

Martin Lund-Iversen  
Hege Hofstad  
Marte Winsvold

# Innsigelser etter plan- og bygningsloven



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

## Andre publikasjoner fra NIBR:

Samarbeidsrapport NIBR/  
Østlandsforskning 2013

Evaluering av Skjærgårdstjenesten

Samarbeidsrapport NIBR/UMB/  
NIVA/HI 2012

Kunnskapsbasert planlegging og  
forvaltning av kystsonen – med  
fokus på «bit for bit»-utbygging og  
konsekvenser for marin natur,  
fiskeriinteresser og marine  
kulturminner

NIBR-rapport 2012:13

Regionalt og lokalt  
folkehelsearbeid – Ressurser,  
organisering og koordinering

Rapportene koster  
kr 250,- og kan bestilles fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Martin Lund-Iversen  
Hege Hofstad  
Marte Winsvold

# Innsigelser etter plan- og bygningsloven

NIBR-rapport 2013:10

Tittel: Innsigelser etter plan- og bygningsloven

Forfatter: Martin Lund-Iversen, Hege Hofstad, Marte Winsvold

NIBR-rapport: 2013:10

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-982-2

Prosjektnummer: 3079

Prosjektnavn: InnsigPlan

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Martin Lund-Iversen

Referat: Rapporten gir en samlet fremstilling og analyse av KOSTRA-tallene om innsigelser til kommunale planer og presenterer resultatene av 4 case-undersøkelser om erfaringene med innsigelses-instituttet.

Sammendrag: Norsk

Dato: 10. juni 2013

Antall sider: 70

Pris:

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2013

# Forord

Oppdragsgiver for denne rapporten har vært Miljøverndepartementet. Oppdraget er del av en større satsing fra departementet på en gjennomgang av innsigelsesinstituttet i en tid med et spesielt bredt og politisk fokus på dette.

Oppdraget er todelt. Den første delen har gått ut på å sette sammen materialet som finnes i KOSTRA om innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven og analysere materialet samlet av årene 2004–2011, samt i relasjon til kommunale bakgrunnsvariabler. Del to består av fire ulike case (tre kommuner og en fylkeskommune) for å hente ute erfaringer med innsigelsessystemet slik det oppleves fra praksis. Vi vil gjerne takke våre intervjupersoner i kommunene og fylkeskommunen for å bidra til gjennomføring av casestudien.

Prosjektet har hatt tre medarbeidere. Martin Lund-Iversen har vært prosjektleder og vært involvert i alle delene av rapporten, mens Marte Winsvold har vært spesielt involvert med det statistiske materialet og Hege Hofstad med case-studiene.

En spesiell takk går til Jørn Kristian Undelstvedt i Statistisk sentralbyrå for diskusjonen om innsigelsesdataenes egenskaper og kvaliteter, samt tilrettelegging for studiet av relasjonen til kommunale bakgrunnsvariabler. For sistnevnte går det også en takk til Sara Blåka, Kjetil Sørli og Trine Myrvold på NIBR. Takk også til Miljøverndepartementets kontaktperson Martine Løvold for samarbeidet.

Oslo, juni 2013  
Evelyn Dyb  
Forskningssjef

# Innhold

|   |    |
|---|----|
| Forord .....  | 1  |
| Tabelloversikt.....   | 4  |
| Figuroversikt .....   | 5  |
| Sammendrag.....   | 6  |
| Summary .....   | 8  |
| 1 Innledning.....   | 10 |
| 1.1 Innsigelsesinstituttet .....  | 10 |
| 1.2 Hva er en innsigelse og hvem kan fremme det på<br>hvilket grunnlag? ..... | 11 |
| 1.3 Senere innskrenkninger .....  | 12 |
| 1.4 Undersøkelsens utforming og problemstillinger .....                       | 12 |
| 2 KOSTRA-tallene .....  | 15 |
| 2.1 Innledning .....  | 15 |
| 2.2 Dataenes kvalitet .....   | 15 |
| 2.3 De kommunale bakgrunnsvariablene.....                                     | 17 |
| 2.4 Innsigelsesandeler .....  | 17 |
| 2.4.1 Sendt på høring og møtt med innsigelse .....                            | 18 |
| 2.4.2 Innsigelse fra ulike myndigheter – kommuneplan .....                    | 21 |
| 2.4.3 Innsigelse fra ulike myndigheter – reguleringsplan .....                | 24 |
| 2.4.4 Innsigelsenes ulike begrunnelser.....                                   | 26 |
| 2.4.5 Begrunnelser fordelt på fylkene .....                                   | 28 |
| 2.4.6 Innsigelsesandel fordelt på fylkene.....                                | 31 |
| 2.5 Forholdet til kommunale bakgrunnsvariabler.....                           | 40 |
| 2.5.1 Sentralitet.....  | 41 |
| 2.5.2 Utbyggingspress - utbyggingsstagnasjon.....                             | 41 |
| 2.5.3 Kyst-innland, samt utbygging av fritidsboliger i<br>strandsonen .....   | 43 |
| 2.5.4 Befolkningsstørrelse.....   | 44 |
| 2.5.5 Organisering av medvirkning i planleggingen.....                        | 46 |
| 2.5.6 Hvilke faktorer betyr mest for innsigelsesandelen?....                  | 47 |

---

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 3     | Kvalitativ studie av innsigelsesinstituttet: lokale og regionale vurderinger og refleksjoner ..... | 50 |
| 3.1   | Om kommunene .....   | 51 |
| 3.2   | ”En innsigelse er så mangt” .....  | 51 |
| 3.3   | Om de ulike innsigelsesmyndighetene .....  | 54 |
| 3.4   | Politikernes rolle i innsigelsessaker .....  | 56 |
| 3.5   | Koordinering av innsigelser .....  | 59 |
| 3.6   | Bidrar eksisterende forhandlingsarenaer til løsning av innsigelsessaker? .....                     | 62 |
| 3.6.1 | Planforum .....  | 62 |
| 3.6.2 | Uformell kontakt .....   | 63 |
| 3.6.3 | Mekling .....  | 64 |
| 3.7   | Oppsummering .....   | 65 |
| 3.7.1 | Hvordan unngå innsigelser og løse dem raskere? .....   | 66 |
| 4     | Konklusjoner .....   | 68 |
| 4.1   | Om hva antall innsigelser sier oss .....   | 68 |
| 4.2   | Kommuneplanen – den viktigste innsigelsesarenaen .....   | 69 |
| 4.3   | Fylkeskommunen som innsigelsesmyndighet .....  | 70 |
| 4.4   | Effektivitetstapene i innsigelsesprosesser .....   | 70 |
|       | Litteratur .....   | 71 |

## Tabelloversikt

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Tabell 2.1  | <i>Prosentandel av kommuner som har sendt kommune(del)plan på høring. Gjennomsnitt per år.....</i>   | 18 |
| Tabell 2.2  | <i>Gjennomsnittlig prosentandel kommune(del)planer sendt på høring, som er møtt med innsigelse .....</i>                                     | 19 |
| Tabell 2.3  | <i>Prosentandel av kommuner som har sendt reguleringsplaner på høring.....</i>   | 20 |
| Tabell 2.4  | <i>Prosentandel reguleringsplaner som er møtt med innsigelser ....</i>   | 20 |
| Tabell 2.5  | <i>Andel kommune(del)planer sendt på høring som er møtt med innsigelse fra ulike myndigheter.....</i>  | 21 |
| Tabell 2.6  | <i>Andel reguleringsplaner sendt på høring som er møtt med innsigelse fra ulike myndigheter.....</i>   | 25 |
| Tabell 2.7  | <i>Tre hyppigste begrunnelser i hvert fylke for begge plantypene... </i>   | 29 |
| Tabell 2.8  | <i>Innsigelsesandel for fylkesmenn og fylkeskommuner, kommuneplaner .....</i>  | 37 |
| Tabell 2.9  | <i>Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, reguleringsplan .....</i>  | 39 |
| Tabell 2.10 | <i>Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004-2011. Etter sentralitet.....</i>   | 41 |
| Tabell 2.11 | <i>Innsigelsesandel etter flyttegrad blant folk i etableringsklar alder.....</i>   | 42 |
| Tabell 2.12 | <i>Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004-2011. Kystlinje eller ikke.....</i>  | 43 |
| Tabell 2.13 | <i>Andel planer møtt med innsigelse i perioden. Omfanget av bygging av fritidsboliger i kystsonen, antall bygninger pr år 2004-2011.....</i> | 44 |
| Tabell 2.14 | <i>Innsigelsesandel etter kommunestørrelse.....</i>  | 45 |
| Tabell 2.15 | <i>Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004–2011. Etter plansamarbeid for 2011.....</i>  | 47 |
| Tabell 2.16 | <i>Multivariat analyse.....</i>  | 48 |



## Figuroversikt

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Figur 1.1  | <i>Planprosessen med innsigelse.....</i>   | 11 |
| Figur 2.1  | <i>Andel kommune(del)planer møtt med innsigelser, 2004-2011. I prosent av kommuner som har sendt kommune(del)plan på høring, N=1241.....</i>           | 23 |
| Figur 2.2  | <i>Andel kommuner som har fått innsigelse fra ulike myndigheter. Prosent av alle kommuner som har fått innsigelse til kommune(del)plan. N=692.....</i> | 24 |
| Figur 2.3  | <i>Begrunnelser til kommune(del)planer. Gjennomsnitt 2004–2011.....</i>  | 27 |
| Figur 2.4  | <i>Begrunnelser til reguleringsplaner. Gjennomsnitt 2004–2011.....</i>   | 28 |
| Figur 2.5  | <i>Innsigelsesandel fordelt på fylke, kommune(del)plan.....</i>  | 32 |
| Figur 2.6  | <i>Gjennomsnittlig andel kommune(del)planer sendt på høring som er møtt med innsigelse, fordelt på fylke.....</i>                                      | 33 |
| Figur 2.7  | <i>Innsigelsesandel fordelt på fylke, reguleringsplan.....</i>   | 34 |
| Figur 2.8  | <i>Gjennomsnittlig andel reguleringsplaner sendt på høring møtt med innsigelse, fordelt på fylke.....</i>  | 35 |
| Figur 2.9  | <i>Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, kommune(del)plan.....</i>  | 38 |
| Figur 2.10 | <i>Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, reguleringsplan.....</i>   | 40 |
| Figur 2.11 | <i>Innsigelsesandel fordelt på folketall i kommunene.....</i>  | 46 |

## Sammendrag

Prosjektet er et oppdrag for Miljøverndepartementet og har gått ut på å bearbeide KOSTRA-dataene som er samlet inn om innsigelser i perioden 2004–2011, samt å gjennomføre 4 case-studier - 3 kommuner og én fylkeskommune. De overordnede problemstillingene for prosjektet er hvordan innsigelser fordeler seg geografisk og mellom myndigheter, hvilke kommunale bakgrunnsforhold som kan bidra til å kaste lys over årsakene, samt hvilke årsaker til innsigelser som finnes og hvilke valg som gjøres i arbeidet med å løse dem.

Prosentandelen kommune(del)planer møtt med innsigelse på landsbasis varierer mellom 40 % og 61 % mellom årene 2004 og 2011. Det er noe økning over tid, men høyeste andel fant sted i 2007. For reguleringsplaner er det snakk om en langt lavere andel, og her en noe sterkere stigende trend, fra 19 % i 2004 til 34 % i 2011.

Tallene viser også, ikke overraskende at det er fylkesmannen og fylkeskommunen som står for de fleste innsigelsene. For kommune(del)planene ble 42 % av alle planer som ble sendt på høring, møtt med innsigelse fra fylkesmannen, mens det samme tallet er 21 % for fylkeskommunene. Tallene er naturlig nok mye lavere for reguleringsplan, siden det er langt færre innsigelser på dette plannivået. Henholdsvis 14 % og 6 % for fylkesmannen og fylkeskommunen.

De begrunnelsene som brukes er standardiserte i 16 kategorier i spørreskjemaet til kommunene, har også en fordeling. Konflikt med verdier i strandsonen er hyppigst for reguleringsplaner (14 % av begrunnelsene), tett fulgt av naturvern/friluftsliv (13 %) og kulturminner (13 %), men mange av de andre er også relativt hyppige. For kommune(del)planer er jord/skog hyppigst (15 %),

---

tett fulgt av utbyggingsmønster (14 %) og naturvern/friluftsliv (13 %). Strandsone har her falt ned på 4. plass (11 %).

Fordelingen av innsigelsesandel på fylker viser en til dels betydelig variasjon, fra Rogaland på 70 % og Sogn og Fjordane på 30 % for kommune(del)plan. Denne forskjellen må det være interessant å følge opp nærmere med senere dybdestudier.

Undersøkelsene av case gir 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 koordiner vil ha mange av de samme gevinstene, fordi kommunene også har mange sektorer som berører planleggingen.

Utvidet saksbehandlingskapasitet på regional 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.

## Summary

The Norwegian Planning and Building Act reads (section 5-4): “Affected central government and regional bodies may make objections to proposals regarding the land-use element of the municipal master plan and the zoning plan in issues that are of national or significant regional importance, or which for other reasons are of significant importance to the sphere of responsibility of the body in question”.

This study has been conducted for the Ministry of the Environment to present and analyse the data that the municipalities have reported on these objections, and to conduct four case-studies for a more elaborated understanding of the practice.

The percentage of master plans objected to for the country as a whole varies from 40% to 61% for between the years 2004 and 2011. Generally, this percentage is lower for zoning plans, varying from 19% to 34% during the period, with an increase over time.

The county governor and the county council are the authorities with the highest share of objections, with the first doubling the latter, 42% by 21%.

Reasons used for objections are quite alike between two types of plans: the particular values of the coastal zone, recreation and nature conservation, cultural heritage, farm- and woodland protection, and transport and development issues.

The case studies show that many objections are quite trivial and are resolved easily. They are often based on misunderstandings, lack of information, or about planning content with little interest from developers. So, better planning processes, with earlier participation from authorities and more coordination between

them and between municipal bodies will come a long way. Furthermore, an increase in the capacity of regional authorities in their involvement with municipal planning also emerges as an improvement in reducing the number of objections, both those that involve significant conflict and those that do not.

An increased understanding among elected representatives in the municipalities and the county councils, that the objection-system (usually) rests on adopted policies by the central government, may also improve the workability of the system.

# 1 Innledning

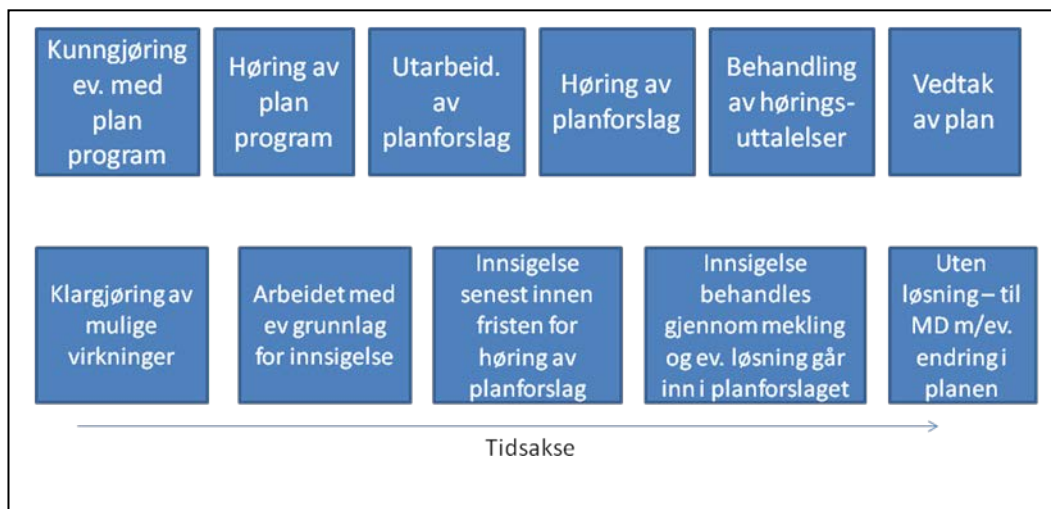
## 1.1 Innsigelsesinstuttet

Innsigelsesinstuttet i plan- og bygningsloven (PBL) er et av de viktigste styringsvirkemidlene staten og fylker har over kommunenes planlegging. Det medfører at en myndighet som har adgangen til det kan forhindre at planen blir gyldig vedtatt med et innhold som er i strid med det hensynet myndigheten har fremmet. Kommunen er med andre ord avhengig av å bli enig med denne myndigheten, eller få saken avgjort i Miljøverndepartementet.

Bruken av innsigelser, og ikke minst omfanget av slike, har blitt møtt med innvendinger, og argumentene mot har både dreiet seg om kommunalt selvstyre (ganske prinsipielt), men også om den forsinkelsen innsigelser kan gi.

Innsigelse bygger på konflikt om planenes innhold, det vil si arealformål eller bestemmelser (spesifisert i PBL § 5-4) som kan avdekkes tidlig i prosessen (kanskje allerede ved oppstart). Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen fristen for høringen av planforslaget, jf PBL § 5-4. Hvis enighet ikke finnes mellom kommunen og innsigelsesinstansen, behandles den gjennom mekling dem imellom assistert av fylkesmannen, og ved manglende enighet avgjøres den av Miljøverndepartementet.

Kommunen kan vedta planen med uløst innsigelse, men denne blir i så fall endret med et vedtak i departementet som støtter innsigelsen, jf PBL § 5-6.

Figur 1.1 *Planprosessen med innsigelse*

Figur 1.1 beskriver planprosessen og hvordan loven sier at det skal arbeides med spørsmålet om innsigelse (nederste linje) i prosessen.

