

SAMORDNING AV STATLIGE INNSIGELSER

Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.

PROSJEKTNAVN: Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven

Prosjektnr.: 4745

OPPDRAKSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Oppdragsgivers ref.: 15/4102

Dokumentnr.: 11/2016

Dokumenttype: rapport

Status: åpen

ISBN: **978-82-7492-333-1**

ISSN: **1890-5226**

Ant. Sider: 67

Prosjektleder: Arild Buanes

Dato: 10.06.2016

FORFATTER (E): Arild Buanes, Torill Nyseth, Ingvild Nylund

TITTEL: Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.

Forord

Denne rapporten er leveransen fra evalueringsprosjektet «Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven».

Prosjektet har blitt forsinket på grunn av prosjektleders sykemeldinger våren 2016. Vi beklager den forsinkelsen dette har medført både for oppdragsgiver og interesserte parter, men vil samtidig benytte anledningen til å takke oppdragsgiver for den forståelse de har utvist i situasjonen.

Vi vil rette en takk til de aktører i sentral og regional statsforvaltning, fylkeskommuner og kommuner som har bistått med velvilje og tidsbruk til intervjuer og informasjonsformidling.

På vegne av forskerteamet,

Arild Buanes
seniorforsker
Norut

prosjektleder

Tromsø 15.06.2016.

Resymé / Summary:

Innsigelsesinstituttet har vært sentralt i plansystemet siden kommunene fikk anledning til å egengodkjenne kommuneplaner iht PBL 1985. Et hovedformål med innsigelsesordningen var at kommunene ikke skulle ha anledning til å vedta arealplaner som strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. I 2013 inviterte daværende kommunalminister fylkesmennene til å delta i et forsøk om samordning av statlige innsigelser. Formålet med forsøket var å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Responsen fra Fylkesmennene var positiv, tolv av de tretten Fylkesmennene som meldte tilbake til departementet var positive til å delta. I første omgang ble seks fylker med i forsøksordningen (førstepuljefylkene): **Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland**. I 2015 ble forsøket utvidet til ytterligere seks fylker (andrepuljefylkene): **Buskerud, Oppland, Møre- og Romsdal, Telemark, Troms, Vest-Agder**. I rapporten legger vi størst vekt på førstepuljefylkene, som har lengst erfaring med forsøket.

Denne evalueringen av forsøket skal beskrive hvordan forsøket har fungert, og om det bidrar til å nå målene om mer effektiv planbehandling, bedre samarbeid og bedre planer. Evalueringen baserer seg på dokumentanalyser, informantintervjuer og en web-survey. Det er gjennomført intervjuer med representanter for samtlige fylkesmannsembeter som deltar i forsøket. I tillegg har vi intervjuet personer i statsetatene, samt personer i utvalgte kommuner og fylkeskommunene i førstepuljefylkene.

Bakgrunnen for å delta i forsøket varierer noe mellom fylkesmannsembetene, men flere peker på behovet for å samordne statlige innsigelser. Politiske signaler fra regjeringshold om å redusere antall innsigelser oppleves som sterke og har fungert som klare styringsinstrukser. Andre så en potensiell effektiviseringsgevinst ved samordning. Flere steder er det Fylkesmannen personlig som har tatt initiativet for deltakelse i forsøket. Forsøket ga rom for individuell tilpasning, og noe som gir utslag i at det praktiseres noe ulikt mellom embetene. Oppstartsfasen anses likevel som en viktig del av forsøket av alle, men embetene har ikke noe utvidet samordningsansvar her i forbindelse med forsøket, noe flere peker på som en svakhet. Selv om ikke fylkeskommunene er en del av forsøket, har planforum fått en viktig rolle som dialogarena i forsøket. Flere embeter initierer i tillegg flere *ad hoc*-møter i saker der det kan gå mot en innsigelse. Som følge av føringer fra KMD er begrepet "varsel om innsigelse" i stor grad erstattet med formuleringer som "kan komme i konflikt med..".

Statsetatene trekker fram trekk ved forsøket de opplever som mindre positive. Flere mener ordningen kan svekke dialogen mellom etatene og kommunene. Et annet punkt flere nevner er opplevelsen av at etatens egen kompetanse undergraves gjennom fylkesmannens mulighet for avskjæring. Den individuelle tilpasningen mellom fylkesmannsembetene oppleves forvirrende og arbeidskrevende arbeidskrevende for enkelte etater/avdelinger som dekker flere forsøksfylker og dermed må tilpasse seg ulike praksiser. At etatene i praksis har fått kortere høringsfrist er også noe de fleste trekker fram som krevende og at dette kan gå ut over kvaliteten på høringsuttalelsene.

Forsøket har gått over relativt kort tid når evalueringen gjennomføres. Forsøket ble satt i gang ikke lenge etter ny Plan- og bygningslov trådte i kraft, flere statsetater ble reorganisert like før eller under forsøksperioden, og det har vært et regjeringsskifte i forsøksperioden. På dette grunnlag er det derfor problematisk å trekke entydige slutninger og skille effekter av forsøket fra disse forholdene. På enkelte områder er det likevel klare funn som tyder på at forsøket har hatt effekt. Vår påstand er at forsøket har ført til:

- bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene.
- tydeligere og mer forutsigbare statsetater.
- kvalitativt bedre innsigelser.
- færre innsigelser.

Vår anbefaling ved en videreføring av samordningen er blant annen at fylkeskommunen inviteres med i samordningen, at sektordepartementene og direktoratene utarbeider klare retningslinjer for hva som er sektorens regionale og nasjonale interesser, samt å samordne de regionale inndelingene for de statlige fagetatene.

Emneord: planlegging, samordning, fylkesmann, PBL, forsøk, innsigelse.

Noter:

UTGIVER: Norut, Postboks 6434, N-9294 Tromsø

Innhold

1	BAKGRUNN OG RAMMER	2
1.1	Om forsøket	3
1.2	Utvidelse av forsøket - og kritikk fra KS.....	4
1.3	Tildelingsbrevene: hvordan omtales innsigelse – før og etter forsøket? ..	5
2	METODE	7
3	FYLKESMENNENES RESPONS PÅ FORSØKSINVITASJONEN	9
3.1	Departementets rammer for forsøket	9
3.2	Fylkesmennenes opplegg for forsøket – hovedtrekk ved oppstart i fylkene	10
4	FYLKESMANNSEMBETENES VURDERINGER	14
4.1	Bakgrunnen for å delta i forsøket.	14
4.2	Forsøkets design	15
4.3	Nasjonale og viktige regionale hensyn- forankring, begrunnelse og innslagspunkt for innsigelse.....	16
4.4	Relasjoner til statsetatene.....	18
4.5	Forholdet til kommunene.....	19
4.6	Forholdet til fylkeskommunen.....	19
4.7	Ivaretagelse av overordnede regionale og nasjonale hensyn	21
4.8	Sentrale ambisjoner i forsøket	22
4.8.1	Tidlig konfliktavklaring.....	22
4.8.2	Raskere planprosess	23
4.8.3	Bedre planer	23
4.9	Avskjæring – en sjelden fugl	23
4.10	Fylkesmannsembetene oppsummert.	25
5	STATSETATENES VURDERINGER	27
5.1	Statens Vegvesen	27
5.2	Norges Vassdrags og Elektrisitetsdirektorat (NVE).....	28
5.3	Mattilsynet	29
5.4	Jernbaneverket	30
5.5	Kystverket.....	31
5.6	Fiskeridirektoratet.....	32
5.7	Forsvarsbygg.....	32
5.8	Direktoratet for mineralforvaltning (DMF)	32
5.9	Spørreundersøkelse statsetater	33
5.9.1	Omfanget av motstridende innsigelser	36

5.9.2	Samordning gjennom hensynstaken mellom etater?.....	37
5.9.3	Gjensidig læring?.....	38
5.9.4	Tidlig konfliktavklaring?.....	39
5.9.5	Gir forsøket færre innsigelser?	39
5.9.6	Gir forsøket raskere planprosesser?.....	40
5.9.7	Fører forsøket til bedre planer?.....	41
5.9.8	Gir forsøket tydeligere forankring av sektorenes interesser?	42
5.10	Samlet vurdering statsetatene	42

6 VURDERINGER UTENFRA.....45

6.1	fylkeskommunenes vurderinger (1.puljefylkene).....	45
6.1.1	Om fylkeskommunene og forsøket.....	45
6.1.2	Vestfold fylkeskommune	45
6.1.3	Sør-Trøndelag fylkeskommune	47
6.1.4	Rogaland fylkeskommune	47
6.1.5	Hordaland fylkeskommune.....	48
6.1.6	Nordland fylkeskommune.....	49
6.1.7	Aust-Agder fylkeskommune.....	50
6.1.8	Oppsummering fylkeskommunene	51
6.2	Et lite blick på kommunenes vurderinger.....	52
6.2.1	Tønsberg kommune (Vestfold).....	52
6.2.2	Stokke kommune (Vestfold).....	52
6.2.3	Melhus kommune (Sør-Trøndelag)	53
6.2.4	Stavanger kommune (Rogaland)	53
6.2.5	Fauske kommune (Nordland)	54
6.3	Oppsummering kommunene.....	54

7 VURDERINGER OG ANBEFALINGER56

7.1.	Hvordan er disse effektene oppnådd?.. Feil! Bokmerke er ikke definert.	
7.2.	Mindre heldige effekter av forsøket.....	59
7.3.	Andre forhold som kan ha virket inn	60
7.4.	Anbefalinger	64

1 BAKGRUNN OG RAMMER

Innsigelsesinstituttet har vært en sentral del av plansystemet siden kommunene fikk anledning til å egengodkjenne kommuneplaner iht PBL 1985. Et hovedformål med innsigelsesordningen var at kommunene ikke skulle ha anledning til å vedta arealplaner som strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Videre skulle man involvere og integrere de sektororganene som forvalter særlover i planbehandlingen, slik at det ikke var behov for vedtak både etter PBL og etter særlov i samme plansak.

I rapporten «Innsigelser etter plan- og bygningsloven», oppsummerer Lund-Iversen, Hofstad & Winsvold (2013, s.7) med å gi flere innspill til forbedringer av innsigelsesinstituttet, ikke minst for å redusere antallet innsigelser og sørge for å løse dem raskere:

«Økt koordinering mellom regionale myndigheter vil både fjerne misforståelser og opplyse saken bedre, noe som i seg selv fjerner mange innsigelser. Dernest bidrar koordinering til at løsninger finnes på tvers av myndigheter, enten dette handler om at man unngår å fremme innsigelser som motsier hverandre, eller det handler om å bidra til gode planløsninger. Kommunal koordinering vil ha mange av de samme gevinstene, fordi kommunene også har mange sektorer som berører planleggingen.

Utvidet saksbehandlingskapasitet på regionalt nivå vil bedre muligheten til å være involvert i plansakene tidligere, og en konkretisering fra Miljøverndepartementet om dette kravet om tidlig deltakelse i loven vil kunne føre til at dette skjer oftere. Dette vil dramatisk redusere antallet innsigelser.

Det å fremme en økt forståelse på politisk nivå i kommuner og fylker for hvorfor innsigelser fremmes, og hvordan de representerer vedtatt politikk, vil kunne bidra til at de lettere løses ved at kommuner (og fylkenes politikere) lettere gir etter for innsigelsene».

En rapport utarbeidet av Asplan Viak og AGENDA Kaupang for KS i 2012 om «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre», betrakter innsigelsesinstituttet og praksis mer utfra et kommunalt perspektiv. De finner at vel 30 % av kommunene og 50% av innsigelsesmyndighetene mener at innføringen av et obligatorisk planprogram i PBL 2008 har bidratt eller «hatt en viss funksjon» mht. å redusere potensialet for at det fremmes innsigelse når planen senere legges ut til høring og offentlig ettersyn (s.7). En utfordring er imidlertid at det konkrete planinnholdet ikke er tilstrekkelig klart i de tidlige planfasene til at det kan tas stilling til om en arealplan kan være i konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse.

Selv om et flertall av de folkevalgte i kommunene som ble spurt i undersøkelsen ser behovet for en innsigelsesordning for å sikre at viktige nasjonale og regionale hensyn ivaretas, oppfatter over halvparten at innsigelser ofte er preget av «sektorbaserte avgjørelser og for lite helhetlige vurderinger» (s.8). Selv om flertallet som nevnt ser behov for en innsigelsesordning, så mener 80% av de folkevalgte at dagens praktisering av ordningen innebærer for stor begrensning på det lokale selvstyret. Viktige forbedringselementer som

trekkes frem er at bruk av innsigelse «må begrenses til viktige saker med tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse, bedre samhandlingsrutiner, og bedre kontroll med hvordan myndigheter utøver innsigelsesmyndigheten». (ibid.)

Til tross for ulikt design og datamateriale trekker begge disse rapportene altså fram noen felles forbedringspunkter, først og fremst:

- Bedre koordinering/samordning av regionale statsorganer (myndigheter med innsigelseskompetanse).
- Sterkere fokus på tydelig begrunnelse for hvorfor innsigelse fremmes.

Begge disse momentene gjenfinner vi i rundskriv H-2/14 «Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven», hvor «følgende punkter som anses særlig viktige for å få til en god plan- og innsigelsespraksis»:

- Nasjonale, vesentlige regionale og andre interesser av vesentlig betydning som kan gi grunnlag for innsigelse skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen
- Det skal legges vekt på tidlig medvirkning og god dialog i oppstarts- og planleggingsfasen, med vekt på å avklare konflikter og planfaglige eller juridiske feil før høring og offentlig ettersyn av planen
- Eventuell innsigelse til planforslaget skal fremmes innen høringsfristen, bare når det er nødvendig og skal alltid begrunnes
- Fylkesmannen og fylkeskommunen skal bidra til at motstridende innsigelser samordnes der det er mulig

1.1 OM FORSØKET

Daværende statsråd Solhjell i Miljøverndepartementet¹ inviterte i februar 2013 fylkesmennene til å søke om deltakelse i et forsøk om samordning av statlige innsigelser til kommunale planer. I invitasjonsbrevet het det blant annet:

Formålet med forsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det er også et mål at forsøket vil bidra til å styrke kvaliteten på og gjennomførbarheten av de kommunale arealplanene.

Forsøket innebærer at fylkesmannen også får et samordningsansvar for innsigelser fremmet av andre statlige myndigheter... Fylkesmannen gis kompetanse til å avskjære innsigelser på nærmere betingelser.

¹ I etterkant av regjeringsskiftet høsten 2013 ble plandelen av PBL (og dermed også Miljøverndepartementets planavdeling), så vel som og den nasjonale kart- og geodatapolitikken, overflyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 01.01.2014.

Fylkesmannen skal aktivt arbeide for å styrke samarbeidet mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene tidlig i planprosessen, slik at uklarheter og uenigheter avklares så tidlig i prosessen som mulig

Et sentralt element i forsøket er at Fylkesmannen får ansvar for å samordne og fremme innsigelser til kommunale planer på vegne av de statlige innsigelsesmyndighetene, og ikke minst at fylkesmannen gis myndighet til å avskjære en innsigelse fremmet av et annet statlig sektororgan. I invitasjonen ble det foreslått at forsøket skulle omfatte to til tre fylker. I tillegg ble også fylkeskommunene invitert til å delta i ett forsøk der fylkeskommunens myndighet til å fremme innsigelse begrunnet i kulturminnevernet overføres til fylkesmannen. 13 fylkesmenn og 17 fylkeskommuner ga tilbakemelding om forsøket. Tolv av de tretten fylkesmennene som meldte tilbake til departementet var positive til å delta i forsøket, og denne brede interessen gjorde at statsråden besluttet å utvide antallet forsøksfylker fra 2-3 til seks. Følgende fylker ble med i forsøket fra starten: *Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland.*

Når det gjelder involvering av fylkeskommunene, var Troms fylkeskommune og Fylkesmannen i Troms (i midten av 2013) på nærmere angitt vilkår positive til å delta i forsøket på en slik måte at innsigelser begrunnet i kulturminnevern skulle bli en del av samordningen på samme måte som for statlige organer. I Klima- og miljøverndepartementets brev av 11.06.2013 om «*Utvelgelse av fylkesmenn til forsøk om samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*» vises det til at det er behov for ytterligere avklaringer om dette forsøket, og at departementet vil komme tilbake til dette. Dette elementet ble imidlertid ikke realisert som del av forsøket.

I KMDs brev av 11.06.2013 ble det forutsatt at forsøkene skjer «*innenfor felles overordnede rammer, men at den praktiske gjennomføringen tilpasses de lokale forholdene i hvert fylke*». Departementet åpnet videre for at rammene skulle diskuteres med de deltakende fylkesmenn, og dette ble gjort i et møte 15.08.2013 KMD ba også i juni 2013 de relevante fagdepartementer å orientere sine underordnede organer med innsigelsesmyndighet om forsøket. I og med at departementet anså at de deltakende fylkesmannsembeter ville få en utvidet rolle, ble det også stilt ekstra midler til disposisjon.

1.2 UTVIDELSE AV FORSØKET - OG KRITIKK FRA KS

11.11. 2014 skrev KMD i brev til fylkesmennene at «*Erfaringen fra forsøket i de 6 fylkene er positive*», og at det rapporteres om bedre dialog mellom statsetatene, større fokus på tidlig og aktiv deltagelse planprosessene, samt at fylkesmennene har tatt en mer aktiv rolle i å løse uklarheter og uenigheter tidlig i planprosessene. Disse elementene har etter departementets erfaringer medført mindre behov for å bruke innsigelser og større forutsigbarhet for kommunene. På bakgrunn av dette inviterte KMD til utvidelse av forsøket med 6 nye fylkesmenn i 2015, og satte av 5 millioner kroner til formålet. Utvidelsen kan således fortolkes som en mellomvei mellom å fullføre prosjektet med kun de 6 «*førstepuljefylkene*», og det som statsråd Sanner antydte i oversendelsesbrevet til rundskriv H-2/14 fra 18.02.2014, hvor han avsluttet med å vise til forsøket og sa at «*Regjeringen vil vurdere å gjøre denne*

ordningen permanent for alle fylkesmenn fra 2015». En slik rutinisering fant altså ikke sted, men forsøket ble utvidet med ytterligere seks fylker: Buskerud, Oppland, Møre og Romsdal, Telemark, Troms og Vest-Agder.

Kommunenes organisasjon, KS, uttalte seg med betydelig skepsis til denne utvidelsen av forøket, og anførte:

«KS er derfor meget kritisk til at ordningen utvides uten at konsekvenser er belyst, erfaringer med ordningen er innhentet og alternativer er vurdert», og begrunner dette slik: «KS erkjenner at kommunene setter pris på en rask avklaring av hva som er statens omforente syn, særlig i tilfeller hvor kommunen selv er pragmatisk i forhold til valgt planløsning. Samtidig kan det argumenteres for at en sterk samordningsrolle er i konflikt med ønsket om et sterkt lokaldemokrati. Etter KS' vurdering innebærer forsøket en vesentlig endring i maktbalansen i arealpolitikken. Prinsipielt handler dette om mye mer enn redusert saksbehandlingstid og begrensninger i bruk av innsigelser slik regjeringen fremstiller det.»²

Det er her relevant for å belyse «hvordan regjeringen fremstiller det», ved å vise til at statsråd Sanner i oversendelsesbrevet til rundskriv H-2/14 (datert 18.02.2014) understreket følgende:

«Rundskrivet gjelder fortsatt, med de føringer som er gitt. Disse føringene er viktige, og jeg vil forsterke dem ytterligere. Målet er at flest mulig saker blir løst så tidlig som mulig i planprosessen og på lokalt nivå. Jeg vil presisere at plansakene må behandles så raskt og effektivt som mulig, slik at viktige tiltak som boligutbygging og næringsutvikling ikke blir unødig forsinket. Jeg vil også understreke at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover.»

1.3 TILDELINGSBREVENE: HVORDAN OMTALES INNSIGELSE – FØR OG ETTER FORSØKET?

Forsøket ble initiert av den daværende Stoltenberg-regjeringen på nyåret 2013, med oppstart 1. september. I tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2013 fra det daværende Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet blir ikke dette forsøket nevnt, men embetets samordningsfunksjon på plansida knyttes tett til målet om en «bærekraftig arealpolitikk» (s.15). Videre fremheves Fylkesmannens «ansvar for at nasjonal politikk blir formidlet og ivarettatt i praktiseringen av plan- og bygningsloven (...) Fylkesmannen skal om nødvendig fremme innsigelse». For 2013 finner vi ingen formuleringer i retning av at Fylkesmannen skal begrense bruken av innsigelser.

² Kilde: <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/samferdsel-plan-og-miljo/planlegging/utvidelse-av-forsoksordningen-med-samordning-av-statlige-innsigelser/>

I tildelingsbrevet for 2014 formidler den nye regjeringen både kontinuitet og endring i regjeringens oppdrag til fylkesmennene. Formidling av den nasjonale arealpolitikken, klimatilpasning og beredskapshensyn vektlegges fortsatt (s.12), men tildelingsbrevet er mer direkte i sine forventninger når det gjelder utbygging og vekst, bl.a. tilrettelegging for utbygging rundt kollektivknutepunkter, økt boligbygging i pressområder, og vekst i mineralnæringen. Den tydeligste endringen på planfeltet er imidlertid omtalen av innsigelsesinstituttet: «Fylkesmannen skal kun fremme innsigelse der hvor nasjonale og viktige regionale interesser blir berørt. Hensynet til lokal handlefrihet skal vektlegges særskilt i innsigelsesvurderingen» (s.12, vår understrekning). For 2014 viser KMD videre til det nye innsigelsesrundskrivet og understreker at Fylkesmannen skal prioritere deltakelse i tidlig planfase, samt at ulik praksis mellom embeter skal harmoniseres.

De siterte formuleringene fra 2014 gjentas i tildelingsbrevet for 2015, med tillegget «*Innvendinger og innsigelser skal være godt begrunnet og bare fremmes når det ansees nødvendig*». Vektleggingen av «*lokal handlefrihet*» etter regjeringsskiftet, er en forsterkning i forhold til 2013-brevets formulering om å «synliggjøre kommunenes handlingsrom på plan- og miljøområdene» (s.15, vår understrekning).

2 METODE

Evalueringen av forsøket skal beskrive hvordan forsøket faktisk har fungert, og om det bidrar til målene om mer effektiv planbehandling, bedre samarbeid og bedre planer. Datainnsamlingen har derfor måttet fange forsøkets mange aspekter, aktører og relasjoner. Innledningsvis ble det foretatt en kartlegging basert på tilgjengelig skriftlig dokumentasjon om forsøket, samt en første runde med intervjuer med forsøksansvarlige i fylkesmannsembetene. På dette grunnlag ble det utformet en intervjuguide til de sentrale deltakerne i prosjektet med sikte på å dekke inn prosjektets ulike problemstillinger. Intervjuguiden ble anvendt i telefonintervjuer med aktørene i prosjektet. Et spørreskjema ble også utviklet og anvendt i en web-survey til de statlige høringsinstansene som er berørt av forsøket.

