
Forord

Akershus fylkeskommune har i en tre-årsperiode hatt desentralisert Miljøverndepartementets avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Da fylkeskommunen fikk godkjent sin søknad om et slikt forsøk, ble det forutsatt at forsøksordningen skulle evalueres etter tre års drift.

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra sluttevalueringen. Arbeidet er utført av forsker mag.art. Vibeke Nenseth og forskningssjef dr.ing. Arvid Strand med sistnevnte som prosjektleder. Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av Morten Fjeldstad (tidligere fylkesrådmann i Akershus), Jan Terjer Hanssen (fylkesdirektør for regional utvikling i Akershus fylkeskommune), Jarle Jensen, (avdelingsdirektør i Miljøverndepartementet), Frode Davidsen (planrådgiver hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus) og Per Christian Hauge (byggnings- og reguleringssjef i Asker). Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært rådgiver Einar Midtsund. Han har hatt førstehånds kjennskap til data som er samlet inn gjennom forsøket, og har vært til uvurderlig hjelp. Han har også fungert som sekretær for referansegruppa. Vi vil takke alle for det engasjementet de har vist og de gode innspillene de har kommet med. Videre vil vi takke våre informanter innenfor politikk og administrasjon på alle tre forvaltningsnivåer. Uten deres imøtekommenhet og vilje til å la oss ta del i sine kunnskaper og erfaringer, ville denne evalueringen blitt mindre innsiktsfull enn den nå er.

Oslo, april 2002

Arvid Strand
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Sammendrag	6
Summary.....	13
1 Innledning	21
1.1 Om forsøksordningen.....	21
1.2 Om førevalueringen	24
1.3 Om følgeevalueringen.....	25
1.4 Problemstillinger for sluttevalueringen.....	25
1.5 Metode	28
1.6 Rapportens innhold og oppbygning	31
2 Planaktivitet i forsøksfylket og i referansefylket	32
2.1 Antall planer.....	32
2.2 Grunnlaget for innsigelser.....	35
2.3 Konfliktlinjer.....	37
2.4 Mekling	44
2.5 Tidsforbruk.....	45
3 Drøfting av innsigelsesinstituttet og måten forsøket har vært organisert.....	47
3.1 Generelt om holdninger til bruken av innsigelser	47
3.2 Hvordan bør omstridte plansaker avgjøres?.....	50
3.3 Befaringsutvalgets rolle	53
3.4 Effektivitet i forsøksordningen	54
3.5 Hvilke interesser ivaretas gjennom forsøksordningen? ..	57
3.6 Kompetanse og arbeidspress i fylkeskommunen	62
3.7 Bør det mekles – og hvem bør mekle?.....	65
3.8 Ankemuligheter og avgjørelser i Miljøvern- departementet	70
3.9 Kommunenes synspunkter – avhengig av erfaring?	73
4 Forsøkets forvaltningspolitiske dimensjoner og dilemmaer	76

4.1	Regionalisering og politisering – avgjørende dimensjoner.....	76
4.2	Evaluerings hovedfunn.....	78
4.3	Fra forsøk til reform – eller andre veier å gå videre.....	83
	Litteratur.....	86
	Forkortelser.....	87
Vedlegg 1	Intervjuguide og oversikt over intervjuede.....	88
Vedlegg 2	Spørreskjema til kommunene i Akershus.....	93
Vedlegg 3	Spørreskjema til regionale aktører i alle fylker.....	97
Vedlegg 4	Plansaker i Akershus under forsøket.....	101
Vedlegg 5	Nærmere om de enkelte konfliktsakene.....	102
Vedlegg 6	Nærmere om Statens vegvesen Akershus sin innsigelsespraksis.....	114

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Svarfordeling på regionalt nivå. Etter fylke</i>	30
Tabell 1.2	<i>Svarfordeling. Etter instans</i>	31
Tabell 2.1	<i>Antall saker, antall og andel innsigelser, innsigelsesinstans. Før og under forsøksordningen. I Akershus og Rogaland.</i>	33
Tabell 2.2:	<i>Innsigelsessakene i Akershus som havnet i fylkestinget</i> .	34
Tabell 2.3	<i>Innsigelsesgrunnlag i Akershus og Rogaland i forsøksperioden</i>	36
Tabell 2.4	<i>Innsigelsesinstansers forfølging av saker utover kommunenivået. Akershus i forsøksperioden</i>	37
Tabell 2.5	<i>Innsigernes gjennomslag</i>	37
Tabell 2.6	<i>Oversikt over behandlingen av innsigelsessaker under forsøket. Fylkesrådmannens innstilling, fylkestingets avgjørelse, Miljøverndepartementets ankesaksbehandling.</i>	38
Tabell 2.7	<i>Partipolitiske skiller i innsigelsessakene</i>	44
Tabell 2.8	<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Planer med og uten innsigelse. Akershus og Rogaland. Antall dager</i>	46
Tabell 3.1	<i>Holdning til innsigelsesinstituttet. Etter instans</i>	48
Tabell 3.2	<i>Blir innsigelsesmuligheten misbrukt – eller brukes innsigelser for mye? Etter instans</i>	48
Tabell 3.3	<i>Generell holdning til innsigelser versus syn på misbruk</i>	49
Tabell 3.4	<i>Har fylkeskommunen tilstrekkelig politisk legitimitet for å avgjøre innsigelsessaker? Etter instans</i>	51
Tabell 3.5	<i>Er fylkeskommunen det organ som best kan behandle komplekse innsigelsessaker (planer med mer enn én innsigelse)? Etter instans</i>	53
Tabell 3.6	<i>Hvordan stiller du deg til at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker? Etter instans</i>	53
Tabell 3.7	<i>Hvordan stiller du deg til synspunktet om at en slik ordning vil føre til at regionale interesser blir bedre ivaretatt?</i>	58

Tabell 3.8	<i>Oppfatning om fylkeskommunens kompetanse til å håndtere innsigelsessakene. Etter instans</i>	63
Tabell 3.9	<i>"Bør fylkesmannen rolle som mekler opprettholdes hvis avgjørelsesmyndighet legges til fylkeskommunen?" Etter instans</i>	67
Tabell 3.10	<i>"Hva er din generelle holdning til bruk av mekling – negativ eller positiv?" Etter instans</i>	69
Tabell 3.11	<i>"Er du enig i den nye ankeregelen – at det bare er kommunen som har anledning til å anke?" Etter instans på regionalt nivå</i>	73
Tabell 3.12	<i>"Bør det fortsatt være mulig å anke saker inn for Miljøverndepartementet?" Etter instans</i>	73

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Gangen i behandlingen av innsigelsessaker i forsøksordningen</i>	22
Figur 3.1	<i>MDs rolle – som miljøverninstans eller samordnende konfliktløser? Antall bak hver oppfatning. Etter instans</i>	59
Figur 3.2	<i>Akershus-kommunenes syn på forsøket. Etter erfaring fra konfliktsaker</i>	75
Figur 4.1	<i>Prinsipper for samordnet avveining og avgjørelsesmyndighet i konfliktsaker</i>	77

Sammendrag

Vibeke Nenseth og Arvid Strand

Planforsøket på regionalt nivå i Akershus

NIBR-rapport 2002:3

Rapporten dokumenterer resultatene fra en sluttevaluering av forsøket med desentralisert avgjørelse av innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven. Forsøket innebar at alle plansaker som var ferdigbehandlet av kommunestyrene i Akershus etter 1. september 1998 og før 31. august 2001 skulle sendes fylkeskommunen heller enn Miljøverndepartementet (MD) for avgjørelse dersom det forelå uløste innsigelser til planen. Det samme gjaldt planer som var ferdigbehandlet av kommunen før forsøket tok til, men hvor behandling av innsigelser ikke var avgjort av departementet før 1. september 1998. I slike saker ble saksbehandlingen avbrutt og sakene oversendt fra MD til Akershus fylkeskommune.