## 1.2 Hva er en innsigelse og hvem kan fremme det på hvilket grunnlag?

En innsigelse er altså en markering av en konflikt mellom kommunen og en annen myndighet som må løses før planen kan godkjennes.

I tillegg til hvilken rolle innsigelser har i planprosessen, reises en rekke andre spørsmål om hva det er. Hva slags konflikter kan være grunnlag – og er det bare konflikter? Hvilke rolle spiller lovens kriterium for hva det kan rettes innsigelse mot?

Hvor lett vint er det for myndigheter med en slik adgang til å ta den i bruk – kan innsigelse i praksis være et annet ord for: ”vi trenger å snakke litt om dette” – eller, ”vi trenger mer informasjon”? Er innsigelse et redskap for myndigheten til å gi seg selv bedre tid og mer oppmerksomhet i planprosessen?

En rekke myndigheter har adgang til å fremme innsigelse. En liste over slike fremgår av Miljøverndepartementets brev til et utvalg av dem av 15.12.2009. Listen er ikke uttømmene, som det fremgår av brevet. Med andre ord kan det (i teorien) finnes myndigheter med denne adgangen som ikke er allment kjent. Hvilken utsettelse det kan by på i praksis hvis noen sier at de har det, men at det er tvil om det? Listen over statlige myndigheter som kan ha et saklig anliggende er jo er mye lengre enn denne listen.

### 1.3 Senere innskrenkninger

Vesentlige innskrenkninger i adgangen til å fremme innsigelse fant sted i rett før dette datamaterialet ble påbegynt. I 2004 ble det innført begrensninger til det å fremme innsigelse mot forhold som har vært innsigelsesbehandlet tidligere og mot planer i samsvar med annen godkjent plan de siste 10 år som det kunne vært fremmet innsigelse mot. Mulige utslag av dette er det dermed ikke mulig å lese ut av dataene, siden serien starter i 2004. Endringen i 2009 derimot, i lovens § 5-5 tredje ledd, om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom man ikke har deltatt i planprosessen vil kunne være synlig i dataene, selv om det å isolere denne effekten ikke vil være mulig.

### 1.4 Undersøkelsens utforming og problemstillinger

Denne undersøkelsen har et todelt fokus. Det første er å bearbeide innsigelsestallene fra KOSTRA (står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommunene). Vi vurderer også kvaliteten på disse dataene for nettopp innsigelsene. Bearbeidningen gikk ut på å samle dataene for alle årene (som var strukturert ulikt) i én datafil, slik at det blir mulig å gjennomføre fremstillinger og analyser som bygger på alle årene (2004-2011).

Først tar vi ut det som er interessant av denne datafilen, som for eksempel innsigelsesandelen for begge plantypene samlet (kommune(del)planer og reguleringsplaner) fordelt på år og fylker.



Deretter setter vi dataene i sammenheng med data om andre forhold i og ved kommunene. Vi ser om det er variasjon i innsigelsesforholdene på tvers av slike ting som sentralitet - distrikt, utbyggingspress – utbyggingsstagnasjon, kyst - innland, utbyggingspress for fritidsboliger spesielt, variasjon i størrelse, utgifter til planbehandling, samt organisering av lokalsamfunns-medvirkning i planprosesser.

Et utvidet kriterie/variabler/spørsmål er trukket inn for et utvalg kommuner og én fylkeskommune. Dette gjelder blant annet kommunal/ fylkeskommunal plankompetanse og kapasitet, opplegg for veiledning og samordning, bruk av regionalt planforum og samarbeid mellom regionale og statlige myndigheter rettet mot kommunal planlegging.

I tillegg setter vi fokus på en rekke forhold ved planarbeidet for å belyse hvordan innsigelser blir håndtert. Det er:

- Kommunal plankompetanse og kapasitet, planstatus for kommuneplan og reguleringsplan, planstatus for regionale arealplaner
- Fylkeskommunal plankompetanse og kapasitet, medvirkning i planprosesser og opplegg for veiledning og samordning, organisering og bruk av regionalt planforum
- Fylkesmannens veiledningskompetanse og kapasitet, medvirkning i planprosesser og opplegg for samordning og mekling
- Øvrige statlige sektormyndigheters medvirkning i planprosessen
- Samarbeid mellom statlige og regionale myndigheter rettet mot kommunal planlegging

Case-studiene innebærer intervjuamtaler med ansatte i de aktuell (fylkes-)kommunene. De er basert på en intervjuguide som har en hovedtyngde i temaene fra kulepunktene over, men i stor utstrekning er det også brukt en intervjuteknikk som inviterer

informantene til å snakke om de aspektene ved innsigelser som de synes er viktigst.

De overordnede problemstillingene for prosjektet er hvordan innsigelser fordeler seg geografisk og mellom myndigheter, hvilke kommunale bakgrunnsforhold som kan bidra til å kaste lys over årsakene, samt hvilke årsaker til innsigelser vi kan finne og hvilke valg som gjøres i arbeidet med å løse dem.

---

## 2 KOSTRA-tallene

### 2.1 Innledning

Vi har strukturert KOSTRA-tallene om innsigelse fra 2004 til og med 2011, slik at det er mulig å gjennomføre samlede fremstillinger og analyser av tallene for hele perioden, samt stykke det opp på årstall etter behov.

Her presenteres det vi ser på som de mest interessante uttakene, samt de mest relevante sammenstillingene med kommunale bakgrunnsvariabler.

### 2.2 Dataenes kvalitet

#### Innrapporteringen

Når det gjelder kvaliteten på rapporteringen, så oppfatter vi den til å være av varierende kvalitet. De fleste kommuner må finne fram til hvilke saker som skal regnes med i rapporteringen på en manuell måte. Det gir mer usikre data, fordi man må gå tilbake til noe som har skjedd, snarere enn å rapportere det fortløpende.

Det er litt innfløkt når opplegget i skjemaet, særskilt for innsigelsesspørsmålene, er slik at det ikke skal fylles ut "0" hvis det ikke foreligger innsigelser. Det er gjort slik for å spare kommunene for å skrive inn en hel del "0"-er. Dermed vet vi ikke om kommunene har svart blankt fordi de ikke har noen saker eller om de ikke vet tallet og dermed har svart blankt, eller ikke har svart.

I vårt tallmateriale er det, i følge rapporteringsinstruksen til kommunene i Kostra, bare formelle innsigelser som skal rapporteres. Det skulle dermed være klart nok hva en innsigelse er.

### Misforstått spørreskjemamatrixens logikk

Ifølge SSB er det et problem med spørreskjemaet er at kommunene misforstår rapporteringsmatrixens forhold mellom antallet innsigelseser og antallet begrunnelser. De skal først angi planer som har fått innsigelser fra forskjellige instanser (fylkeskommunen, Fylkesmannen, Sametinget...). Etterpå skal de for hver instans de har fått innsigelse fra, oppgi hvor mange av innsigelsene som har vært fremmet med hensyn til ulike typer forhold (utbyggingsmønster, oppvekstmiljø, vann og vassdrag...). Det er med andre ord mulig å oppgi flere begrunnelser for hver instans, noe som også er en høyst aktuell situasjon, men det er god grunn til å mistenke at dette ikke alltid oppfattes.

For eksempel fylkesmannen kan, med andre ord, fremme innsigelse til 4 planer i en gitt kommune. Da skal kommunen angi tallet fire i første kolonne under verdien "Fylkesmann". I radene under skal kommunen angi hva som var tema for innsigelsen. Fylkesmannen kan ha fremmet innsigelse på en rekke av de oppgitte temaene (16), til alle planene. Hvis man tror at antall begrunnelser ikke kan overstige antall innsigelser, slik SSB har fanget opp (muntlig overlevering) er et problem for noen, så få man en feilrapportering.

En del kommuner har oppgitt å ha fått flere innsigelser fra enkelte myndigheter enn antall planer de totalt har fått innsigelser til. De kan for eksempel oppgi å ha fått innsigelser til to planer totalt, men oppgir samtidig å ha fått innsigelser til tre planer fra Fylkesmannen. Forholdstallet mellom antall innsigelser fra bestemt myndighet og antall innsigelser totalt (myndighet/innsigelser), blir altså for noen kommuner større enn 1. Vi antar at respondentene i disse tilfellene har tolket rubrikken for "planer med innsigelse i alt" fra de respektive myndigheter, som en sum av alle de ulike typene begrunnelser fra den respektive myndigheten (som de oppgir i radene rett under). De kommunene som har oppgitt at de har mottatt flere innsigelser fra en bestemt myndighet enn de har mottatt innsigelser totalt, er tatt ut av analysene.

### Endringer over årene

Universell utforming kommer først inn i 2006 og mangler i 2007.

I 2010 og 2011 er landbruksmyndighetene helt ute, da denne adgangen til å fremme innsigelse ble overført til fylkesmannen.

### Datamaterialets struktur

Datamaterialet er strukturert slik at opplysningene er knyttet til kommunene: hvor mange planer de har sendt på høring, hvor mange innsigelser kommunene er møtt med. Vi vet med andre ord ikke hvilke planer som er møtt med innsigelse, hvilke begrunnelser disse planene har utløst. Dette siste hadde ligget tettere på materien, nettopp fordi koblingen mellom planen og dens innsigelsesutløsende egenskaper hadde vært til stede. Dette hadde imidlertid vært et langt mer krevende opplegg å gjennomføre i praksis, og det er ikke vår mening å uttrykke en forventning til dette. Dette betyr at *kommunen* blir enhetene i undersøkelse, noe som betyr at det er kommuner det blir fremmet innsigelse mot.

## 2.3 De kommunale bakgrunnsvariablene

Vi har inkludert 8 kommunale bakgrunnsvariabler i analysen. Tanken er at det er interessant å undersøke om det er mønstre mellom kommuner av ulik "type" og de aktuelle forholdene knyttet til innsigelse. Vi har også knyttet antakelser til sammenhenger til de ulike valgene.

Variablene er:

- Sentralitet
- Befolkningsvekst
- Kyst - har kommunen kystlinje eller ikke?
- Utbyggingspress for fritidsboliger (i strandsonen)
- Befolkningsstørrelse
- Organisering av medvirkning i planprosesser
- Utgifter til planbehandling
- Fylket kommunen ligger i

## 2.4 Innsigelsesandeler

Kommunenes innsigelsesandel (hvor mange av de planene som blir sendt på høring som blir møtt med innsigelse) er den mest

sentrale størrelsen i undersøkelsen. Hvor høy den er viser direkte hvor stor belastning innsigelser er på plansystemet. Hva den er og hvordan den varierer mellom fylkene er derfor det første som blir rapportert. Deretter går den over i rollen som det som skal forklares: er det grunn til å tro at det er visse forhold ved kommunene som påvirker hvor stor den blir.

#### 2.4.1 Sendt på høring og møtt med innsigelse

Tabellen under viser hvor stor andel av kommunene som i gjennomsnitt sendte kommune(del)plan(er) på høring i perioden 2004-2011. Som vi ser av tabellen sendte i gjennomsnitt 35 prosent av kommunene en kommune(del)plan på høring.

Tabell 2.1 *Prosentandel av kommuner som har sendt kommune(del)plan på høring. Gjennomsnitt per år.*

| Antall kommune(del)planer på høring                 | Prosentandel av kommuner | Maksimal variasjon mellom år, 2004–2011 |
|---|--------------------------|---|
| 0   | 65                       | 61 – 70                                 |
| 1   | 26                       | 23 – 31                                 |
| 2   | 6                        | 4 – 7                                   |
| 3   | 2                        | 1 - 3                                   |
| 4+  | 1                        | 1 – 3                                   |
| <i>(Sum: sendt en eller flere planer på høring)</i> | 35                       |   |
| Totalt  | 100                      |   |

Tallene i tabellen representerer et gjennomsnittså. I et gjennomsnittså sender 35 prosent av kommunene en eller flere kommune(del)planer på høring. De øvrige kommuner har ingen planer som det har vært på sendte på høring. Andelen kommuner som har sendt kommune(del)plan på høring varierer med nesten 10 prosentpoeng i løpet av analyseperioden. Året før den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft, 2008, skiller seg ut som året da færrest planer ble sendt på høring – 30 prosent av kommunene sendte en eller flere kommune(del)planer på høring dette året. Dette er litt overraskende, da man kunne forvente at mange kommuner ville rullere kommuneplanen ferdig før ny lov trådte i

kraft. 2011 skiller seg ut som året da flest kommuner sendte kommune(del)plan på høring – i alt 39 prosent sendte planer på høring dette året. Ellers er det ingen systematikk i tallene.

Vi har sett på hvor stor andel av alle kommune(del)planer sendt på høring, som blir møtt med innsigelse. Prosentandelen er regnet ut som et gjennomsnitt av antall innsigelser per antall planer sendt på høring, per år (antall innsigelser/antall planer på høring). Tabell 2.2 viser fordelingen over år.

Tabell 2.2 *Gjennomsnittlig prosentandel kommune(del)planer sendt på høring, som er møtt med innsigelse*

| Årstall | Innsigelsesandel | N    |
|---------|------------------|------|
| 2004    | 40               | 147  |
| 2005    | 42               | 156  |
| 2006    | 48               | 154  |
| 2007    | 61               | 160  |
| 2008    | 53               | 131  |
| 2009    | 50               | 161  |
| 2010    | 53               | 160  |
| 2011    | 59               | 173  |
| Total   | 50               | 1242 |

*N viser i dette tilfellet til antall kommuner som har sendt plan på høring og ikke til antallet planer. Prosentandelen er regnet ut som et gjennomsnitt av antall innsigelser per antall kommune(del)planer sendt på høring, per år. (antall innsigelser/ antall planer på høring).*

Innsigelsesandelen til kommune(del)plan øker i den perioden vi har data for. Dette kan indikere at konflikter i større grad enn før behandles i kommuneplanens arealdel, og at det dermed blir mindre behov for å løse konflikter i reguleringsplaner. Arealdelen brukes dermed som konfliktløsningsarena, i tråd med intensjonen.

Tabell 2.3 viser andel kommuner som i et gjennomsnittså har sendt en eller flere bebyggelses- eller reguleringsplaner på høring. Begrepet bebyggelsesplan gikk ut med ny lov i 2008. I teksten refererer vi for enkelhets skyld bare til reguleringsplaner for årene 2004-2008.

Tabell 2.3 *Prosentandel av kommuner som har sendt reguleringsplaner på høring*

| <b>Antall bebyggelses- eller reguleringsplaner på høring</b> | <b>Prosentandel av kommuner</b> |
|--|---------------------------------|
| 0  | 20                              |
| 1  | 10                              |
| 2  | 9                               |
| 3  | 10                              |
| 4  | 8                               |
| 5  | 7                               |
| 6  | 7                               |
| 7  | 5                               |
| 8  | 4                               |
| 9  | 3                               |
| 10   | 3                               |
| 11+  | 14                              |
| <i>Sum: En eller flere planer sendt på høring</i>            | <i>80</i>                       |
| Totalt   | 100                             |

Igen representerer tallene i tabellen et gjennomsnittår. I et gjennomsnittår sender 80 prosent av kommunene en eller flere reguleringsplaner på høring.

I tabell 2.4 viser vi andelen av reguleringsplaner sendt på høring, som blir møtt med innsigelse, per år.

Tabell 2.4 *Prosentandel reguleringsplaner som er møtt med innsigelser*

| Årstall | Innsigelsesandel | N   |
|---------|------------------|-----|
| 2004    | 19               | 358 |
| 2005    | 20               | 366 |
| 2006    | 22               | 356 |
| 2007    | 27               | 357 |
| 2008    | 30               | 332 |
| 2009    | 35               | 350 |
| 2010    | 29               | 344 |



|       |    |      |
|-------|----|------|
| 2011  | 34 | 348  |
| Total | 27 | 2811 |

Vi ser av tabellen over at andelen reguleringsplaner som blir møtt med innsigelse har økt gjennom perioden. Dette står i motstrid til den observasjonen vi gjorde under tilsvarende tall for kommune-(del)planer, nemlig at konflikter i økende grad løses på det overordnede plannivået. Det er ikke uten videre lett å forstå denne trenden, men én mulig forklaring kan være at det økende kunnskapstilfanget vi vet finner sted i arealforvaltningen (for eksempel Stokke m.fl. 2012) vil trolig også gi flere innsigelser fordi man blir mer oppmerksomme på konflikt. Det samme vil gjelde for begge plantyper.

#### 2.4.2 Innsigelse fra ulike myndigheter – kommuneplan

I tabell 2.6 viser vi andel kommune(del)planer sendt på høring, som er møtt med innsigelse fra ulike myndigheter. Det er et begrenset antall myndigheter som har innsigelsesrett, og hvor ofte og hvordan disse bruker den er derfor interessant. Fordelingen mellom myndighetene sier også mye om hvem det er som er viktigst i denne praksisen.