Dokumentanalyser

Undersøkelsen tar utgangspunkt i en rekke av de dokumenter som har hatt betydning for forsøket, både hvordan det ble initiert, hvilke rammer som ble satt i første og andre runder samt gjennomføringen. Når det gjelder initieringen er invitasjonsbrevet til Fylkesmannsembetene fra statsråd Solhjell i Miljøverndepartementet fra februar 2013, samt KMDs oppfølgende brev fra juni samme år, viktigst. Derneft statsråd Sanners oversendelsesbrev vedlagt rundskriv H-2/14 – det såkalte innsigelsesrundskrivet (datert 18.02.2014), og tildelingsbrevene til de utvalgte embeter som ble omfattet av forsøket. Et brev om utvidelse av forsøket og rammene for det sendt av KMD 22.01, 2015 er også sentralt her. Vi har også sett på og fortolket andre viktige dokumenter som rundskriv H-2/14, samt Rundskriv T-2/13: Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Derneft har vi tatt for oss de enkelte fylkesmenns organisering av forsøket og de detaljerte opplegg for gjennomføring av prosjektet slik disse kommer til uttrykk enten i prosjektsøknaden eller i rutine- og prosedyrebeskrivelser utarbeidet ved starten av prosjektfasen, inkludert utforming av web-sider om forsøket ved de enkelte fylkesmannsembetene og beskrivelse av de aktiviteter som er gjennomført. I tillegg kommer fylkesmannsembetenes regnskap og årsrapporter til KMD inkludert registreringer av plansaker og deres behandling. Skriftlig dokumentasjon omfatter også fylkeskommunenes informasjons- og veiledningsmateriell om planprosedyrer, og informasjon om innmelding av saker til drøfting i planforum.

Informantintervjuer

Informantintervjuene er av tre typer. For det første telefonintervjuer med de forsøksansvarlige i det enkelte FM-embete, først de 6 embetene som deltok i første runde. Derneft med de som kom med i 2. runde. Til sammen representerer disse 13 intervjuer³ nøkkelintervjuer fordi det dreier seg om personer med førstehåndskjennskap til forsøkets design og organisering, gjennomføring og vurderinger av grad av målrealisering. Intervjuene med førstepuljefylkene har hatt en varighet på mellom 45-60 minutter, 2. puljefylkene ca. 30-45 minutter. Intervjuene er tatt opp på bånd og transkribert.

³ 12 fylker, men 13 intervjuer pga prosjektleder-skifte.

Den andre intervjukategorien er informantintervjuer i et utvalg statsetater som forholder seg til de fylker som omfattes av forsøket. Det er foretatt intervjuer med representanter for Statens Vegvesen, Mattilsynet, Kystverket, Jernbaneverket, Norges vassdrags og energidirektorat, Forsvarsbygg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for mineralforvaltning, Avinor, Statsbygg og Fiskeridirektoratet. Disse intervjuene har i særlig grad fokusert på i hvilken grad forsøket bidrar til å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, med utgangspunkt i de interesser som den enkelte fagetat har som ansvarsområde, samt erfaringer med fylkesmannens samordningsrolle i forsøket, og ikke minst eventuelle avskjæringer fra etatene.

Den tredje intervjukategorien er intervjuer med representanter for planavdelingene i de fylkeskommunene som har forholdt seg til «førstepuljefylkene», som regel plansjef/leder for planforum. Videre har vi foretatt telefonintervjuer med et mindre utvalg kommuner. Sentralt i disse intervjuene er i hvilken grad kommunene opplever at forsøket bidrar til økt kommunalt selvstyre, hvordan fylkeskommunene eventuelt er blitt involvert/berørt av forsøket særlig når det gjelder planforums rolle.

Web-survey

For å dekke bredden av høringsparter i de 12 deltakende forsøksfylkene har vi supplert intervjumaterialet med en elektronisk spørreundersøkelse til statlige fagmyndigheter med innsigelseskompetanse i de berørte regionene. Utvalget av respondenter er basert på tilsendte oversikter over kontaktpersoner fra prosjektansvarlige i fylkesmannsembetene. Til sammen ble det sendt ut 92 spørreskjemaer, og vi fikk inn 48 helt eller delvis utfylte skjema. Svarprosenten er på 52.2 % hvilket vi finner tilfredsstillende.

3 FYLKESMENNENES RESPONS PÅ FORSØKSINVITASJONEN

3.1 DEPARTEMENTETS RAMMER FOR FORSØKET

Vi viste i kapittel 2 til at forsøket skulle gjennomføres innenfor felles rammer. Rammene for forsøket er beskrevet av KMD⁴ og disponert rundt planleggingens tre faser:

I den tidlige fasen – ved oppstart av planarbeid og utforming av planutkast - skal fylkesmannen bl.a. bidra til:

«at berørte statlige fagmyndigheter gir innspill til arealplanen ved planoppstart/planprogram. Det skal klart framgå av innspillene om nasjonale eller viktige regionale interesser kan bli berørt; at statlige myndigheter er aktive medspillere underveis i arbeidet med utforming av planutkast; og at regionalt planforum brukes aktivt av berørte statlige myndigheter og kommunene i fylket».

Samtidig understrekes at fylkesmannen i denne fasen ikke har noen utvidet samordningsrolle ut over det som framgår av plan- og bygningsloven.

I høringsfasen – under offentlig ettersyn og høring- skal:

«de statlige fagorganene sende sine høringsuttalelser, eventuelt med innsigelser, til fylkesmannen. Fylkesmannen samordner høringsuttalelsene i samråd med høringsinstansene og får dermed en utvidet rolle. Fylkesmannen skal vurdere de innkomne innsigelser og merknader og gi en samlet uttalelse til kommunen der det tas stilling til hvilke innsigelser som skal fremmes. Fylkesmannen kan her avskjære en innsigelse slik at denne ikke blir fremmet for kommunen. Det forutsettes at en slik avskjæring skjer i dialog med vedkommende myndighet» (vår understr.).

Fylkesmennene får videre her et visst spillerom til å utforme praktiske løsninger for å utarbeide en samordnet uttalelse. Men uansett skal de enkelte statlige myndigheters høringsuttalelser, inkludert innsigelser som er avskåret, følge fylkesmannens samlede uttalelse. Forsøket inneholder også en «sikkerhetsventil», i den forstand at KMD kan innkalle en plan (PBL §§ 11-16 tredje ledd og 12-13) hvis fylkesmannen avskjærer en innsigelse. Og en statsetat har anledning til å løfte en sak til sitt departement dersom en innsigelsesmyndighet mener at en innsigelse er så viktig at planen bør innkalles etter disse reglene, og det aktuelle fagdepartement kan da eventuelt ta saken opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁴ Ref. fra KMD brev av 22.01.2015 om utvidelse av forsøket.

Ved innsigelse etter høring. Når fylkesmannen har kommet med sin samordnede høringsuttalelse, og denne inneholder en eller flere innsigelser, skal «*kommunen og innsigelsesmyndighetene arbeide aktivt for å finne løsninger*». Fylkesmannens rolle som mekler ved innsigelser er ikke endret, og fylkesmannen skal dermed mekle mellom kommunen og det fagorganet som har fremmet innsigelsen. Men her uttrykker også KMD en klar målsetning:

«Det er imidlertid et mål med forsøket at samordningen vil gjøre at flere saker løser seg før mekling, og at færre saker må løses i Kommunal- og moderniseringsdepartementet».

Innenfor disse rammene skal de enkelte fylkesmenn utforme mer detaljerte opplegg for gjennomføring av prosjektet, og disse kommer til uttrykk enten i prosjektsøknaden og/eller i rutine- og prosedyrebeskrivelser utarbeidet ved starten av prosjektfasen. Og her ser vi noen forskjeller – særlig knyttet til hva forsøket skal omfatte (ambisjonene for samordningen), og herunder hvilke dokumenter som skal oversendes Fylkesmannen.

3.2 FYLKESMENNENES OPPLEGG FOR FORSØKET – HOVEDTREKK VED OPPSTART I FYLKENE

Vi presenterer her hovedtrekk i de forsøksdesign fylkesmannsembetene skisserte, dels i sine søknader før oppstart, og dels i mer detaljerte prosjektnotater som ble utarbeidet tidlig i prosjektfasen⁵. Gjennom dette ser vi hvordan departementets invitasjonsbrev ble fortolket og tilpasset planutfordringer og samarbeidstradisjoner i de ulike fylkene. Først presenterer vi de som ble med i forsøkets «første pulje» fra september 2013, dernest andrepulje-fylkene.

I **Hordaland** fokuserte prosjektnotatet (oktober 2013) på å «*samordne statlege interesser i kommunale arealplanar, der ei eller fleire statlege sektorstyresmakter finn grunnlag for å fremje motsegn*», og å sikre «*god og samkjørt dialog mellom etatane og aktuelle kommunar i plansaker med motsegn*». Samtidig viser notatet til forsøkets øvrige mål: å oppnå raskere avklaringer i plansaker med innsigelse, men også å styrke samarbeidet mellom stat og kommune i tidlig planfase. Samtidig har prosjektnotatet henvisninger til at fylkesmannen skal bidra til å styrke samarbeidet mellom stat og kommune i tidlig planfase, samt arbeidet i regionalt planforum.

Også i **Aust-Agder** er informasjonsskrivet om forsøket (oktober 2013) avgrenset til «*å sende samordnet brev i saker der det fremmes innsigelser*». I oppstartfasen ber fylkesmannen om adresselister og kopi av alle uttalelser⁶ slik at man kan bidra til at kommunene får en «*effektiv dialog med en samlet stat*».

⁵ Det er litt ulik detaljeringsgrad i forsøksopplegget på søknadstidspunktet.

⁶ Det er gjennomgående at fylkesmennene ber om kopi av alle uttalelser i oppstartfasen, slik at man blir kjent med hvem som har vesentlige merknader.

I **Sør-Trøndelag** innbyr man til tidlig «statlig samråd» før høringsfasen, og kommunene bes om å bruke regionalt planforum til å presentere kommune(del)planer og større reguleringsplaner. Hvis fylkesmannen vurderer avskjæring av innsigelser i Sør-Trøndelag vil dette være knyttet til at innsigelsene ikke har tilstrekkelig *«tydelig forankring i og begrunnelse ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer»*

Ifølge rutinebeskrivelsen for «samordning av statlege uttalar til kommunale arealplanar» i **Rogaland** (oktober 2013) skal fylkesmannen samordne motstridende innsigelser, men viser også til at innsigelser må være tydelig hjemlet i lovverk eller statlige styringsdokument. Fylkesmannen i Rogaland vil vektlegge dialog og samarbeid og *«vil som utgangspunkt ikkje nytte avskjering som samordningsverktøy»*.

I **Nordland** (september 2013) skal ikke fylkesmannen samordne planarbeidet i oppstartsfasen utover det som ligger i plan- og bygningsloven. I høringsfasen heter det her at fylkesmannen *«samordner høringsuttalelser, vurderer innkomne innsigelser og gir samlet uttalelse til kommunen»* (vår understrekning). I intervju opplyser prosjektleder hos fylkesmannen at samordning av høringsuttalelser ikke er blitt praktisert. I etterkant av intervjuene har vi imidlertid fått opplyst at fra 1.1.2016 er alle høringsuttalelser til alle arealplansaker i Nordland blitt samordnet. Dette gjelder både saker der det fremmes innsigelser, og saker uten innsigelser fra statlige etater.

I **Vestfold** skal statsetatene varsle fylkesmannen i oppstartsfasen hvis en plan er i konflikt med nasjonale interesser. Statsetaten blir da invitert til møte med fylkesmannen (personlig) for å diskutere de nasjonale interessene i saken, særlig hvis disse antas å kunne gi grunnlag for innsigelse i høringsfasen. Hvis det fremmes innsigelser i høringsfasen, sendes disse til fylkesmannen, og vedkommende innsigelsesmyndighet inviteres til møte med fylkesmannen (personlig). Forslagsstiller kan inviteres til møtet. Fylkesmannen beslutter om innsigelsen skal avskjæres eller om den skal videresendes til kommunen.

Selv om oppstartsfasen nevnes i alle prosjektbeskrivelsene fra førstepuljefylkene, er det forskjeller i vektleggingen, og i hvilken grad de omtales som del av forsøket. Vi ser at flere fylker knytter forsøket sterkt til høringsfasen, ved at det forholder seg til faktiske innsigelser, hvorav noen også kan være motstridende (mellom ulike statsetater). Andre, som Nordland, Sør-Trøndelag og Vestfold formulerer prosjektideen klarere i retning av å omfatte hele planprosessen.

I andrepuljefylkene, som kom med fra 2015 (formelt fra 01.04, men de facto litt ulik oppstartsdato) ser vi også at flere viser til de erfaringene de har registrert i førstepuljefylkene.

I **Telemark** viser fylkesmannen til at man i førstepuljefylkene har registrert *«positive effekter ved at det har ført til færre innsigelser og større forutsigbarhet for kommunene. Vi ser også at det er positivt at dialogen i tidlig planfase har økt, slik at formelle feil, uklarheter og uenigheter har kommet på bordet tidligere, og dette ønsker vi å være med på»*

Videre vil Telemark «invitere til og oppfordre kommunene til en «midtveishøring» før formell offentlig ettersyn, for om mulig å unngå innsigelser som bunner i uklarheter, manglende utredninger osv. Dette er særlig aktuelt for overordnede planer som kommuneplaner og kommunedelplaner, der varsel ofte er generelt og det kan være vanskelig å gi tydelige signal i varsselfasen om mulige konflikter med viktige nasjonale eller regionale interesser.» Her avgrenses med andre ord forsøket til å «vurdere høringsuttalelsene med innsigelser, og om nødvendig samordne og eventuelt avskjære innsigelser».

Når det gjelder KMDs omtale av tidlig fase, viser fylkesmannen i **Oppland** til at «det som beskrives her gjøres allerede, for det meste». Fylkesmannen i Oppland legger i samarbeid med øvrige regionale myndigheter til rette for gjennomføring av forsøket ved å styrke satsingen på regionalt planforum, revidere veiledningen på PlanOppland og tilby kommunene ulike kompetansetiltak. Fylkesmannen i Oppland samarbeider med fylkeskommunen om gjennomføringen av forsøket, selv om fylkeskommunen ikke omfattes av forsøket:

«Vi samarbeider med fylkeskommunen om den delen av ordningen som gjelder tidlig dialog, og fylkeskommunen deltok som observatør under forberedelsene av forsøket og utformingen av rammer og rutiner for ordningen. Vi har et tett og nært samarbeid om plankonferanser, PlanOppland og Regionalt planforum fra før og ser det som naturlig at vi gjennom dette forsøket strekker oss ennå lenger for å opptre samordnet overfor kommunene og være bevisst helheten i kommunens plansituasjon».

I **Møre og Romsdal** viser fylkesmannen til at de har et «godt og tett samarbeid med både fylkeskommunen og andre regionale statlige myndigheter på planområdet», og at både planforum og plannettverk er viktige arenaer for kompetansebygging og erfaringsutveksling. Planforum trekkes fram som «ein viktig samordningsarena knytt til oppstart av kommunale plansaker til høyring. Tidleg avklaring i forhold til eventuelle motsegner vil her vere eit viktig tema». Internt i embetet er det, på basis av en nylig gjennomført organisasjonsutviklingsprosess, opprettet en egen stabsenhet for kommunerettet samordning, og nettopp plansamordning er en av funksjonene som er lagt til denne enheten.

Den mest eksplisitt formulerte motivasjonen for å delta i forsøket, er å:

«medverke til at kommunane møter ei samordna statsforvaltning gjennom planprosessen. Med unntak av oppgåva som meklingsinstans har dette arbeidet hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal før forsøket starta ikkje vore formalisert».

På søknadstidspunktet hadde fylkesmannen i Møre og Romsdal ikke konkludert med hensyn til den mer detaljerte innretningen på prosjektet, og ville først ta en nærmere gjennomgang og vurdering av opplegg og erfaringer fra de fylkene som hadde vært med i forsøket siden starten.

Troms hadde søkt om deltakelse i 2013, den gang med særlig vektlegging av at kulturminnevernet skulle omfattes av forsøket. Dette var klarert med daværende fylkesråd, men en påfølgende prosess knyttet til spørsmål om bl.a. bredere politisk forankring av et slikt

forsøksselement, tok såpass lang tid at «toget gikk» for Troms sin del i 2013. Motivasjonen for deltakelse var imidlertid ikke avgrenset til dette, og embetet søkte igjen i andre omgang, ved å bekrefte at søknaden ble opprettholdt.

I **Buskerud** så man ved utvidelsen fra 2015 forsøket som en mulighet til å videreutvikle et mangeårig samarbeid med NVE og Statens vegvesen om felles høringsuttalelser til kommuneplaner og kommunedelplaner. Men man så det også i sammenheng med en reorganisering hvor alt arbeid med plan- og bygningsloven samles i en avdeling⁷. Fylkesmannen la vekt på at deltakelse i forsøksordningen vil gi en anledning til å foreta en reell samordning av plansakene. Et viktig punkt er å etablere rutiner for å styrke tidligere medvirkning i planprosessene, mer oppfølging og et tettere samarbeid med kommunene, så vel som de regionale statsetatene. I Buskerud skal forsøket omfatte alle uttalelser til kommuneplaner, kommunedelplaner og områdereguleringsplaner, da fylkesmannen ønsker å «*heve betydningen av faglige råd*».

Vest-Agder søkte ikke om deltakelse i første runde (2013), blant annet fordi man ikke så for seg store gevinster ved forsøket den gang. I og med at Agderfylkene skulle bli ett samlet fylkesmannsembete fra 2016, ble de bedt om vurdere deltakelse i dette prosjektet som Aust-Agder allerede var med i. Dette, og at erfaringene i Aust-Agder var at dette hadde fungert greit, gjorde at fylkesmannen i Vest-Agder valgte en modell som «stort sett er lik» den i Aust-Agder⁸. Da prosjektet startet opp 1.april 2015 gikk man rett på å forholde seg til planer som kom på høring etter denne dato, og ikke som i enkelte andre fylker, kun planer som har oppstartsmelding etter 1. april. Fylkesmannsembetene i Aust- og Vest-Agder ble slått sammen fra og med 01.01.2016.

⁷ Brev til KMD, 15.02.2015

⁸ Brev til kommunene, datert 27.03.2015

4 FYLKESMANNSEMBETENES VURDERINGER

Vi har gjennomført intervjuer med prosjektansvarlig for forsøket i samtlige fylkesmannsembeter som inngår i forsøket. Vi legger her hovedvekten på «førstepuljefylkene» men vi vil i den grad vi finner det relevant også trekke inn vurderinger gjort av «andrepuljefylkene».

4.1 BAKGRUNNEN FOR Å DELTA I FORSØKET.

Flere peker på behovet for å samordne statlige innsigelser. Rapporten som ble utarbeidet på vegne av KS i 2012 ses av mange som en direkte forløper for forsøket, og der ble det pekt på at statsetatene kom for sent inn med sine innsigelser, og at mange innsigelser var for dårlig begrunnet i gjeldende lovverk og dessuten vage. En av informantene fra andrepuljefylkene formulerer deres begrunnelse for å delta slik:

«Det er generelt viktig at staten opptrer enhetlig og samordnet overfor kommunene og på den måten forenkler kommunenes arbeid. Det er da viktig at innsigelsesinstituttet brukes riktig i arealplanleggingen og ikke blokkerer for kommunenes handlingsrom».

Ifølge flere av våre informanter har mange av fylkesmennene også personlig hatt en interesse i å få ned antall innsigelser. Politiske signaler fra regjeringshold om å få ned antall innsigelser oppleves som sterke og har fungert som klare styringsinstruksjoner. Andre la vekt på at en så en potensiell *effektiviseringsgevinst* ved at statlige innsigelser ble samordnet. I svært mange av fylkesmannsembetene både i første- og andrepulje, har Fylkesmannen personlig både tatt initiativet og hatt et personlig engasjement i prosjektet. Ifølge en representant for fylkesmannen i Vestfold var prosjektet initiert herfra nettopp ut fra at en så et slikt behov for å få formalisert og konkretisert det samordningsansvaret Fylkesmannen har i kraft av å være regional stat. I Aust-Agder praktiserte man en tilnærming til innsigelser som lignet på den som praktiseres i forsøket, og det var derfor naturlig å søke om å få delta. Enkelte la også vekt på den makt som tillegges Fylkesmannen i dette prosjektet, især relatert til *avskjæringsmyndigheten*, og som gjør det til et interessant prosjekt både å delta i, prøve ut og kanskje også bidra til å utvikle. Det å «være litt i front» av hvor man opplever å være på vei på dette området har derfor vært et motiv for enkelte. Det å få til et *bedre samarbeid* med andre statsetater har også vært viktig. Det legges her særlig vekt på det å ha større fokus på *tidligfasen* i et planarbeid fordi det kan bidra til at man unngår innsigelser senere. Mange har også god kontakt med kommunene, som man opplever at dette prosjektet egentlig er til for, nemlig at det skal bli enklere for kommunene og at kommunene skal oppleve det som positivt er viktig for mange hos fylkesmannen.

Interessen fra de ulike fylkesmannsembetene for å delta i forsøket har vært stor. Flere av embetene som kom inn i andre pulje forklarer at de var interessert også i første omgang, men at det av ulike årsaker var vanskelig å bli med helt fra starten, og er tilfredse med at det åpnet seg en ny mulighet som andrepuljefylke.

Samtlige andrepuljefylker har i startfasen hatt kontakt med et eller flere førstepuljefylker. Gjennom dette har de innhentet gode råd, tips og inspirasjon til sitt eget forsøk på flere plan. Noen har sett på førstepuljers brevmaler, og bygd på disse når de har utarbeidet sine egne. Andre har justert størrelsen på forsøket ut fra førstepuljers erfaringer. Blant annet gikk Møre og Romsdal bort fra sin idé om å samordne samtlige plansaker etter å ha innhentet erfaring fra Sør-Trøndelag om hvor enormt ressurskrevende dette er. Samtlige andrepuljefylker har opplevd førstepuljefylkene som imøtekommende og hjelpsomme i denne fasen.

4.2 FORSØKETS DESIGN

Når det gjelder formalitetene ved designet i de enkelte fylkesmannsembetene som går på veiledere og rutinebeskrivelser viser vi til kapittel 4.3. I dette avsnittet skal vi gi noen vurderinger og begrunnelser for hvordan man forholder seg til de ulike planfasene, der det særlig er oppstartfasen det er ulike praksiser på. Det er også forskjeller på om fylkesmennene også samordner faglige råd eller kun innsigelser.

Det er ikke helt klart hva som oppfattes som del av forsøket. Prosjektleder hos en fylkesmann sier f eks.: «*Vi deltar i planforum akkurat som før, og følger det løpet som ligger der med møte i tidlig fase og kanskje et nærmere offentlig ettersyn. Samordningsprosjektet kommer først inn når planene ligger ute.*» (vår understreking) og skulle avskjæring av innsigelser bli aktuelt, «*vil dette fortrinnsvis skje i saker der fleire parter har motstridende motsegner, og som del av ei samla planløsning partane kan einast om*» (vår understreking).