Forsøket innebar ingen andre vesentlige endringer i behandlingsprosedyren for regulerings- eller kommune- og kommunedelplaner. Det ble imidlertid åpnet adgang for statlige fagmyndigheter, nabo-kommune eller kommunen til å kreve at fylkeskommunens vedtak ble oversendt MD til avgjørelse dersom fylkeskommunen ikke har tatt hensyn til innsigelse som var fremmet for å ivareta nasjonale interesser av vesentlig betydning, eller dersom vesentlige kommunale interesser var tilsidesatt ved endelig godkjenning av planen. Fylkesmannens meklingsfunksjon i konfliktsaker har vært opprettholdt uforandret i forsøksperioden.

Problemstillinger og metode

Evalueringsens hovedkriterier har vært å vurdere forsøket i lys av de to hovedintensjonene med ordningen: å prøve ut en mer *effektiv* plansaksbehandling og en mer *rasjonell* arbeidsdeling mellom forvaltningsnivå og –instanser. Det vil si en effektivisering og rasjonalisering i form av forenkling og større avklaring i hvem som har ansvar for hva.

Det er benyttet ulike metoder for å kunne belyse forsøksordningen best mulig; dokumentanalyse, informantintervjuer og spørreskjemaundersøkelser. I evalueringen har Rogaland vært referansefylke.

I tillegg til måloppfyllelseevalueringen av selve forsøksordningen, har oppdraget også gitt rom for en analyse av innsigelsesinstituttet som politisk virkemiddel, med vekt på ulike sider ved innsigelsesprosessen mer generelt.

Evalueringen har vært prosessorientert i den forstand at vurderingen av forsøket har tatt utgangspunkt i selve saksgangen og de involverte aktørenes roller og interesser i denne prosessen. Samtidig har den vært resultatorientert i og med at enkelte prosessuelle trekk ved forsøksordningen har fått særlig oppmerksomhet fordi de på ulike måter har vært avgjørende for utfallet:

1. for det første gjelder det *den regionale rollefordelingen* under forsøksordningen, med vekt på om saken kommer til mekling og om sakene ankes fra lokalt/regionalt nivå eller ikke
2. for det andre, forholdet mellom *forvaltningsnivåene*: hva som skjer når saken *ankes* til overordnet forvaltningsnivå, til Miljøverndepartementet
3. for det tredje, forholdet mellom *fag og politikk*: mellom administrativ innstilling (fra fylkesrådmannen) og politisk avgjørelse (i fylkesutvalg og fylkesting)

Omfanget av planer og innsigelser

Antallet planer pr. år er ganske stabilt i Akershus – i overkant av 100. I Rogaland er antallet planer årlig omkring 90. Både over tid i forsøksfylket, og sammenliknet med referansefylket, er andelen av planer med innsigelse forbausende lik – 21-22 %.

De mest aktive innsigelsesmyndighetene er i alle perioder og i begge fylkene Statens vegvesen, fylkesmannen og fylkeskommunen, men det er variasjoner i styrkeforholdet mellom de tre og når det gjelder utvikling i aktivitet over tid. I Akershus har fylkesmannen og Statens vegvesen opprettholdt sin innsigelsesaktivitet fra tiden før forsøket, mens fylkeskommunen har en vesentlig lavere innsigelseshyppighet i forsøket enn året før.

Av de totalt 354 sakene vi har med i vår undersøkelse, er det knyttet innsigelse til 76. For mange av innsigelsenes vedkommende kommer partene til en løsning i løpet av den kommunalt styrte planprosessen.

Men i en del saker går ikke dette, og sakene forfølges av innsiger til fylkeskommunen og fylkestinget. 16 av sakene med innsigelse ble sendt videre til fylkestinget i løpet av forsøkets tre år. Fylkesrådmannen avviser i sin innstilling til fylkestinget, innsigelsene i 9 av 19 tilfeller (19 fordi det er flere delsaker i noen av sakene). Fylkespolitikerne i fylkestinget støtter fylkesrådmannen i alle hans avvísninger av innsigelser, og avvís i tillegg ytterligere fem. Politikerne avvís dermed innsigelsene i 14 av 19 tilfeller. Fylkespolitikerne er med andre ord lite glad i innsigelser, og mindre glad i det enn fagadministrasjonen i fylket. På landsbasis behandlet Miljøverndepartementet i perioden 1998 – 2001 i alt 128 innsigelses-saker. Innsigelsene ble tatt helt eller delvis til følge i to av tre saker (63 %). Vi kan med andre ord konstatere at fylkespolitikerne er vesentlig mer avvísende til innsigelsene (74 %) enn det MD er (37 %).

Åtte av de 16 sakene som ble behandlet av fylkestinget gikk videre til MD etter anke. Innsiger fikk medhold i MD i fire saker. Året før forsøket ble iverksatt, var det bare én plan som ikke ble egengodkjent. Det innebærer at konfliktnivået har vært vesentlig høyere i forsøksperioden enn i året før forsøket. Det faktum at meklingsinstansen har vært mindre brukt og at fylkestinget har hatt en tendens til å lytte til kommunenes standpunkter, kan ha ført til at de statlige innsigelsesinstansene har sett seg nødt til å mobilisere oftere enn tidligere år. Det er vanskelig å se noe mønster med hensyn til hvilke instanser som får gjennomslag eller blir avvíst ved behandlingen av konfliktsakene. De ulike instansene er relativt jevnt representert både på ”taper”- og ”vinner”-siden.

Relativt til det totale antallet innsigelser som de enkelte innsigelsesinstanser har gitt i forsøksperioden, er det landbruksmyndighetene som hyppigst forfølger sakene ut over kommunalt nivå. Det tolker vi som at det er landbruksmyndighetene som hyppigst ikke når fram gjennom de ordinære prosessene. Fylkeskommunen og Statens vegvesen bringer sakene sjeldnest oppover i systemet; Statens vegvesen i stor grad som følge av at etaten når fram med sine krav underveis i planprosessen. For fylkeskommunens del har vi et inntrykk av at manglende forfølging oppover i systemet like gjerne skyldes at fylkeskommunen frafaller kravet uten å ha fått gjennomslag. Blant annet er det tilfelle for mange av kultursektorens krav.

Med Statens vegvesen som den hyppigste innsiger, er det ikke å undres over at det er forhold knyttet til vegutforming, trafikkikkerhet og støy som er hyppigste begrunnelse for innsigelser i forsøksperioden. Det gjelder for så vel Akershus som Rogaland. Ulike begrunnelser med bakgrunn i verneønsker er den nest største gruppen.

Det dreier seg om kulturminnevern, landskapsvern og jordvern. I Akershus er dessuten et betydelig antall innsigelser begrunnet med oppfølging av rikspolitiske retningslinjer – særlig retningslinjene om vern av strandsonen langs Oslofjorden og retningslinjene om samordnet areal- og transportplanlegging.

Det er klare forskjeller i synet på eller holdninger til innsigelser mellom ulike partiers politikere. Enkelte partier er prinsipielt i mot innsigelser (det vil si at partiene er for å støtte kommunen i ett og alt). Det gjelder først og fremst Frp. Dette partiet har i alle innsigelses-sakene behandlet i fylkestinget, gått imot innsigelsene. Høyre er et annet parti som er skeptisk til innsigelser eller som gjerne gir kommunenes standpunkt forrang. Bare i tre av innsigelsessakene i forsøket har Høyre støttet innsigerne. AP og Miljøpartiet de Grønne har sagt ja til innsigelsene i sju av sakene. Det samme har KrF gjort, mens de andre partiene opptrer som støttespillere for innsigerne hyppigere enn de sier nei.