Tabell 2.5 *Andel kommune(del)planer sendt på høring som er møtt med innsigelse fra ulike myndigheter*

| Myndighet             | Årstall   | Gj.snittlig andel av kommune(del)planer møtt med innsigelse fra gjeldende myndighet i perioden 2004-2011 (Antall i parentes). | N: Antall kommune(del)planer sendt på høring i perioden 2004-2011 |
|-----------------------|-----------|---|---|
| <i>Fylkesmann</i>     | 2004-2011 | 42 (783)  | 1864  |
| <i>Fylkeskommunen</i> | 2004-     | 21 (387)  | 1864  |

|                                   |           |          |      |
|-----------------------------------|-----------|----------|------|
|                                   | 2011      |          |      |
| <i>Statens Vegvesen</i>           | 2004-2011 | 13 (244) | 1864 |
| <i>Fylkeslandbruksstyret</i>      | 2004-2009 | 11 (167) | 1458 |
| <i>Andre myndigheter</i>          | 2004-2011 | 6 (119)  | 1864 |
| <i>Områdestyret for Reindrift</i> | 2004-2011 | 3 (59)   | 1864 |
| <i>Fiskerisjef</i>                | 2004-2011 | 2 (45)   | 1864 |
| <i>NVE</i>                        | 2004-2011 | 5 (85)   | 1864 |
| <i>Riksantikvar</i>               | 2004-2011 | 2 (36)   | 1864 |
| <i>Jernbaneverket*</i>            | 2008-2011 | 4 (32)   | 856  |
| <i>Kystverket*</i>                | 2008-2011 | 3 (22)   | 856  |
| <i>Statens landbruksforvalt.*</i> | 2008-2010 | 2 (16)   | 642  |
| <i>Nabokommuner</i>               | 2004-2011 | 1 (18)   | 1864 |
| <i>Forsvarsbygg</i>               | 2004-2011 | 1 (23)   | 1864 |
| <i>Sameting</i>                   | 2004-2011 | 0 (8)    | 1864 |
| <i>Bergvesenet</i>                | 2004-2011 | 0 (3)    | 1458 |

\* Myndigheten har bare vært med i en kortere periode

For hele perioden 2004-2011 har vi også gjort en analyse av andel kommuner som er blitt møtt med innsigelse fra de ulike myndighetene. Tabellen viser at det er Fylkesmannen som gir klart flest innsigelser, fulgt av fylkeskommunen. Begge disse myndighetene har et bredt nedslag av temaområder. Fylkesmannen er involvert i alle de store temaene, bortsett fra kulturminner (som fylkeskommunen tar): utbyggingsmønster, barn og unge, strandsoner, forurensning, transport med mer. Fylkesmannen har

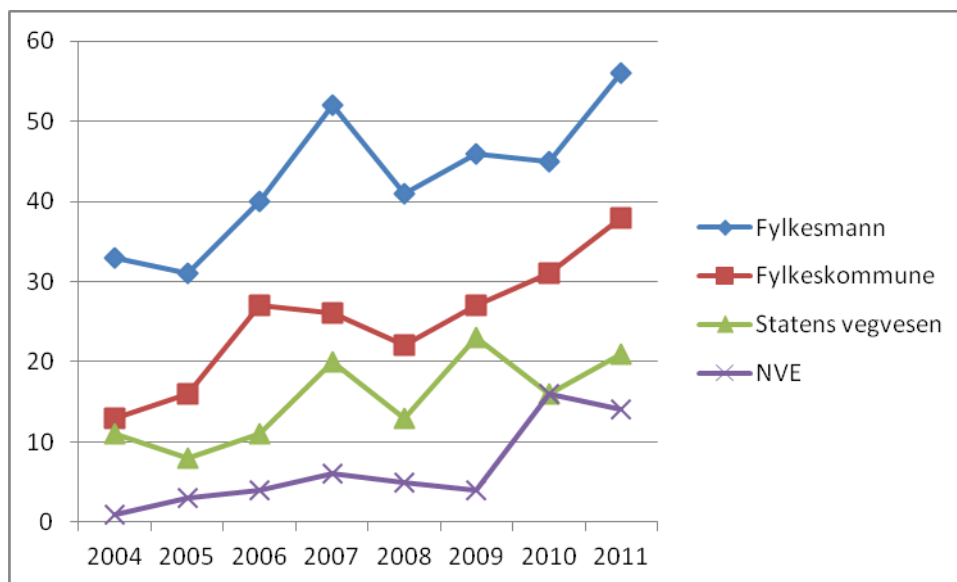
også overtatt alt som har med landbruk å gjøre, og har dermed fått enda flere områder å gi innsigelse på, fra og med 2010.

Fylkeskommunen har også tatt opp bredt utvalg av saker og overlapper i stor utstrekning med fylkesmannen. Fylkeskommunen har et spesielt ansvar for kulturminner, og bidrar dermed til Riksantikvarens lave andel, og forholdet til regional plan.

De langt fleste som har fått innsigelse har kun fått én innsigelse fra de respektive myndigheter – det er altså ganske sjelden at kommuner får to eller flere innsigelser fra samme myndighet. Seksten prosent av kommunene har fått to eller flere innsigelser fra Fylkesmannen, mens andelen kommuner som har fått to eller flere innsigelser fra fylkeskommunen er på åtte prosent. Hvor mange innsigelser kommunene har fått fra den enkelte myndighet har ingen klar sammenheng med hvor mange planer de har sendt på høring.

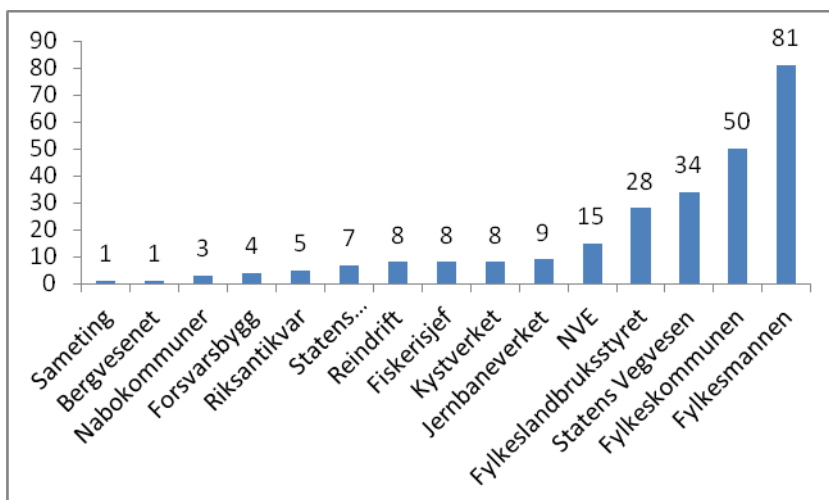
Selv om antallet innsigelser til kommune(del)plan går litt opp og ned over år, ser det ut til at antallet innsigelser er jevnt økende fra de mest aktive myndighetene. Grafen under illustrerer dette.

Figur 2.1 *Andel kommune(del)planer mott med innsigelser, 2004-2011. I prosent av kommuner som har sendt kommune(del)plan på høring. N=1241*



Andelen kommuner som sender kommuneplaner på høring har ikke økt over år, og økningen i antall innsigelser skyldes dermed ikke en tilsvarende økning i antall kommuner som sender planer til høring.

Figur 2.2 *Andel kommuner som har fått innsigelse fra ulike myndigheter. Prosent av alle kommuner som har fått innsigelse til kommune(del)plan. N=692.*



I Figur 2.2 over ser vi en oversikt over hvilke myndigheter som har gitt innsigelse til kommune(del)plan. Den myndigheten flest kommuner har fått innsigelse til kommune(del)plan fra, er Fylkesmannen. Mer enn fire av fem kommuner som har fått innsigelse til kommune(del)planen har fått innsigelse fra Fylkesmannen, mens halvparten av de kommunene som har fått innsigelse har fått det fra fylkeskommunen.

#### 2.4.3 Innsigelse fra ulike myndigheter – reguleringsplan

Tabell 2.7 viser hvor stor andel av alle reguleringsplaner sendt på høring i perioden 2004-2011, som har mottatt innsigelse fra ulike myndigheter. Begrunnelsene for hvorfor dette er interessant er de samme som for kommune(del)plan.

Tabell 2.6 *Andel reguleringsplaner sendt på høring som er møtt med innsigelse fra ulike myndigheter*

| Myndighet                         | Årstall   | Gjennomsnittlig prosentandel av reguleringsplaner møtt med innsigelse fra gjeldende myndighet i perioden 2004-2011 (antall i parentes). | N: Antall reguleringsplaner sendt på høring i perioden 2004-2011 |
|-----------------------------------|-----------|---|--|
| <i>Fylkesmann</i>                 | 2004-2011 | 14 (2834)   | 20029  |
| <i>Fylkeskommunen</i>             | 2004-2011 | 6 (1230)  | 20029  |
| <i>Statens Vegvesen</i>           | 2004-2011 | 5 (967)   | 20029  |
| <i>Andre myndigheter</i>          | 2004-2011 | 1 (272)   | 20029  |
| <i>Fylkeslandbruksstyret</i>      | 2004-2009 | 1 (125)   | 20029  |
| <i>NVE</i>                        | 2004-2011 | 1 (188)   | 20029  |
| <i>Riksantikvar</i>               | 2004-2011 | 1 (113)   | 20029  |
| <i>Jernbaneverket</i>             | 2008-2011 | 0 (47)  | 10014  |
| <i>Områdestyret for Reindrift</i> | 2004-2011 | 0 (87)  | 20029  |
| <i>Sameting</i>                   | 2004-2011 | 0 (29)  | 20029  |
| <i>Fiskerisjef</i>                | 2004-2011 | 0 (27)  | 20029  |
| <i>Kystverket</i>                 | 2008-2011 | 0 (31)  | 10014  |
| <i>Nabokommuner</i>               | 2004-2011 | 0 (22)  | 20029  |
| <i>Forsvarsbygg</i>               | 2004-2011 | 0 (16)  | 20029  |

|                                     |           |       |       |
|-------------------------------------|-----------|-------|-------|
| <i>Bergvesenet</i>                  | 2004-2011 | 0 (8) | 20029 |
| <i>Statens landbruksforvaltning</i> | 2008-2010 | 0 (4) | 7511  |

Tallene for reguleringsplaner viser at myndighetene fremmer langt færre innsigelser til disse (andelsmessig). Det følger det vi har sett tidligere, nemlig at det er høyere innsigelsesandel på kommune-(del)planer. For øvrig ser vi at det er de samme myndighetene som kommer med flest innsigelser som til kommune(del)plan, og årsakene til dette er de samme som for den plantypen. Veivesenet ligger relativt sett høyere med hensyn til innsigelser til reguleringsplan.

#### 2.4.4 Innsigelsenes ulike begrunnelser

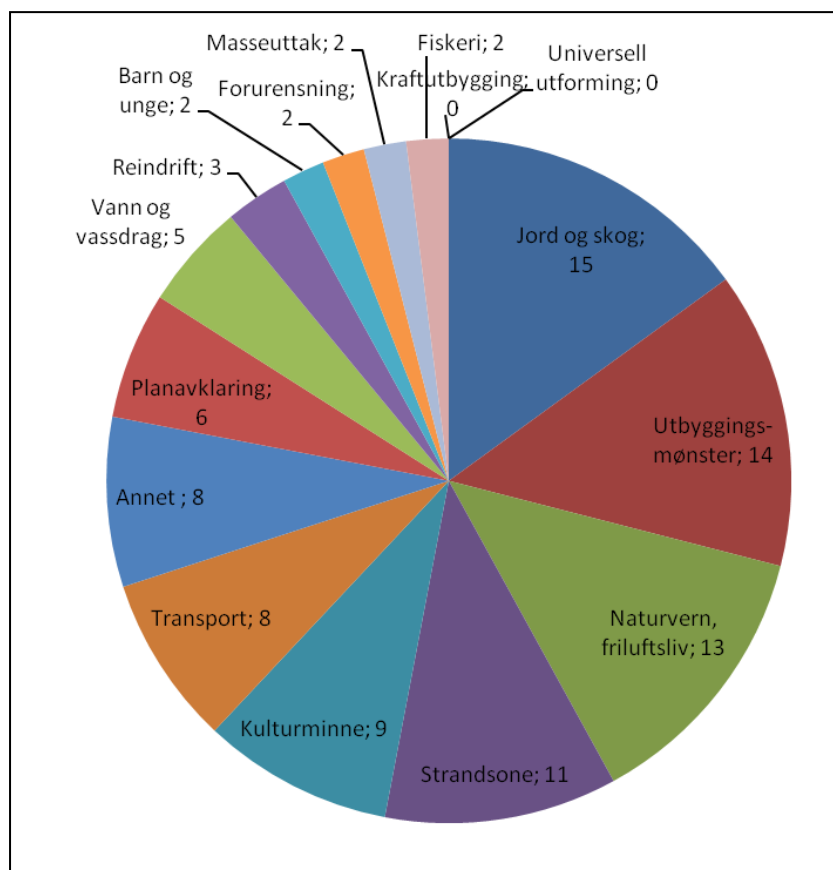
Kakediagrammene under viser fordelingen av begrunnelser, andelen ulike begrunnelser til de to plantypene, av totalt antall begrunnelser. Kategoriene er standardkategorier brukt i SSBs innsamling av data og kan ikke deles opp ytterligere.

Totalt antall begrunnelser i perioden 2004-2011 for kommune-(del)planer, er 3995, altså i gjennomsnitt 499 begrunnelser per år. Vi ser at begrunnelser knyttet til jord- og skogbruk er den begrunnelsen som gis hyppigst, tett fulgt av begrunnelse for utbyggingsmønster og naturvern og friluftsliv. Dette er alle begrunnelser som mest typisk vil bli gitt av fylkesmannen, og som bidrar til å forklare hvorfor nettopp fylkesmannen står for en så stor andel av innsigelsene.

For reguleringsplaner er det mye en liknende fordeling, men med noen vesentlige forskjeller. Skog og jordbruk er ned fra 15 % til 4 %, noe som forteller oss at dette er en type konflikt som mest typisk oppstår og behandles på overordnet plannivå. Det samme gjelder utbyggingsmønster, ned fra 14 % til 9 %. Dette er temaer som reiser de store linjene i arealforvaltningen, nemlig utbygging av LNFR-områder (landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindrifts-områder) og den overordnede strukturen i arealbruken.

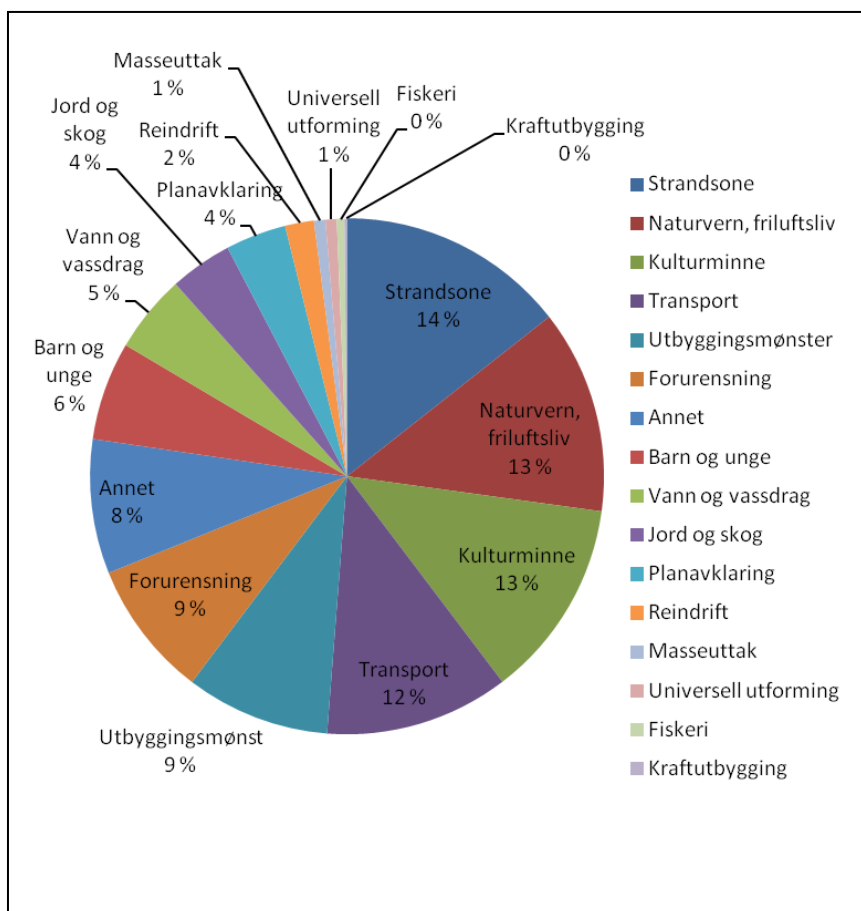
Kulturminner blir sterkere representert på reguleringsplannivå, 13 mot 9 %. Det kan skyldes at reguleringsplaner i større utstrekning tar for seg utbygde områder, jf LNFR-resonnementet over.

Figur 2.3 *Begrunnelser til kommune(del)planer. Gjennomsnitt 2004–2011.*



For reguleringsplaner er bildet naturlig nok noe annerledes. Her er det strandsone som er den hyppigste begrunnelsen, tett fulgt av naturvernhenyn, kulturminne og transport.

Figur 2.4 Begrunnelser til reguleringsplaner. Gjennomsnitt 2004–2011.



### 2.4.5 Begrunnelser fordelt på fylkene

Hvordan begrunnelsene fordeler seg på fylkene kan si noe om både hva som kjennetegner fylket med tanke på typiske konflikter i arealplanleggingen, men også om det foreligger spesielle prioriteringer fra myndighetene. Hva det skulle være snakk om er det allikevel ikke godt å si uten spesiell kjennskap til det aktuelle fylket.