At oppstartfasen eller varselfasen skulle være en del av forsøket har vært viktig, men her har ikke Fylkesmannen noe fornyet eller utvidet samordningsansvar i henhold til rammene for forsøket. Det er ikke en del av forsøket, noe flere av informantene pekte på som en svakhet. Mange var opptatt av at det er viktig å være tidlig inne i planprosessen for å tilkjenne hvilke interesser det er viktige å ivareta. Noen embeter tar selv initiativ til ad hoc samordningsmøter i oppstartfasen når det kommer utfordrende saker på bordet, mens andre har etablert mer permanente ordninger for å ivareta dette behovet. For eksempel har fylkesmannen i Vestfold etablert egne rutiner for denne fasen som er nedfelt i et eget skriftlig meldeskjema. Ordningen er frivillig for statsetatene å være med på, men er blitt positivt mottatt. I saksbehandlingsreglene står det: «Statsetaten inviteres til et dialogmøte med fylkesmann Erling Lae (i uke 5 i oppstartfasen)». Disse møtene er først og fremst tenkt som et samtaleforum for statsetatene. Her har man derfor innført en form for dialogmøte med statsetatene i oppstartfasen der de vil varsle innsigelse. Statsetatene må melde fra til fylkesmannen dersom de vil varsle innsigelse, og kopi av eventuelle brev som sendes til kommunene skal også sendes fylkesmannen. Det synes å fungere «skjerpene» for statsetatene at man med dette på et tidlig tidspunkt må være veldig tydelige og konkrete på hva de viktige regionale og nasjonale interessene er i den enkelte saken. Etaten sender så brevet selv til kommunen, men da har saken blitt betydelig bearbeidet gjennom den prosessen en har hatt gjennom fylkesmannen, og ifølge vår informant blitt kvalitativt bedre, tydeligere og mer konkret.

Betegnelsen «varsel om innsigelse» er mer eller mindre gått ut av bruk hos fylkesmanns-embetene⁹ som følge av klare signaler fra KMD. I stedet brukes begreper som «kan komme i konflikt med nasjonale og regionale føringer», eller «vilkår for egengodkjenning» for å få en mer positiv ordbruk enn «varsel om innsigelser» er. Vilkår for egengodkjenning betyr at dersom vilkårene ikke er oppfylt har vi med en innsigelse å gjøre. Gjennom det får en likevel signalisert at det kan komme en innsigelse senere. Begrepet varsel om innsigelser brukes også i mindre grad av statsetatene, ifølge en av våre informanter. Andre embeter gjør ikke noe spesielt ut av oppstartfasen ut over det som er foreskrevet i PBL, men noen bruker Regionalt Planforum når det er snakk om varsel om innsigelse. Enkelte embeter er også opptatt av å få saker som er under arbeid, til en slags «underveishøring». Her kan også planforum brukes. Hensikten er å ha mer kontakt underveis.

Det er i høringsfasen samordningen først og fremst finner sted. Det fungerer stort sett slik at statsetatene sender sine uttalelser til fylkesmannen 2 uker før kommunens frist løper ut. FM skriver så sammen de ulike uttalelsene og sender et brev til kommunene, med etatenes uttalelser som vedlegg.

Når det gjelder samordning av faglige råd, så skjer det i Sør-Trøndelag, Rogaland og Buskerud. Her har man vært opptatt av dette fordi det i faglige råd ligger mye god informasjon og veiledning til kommunene. Det pekes på at samordninga på denne måten blir mer tydelig. Det gir mer oversikt ikke minst for kommunene ettersom jo en statsetat kan ha mange faglige råd og innsigelser til samme plan. Man har tidligere også gjort forsøk med å samordne dette i Vestfold, gjennom et felles brevark mellom Statens Vegvesen, Fylkesmannen og NVE. Dette gikk man bort fra fordi det ikke var særlig vellykket. De øvrige har valgt å holde faglige råd utenfor samordningen, først og fremst av kapasitetsmessige årsaker. Enkelte statsetater gir faglige råd, men disse blir ikke samordnet av FM.

Det er ikke foretatt store endringer av designet underveis i forsøket. Noen har etablert faste dialogmøter med statsetatene og andre har jobbet bevisst med klargjøring av roller og ansvar både overfor statsetatene og overfor kommunene for å tydeliggjøre handlingsrom, forventninger og ansvar. Noen har omorganisert ansvaret for samordningen for å gjøre arbeidet mer effektivt, og det har vært foretatt enkelte presiseringer av rutiner etc.

4.3 NASJONALE OG VIKTIGE REGIONALE HENSYN- FORANKRING, BEGRUNNELSE OG INNSLAGSPUNKT FOR INNSIGELSE

Her har forsøket bidratt til en større bevisstgjøring. Det gjelder særlig bedre forankring av innsigelser. De fleste har jobbet mye med bedre rutiner for å bli tydeligere og for å hjemle innsigelser bedre i forhold til nasjonal politikk. En del møtevirksomhet har gått med for å få dette til, især i forsøkets første fase. Forsøket har også bidratt til økt bevisstgjøring i statsetatene. En av våre informanter sa det slik:

⁹ Selv om vi finner omtale av «varsel om motsegn» i embetets rutineskriv fra 2013.

«Jeg tror at den største gevinsten i forhold til andre etater er at du får en slags standardisering i statsetater som ikke bruker innsigelsesinstituttet noe særlig, at de blir lært opp til å bruke rett type begreper, rett type begrunnelser, rett type forståelse».

Våre informanter hos fylkesmennene opplever at statsetatene i hovedsak mener at det er nyttig å diskutere begrepsbruk og begrunnelser. Dette går også tydelig frem i det følgende:

«I vårt fylke mener vi det har vært lite misbruk av innsigelsesinstituttet og at behovet for samordning har vært mest aktuelt i større vegsaker. Vi tenkte likevel at forsøket kunne virke skjerpende for oss alle sammen, at vi både ville bli bedre til å samhandle, men også til å tenke gjennom og begrunne innsigelsene våre enda bedre. Ut fra regjeringens signaler om å lytte til kommunene ville vi også gjennom forsøket bidra til at kommunene begrunner bedre hvorfor de i enkelte tilfeller ser seg nødt til å planlegge i strid med nasjonale og viktige regionale føringer. Dette vil styrke både forståelsen og respekten for hverandres roller og ansvar, og bidra til mer opplyste diskusjoner og avgjørelser, også i eventuelle saker som skal gå til departementet. Når vi i regionalt planform diskuterer og begrunner hvorfor de ulike hensynene er viktige, er det også et ledd i forsøket. Sånn sett håper vi på bedre forståelse også for nasjonale hensyn, samtidig som vi har forpliktet oss til å forstå kommunene bedre».

Det er imidlertid fortsatt en del utfordringer som ikke synes løst. I et av fylkesmannsembetene beskriver prosjektleder det slik:

«Det var sagt i begynnelsen av pilotprosjektet at alle departementene skulle nivellere sine innsigelser i forhold til sine direktorat. Det har ikke skjedd, så det er ei utfordring fortsatt at det ikke er klargjort hvor innslagspunktet for å gi innsigelser skal ligge fra en del departementer og direktorater. Det er ei problemstilling som vi har gitt tilbakemelding til KMD gang på gang uten at vi opplever at en tar tatt seriøst tak i det».

Dette er uttrykt i en sammenheng hvor denne type utfordringer særlig er knyttet til innsigelser fra NVE og Statens vegvesen. Her synes det å være en del uklarheter mellom de retningslinjene som foreskrives i innsigelsesrundskrivet og andre interne retningslinjer.

Troms, som kom med i andre pulje, har brukt høsten 2015 til å oppdatere sine retningslinjer for bruk av innsigelser, og kobler dette til forsøksprosjektet. I disse retningslinjene har de tydeliggjort nasjonale og viktige interesser og hensyn på sine ansvarsområder, og etterlyser tilsvarende klargjøring fra samtlige sektormyndigheter med innsigelsesrett.

4.4 RELASJONER TIL STATSETATENE

Mange ansatte hos fylkesmannen har erfaringer også fra «den andre siden av bordet», f.eks. fartstid i andre statsetater eller i kommuner. En hadde selv opplevd at den etaten han jobbet i tidligere brukte innsigelser i for stor grad, noe som hadde skapt et dårlig samarbeidsklima mellom etaten og den aktuelle kommunen. Det at man har mer kontakt med enkelte statsetater fordi man enten er samlokalisert eller møtes hyppig preger også relasjonen. Flere informanter oppgir at forsøket har bidratt til at man blir bedre kjent på tvers av statsetatene, som en av dem uttrykker det:

«I forbindelse med oppstart i prosjektet inviterte vi alle de regionale statsetatene til møte. Det var nyttig å møte alle, bli litt mer kjent med dem. Se hvem de er rett og slett, og få et personlig forhold til dem. Det gjør det lettere å samarbeide pr. telefon og e-post senere».

I samtlige fylker er det noen av statsetatene som er mer involvert enn andre, og det er også relativt mange som nesten aldri er involvert, først og fremst fordi deres fagområde ikke er berørt. Men det gis også tilbakemelding på at kommunene kan være litt usikre på hvilke etater som berøres, og at det ikke alltid er like lett å huske på alle sammen. I flere fylker tar fylkesmannen en sjekk av kopimottakerne for at alle som skal ha varsel blir varslet. En annen informant mener det er problematisk når enkelte etater kun ønsker å motta varsler som berører dem direkte, noe som betyr at informasjonen må siles og det kan lettere oppstå personlige feil.

En annen utfordring er at statsetatenes regionale inndeling ofte går på tvers av fylkene. Noen etater har regioner som dekker flere fylker, men også der fylkene blir delt. Det gjelder f.eks. NVE, som også har gitt tilbakemelding til enkelte fylkesmenn om at de legger godt merke til at forsøket praktiseres ulikt i ulike embeter. Her har det gitt seg utslag i ulike praksiser mellom NVE sentralt og regionalt. NVE sentralt har uttalt at de kun vil gi uttalelser til kommuneplanen. I region Midt hevder de tvert imot at kommuneplanen blir for grovmaske, og at de må kunne gi innsigelser til en reguleringsplan fordi det er først der en kan vurdere problemstillinger som f.eks. har med skredfare å gjøre. Andre har ingen regionalinndeling i det hele tatt, sånn som Jernbaneverket. En del av problemstillingen når det gjelder statsetatene er at det forekommer overlappende saksområder og myndighet mellom enkelte statsetater, FM og FK. Det gjelder f.eks. i mange saker innenfor areal og transport, samt beredskap. En etat, Statens Vegvesen har dessuten flere roller å ivareta samtidig ettersom de både er vegeier og forvaltningsmyndighet. Dette opplevs som forvirrende i enkelte saker.

Overlapp kan gi seg utslag i det en informant betegner som «doble innsigelser» i saker der etatene har sammenfallende kompetanse. Det gjelder f.eks. støy, der både fylkesmannen og Statens Vegvesen har myndighet.

4.5 FORHOLDET TIL KOMMUNENE

Forholdet til kommunene er mangefasettert og varierer med hvordan forsøket er designet i det enkelte fylke. For noen er involvering av kommunene først og fremst aktuelt ved avskjæring av innsigelse. I flere embeter forstås intensjonene med forsøket som at kommunene ikke bør merke noe til den statlige samordningen, at det skal bli enklere for dem, noe som går frem av denne uttalelsen:

«Vi har vel tenkt at kommunene i grunnen ikke skal merke så mye til forsøket fordi de har bedt om en enklere plansaksbehandling og det blir ikke noe enklere for dem hvis de skal delta i en masse møter. Staten får organisere seg i forkant, og så kan kommunene heller tjene på en entydig tilbakemelding».

I fylker hvor f eks det regionale planforum i større grad er tenkt inn som relevant for forsøket (f eks Nordland) legges det vekt på den ambisjonen forsøket deler med planverket mer allment, å involvere statsetatene tidligere i planprosessene.

Dårlig begrunnede innsigelser er for eksempel noe som ikke lenger skal komme til kommunene, men ryddes opp i gjennom samordning. Samtidig legger flere av fylkesmennene vekt på at det i utgangspunktet er kommunenes ansvar at planene ikke kommer i konflikt med nasjonale og regionale interesser. De opplever at ikke alle kommunene i stor nok grad er sitt ansvar bevisst her.

«Vi har fokus på at kommunen må ta sitt ansvar som planmyndighet. Både når det gjelder nasjonale føringer og retningslinjer, det er jo i første omgang deres ansvar at deres planer er i tråd med viktige nasjonale interesser (...) Kommunen er planmyndigheten og må være seg den bevisst også når de jobber med private».

Når det gjelder i hvilken grad forsøket bidrar til økt kommunalt selvstyre, er det delte meninger. Noen mener at det ikke har noen betydning unntatt indirekte ved at en får luket bort en del unødvendige/ubegrunnede innsigelser som egentlig var uttrykk for at man undervurderte kommunenes rolle som planmyndighet. Her er det da FMs veiledningsrolle overfor statsetatene som trer inn. Enkelte påpeker også at forsøket kan ha den motsatte effekt. Dvs. at noen kommuner opplever at det er staten som blir sterkere gjennom samordningen. Det kan i tillegg oppleves som massivt å motta ikke bare et samordnet brev, men opp mot 30 vedlegg i tillegg. Signalene fra regjering og departement har imidlertid vært svært tydelige på at det kommunale selvstyre skal styrkes. Ifølge en av våre informanter hos fylkesmannen er det noen kommuner som forsøker å «teste» det kommunale handlingsrommet ved å spille inn tiltak i kommunale planer som ikke er tilstrekkelig utredet.

4.6 FORHOLDET TIL FYLKESKOMMUNEN

Fylkeskommunene er ikke omfattet av samordningsprosjektet, men er regional planmyndighet med et betydelig samordningsansvar. I PBL §5-3 om regionalt planforum heter det blant annet at hver region bør ha et regionalt planforum, opprettet og ledet av fylkeskommunen som regional planmyndighet. Her «skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. (...) Statlige

og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta.» (vår understrekning).

Kulturminnevernet er et fylkeskommunalt ansvarsområde som ikke er en del av samordningsforsøket, noe flere av informantene i fylkesmannsembetene beklager. I tillegg er fylkeskommunen innsigelsesmyndighet i andre saker, som jo heller ikke samordnes.

Det oppleves som at det er stor forskjell mellom de enkelte fylkeskommunene i landet, som også virker inn på forsøket. I det hele tatt avdekker og understreker forsøket de uklarhetene og konfliktlinjene mellom regional stat og fylkeskommune som er velkjente fra andre sammenhenger. Forskjellene kommer f.eks. til uttrykk i hvordan Regionalt planforum fungerer. Regionalt planforum er den arena som i første rekke skal fungere som en arena der kommunene skal kunne møte en samlet stat i en tidlig fase. Regionalt planforum fungerer veldig godt i noen fylker, i andre mindre godt. Der det fungerer godt er det da særlig i forhold til å diskutere vanskelige eller konfliktfylte saker på et tidlig tidspunkt. Her har planforum fått en viktigere rolle gjennom forsøket.

Fylkesmannen i Oppland, som kom med i andre runde av forsøket, ønsket i utgangspunktet at også fylkeskommunen skulle være en del av forsøket. Selv om det ikke lot seg gjøre bruker man regionalt planforum og tidlig dialog der som en del av forsøket.

Også i Aust-Agder trekkes FK med, ikke som en følge av samordningsprosjektet men fordi man allerede hadde etablert en samarbeidsmodell lenge før samordningsprosjektet ble igangsatt. Her fungerer også planforum godt, især i tidlig fase. Kommunene kan komme og legge fram sine planforslag, og det er også en god arena for statsetatene til å formidle sine interessefelt. Både fra fylkesmann og fylkeskommune betraktes forsøket nærmest som en formalisering av en allerede etablert praksis, og at effektene av forsøket som sådan er vanskelig å etterspore.

Fylkeskommunen har blitt involvert i forsøket også i Nordland, bl.a. i den forstand at det er utarbeidet en «rutinebeskrivelse for effektive avklaringer i arealplanleggingen», som ikke bare omfatter de statlige myndigheter med innsigelsesmyndighet, men også fylkeskommunen. Mer konkret er det utviklet en felles mal for hvordan både statlige fagorganer og fylkeskommunen skal gi tilbakemeldinger til kommunale planer. I Nordland har man forsøkt å lage en «mellomhøring» (også kalt «svenskemodellen») i tilstrekkelig god tid før høring for å kunne oppklare og løse eventuelle konfliktpotensialer som kan ha dukket opp i prosessen mellom oppstartmelding og høringsforslag. I intervjuene vurderes dette som et positivt bidrag til planprosessene av både fylkesmann, fylkeskommune og kommune¹⁰.

¹⁰ Vi har kun intervjuet representanter for 1 kommune i Nordland, men gjennom individuelle intervju med planlegger og planutvalgsleder. Vi gjør her oppmerksom på at fylkesmannen i Nordland, i etterkant av intervjuene har meldt tilbake (som respons på et rapportutkast) at det har vist seg å være vanskelig å gjennomføre slike mellomhøringer., bl.a. fordi a) Dersom planforslaget er klart, ønsker kommunene heller å legge planen ut til offentlig ettersyn; b) Det kan også være vanskelig å få alle etater til å gi presise tilbakemeldinger, og til rett tid; c) Det kan være vanskelig å oversende et nærmest ferdig planforslag til statsetatene, før planen er godkjent av administrativ og politisk ledelse i kommunen (også i forhold til offentlige postlister og innsyn);

I Hordaland er det forholdet mellom fylkesmannen, statsetatene og kommunene som dominerer i prosjektleders presentasjon av forsøket, og gjør et poeng av at men ikke la opp til noen endring i hvordan man forholder seg til fylkeskommunen:

«Vi har lang tradisjon i å samarbeide nært med den dyktige planadministrasjonen i fylkeskommunen, så vi tenkte jo gjennom det - hvordan skal vi gjøre dette uten å endre på det forholdet. (...) Vi vet at de var skeptiske i starten av det her og det ga de tydelig uttrykk for (...). Så de ønsket jo ikke å være med på dette. Men vi har vært åpne på at hvis det er planer som grenser nært opp mot deres område, så er vi veldig åpne for å ta de med hvis de ønsker det.»

I enkelte fylker kan planforum tas med ut til den enkelte kommune når det er snakk om en kommuneplan der kommunen får møte administrasjonen i de ulike statsetatene også. Det vil også da være en god arena for statsetatene til å formidle sine interesser og det de skal ivareta i planprosessen. Det gir også en mulighet for å utvikle bedre forståelse for de gangene man må ta i bruk innsigelse, og begrunnelsene for det. Der det ikke fungerer kan det være fylkesmannen selv som ivaretar kontakten med kommunene, noen inviterer seg selv til kommunene, og ivaretar også i noen tilfeller den planfaglige veiledningen. Det er også eksempler på fylkeskommuner som er svært aktive og dyktige i sin planfaglige veiledning, men som ikke ønsker å bidra til Fylkesmannens samordning gjennom planforum, noe som kanskje kan tolkes som et uttrykk for en slags maktkamp mellom de to myndighetsorganene?

Det er som kjent store forskjeller mellom kommunene langs mange variabler, særlig størrelse og hvor stor aktivitet det er i kommunene. Det virker også inn på hvordan de benytter seg av denne muligheten til kontakt med fylkesmannen.

4.7 IVARETAKELSE AV OVERORDNEDE REGIONALE OG NASJONALE HENSYN

Forsøket har bidratt til at innsigelser begrunnes bedre. Det vil si at det blir tydeligere hvor de er hjemlet i forhold til lovverk og regionale og nasjonale interesser. Ifølge informantene i Vestfold innebærer dette at:

«innsigelsene er kvalitativt bedre, at de er tydeligere og mere konkrete slik at det er lettere for kommunene å forstå hva innsigelsene egentlig går på og hva som eventuelt skal til for å imøtekomme dem, og ved at statsetatene er blitt flinkere til å definere sin nasjonale interesse».

Det er ganske gjennomgående i intervju materialet at informantene var opptatt av at forsøket virker skjerpene, spesielt når det gjelder det å begrunne innsigelser bedre. Her ligger det også en viss læringseffekt, kanskje især overfor etater som sjelden gir innsigelser.

d) Selv om offentlige etater får gått igjennom planen, gjøres det ofte endringer av politisk ledelse rett før planen legges ut til offentlig ettersyn. Dermed har mellomhøringen mindre effekt enn ønsket.

Det som oppleves som utfordrende for noen av embetene er at det ikke er lik praksis i samme statsetat i ulike regioner. Det som gir innsigelser i en region fører ikke nødvendigvis til en innsigelse i en annen region selv om vi snakker om samme problematikk og samme statsetat. Slike forskjeller kan det også være mellom Fylkesmenn. Som en av våre informanter uttaler: «Fylkesmannen i [fylke] gir aldri innsigelser i forhold til støy, det gjør fylkesmannen i [fylke].».

I sine rutinebeskrivelser har fylkesmannsembetene, f.eks. Hordaland og Troms utarbeidet oversikter over hvilke nasjonale arealinteresser de som embeter skal ivareta. Flere etterlyser tilsvarende oversikter for de øvrige statsetatene. Jernbaneverket har i sin veileder fra 2015 gjort nettopp det. Særlig fra fylkesmannen i Troms uttrykkes det i klartekst at den type sammenstilling, presentasjon og vurdering av egen sektors arealinteresser i planleggingen er noe alle statlige sektorer bør utarbeide. På den måten kan man få en samlet oversikt over de statlige arealinteressene på et mer detaljert og konkret nivå enn det som fremgår av mer overordnede nasjonale retningslinjer og styringsdokumenter.

4.8 SENTRALE AMBISJONER I FORSØKET

4.8.1 TIDLIG KONFLIKTAVKLARING

Dette er en sentral ambisjon at forsøket skal bidra til tidlig konfliktavklaring i planprosesser, men samtidig er det enkelte som hevder at forsøket som sådan ikke kan bidra mye til konfliktavklaring, og videre at det er klare motsetninger mellom ambisjonene om rask saksbehandling, dialog og tidlig avklaring.

Kommunene sitter imidlertid med nøkkelen her. Tidlig avklaring forutsetter at kommunene benytter seg av muligheten til å komme tidlig i dialog med fylkesmannen ifølge en av våre informanter, noe som kan være en modningsprosess for kommuner som ikke er vant til denne løsningen. Her er det stor variasjon mellom kommunene. Som en av våre informanter uttrykte det:

«Kommunen som planmyndighet vil alltid kunne få de avklaringene de ønsker. Skal vi få til tidlig avklaring er vi helt avhengige av at planmyndigheten selv legger opp til det. Vi kan ikke pålegge dem tidlig dialog, vi må bli invitert til det».