Erfaringer

Vår hovedkonklusjon er at forsøket i Akershus har vært vellykket, i den forstand at det har gitt resultater i tråd med forventningene og stort sett til fordel for de berørte partene. Det skjer en effektivisering i form av at saker har kortere veg til endelig vedtak, og ordningen innebærer på enkelte - men ikke alle - måter en mer rasjonell ansvars- og arbeidsdeling mellom de enkelte instansene. At samordningen skjer regionalt bidrar til en mer rasjonell konflikthåndtering av plansakene, mens det at flere fylkesinstanser har ulike roller i denne planprosessen under forsøket gjør det ikke. En mer effektiv plansaksbehandling og en mer rasjonell – ryddig og avklart - arbeidsdeling mellom forvaltningsnivå og –instanser innebærer forenkling ved at innslaget av dobbel administrering og dermed dobbelkompetanse er redusert. Det blir bedre avklart for ”brukerne” – her hovedsakelig kommunene - hvilke instanser som faktisk har ansvaret for hva.

Fylkeskommunen har vist seg administrativt i stand til å forvalte det ansvaret enheten er blitt overlatt i og med forsøket, samtidig som de andre involverte aktørene i plansaksbehandlingen i stor grad har hatt respekt for forsøket og dets intensjoner. Fylkespolitikere har ikke i samme grad som administrasjonen maktet å utvikle en regional politikk som avveier nasjonale og lokale interesser. Hovedinntrykket fra våre samtaler med informanter i forsøkets slutfase er at politikere på fylkesnivå har hatt som ledetråd å tilfredsstille lokalnivået. Kommunene ser ut til å ha konstatert dette og viser en tendens til å hoppe over mekling hos fylkesmannen – en ”avstikker” som ofte tar

en del tid – og gå direkte til den politiske behandlingen i fylkeskommunen.

I vurderingen av forholdet mellom den administrative og den politiske behandlingen i fylkeskommunen, er det grunn til å understreke at kunnskapsgrunnlaget og kompetansen faglig-administrativt synes å være nokså felles på tvers av forvaltningsnivåer og -instanser. Det faglige saksgrunnlaget ser ut til å være mer universelt og ha større allmenn gyldighet enn hva en strategisk interessehevding og etatsvis posisjonering gjennom enkeltsaker skulle tilsi. Derfor finner vi da også svært ofte samsvar mellom fylkesrådmannens innstilling og innsigelsesinstansenes eller Miljøverndepartementets vurderinger. Det samme samsvaret finner vi ikke alltid mellom fylkets administrasjon og politikere. Fylkeskommunens fagfolk fungerer dermed med en større faglig fasthet og i mindre grad bare som et tilretteleggende politisk sekretariat for flertallsvedtak, enn hva noen kanskje kunne ønske – eller frykte.

Den ankemuligheten som ligger i forsøket, innebærer, som flere har påpekt, en uthuling av forsøksordningen ved at desentraliseringen til regionalt nivå og delegeringen til fylkeskommunen blir mindre reell. Det interessante er at ankemuligheten gjennom forsøket ble drevet fram fra fylkespolitikere – for å unngå at fylkeskommunen skulle opptre som overkommune. Samtidig har den vært begrunnet – av statlige organ – som en mulighet i forsøket for å sikre nasjonale interesser. Ankemuligheten har imidlertid kunnet redusere effektiviseringsgevinsten gjennom forsøksordningen siden saker som blir utsatt for anke tar lengre tid. Substansielt er det imidlertid ikke så store sprik mellom hva som skjer på fylkeshold eller i departementet med de sakene som går helt opp. Desentraliseringen gjennom forsøksordningen har opplagt spilt en rolle - vært reell - i og med at ankeinstansene i mindre grad enn ellers faktisk får medhold av MD. På samme måte som enkelte av innsigelsesinstansene har unnlatt å anke, ser det også ut til at departementet er mer tilbakeholdent med å overprøve fylkeskommunen - av respekt for forsøket. Miljøverndepartementet får god attest av våre informanter for rask behandling av ankesakene og for å være en samordnende konfliktløser i ankesaksbehandlingen.

Meklingen er et viktig, men samtidig tvetydig trekk ved innsigelsesprosessen. Paradokset er at mekling er noe alle er for og innser verdien av, samtidig som det i forsøket spiller en svært liten rolle. En forklaring kan være at meklings*funksjonen* for så vidt er ivaretatt i forsøket i og med at det i flere saker foreligger kompromisser utviklet av fylkesadministrasjonen før den avgjørende sluttbehandlingen i

fylkestinget. Det konsensusfremmende prinsippet om ”fullført saksbehandling” synes langt på veg å være fulgt i fylkesrådmannens innstilling. Forhåndsbekymringer over for mange fylkeskommunale roller gjennom forsøksordningen - noe som blant annet førte til at den formelle meklingsfunksjonen *ikke* ble lagt til fylkeskommunen - kan derfor neppe sies å ha blitt innfridd.

Da forsøket startet, var det stor skepsis blant representanter for ulike instanser til om det var riktig å la fylkeskommunen ha avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Erfaringene fra de årene som har gått, har gjort skepsisen mindre. Det er fortsatt noen av dem vi har intervjuet som svarer et klart nei til spørsmålet, men de fleste informantene i Akershus svarer et mer eller mindre entydig ja til at fylkeskommunen bør ha avgjørelsesmyndigheten. Blant kommunene i Akershus sier 9 av 13 seg helt eller dels enig i at fylkeskommunen får slik myndighet. Blant lederne i regional stat er oppfatningen en helt annen. 27 av 34 erklærer seg helt eller dels uenig i at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker.

De negative eller sterkt skeptiske begrunner det med generell motstand mot fylkeskommunen som enhet og det lite ønskelige ved å ha en overkommune. Men de begrunner det også med fylkeskommunens manglende legitimitet og med den rolleblanding som den interne organiseringen av forsøket representerer.

Fra forsøk til reform – eller andre veger å gå videre

Prinsipielt og empirisk reiser forsøket noen problemstillinger som er høyst aktuelle for den framtidige debatten om regionalpolitikens videre skjebne.

I stortingsbehandlingen av fjorårets oppgavefordelingsmelding (St.meld. nr. 31 (2000-2001)) ble det vedtatt at forsøksordningen skulle bli en allmenn reform. Imidlertid har Regjeringen nylig (11.2.02) meldt at den vil komme tilbake til Stortinget med forslag om å endre disse vedtakene. Det er signalisert at miljøvern- og landbruksavdelingene forblir hos fylkesmannen og at det skal bli en ytterligere kommunalisering av fylkesmannens miljøvern- og landbruksoppgaver. Det er – til nå – ikke eksplisitt sagt noe om avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker. Likevel er det lite sannsynlig at den blir lagt til (den nå enda mer amputerte) fylkeskommunen. I Regjeringens pressemelding heter det eksplisitt at fylkeskommunene ikke skal ha rollen som overkommune.