Tabell 2.7 Tre hyppigste begrunnelser i hvert fylke for begge plantypene

| Fylke      | De tre mest brukte begrunnelsene.<br>Kommune(del)plan                     | De tre mest brukte begrunnelsene.<br>Reguleringsplan                               |
|------------|---|--|
| Østfold    | Utbyggingsmønster<br>Jord og skog<br>Kulturminne                          | Utbyggingsmønster<br>Annet<br>Kulturminne  |
| Akershus   | Jord og skog<br>Utbyggingsmønster<br>Transport                            | Transport<br>Utbyggingsmønster<br>Naturvern  |
| Oslo       | Transport<br>Kulturminne<br>Annet   | Transport<br>Kulturminne<br>Utbyggingsmønster                                      |
| Hedmark    | Utbyggingsmønster<br>Jord og skog<br>Kulturminne                          | Forurensning<br>Annet<br>Naturvern   |
| Oppland    | Jord og skog<br>Naturvern<br>Utbyggingsmønster                            | Kulturminne<br>Utbyggingsmønster<br>Vann og vassdrag                               |
| Buskerud   | Utbyggingsmønster<br>Naturvern<br>Transport (Vann og vassdrag rett under) | Naturvern<br>Transport<br>Forurensning   |
| Vestfold   | Utbyggingsmønster<br>Regional/kommunal planavklaring<br>Strandsone        | Transport<br>Strandsone og Annet<br>(akkurat like hyppig)                          |
| Telemark   | Naturvern<br>Kulturminne<br>Jord og skog                                  | Naturvern<br>Annet<br>Barn og unge   |
| Aust-Agder | Naturvern<br>Strandsone<br>Vann og vassdrag                               | Naturvern<br>Utbyggingsmønster<br>Transport  |
| Aust-Agder | Naturvern<br>Annet<br>Strandsone og Kulturminne<br>(akkurat like hyppig)  | Strandsone<br>Naturvern<br>Barn og unge/Kulturminne/Annet<br>(akkurat like hyppig) |
| Rogaland   | Jord og skog<br>Utbyggingsmønster<br>Strandsone                           | Strandsone<br>Transport<br>Naturvern   |

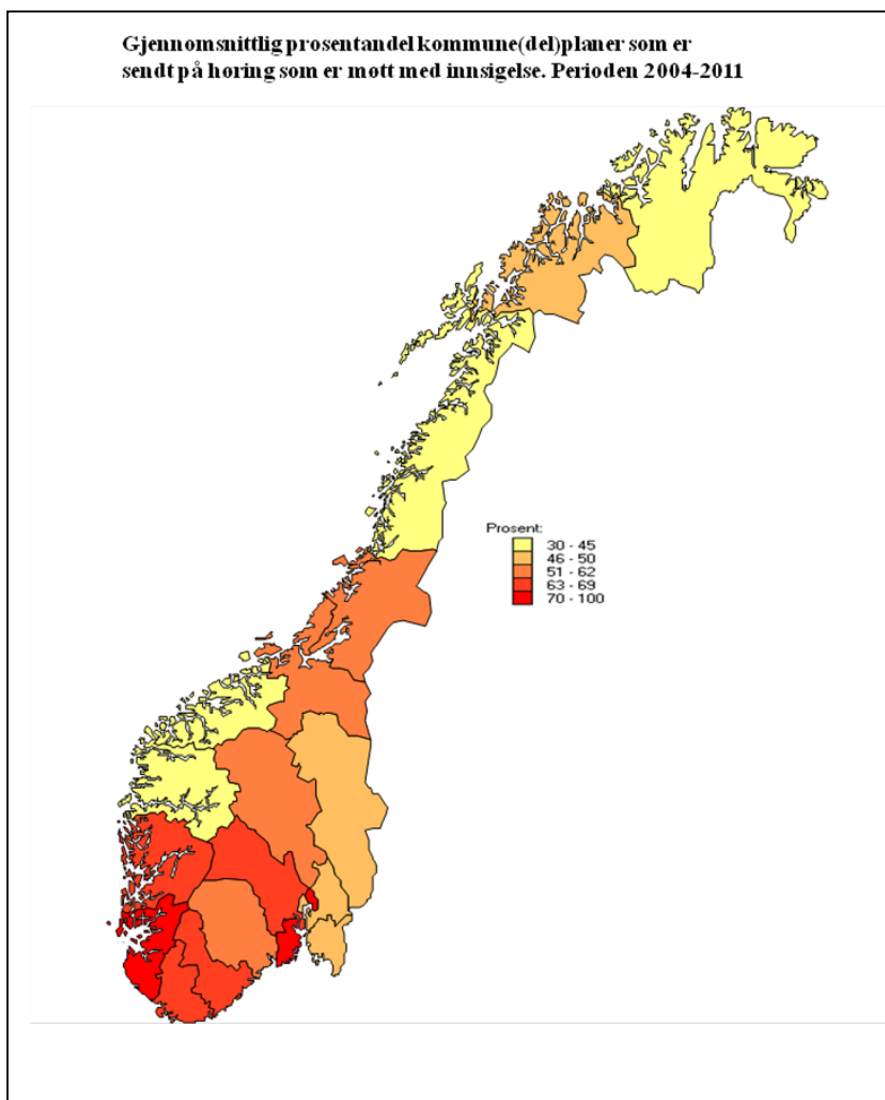
|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| Hordaland           | Strandsone<br>Naturvern<br>Kulturminne   | Strandsone<br>Naturvern<br>Kulturminne    |
| Sogn og<br>Fjordane | Strandsone<br>Fiskeri<br>Kulturminne   | Strandsone<br>Kulturminne<br>Naturvern    |
| Møre og<br>Romsdal  | Naturvern<br>Kulturminne<br>Strandsone   | Kulturminne<br>Strandsone<br>Annet        |
| Sør-Trøndelag       | Jord og skog<br>Transport<br>Utbyggingsmønstre   | Strandsone<br>Forurensning<br>Kulturminne |
| Nord-Trøndelag      | Jord og skog<br>Reindrift og Vann og<br>vassdrag (akkurat like<br>hyppig)                | Strandsone<br>Annet<br>Jord og skog       |
| Nordland            | Reindrift<br>Naturvern og<br>Regional/kommunal<br>planavklaring (akkurat<br>like hyppig) | Transport<br>Utbyggingsmønster<br>Annet   |
| Troms               | Jord og skog<br>Reindrift<br>Vann og vassdrag og<br>Naturvern (akkurat like<br>hyppig)   | Reindrift<br>Transport<br>Jord og skog    |
| Finmark             | Reindrift<br>Kulturminne<br>Utbyggingsmønster  | Kulturminne<br>Reindrift<br>Transport     |

I Tabell 2.8 ser vi fordelingen. Det er ingenting her som er oppsiktsvekkende, sett på bakgrunn av tidligere funn om begrunnelser, annet enn at 'barn og unge' kommer inn på listen for reguleringsplaner i Telemark og Aust-Agder.

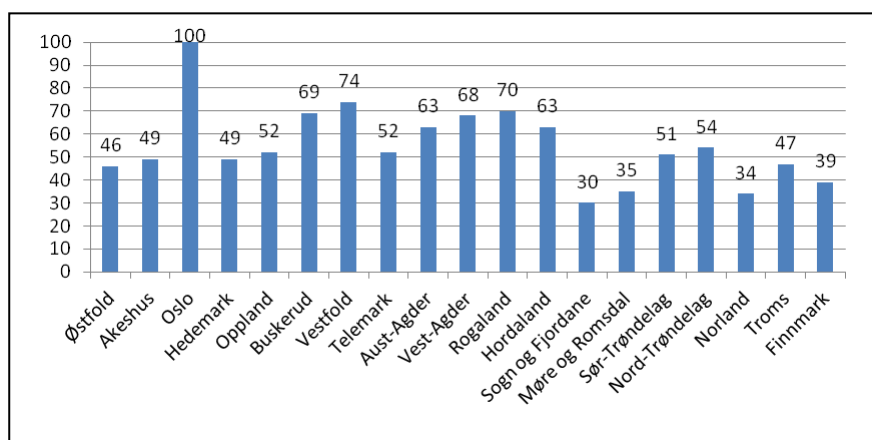
#### 2.4.6 Innsigelsesandel fordelt på fylkene

Fordelingen av innsigelsesandel på fylkene er av interesse, siden dette i stor grad er en regional praksis som kan tenkes å være påvirket av regionale forhold.

Her er andelen innsigelser for de to plantypene angitt for hvert fylke. Andelen innsigelser per innsendt plan er fremstilt både i søylediagram og på kart der det brukes fem intervaller for å fargesette.

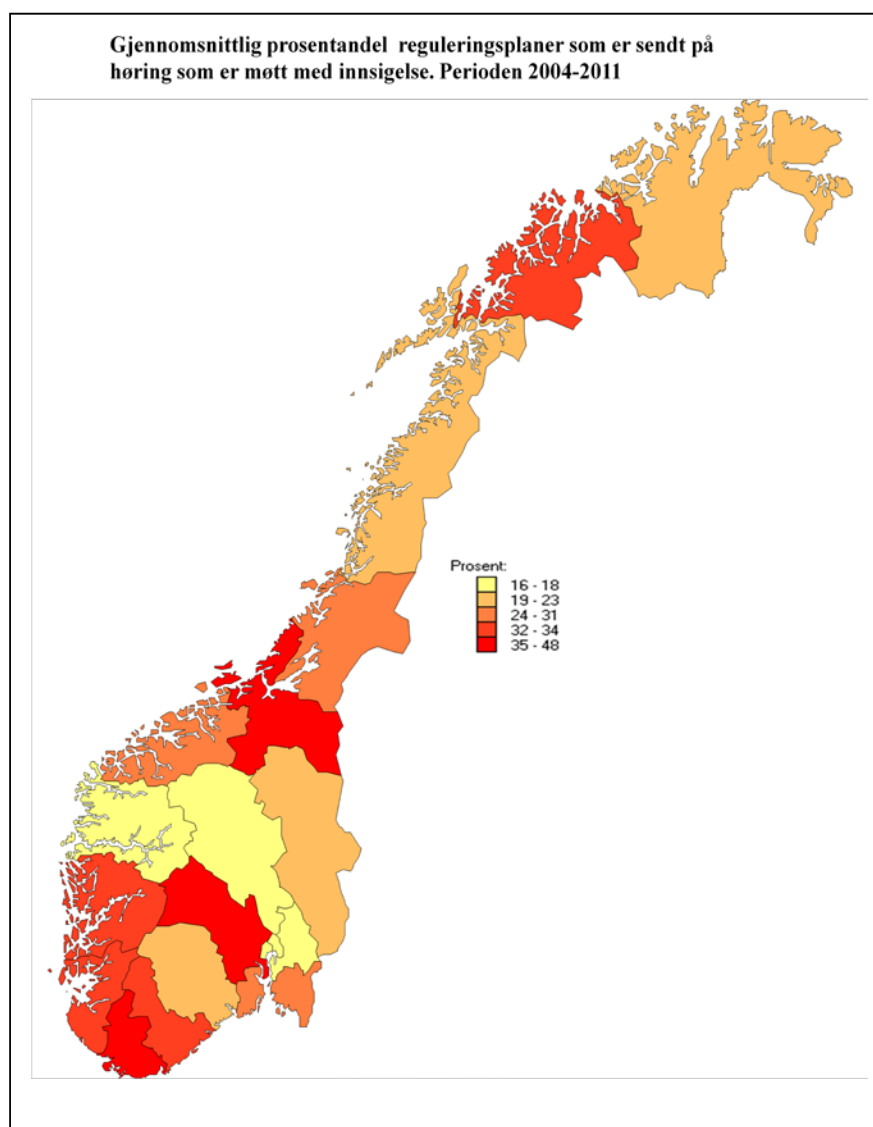
Figur 2.5 *Innsigelsesandel fordelt på fylke, kommune(del)plan*

Figur 2.6 Gjennomsnittlig andel kommune(del)planer sendt på høring som er møtt med innsigelse, fordelt på fylke

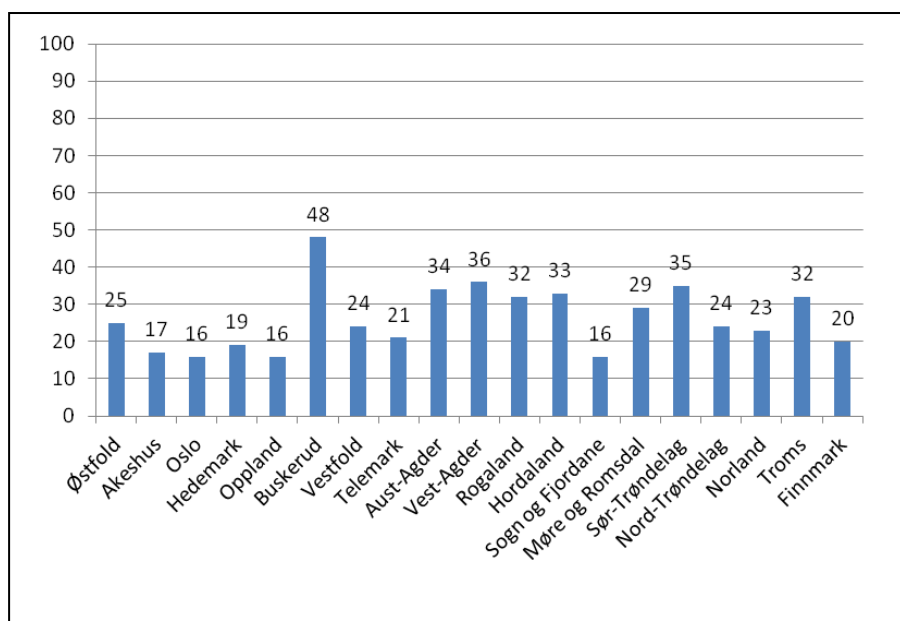


Det er store forskjeller mellom fylkene i andelen kommune-(del)planer som blir møtt med innsigelser. Oslo skiller seg ut ved at samtlige planer blir møtt med innsigelse, men de har også få, slik at andelen lett blir 100 %. Vestfold og Rogaland har også høy innsigelsesandel. I Vestfold gjelder flest begrunnelser utbyggingsmønster, tett etterfulgt av regional planavklaring og strandsone. I Rogaland er det jord og skogvern som er den hyppigste begrunnelsen, fulgt av utbyggingsmønster, strandsone og naturvern.

I den andre delen av skalaen har vi Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland, der bare om lag en tredjedel av alle kommune(del)planer blir møtt med innsigelse.

Figur 2.7 *Innsigelsesandel fordelt på fylke, reguleringsplan*

Figur 2.8 Gjennomsnittlig andel reguleringsplaner sendt på høring møtt med innsigelse, fordelt på fylke



Andelen reguleringsplaner som blir møtt med innsigelse er mye lavere, og her skiller Oslo seg ut i helt motsatt retning, med relativt sett færrest innsigelser – sammen med Oppland og Sogn og Fjordane. Buskerud skiller seg ut ved flest innsigelser per innsendt reguleringsplan. De begrunnelsene som blir gitt hyppigst i Buskerud er begrunnelse om naturvern og friluftsliv, tett etterfulgt av begrunnelsen Transport og dernest forurensning. I Vest-Agder og Sør-Trøndelag er konflikter i strandsonen den klart hyppigst forekommende begrunnelsen.

I Sogn og Fjordane blir både kommune(del)planer og reguleringsplaner møtt med få innsigelser.

### Innsigelsesandel for fylkesmann og fylkeskommune

Varierer innsigelsesandelen mellom fylkesmenn og fylkeskommuner på tvers av fylkene? I utgangspunktet kan man tro at variasjonen vil være større mellom fylkeskommunene fordi politisk kultur og skjønn kan slå ut svært forskjellig, noe det også bør være

en betydelig toleranse for fra øverste planmyndighet. Det samme er ikke situasjonen for fylkesmennene. Her vil idealet være en noenlunde ensartet praksis fra statens representanter i fylkene, som vil trekke i retning av en likhet i innsigelsesandel. En forskjell her kan allikevel ha andre årsaker, som ulikheter i konfliktnivået eller planleggingspraksis mellom fylkenes kommuner. Om forskjellene i innsigelsesandel mellom fylkesmenn skulle bli særlig stor, det vil si at noen har spesielt høy eller spesielt lav andel, vil det kunne være et inntak til å stille spørsmål ved om den aktuelle fylkesmannen har en praksis som burde vært korrigert for å få en mer ensartet statlig politikk.

Vi har undersøkt innsigelsesandelen fra henholdsvis fylkesmann og fylkeskommune i de ulike fylkene. Som vi ser av Tabell 2.9 og Figur 2.9 er den en betydelig variasjon i innsigelsesandel innad i noen fylker for kommuneplaner. Buskerud er her et ekstrem-case i det at fylkesmannen har en mye høyere andel enn fylkeskommunen. Men også mellom fylkene er det betydelige variasjoner, der fylkesmannen i Rogaland ligger svært høyt (94 %), mens fylkesmannen i Sogn og Fjordane ligger mye lavere (13 %).

For reguleringsplaner (Figur 2.10 og Tabell 2.10) viser tallene noe liknende utslag i variasjon. Buskerud og Sogn og Fjordane slår ut på samme måte som for kommuneplaner.