Enkelte mener at de har fått dette til der man har tatt inn oppstartfasen som en del av forsøket. I høringsfasen er det jo for sent, så om forsøket skal kunne bidra med noe her må man komme tidligere inn. Det er kanskje særlig i forbindelse med utarbeiding av planprogrammet at slik tidlig konfliktavklaring kan gjøres, og i perioden mellom planprogram og oppstartvarsel. Samtidig er ofte det konkrete planinnholdet ganske mangelfullt beskrevet ved oppstart, så det er vanskelig for statsetatene å vurdere om det eventuelt går i retning av konflikt med de nasjonale arealinteresser de selv forvalter. Og det er i denne konteksten at flere (i særlig grad Nordland) trekker fram det de omtaler som «svenskemodellen, med en mellomhøring» før det planforslaget som skal sendes på høring behandles politisk i kommunen (se imidlertid note 10, kap 4.6).

4.8.2 RASKERE PLANPROSESS

Her er informantene hos fylkesmannsembetene entydige. Som en informant sier, så går det «*verken raskere eller senere, vi forholder oss til fristen*». Forsøket i seg selv bidrar ikke til en raskere planprosess. Tidsfristene er de samme, det er bare statsetatene som har fått kortere tid på seg, men det virker ikke inn på planprosessene som sådan. Flere fylkesmenn får tilbakemeldinger fra statsetatene, flere nevner særlig Statens vegvesen, om at de sliter med å overholde den forkortede tidsfristen. I de aller fleste tilfellene klarer etatene likevel å levere i tide. Fylkesmannsembetene er ikke i en posisjon til å vurdere om planprosessene samlet sett er blitt raskere, for som en informant uttalte:

«90% av tidsbruken er det kommunene som kontrollerer».

Ved avskjæring av innsigelser kan en spare en noe tid i etterkant. Noen hevder at planprosessene kan ta lengre tid når man inviterer til underveishøring, og bruker mer tid på prosessen mellom varslingsfasen og høring. Det som kan bli tidsbesparende er at prosessen blir så god at det blir færre innsigelser og at prosessen etter høringsfasen kan gå raskere. Ved tidlig dialog der innsigelser unngås vil planprosessen derfor kunne bli mer effektiv.

4.8.3 BEDRE PLANER

Samordningsforsøket kan bidra til at planene blir bedre ved at viktige regionale og nasjonale hensyn i større grad tas inn. Ellers er nøkkelen til bedre planer kompetanse i kommunene, og at en er bevisst hvilke planer en skal lage. Jevnt over synes planene å være gode, og der har ny PBL bidratt positivt og gitt et løft i kommunene. De fleste har oppdaterte kommuneplaner, som i seg selv gjør at mange saker løses fordi de er forankret i en kommuneplan. Mange kommuner er også blitt flinkere til å ta konfliktene i kommuneplanen slik at når reguleringsplanene kommer så er konfliktene allerede klarert. Det er svært sjeldent at planer ikke blir godkjent, men det er lite som tyder på at samordningsforsøket har hatt noen effekt her. Indirekte kan en effekt av samordningsforsøket være at statsetatene må følge med når kommuneplanens arealdel fremmes. Får man til gode dialoger der kan mange avklaringer gjøres ferdig før reguleringsplanene og byggesakene kommer. Prosjekter som er forankret i kommuneplanen gir raskere saksbehandling. Det at færre saker sendes til departementet for avgjørelse, men blir løst lokalt kan også være tidsbesparende.

4.9 AVSKJÆRING – EN SJELDEN FUGL

Den individuelle tilpasningen mellom embetene gir seg også utslag i hvordan de rapporterer inn resultater av forsøket, noe som gjør en direkte sammenligning mellom embetene vanskelig. Vi har heller ikke tall fra samtlige embeter. Et gjennomgående trekk er likevel at antall avskjæring er svært lavt i samtlige av embeter vi har mottatt opplysninger fra.

I førstepuljefylkene Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland var det ingen avskjæring i 2014, og i de siste to heller ikke i 2015¹¹. I 2015¹² oppgir ytterligere tre embeter (Telemark,

¹¹ Ikke mottatt 2015-tall fra Hordaland.

Oppland, Troms) at det ikke har vært avskjæringer, mens det har vært 1 avskjæring i hvert av fylkene Rogaland, Møre- og Romsdal og Vest-Agder. Det fylket/embetet som her skiller seg ut er Vestfold. Av totalt åtte rapporterte avskjæringer disse to årene finner vi fem¹³ i Vestfold.

Mens faktiske avskjæringer er så vidt få at de vanskelig kan sies å prege det landskapet i bygd og by det faktisk planlegges for, så kan man spørre om ikke topografien i det institusjonelle landskapet blir påvirket – altså at den makt som tillegges fylkesmannen ved at innsigelser fra statsetater **kan** bli avskåret, medfører endringer i statsetatenes praksis.

I tilknytning til spørreundersøkelsen (se kap. 5.9.) ser vi at tre respondenter har kommentert erfaringer med - eller vurderinger av - den avskjæringsordningen som er etablert i og med forsøket:

«Vi opplever at avskjæring brukes lite (...) Vi opplever at Fylkesmannen avskjærer innsigelser selv om det åpenbart er nasjonale interesser involvert, og at Fylkesmannen i liten grad tar faglig stilling til innsigelsen, men kun baserer seg på formaliteter. En avskjæring gjør at meglingsinstituttet forsvinner og ikke vil fungere som sikkerhetsventil, noe som kan gi mer konflikt og at departementet må involveres i større grad. Vi mener dette ikke er intensjonen med samordningen. Bruken av avskjæringen må derfor begrunnes betydelig bedre enn i dag, i likhet med kravene vi har til våre innsigelser. Vårt inntrykk er at det er tilfeldig hva som blir avskåret».

«Har ikke hatt saker der det har vært avskjæringer, ennå. Men det er ikke sikkert det blir så mange av det, da vi ikke har mange innsigelser i utgangspunktet».

«Dette med at en etat eventuelt har anledning til å avskjære innsigelser syns jeg er et blindspor».

Og ytterligere en av respondentene har forslag til hvordan avskjæringsordningen kan videreutvikles:

«For å unngå dei negative effektane av samordninga nemnd over meiner eg Fylkesmannen sitt samordningsapparat først bør tre inn når kommunen har behov for ein meir eintydig stat, og ikkje i alle saker der motsegn er aktuelt. Det kan til dømes vere eit system der kommunen kan be Fylkesmannen bruke avskjæringsretten, evt be Fylkesmannen kalle inn til eit dialogmøte. Trass alt er det berre eit fåtal (forholdsvis) saker/planar der det verkeleg er trong for å samordne ein ikkje koordinert stat» (vår understrekning).

For å gi et inntrykk av hvordan antall avskjæringer forholder seg til antall plansaker omfattet av forsøket i ulike fylker, presenterer vi noen utvalgte eksempler fra 2015 for enkelte fylkesmannsembeter:

I **Rogaland** ble til sammen 68 uttalelser fra statlige etater samordnet. Av disse inneholdt 20 innsigelser. Dette igjen førte til at fylkesmannen sendte 43 samordnede statlige uttalelser til

¹² For andrepuljefylkene er tallene regnet fra oppstart av forsøket

¹³ Inkludert en delvis avskjæring.

kommune-, kommunedel- og reguleringsplaner. I **Sør-Trøndelag** var det totalt 178 innsigelser¹⁴ til regulerings- og kommunale planforslag. Fylkesmannen i **Vestfold** hadde i løpet av året til sammen 27 plansaker omfattet av innsigelsesforsøket. Av disse ble 14 samordnet med innsigelse. En sak ble løst mellom partene. Ca. halvparten av innsigelsessakene ble løst før mekling, enkelte saker var fortsatt under behandling når våre tall ble innhentet. I **Møre og Romsdal** har fylkesmannen samordnet 20 innsigelsessaker etter forsøkets oppstart. **Oppland** har likedan behandlet 10 plansaker med innsigelse. I **Troms** omfattes kun planer med oppstart etter forsøkets oppstart, og de første sakene kom til høring ved årsskiftet 2015/2016. Fylkesmannen har følgelig ikke hatt behov for samordning i løpet av 2015.

4.10 FYLKESMANNSEMBETENE OPPSUMMERT

Fylkesmennene var generelt svært positive og åpne for forsøket i oppstartsfasen, noe også det høye deltakerantallet gjenspeiler. Forsøket ga rom for individuell tilpasning, og det har gitt seg utslag i at det praktiseres noe ulikt fra embete til embete. Tilpasninger har vært gjort ut fra interesseområde, behov og ressurser. Det som også trekkes fram fra de fleste er at forsøket har bidratt til bedre og tidligere dialog med statsetatene, noe som både er positivt i seg selv og som også bidrar til å utvikle felles forståelse. De samlede vurderingene fra fylkesmannsembetene er noe varierende:

«for å være ærlig så synes jeg vel ikke at samordningsprosjektet har tilført planprosessen i dette fylket noe særlig rett og slett. Vi hadde etablert en tidlig dialog og en veldig god kunnskapsbasert forvaltning og tillitt som var etablert, det har nok i realiteten overflødiggjort samordningsprosjektet for vår del».

«Hvis du spør meg om dette (forsøket) er en ubetinget suksess, så tenker jeg at det er nok litt sånn marginalt hvor mye dette har effektivisert planprosessene i vårt område. Men vi er også åpne for at kanskje kan vi gjøre dette på en enda bedre måte, kanskje vi kan være enda mer aktiv i dialogen med kommunene for å søke etter løsninger.»

Flere av informantene sier at de gjennom forsøket er blitt bedre kjent med, og fått større forståelse for de ulike statsetatene. Enkelte har også opplevd å få tettere kontakt med kommunene. Forsøket har til en viss grad bidratt til at berørte parter møtes tidligere enn før, noe som igjen kan føre til tidligere konfliktavklaring. Dette gjelder særlig fylkene som har tatt inn oppstartsfasen som en del av forsøket. Her spiller regionalt planforum en viktig rolle. Kommunene sitter på en nøkkelrolle, og fylkesmennene er avhengig av at kommunene benytter seg av tilbudet om dialog for at tidlig konfliktavklaring skal være mulig. Vår undersøkelse avdekker store forskjeller i hvor godt regionalt planforum fungerer i hvert enkelt fylke.

¹⁴ 119 til reguleringsplanforslag og 59 til kommuneplanforslag

Statsetatene har i realiteten fått kortere behandlingstid, som følge av at leveringsfristen til kommunene er uendret (6 uker). Ved avskjæringer spares en del tid i etterkant, men antall avskjæringer er lavt over hele landet. Forsøkets viktigste bidrag til raskere planprosesser er tidlig dialog mellom partene. Det bidrar til at flere konflikter løses lokalt. At færre saker sendes departementet for løsning bidrar i noen grad til raskere planprosesser.

Gjennom ny PBL har kommunale planer jevnt over blitt noe bedre, og flere kommuner enn tidligere har i dag oppdaterte kommuneplaner. Dette bidrar i seg selv til færre konflikter. I følge informantene våre har forsøket i seg selv i liten grad bidratt til bedre planer, men statsetatene er blitt flinkere til å definere sine nasjonale interesser og begrunne en mulig innsigelse bedre enn tidligere. Flere av våre informanter tenker seg at på sikt kan tydeligere innspill fra statsetatene også føre til at planene blir enda tydeligere.

5 STATSETATENES VURDERINGER

Første del av kapittelet (kap. 5.1 - 5.8) er basert på intervjuer med planansvarlige personer i et utvalg statsetater: Statens Vegvesen, NVE, Mattilsynet, Jernbaneverket, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Forsvarsbygg. Utvalget av etater er foretatt i samråd med oppdragsgiver, og er basert på etatenes faktiske rolle i innsigelsesordningen (bl.a. hyppighet i bruk av innsigelser, variasjon i faglig tematikk). Andre del (kap 5.9) har basis i spørreundersøkelsen.

5.1 STATENS VEGVESEN

Statens Vegvesen er den etat som avgir flest innsigelser av samtlige statsetater. De avgir innsigelser i saker som angår riksveinettet 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. Statens Vegvesen er delt inn i fem regioner med egne kontorer. Region Vest, Region Midt, Region Nord, Region Sør og Region Øst.

I Region Vest har forsøket ikke ført til store endringer bort sett fra den kortere tidsfristen som oppleves som en stor utfordring, ikke minst fordi Rogaland er et fylke med stor aktivitet og derfor mange saker. 2 saker er blitt avskåret av fylkesmannen, begge gikk til KMD som ga etaten medhold. Forsøket har kanskje ført til større bevissthet i forhold til innsigelser og tydeligere begrunnelser, men dette var man oppmerksom på også før forsøket. En av våre informanter uttalte «*innsigelser sitter ganske langt inn hos oss*». Ifølge denne informanten skjedde det en endring i 2005. Det man er blitt tydelig mer bevisst på er hvilke av de tre rollene etaten ivaretar til enhver tid. Etaten er ellers opptatt av å fange opp hva kommunene mener. Dersom de opplever at forsøket har vært positivt for dem, så er det det viktigste også for etaten.

I Region Nord ble det ikke ved oppstart av forsøket foretatt noen særskilte vurderinger i etaten/Vegdirektoratet vedrørende behovet for samordning, og om samordningen ville ha konsekvenser for Statens Vegvesens bruk av innsigelser. Man «*bare aksepterte at det skal være sånn*». Dette skyldtes at man ikke så det som en sak «*som gjør at Statens Vegvesen ikke får utøvd sitt mandat. så jeg tror holdninga var at vi gjør som alle andre gjør*».

Vår informant i Region nord har ikke erfaring fra tiden før forsøket, men har hentet informasjon i etaten og Vegdirektoratet som tilsier at «*hovedinntrykket er at forsøket har bidratt til et bedre faglig samarbeid med fylkesmannen og tilgang til et større faglig nettverk knytta til planlegging. Det er blitt enklere å ta kontakt.*»

Region Nord opplever ikke å være tidligere inn i planprosessene enn før, men viser til at de deltar i regionalt planforum og gjerne diskuterer planutkast der. Når høringsutkastet først foreligger, «*og vi ser at det ligger an til innsigelse, så kontakter vi kommunen, men da er*

saken kommet så langt at det er vanskelig for kommunen...det er liten vilje da - og det er jo mer eller mindre forståelig - til å trekke planen».

Etaten opplever ikke at fylkesmannens mulighet til å avskjære innsigelser påvirker arbeidet med vurderinger av konkrete planer:

«...vi opplever ikke at ansatte i Statens Vegvesen [begrenser eventuelle innsigelser] på grunn av det, eller at det har noe med fylkesmannens oppgaver og myndighet [å gjøre]. De tenker veldig faglig. Det jeg mer hører, kan være - selv om jeg heller ikke tror det har stoppa dem - det er holdninga til den nye regjeringa, at ting skal gå fort og at lokalt selvstyre skal vektlegges tyngre enn tidligere».

Det synes klart at disse signalene diskuteres internt, men samtidig er det vanskelig å konkludere med hvilken effekt de oppleves å ha. Antallet innsigelser har variert sterkt mellom regionkontorets fire vegavdelinger, og har blitt redusert der hvor det har vært flest, men vår informant er usikker på årsaken:

«Altså, det er litt tosidig. ... der det normalt sett har vært veldig mange, der har antallet gått ned. Men om det skyldes de signalene der Jeg har det inntrykket at de fleste, selv om det ligger litt i bakhodet det her med at vi vet hva som gjelder eller vektlegges nasjonalt ..., så må vi uansett være tro til vår faglige ansvar. Det er jo sånn plansystemet er. Planmyndigheten, kommunen, har anledning å ta det her videre. Enten å godta innsigelsen, eller ta det videre opp i systemet. Vi må jo gjøre det vi mener faktisk er riktig uten å tenke på om det vil innskrenke lokalt selvstyre eller...»

Region Nord opplever at når de fremmer innsigelser som sektormyndighet (både fylkesveg og riksveg) eller som vegforvalter på riksveg / (med statlig eier), så er det uproblematisk. Men når SVV forvalter fylkesveg på vegne av fylkeskommunen «*der opplever vi av og til kan være problematisk, fordi det er litt uklart... Vi ønsker å bruke de samme begrunnelsene for innsigelser som vi bruker som forvalter av statlig veg, men der har vi fått ganske tydelige signaler fra fylkeskommunen i Nordland om at det passer ikke inn i begrunnelsene for at de fremmer innsigelse*». Region Nord opplever dette som langt mindre konfliktfylt i Troms og Finnmark, men har ikke en helt klar formening om hvilke organisatoriske ulikheter som er avgjørende for disse forskjellene: «*Vi er inne i en ryddeprosess også i Statens Vegvesen, vi skal lage en veileder for bruk av innsigelser der vi skal prøve å klargjøre det her*».

5.2 NORGES VASSDRAGS OG ELEKTRISITETSDIREKTORAT (NVE)

NVE er en stor og viktig etat i innsigelsessammenheng. Etaten har hovedkontor i Oslo, fem regionkontor og deler landet inn i 4 regioner. NVE Sør, med regionkontor i Tønsberg har ansvar for hele 6 fylker som alle deltar i forsøket; Aust-Agder, Rogaland og Vestfold i førstepulje, og Buskerud, Vest-Agder og Telemark i pulje 2. Region Midt-Norge strekker seg fra Saltfjellet i nord til Sundal i sør, og omfatter 72 kommuner og 4 fylker, der to av dem deles mellom henholdsvis Region Nord (Nordland) og Region Vest (Møre og Romsdal).

Region Nord omfatter alle de tre nordligste fylkene, og Region Vest omfatter deler av Møre og Romsdal, samt fylkene Hordaland og Rogaland.

Målt etter antall innsendte innsigelser, er NVE den 3 største innsigelsesmyndigheten. Innsigelsesraten er relativt stabil, og omfatter om lag 1000 saker i året. 95% av sakene er knyttet til skred/flom, resten på vern av vassdrag. Ettersom NVE i stor grad har et ansvarsområde knyttet til sikkerhet, er deres innsigelser især knyttet til flom- og skredfareproblematikk. På dette området synes avskjæring å være en uaktuell problemstilling.

En utfordring for region Midt-Norge er at to av fylkene er delt mellom flere etater. Det gir utfordringer i forhold til likebehandling. Et klart inntrykk fra denne statsetaten er økt tidspress på grunn av kortere tid. For NVE er det heller ikke noe mål å redusere antall innsigelser i seg selv. «Vi jobber jo med liv og helse», som en uttalte. Det gjelder især skred- og flomproblematikk. En annen representant for NVE uttaler:

«Fylkesmannen har stått bak alle innsigelsene våre. Vi har for det meste innsigelser knyttet til flom- og skredfare. Disse er godt forankret og vi kan ikke se at dette gjøres annerledes enn tidligere. Innsigelsene våre har holdt seg på omtrent samme nivå. Ser ikke at forsøket har hatt noen effekt på dette. Som før fremmes vi innsigelser kun når det er nødvendig, og vi har en høy terskel for å fremme innsigelse.»

Det innebærer noen ganger at det å konkretisere hva som er sterke regionale og nasjonale interesser er vanskelig, men forsøket har bidratt til økt bevissthet. I region Sør har man ikke sett noe behov for mer samordning enn det man hadde fra før. For NVE er det viktig å komme inn tidlig, og da er det først og fremst planforum som er arenaen. Planforum i Buskerud, Vestfold og Telemark har ifølge vår informant fungert best i forhold til de saker som etaten har hatt til behandling. I de andre fylkene er en utfordring blant annet reiseavstand for å delta på møter i planforum. Det er også en utfordring at det er ulike ordninger i de 6 fylkene. Vår informant peker på andre effekter av forsøket som økt byråkratisering og lengre avstand til kommunene:

«Det jeg opplever med innsigelsesprosjektet er at blir mer byråkratisering. Vi har fått en ekstra runde og at vi har fått lengre vei til kommunene. Vi opplever at mange kommuner henvender seg til FM i stedet for direkte til oss»

NVE Sør opplever altså at dialogen direkte med kommunen svekkes når uttalelsen sendes via Fylkesmannen. Her har man sterk tiltro til *samordning gjennom planforum* for å få til gode løsninger i forkant. NVE Sør er også kritisk til at forsøket er organisert så ulikt i ulike fylker og peker på behovet for en mer lik organisering om det skal gjøres permanent.

5.3 MATTILSYNET

Mattilsynet har innsigelsesrett i drikkevannsaker (HOD), samt i tilknytning til dyrevelferd og fiskehelse (NFD). Mattilsynet kan fremme innsigelse hvis Drikkevannsforskriftens krav til mengde og kvalitet på vannforsyningen trues av foreslått arealbruk (smittehygienisk barriere).

Mattilsynet er delt inn i fem regioner: Region Nord (Nordland, Troms, Finnmark og Svalbard), Region Midt (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal), Region Sør og Vest, Region Øst og Region Stor-Oslo. Hver region er igjen inndelt i avdelingskontorer med ansvar for hver sine kommuner.

Mattilsynet opplevde at forsøksprosjektet medførte en uheldig inngripen i deres faglige vurderinger. Region Øst uttaler seg slik:

«Vi opplevde at FM kom inn for å overta en myndighet som Mattilsynet hadde. Vi er jo et fagorgan som har både myndighet og fagkunnskap og makt til å gjennomføre det vi mente var faglig viktig for kommunal planlegging. Så opplevde vi at FM kom inn som et mellomledd. Hensikten var jo å redusere antall innsigelser, og det ble kalt samordning. Sånn som vi forstår det var den viktigste hensikten å avskjære en innsigelse som FM mente var ubegrunna. Det mente vi var en inngripen i vår faglige vurdering og posisjon og den rettigheten vi hadde fått fra departementet. Vi mente at vi var best egnet til å ta de avgjørelsene.»

For Mattilsynet fremstår det å redusere antall innsigelser som forsøkets fremste motivasjon, og dette oppleves å kunne gå på bekostning av etatens faglige vurderinger. Mattilsynet peker også på at fylkesmannen gjennom avskjæringsmyndigheten har fått mer makt. I tillegg oppleves ordningen som ressurskrevende og medfører ekstraarbeid for etaten ved at man skal argumentere overfor fylkesmannen også, ikke bare kommunen. Den kortere tidsfristen trekkes også frem som et problem. Men det er også positive sider ved forsøket, iflg. Region Øst:

«Men samarbeidet med FM har vært godt, og man har opplevd velvilje og tillit.»

5.4 JERNBANEVERKET

Jernbaneverket er nasjonalt organisert og har ansvar for drift og vedlikehold av statens jernbaneinfrastruktur.¹⁵ Etaten er inndelt i tre hovedgrupper: Ledergruppe, Trafikk- og markedsdivisjon og Infrastrukturdivisjonen som blant annet har ansvar for plan og teknisk.

Tilskyndet av samordningsforsøket, satte Jernbaneverket i 2014 i gang en prosess for å tydeliggjøre de interessene etaten skal ivareta i planleggingen. Dette har resultert i en veileder som omhandler «nasjonale jernbaneinteresser i arealplanlegging etter plan- og bygningssloven»¹⁶. Veilederen skal klargjøre:

- Hva nasjonale og vesentlig regionale jernbaneinteresser er i arealplanleggingen. Jernbaneinteressene skal i størst mulig grad være forutsigbare for kommunene og andre aktører, og informasjonen skal komme tidlig fram i planprosessene.