Oppgavefordelingsutvalget og den senere meldingen opererte med minst syv ulike modeller for organisering av regionalnivået. Én av de

modellene som utvalget den gang vurderte som mindre realistisk, synes nå å ha fått en ny aktualitet, nemlig "enhetsfylkemodellen". Det vil si en sammenslått fylkesmann (og kanskje også andre regionale statlige etater; statens utdanningskontor, fylkeslege, fylkesarbeidskontor, vegsjef, fiskerisjef) og fylkeskommune med felles administrasjon, der enten fylkestinget *eller* fylkesmannen er øverste organ, og der oppgavene er sortert i en statlig del (legalitetskontroll og sivilrett) og en fylkeskommunal del (oppgaver som krever regional- eller lokalpolitisk kontroll). Hovedpoenget skal være en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå, blant annet fordi det er visse tilløp til parallelle fagavdelinger både i fylkesmannens og fylkeskommunens regi. Det gjelder ikke minst i forhold til miljøvern- og plansaksbehandlingen.

Enhetsfylkemodellen innebærer at publikum, kommuner og bedrifter får ett regionalt forvaltningsorgan å forholde seg til og fagkompetansen samles ett sted. Det kan gi et styrket kunnskapsgrunnlag og et felles regionalt fokus for oppgaveløsningen. Det pekes på at ulempene med denne modellen først og fremst er av *prinsipiell* karakter: at det kan bli utydelige ansvarsforhold i hvilke oppgaver som utføres på vegne av staten - Regjeringen - og hvilke på vegne av et regionalpolitisk organ, og at det kan være problemer forbundet med at forvaltningsorgan "fører tilsyn med seg selv".

Med utgangspunkt i evalueringen av planforsøket i Akershus er det ikke vanskelig å kunne slutte seg til betraktningene rundt enhetsfylket som framtidig modell for den regionale forvaltningen. Forsøket viser at det er fullt mulig å inneha en interesse- og konfliktavveidende samordningsrolle regionalt, gjerne fullt utarbeidet og utredet og fremmet fra faglig-administrativt hold. Samtidig tilsier politiske legitimitetshensyn at den siste avgjørende beslutningen foretas av et (direkte eller indirekte) folkevalgt organ. Det forutsetter imidlertid regionalpolitikere som i mindre grad er opptatt av å støtte den ene eller den annen part uavhengig av sakens prinsipielle eller substansielle sider, men som snarere ser sin oppgave som grunnleggende *politisk*: ivaretagelse av det felles beste på regionalt nivå gjennom avveiningen av ulike samfunnshensyn og -interesser opp mot hverandre.

Summary

Vibeke Nenseth and Arvid Strand

The regional planning pilot scheme in Akershus

NIBR Report 2002:3

The report sets out the findings emerging from the final evaluation of the pilot scheme involving decentralised procedures with decision-making authority for objections filed according to the Planning and Building Act. The scheme meant that all cases with unsolved objections to planning proposals after consideration by Akershus local authorities in the period 1 September 1998 – 31 August 2001 were forwarded to Akershus county council rather than the Ministry of Environment for final consideration, which is the usual procedure. Within this group of plans were cases with still unresolved objection issues that were considered by the local authorities before the scheme started and by the Ministry before 1 September 1998. In these cases, consideration procedures were halted and the files reassigned from the Ministry to Akershus county council.

The scheme did not involve other procedural changes of significance for local area development or municipal or sub-municipal plans. However, central authorities, neighbouring municipalities or the local council in question were given the authority to require that administrative decisions be forwarded to the Ministry for approval. This is the situation when the county council had failed to provide for concerns stemming from objections relating to significant national interests, or where vital municipal interests were ignored in the final approval process. The County Governor's conflict adjudication role remained in place throughout the scheme's duration.

Issues and method

The evaluation's underlying aims were to assess the scheme in light of its two leading objectives, namely 1) to test more *effective* procedures for planning issues and a more *rational* division of duties between administrative levels and bodies. That is to say, streamlining and

rationalisation by means of greater clarity and intelligibility with regard to where responsibility lies for what.

Different methods were applied to get the best insight into the performance of the scheme: document studies, interviews with informants and questionnaire surveys. The reference county for the evaluation was Rogaland.

In addition to evaluating the schemes performance in objective accomplishment, our remit also included an analysis of the objection-filing facility as a political tool, highlighting different aspects of objection processes more generally.

The evaluation was process-focused in the sense that it was based on the actual procedures and the involved actors' duties and interests in the process. But it was also result-focused in that certain procedural aspects of the scheme were given special attention because they were decisive in various ways for the procedural outcome. These procedural aspects were:

1. The *regional division of duties* as applied under the scheme. The important feature here was whether cases were brought in for adjudication and whether appeals against decisions come from local/regional levels
2. The relationship between *administrative level*, i.e., what happens when appeals are lodged to the highest authority, i.e. the Ministry
3. The relationship between substance and politics, i.e., between administrative recommendations (by the County Governor) and political approval (by county executive boards and county councils)

Plans and objections

The average annual number of plans is relatively constant in Akershus – about 100. In Rogaland, the number is about 90. Both over time in the trial scheme county and in comparison with the reference county, the percentage of plans where objectives are filed is remarkably similar: 21–22 per cent.

The most active objection-filing authorities in all periods and in both counties are the Public Roads Administration, the County Governor and the county council. But there are variations between them when it comes to activity levels over time. In Akershus the County Governor and the Public Roads Administration sustained their objection-raising activity from the period prior to the scheme, while the number of

objections filed by the county council dropped considerably in relation to the previous year.

Out of the total of 354 cases included in our evaluation, objections were raised in 76. In many of these cases, the parties arrived at an amicable solution during the course of the planning process in the local authority. But this was impossible in some cases, and objections are filed with the county administration and county council. Sixteen of these cases were sent over to the county council during the scheme's three-year lifetime. In 9 out of 19 cases (19 because several cases have sub-issues requiring separate consideration) the chief county executive recommends that the council reject them. The county council follows the advice of the chief county executive in all cases, and rejects a further 5 objections on its own. In other words, county politicians are clearly not keen on objections, and less keen than the administrative departments in the county. Nationwide, the Ministry considered 128 objection files in 1998–2001. The objections succeeded partially or completely in two out of three cases (63 per cent). In other words, we can say that county politicians are far more restrictive in their treatment of objections (with a rejection rate of 74 per cent) than the Ministry (37 per cent rejection rate).

Eight of the 16 cases considered by the county council ended up on Ministry desks after appeals were lodged. Appellants succeeded in four instances. The year before the scheme started, only a single plan had not been approved. That means that the conflict rate was significantly higher during the scheme than prior to it. The fact that the adjudication mechanism was used less and that the county council tended to listen to the views of the municipal authorities may have led the central authorities to be more active than in previous years. There is no clear pattern relating to which authorities are most successful or unsuccessful in their objections. They are, in fact, relatively evenly spread both on the 'loser' and 'winner' side.

If we look at who the most active objection-raising authorities or bodies are during the scheme's lifetime, agricultural authorities tend most frequently to pursue cases over the local authority level. We see this as indicative of the tendency for the agricultural authorities to lose out most often in the ordinary channels. The authorities that are least active in referring cases further up the system are the county authorities and the Public Roads Administration: the Public Roads Administration mainly because it is generally successful in the primary planning process. When it comes to the county authorities, it is our impression that a lack of referrals further up the system tends just as much to be due to their withdrawal of submissions at first

rejection. This is the case too for many of the submissions coming from the cultural sector.

Given the Public Roads Administration's front position as objector *par excellence*, it should come as no surprise that the most often recurring reasons for objecting are related to road planning, traffic safety and noise. There is no difference here between Akershus and Rogaland. Different types of preservation/protection issues make up the next largest group, which includes preservation of cultural heritage, cultivated and non-cultivated land. In Akershus, moreover, a considerable number of objections refer to central government guidelines, especially those related to shorelines along the Oslo Fjord and on coordinated land use and transport planning.