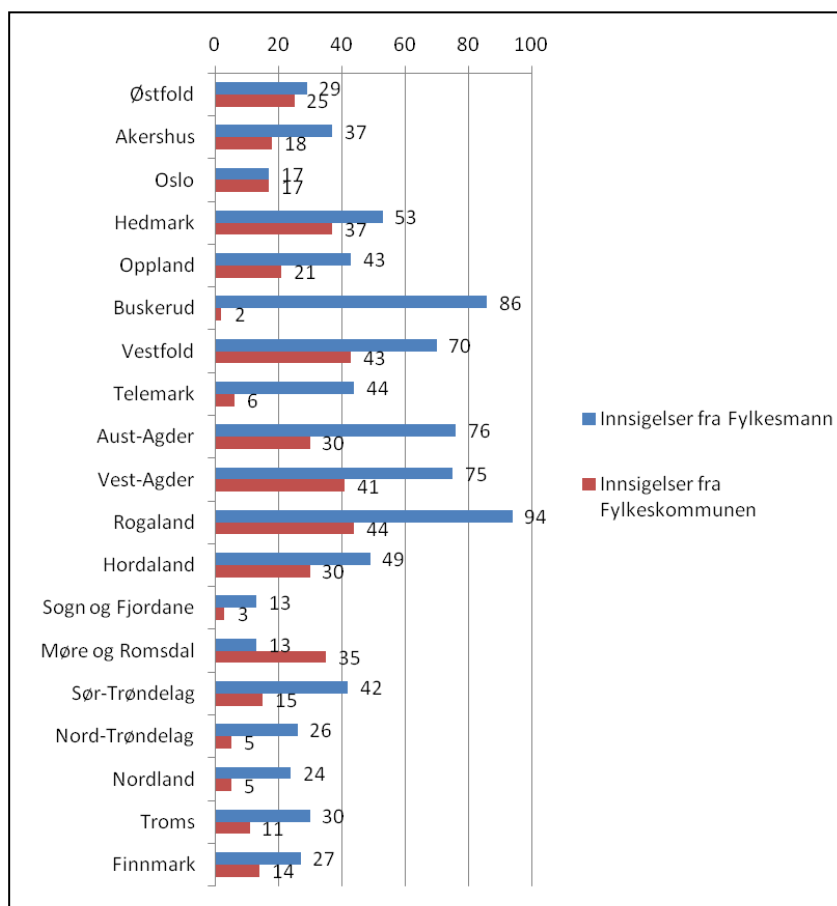
Tabell 2.8 *Innsigelsesandel for fylkesmenn og fylkeskommuner, kommuneplaner*

| Fylke            | Antall kommuneplaner sendt på høring i årene 2004-2011 (N) | Andel kommuneplaner møtt med innsigelser sendt fra fylkesmannen i årene 2004-2011 | Andel kommuneplaner møtt med innsigelser sendt fra fylkeskommunen i årene 2004-2011 |
|------------------|--|---|---|
| Østfold          | 106  | 29 % (31)   | 25 % (27)   |
| Akershus         | 128  | 37 % (47)   | 18 % (23)   |
| Oslo             | 6  | 17 % (1)  | 17 % (1)  |
| Hedmark          | 68   | 53 % (36)   | 37 % (25)   |
| Oppland          | 151  | 43 % (65)   | 21 % (32)   |
| Buskerud         | 99   | 86 % (85)   | 2 % (2)   |
| Vestfold         | 44   | 70 % (31)   | 43 % (19)   |
| Telemark         | 79   | 44 % (35)   | 6 % (5)   |
| Aust-Agder       | 50   | 76 % (38)   | 30 % (15)   |
| Vest-Agder       | 84   | 75 % (63)   | 41 % (34)   |
| Rogaland         | 107  | 94 % (101)  | 44 % (47)   |
| Hordaland        | 134  | 49 % (66)   | 30 % (40)   |
| Sogn og Fjordane | 174  | 13 % (23)   | 3 % (6)   |
| Møre og Romsdal* | 205  | 13 % (26)   | 35 % (71)   |
| Sør-Trøndelag    | 106  | 42 % (45)   | 15 % (16)   |
| Nord-Trøndelag   | 80   | 26 % (21)   | 5 % (4)   |
| Nordland         | 176  | 24 % (43)   | 5 % (9)   |
| Troms            | 57   | 30 % (17)   | 11 % (6)  |
| Finnmark         | 37   | 27 % (10)   | 14 % (5)  |

\*I Møre og Romsdal gir fylkeskommunen gjennomgående flere innsigelser enn Fylkesmannen, slik det er rapportert inn til SSB. Det er imidlertid innsigelser til noen kommuners kommuneplaner som trekker antallet veldig opp. Blant annet rapporterer Aure kommune i 2008 om at fylkeskommunen har 25 innsigelser til

kommuneplan. Dette kan være en feilrapportering. Tendensen er likevel at fylkeskommunen gir flere innsigelser enn fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Figur 2.9 *Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, kommune(del)plan*

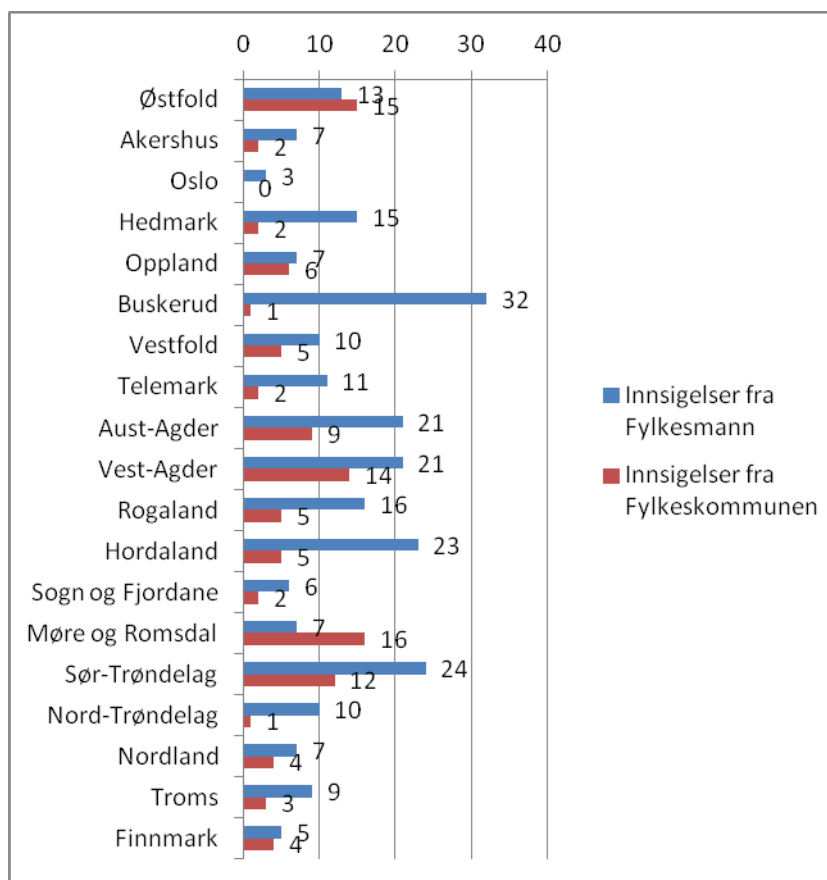


For reguleringsplaner viser

Tabell 2.9 *Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, reguleringsplan*

| Fylke            | Antall reguleringsplaner sendt på høring i årene 2004-2011 (N) | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser sendt fra fylkesmannen i årene 2004-2011 | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser sendt fra fylkeskommunen i årene 2004-2011 |
|------------------|--|---|---|
| Østfold          | 600  | 13 % (79)   | 15 % (89)   |
| Akershus         | 1228   | 7 % (89)  | 2 % (26)  |
| Oslo             | 613  | 3 % (19)  | 0 % (2)   |
| Hedmark          | 894  | 15 % (134)  | 2 % (22)  |
| Oppland          | 1157   | 7 % (79)  | 6 % (70)  |
| Buskerud         | 1209   | 32 % (388)  | 1 % (14)  |
| Vestfold         | 616  | 10 % (63)   | 5 % (29)  |
| Telemark         | 769  | 11 % (85)   | 2 % (15)  |
| Aust-Agder       | 680  | 21 % (141)  | 9 % (61)  |
| Vest-Agder       | 1087   | 21 % (230)  | 14 % (149)  |
| Rogaland         | 2161   | 16 % (345)  | 5 % (102)   |
| Hordaland        | 1814   | 23 % (423)  | 5 % (97)  |
| Sogn og Fjordane | 963  | 6 % (54)  | 2 % (22)  |
| Møre og Romsdal* | 1784   | 7 % (122)   | 16 % (286)  |
| Sør-Trøndelag    | 1509   | 24 % (361)  | 12 % (176)  |
| Nord-Trøndelag   | 730  | 10 % (73)   | 1 % (7)   |
| Nordland         | 1168   | 7 % (87)  | 4 % (49)  |
| Troms            | 664  | 9 % (63)  | 3 % (21)  |
| Finnmark         | 325  | 5 % (15)  | 4 % (14)  |

Figur 2.10 *Innsigelsesandel for fylkeskommuner og fylkesmenn, reguleringsplan*



## 2.5 Forholdet til kommunale bakgrunnsvariabler

Som vi ser er det til dels store variasjoner mellom fylkene når det gjelder både andel innsigelser de ulike plantypene blir møtt med og hvilke begrunnelser innsigelsene blir gitt med. I dette avsnittet vil vi undersøke om vi kan spore noen faktorer som kan bidra til å forklare forskjellen mellom fylkene. Vi undersøker hvorvidt det er noen sammenheng mellom innsigelsesandel på den ene siden og noen utvalgte faktorer på den andre: sentralitet, utbyggingspress,

kystsone, befolkningsstørrelse, ressurser brukt til planlegging og organisering av medvirkning.

### 2.5.1 Sentralitet

Alle kommuner er kategorisert av SSB (2008) etter hvor langt tid det tar å reise til nærmeste landsdelssenter. Det er laget fire inndelinger der verdien 0 i Tabell 2.8 er de minst sentralt lokaliserte kommunen og 3 er de mest sentrale.

Denne variabelen er det ikke entydig hvordan man kan knytte en hypotese til. Den sammenfaller nok mye med befolkningsutviklingsvariabelen og kommunestørrelse, som vi bruker separat og knytter egne hypoteser til. Det å bruke denne blir derfor mest av alt uttrykk for en ikke helt målrettet nysgjerrighet.

Tabell 2.10 *Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004-2011. Etter sentralitet.*

| Sentralitet (SSBs indeks) | Andel kommuneplaner møtt med innsigelse | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelse |
|---------------------------|---|---|
| 0                         | 45                                      | 27  |
| 1                         | 44                                      | 25  |
| 2                         | 48                                      | 23  |
| 3                         | 58                                      | 29  |
| N                         | 1242                                    | 2811  |

Tallene viser at en noe høyere innsigelsesandel for de mest sentrale kommunene, for kommune(del)plan, mens det for reguleringsplan knapt er relevant å snakke om noen forskjell. En mulig forklaring på den noe høyere andelen innsigelser til kommune(del)plan i de mest sentrale kommunene kan være det høyere utbyggingspresset der (se også Tabell 2.10).

### 2.5.2 Utbyggingspress - utbyggingsstagnasjon

Denne variabelen knytter det seg en ganske tydelig hypotese til, og den er at desto mer utbyggingspress en kommune har, desto flere utbyggingsplaner utarbeides og desto flere konflikter oppstår. Man

kan også anta at innsigelsesandelen går opp, fordi det blir mer press på de områdene som er konfliktfylte i forhold til utbygging.

Her er utbyggingspresset målt som graden av tilflytting (eller fraflytting) i aldersgruppen 15-42, som kan ses som en etableringsalder, i perioden 2006-2012

Tabell 2.11 *Innsigelsesandel etter flyttegrad blant folk i etableringsklar alder.*

| Kommuner med....   | Andel kommuneplaner møtt med innsigelse | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelse |
|--|---|---|
| fracflytting større enn 20 prosent (5 % av kommunene)          | 28                                      | 32  |
| fracflytting mellom 10 og 20 prosent (14 prosent av kommunene) | 45                                      | 24  |
| fracflytting mellom 0 og 10 prosent (33 prosent av kommunene)  | 49                                      | 26  |
| tilflytting 0-10 prosent (26 prosent av kommunene)             | 48                                      | 26  |
| tilflytting 10-20 prosent (14 % av kommunene)                  | 63                                      | 29  |
| tilflytting mer enn 20 prosent (7 % av kommunene)              | 56                                      | 26  |
| N  | 3510                                    | 3510  |

For kommune(del)plan ser vi at innsigelsesandelen er betydelig høyere i tilflyttingskommunene enn i fraflyttingskommuner. For reguleringsplanene er det ingen vesentlige forskjeller. Kanskje er bakgrunnen den at innsigelser som skyldes arealkonflikt i større utstrekning behandles i kommune(del)plan, mens de som skyldes mer tekniske forhold behandles i reguleringsplan.

### 2.5.3 Kyst-innland, samt utbygging av fritidsboliger i strandsonen

Hvorvidt en kommune har kystlinje eller ikke, gir ikke uten videre en hypotese om påvirkning på innsigelsesandel. Men det knytter seg et spesielt utbyggingspress til kystområdene (Stokke m.fl. 2009, 2012), noe som, kan antas å påvirke innsigelsesandelen. Hvorvidt variasjoner i utbyggingspresset for fritidsboliger i kystsonen påvirker innsigelsesandelen får vi undersøkt med en egen variabel for dette.

Tabell 2.12 *Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004-2011. Kystlinje eller ikke.*

|                                    | Andel kommuneplaner møtt med innsigelse. N=1242 | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelse. N=2811 |
|------------------------------------|---|---|
| Kystlinje (63 % av kommunene)      | 51  | 28  |
| Ikke kystlinje (37 % av kommunene) | 51  | 24  |
| N                                  | 1242  | 2811  |

Tabell 2.11 viser ingen forskjell i innsigelsesandel mellom kystkommuner og innlandskommuner for kommune(del)plan, men en litt høyere andel for kystkommunene på reguleringsplan. Som vi så i Figur 2.4 (avsnitt 2.4.4) er konflikter i strandsonen den vanligste begrunnelsen for innsigelser til reguleringsplaner, og det noe høyere tallet gjenspeiler antakelig dette.

Dermed er det interessant å se innsigelsesandel i forhold til den delen av byggingen i kystsonen som trolig utløser flest innsigelser, nemlig fritidsboliger (tallene inkluderer både nye bygg og erstatningsbygg).

Tabell 2.13 *Andel planer møtt med innsigelse i perioden. Omfanget av bygging av fritidsboliger i kystsonen, antall bygninger pr år 2004-2011.*

| Antall fritidsboliger bygget ut | Gjennomsnittlig andel av kommune(del)plan er møtt med innsigelse | Gjennomsnittlig andel av reguleringsplaner møtt med innsigelse | Andel av kommunene hvor det er søkt om å bygge dette antall fritidsboliger |
|---------------------------------|--|--|--|
| Ingen omsøkte fritidsboliger    | 48   | 26   | 64   |
| 1-5                             | 61   | 30   | 18   |
| 6-10                            | 59   | 34   | 13   |
| 11-20                           | 72   | 29   | 5  |
| 21 eller flere                  | 72   | 33   | 1  |
| N                               | 3510   | 3510   | 100  |

Av Tabell 2.12 ser vi at andelen innsigelser mot kommune(del)plan øker jevnt og tydelig med antall fritidsboliger det blir søkt bygget om. Det er ingen tilsvarende tendens når det gjelder andel reguleringsplaner som blir møtt med innsigelse. Det er nærliggende å tolke dette slik at man får flere innsigelser på grunn av den høyere utbyggingen i kystsonen, siden vi vet at konfliktnivået rundt disse er høyt (ibid). Dette er ikke å si at konfliktnivået rundt fritidsboliger som ikke bygges i kystsonen ikke er høyt (dette har vi ikke tall for her).

#### 2.5.4 Befolkningsstørrelse

Hensikten med å bruke befolkningsstørrelse er mest av alt å sette dette i relasjon til hvor godt oppbygd kommunens plan-administrasjon er og hvor mye som brukes på planbehandling. Vi har korrelert befolkningsstørrelsen med nettopp tall for kommunenes utgifter til dette, og finner en svært nær sammenheng (Pearsons R er 0,971). En Pearsons R på 1,0 ville indikert helt perfekt korrelasjon).

Vi antar dermed at desto større kommunen er, desto mer bruker man på plansaksbehandling. Dette setter vi videre i relasjon til kapasitet og kompetanse til å behandle og utarbeide planer.

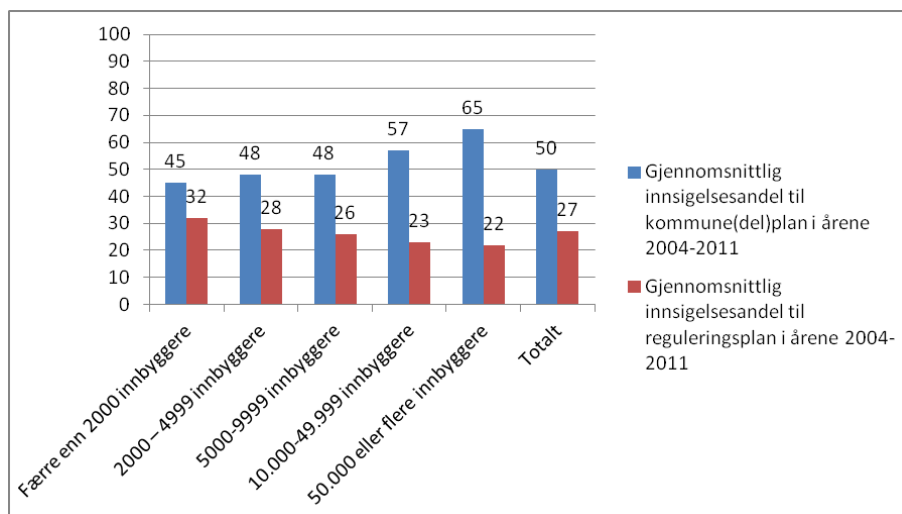


Dermed antar vi at man bedre har utviklet en evne til å unngå konflikter og lage et plangrunnlag som gir et redusert grunnlag for innsigelser.