¹⁵ http://www.jernbaneverket.no/Om-oss/Om_jernbaneverket/

¹⁶ Gjeldende versjon er tilgjengelig på <http://www.jernbaneverket.no/no/Sikkerhet/Veileder-for-god-planlegging/>

- Hvordan Jernbaneverket og kommunene kan samarbeide om planløsninger på en effektiv måte når nasjonale jernbaneinteresser blir berørt.
- I hvilke situasjoner Jernbaneverket kan bli nødt til å bruke innsigelse og andre virkemidler for å sikre at nasjonale jernbaneinteresser blir ivaretatt.

En av de viktigste effektene av forsøket oppgis av vår informant i Jernbaneverket å være at en overordnet tredeling av jernbaneinteressene i hhv. «sikkerhet og planfaglige krav», «jernbanens arealbehov» og «nasjonal og regional arealpolitikk» har tydeliggjort sektorens interesser og hjemmelsgrunnlag.

For Jernbaneverket har det ikke vært noen reduksjon i antallet innsigelser gjennom forsøksperioden, snarere en «skjerping av våre krav», ifølge vår informant og kanskje en «liten stigning» i antall innsigelser, men dette henger sammen med økt politisk fokus på jernbanespørsmål. Jernbaneverket forholder seg til alle forsøksfylkene, og ønsker at alle fylker har samme rutiner og praksis.

5.5 KYSTVERKET

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing¹⁷. Kystverket er inndelt i fem regioner: Kystverket Troms og Finnmark, Kystverket Nordland, Kystverket Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Kystverket Vest (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane) og Kystverket Sørøst (Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud, Vestfold, Akershus, Oslo, Østfold) Regionene har et delegert ansvar for Kystverkets operative og administrative oppgaver. For Kystverket har prosjektet fungert bra ved at en har fått mer klargjøring av hva som er en gyldig innsigelse, og hva som er en god innsigelse i forhold til nasjonale og regionale interesser. Dette skiller fra planfaglige råd, iflg Kystverket Nordland;

«å heve kompetansen og det med å være bevisst på hva man gjør når man medvirker i en planprosess, har vært viktig i vår region. Man har gått bort fra å kalle det varsel om innsigelse tidlig i prosessen, og det virker disiplinerende på oss som fagetat, og at man kanskje blir enda mer skjerpa når man har en samordningsinstitusjon å forholde seg til».

Kystverket Nordland opplever at de er blitt tydeligere på begrepsbruken, mer bevisst på hva slags innspill som er relevant, hva de planfaglige manglene er og hva som går på tvers av regionale og nasjonale interesser, og som gir grunnlag for innsigelse. Innsigelser er særlig relatert til ferdsel i sjø, farleder, inndeling av havområder etc og hvordan dette kan tydeliggjøres i kommunale planer. Kystverket er en etat som sjelden fremmer innsigelse, i alle fall ikke i Nordland. Dette kan ha sammenheng med at Kystverket er mer inne tidlig i planleggingen, særlig i kystsoneplanlegging, og dermed har fått til god dialog med kommunene. Ifølge Kystverket er også kompetansen i kommunene blitt gradvis bedre når det gjelder planlegging i sjø. Det å komme tidligere inn i en planprosess gjør at planen også blir

¹⁷ <http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/>

bedre. Dette opplever Kystverket er en konsekvens av samordningsforsøket. Kystverket opplever det også som positivt å ha samtaler på tvers av de statlige etatene.

5.6 FISKERIDIREKTORATET¹⁸

Fiskeridirektoratet Nordland har deltatt i diskusjonen om rutinene for forsøket i fylket, og viser til at sektoren skal med i dette arbeidet, og de forholder seg lojalt til overordna myndighet. Etter at fylkeskommunen ble innsigelsesmyndighet på akvakultur har Fiskeridirektoratet ikke lenger så mange innsigelser selv: «*Det er ikke så ofte fiskeri, tang og tare er innsigelsesgrunn*». I Fiskeridirektoratet opplever de at alle statsetater er mer bevisste, klare og tydelige i tidlig fase om hvordan en ønsker saker, og at en har rutiner med dialogpunkt på tidlig tidspunkt med aktuell kommune hvis en ser det er ting som kan skjære seg (dvs. bære mot innsigelse). Fiskeridirektoratet legger stor vekt på rutinebeskrivelsen som beskriver hvordan en skal jobbe med plansakene.

5.7 FORSVARSBYGG

Forsvarsbygg har ansvaret for å ivareta forsvarssektorens interesser i arealplansaker, både på land og sjø. Når det gjelder omfanget av konfliktfylte arealplansaker, var Forsvarsbygg involvert i 15 innsigelsessaker i 2015¹⁹. Forsvarsbygg har en positiv vurdering av samordningsprosjektet, men skulle – som en nasjonal enhet som dekker alle kommuner hvor Forsvaret har arealinteresser - gjerne se at embetene hadde ensartet praksis og rutiner, men variasjonen mellom fylker er likevel ikke noe stort problem:

«Vi har oversikt over rutinene i de ulike embetene, så det er bare å sjekke hvilken modell som gjelder i den aktuelle saken».

Forsvarsbygg legger særlig vekt på at forsøket har bidratt til et sterkere fokus på forankring og tydelig begrunnelse av innsigelser, Når det gjelder etatens vurdering av omfanget av egne innsigelser, så må dette knyttes til det som fastsettes som Forsvarets langsiktige behov.

5.8 DIREKTORATET FOR MINERALFORVALTNING (DMF)

DMF dekker samtlige fylker, og har ikke fremmet innsigelser oftere enn 1-2 ganger årlig under forsøksperioden. De opplever seg dermed ikke spesielt berørt av fylkesmannens samordning, og de har ikke opplevd at avskjæringsmuligheten har blitt brukt. I og med at DMF i liten grad har fremmet innsigelser, opplever de heller ikke politiske signaler om tilbakeholdenhet med innsigelser som noen utfordring:

«Den føringa har ligget i bunn for det vi gjør, i veldig mange år forut for dette. Så vi har vektlagt det før det ble vektlagt gjennom det prosjektet her. Det er noe som vi viderefører i dag, men samtidig er vi litt kjerringa mot strømmen. For vi er mer

¹⁸ Presentasjonen er basert på intervju i Fiskeridirektoratet Nordland.

¹⁹ Kilde: _Årsmelding 2015, s.14.

aktive, og antakeligvis kan det få det resultat at vi får en økt andel innsigelser fra oss i årene som kommer. Men nå har jo vi knapt fremma en eneste innsigelse, så det blir vel ikke snakk om den store mengden».

Konteksten for dette potensialet for økt omfang av innsigelser fremover, er at mineralressursene, etter ny Minerallov og en egen mineralstrategi, har fått mer fokus, og dermed også vektlegges mer i arealplanleggingen. Hvis innsigelser skal nedtones, uttrykker DMF et klart synspunkt om at kommunene i større grad må vektlegge faglige råd:

«Hvis man i større grad skal bruke faglige råd som løsning i stedet for innsigelser så er det veldig viktig at kommunene faktisk tar inn over seg faglige råd. Der har vi ganske lang erfaring, og vi fremmer jo stort sett kun faglige råd. Vi ser at det varierer veldig om vi i det hele tatt blir hørt og om det blir vurdert. Hvis dette skal fortsette, og målet er at antall innsigelser skal ned, så vil det fordre at kommunene tar inn over seg at de må ta til seg faglige råd».

Parallelt med fylkesmannens samordningsprosjekt opplever også DMF at de i sterkere grad involveres i regionalt planforum i regi av fylkeskommunene.

Som direktorat som håndterer planer i alle fylker opplever DMF det som utfordrende å forholde seg til prosjekter med ulikt design:

«Det er først og fremst den ulike praksisen på hva som skal håndteres av FM, da. De har jo satt opp ulike modeller ift innsigelser og faglige råd, og om det kun er overordna planer eller både det og reguleringsplaner. Det merker vi veldig godt, for vi er jo en etat som skal serve hele landet, så det gjør det komplisert for oss».

DMF har ikke noen spesielle synspunkter på hvilken modell som skal gjelde, og synes mer opptatt av at det blir én felles modell.

5.9 SPØRREUNDERSØKELSE STATSETATER

I tillegg til intervju med statsetatene har vi distribuert et elektronisk spørreskjema til 92 mottakere, ujevnt fordelt mellom flere statlige myndigheter. Skjemaene ble sendt med utgangspunkt i oversikter over kontakter i de relevante statsetater med innsigelsesmyndighet (som omfattes av forsøket). Undersøkelsen ble distribuert 10. mars 2016, og det ble sendt ut purring 17. mars.

Av de 92 som fikk tilsendt spørreskjema har 39 respondert på hele undersøkelsen, 9 på deler av undersøkelsen og 44 personer har ikke svart. Svarprosenten for de som har svart helt eller delvis er dermed på 52,2%. Mellom etatene fordeler den totale svarprosenten seg slik:

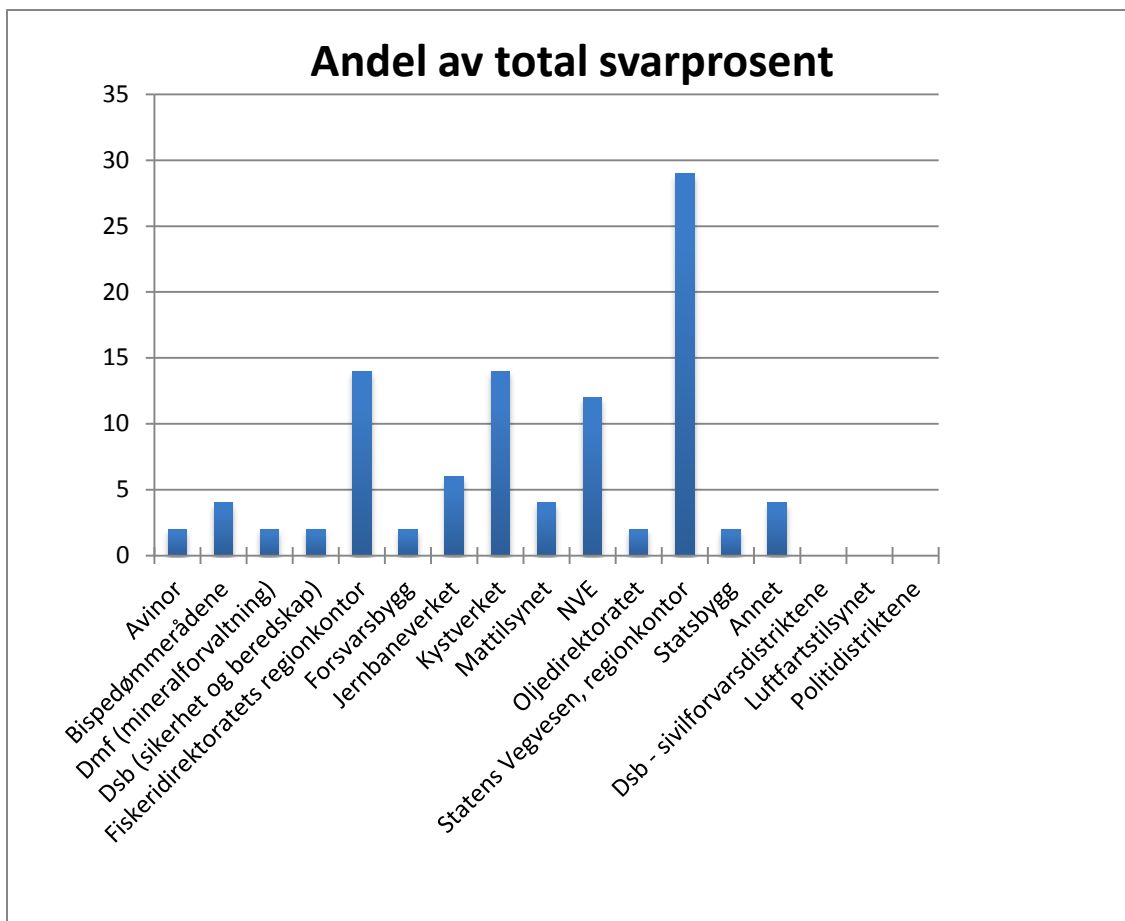


Diagram 6.1: Av alle innkomne svar kommer 2% fra Avinor, 4% fra Bispedømmerådene, osv.

At skjemaet ble sendt ut ulikt fordelt mellom etatene forklarer i stor grad svingningen i svarprosenten. Samtidig er statsetater som Statens vegvesen oftere berørt enn enkelte andre, for eksempel Mattilsynet.

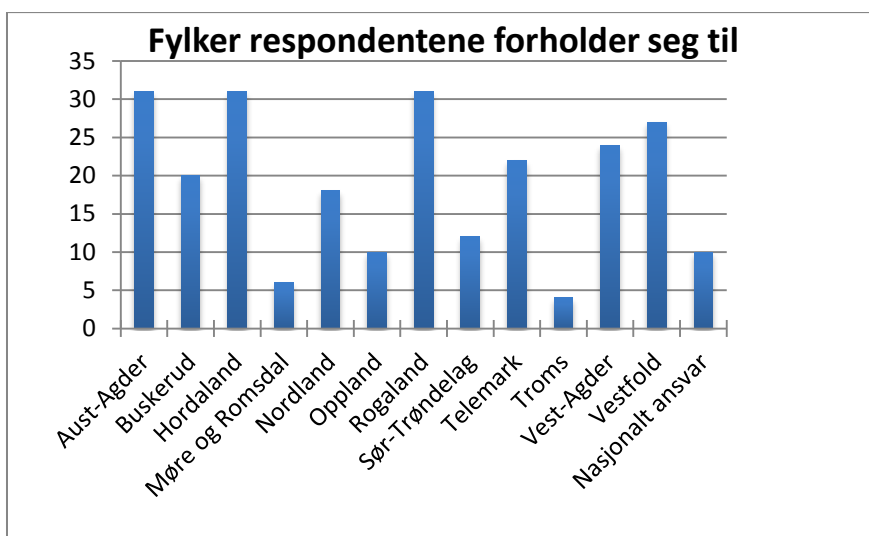


Diagram 6.2: Av alle innkomne svar forholder 31% av respondentene seg til Aust-Agder, 20% forholder seg til Buskerud, osv.

Som vi har vist tidligere i rapporten er det delvis store overlapp i hvor mange fylker den enkelte statsetat dekker, ofte fordelt på ulike regionkontor. Dette gir utslag også i vår oversikt her. I tillegg er det enkelte fylker noen av statsetatene av naturlige årsaker ikke er i særlig kontakt med. For eksempel berøres ikke Jernbaneverket av saker i Troms fylke, på samme måte som Kystverket ikke har interesser i Oppland. For enkelte etater har det vært krevende å forholde seg til ulike ordninger hos de ulike fylkesmannsembetene:

«Jeg har fått god informasjon da forsøket ble satt i gang. Men lite informasjon fra de enkelte fylker, hvordan de praktiserer ordningen, og har måttet undersøke selv hvilke fylker som omfattes av ordningen».

Utsagnet kan tyde på at fylkesmennene kunne vært enda tydeligere i sin presentasjon av hvordan de praktiserer forsøket. Kanskje kunne det også fra sentralt hold vært sendt ut en felles oversikt over hvem deltakerne i forsøket er, med en kort beskrivelse av hva som omfattes av forsøket i det enkelte embetet. Samtidig, som det også framkommer av sitatet, statsetatene ble i all hovedsak informert av fylkesmennene før forsøket ble iverksatt.

Vi var også interessert i å finne ut i hvilken grad statsetatene så behov for samordning før forsøket startet. Svarene ble som følger:

Hvordan vurderte din etat ambisjonene for dette forsøket ved oppstart?		
	Antall	Prosent
Vi mente det var et klart behov for denne type samordning av statlige innsigelser	4	10
Vi mente det var et visst behov for samordning av statlige innsigelser	21	50
Samordningsbehovet ble i det vesentlige løst gjennom dialog uavhengig av forsøket.	17	40

Svarene viser at svært få på forhånd så et klart behov for denne typen samordning av statlige innsigelser, mens halvparten så et visst behov. Det kan tyde på at gjeldende ordning har fungert godt, men kan også indikere at samarbeidsklima allerede var godt før forsøket startet. Dette understøttes også gjennom siste svaralternativ der 40% mener samordningsbehovet i det vesentlige ble løst gjennom dialog uavhengig av forsøket. Et allerede godt samarbeidsklima har trolig gitt innsigelsesforsøket et godt grunnlag å bygge videre på, selv om statsetatene i utgangspunktet ikke var ubetinget begeistret. Som en informant kommenterer i surveyen: «Ved oppstart var vi betinget positive til prosjektet».

5.9.1 OMFANGET AV MOTSTRIDENDE INNSIGELSER

Vi så i kapittel 4 at flere fylkesmenn la vekt på at forsøket skulle bidra til å samordne *motstridende innsigelser*. Vi har bedt respondentene i surveyundersøkelsen angi hvordan de opplever omfanget av motstridende innsigelser i forkant av forsøket for å få et inntak til deres vurdering av det som på mange måter var «utgangssituasjonen»²⁰.

Tabell 5-1 Omfanget av motstridende innsigelser

Har du, i forkant av forsøksprosjektet, opplevd at egen etat fremmet innsigelse(r) som stod i motstrid til andre statsetater?		
	Antall	Prosent
Aldri	14	35
En sjelden gang	12	30
Innimellom	7	18
Flere ganger	2	5
Vet ikke	5	13
I alt	40	101

Tabell 1 viser at to tredjedeler (65%) av respondentene i de statsetatene som skal samordnes innenfor rammen av forsøket «sjelden» eller «aldri» har opplevd at innsigelser fra egen etat

²⁰ Vi har bedt respondentene gi en kvalitativ vurdering av dette, ikke eksakte tall på antall innsigelser pr år, da slik jakt på faktatall erfaringsmessig gir lavere svarprosent på denne type undersøkelser.

står i motstrid til innsigelser fra andre statsorganer. Kun 5 prosent oppgir å ha opplevd dette flere ganger. *Omfanget* - i betydningen antall eller hyppighet- av denne problematikken synes dermed ikke å være svært omfattende. Som prosjektleder i et embete uttrykker det:

«det har jo vært enkelte eksempler på det, men for oss her i fylket har det alltid vært et godt samarbeid både med fylkeskommunen og med statsetatene. Det har ikke vært veldig mye støy knytta til at staten spriker»

Sitatet viser at det har forekommet motstridende utsagn, men i så begrenset omfang at det ikke har blitt oppfattet som et problem.

5.9.2 SAMORDNING GJENNOM HENSYNSTAKEN MELLOM ETATER?

I tillegg til at fylkesmannen gjennom forsøket kommer inn som en aktør som samordner innsigelser (og evt. faglige råd og uttalelser), kan man tenke seg at samordning dels kan skje ved at den enkelte etat ser hen til andre etaters funksjoner og ansvarsområder i formuleringen av egen posisjon. Men over to tredjedeler av survey-respondentene i statsetatene sier at egen etat kun «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» tar mer hensyn til andre etater som følge av forsøket som sådan (Tabell 2). Samtidig sier en femtedel at forsøket delvis har hatt slik effekt, mens kun 5 prosent oppgir at forsøket «helt klart» har hatt slik effekt i egen etat.

Tabell 5-2 Egen etats hensyntagen til andre etater som følge av forsøket

Har forsøket bidratt til at din etat i større grad tar hensyn til andre statsetaters hensyn og saksområder?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	2	5
Delvis	8	22
I liten grad	15	41
Ikke i det hele tatt	10	27
Vet ikke	2	5
I alt	37	100

«Speilbildet» av dette spørsmålet (tabell 3) viser for det første at en vesentlig høyere andel svarer «vet ikke» når det gjelder vurderingen av om andre etater tar mer hensyn til respondentens egen etat. Dette er ikke overraskende, for hvorvidt en etat tar slike hensyn i større grad vil ofte komme til uttrykk i den etatsinterne dialogen, og ikke være kjent for aktører i de andre etatene. Likevel opplever nær 1/3 av respondentene at egen etats saksområder i større grad («delvis» og «helt klart») blir tatt hensyn til av andre etater som følge av forsøket.

Tabell 5-3 Andre etaters hensyntagen til egen etat som følge av forsøket

Har forsøket bidratt til at andre etater i større grad tar hensyn til din etats hensyn og saksområder?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	3	8
Delvis	9	24
I liten grad	9	24
Ikke i det hele tatt	6	16
Vet ikke	10	27
I alt	37	99

Det er interessant å merke seg at mens 40 prosent «ikke i det hele tatt» eller «i liten grad» opplever at andre etater tar større hensyn til egen etat som følge av forsøket, så mener to tredjedeler (67,5%) at egen etat ikke tar mer hensyn til andre etater. Dette kan tolkes som at det er flere respondenter som opplever *egen* etat som «envis», enn det er som opplever *andre etater* på tilsvarende måte. Men her skal vi ikke glemme den store «vet ikke»-gruppen i vurderingen av andre etater.

5.9.3 GJENSIDIG LÆRING?

En grunnleggende forutsetning for å kunne forholde seg saklig og proaktivt til andre etater er at man er kjent med hovedtrekkene i de ulike sektorenes prioriteringer og oppgaver, og hvordan disse kommer til uttrykk i hvordan etatene forholder seg til kommunale planer.

Tabell 5-4 Gjensidig læring mellom statsetater som følge av forsøket

Har forsøket bidratt til gjensidig læring mellom statsetatene (om saksområder, nasjonal politikk på disse områdene)?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	9	24
Delvis	13	35
I liten grad	9	24
Ikke i det hele tatt	2	5
Vet ikke	4	11
I alt	37	99

Og **nettopp her ser vi at forsøket synes å ha hatt en klar effekt** (Tabell 4). Seks av ti oppgir at forsøket har bidratt («delvis» eller «helt klart») til gjensidig læring mellom statsetatene, mens kun 5 prosent er helt avvisende til dette.

5.9.4 TIDLIG KONFLIKTAVKLARING?

I vurderingen av om forsøket har bidratt til tidlig konfliktavklaring i planprosessene, er respondentene delt midten i sine vurderinger (tabell 5). 49 % mener forsøket har bidratt i den retning mens 46% mener dette i liten grad er en sporbar effekt av forsøket. Når vi ser på de underliggende data, fordeler 9 av 11 respondenter fra Statens Vegvesen seg her så likt som mulig på de midterste svaralternativene («delvis»(N=4) og («i liten grad» (N=5), mens responsen er vesentlig mer polarisert i Fiskeridirektoratet og i Kystverket.

Tabell 5-5 Tidlig konfliktavklaring som effekt av forsøket

Opplever du at forsøket har bidratt til tidlig konfliktavklaring?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	5	14
Delvis	13	35
I liten grad	11	30
Ikke i det hele tatt	6	16
Vet ikke	2	5
I alt	37	100

Her skal man også huske på at forsøkene har variert mellom fylkene i hvilken grad planleggingens tidligfase har vært en del av forsøket.