There are clear differences in attitudes to objections between the different political parties. Some are principally against objections per se (i.e., the parties go in for supporting local authorities "right or wrong"). The leading party here is the Progress Party. Whatever the question, this party has opposed all objections. The Conservative Party is also sceptical to objections and tends to give preference to the view of the local authorities. The party lent its backing to three objection cases only throughout the whole of the scheme. The Labour Party and the Environment Party the Greens have backed objections in seven cases. The Christian People's Party has the same record, and the other parties are more likely to support objections than fight them.

Experiences

Our main conclusion is that the trial scheme in Akershus was a success in the sense that it produced outcomes in line with expectations and mainly in advantage of the involved parties. Increased streamlining was apparent in the form of reduced times to final decisions, and the system meant in some ways – though not all – a more rational division of duties and responsibilities between the various authorities. That is, regional coordination contributed to a more streamlined and rational settlement of conflicts in planning issues. On the other hand, the fact that several county bodies played different roles in the planning process under the scheme was not equally productive. More effective planning procedures and a more rational – orderly and clear – division of labour between administrative levels and bodies would increase streamlining by reducing the element of double management and, in the process, doubled capacity in the relevant areas of expertise. It is more clear to the 'users' – here generally the municipalities – which authorities are actually responsible for what.

The county authorities have proved administratively capable of dealing with the duties delegated to them under the scheme, at the same time that actors more obliquely involved in planning procedures have largely expressed contentment with the trial and its purposes. County politicians have not managed to the same degree as the county administration to develop a regional policy that balances national and local concerns. Our main impression from our interviews during the final phase of the trial is that county politicians are apt to want to satisfy the local level. The local authorities look as if they have understood this, and tend therefore to sidestep adjudication under the auspices of the County Governor – a ‘sidestep’ that often involves some considerable time – and go directly to the political consideration stage in the county authority.

With regard to the assessment of the relation between administrative and political procedures in the county authority, there are grounds to emphasize that the level of knowledge and expertise appears to be relatively comparable across administrative levels and bodies. Knowledge seems to be more universal and have greater general relevance than what a strategic lobbying of interests and positioning manoeuvres between agencies in the individual cases would lead one to expect. There is therefore a general picture of consistency between the recommendations issued by the County Governor and considerations given by the Ministry and other authorities that deal with objections. This same consistency is not always evident when it comes to the county administration and its politicians. The expertise in county departments is therefore more single-minded and functions less as a political secretariat preparing items for majority decision-makings than could be desired – or feared.

The opportunities to appeal against decisions provided by the scheme contributed, as was pointed out from several quarters, to actually undermine the scheme itself through reducing the impact of decentralisation to the regional level and devolution to the county authority. In addition, the appeal route reduced the gain in efficiency produced by the scheme because appeal cases take a long time to deal with, thus prolonging the final decision. In fact, there is little difference between what takes place at the county level and in the Ministry for objections that reach that far. The decentralisation achieved through the scheme has obviously played a role – been realised – in that the appealing parties less frequently than otherwise have tended to gain the endorsement of the Ministry. In the same way that some of the authorities dealing with objections decided not to lodge appeals, it looks as if the Ministry was more reticent when it came to overruling county authority decisions – out of a sense of

respect for the scheme. The Ministry is praised by informants for the way it handled appeals effectively and for acting as a coordinating adjudicator between parties involved in appeals.

This adjudication is important, but also an ambivalent aspect of the whole appeal process. The paradox is that adjudication is something everybody is for and realises the benefit of, but it plays such a minute role in the scheme. One explanation could be that the adjudicative *function* is taken care of within the scheme because compromises in several cases were found in the county administration before the final approval stage in the county council. The consensus-promoting principle ‘completed procedure’ appears by and large to have been followed in the chief county executive’s submissions. The apprehension expressed by some that the scheme would result in a surfeit of duties for the county authority – a fear which was part of the reason for locating the adjudication function *elsewhere* – can therefore be said to have been wrong.

When the scheme got under way, there misgivings were widespread among representatives of various authorities and parties concerning whether it was right to let the county authorities have the final say in objection issues. Experiences gained over the past few years have tempered these misgivings to some degree. There are still instances where interviewees give an unqualified ‘no’ to the question, but most informants in Akershus are more or less unified in their opinion that the county authority should have the means to make final decisions in cases where plans are contested. Of the municipalities in Akershus, 9 out of 13 say that they agree either completely or partly here. Among regional government leaders, the attitude is quite different: 27 out of 34 say they agree completely or partly in the proposal that the county authorities have a final decision in business related to objections.

The reasons given by the totally negative or strongly sceptical parties have to do with the general opposition to the county authority as an administrative entity at all, and that the idea of a super-county authority is far from popular. But they also point to the lack of legitimacy surrounding the county authority and the mixing of responsibilities which the internal organisation of the scheme represents.

From trial to reform – or other possible paths

In principle and practically, the scheme raises a number of urgent issues in the debate on the future of regional politics.

When the Storting addressed last year the Report to the Storting on the allocation of tasks and responsibilities between government levels (St.meld. nr. 31 [2000–2001]), a resolution was passed to the effect that the scheme should become a general reform. However, the Government has recently (11 Feb. 2002) said that it will set before Parliament a proposal to amend this resolution. Signals have been emitted that the regional departments for environment and agriculture will remain within the County Governor's purview, and that there will be further 'municipalisation' of the County Governor's duties in the area of the environment and agriculture. Up to now, at least, nothing explicit has emerged concerning decision-making authority in objection issues. This notwithstanding, there is little chance that it will be delegated to the (now even more amputated) county authority. In the Government's press statement it is explicitly said that the county authority should not become a super-county authority.

The Commission on the Allocation of Tasks and Responsibilities between Government Levels and the recent Report to the Storting operate with at least seven different models for the organisation of the regional level. One of the models, considered by the Commission at the time as less realistic, appears now to be gaining in popularity, namely the "unified county model". The idea here is to merge the County Governor (and possibly other regional government agencies such as the national education office, the office of the chief county medical officer, the county employment office, the head of roads, head of fisheries) and the county authority with a joint administration in which *either* the county council *or* the County Governor is the superior authority and in which tasks are divided into a central government part (control of legality and private law) and a county government part (tasks requiring regional or local political control). The overall aim is to simplify the way public administration is organised at the regional level, because, among other things, there appear to be a growing number of parallel departments under the umbrellas of the County Governor and the county authority. This concerns not least the agencies that address environmental and planning concerns.

The unified county model means that the public, the municipalities and businesses will have a single regional administrative body to deal with and expertise will be gathered under one roof. It could contribute to a strengthening of expertise and a common regional focus on performance. The disadvantages of the model are apparently of a principle nature. There may be only a very slight division of authority and responsibility when it comes to which tasks are to be performed on behalf of the Government and which on behalf of a regional-

political body. Furthermore, there may well be certain difficulties with an administrative body that “controls itself”.

Judging from the evaluation of the scheme in Akershus, it is not difficult to agree with these concerns about the unified county model for regional administration. The trial shows that it is entirely feasible to manage a regional coordinative function that balances interests and conflicts, also one prepared, scrutinized and proposed by bureaucrats. At the same time, concern for political legitimacy suggests that the final decision-making authority should lie (directly or indirectly) with a popularly elected body. But this in turn presupposes regional politicians who are less caught up with supporting one interested party or other irrespective of a case’s principle sides, but see their mission as predominantly *political*: that is, one of attending to the common weal at the regional level by balancing different social considerations and interests against each other.