Tabell 2.14 *Innsigelsesandel etter kommunestørrelse.*

| Befolkningstall               | Gj. snittlig innsigelsesandel til kommune(del)plan i årene 2004–2011 | Gj. snittlig innsigelsesandel til reguleringsplan i årene 2004–2011 | N kommuneplan/<br>N reguleringsplan |
|-------------------------------|--|---|-------------------------------------|
| Færre enn 2000 innbyggere     | 45   | 32  | 182/504                             |
| 2000 – 4999 innbyggere        | 48   | 28  | 355/825                             |
| 5000–9999 innbyggere          | 48   | 26  | 272/615                             |
| 10.000–49.999 innbyggere      | 57   | 23  | 365/754                             |
| 50.000 eller flere innbyggere | 65   | 22  | 68/112                              |
| Totalt                        | 50   | 27  |                                     |

*N er antall kommuner i hver plankategori. Den er åtte ganger større enn vanlig, fordi vi har regnet gjennomsnittet av åtte år.*

Figur 2.11 *Innsigelsesandel fordelt på folketall i kommunene*

Det er et klart mønster i retning av at innsigelsesandelen er fallende med størrelse for reguleringsplaner, og økende med kommunestørrelse for kommune(del)planer. Vår hypotese blir dermed verken styrket eller svekket med dette. Hvorvidt det er mulig å tenke ulikt om de to plantypene her bør vurderes nærmere, men vi finner det vanskelig å spekulere om dette.

### 2.5.5 Organisering av medvirkning i planleggingen

Det er ikke lett å formulere en hypotese for denne variabelen. Man kan se det slik at desto mer kommunen organiserer medvirkning i planprosessen, desto flere konflikter blir løst og desto mer relevant kunnskap kommer frem, desto lavere blir innsigelsesandelen. På den andre siden kan man se det slik at desto mer medvirkning man organiserer Medvirkningstallene fra 2011 og handler om det brukes ”folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunal-planlegging etter plan- og bygningsloven” (fra NIBRs organisasjonsdatabase).

Tabell 2.15 *Andel planer møtt med innsigelse i perioden 2004–2011. Etter plansamarbeid for 2011.*

| Plansamarbeid     | Andel kommuneplaner møtt med innsigelse | Andel reguleringsplaner møtt med innsigelse |
|-------------------|---|---|
| Ingen ganger      | 54                                      | 29  |
| 1-3 ganger i 2011 | 51                                      | 26  |
| Mer enn 3 i 2011  | 54                                      | 24  |
| N                 | 1242                                    | 2811  |

Tallene viser ingen trend for innsigelsandelen for kommuner med en høyere grad av organisert samarbeid i planleggingen, for kommune(del)planer. For reguleringsplaner derimot er det en svakt fallende tendens for innsigelsesandelen med mer medvirkning. Kanskje kan dette siste forstås slik at medvirkning bidrar til å opplyse saken og komme med frem til bedre løsninger, slik at det blir færre innsigelser.

### 2.5.6 Hvilke faktorer betyr mest for innsigelsesandelen?

Som vi har sett varierer innsigelsesandelen noe for de to plantypene, avhengig av ulike kjennetegn ved kommunene. Flere av disse kjennetegnene henger imidlertid sammen, slik som for eksempel befolkningsstørrelse og ressurser brukt på planarbeid. I dette avsnittet vil vi undersøke hvilken betydning de ulike faktorene har for innsigelsesandel, når de kontrolleres for effekten av hverandre. Med en slik analyse vil vi kunne si noe om hvorvidt de enkelte faktorenes selvstendige forklaringskraft.

#### **Kommune(del)plan**

For å undersøke hvilke forhold som kan forutsi sannsynligheten for at en kommune får høy innsigelsesandel, har vi gjennomført en lineær regresjonsanalyse for innsigelsesandel til kommune(del)plan (Modell 1) og reguleringsplan (Modell 2). Koeffisienter som er signifikant på 0,05-nivå er merket med stjerne (\*). De øvrige koeffisientene er ikke signifikante.

Tabell 2.16 *Multivariat analyse*

| Variabler                    | Kommune(del)plan              | Reguleringsplan                 |
|------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
|                              | Modell 1                      | Modell 2                        |
|                              | Beta                          | Beta                            |
| Befolkningstall              | -0,103                        | -0,084                          |
| Utgifter til planbehandling  | 0,193                         | 0,015                           |
| Sentralitet                  | 0,146*                        | 0,061*                          |
| Plansamarbeid                | 0,073                         | 0,044                           |
| Antall fritidsboliger bygget | 0,118*                        | 0,052*                          |
| Kystlinje                    | -0,04                         | 0,007                           |
| (Befolkningsendring)**       | (0,035)                       | (-0,15)                         |
|                              |                               |                                 |
|                              | R <sup>2</sup> = 0,053. N=689 | N=1538<br>R <sup>2</sup> =0,008 |

*\*\*I modellen der befolkningsendring er med, er alle fraflyttingskommuner utelatt fra analysen. N blir dermed 394 for Modell 1 og 810 for Modell 2. R<sup>2</sup> reduseres til 0,050 for Modell 1 og øker til 0,015 for Modell 2.*

De variablene vi har inkludert i modellene forklarer samlet sett en nokså liten del av variasjonen i innsigelsesandel. R<sup>2</sup> sier noe om hvor stor andel av variasjonen i innsigelsesandel som kan forklares av alle de variablene samlet. Når det gjelder innsigelse til kommune(del)plan kan modellen forklare 5,3 % av variasjonen (R<sup>2</sup>= 0,053), mens modellen bare forklarer 0,8 % av variasjonen i innsigelser til reguleringsplan – altså nesten ingen ting.

Det er bare de Beta-koeffisientene som er merket med stjerne (\*) som har signifikant effekt på innsigelsesandel. Det vil si at effekten av disse variablene med 95 prosent sannsynlighet ikke er tilfeldige. De variablene som ikke har signifikante effekter må vi se bort fra – her er mønsteret for utydelig til at vi kan karakterisere det som et

---

mønster. Det er bare to variabler som har signifikant effekt på innsigelsesandel, både når det gjelder kommune(del)plan og reguleringsplan: **sentralitet og antall fritidsboliger bygget** er begge positivt korrelert med innsigelsesandel for begge typer planer. Det betyr at jo mer sentral en kommune er og jo flere fritidsboliger som er bygget, jo større er sjansen for at en plan møtes med innsigelse. Utover dette kan ingen av de andre faktorene forklare variasjoner i innsigelsesandel, kontrollert for hverandre.

Beta-koeffisientene varierer mellom  $-1$  og  $1$ , og jo lengre mot ytterkantene av denne skalaen koeffisientene ligger, jo større er effekten av variabelen. En koeffisient på  $0$  tilsier at det ikke er noen effekt, mens en koeffisient på  $1$  ville bety at denne variabelen forklarte all variasjonen i innsigelsesandel. Størrelsen på Beta-koeffisientene kan sammenliknes innenfor hver modell, men ikke på tvers av modellene. For begge typer planer ser vi at sentralitet betyr noe mer enn antall fritidsboliger bygget.

### 3 Kvalitativ studie av innsigelsesinstituttet: lokale og regionale vurderinger og refleksjoner

Den kvantitative studien har blitt supplert med en kvalitativ studie. Gjennom intervjuer med lokale og regionale aktører tilføres nyanser og refleksjoner som en ikke får gjennom analyser av KOSTRA-tallene. Disse dataene bidrar dermed til å sette den kvantitative studien i kontekst ved at aktører som forholder seg til innsigelsesinstituttet i sin jobbhverdag bidrar med sine vurderinger av blant annet hvordan innsigelsesinstituttet fungerer, hva som er utfordrende med det og hvilke forbedringspunkter som finnes. Vi vil først presentere kommunene og respondentene som inngår i studien, deretter diskuteres hva en oversikt over antall innsigelser sier oss - hva er egentlig en innsigelse i den lokale konteksten og hvilken funksjon har den i forholdet mellom innsigelsesmyndighetene og kommunene? Deretter går vi inn på hvilken funksjon ulike arenaer har i forhold til å avklare uenigheter og finne løsninger på konflikter. Videre vil vi komme inn på hvilken rolle de ulike innsigelsesmyndighetene spiller og løfte fram informantenes synspunkter på koordinering av innsigelsene, slik Miljøverndepartementet har tatt initiativ til med en prøveordning for samordning av innsigelser (nyhet på regjeringens nettsider, 1. mars 2013).

I intervjuene har lokale og regionale politikere blitt løftet fram som nøkkelaktører i innsigelsessaker. Vi vil derfor også presentere informantenes syn på deres rolle. Til slutt presenterer vi

---

informantenes vurderinger av hvilke elementer som bidrar til å løse innsigelser i planprosesser.

### 3.1 Om kommunene

Intervjuer har blitt gjennomført i tre kommuner og en fylkeskommune, nærmere bestemt én liten distriktskommune i innlandet, én stor bykommune ved kysten og én mellomstor forstadskommune ved kysten, i tillegg til fylkeskommunen som bykommunen ligger i. I dette utvalget finner vi kommuner som opplever utbyggingspress, hyttebygging, samt problematikk knyttet til verneområder, kulturminner, store samferdselsprosjekter, forvaltning av kystsonen, forvaltning av vann og vassdrag og jordvern. De representerer dermed et bredt utvalg av de nasjonale hensynene som innsigelsene handler om, samtidig som kommunenes størrelse varierer. Dermed fanger vi også opp eventuelle forskjeller når det gjelder planleggingskapasitet og kompetanse. Et slikt strategisk utvalg gjør at den kvalitative studien speiler utfordringer og erfaringer knyttet til innsigelsesinstituttet som det er trolig at både små og store kommuner, distrikts- og bykommuner og kommuner med ulike hensyn som skal ivaretas kan kjenne seg igjen i.

I kommunene har vi snakket med fire planleggere med erfaring fra innsigelsessaker. To av disse, informantene i distriktskommunen og forstadskommunen, har også bakgrunn fra henholdsvis Fylkesmannen og fylkeskommunen, noe som gjør at de kjenner innsigelsesinstituttet fra ”begge sider av bordet”. I fylkeskommunen har vi snakket med tre aktører involvert i kommunal og regional planlegging og dermed også i innsigelsesprosesser. Den ene av de tre hadde et spesifikt ansvar for bykommunen som inngår i studien.

### 3.2 ”En innsigelse er så mangt”

Alle informantene understreker at innsigelser varierer – både i alvorlighetsgrad og innhold. By- og forstadskommunen mener en stor andel av innsigelsene omhandler misforståelser, manglende opplysninger eller ukontroversielle tilpasninger av planen som er lett å rette opp i. Dette synet bekreftes til dels av informantene i

fylkeskommunen og distriktskommunen. Informantene i fylkeskommunen mener innsigelser på manglende intern konsistens i planen, altså at man motsier seg selv, er vanlig. Også svakheter ved konsekvensutredningen og mangel på informasjon om planen fungerer i stor utstrekning som innsigelsesgrunn, ifølge dem. Ofte gis det også innsigelse til planbestemmelsene, ikke til selve planen. Fylkeskommunen mener problemet er manglende kompetanse hos kommunene: ”Mange kommuner har stor mangel på plankompetanse - de makter ikke å lage gode planer”. De framholder at en god del planlegging utføres av konsulenter. De opplever gjennomgående å ha et profesjonelt forhold til å løse konflikter som innsigelsene bunner i.

Alle kommunene opplever på sin side at de har god kompetanse. By- og forstadskommunen argumenterer for at de ”lette” innsigelsene bunner i mangler ved fylkeskommunens behandling av planer. Deres inntrykk er at de fremmes fordi myndighetene ikke har tatt seg god nok tid til å sette seg inn i planen og at innsigelsene derfor fremmes ”for sikkerhets skyld”.

Forstadskommunen sier følgende om dette: ”Det rettes innsigelser mot detaljer som myndighetene ikke bryr seg om å følge opp selv, og de blir trukket uten forhandlinger. Dette er misbruk. Det må være en grad av viktighet”.

Distriktskommunen opplever at fylkeskommunen og fylkesmannen har stort arbeidspress, men at de innsigelsene som gis kommer på grunnlag av at det er formelle mangler i planforslaget, at utredningene ikke har vært grundige nok, eller planen ikke er godt nok gjennomarbeidet, eller at planen er i strid med nasjonale og regionale retningslinjer. Imidlertid framholder også informanten i distriktskommunen at innsigelsene varierer i alvorlighetsgrad og innhold. Informanten eksemplifiserer det på følgende måte:

”Vi hadde en reguleringsplan for et hytteområde hvor det gikk en bekk igjennom, og denne bekken hadde vi ikke knyttet bestemmelser i forhold til flom og slike ting. Det var bare en forglemmelse. Vi fikk en innsigelse på dette fra NVE. Det var en liten, kanskje ikke en fillesak, men det var i alle fall ingen dramatik i den innsigelsen. I en annen sak forholdt det seg annerledes: I forbindelse med ny



Europavei var det et veldig engasjement lokalt for å finne den traseen som var mest spiselig, da var det innsigelse mot det meste av alternativene og det som var spiselig lokalt var absolutt ikke spiselig på fylkesnivå. Så her var det mye sterkere fronter” (informant i distriktskommune).

Innsigelser er med andre ord starten på en dialog og forhandling om et konkret anliggende. De er relativt hverdagslige slik det kommer til uttrykk i følgende utsagn: ”man blir ikke skremt av en innsigelse, man tar den til etterretning og tilpasser planen” (informant i distriktskommune). Hvis det er noe som er uteglemt retter man opp det, hvis det er større ting går man i dialog med innsigelsesmyndigheten. Kommunene argumenterer for at innsigelsesmyndighetene gjennom innsigelser sikrer at deres anliggende blir behandlet i kommunale planer. Imidlertid mener bykommunen at innsigelsesmyndighetene i større grad kunne ta initiativ til å oppklare saken før det skrives en innsigelse. Informantene i denne kommunen opplever at varsel om innsigelse brukes, og blir tatt på alvor. Mens informantene i forstadskommunen mener innsigelsesmyndighetene ”... nekter å ”varsle” innsigelse, som kunne vært en hensiktsmessig fremgangsmåte”. Praksis på dette punktet er, eller oppleves å være, ulik på tvers av kommunene.

Et alternativ i forhold til de mindre alvorlige innsigelsene kunne være å benytte høringsmerknader. Informantenes erfaring er at disse ikke nødvendigvis blir fulgt opp av kommunene til tross for at mange av dem kan være gode. Informantene i fylkeskommunen sier det slik: ”Viktige faglige råd kan lett overses – det er bare innsigelser det lyttes til”. Kommunene legger til at dersom det å følge høringsmerknaden medfører at en for eksempel må gjennomføre ny høring medvirker det til at politikerne velger å se bort fra merknaden. Økt tidsbruk lokalt virker dermed som en barriere i forhold til å ta høringsmerknader til følge.

Samtidig kan økt tidsbruk når det gjelder innsigelser påvirke kommunen til å akseptere kravene som stilles av innsigelsesmyndighetene. Det understrekes at innsigelser som går til Miljøverndepartementet for avgjørelse tar lang tid. Dersom tiden oppleves som knapp lokalt, kan dette øke viljen til å finne fram til et kompromiss på et tidligere stadium. Dette tyder jo også

innsigelsesstatistikken på. Langt de fleste sakene avgjøres underveis i prosessen eller ved mekling. Et konkret eksempel på denne mekanismen ble nevnt i intervjuene. I den nevnte saken om ny Europavei i distriktskommunen var det frykten for at en eventuell behandling i Miljøverndepartementet ville ta så lang tid at kommunen stod i fare for å falle ut av Nasjonal transportplan som ble avgjørende for at kommunen aksepterte innsigelsesmyndighetenes foretrukne trasévalg. Et slikt scenario kunne bidra til at de ikke ville få ny vei på 10 år. Det ville de ikke risikere. Eksemplet illustrerer at økt tidsbruk kan derfor fungere som et ris bak speilet for innsigelsesmyndighetene og bidra til økt forhandlingsvilje. Det argumenteres derfor for at det bør settes krav til saksbehandlingstiden i Miljøverndepartementet.

En annen side ved tidsaspektet som informantene trekker fram er at grunnlaget for innsigelse utdypes og utvides stadig gjennom ny statlig politikk, noe som gjør at innsigelsene øker i antall. Staten vedtar ny politikk – nye målsetninger, prioriteringer, fokusområder i stortingsmeldinger og mer konkrete retningslinjer. Dermed, mener informantene, får innsigelsesmyndighetene stadig mer å bruke som begrunnelser for innsigelsene, samtidig som de får mer å ivareta. Spesielt merkes dette på jordvern, men også beredskapsavdelingen er mer synlige nå enn før. Samtidig opplever de at Fylkesmannens Miljøvernnavdeling har vært synlig lenge. Det er derfor liten endring hos dem. Likevel har både Fylkesmannen og fylkeskommunen økt kravet til kvaliteten på planarbeidet etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009.

Siden bakgrunnen for innsigelsene og alvorlighetsgraden varierer såpass mye, mener informantene at det er innsigelsene som kommer til mekling en bør konsentrere seg om når en ønsker å få et bilde over antall innsigelser og innholdet i dem. Innsigelser som kommer til mekling gjelder spørsmål som er viktigere for kommunen hvor det er klare interessekonflikter mellom de impliserte.