5.9.5 GIR FORSØKET FÆRRE INNSIGELSER?

Tabell 5-6 Færre innsigelser som effekt av forsøket

Opplever du at forsøket har bidratt til færre innsigelser?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	3	8
Delvis	10	27
I liten grad	10	27
Ikke i det hele tatt	7	19
Vet ikke	7	19
I alt	37	100

En reduksjon i antall innsigelser var en sentral målsetting for forsøket, men vi ser at det er flere respondentene i statsetatene (45,9%) som oppgir at forsøket ikke har bidratt til færre innsigelser enn det motsatte (35,1%). Det er altså bare vel en tredjedel som opplever at forsøket helt eller delvis har innfridd på dette punktet. Flere respondenter omtaler dette i tilknytning til spørsmålet:

«[Innsigelsene våre] er godt forankret og vi kan ikke se at dette gjøres annerledes nå enn tidligere... (...) Innsigelsene våre har holdt seg på omtrent samme nivå. Ser ikke at forsøket har noen effekt på dette».

«Som før fremmer vi innsigelse kun når det er helt nødvendig, høy terskel».

«Vi er skeptisk i de tilfellene Fylkesmannen stiller krav til at alle uttalelser skal samordnes (ikke bare innsigelser). Vi mener det ikke er hjemmel for dette og at det ikke er intensjonen med forsøket. I tillegg gir dette vesentlig kortere intern saksbehandlingstid i relativt uproblematisk planprosesser. Dette kan utløse FLERE innsigelser enn det ellers ville blitt, og kan gi svakere kvalitet på uttalelsen, pga mindre tid til interne avklaringer».

En av respondentene i statsetatene opplever imidlertid at **fylkesmennene** er blitt mer tilbakeholdne med innsigelser:

«Dette innebærer at f.eks. fylkesmennene er blitt mer forsiktige med å fremme innsigelser av frykt for presedensdannelse i departementet. Vi opplever at noen kommuner spekulerer i at de får medhold i departementet og er lite interessert i å komme til enighet i megling».

Og i en av statsetatene som forholder seg til forsøket i Hordaland, uttrykkes det:

«Det er mogeteg at statistikken for motsegner i Hordaland har gått ned. Dette betyr ikkje at den statlege "overstyringa" av kommunane har blitt mindre. Kommunane må forplikte seg til å rette seg etter motsegningsorgan sine tilbakemeldingar før motsegningsfristen går ut. Dersom dei gjer det så blir det kalt utvida dialog og "motsegna" kjem ikkje på statistikken».

De to siste sitatene peker i ulike retninger når det gjelder hvordan man bør tolke evt. endringer i antall innsigelser, men begge peker på mekanismer som er viktige for slike tolkninger.

5.9.6 GIR FORSØKET RASKERE PLANPROSESSER?

Når det gjelder hvorvidt forsøket har bidratt til målet om raskere planprosesser, er tendensen helt klar (tabell 7).

Tabell 5-7 Raskere planprosesser som effekt av forsøket

Opplever du at forsøket har bidratt til raskere planprosesser?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	1	3
Delvis	5	14
I liten grad	16	43
Ikke i det hele tatt	10	27
Vet ikke	5	14
I alt	37	101

70 % mener at forsøket «ikke i det hele tatt» eller kun «i liten grad» har bidratt til raskere planprosesser, mens 17 % mener at det delvis eller helt klart bidrar til at planprosessen går raskere enn tidligere.

Ved analysen ser vi at spørsmålet om «planprosess» her kunne vært mer presist. Flere respondenter har kommentert reduksjonen fra seks til fire ukers behandlingstid i etaten i tilknytning til dette spørsmålet, og det må trolig fortolkes som den enkelte etats vurdering av tidsbruk/hurtighet ved etatens behandling fra de mottar en plan til de sender sin uttalelse, og ikke av planens forløp som helhet.

5.9.7 FØRER FORSØKET TIL BEDRE PLANER?

En tredjedel av respondentene oppgir at forsøket har bidratt i retning av at planene blir kvalitativt bedre, men det er kun 5% som oppgir at forsøket «helt klart» har hatt slik effekt (Tabell 8). Og halvparten (51%) oppgir at ikke eller kun i liten grad har bidratt til bedre planer.

Tabell 5-8 Bedre planer som effekt av forsøket?

Sett fra din etat, opplever du at forsøket har bidratt til bedre planer?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	2	5
Delvis	10	27
I liten grad	13	35
Ikke i det hele tatt	6	16
Vet ikke	6	16
I alt	37	99

Andelen som mener forsøket har hatt effekt i forhold til bedre planer ser vi i sammenheng med tabell 9 som viser at nærmere 80% mener forsøket har bidratt til at egen etat har blitt tydeligere på å forankre faglige råd og innsigelser i nasjonal politikk. Når innsigelsene og de faglige rådene blir tydeligere kan det også bli enklere å tilpasse planene slik at de ikke kommer i konflikt med nasjonale interesser.

Et moment som trekkes fram av en respondent (på et åpent spørsmål i surveyen) er forholdet mellom kvalitet på dialogen med kommunene og tidspress:

«Vi opplever at den naturlige dialogen med kommunen forsvinner når Fylkesmannen blir mellommann i dialogen. Jeg opplever at dialogen blir tvungen og at misforståelser kan oppstå».

Plankvalitet omtales ikke eksplisitt her, men det er rimelig å tolke svekket dialog og tidspress som en svekket basis for økt plankvalitet.

5.9.8 GIR FORSØKET TYDELIGERE FORANKRING AV SEKTORENE INTERESSER?

Tabell 5-9 Tydeligere forankring av råd og innsigelser?

Har forsøket bidratt til din etat er blitt tydeligere på å begrunne og forankre faglige råd og innsigelser i nasjonal politikk, som følge av prosjektet?		
	Respondenter	Prosent
Ja, helt klart	14	47
Delvis	10	33
I liten grad	3	10
Ikke i det hele tatt	2	7
Vet ikke	1	3
I alt	30	100

Her ser vi en tydelig effekt av forsøket. Det har helt klart bidratt til at fagmyndighetene, etter sin egen vurdering, er blitt tydeligere og klarere i sine begrunnelser for innsigelse. 80% er av denne oppfatning (Tabell 9). Dette underbygges av kommentarer til svarene på dette spørsmålet:

«Det jeg tror vi er blitt bedre på, er å tydeliggjøre/ synliggjøre hvorfor vi mener det vi gjør».

Men samtidig finner vi eksempler på respondenter som viser til at andre elementer i forsøket kan bidra til at denne ambisjonen blir vanskeligere å oppfylle:

«Det er også en svakhet at vi får mindre tid til begrunne innsigelser tilstrekkelig, pga kortere saksbehandlingstid».

5.10 SAMLET VURDERING STATSETATENE

Ut fra intervjumaterialet kan vi oppsummert si at det er forsøkets bidrag til klargjøring av sektorenes arealpolitiske interesser med basis i nasjonal politikk som langt på veg fremstår som **den mest entydig positive effekten** av forsøket. Dette gjør at uttalelser og råd - så vel som innsigelser - får en tydeligere begrunnelse og forankring. Samtidig trekker mange av statsetatene fram trekk ved forsøket som mindre positive. For det første er det enkelte, kanskje tydeligst formulert i Mattilsynet, som mener at forsøket kan *svække dialogen mellom statsetatene og kommunene*. Dette handler særlig om at forsøket skaper et ekstra ledd mellom etaten og kommunene ved at uttalelser og innsigelser skal fremmes gjennom FM, og ikke direkte til kommunene som tidligere. Denne uttalelsen fra en av statsetatene er illustrerende:

«Vi opplever at den naturlige dialogen med kommunene forsvinner når Fylkesmannen blir mellommann i dialogen. Jeg opplever at dialogen blir tvungen og at misforståelser kan oppstå».

Det andre punktet flere trekker frem er opplevelsen av at etatens egen *kompetanse undergraves* gjennom Fylkesmannens anledning til avskjæring av innsigelser. Dette gir også Fylkesmannen *mer makt når* Fylkesmannen overordnes de andre statsetatene regionalt. Enkelte statsetater hevder i tillegg at anledningen forsøket gir til avskjæring av innsigelser heller ikke er hjemlet i Plan- og bygningsloven. En uttaler:

«Fylkesmannen sin mulighet til å avskjære innsigelser er ikke hjemlet i pbl, og er prinsipielt problematisk».

En annen statsetat er enda tydeligere i sin beskrivelse av fylkesmannens avskjæringsmulighet:

«Vi opplever at fylkesmannen avskjærer innsigelser selv om det åpenbart er nasjonale interesser involvert, og at Fylkesmannen i liten grad tar faglig stilling til innsigelsen, men kun baserer seg på formaliteter. En avskjæring gjør at meklingsinstituttet forsvinner og ikke vil fungere som sikkerhetsventil, noe som gjør at departementet må involveres i større grad. Vi mener dette ikke er intensjonen med samordningen. Bruken av avskjæringen må derfor begrunnes betydelig bedre enn i dag, i likhet med kravene vi har til våre innsigelser. Vårt inntrykk er at det er tilfeldig hva som blir avskåret».

Et tredje punkt er den kortere tidsfristen som statsetatene som deltar i forsøket opplever i forhold til å komme med sine uttalelser. Flere opplever at presset på etatens ressurser øker, samt at den korte fristen kan gå ut over kvaliteten på det arbeidet som skal gjøres. Men bildet er ikke entydig, og vi finner også etater som sier de tar til etterretning at høringstiden faktisk er redusert, og klarer å legge om interne rutiner uten større problemer. Men her skal man være oppmerksom på at det i enkelte tilfeller ser ut til at kortere saksbehandlingstid også fører til mindre samhandling med andre statsetater: *«På grunn av kortere saksbehandlingstid er det mindre tid til dialog med andre etater enn tidligere».* Kortere saksbehandlingstid kan også i noen tilfeller føre til at uttalelser blir dårligere begrunnet, og i verste fall til feilbehandling ifølge en av våre informanter:

«Vi erfarte at en del av de bekymringene vi hadde i forkant viste seg å være begrunnet. Jeg tenker da på reduksjon av høringsfrist – og endring av saksgang som kunne føre til feilbehandling».

Ingen av statsetatene mener at forsøket i seg selv fører til bedre kommunale planer, det som bidrar til bedre planer er ny plan- og bygningslov, og teknisk forskrift.

Et tydelig funn i denne studien er at det er stor variasjon fra fylke til fylke hvordan samordningen skjer, og også hvor innslagspunktet for innsigelse legges. En uttalelse fra en av statsetatene understreker dette:

«Vi oppfatter et problem for saksbehandling at det nå er så stor forskjell i rutiner på tvers av fylkesgrensene. Implementeringen av forsøket har også vært noe preget av dårlig uttenkte rutiner...Vi stiller oss derfor generelt skeptisk til

nytteverdien av forsøket, som bør være konkrete rutiner for oppfølging av saker der statens interesser kolliderer, og ikke en forkorting av behandlingsfrister».

Spørreundersøkelsen viser at de klareste effektene²¹ av forsøket for det første er at det har bidratt til en **tydeligere forankring av faglige råd og innsigelser i nasjonal politikk** for de ulike sektorer, og **dernest at det har bidratt til gjensidig læring mellom sektorene/etatene**. De områdene hvor flest oppgir at forsøket ikke - eller kun «i liten grad» - har gitt effekter, er om forsøket har bidratt til raskere planprosesser, og om det har ført til at egen etat i større grad tar hensyn til andre statsetater.

Det er også verdt å merke seg at en større andel mener forsøket ikke (eller i liten grad) har bidratt til færre innsigelser (47% mot 35%), og en større andel (51% vs. 32%) som ikke (eller i liten grad) ser at forsøket har bidratt til bedre planer.

²¹ Det vil her si hvor størst andel av respondentene oppgir at forsøket «helt klart» har hatt effekter.

6 VURDERINGER UTENFRA

I dette kapitlet skal vi se hvordan fylkeskommuner og kommuner vurderer innsigelsesprosjektet. Vi avgrensner oss her til fylkeskommunene i førstepuljefylkene, da de har mer erfaringer med forsøket enn der hvor forsøket startet i løpet av 2015.

6.1 FYLKESKOMMUNENES VURDERINGER (1.PULJEFYLKENE)

6.1.1 OM FYLKESKOMMUNENE OG FORSØKET

Fylkeskommunene er ikke omfattet av samordningsforsøket, i og med at fylkesmannen ikke skal innlemme fylkeskommunens uttalelser og eventuelle innsigelser til kommunale planer i sitt samordnede brev til kommunen. Samtidig har forsøket en ambisjon om at de statlige sektorene i større grad skal være aktive i planleggingens tidlige fase. Regionalt planforum, i regi av fylkeskommunene, vil kunne være en viktig arena også for å realisere denne ambisjonen. Fylkestinget som regional planmyndighet skal videre, i samarbeid med bl.a. statlige sektororganer, utarbeide regional planstrategi, og eventuelt regionale planer og planbestemmelser. Hvordan forsøket erfares av fylkeskommunene blir dermed også et relevant spørsmål. Rammene for prosjektet medfører at kartleggingen av fylkeskommunenes vurdering avgrensner seg til 1. puljefylkene i prosjektet.

6.1.2 VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

Vestfold fylkeskommune har tilrettelagt sine planveilederfunksjoner gjennom flere ulike arenaer. For det første gjennom den nettbaserte «Planportal Vestfold» som gir informasjon om hvordan plansystemet er bygd opp, hvor de ulike myndighetene kommer inn, og hva som forventes i ulike faser. For det andre gjennom Regionalt planforum og for det tredje gjennom «Plannettverk Vestfold». Plannettverket opererer på et mer overordnet og prinsipielt plan enn planforum. Her diskuteres f.eks. ingen enkeltsaker, de forbeholdes planforum. Før planforum ble organisert slik det er i dag, hadde man et forum der de regionale myndighetene møttes uten kommunenes medvirkning omkring de konfliktfylte sakene, noe som ligner litt på den ordningen samordningsforsøket i dag har.

Samarbeidskulturen i Vestfold beskrives som god med lange tradisjoner for stor grad av samhandling. Fylkeskommunene har fått et tettere samarbeid med Statens Vegvesen etter at fylkeskommunen overtok ansvaret for fylkesveiene. God samarbeidskultur henger sammen med en geografi med korte avstander og at man alltid har jobbet partnerskapsbasert i mangel av andre virkemidler. De ser det som en positiv effekt av forsøket at fylkesmannen har satt i gang med å definere sin rolle tydeligere. Med regjeringsskiftet ble det et enda sterkere fokus på lokalt selvstyre. Det har medført at Fylkesmannen i Vestfold ifølge fylkeskommunen kommer med færre innsigelser enn før. FM i Vestfold har endret sin rolle i plansaker, noe som oppleves som svært positivt i kommunene. Dette har igjen ført til et press på fylkeskommunen om å gjøre det samme:

«Kommunene forventer at vi skal legge oss på samme nivå som fylkesmannen. Så det er vanskeligere for fylkeskommunen å utøve rollen innenfor det som kalles «regionale hensyn» enn før. Men: Den ryddejobben som FM har gjort er veldig bra, og det skal være forskjell på rollene våre».

I Vestfold fylkeskommune opplever man også at kommunene setter fylkeskommune og fylkesmannen opp mot hverandre i en slags splitt og hersk strategi. Mange kommuner ønsker ikke fylkeskommunen inn på arealområdet. Oppfølgingen av de regionale arealplanene er derfor utfordrende. Fylkeskommunen opplever at fylkesmannen legger seg tett opp til den nasjonale politikken, så når den skifter, så kommer det også nye føringer fra Fylkesmannen. Det betyr at Fylkesmannen endrer sin oppfølging av vedtatte, regionale planer. Der man har ulike oppfatninger er på politikkområder som går på byutvikling, utbyggingsmønster, handel og fortetting. Dette oppfatter fylkesmannen som områder der det kommunale selvstyre skal råde, med andre ord at her er det ikke vesentlige regionale eller nasjonale interesser som står på spill. Her er fylkeskommunen av en annen oppfatning, med referanse til den regionale arealplanen. Fylkesmannen oppleves på den andre siden å ha et stort engasjement i strandsoneproblematikken i kommuneplanene.

Samordningsforsøket har ikke redusert betydningen av regionalt planforum – Planforum fungerer fortsatt veldig godt og samordningen fungerer også godt. Ved innsigelse, så informerer man hverandre og det er mye utveksling av informasjon på saksbehandlernivå, især når det gjelder barn og unge som er et felles ansvarsområde. Avgjørelser tas imidlertid på selvstendig grunnlag.

«I seg selv er forsøket et positivt prosjekt som har ført til større rolleforståelse hos de statlige aktørene, og hvor man skal legge lista. Det har bidratt til en skjerping som er positiv. Det som er negativt er at når det har bidratt til færre innsigelser, spesielt på miljøvern avdelingen og landbruksavdelingen hos FM, så har det ført til et større press på FK.»

Dette større presset handler om at kommunene forventer at fylkeskommunen også skal heve innslagspunktet for innsigelser. Ifølge vår informant i fylkeskommunen har dette konsekvenser for fylkeskommunens legitimitet. Forsøket ser med andre ord ut til å ha hatt noen utilsiktede konsekvenser, i hvert fall i dette fylket;

«Vestfold Fylkeskommune opplever samordningsforsøket som en demokratisk utfordring. Samordning av innsigelser er i aller høyeste grad politikk, og bør utøves av et regionalt folkevalgt nivå. Man bør derfor ikke bare se isolert på forsøket, men også på hvilke konsekvenser det får for samarbeidet generelt. Vi har ikke fått et dårligere samarbeid med FM eller de statlige etatene, men vi har fått et dårligere samarbeid med kommunene fordi de nå forventer at, de oppfatter at den ryddejobben FM har gjort er så positiv for kommunene, og det forventes det samme av FK, vi trenger alle å skjerpe oss, det er bra, men det går på vår legitimitet, at den ordningen skal jo ikke ha som konsekvens at FK's legitimitet svekkes».

6.1.3 SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE

Sør-Trøndelag opplever å ha gode arenaer for dialog. Regionalt planforum er en av dem. Det er organisert som et fast og rutinisert organ med møter hver 14.dag. Her møter alle aktørene, også de regionale og statlige myndighetene. Av en adresseliste på 70 personer totalt, møter i gjennomsnitt omlag 20 personer til hvert møte, avhengig av om man er berørt eller ikke. I tillegg har man et mer faglig forum for planleggere, et fagnettverk for kommuneplanlegger i fylket som møtes ofte, og det understrekes at det alltid skal være mulig å legge fram saker til drøfting. God dialog og informasjonsflyt mellom aktørene er høyt prioritert.

Sør-Trøndelag fylkeskommune vektlegger medvirkning og veiledning på et tidlig stadium. De mener at det er viktig å få dialog direkte med de berørte. Dette er i følge fylkeskommunen en viktig oppgave for planforum. I større saker der det er komplekse prosesser er man også inne på planprogramstadiet; *«Vi er opptatt av det kvalitative planarbeidet. Ofte er det i forbindelse med planprogrammet at man kan avdekke ting, det er jo en del av tidligfasen – vi tror det at synliggjøring av problemstillinger i en tidlig fase bidrar til at råd/veiledning introduserer løsningsmuligheter i planprosessen»*. Dette er imidlertid ikke høyt nok prioritert av alle aktørene. Fylkeskommunen opplever gjerne at det er lite samordning i tidlig fase. Til tross for at både fylkesmannen og statsetatene har møter i forkant av planforum, så kommer innspillene i planforum fra den enkelte fagmyndighet, og ikke samordnet;

«Når kommunen møter med sine planer så skal de møte en forberedt forsamling – det er lite samordning som skjer på det stadiet, da blir det fagorganene hos fylkesmannen og de statlige som uttaler seg hver for seg.»

Fylkeskommunen har ikke registrert vesentlige endringer i arbeidsformer som følge av forsøket; *«Fylkeskommunene uttaler seg på samme måte som før, forsøket har ikke påvirket vårt arbeid i særlig grad, men vi er jo opptatt av å avdekke der det er konflikt, på et tidlig stadium»*. Det har medført liten endring for fylkeskommunen. Når det gjelder dispensasjonssaker så har man felles drøftelser med FM.

6.1.4 ROGALAND FYLKESKOMMUNE

Også i Rogaland er planforum etter hvert blitt en viktig arena, men Rogaland var det siste fylket som fikk det forumet på plass i forbindelse med ny PBL. I tillegg initierer fylkeskommunen mange møter med kommunene – ofte med en eller flere etater som deltakere. Dette er ikke formaliserte møter, likevel opplever en at det er god dialog og et utpreget tillitsforhold mellom aktørene, i alle fall på administrativt nivå. Når det gjelder samarbeidskulturen i fylket mer generelt så oppleves det å være noen variasjoner mellom regionene i fylket, og at mindre kommuner i større grad opplever fylkeskommunen som samarbeidspartner i planarbeidet, mens de større bykommunene, med større planavdelinger er mer selvgående på det planfaglige, og ønsker mer autonomi på politisk nivå. På Nord-Jæren er det stor grad av tillit, mens på Haugalandet oppleves det vanskeligere å få til gode prosesser:

«Det har alltid vært sånn, det er ikke noe nytt. Så lenge jeg har vært innenfor planbransjen så har det vært sånn at det har vært vanskeligere å komme i inngrep der. Så har du også det med at bykommunene på politisk nivå at man til en viss grad ikke ønsker fylkeskommunene inn, mens de mindre kommunene har mer behov for fylkeskommunen».

Fylkeskommunen er i liten grad berørt av forsøket og merker lite til det, og på planavdelingen i fylkeskommunen

«opplever [man] at samordningen skjer på et senere tidspunkt når høringen er kommet i gang, og de statlige har funnet ut hva de vil fremme innsigelse på.... Møtene på et tidligere stadium, de foregår på akkurat samme måte som før, der de statlige etatene blir invitert til å delta».

Fylkeskommunen opplever det også som utfordrende å forholde seg til spenningen mellom de formelle føringene i plan- og bygningsloven på den ene side og mer dagsaktuelle prioriteringer på den andre, særlig i plansaker med innsigelser som sendes til KMD for endelig avgjørelse:

«PBL er ikke endret, Stortingsmeldinger er ikke endret, innsigelsesrundskrivet er ikke endret, og det er nasjonale og regionale interesser som er begrunnelsen for innsigelser og så [opplever vi at] sakene blir avgjort etter en samlet vurdering av hensyn til det kommunale selvstyret i kommunens favør. Det setter jo oss i en utrolig vanskelig dobbeltrolle. Hvordan skal vi håndtere de signalene?»

Det er særlig i situasjoner hvor man ikke er kommet til enighet at dette skjer, og som setter fylkeskommunen overfor press ifølge vår informant, noe som i neste omgang gir kommunene mindre forutsigbarhet:

«Og det blir sånn at de som står på sitt og ikke gir seg de får gjennomslag, mens de som lojalt forholder seg til systemet, de taper på det».