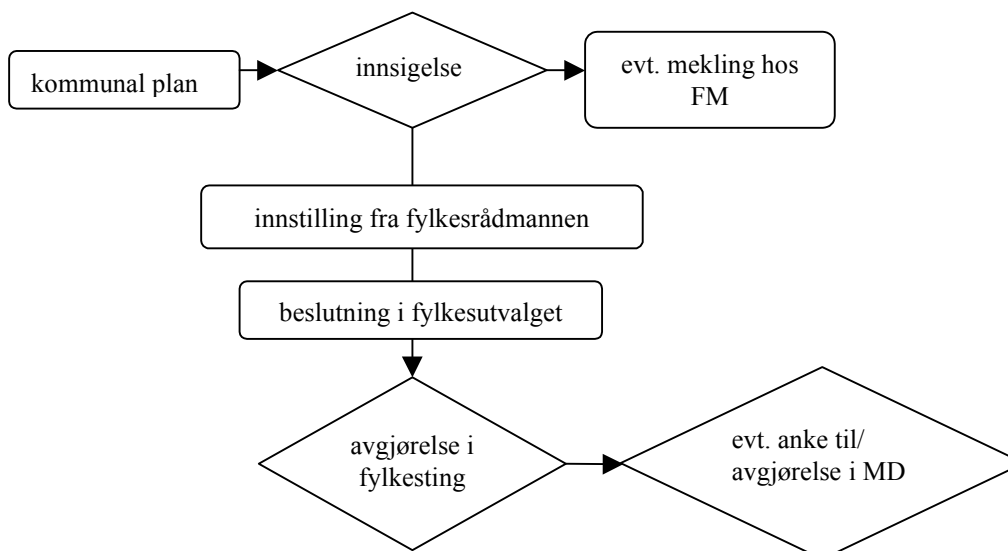
1 Innledning

1.0 Om forsøksordningen

Som hovedprinsipp har kommunene myndighet til å vedta bruken av arealene i kommunen. Det er kommunale politiske organer som vedtar planer etter at sakene har vært gjenstand for innsyn fra den enkelte innbygger i kommunen og andre med interesser i saken. Noen aktører i kommunens omgivelser er tildelt spesielle rettigheter i planprosessen; andre kommuner, fylkeskommunale myndigheter og regionale statlige myndigheter kan gripe inn i den kommunalt ledete planprosessen hvis de finner at prosessen gir resultater som utfordrer nasjonale eller regionale interesser. En reaksjon i form av ”innsigelse” rettet mot en kommunal arealplan – fra berørte statlige etater, fylkeskommunen eller nabokommuner - innebærer at kommunens mulighet til å egengodkjenne planen faller bort. Når en innsigelse er meldt, og en løsning ikke lar seg finne, kobles normalt meklingsfunksjonen inn. Fylkesmannen har en meklerrolle mellom kommunen og innsigelsesorganet for om mulig å komme fram til en løsning i slike plankonflikter. Dersom mekling ikke fører fram, går saken til Miljøverndepartementet (MD) for avgjørelse.

Det er denne avgjørelsesmyndigheten lokalisert i Miljøverndepartementet som gjennom en forsøksordning i perioden 1.9. 1998 – 31.8. 2001 har vært desentralisert til fylkestinget i Akershus. Innsigelsesmyndigheten eller kommunen har imidlertid fremdeles kunnet anke, det vil si bringe fylkestingets avgjørelse inn for MD, dersom den mente at vesentlige nasjonale eller kommunale interesser har vært berørt. Fylkesmannens meklingsfunksjon har vært opprettholdt under forsøksordningen.

Figur 1.1 *Gangen i behandlingen av innsigelsessaker i forsøksordningen*



Akershus fylkeskommune oppgir i sin søknad om å få gjennomføre forsøket at hensikten med forsøket er todelt:

1. en mer rasjonell planbehandling innenfor kravene til tilfredsstillende behandling av ulike interesser som deltar i planleggingen
2. en rasjonell arbeidsdeling mellom nasjonale og regionale politiske myndigheter ved å utnytte den politiske kompetansen fylkeskommunen besitter

Det argumenteres med et behov for å effektivisere planbehandlingen. Med dette menes det i første omgang en *tidsmessig* effektivisering. Både i et samfunnsøkonomisk perspektiv og for de involverte partene er det av stor betydning at saksbehandlingen ikke tar for lang tid. Implisitt argumenteres det altså med økonomiske motiver, dels samfunnsøkonomiske og dels privatøkonomiske. Det hevdes videre at den faglige og politiske kompetansen som etter hvert er bygd opp på regionalt forvaltningsnivå, gjør det formålstjenlig å løse innsigelser her. Det er i et slikt perspektiv ønskelig å undersøke om man ved å legge myndigheten til å ta avgjørelser i innsigelsessaker til det

regionale nivået, kan effektivisere saksbehandlingen, samtidig som de ulike faglige interesser som er involvert kan ivaretas på en god måte.

Det andre punktet i begrunnelsen for forsøket knytter seg til en argumentasjon om hvorfor en delegert innsigelsesmyndighet til regionalt forvaltningsnivå bør legges til fylkeskommunen. I utgangspunktet mener Akershus fylkeskommune at det er et mål å utvikle en mest mulig rasjonell arbeidsdeling mellom de politiske myndigheter på de tre geografiske nivåene. Det bør i tillegg være et mål at konflikter løses på et lavest mulig politisk nivå. Man henviser til erfaringer fra komplekse plansaker, der det ofte er motstridende interesser og innsigelser til ulike framlagte alternativer. Det må dermed til slutt foretas en politisk avveining av ulike interesser. Man mener at fylkeskommunen er et godt egnet politisk nivå for slike avveininger.

Formålet med forsøket har altså både vært ønsket om en mer effektiv planbehandling og en bedre avveining og løsning av konflikter mellom kommunale og overordnede hensyn på lavest mulig nivå. I behandlingen av 2001-vårens stortingsmelding om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene¹ vedtok Stortinget at vedtaksmyndighet for innsigelser til kommunale planer skal være fylkeskommunen – slik forsøket i Akershus har praktisert. Ankemulighet i forhold til et slikt vedtak skal opprettholdes for kommunens vedkommende, men skal ikke lenger finnes for andre parter². MD kan imidlertid fortsatt innkalle planer. Forsøket ble med andre ord gjort om til en allmenn reform, men med visse endringer i ankemulighetene. Kommunal- og regionaldepartementet foreslo i den forbindelse å forlenge forsøket i Akershus fram til 1.1. 2003 som var det tidspunktet da ordningen var foreslått gjennomført i hele landet³.

Tidlig i februar 2002 orienterte imidlertid Regjeringen om at den ville legge fram en ny melding om oppgavefordeling. Her ville en blant annet be Stortinget om å omgjøre beslutningen om å gi fylkes

¹ St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet, 30. mars 2001

² I forhold til fortsatt ankeadgang, ble det i fjorårets oppgavefordelingsmelding (St.meld. nr. 31 (2000-2001)²) foreslått følgende: "Miljøverndepartementet må fortsatt ha adgang til å kalle inn planer for vurdering i særskilte tilfeller, etter eget initiativ eller på vegne av andre departementer. *Kommunen* [vår kursivering] kan anmode Miljøverndepartementet om å innkalle en plan dersom vesentlige kommunale interesser er tilsidesatt ved endelig godkjenning av planen."

³ Vår evaluering omfatter bare plansaker som har vært til politisk behandling innenfor den opprinnelige forsøksperioden

kommunen økt ansvar for planlegging og arealforvaltning⁴. Det er derfor i øyeblikket (mars 2002) usikkert hva som blir løsningen med hensyn til behandling av den type saker vi her behandler.