### 3.3 Om de ulike innsigelsesmyndighetene

Både fylkeskommunene og kommunene opplever at *fylkesmannen* og *fylkeskommunen* samarbeider mye på administrativt nivå. I det fylket informantene fra fylkeskommunen kommer fra, tar

fylkeskommunen og fylkesmannen opp de samme spørsmålene, de har altså lite arbeidsdeling på tematikk. Fylkeskommunen er opptatt av å markere forankring i gjeldende regionplan, å se kommuneplanen i en større regional sammenheng. Temaer som tas opp er areal og transport, felles infrastruktur, samt fokus på by og tettsted. Fylkesmannen oppleves som mer prinsipielle og har et sterkere fokus på områdene utenfor by og tettsted. Samordningen mellom dem bidrar både til informasjonsutveksling som hindrer at innsigelse fremmes på grunnlag av manglende kunnskap, forhindrer at statlige myndigheter fremmer i konflikt med hverandre, og gjør at man kan løse mulige innsigelser fordi man tilfører plankompetanse. Det tette samarbeidet mellom fylkeskommune og fylkesmann bekreftes av kommunene. Inntrykket deres er at det er en god dialog mellom dem. Imidlertid opplever de at fylkeskommunen som mindre aktiv i forhold til innsigelser, med unntak av kulturminnefeltet. Fylkespolitikernes manglende vilje til å fremme innsigelser trekkes fram som en forklaring på dette av kommunene.

Informanten i distriktskommunen opplever at *Statens Vegvesen* ikke står sterkere enn de andre innsigelsesmyndighetene, men de oppfører seg annerledes. Som planlegger har Statens Vegvesen den samme utålmodigheten som kommunen og den tilsvarende lavere forståelse for andre nasjonale hensyn. Innstillingen til de kravene som kommer fra fylkesmann, fylkeskommune og NVE er lik. Respondenten mener etaten "... henger igjen i gamle dager" da en bare kunne kjøre igjennom en veisak uten hensyn til andre verdier. Imidlertid er det ikke slik at kommunene vurderer noen innsigelsesmyndigheter som mer innflytelsesrike eller at noen hensyn veier tyngre enn andre. I distriktskommunen er det Fylkesmannen og NVE som er mest aktive. Imidlertid er oppfatningen at "de er sterke alle sammen" (informant i distriktskommunen).

Naturmangfoldloven, som trådte i kraft i 2009, har som formål "... at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern" (Naturmangfoldloven § 1). Loven skal tas hensyn til i all saksbehandling og planleggingen skal utføres i tråd med bestemmelsene i naturmangfoldloven.. Loven definerer prioriterte arter og utvalgte naturtyper, og disse skal tas hensyn til i

planleggingen. Det er dermed grunn til å forvente et økt fokus på naturmangfold som innsigelsesgrunn etter loven trådte i kraft. Dette er imidlertid vanskelig å måle statistisk fordi den relevante begrunnelseskategorien som ligger i KOSTRA er definert for vidt til at det lar seg gjøre. Vi tok dette derfor opp i intervjuene. På spørsmål om distriktskommunen opplever at Naturmangfoldloven brukes aktivt, svarer vedkommende at det har vært liten endring etter at loven kom. Det vises til at artsmangfold som hensyn i planleggingen har vært framme også tidligere. Videre mener informanten at kompleksiteten og størrelsen på loven kan bidra til at den er vanskelig å komme i inngrep med, noe som kan forklare at den ikke brukes mer.

Fylkeskommunen mener å se et mønster i forhold til ulike temaers posisjon i planleggingen. Som innsigelsesmyndighet opplever fylkeskommunen at ulike hensyn har ulik "gjennomslagskraft" i kommunene. De sier det slik: "Noen innsigelser er alltid greie å få gjennomslag for. Det gjelder trafikksikkerhet og barn og unge. Handel og jordvern er veldig krevende og vi har blandede erfaringer med areal og transport". Det vises til at det ofte gis innsigelse til manglende intern konsistens i forhold til sistnevnte tema. Det vil si at planen motsier seg selv ved at man opererer med vekstprognoser som ikke reflekteres i boligutbyggingsformålene. Slik manglende konsistens i planen kan godt være et grunnlag for innsigelse, i følge denne informanten.

### 3.4 Politikernes rolle i innsigelsessaker

Informantene i fylkeskommunen og distriktskommunen løfter fram spenningen mellom fag og politikk i innsigelsessaker. De er opptatt av at politikernes manglende forståelse for innsigelsesinstituttet gjør at disse sakene blir unødvendig konfliktfylte. Dette gjelder både på fylkesnivå og på lokalt nivå. Fylkeskommunen understreker at hver kommune har sin kultur, ikke minst i forhold til hvordan politikerne forholder seg til innsigelser. I noen kommuner ønsker politikerne ikke å forholde seg til statlige føringer eller fylkeskommunale vedtak.

Distriktskommunen og mange av kommunene i det fylket fylkeskommunen vi har intervjuet er en del av synes å representere en slik kultur. I intervjuet beskriver informanten i

distriktskommunen innsigelsesprosesser hvor, etter vedkommendes oppfatning, lokale politikere viser en manglende forståelse og aksept for innsigelser. Informanten mener politikerne "... er amatører, de er ikke fagfolk på området (...) og det går ofte fort i svingene". For det første argumenteres det for at de i liten grad kjenner loven og hvordan lovverket fungerer. De har derfor ikke forståelse for at innsigelsene bunner i nasjonal politikk vedtatt av Stortinget. Informanten bruker hensyn til naturmangfold og jordvern som eksempel. Politikerne er ikke bevisste på at det å verne om for eksempel salamandernes leveområder og sikre matjord har utspring i en helhetlig politikk på miljø- og landbruksfeltet som alle må bidra til å oppnå. Informanten mener holdningen er snarere: "Hva har det å si om vi tar en dekar dyrket mark?". Og reflekterer videre: "Det er noe med forståelsen... det varierer veldig fra person til person i forhold til forståelsen av at dette dreier seg om nasjonale hensyn, at dette er en del av dem selv". For det andre opplever informanten at mange politikere ønsker å kjøre fram sin sak til tross for at man vet på forhånd at det støter mot viktige nasjonale interesser. Det de er opptatt av er å komme i havn med det prosjektet de har sett for seg. For det tredje opplever informanten at kommunen har vanskelig for å si nei til private forslag, det er kapitalen som styrer hvor utbygging finner sted. Det betyr at utbygging ikke kommer der det planfaglig sett burde ha kommet. Respondenten opplever at "... det er pengene som rår".

Et interessant spørsmål er hvorvidt det hadde hjulpet om politikerne i større grad var inkludert i samhandlingen med innsigelsesmyndighetene i en tidlig fase av planprosessen. Informanten i distriktskommunen kunne ikke helt se hvordan det kunne vært løst fordi: "man vet ikke at det kommer en innsigelse før den er der og da er neste steg behandling i politiske utvalg". Dersom det er en vanskelig innsigelse, inkluderes politikerne i den videre prosessen. Det er heller ikke slik at erfarne politikere som har deltatt i planutvalget lenge nødvendigvis utvikler en forståelse og "teft" for hvor grensen går for innsigelsesmyndighetene og for hvordan planer bør utformes for å unngå innsigelse. Informanten mener det er mulig at de besitter en slik kompetanse, men det er ikke dermed sagt at de ikke tar dette til følge politisk. Viljen til å finne løsninger er ikke nødvendigvis større med lengre erfaring fra feltet. En del politikere vil tross slik kunnskap likevel prøve å

fremme planer som de vet går på tvers av nasjonale interesser, hevder informanten.

Spenningen mellom fag og politikk er levende også på regionalt nivå. Informantene fra fylkeskommunen sier de opplever det som et dilemma om de skal skrive innsigelsen ut fra faglige hensyn, eller slik den ønskes politisk. De sier det slik: ”Det kan være store sprik mellom faglige begrunnelser og det politikerne vil”. Informantene har erfaring med at den politiske behandlingen av det administrasjonen i fylkeskommunen utarbeider kan være vilkårlig. Denne vilkårligheten bunner i at fylkespolitikere ikke føler seg forpliktet i forhold til regionalplanen de selv har vedtatt. Informantene karakteriserer det som ”Systemsvikt når de ikke følger sine egne vedtak”. Denne spenningen mellom fag og politikk i fylkeskommunen er fanget opp også av distriktskommunen. Informanten mener at det er et tilsvarende forhold mellom politikk og administrasjon som det man finner i kommunen. Den fylkeskommunale administrasjonen har forståelse for nødvendigheten av å påpeke planfaglige mangler og hensyn til nasjonale interesser mens politikerne har mindre forståelse for dette, noe som også farger fylkeskommunens deltakelse i planprosesser ved at de i mindre grad gir innsigelser enn de andre innsigelsesmyndighetene.

I bykommunen og forstadskommunen kom ikke spenningen mellom fag og politikk og hvordan dette farger planprosesser hvor det fremmes innsigelse like tydelig fram. Imidlertid er det slik at bykommunen deler distriktskommunen og fylkeskommunens opplevelse av at politikerne er saksorienterte på den måten at de først og fremst er opptatt av er å drive igjennom saker de engasjerer seg i, uavhengig av om dette støter mot nasjonale interesser eller ikke. Informanten i forstadskommunen er imidlertid uenig i dette synet.

I begrunnelsen for denne skepsisen trekker informanten i forstadskommunen opp et viktig aspekt som flere av informantene opplever som viktig. Hvordan skal man vurdere hva som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, som jo er grunnlaget innsigelsene støtter seg på? Informanten fra forstadskommunen har ”en god del innvendinger mot det grunnlaget for innsigelser som ofte blir anført”. Vedkommende kan vanskelig se at disse

innsigelsene springer ut av nasjonale eller vesentlige interesser. Dette siste punktet synes å være et vesentlig. Både informantene i fylkeskommunen, bykommunen og forstadskommunen kommer inn på dette. Informantene fra fylkeskommunen formidlet at de ønsket seg et klarere mandat fordi det ifølge dem ”ofte er diskusjon om det er adgang til å fremme innsigelse på de forhold som fylkeskommunen velger”. De etterlyser altså en klarere presisering av hva Miljøverndepartementet mener med nasjonal betydning og vesentlig regional betydning. De ønsker klarere retningslinjer å støtte seg på i skjønnsutøvelsen. Også bykommunen synes det er uklart hva ikke bare fylkeskommunen, men innsigelsesmyndighetene generelt, har anledning til å fremme innsigelse på. Informantene formidler at det er mye diskusjon om dette.

Både bykommunen og forstadskommunen trekker fram kulturminnefeltet som eksempel. Informanten i bykommunen mener det er flere eksempler på at den regionale kulturminne-myndigheten går lengre enn Riksantikvaren. Forstadskommunen trekker fram et annet aspekt på samme felt: ”Ordnningen med at Riksantikvaren kan gi innsigelse der fylkeskommunen har bestemt seg for ikke å gjøre det, kan føre til store forsinkelser”. Det begge kommunene viser til er at overlappende roller på kulturminnefeltet oppleves som vanskelig ikke minst fordi fylkeskommunen og Riksantikvaren her synes å være lite koordinert. Her løftes det med andre ord fram et helt sentralt aspekt ved innsigelsesinstituttet som har blitt ytterligere aktualisert gjennom Miljøverndepartementets forslag om utprøving av koordinerte innsigelser, nettopp for å bøte på slike situasjoner. Under presenteres informantenes synspunkter og erfaring med koordinering av innsigelser.

### 3.5 Koordinering av innsigelser

La oss ta det etter våre begreper mest overraskende, men ikke mindre interessante synspunktet først. Dette kom opp i samtalen med distriktskommunen som en spontan refleksjon hvor vi egentlig snakket om den nevnte planleggingen av ny Europavei gjennom kommunen. Dette var en svært konfliktfylt sak. Både nabokommunen, Norges vassdrags- og energiverk (NVE), kulturseksjonen hos Fylkesmannen, Fylkeskonservatoren, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Fylkeslandbrukssjefen og

Vegvesenet hadde innsigelser til planen hvor kommunens forslag til trasé ble fremmet. Det vil si at: ”Alle var uenige”. Den viktigste konflikten var mellom Vegvesenet og Fylkesmannens miljøvern-avdeling. Fylkesmannen ønsket i utgangspunktet tunnel, mens Vegvesenet var mot av økonomiske hensyn. I tillegg var Fylkesmannens miljøvern-avdeling og landbruksavdelingen hos samme myndighet uenige. Den første ville bevare strandsonen, den andre ville bevare mest mulig matjord.

Slik intern uenighet i Fylkesmannen opplever informanten ofte. Imidlertid koordinerte landbruk og miljø seg i løpet av prosessen, de mekla ferdig internt. For Vegvesenet var det viktigste å unngå tunnel, så når det ble unngått kunne de også slutte seg til forslaget som Fylkesmannen hadde kommet fram til internt. NVE hadde ikke noe synspunkt på traseen, deres innsigelse handlet om manglende utredninger. Dermed var alle de statlige instansene enige. Informanten beskriver at virkningen av denne enigheten var at det ble ”kommunen mot alle”. Kommunen vurderte det slik at når alle var enige kunne man vente å få samme løsning også ved behandling i Miljøverndepartementet. Sannsynligheten for å nå fram i Miljøverndepartementet ville altså være svært liten når alle innsigelsesmyndighetene var enige. Gitt den lange behandlingstiden i Miljøverndepartementet turte de ikke å risikere å falle ut av Nasjonal Transportplan med det utfallet at det ikke ble noen ny vei.

Informanten i distriktskommunen sier at han har reflektert mye over dette i etterkant, og særlig etter Miljøverndepartementet lanserte en prøveordning med økt koordinering av innsigelser. På oppfølgingsspørsmål om det han mener å si er at koordinering av innsigelser vil gjøre det vanskeligere for kommunene svarer han: ”Ja, det er jeg helt sikker på”. Vedkommende mener koordinering kan slå negativt ut for kommunene fordi motparten blir så sterk: ”Det blir kommunen mot alle de andre, og da står kommunen veldig svakt i forhold til å få gjennomført sine ønsker”. Informanten argumenterer videre for at kommunen vil bli nødt til å ”godta det som blir bestemt”. Vedkommende er derfor skeptisk til slik koordinering.

I utgangspunktet etterlyste både bykommunen og forstads-kommunen mer samordning av innsigelser for å unngå situasjoner



lik det som er beskrevet over for kulturminnefeltet, hvor to innsigelsesmyndigheter kan gi innsigelse på samme felt. Dette skaper uforutsigbarhet for kommunene. Det er denne erfaringen som er utgangspunktet for Miljøverndepartementets prøveordning. I og med at distriktskommunen hadde en fersk erfaring som er meget relevant for utviklingen av innsigelsesinstituttet videre, ønsket vi å få også de andre kommunenes respons på distriktskommunens refleksjoner. Forstadskommunen har ikke samme erfaringsgrunnlaget som distriktskommunen. Men resonnerer likevel at samordning vil gi færre innsigelser, som i utgangspunktet er positivt. Samtidig vil dette trolig også være bedre begrunnede innsigelser, noe som kan gjøre det vanskeligere for kommunene. Videre tenker vedkommende at ettersom samordneren trolig vil være Fylkesmannen, som allerede er mekler og innsigelsesinstans, vil slik samordningsansvar bidra til å gjøre Fylkesmannen enda sterkere i systemet. Informanten støtter distriktskommunen i at de statlige innsigelsesmyndighetene vil få styrket sin partsrolle i meklingen, ikke minst hvis man har investert i resultatet av samordningen.

I distriktskommunen mener man også at *intern koordinering* i kommunen kunne bidratt til å finne løsninger som ville være spiselige for innsigelsesmyndighetene. Hvis alle satte seg ned med sikte på å finne løsninger og tilpasninger kunne innsigelsene være unngått. Dette er imidlertid ofte vanskelig å få til. I stedet blir det ifølge en informant "... veldig fort piggene ut: her skal vi stå på vårt, vi skal i alle fall ikke gi oss!". Ofte fremmes det planer som vedkommende fra et faglig synspunkt vet at ikke vil nå fram. Vedkommende ser at den vil måtte gå til mekling fordi den er på kant med nasjonal politikk. Denne konflikten mellom lokale og nasjonale interesser er imidlertid vanskelig å overkomme. Informanten mener at å foreslå løsninger mer tilpasset nasjonal politikk trolig ville slått ut i vedkommendes disfavør. Vedkommende mener at det ville gitt et stempel som "... fylkesmannens løpegutt...".

### 3.6 Bidrar eksisterende forhandlingsarenaer til løsning av innsigelsessaker?

Behandling av kommuneplanen er den viktigste arenaen for innsigelser. Det er her de viktigste og fleste konfliktene kommer opp. Samtidig er det slik at når arealbruken er avklart i kommuneplanen gir dette redusert grunnlag for innsigelse på reguleringsplaner fordi konfliktene er løst i overordnet plan. Dermed vil eventuelle innsigelser knyttet til reguleringsplaner gjerne kun gå på mer formelle feil i planmaterialet og således sjeldnere komme så langt som til mekling. Dette er i tråd med det vi finner i den kvantitative delen av undersøkelsen.

Både kommuneplaner og andre lokale planer er gjenstand for diskusjon og forhandling mellom kommuner og fylkeskommunale /statlige myndigheter. Følgende etablerte møteplasser eksisterer: Planforum, uformell kontakt i form av telefon og e-post og formell mekling hos fylkesmannen. Vi vil presentere informantenes erfaring med disse etter tur.