6.1.5 HORDALAND FYLKESKOMMUNE

I Hordaland er det interessant å merke seg at fylkesutvalget kort tid etter Miljøvern-departementets invitasjon til deltakelse i forsøket, søkte om at Hordaland fylkeskommune, som alternativ til statlig samordning gjennom Fylkesmannen i Hordaland, skulle bli «forsøkskommune for samordning av motsegner til kommunale arealplanar». Begrunnelsen var som følger:

- «1. Fylkestinget i Hordaland ser det ikkje formålstenleg å sentralisere og avpolitiserer kulturminnevernet og overføre ansvaret for kulturminneforvaltninga til fylkesmannen.*
- 2. Fylkestinget i Hordaland har ikkje interesse av å delta i forsøk med å overføre ansvaret for kulturminneforvaltninga til fylkesmannen. Samordning av ulike*

interesser er ei grunnleggjande politisk oppgåve. Ei god handtering av dei omfattande utfordringane Hordaland står overfor dei neste åra bør baserast på regionalpolitiske prioriteringar og godt samarbeid med kommunane. Fylkesutvalet ber derfor om at Fylkesmannen i Hordaland si motsegnsmynde innanfor areal, plan og miljø vert overført til Hordaland fylkeskommune som ei forsøksordning».

I og med at dette var i forkant av forsøket, er det selvsagt ikke begrunnet ut fra erfaringer med selve forsøket, men et argument knyttet til prinsipielle sider ved avveining av ulike legitime hensyn. Kort tid etter prosjektoppstart (22.11.2013) gjentas dette i et notat til fylkesutvalget, og fylkesrådmannen viser her til at forsøket oppleves som å ha to sider. For det første erkjennes at samordningsforsøket på et nivå må betraktes som et adekvat svar;

«Motsegnssordninga i Plan- og bygningsloven har møtt kritikk frå kommunane. Det er mellom anna peikt på dei mange statlege høyringsorgana og at staten ikkje er samordna internt. Forsøk med samordning er eit svar på desse utfordringane og kan føra til enklare og raskare veg fram til vedtak av plan. Fylkesmannsembetet får gjennom dette større påverknad innan planfeltet enn i dag. På den andre sida vil slik samordning nærma seg karakter av heilskapleg planlegging som er ei oppgåve for fylkeskommunen. Fylkeskommunen sin samordningsrolle gjennom regional planlegging kan bli påverka. I forsøket er det sett som vilkår at Regionalt planforum skal nyttast av statlege organ og dette kan oppvega noko av denne forskyvinga».

Informanten peker videre på at MD i det nye rundskrivet T-2/13 om «motsegnspraksis» at fylkeskommunen skal sees på som et relevant samordningsorgan. Fylkeskommunens samordningsrolle blir her sterkere understreket. Samtidig åpner forsøket i Hordaland for at fylkesmannens samordningsrolle forsterkes. En følge av dette kan ifølge vår informant bli at samarbeid og god informasjonsutveksling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i forsøksfylkene blir viktigere. Rutiner for hvordan dette skal praktiseres må imidlertid drøftes mellom de to forvaltningsorgan. Nærmere avklaringer av arbeidsdelingen mellom innsigelsesmyndighetene der det er overlappende ansvarsområder vil også bli nødvendig.

6.1.6 NORDLAND FYLKESKOMMUNE

Fylkeskommunen²² er tett koplet på forsøket i Nordland, og er med i den rutinebeskrivelsen som foreligger. Fagleder for plan kommenterer dette slik:

«... det lå en grunnleggende ide i Nordland om at det man ønska å få til gjennom samordninga er ikke å avklare innsigelser og koordinere den til slutt, men å ha tidlig medvirkning og tidlig dialog»

Og i denne sammenheng prøver fylkeskommunen hele tida å få kommunene i tidlig dialog med statlige etater og fylkeskommunen:

²² Avsnittet er basert på intervju med fagleder plan, Nordland fylkeskommune.

«og da bruker vi planforum som en arena hvor de kan komme og snakke med planforum om saker, gjerne på oppstartsnivå eller i forkant....Vi opplever at det er en arena der vi får lagt fram kommunenes tanker, spesielt kommuneplanens arealdel eller større kommunedelplaner og den type ting. Så får man diskutert: er det noen konflikter, er det noen interesser som blir berørt, og så tar man det enten videre i planforum eller tosidig».

Fylkeskommunen legger stor vekt på å få kommunene til å komme til planforum før offentlig ettersyn, når de nærmer seg det punkt hvor de har en klarere ide om hvordan planen skal være:

«administrasjonen har gjort jobben sin, de har hatt kommunikasjon med politikerne, men de har ikke gjort noe vedtak om offentlig ettersyn ennå. Da ønsker vi å få dem til planforum. Tanken er jo henta fra Sverige, der det ligger inne som en mellom-høring eller halvveishøring. Politikerne har ennå ikke gjort et vedtak om at «sånn vil vi ha det», ...men de nærmer seg en klar ide om hvor de vil hen, men man har ikke låst planen helt. Handlingsrommet til å gjøre justeringer er i større grad tilstede enn under offentlig ettersyn, er tanken bak det.»

Med andre ord er timingen for når i planprosessen det er mest nyttig og relevant å bringe inn planforum vesentlig. Kommer det for tidlig vil ikke eventuelle innspill treffe godt nok fordi en ikke har kommet langt nok i planarbeidet, kommer det for sent blir det for mye prestisje som står på spill og merarbeid forbundet med nye innspill som får store konsekvenser for planen.

6.1.7 AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE

Aust-Agder fylkeskommune²³ opplever at forholdet til både fylkesmann og andre statsetater har vært nært og godt over tid (også i forkant av forsøket), og mener at det er vanskelig å spore noen særlige effekter av samordningsforsøket. Likevel ser man et potensiale i ordningen, for enkelte mer kompliserte plansaker:

«Jeg ser for meg at den nye ordningen, spesielt i store komplekse saker der det er flere statlige organer som har innsigelse, så har det absolutt noe for seg. Men det er bare at de sakene er veldig få».

Erfaringene i Aust-Agder fylkeskommune er at det først er når innsigelsesmyndigheter (fylkeskommunen selv eller for eksempel vegvesenet) «rasler med sabelen innsigelse» at konsulenter og kommuner reagerer, og retter opp feil og mangler i planene. Sett i relasjon til de «store komplekse sakene» i sitatet over, så opplever man i fylkeskommunen imidlertid at:

«mye av det her er småting. For eksempel ser Vegkontoret ofte at konsulenten har glemte å tegne inn siktsone, og da er de klar til å nevne innsigelse med en gang hvis ikke det blir tatt inn på planen, og det blir jo alltid tatt inn uten

²³ Presentasjonen bygger på intervju med rådgiver, planavdelingen.

viderverdigheter. Men jeg har jo registrert at i det siste, i og med denne samordninga, så har jo hver gang for eksempel vegkontoret har brukt ordet innsigelse - og det gjør de jo for å bli hørt - så har jo fylkesmannen brukt litt ressurser på samordningsmøter, selv på små saker som normalt ville ha blitt retta opp uten at de hadde behøvd å gjøre noe som helst.»

Denne tidsbruken har også medført at fylkeskommunen ikke har registrert noen tidsbesparing samlet sett, kanskje heller tvert imot. Med den plansituasjonen som er i fylket, ser ikke fylkeskommunen noe sterkt behov for den ordning som forsøket har innført: «*For oss i Aust-Agder føler ikke jeg at det har tilført så mye*», men gjentar det nevnte forbeholdet om at det kan være tjenlig i store saker med flere innsigelsesparter. Mens noen andre fylkeskommuner har registrert at (enkelte) statsetater har tydeliggjort sine innsigelsesgrunnlag i løpet av forsøket, synes ikke dette å gjelde Aust-Agder:

«Det har ikke vært noe savn før, jeg føler at de har vært tydelige. Vi er et lite fylke, med få innsigelser. Jeg har ikke registrert at innsigelsene har vært utydelige».

6.1.8 OPPSUMMERING FYLKESKOMMUNENE

Samtlige fylkeskommuner vektlegger betydningen av tidlig dialog for kvaliteten av planarbeidet. Regionalt planforum er den viktigste arena der det skjer. Fylkeskommunenes kontakt med kommunene er mindre formell. Heller ikke planforum er et organ hvor det fattes beslutninger. Derfor etterlyser flere av fylkeskommunene samordning (herunder mer informasjon om den statlige samordningen) i tidlig fase, noe som ikke inngår som del av forsøket. Det oppleves som uheldig overfor kommunene. Bedre kontakt og informasjonsutveksling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen etterlyses. Nordland fylkeskommune har utviklet en egen modell for «mellomhøring» etter inspirasjon fra Sverige for å kunne bidra inn i en fase før høring – dvs. i en fase hvor det fortsatt er mulig å foreta endringer. Flere fylkeskommuner opplever også at det er et økt press fra kommunene om å redusere antallet innsigelser, og at kommuner bruker det økte handlingsrommet som de sentrale styringssignalene om at antallet innsigelser skal ned gir. Flere av fylkeskommunene understreker at samordning av interesser er en politisk oppgave.

Det er lite i materialet som tyder på at ulikhetene i fylkeskommunenes vurderinger er knyttet til variasjoner i den mer praktiske organisering av forsøket som sådan. I Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Nordland fremstår forsøket som lite prinsipielt utfordrende for fylkeskommunene. I Vestfold og Rogaland peker våre informanter på prinsipielle spørsmål knyttet til de aktuelle fylkesmenns operasjonalisering av statlige føringer om sterkere vektlegging av det lokale selvstyret. I Hordaland kom en variant av denne prinsipielle tematikken til uttrykk helt i starten av forsøket (faktisk i forkant av at en forsøkspraksis kunne ha satt seg), og var dermed i utgangspunktet knyttet til forsøkets overordnede design.

6.2 ET LITE BLIKK PÅ KOMMUNENES VURDERINGER

Samordningsforsøket omhandler innsigelser og eventuelt også andre statlige uttalelser til kommunale planer. Nedenfor bringer vi enkelte kommuners erfaringer og synspunkter på forsøket, på innsigelser mer generelt, og om hvordan de opplever fylkeskommunens rolle i plansaker. Kommunene er ikke representative, men befinner seg i førstepuljefylkene.

6.2.1 TØNSBERG KOMMUNE (VESTFOLD)

Tønsberg opplever ikke at det har foregått noen samordning av innsigelser. Innsigelsene kommer fra den enkelte fagmyndighet fortsatt, både fra fylkeskommunen og Statens vegvesen. Her har man imidlertid ingen riksveier gjennom kommunen, så det som er av veier er fylkesveier, og skal derfor samordnes gjennom fylkeskommunen. Men for kommunen virker dette forvirrende. Varsel om innsigelse har man også mottatt direkte fra NVE, som burde vært samordnet med FM, og fra FM selv. Informanten fra kommunen er usikker på om det hadde hatt noen betydning om et slikt varsel hadde kommet fra FM. Man har i grunnen ikke merket noen forskjell. De fleste innsigelser kommer fra Fylkeskommunen, og da i forhold til landbruk.

6.2.2 STOKKE KOMMUNE (VESTFOLD)

I Stokke har samordningen fungert bra når det gjelder det som angår staten, men man opplever det tidvis frustrerende at fylkeskommunen ikke deltar i forsøket. Man oppfatter også her at Statens vegvesen egentlig står utenfor det statlige, bortsett fra at det som gjelder fylkesveier samordnes gjennom fylkeskommunen. Kommunen opplever i det hele tatt å være lite i berøring med Statens vegvesen. Stokke opplever også at fylkeskommunen og fylkesmannen kommer med de samme innsigelsene. I Stokke så ønsker man seg et system der fylkeskommunen og fylkesmannen satte seg sammen uten kommunen til stede og ble enige om hva slags merknader som skal sendes til en kommuneplan slik at kommunen opplever en samordna behandling på kommunalt nivå. Det er ikke tilfellet nå:

«Det alle sier når vi møtes på ulike samlinger for kommunale planlegger er at vi ønsker en samordning av FK og FM håndtering av kommuneplaner. Kommuneplanene er et kommunalt anliggende, ikke et regionalt. FK sier at de ikke vil ha ulike bestemmelser i ulike kommuner. I KMD er de tydelige på at planansvaret ligger i kommunene».

I Stokke har man heller ikke oppfattet at man kan melde saker inn til planforum, her har man oppfattet at planforum kun er for de regionale planene. Planforum for kommunale planer må kommunene invitere til selv, noe de også har gjort, med de statlige fagmyndighetene til stedet. Her opplevde man imidlertid at de var dårlig forberedt, at de ikke hadde satt seg inn i bestemmelsene godt nok. Man opplever også at de statlige fagmyndighetene kommer alt for sent inn med merknadene sine, de kommer uka før planene skal til politisk behandling. Det resulterer i at overordnede myndigheter bruker all sin planmakt i høringsfasen, med andre ord i sluttspurten. «Om engasjementet og energien inn mot den enkelte plan kunne vært brukt inn

mot planprogrammet, tror jeg systemet ville blitt smidigere og kommuneplanene bedre – med samme tidsforbruk fra alle parter», hevder vår informant.

6.2.3 MELHUS KOMMUNE (SØR-TRØNDELAG)

I Melhus var det innsigelse til kommuneplanen i 2014. En av disse gikk til KMD for avgjørelse der kommunene fikk medhold. Etter det har det ikke vært innsigelsessaker i den perioden forsøket har gått. Kommunen har vært berørt av forsøket også gjennom samordna uttalelser, og der fagetatenes uttalelser ligger ved fylkesmannens brev. Melhus kommune opplever at fylkesmannen her tar lite hensyn til hva de andre fagetatene kommer med. Selv om det i større grad enn tidligere gjøres en vurdering av alle uttalelser fra fylkesmannens side, så gjelder det i første rekke fylkesmannens egne uttalelser, ikke de eksterne fagetatenes uttalelser. Tidligere opplevde man ofte at det kunne det være strid mellom uttalelsene fra de ulike avdelingene hos FM. Det har endret seg. Man kan fortsatt oppleve sprikende uttalelser, men fylkesmannen vektet nå disse i større grad slik at det blir tydeligere hva som skal tillegges størst vekt. Fortsatt er det mye som mangler på den mer helhetlige vurderingen som samordningen burde fremme. Det er fortsatt slik at dette må kommunene selv stå for. Melhus bruker Regionalt Planforum veldig aktivt, og der opplever en også at Statens Vegvesen også er veldig aktiv, blant annet i saker som relaterer seg til E-6 der Melhus kommunen har vært sterkt berørt. Fylkeskommunen oppfattes å være mer tilretteleggere og veiledere, blant annet når det gjelder planforum, men de tar ikke noen avgjørelser. Det er det fylkesmannen som gjør.

6.2.4 STAVANGER KOMMUNE (ROGALAND)

Forsøksordningen kan i en storbykommune som Stavanger arte seg forskjellig avhengig av plannivå. Fra kommuneplanarbeidet har man gjennomført en evaluering sammen med de regionale fagmyndighetene i regionalt planforum. Evalueringen fokuserte på hva som hadde gitt god dialog i prosessen, hva som ikke hadde fungert og hva som kunne gjort dialogen bedre. Det som kom fram der var at dialogen ikke hadde fungert særlig godt i kommuneplanarbeidet. Det var flere eksempler på åpenbare saker som burde vært avskåret ifølge vår informant. Det innebærer at heller ikke samordningen i kommuneplanarbeidet hadde fungert bra. Blant annet ble det pekt på at deler av prosessen kunne vært bedre forberedt. Også FM var enig i at samordningen ikke hadde vært god nok, det samme mente både Fiskeridirektoratet og Statens Vegvesen. Der var flere saker som åpenbarte dette. Blant annet en uttalelse fra Forsvarsbygg som bygde på en åpenbar misforståelse. Her var det en merknad til noe som ikke sto i planen i det hele tatt. Et annet eksempel er at FM burde forstått at når Kystverket sender inn en merknad at fiskeridirektoratet også ville hatt en interesse i det samme. En del av årsakene kan kanskje knyttes til at dette var en ny ordning, der man prøver seg litt fram. Det kan også skyldes at det har vært mange saksbehandlere inne i bildet.

6.2.5 FAUSKE KOMMUNE (NORDLAND)

Fauske kommune er en av 4 kommuner i Nordland som har deltatt i referansegruppe for forsøket opprettet av fylkesmannen. Forsøket oppleves som interessant og lærerikt både planfaglig og den økte kontakten med statsetatene. Konsulentselskapet Asplan Viak har vært leid inn i utformingen av prosjektet. Samordningsforsøket oppleves som svært positivt i sær for de mindre kommunene med svakt planfaglig miljø. Det er erfaringene fra referansegruppa.

Fauske har hatt mange plansaker i perioden men ifølge vår informant har kommunen i liten grad vært i berøring med forsøket. Det er spesielt ettersom noe av hensikten har vært å komme tidlig i dialog med statsetatene. Det som synes å ha vært et problem lenge i Fauske er at det politiske nivå har vært fraværende i planprosessene. Det meste har vært overlatt til det planfaglige. Kommunen har tatt i bruk forhåndskonferanser der også politikerne må delta. Det har bedret involveringen fra politikerne noe. Imidlertid er det fortsatt for planfaglig styrt, der planleggerne henvender seg til fylkesmannen og fylkeskommunen for å få råd og veiledning i stedet for å ta prosessen innad i kommunen for å finne gode løsninger. Den sterkeste alliansen er fagfolkene imellom - statsetatene og planleggerne. Fauske er også opptatt av at fylkesmannen ikke kan avskjære innsigelser fra fylkeskommunen og Sametinget. Dette kunne vært håndtert på bedre måter. Også fylkesmannen har et ansvar for f.eks.. reinbeiteområder. I Fauske har man også registrert at enkelte statsetater har utarbeidet veiledere for å klare nasjonale interesser, og ser på det som noe positivt. Fauske har positive erfaringer med regionalt planforum men mener at fylkesmannen burde styrt prosessene og kalt inn kommunene når de har planer som skal rulleres.

6.3 OPPSUMMERING KOMMUNENE

De to Vestfold-kommunene (Tønsberg, Stokke) etterlyser bedre koordinering av innspill fra hhv. statsetater/fylkesmann og fylkeskommunen. I Melhus etterlyser man en bedre samordning av statsetatenes innspill (mens den interne samordningen i fylkesmannens avdelinger oppleves som klart forbedret). I Stavanger opplever man at det i kommuneplansammenheng er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder samordning av statsetatene. I Fauske savner man ordninger for bedre samordning mellom fylkesmann/statsetater, fylkeskommunen og Sametinget. Dette begrensede - og på ingen måte representative - materialet fra noen kommuner i førstestepuljefylkene, indikerer at kommunene opplever et fortsatt samordningsbehov, og at fylkeskommunene på en eller annen måte bør kobles på denne samordningen.

Her vil vi benytte anledningen til å vise til et utsagn om kommunene og forsøket, som kom frem i et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen til statsetatene:

«At kommunane i Hordaland likevel har opplevd forsøket som positivt er etter mitt syn personavhengig, dvs. grunna ei tydeleg og engasjert embetsleiing, samt ein dyktig og engasjert koordinator i embetsleiinga sin stab. Forsvinn suksessfaktorane står ein tilbake utelukkande med eit meir byråkratisk system».

Betydningen av den enkelte fylkesmanns generelle rolleutforming, og personlige motivasjon for forsøket²⁴, trekkes her fram som vesentlige forklaringsfaktorer for kommunenes respons på, og vurdering av, forsøket (slik denne respondenten opplever og fortolker det). Denne evalueringen har ikke fokusert spesifikt på betydningen av slike faktorer, men variasjon langs slike dimensjoner bør også vurderes ved eventuelle endringer i ordningen.

²⁴ Så vel som trekk ved prosjektleder.

7 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Forsøket har pågått over relativt kort tid når evalueringen gjennomføres. Forsøket ble satt i gang ikke lenge etter at ny PBL trådte i kraft, og forsøket kom tidsmessig midt i den første plan-syklusen. Flere statsetater ble også reorganisert like før/under forsøket. Det har også vært et regjeringsskifte etter at forsøket ble igangsatt som kan ha virket inn her. På dette grunnlag er det derfor problematisk å trekke entydige slutninger og skille effekter av forsøket fra disse øvrige forholdene. På noen områder er det likevel klare funn som peker i positiv retning. Med andre ord at forsøket har hatt effekt. Det vi her vil trekke fram som viktigst er i korte trekk følgende:

1. Bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene tidligere i prosessen som gir en grundigere drøfting av sektorenes grunnlag for innsigelse, og for et bedre samspill i høringsprosessen når eventuelle innsigelser skal formuleres. Samordningen hos fylkesmannen blir gjennom forsøket satt inn i et system som fører til mer samhandling og dialog mellom forvaltningsorganene også på saksbehandlernivå. Det har lenge vært et overordnet mål i forholdet mellom staten og kommunene om å legge større vekt på samspill, dialog og felles forståelse mellom de ulike forvaltningsnivåene. Felles arenaer hvor partene kan etablere og samle seg om felles oppfatninger om hvordan oppgaver skal løses blir da viktig. Embetene skal være brobyggere mellom stat, kommune og fylkeskommune ved å bidra til et godt samarbeid. Samordningsforsøket representerer en slik arena.

2. Tydeligere og mer forutsigbare statsetater. *Tidlig, tydelig og forutsigbar* er begreper som statsetatene anvender når de skal beskrive hva forsøket har betydd for hvordan de skal utøve sin myndighetsrolle i kommunale planer. Forsøket har forsterket kravet om at de skal signalisere sine interesser tidlig i planprosessene. De skal være klare og tydelige i sine uttalelser, og disse skal være godt forankret i nasjonale interesser, noe som også gir forutsigbarhet for kommunene. For enkelte etater har dette ført til at en har utformet (eller er i ferd med å utforme) egne veiledere som klargjør sektorens nasjonale interesser, tilbud om møter med kommunene underveis, faglig intern opplæring i etaten etc.

3. De statlige fagmyndighetene er blitt bedre når det gjelder **begrunnelse** for innsigelser, og å hjemle innsigelsene tydeligere i nasjonale interesser. Dette gir som konsekvens **kvalitativt bedre innsigelser** fordi de er bedre begrunnet, tydeligere og mer konkrete gjennom den bearbeiding som skjer gjennom samordningen.

4. Færre innsigelser. Selv om det har vist seg vanskelig å dokumentere mer nøyaktig hvor stor reduksjonen i antallet innsigelser er, peker de fleste uttalelser både fra statlige og kommunale/fylkeskommunale aktører på at antallet innsigelser er noe

redusert. Det er av mange grunner vanskelig å finne et pålitelig tallmateriale for dette.²⁵

7.1 HVORDAN ER DISSE EFFEKTENE OPPNÅDD?

I letingen etter hva det er ved forsøket som har bidratt til disse effektene har vi ikke funnet rendyrkede «modeller». I forsøkets design har de enkelte fylkesmannsembetene hatt stor frihet til å utforme forsøket ut fra lokale forutsetninger og erfaringer. Dette har de også gjort, slik at vi finner svært mange ulike måter å utforme forsøket på. Om det hadde vært slik at vi fant store forskjeller på våre resultatindikatorer, dvs. at noen embeter kunne vise til vesentlig bedre resultater enn andre, ville det være nærliggende å forsøke å identifisere i hvilken grad det kunne tilbakeføres til bestemte design eller utforminger av forsøket. Det er ikke tilfellet, selv om det også er forskjeller mellom de ulike embetene. Det er her også viktig å huske på at embetene har ulik historie bl.a. i hvor tett plansamarbeid man har hatt med de enkelte fylkeskommunene.