Da evalueringsarbeidet startet, hadde Stortingets vedtak gjort det aktuelt med en tyngdeforskyvning i evalueringen i retning av oppmerksomhet omkring ulike sider ved måten forsøket har vært drevet på; hva som har fungert, hvor det kan gjøres begrunnede forandringer og hvilke prosesser som bør fortsette/endres/oppgis, i større grad enn å legge til rette materiale for å svare inngående på spørsmålet om selve ordningen bør opprettholdes eller ikke. Det siste hadde Stortinget sagt ja til. Evalueringen skulle likevel selvfølgelig ha som siktemål å belyse om det vedtaket Stortinget hadde gjort, syntes fornuftig eller ikke i lys av erfaringene fra forsøket. Underveis i prosessen har regjeringens nye utspill gjort denne doble vektleggingen ytterligere aktuell.

1.0 Om førevalueringen

I NIBRs førevaluering av forsøket⁵ ble representanter for departementer, regionale statlige fagetater, fylkeskommune og kommuner intervjuet i forkant av forsøket for å kartlegge synspunkter på det eksisterende innsigelsessystemet og på forvaltningsforsøket. Denne undersøkelsen viste overveiende positiv innstilling blant administrativt ansatte på alle nivåer til innsigelsesinstituttet slik det da fungerte med MD som øverste beslutningsmyndighet og fylkesmannen som meklingsansvarlig. Blant politikerne var oppfatningene mer delte og kritiske, blant annet når det gjaldt omfanget av bruken av innsigelse – særlig i mindre saker. Lang behandlingstid var vanligste ankepunkt mot MDs rolle. Kommunale aktører mente dessuten at departementet hadde en tendens til ikke å ta tilstrekkelig hensyn til lokale forhold. De fleste av NIBRs informanter var uenige i at fylkeskommunen skulle få den myndighet som forsøket innebar. Viktigste ankepunkt var fylkeskommunens dobbeltrolle, og de fleste anså ikke den foreslåtte delingen mellom fylkesutvalget (innsigelsesgiver) og fylkestinget (beslutter) som garanti mot dobbeltrollen. De aller fleste var enig i at det ble etablert en ankeordning. Et klart flertall var også av den oppfatning at

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet: Pressemelding 08/2002 Dato 11.02.2002

⁵ Knut Bjørn Stokke: *Desentralisert avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Før-evaluering av forvaltningsforsøket i Akershus*. NIBR-notat 1999:124

fylkesmannen fortsatt burde være mekler, og dermed uenig i forslaget om at fylkeskommunen kunne være det. Likevel var forventninger om kortere saksbehandlingstid og mer effektiv saksbehandling gjennomgående blant informantene i førevalueringen.

1.0 Om følgeevalueringen

Allerede da Akershus fylkeskommune fikk godkjent sin søknad om å få overta Miljøvern-departementets avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker, ble det forutsatt at forsøksordningen skulle evalueres. Det ble lagt opp til⁶ et todelt opplegg for evalueringen; både en *følgeevaluering*, basert på en løpende dokumentasjon av saksbehandlingen av de kommunale planene i forsøksperioden, og en *sluttevaluering* som skulle gjennomføres av et forsknings-/utredningsmiljø.

Den løpende dokumentasjonen av forsøket ble gjennomført og rapportert av spesialkonsulent Hans Jacob Neumann, utlånt fra Miljøverndepartementet for en toårsperiode. Neumann gir i sin rapport fra følgeevalueringen⁷ en omfattende dokumentasjon av antallet planer og type planer i de fire regionene i Akershus. Han finner ikke at innsigelser kan utpekes som entydig årsak til lang behandlingstid. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for reguleringsplaner er i Akershus i forsøkets to første år 21 måneder og i referansefylket Rogaland 18 måneder. I året før forsøket ble satt i gang, var behandlingstiden for reguleringsplaner i Akershus 15 måneder.

Rapporteringen fra følgeevalueringen baserer seg utelukkende på det materialet som ble framskaffet ved registreringen av planer i de to fylkene.

1.0 Problemstillinger for sluttevalueringen

I invitasjonen til å gi tilbud på denne sluttevalueringen formulerer oppdragsgiver følgende forhold som forutsettes utredet:

- Evaluering av selve forsøket i lys av målsettingene, som både dreier seg om å effektivisere planbehandlingen og å få til en mer

⁶ i fylkesutvalgssak 135/98

⁷ Hans Jacob Neumann 2000: "Planforsøket i Akershus". Rapport til referansegruppemøte 29.11.00. Akershus fylkeskommune

rasjonell – forenklet, ryddig og avklart - arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene

- Studie av innsigelsesinstituttet, om det brukes i samsvar med intensjonene i lovverket, eller om det er andre forhold som virker inn
- Studie av de ulike fasene i planprosessen som fører til, og ikke fører til, innsigelser.

Disse presiseringene av siktemålene med evalueringen åpner for et evalueringsopplegg med to delstudier: 1) en måloppfyllelse-evaluering, og 2) en analyse av innsigelsesinstituttet som politisk virkemiddel.

Måloppnåelseevaluering: En mer effektiv behandling og bedre ansvarsdeling i innsigelsessaker?

I oppgavefordelingsmeldingen la Regjeringen Stoltenberg vekt på at det i planleggingen skal etableres gode og enkle mekanismer som ivaretar behovet for *forenkling* samtidig som *vitale nasjonale mål* sikres. Begrunnelsen for forsøket er langt på vei sammenfallende med slike overordnede mål.

I tråd med de opprinnelige målsettingene med forsøket blir evalueringens første oppgave å studere graden av forenkling eller selve *effektiviteten* i den nye ansvars- og oppgavedelingen i forhold til behandlingen av innsigelsessakene i departementet. Sentrale spørsmål i den sammenheng har blant annet vært hva som er erfaringene med den organisering og de prosedyrer som har vært praktisert.

En mer rasjonell eller *bedre arbeids- og oppgavedeling* mellom ulike forvaltningsinstanser er en eksplisitt målsetting i oppgavefordelingsmeldingen. Det gjelder å finne fram til løsninger der de fleste saker kan avgjøres regionalt - i tråd med prinsippet om at avveining av konflikter mellom kommunale og andre hensyn bør løses på lavest mulig nivå⁸. Spørsmål i forhold til evalueringen av forsøksordningen og *organiseringen* av den blir blant annet:

- Hvordan har fylkeskommunen og andre involverte opplevd fylkeskommunens nye rolle med en endret ansvars- og arbeidsdeling mellom de ulike nivåene/instansene? Hvordan sjonglerer fylkeskommunen sine mange hatter – både som innsigelses- og avgjørelsesmyndighet? Enn si fylkesmannen – både som mekler og innsigelsesmyndighet? I hvilken grad

⁸ - som tilsvarer det såkalte subsidiaritetsprinsippet, som innbefatter så vel effektivitets- som autonomibetraktninger

oppleves det å være rollekonflikter hos fylkesmannen og i fylkeskommunen? I hvilken grad bidrar ordningens interne organisering til å unngå problemet med fylkeskommunens dobbeltrolle ved å være både innsigelsesmyndighet (fylkesutvalget) og avgjørelsesmyndighet (fylkestinget)? Hvordan ser de andre (kommune og stat) på denne ordningen? Hva kan forsøks erfaringer gi av innspill til hvilken organisasjonsmodell som generelt bør anbefales?