#### 3.6.1 Planforum

Planforumenes agenda formes av hvilke saker kommunene melder inn, det er altså kommunene som bestemmer hvilken type planer som tas opp. I utgangspunktet er det dermed åpent for å diskutere både små og store saker. Imidlertid ønsker fylkeskommunen at forumet forbeholdes de store planene og de viktigste sakene.

To aspekter trekkes inn som viktige for informantenes vurdering av hvordan planforum fungerer i forhold til å redusere sannsynligheten for at innsigelse blir gitt, eller bidra til å løse opp i innsigelsessaker. For det første understrekes det at regionalt planforum ofte inntreer i en tidlig fase av planleggingen. Da har ikke de mer detaljerte sidene ved saken avtegnet seg. Slike detaljer vil man ofte ha behov for å diskutere, men de trer tydeligere fram når et konkret planforslag foreligger. Dermed fungerer forumet først og fremst som en informasjonskanal der planer presenteres for de som skal behandle planen hos innsigelsesmyndighetene. Forhandlinger om konkrete løsninger eller avklaringer av forhold skjer sjelden. Planforum fungerer dermed ikke som noe løsnings-

eller arbeidsforum. Informantene i fylkeskommunen uttrykker det slik: "Man løser ikke sakene her".

De prøver å finne konflikter i forkant, men samtidig er både fylkeskommunen og fylkesmannen, slik de oppfatter det, forsiktige med å uttale seg før det foreligger et konkret planforslag. Informantene i fylkeskommunen mener det er vanskelig å gi tydelige signaler om innsigelse før man ser helheten, som først foreligger i planforslaget.

For det andre legger informantene i kommunene vekt på at et viktig aspekt for at planforum skal fungere, er at både kommunen og regionale myndigheter må ha satt seg inn i saken. Imidlertid opplever kommunene at fylkesmann (og fylkeskommune) har begrenset kapasitet, og derfor ofte ikke har fått gjort de forberedelsene som er nødvendige for å kunne gi tydelige svar på kommunens spørsmål. En av informantene beskriver erfaringene på denne måten: "I noen saker får vi god hjelp, mens i andre er vi like kloke når vi drar derfra som når vi kom". Kommunene har dermed blandede erfaringer med planforum som et verktøy for å løse innsigelsessaker eller redusere antall innsigelser.

### 3.6.2 Uformell kontakt

Kommunene og innsigelsesmyndighetene har også en rekke andre kontaktflater: møter, formelle brev, e-post, telefon, osv. Uformell kontakt foregår som regel mellom første forslag til plan har blitt lagt fram, innsigelser er fremmet og fram til ny høringsrunde. I denne perioden diskuterer kommune og innsigelsesmyndighet bilateralt de hensynene som er blitt spilt inn i denne første runden og de opplever dette som svært nyttig i forhold til å finne praktiske løsninger på forhold det er uenighet eller uklarhet om.

Informantene i bykommunen etterlyser at innsigelsesmyndighetene i større grad tar bilateral kontakt for å rydde opp i eventuelle uklarheter før det skrives en innsigelse. De ser derfor at uformell kontakt brukes i større utstrekning enn det gjør i dag.

### 3.6.3 Mekling

Tidligere har vi formidlet at informantene påpeker at det er sakene som går til mekling som gir det beste bildet av innsigelsesinstituttet. Fylkeskommunen mener mekling er en formell situasjon som gjør frontene tydeligere. Det er her de mest konfliktfylte og mest prinsipielle sakene havner. Det er også i hovedsak ved mekling at politikerne trekkes inn i prosessen. Det er altså "... når en kommer til det punktet at en ikke vil ta innsigelsen til følge at politikerne kommer inn" (informant i distriktskommunen). Fylkesmannen i distriktskommunens fylke har som politikk at mekling skal unngås. Fylkesmannen setter derfor mye inn på å finne løsninger og informanten mener det trolig er derfor få saker havner til mekling i dette fylket.

Forstadskommunen mener at hvem som skal ta initiativet til meklingen er beheftet med usikkerhet. De andre informantene deler ikke dette synet. Slik beskriver fylkeskommunen en vanlig gang i en innsigelsessak:

"Dersom det er fremmet innsigelse til en plan, vurderer kommunen først om den ønsker å ta innsigelsen til følge. Dersom de på administrativt nivå ikke innstiller på det, tas det ofte initiativ til administrativt drøftingsmøte (noen ganger stiller politikerne). Hvis man ikke oppnår enighet her, tas saken opp til politisk behandling i kommunen. Dersom kommunen innstiller på ikke å endre planen i samsvar med innsigelsen, så ber kommunen om meklingsmøte".

Dette er oppfatningen også i distriktskommunen. De legger imidlertid til at et problem i tilknytning til mekling er at det tar lang tid fra kommunen ber om mekling til meklingsmøtet blir gjennomført, noe som medfører unødvendige forsinkelser. Dette oppleves som uheldig for planprosessen, da trussel om mekling og tidsforbruket knyttet til denne kan bli oppfattet som en forsinkelse som vil skade gjennomføringen av planen. Kommunen kan således føle seg "tvunget" til å vedta et alternativ som imøtekommer innsigelsen. Tilsvarende utfordring har allerede blitt nevnt over i forhold til behandling i Miljøverndepartementet. Her oppleves det som sagt at svært lang saksbehandlingstid (minst ett år) blir brukt

---

som en trussel for å nå fram i meklingen. Det argumenteres således for at avveiningen mellom viktige statlige hensyn ikke bør avgjøres lokalt med tidsskjema (forsinkelser) som argument.

### 3.7 Oppsummering

Vi vil løfte fram noen interessante aspekter som bidrar til å nyansere og kontekstualisere de kvantitative resultatene. Den kvalitative studien har bidratt til å gi innblikk i hva som skjuler seg i innsigelsestallene. Nærmere bestemt er en viktig konklusjon at det er et stort spenn i hva det gis innsigelse til. Kommunene mener at innsigelsene som gjelder små feil og mangler lett kunne vært ordnet opp uten at det ble reist innsigelse. Ifølge dem er det de innsigelsene som kommer til mekling som gir best bilde av interessemotsetninger, konfliktnivå og alvorlighetsgraden til innsigelsen. Når det gjelder de mer alvorlige innsigelsene, de som går til mekling hos fylkesmannen og de som går til Miljøverndepartementet, formidler kommunene at disse rundene tar tid. Det tar lang tid fra en sak meldes inn til mekling til man faktisk sitter samlet rundt forhandlingsbordet. Videre er saksbehandlingstiden hos Miljøverndepartementet lang.

Den kvalitative studien peker også på at regionalt planforum ikke fungerer helt etter intensjonene. Målet er jo at kommunene skal få tidlige avklaringer slik at innsigelse kan unngås. Kommunene opplever imidlertid at det er vanskelig å få klare anbefalinger av innsigelsesmyndighetene på et tidlig tidspunkt. Fylkeskommunen på sin side viser til at det er vanskelig å komme med klare innspill før planen har materialisert seg og da har prosessen gjerne kommet så langt at innsigelse er det mest naturlige.

Det reises videre spørsmålsteget ved innsigelsesgrunnlaget innsigelsesmyndighetene opererer etter. Dette diskuteres både i kommunene og fylkeskommunen. Hva betyr det at noe er av nasjonal betydning og vesentlig regional betydning? Dette vil naturlig nok bygge en del på skjønn og klarere retningslinjer fra Miljøverndepartementet etterspørres.

### 3.7.1 Hvordan unngå innsigelser og løse dem raskere?

Vi har lyst til å reflektere litt over noen punkter som informantene mener vil bidra til å redusere og unngå innsigelser.

Funnene våre står i en ganske tydelig kontrast mot det som er gode planprosesser som nærmest er designet for å løse spørsmål som kan føre til innsigelser (se også Figur 1.1 tidlig i rapporten). Lovens fremstilling av slike prosesskvaliteter er også styrket ytterligere i 2009 med bestemmelsen om i § 4-1 om at mulig konflikt med nasjonale og viktige regionale hensyn skal bringes opp tidlig i prosessen. Intensjonen med dette er entydig at man skal kunne behandle og forhåpentligvis løse spørsmålene tidlig. Det blir derfor en sentral observasjon for oss at bare en ren tilpasning til gode planprosesser, kall det gjerne også god forvaltningspraksis, i seg selv vil bidra til mange færre innsigelser.

Dernest tror vi forslaget om økt *regional koordinering* vil bidra til å få ned antall innsigelser samtidig som at kommunene slipper å forholde seg til motstridende innsigelser fordi disse er koordinert på forhånd. Disse virkningene anerkjennes av kommunene. Samtidig trekkes det også fram andre, og så langt mindre fokuserte, konsekvenser. Kommunene peker på at koordinerte innsigelsesmyndigheter vil styrke deres forhandlingsposisjon versus kommunen. Kommunen kan ikke på samme måte støtte seg på ulike innsigelsesmyndigheters krav når de formulerer sitt svar til innsigelsene. De vil derfor kunne stå svakere enn de gjør i dag fordi det blir ”dem mot røkla”. Det er altså slik at ”løses lettere” ikke entydig betyr ”løses bedre”. I tillegg til en koordinering av innsigelsene, løftes også betydningen av *kommunal koordinering* i form av økt samarbeid mellom planetat og andre kommunale aktører for å redusere antall innsigelser.

For det andre fremhves betydningen av regional plan som en institusjon som kan bidra til arealavklaringer og dermed gi tydeligere signaler om prinsipper for ønsket arealutvikling i fylket. Dette kan igjen bidra til å redusere antall innsigelser. Mens by- og forstadskommunen ligger i fylker hvor de har en *regional arealplan*, har ikke fylket til distriktskommunen dette. Ifølge informanten kunne en slik plan bidratt til å begrense konfliktnivået, og dermed

også antall innsigelser, *dersom* den hadde hatt tydelige bestemmelser og retningslinjer. I fylkeskommunen er regional plan en hyppig brukt referanse i innsigelser, noe som også oppleves forstadskommunen (som ligger i et annet fylke). En regional plan formidler regionale interesser mer effektivt, og bidrar kanskje til at innsigelser løses lettere - selv om den også kan bidra til at det blir flere.

Et tredje moment som har blitt løftet fram i intervjuene er *kapasiteten til innsigelsesmyndighetene*. Informantene mener at innsigelser kunne vært unngått dersom disse myndighetene hadde hatt bedre saksbehandlingskapasitet og dermed kunne brukt mer tid og ressurser på veiledning og på å sette seg inn i planene. Den manglende kapasiteten gjør at planene er dårligere enn de kunne vært, at ting blir forsinket og at det tar lang tid før kommunene får svar. Presiseringen i rundskriv T-2/09 om at det er en "forutsetning" at myndighetene *deltar i planprosessen fra en "tidlig fase"* (s. 20) synes dermed ikke å være oppfylt. Betragtningene omkring planforum over peker i samme retning. Fra kommunene vurderes gjennomgående kapasiteten og kompetansen til kommunen som god nok i forhold til innsigelser, mens fylkeskommunen har motsatt erfaring. Trolig ligger det en effektiviseringsgevinst i at kommunene luket ut mindre feil og mangler, som en stor del av innsigelsene dreier seg om. Om slike mangler skyldes manglende kompetanse gir altså ikke undersøkelsen noe entydig svar på.

## 4 Konklusjoner

Studien består av både kvantitativt og kvalitativt materiale. Mens de kvantitative dataene gir oversikt over generelle tendenser, bidrar de kvalitative dataene til å nyansere og kontekstualisere. I begge tilfeller bidrar funnene til å reise nye problemstillinger, perspektiver og spørsmål. Noen ganger avføder de to studiene ulike problemstillinger, men i enkelte tilfeller overlapper de – enten ved at de er sammenfallende og derfor forsterker en tendens eller at de er komplementære ved at de belyser ulike aspekter ved et fenomen. For slike overlappende problemstillinger er det derfor grunn til å se funnene i sammenheng. Det gjelder følgende problemstillinger:

- Hva sier antall innsigelser oss egentlig?
- Hva er viktigste innsigelsesarenaen?
- Fylkeskommunen som innsigelsesmyndighet – hvorfor fremmer Fylkeskommunen færre innsigelser enn Fylkesmannen?
- Et ønske om økt effektivitet i planleggingen er et av hensynene som ligger bak denne studien – hvor ligger effektivitetstapene?

Vi vil presentere disse fortløpende.

### 4.1 Om hva antall innsigelser sier oss

Den kvantitative studien viser hvordan antall innsigelser har utviklet seg over tid, fordelingen på ulike planer og myndigheter samt hvilke begrunnelser innsigelsen bygger på. Studien viser at antall innsigelser har økt i perioden. Den kvalitative studien kan bidra med forklaringer på hvorfor det er slik. For det første er informantene i kommunene opptatt av å understreke at ”en innsigelse ikke er en innsigelse”, forstått som at innsigelser varierer



i innhold og alvorlighetsgrad på en slik måte at de ofte løses svært lett. De viser til at innsigelser ikke nødvendigvis påpeker vanskelige og alvorlige forhold, men at det ofte er en måte å få i gang en dialog om planen på. Gjennom å fremme innsigelse er innsigelsesmyndighetene sikret at kommunene tar innspillet opp til vurdering. Det er de ikke sikret dersom de kun gir høringsmerknader. Det kan derfor vurderes om det er bedre å se til innsigelsene som er kommet til mekling for å få et bilde av antall innsigelser som bunner i en reell konflikt mellom partene.

En annen forklaring på økningen i antall innsigelser som har kommet fram i den kvalitative studien, er at mengden hensyn som innsigelsesmyndighetene er satt til å forvalte stadig blir lengre. De får altså flere hensyn å gi innsigelse på. Dette kan i seg selv være en forklaring på økningen i andelen innsigelser over tid.

En tredje forklaring som kan tenkes er at både Fylkesmannen og fylkeskommunen har økt kravet til kvaliteten på planarbeidet etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009. Det kan forklare kommunenes opplevelse av at en stor andel av innsigelsene retter seg mot detaljer i form av planleggingsfeil eller – mangler.

## 4.2 Kommuneplanen – den viktigste innsigelsesarenaen

Et viktig funn, både i den kvantitative og den kvalitative studien, er at kommuneplanen er den viktigste arenaen for innsigelser. Det har lenge vært et mål at innsigelsene først og fremst skulle rettes hit, slik at senere planbehandling kunne gjennomføres mer effektivt etter at viktige forhold allerede var avklart med innsigelsesmyndighetene. Imidlertid har en lenge opplevd at praksis ikke var i tråd med dette idealet. Dette gapet mellom ideal og praksis er nå redusert, kommuneplanen fungerer som den viktigste møteplassen for arealavklaringer, ikke bare for lokale aktører, men også for øvrige myndigheter. Innskrenkningen i retten til å fremme innsigelse mot forhold som det tidligere har vært mulig å fremme innsigelse mot (jf PBL § 5-5, fra 2004) kan også ha bidratt til å gjøre det overordnede plannivået (som ofte vil foregå tidligere) til den fremste innsigelsesarenaen.

### 4.3 Fylkeskommunen som innsigelsesmyndighet

Den kvantitative studien viser at Fylkesmannen er den suverent viktigste innsigelsesmyndigheten, noe som ikke er overraskende gitt bredden i politikkområder denne myndigheten er satt til å forvalte. Fylkeskommunen er også en viktig innsigelsesmyndighet, men står likevel for betydelig færre innsigelser enn Fylkesmannen. Samtidig er fylkeskommunen potensielt vel så bred som Fylkesmannen siden den er et demokratisk valgt organ som kan ta opp de fleste politiske temaer. Den kvalitative studien bidrar med refleksjoner som bidrar til å belyse fylkeskommunens rolle i innsigelsessaker. For det første mener informantene at politikerne i fylkestinget vegrer seg for å fremme innsigelse og dermed fungerer som ”overkommune”. For det andre kommer det fram at både fylkeskommunen selv og forstadskommunen opplever at mandatet for å fremme innsigelse er utydelig. Det er derfor ofte diskusjoner om fylkeskommunen har adgang til å fremme innsigelse på de forhold som fylkeskommunen velger å fremme innsigelse på. Om samme diskusjoner forekommer hos Fylkesmannen belyses ikke av denne studien.

Fylkeskommunens rolle er en annen enn de statlige myndighetene som i sterkere grad er satt til å forvalte et regelverk og en politikk på et bestemt område. Som politisk organ lager fylkeskommunen selv politikk og inngår ikke på samme måten i den nasjonale styringskjeden. Dette kan bidra til å gjøre deres rolle som innsigelsesmyndighet mer utydelig og usikker.

### 4.4 Effektivitetstapene i innsigelsesprosesser

To forhold kommer fram som viktige for å forstå hvor skoen trykker i forhold til å få ned antall innsigelser. For det første opplever kommunene at de detaljerte innsigelsene de opplever som småplukk mer enn alvorlige innvendinger burde være mulig å håndtere uten å rette innsigelse. Disse kunne vært løst gjennom de mange mulighetene for å være i kontakt. For det andre opplever kommunene at saksbehandlingstiden, både hos Fylkesmannen når varsling om meklings er sendt, og hos Miljøverndepartementet, er for lang. Kortere saksbehandlingstid her ville kunne effektivisere innsigelsesinstituttet betydelig, ifølge informantene.

---

## Litteratur

Miljøverndepartementet (15.12.2009): Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Brev til kommunene, fylkeskommunene, fylkesmennene, departementene, Sametinget

Miljøverndepartementet: Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven. Rundskriv T-2/09

Stokke, K. B. m.fl. (2009): "Bit for bit" utbygging i kystsonen. Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI 2009

Stokke, K. B. m.fl.(2012): Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning i kystsonen. Samarbeidsrapport NIBR/UMB/NIVA/HI