I hvilke planfaser skjer samordningen?

Vi skal først se på i hvordan embetene har tolket mandatet når det gjelder involvering i ulike planfaser.

Oppstartfasen:

Oppstartfasen er egentlig ikke en del av forsøket. Likevel har flere av embetene lagt vekt på denne fasen, men da først og fremst gjennom en **tydeligere veiledningsrolle**. Det innebærer især at man må tidligere inn i planarbeidet i kommunene. Det er for sent i høringsfasen. To embeter praktiserer det de kaller **tidlig dialog/samråd**: Sør-Trøndelag og Vestfold. I Sør-Trøndelag innbyr man til slik dialog før høringsfasen, og kommunen oppfordres til å bruke regionalt planforum til å presentere større planer. I Vestfold inviterer fylkesmannen statsetatene inn for diskutere mulige konflikter med nasjonale interesser i tidlig fase. Andre embeter gjør det samme når særlig utfordrende saker kommer på bordet.

Et annet punkt som er viktig i denne fasen er muligheten den gir for å avklare konflikter i en tidlig fase. Oppstartfasen gir anledning til **varsel om mulig konflikt**. Dette dreier seg om at fylkesmannen ønsker å være informert så tidlig som mulig i saker der det kan bli konflikt. I praksis foregår det slik at fylkesmannen ber de statlige myndighetene om kopi av uttalelser som sendes til kommunene i denne fasen. I Vestfold er dette rutinisert gjennom et eget meldeskjema, og her inviteres statsetatene også til et dialogmøte der de vil varsle innsigelse, før eventuelle brev med varsel sendes til kommunene.

Planfasen:

²⁵ KOSTRA-tallene vet vi er i liten grad pålitelige, og rapporteringene fra de enkelte fylkesmannsembeter er også ufullstendige og til dels vanskelige å tolke fordi de enkelte embeter registrerer noe ulikt avhengig av om man f.eks kun samordner innsigelser eller også samordner uttalelser, hvilke plantyper man involverer seg i, hvilke planfaser m.m.

Fasen for planutarbeidelse er ikke en del av forsøket. Likevel har 2 fylker involvert seg også i denne fasen ved å innføre en form for **underveishøring**. De erfaringer Nordland har gjort seg er her særlig interessante (Se kap. 4.6, inkl. note 10).

Høringsfasen:

Dette er den fasen hvor forsøket trer inn i samtlige fylker. Samordning av faglige råd er en del av forsøket i Sør-Trøndelag, Rogaland og Buskerud. Begrunnelsen er den muligheten det gir for å gi god informasjon og veiledning til kommunene.

Intern organisering hos fylkesmannen

Et særlig interessant trekk ved den interne organiseringen er at i to av embetene har en opprettet en egen planavdeling hos fylkesmannen. Det gjelder Hordaland og Troms. I Troms er fagavdelingene lagt inn under planavdelingen hvilket gir helt andre muligheter for samordning og koordinering internt. I tillegg bidrar det til å styrke plankompetansen i etaten, og veiledningskapasiteten overfor kommunene. Buskerud har på sin side valgt å prosjektorganisere forsøket, og har ansatt egen prosjektleder. De konsentrerer seg om de overordnede planene, og ønsker å fokusere på hva som skjer mellom partene i en planprosess, med sterkt fokus på å legge til rette for den tidlige dialog og tydelige kommunikasjonsformer. Her oppfordrer Fylkesmannen til dialog allerede i planstrategiarbeidet, og ser på oppstartsfasen som en vesentlig del av forsøket.

Digitale kommunikasjons og informasjonsverktøy

Innføring av andre typer virkemidler som skal bidra til å styrke informasjonen til og veiledningen av kommunene enn de tradisjonelle er å ta i bruk mer digitale verktøy som kommunikasjonsplattform. I Vestfold og i Oppland har man i samarbeid med fylkeskommunen opprettet en digital planportal. Her finner kommunene all nødvendig informasjon om regelverk, veiledere, prosedyrer, tidsfrister, kontaktinformasjon og forventninger til kommunene i de ulike planfasene.

Utforming av veiledere

I flere av fylkesmannsembetene har forsøket utløst et sterkere behov for å utarbeide interne rutinebeskrivelser og saksbehandlingsregler, ulike maler for samordning av innsigelser i ulike planfaser og for uttalelser i plansaker. Også enkelte statsetater har utviklet veiledere for innsigelser i plansaker.

Heving av innslagspunktet for innsigelser

De sentrale styringssignalene om at antallet innsigelser skal ned har vært klare og entydige. Regjeringsskiftet bidro til å dreie forsøket i samme retning. Dette har virket. Både statsetatene og fylkesmannsembetene har tatt disse signalene til etterretning, og har hevet «innslagspunktet» for innsigelser, noen sterkere enn andre. Samtidig sier enkelte i statsetatene at de må vurdere planene rent faglig, og ikke kan vektlegge politiske intensjonsutsagn som ikke nedfelles i sektorens formelle styringssystem. I tillegg ser man i noen sektorer (f. eks. Jernbaneverket og Forsvarsbygg) at endringer i, eller tydeligere artikulering av, langsiktige

arealbehov i sektoren kan medføre en periode med flere innsigelser, snarere enn færre. For kommunene har også de politiske styringssignalene om økt vektlegging av det kommunale selvstyre hatt den signaleffekt at de i større grad kan tillate seg å ikke imøtekomme en innsigelse, og heller anke saken inn til departementet fordi de med større tiltro enn tidligere kan forvente at de her vil kunne få medhold.

Bedre planer

Forsøket har i noen grad også medvirket til bedre planer. Det er særlig der en har kommet inn i tidlige fase med dialog og veiledning og dermed har kunnet avverget innsigelser i høringsfasen. Det som imidlertid først og fremst synes å ha bidratt til bedre planer er ny Plan og Bygningslov og nye/oppdaterte planer som konsekvens.

Økt kommunalt selvstyre

Uten at dette har vært intendert, kan det virke som om at forsøket, sammen med andre styringssignaler som peker i samme retning har økt det kommunale selvstyret ved å gi kommunene et utvidet rom for å opptre strategisk. Det eksisterer en mulig «utvei» når det kommer en innsigelse – ikke ved at innsigelser blir samordnet, men ved å åpne opp for større sannsynlighet for at innsigelsesorganet ikke får medhold når en innsigelse avgjøres i departementet. Når kommuner benytter seg av denne muligheten, vil de være mindre villige til å gå i dialog for å finne fram til felles løsninger.

7.2. MINDRE HELDIGE EFFEKTER AV FORSØKET

Forsøket har ikke bare hatt heldige effekter. Det er grunn til å reise enkelte kritiske innvendinger til forsøket som både er av empirisk og prinsipiell art.

Lengre vei mellom statlig fagmyndighet og kommunene

Flere statsetater peker på at samordningen via fylkesmannen oppleves som tungvint, byråkratiserende og en lengre vei til kommunene. Det er det motsatte av effektivisering. Fagmyndighetene mener at de selv er best i stand til å kommunisere innholdet i en innsigelse og begrunnelsen for den ved å kommunisere direkte med kommunene uten fylkesmannen som mellomledd.

Overprøving av statlig fagmyndighet

Fylkesmannen kan i visse tilfelle sette til side andre statsetaters innsigelser, sterkest ved avskjæring, men også der innsigelser veies opp mot hverandre. Enkelte statsetater opplever dette som at deres fag og myndighetsutøvelse overprøves.

Fylkeskommunens og nabokommuners innsigelser utenfor forsøket

Kulturminnevern er et fagområde der det sendes relativt mange innsigelser. Det er holdt utenfor forsøket. Det samme gjelder fylkeskommunens innsigelser – som kan komme på mange områder. Et eksempel er fylkesveier, som sendes av statens vegvesen men gjennom fylkeskommunen. Og det gjelder også nabokommuners innsigelser. For kommunene er det

derfor ikke den store gevinsten med samordningen all den tid de fortsatt mottar mange innsigelser som ikke er samordnet.

Forsøkets ulike design en utfordring

For de statsetater som har en organisering som gjør at de betjener flere fylker, så gjør ulikheter i forsøksdesign mellom fylkene at de samme personene i den enkelte statsetat må forholde seg til ulike former for organisering, og også til ulike samarbeidskulturer.

Forkortede tidsfrister

Forsøket har ikke innvirket på 6 ukers høringsfrist. Det gjør at statsetatene i realiteten opplever en forkortet høringsfrist. De har fire uker på seg for å sende sine uttalelser til fylkesmannen, som så har to uker på seg til å samordne uttalelsene før høringsfristen går ut. Vår undersøkelse viser at statsetatene i de fleste tilfeller greier å overholde denne fristen, men de gir uttrykk for at den forkortede fristen er krevende og oppleves stressende.

7.3. ANDRE FORHOLD SOM KAN HA VIRKET INN

En faktor som synes å ha en viss betydning er det vi kunne plassere inn under et begrep som samarbeidskultur i fylket. Det dreier seg om forholdet mellom fylkesmann og fylkeskommune, mellom fylkesmann og kommunene, og mellom fylkeskommunen og kommunene. I noen fylker er slike relasjoner relativt stabile over tid – det er derfor vi kan anvende et begrep som «kultur» for dette. I andre fylker varierer det over tid, f.eks.. som følge av skifte av politisk flertall i kommuner/fylkeskommune, men også at den enkelte fylkesmann gir sin rolle ulik utforming. Forsøket avdekker også at det i noen fylkeskommuner har vært jobbet systematisk med å forbedre dialogen og samarbeidsklimaet mellom de ulike aktørene i planfeltet lenge før forsøket startet opp, men som også virker inn på hvordan forsøket fungerer. Vestfold er et eksempel på det.

Høyt profilerte fylkesmenn

Vestfold er det fylket hvor vi sterkest ser at en fylkesmann som tydelig profilerer en høy terskel for innsigelser gjennom forsøket har bidratt til å svekke fylkeskommunens legitimitet. Fylkeskommunens utsatte posisjon i forvaltningssystemet, en posisjon som lenge har vært under press spiller sannsynligvis inn her. Konkurransen mellom fylkeskommune og fylkesmann om oppgavefordeling har helt klart betydning, ikke minst i forhold til at en funksjon som kulturminnevern ikke ble en del av forsøket fordi det ligger til fylkeskommunens ansvarsområde. Fylkesmannen har gjennom sin instruks et stort handlingsrom overfor kommunene. Samordningen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er bygd på frivillighet og dialog. Fylkesmannen må styre på en måte som skaper tillit både lokalt og sentralt og må foreta avveininger som ikke undergraver verken det kommunale eller det fylkeskommunale selvstyret eller statlig politikk. Fylkesmannen skal ivareta motsetningsfylte krav. Når forsøket også åpner for stor frihet i utformingen av forsøket er det ikke overraskende at det blir forskjeller.

Å være brobygger er krevende. Det forutsettes en hårfin balansegang som setter krav til fylkesmannen personlig. Fylkesmannens egne overbevisninger og rolleutforming kan ha mye å si for hvordan samhandlingen med kommunene tar form. I forsøket så ser vi at fylkesmannens personlige engasjement har spilt en rolle, i noen fylker mer enn i andre. Noen fylkesmenn har tatt svært så aktive grep i prosessen ikke minst internt i egen organisasjon, men også utad. Det personlige engasjementet synes å spille sammen med tidligere politiske karriere og politisk tilhørighet, erfaring som fylkesmann, rolleutforming som fylkesmann og i hvilken grad det å profilere funksjonen som fylkesmann oppfattes som viktig. Det er særlig to fylkesmannsembeter der dette har kommet tydelig frem i intervjumaterialet, Vestfold og Hordaland.

Det kan også være interne variasjoner mellom de ulike delene av fylket når det gjelder samarbeidskultur. Vi har ikke undersøkt slike forhold, men av og til kommer de til uttrykk gjennom våre informanternes uttalelser både i direkte og mer indirekte formuleringer. I fravær av virkemidler har noen fylkeskommuner satset sterkt på etablering av samarbeid og partnerskap som styringsprinsipper i arbeidet mot felles mål. Slik indirekte styring kan gi betydelig effekt der man er i stand til å utvikle konsensus om politikken.

Geografi

Enkelte fylker er store i geografisk utstrekning, med mange og små og spredtbygde kommuner som f.eks. Nordland. Andre er små i geografisk utstrekning og dessuten tettbygde, som Vestfold. Dette gir ulike forutsetninger for god og tett dialog, oversikt og informasjon. Et annet aspekt ved geografi er de statlige etatenes ulike geografiske inndeling, som bare unntaksvis faller sammen med fylkesgrensene. Dette er forhold som tilsier at det må være en viss fleksibilitet i hvordan ordningen designes i det enkelte fylket, dersom den skal gjøres permanent.

Forsøket satt i kontekst

Avslutningsvis ser vi det som relevant å se forsøket i en litt større sammenheng. Det er enkelte sider ved forsøket som det kan reises en del spørsmål ved av mer prinsipiell karakter. Det gjelder særlig hvordan forsøket virket inn i forholdet til fylkeskommunen, og den ulike praksis mellom de enkelte fylkesmannsembeter som blant annet skaper ulike rammebetingelser for kommunene.

Avskjæring prinsipielt problematisk

Det genuint nye i forsøket, fylkesmannens adgang til å avskjære innsigelser fra andre statlige innsigelsesmyndigheter, har ikke vært brukt mange ganger, så den faktiske bruken av avskjæring kan i sum ikke sies å ha påvirket planfeltet mye. Men **muligheten** til avskjæring oppleves av flere intervjuobjekter i statsetatene som et klart incitament til økt innsats på de områder som er omtalt i punktene over. Men samtidig gir avskjæringsmyndigheten som fylkesmannen har fått gjennom samordningsforsøket også fylkesmannen økt makt. Det kan stilles spørsmål ved om hvor ønskelig det er. Forsøket viser at denne myndigheten praktiseres svært ulikt mellom de enkelte fylkesmannsembeter. Skjønnsutøvelsen er med andre ord stor, og innebærer relativt store ulikheter fylkene imellom. Våre data tyder på at fylkesmennene for

eksempel følger opp nasjonale forventninger på ulik måte. Noen fylkesmenn praktiserer områder som har med byutvikling og arealplanlegging som noe som utelukkende skal forvaltes av kommunene. Det vil svekke mulighetene for regional planlegging som er helt avgjørende for å få til f.eks. mer bærekraftige og klimavennlige transportsystemer i byregionene. Slik skjønnsutøvelse bør etter vår vurdering være tillagt et demokratisk organ. Fylkesmannen tiltar seg også flere oppgaver som tilligger fylkeskommunen når det gjelder planlegging, og det er overlapp mellom fylkesmann og fylkeskommune på flere områder (Helsedirektoratet 2011, Nilsen og Langset 2015). Fylkesmannen opptrer på flere områder «på begge sider av bordet», dvs. både som deltaker i regionale partnerskap og skal samtidig ivareta sin tilsynsrolle på området. Mange fylkesmannsembeter driver med veiledning og rådgiving på planlegging, hvilket også er en oppgave for fylkeskommunen. Fylkesmannen besitter den juridiske kompetansen på planlegging, men flere embeter har opprettet egne planavdelinger og ansatt ekspertise som går langt ut over det juridiske, f.eks. samfunnsplanleggere. Dette bidrar til å lette samordningen internt men kan samtidig bidra til å svekke fylkeskommunens samordnings- og veiledningsrolle i kommunal planlegging. Fylkeskommunenes kompetanse og ressurser når det gjelder planveiledning trenger å styrkes (Hofstad og Hanssen 2015). Vi vil her trekke frem forsøket i Oppland²⁶ som en vei å gå. Her har man bevist trukket fylkeskommunen inn i forsøket, spesielt i den tidlige fasen, men har også et tett samarbeid på andre arenaer i tillegg til Regionalt planforum. Argumentet er at kommunene skal oppleve en mer reell og helhetlig linje fra andre offentlige aktører enten det gjelder stat eller fylkeskommune.

Bør fylkesmannen ha anledning til å avveie interesser?

Samordningsforsøket reiser flere normative problemstillinger. Samordning forutsetter at man kommer fram til en avveining av ulike interesser og hensyn. Mattilsynet utøver f.eks. tilsyn og kontroll med utgangspunkt i profesjonalitet og ut fra hensynet til liv og helse. Det samme gjør også NVE. Skal fylkesmannen ha anledning til å avskjære innsigelser på slike spesialiserte fagområder der rent profesjonelle hensyn må veie tungt? Å avveie interesser som er av mer politisk karakter opp mot hverandre er noe vi i et demokratisk styringssystem har lagt til de folkevalgte. Det er de folkevalgte i kraft av sin demokratiske legitimitet som kan avveie mellom ulike interesser. En slik legitimitet har ikke fylkesmannen.

Samordning er (ofte) politikk.

Det er glidende overganger mellom faglig skjønnsutøvelse ved avveining, og politisk skjønnsutøvelse. Samordning vil ofte ende opp med å avveie forhold som utgjør en sentral kjerne i klassiske definisjoner av politikk: nemlig at samordning bidrar til å **fordele goder og byrder** mellom grupper, individer og områder. Det politiske aspektet ved samordning er også nedfelt i skriftlige retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon som innebærer bruk av et visst skjønn når embetet kontrollerer kommunale tiltak. Embetet skal vurdere statlige hensyn opp mot målet om kommunalt selvstyre. Retningslinjene er også klare på at det kun er entydige og tungtveiende nasjonale interesser som tilsier at det er aktuelt å overprøve kommunene. Disse retningslinjene er ikke nye, de har vært der helt siden 1996, men

²⁶ Men også i Nordland er det samarbeid med fylkeskommunen om forsøket.

tydeligere artikulert og ytterligere forsterket gjennom dette forsøket. Anledningen til bruk av skjønn kan derfor forklare forskjeller mellom fylkesmannsembetene i hvor de legger listen for innsigelse. Samordning utfordrer grensene mellom myndighetsområder, i dette tilfellet gir det Fylkesmannen økt makt, både i forholdet til andre statlige myndigheter regionalt og også i forhold til fylkeskommunen. Fylkesmannens regionale innflytelse øker. Forsøket har derfor konsekvenser ut over forholdet mellom fylkesmannen og de statlige myndighetene.

7.4. ANBEFALINGER

- 1. Invitere fylkeskommunene med i samordningen på en måte som ivaretar det folkevalgte fylkestingets rolle som regional planaktør,** især i tidlig fase. Fylkeskommunen og Fylkesmannen har begge et samordningsansvar i dag. Dette bør koples i sterkere grad. Enkelte gjør dette allerede som en del av forsøket og har gode erfaringer å vise til. Regionalt planforum er den arenaen dette kan gjennomføres på, men det må bli mer formalisert og forpliktende enn det er i dag. PBL's paragraf 5.3. bør forsterkes med et «hver region skal ha et regionalt planforum» (i dag står det «bør»).
- 2. Pålegge** samtlige sektordepartementer og direktorater å utarbeide **klare retningslinjer** for hva som er sektorens regionale og nasjonale interesser slik at innslagspunktet for innsigelser blir tydeligere. Det statlige sektorsystemet er fortsatt sterkt og gir generelt liten støtte til samordning (Difi 2014:4). De statlige sektordepartementene med sine direktorater må tydeliggjøre sine interesser. Jernbaneverket har gjort en jobb her, og andre er i gang med slikt arbeid. Samtlige sektorer/etater må følge etter. Det vil gjøre arbeidet med samordning av statlige innsigelser på regionalt nivå enklere, mer forutsigbart og mer legitimt.
- 3. Samordne de regionale inndelingene for de statlige fagetatene.** Den regionale stat er sterkt fragmentert og til dels uoversiktlig med sine ulike geografiske inndelingsprinsipper. Staten bør som hovedregel organisere sine virksomheter slik at de korresponderer med fylkenes inndeling, enten slik de er i dag eller slik de blir med en eventuell regionreform (Hofstad og Hansen 2015). Ved en eventuell regionreform bør statsetatenes regioner være sammenfallende med regional stat og fylkeskommuner. Her er det imidlertid paradoks at ingen av disse statlige etatene er underlagt KMD. Som samordningsdepartement er KMD derfor utrustet med svake virkemidler til å instruere fagdepartementene.
- 4. Tydeligere rolle for KMD.** For å styrke legitimiteten til innsigelsesinstituttet er det nødvendig at innsigelser som er forankret i viktige regionale og nasjonale interesser opprettholdes om de ankes til nasjonalt nivå. Den praksis som har utviklet seg i enkelte kommuner med at de forventer at KMD vil gi kommunene medhold i at innsigelser ikke skal tas til følge, er uheldig for hele instituttets legitimitet. Våre data tyder også på at enkelte innsigelsesmyndigheter av og til vegrer seg for å sende en innsigelse som de vet kommunen vil anke til departementet. Å tape en innsigelse medfører tap av legitimitet og anseelse for fagmyndigheten, det kan skape presedens, og kan i verste fall føre til at senere innsigelser som burde vært fremmet ikke blir det, med de konsekvenser det kan få for viktige samfunnsområder og hensyn i planleggingen.

5. **Klarere retningslinjer** for hva som skal være grunnlag for **avskjæring** av innsigelser.
6. **Samordning** av innsigelser forbeholdes **kommuneplanen/kommuneplanens** arealdel. Avklaring av interessekonflikter på overordnet plannivå vil gi færre innsigelser i reguleringsplaner, fordi disse i større grad vil være avklart i kommuneplanen.

Referanser:

Difi-rapport 2014:07: *Veier til samordning i norsk forvaltning*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Hansen, T., G. Sandkjær-Hansen, L.A. Heløe og I.M. Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold*. NIBR-rapport 2006:9.

Helsedirektoratet (2011): *Parterskap som arbeidsform i regionalt folkehelsearbeid. Med oversikt over fylkeskommuners organisering av folkehelsearbeidet*. Oslo: helsedirektoratet (Rapport IS:1935)

Hofstad,H. og G.S. Hansen (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*; NIBR-rapport 2015:17, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Lund-Iversen, et.al. (2013): *Innsigelser etter Plan- og bygningsloven*. NIBR.

Nilsen, J.K. og M. Langset (2015). *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandlingen*. NIVI-rapport 2015:3. Nivi Analyse As.

Plathe, et.al.(2012): *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport*. Asplan Viak og Agenda Kaupang.

Forkortelser i rapporten:

FM = Fylkesmannen.
FK = Fylkeskommunen.
PBL = Plan- og bygningsloven.