- I hvilken grad ivaretar fylkespolitikere nasjonale interesser gjennom forsøket? Stemmer tesen om at administrasjonen i fylkeskommunen som oftest er enig med departementet, mens fylkespolitikere som regel støtter kommunen?
- For hvem har delegeringen av vedtaksmyndighet fra Miljøvern-departementet til fylkeskommunen vært problematisk – for departementet selv eller særlig for andre statlige instanser? Er det slik at enkelte interesser synes særlig truet (nasjonale?) og andre som ser ut til å bli spesielt tilgodesett i og med forsøksordningen (kommunale?)

–

Analyse av innsigelsesinstituttet

Evalueringen er en studie i *bruken* av innsigelser; og dreier seg om å finne mønstre eller sammenhenger i hvordan ulike aktører bruker innsigelsesinstituttet gjennom forsøksordningen. Spørsmålet er følgelig hvilke faktorer som avgjør ulik bruk av innsigelse, oppfølging av innsigelse og videre anke eller ikke. Varierer bruken av innsigelser primært med *hvem* eller *hva* det dreier seg om?

I plansaksbehandlingen før den formelle innsigelsen gis det ofte ”varsel om innsigelse”. Det viser at ulike typer virkemidler brukes, eller er på ulik måte anvendelig, gjennom ulike faser av planprosesser (oppstartmøter, underveis i planutarbeidelsen, offentlig ettersyn). Både i Akershus og Rogaland reises det innsigelser til mellom en tredjedel og en fjerdedel av planene. Sentrale spørsmål for å finne de avgjørende faktorene bak en eventuell innsigelse vil være:

- Hva er *grunnlaget* for innsigelsene?
- Hva slags *typer saker* er det som gir innsigelse?
- Hvilke prosesser er det som leder fram til innsigelse, når skjer det og hvorfor? Hvordan er samspillet mellom ulike former for interessehevding; muntlig kommentar, faglige råd, ”varsel om innsigelse”, formell innsigelse?

1.0 Metode

Vi har benyttet oss av ulike metoder for å kunne belyse forsøksordningen best mulig; dokumentanalyse, informantintervjuer og spørreskjemaundersøkelser.

Dokumentanalyse

Da forsøket startet opp, ble det etablert en organisasjonsenhet med oppgave å dokumentere de sakene som ble omfattet av forsøket. Det ble satt i gang et stort registreringsarbeid i Akershus og i referansefylket Rogaland. For den enkelte plan som ble vedtatt i kommunene i forsøksperioden (og for Akershus' vedkommende også i året før forsøket ble satt i gang), ble det registrert en stor mengde opplysninger om behandlingstid, omfanget av merknader og innsigelser og hvilke instanser som ga disse, om det ble meklet osv.⁹ Dataene foreligger både som originale papirdokumenter og som datafiler. Saksmapper er gjennomgått for et selektert utvalg av saker i forhold til å ha representert både kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan; planer med innsigelse løst før/ved vedtak i kommunestyret, og planer med innsigelse etter kommunestyrevedtak (det vil si planer i Akershus som går til fylkestinget og til MD for Rogalands vedkommende).

Informantintervjuer

Videre har vi intervjuet pr. telefon eller ansikt til ansikt representanter for kommuner, fylkeskommune og fylkesmann både i Akershus og Rogaland. Dette er delvis en "replikk" av førevalueringsundersøkelsen (som besto av intervjuer med 19 informanter: fylkespolitikere, fylkeskommunens administrasjon, kommunale politikere, kommunale planleggere, regionale etater og sentrale myndigheter. I denne runden har vi hatt avtale om 12 intervjuer, gjennomført 11¹⁰ med representanter fra fylkeskommunen, fylkesmannen, vegsjefen og kommunene i forsøks- og referansefylket (intervjuguide og oversikt over informanter er vist i vedlegg 1). Tre intervjuer ble gjennomført som gruppe-intervjuer (der instansen var representert med mer enn én informant).

⁹ Dataene er samlet på ett skjema for hver plan. Disse skjemaene inneholder opplysninger om ulike trinn i planprosessen, når fylkeskommunale myndigheter har gitt uttalelse og om det er varslet eller fremmet innsigelse fra fylkeskommunen eller andre innsigelsesmyndigheter. Der det er varslet eller fremmet innsigelse, er det gitt informasjon om hvem som gir innsigelse, hva den gjelder, hvilken nasjonal/regional interesse som er berørt og når i prosessen innsigelsen blir avklart.

¹⁰ - en meget tidspresset informant måtte avlyse opptil flere intervju-avtaler.

Spørreskjemaundersøkelser

For å få et så bredt grunnlag som mulig for å uttale oss om kommunene i Akershus sitt syn på forsøksordningen, har vi sendt et spørreskjema elektronisk til rådmann/planansvarlig i hver av de 22 kommunene i Akershus. Spørsmålene i skjemaet kartlegger oppfatninger om ulike sider ved det problemkomplekset som innsigelser og organisering av planleggingsaktiviteten representerer (se vedlegg 2).

13 av 22 Akershus-kommuner returnerte skjemaet i utfylt stand i tide: Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Eidsvoll, Fet, Gjerdrum, Lørenskog, Nannestad, Rælingen, Sørums, Ullensaker, Vestby og Ås. Ytterligere én kommune leverte, men for sent til å komme med i rapporteringen. Det å ha hatt konfliktsaker til behandling i fylkestinget under forsøket (som i alt elleve kommuner har hatt) fører til en noe høyere svar-tilbøyelighet: åtte av de som har svart, har denne erfaringen, mens det bare er tre av de kommunene som har vært i fylkestinget, som ikke har svart. Av de kommunene som ikke har hatt saker i fylkestinget, svarer knapt halvparten (fem av elleve).

Vi har også sendt et spørreskjema elektronisk til fem sentrale personer i forhold til plansaker på det regionale nivået i alle landets fylker¹¹; fylkesmannen, fylkets miljøvernssjef, fylkets landbruksdirektør, vegsjefen og fylkesrådmannen. Spørreskjemaet er en variant av skjemaet som gikk til kommunene. Utsendelsen kolliderte – mildt sagt – med den politiske prosessen rundt oppgave- og ansvarsdeling på regionalt nivå. Spørreskjemaene ble sendt ut 6. februar, fem dager før Regjeringens pressekonferanse med blant annet varsel om tilbake-trekning av fjorårets vedtak om å overføre miljø- og landbruks-avdelingene fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Selv om ikke ansvaret for innsigelsessakene ble berørt i denne omgang, var det likevel åpenbart at selve bakgrunnen for å besvare en rekke av spørsmålene ble vesentlig endret (spørreskjema i vedlegg 3). Vi valgte derfor ikke å purre (for å få høyere svarprosent) etter første utsendelse.

Vi fikk alt i alt svar tilbake fra 51, det vil si en svarprosent på 46¹². Én av fylkesmennene har valgt å ikke besvare undersøkelsen med følgende begrunnelse:

¹¹ Oslo er holdt utenfor.

¹² - ut fra et "univers" på 112: 90 regionale ledere og 22 kommuner.

Jeg ser ikke at Fylkesmannen bør svare på spørsmål som så direkte går inn i den politiske strid. Svarene vil være lett identifiserbare og dessuten kunne komme til å avvike fra de vedtak som allerede er gjort av Regjering og Storting

Også andre kommenterte svarene i lys av de endrete politiske forutsetningene, men valgte likevel å svare. Bare tre av de fem informantene i Akershus har svart, mens fire har svart i referansefylket Rogaland. Som vi ser, er det mange av fylkene med bare ett svar, og to fylker er helt fraværende. I den etatsvise svarfordelingen¹³ under ser vi at det er landbruksdirektørene og Akershus-kommunene som har høyest svarprosent, mens – pussig nok – fylkesrådmennene stort sett glimrer med sitt fravær blant de som har svart.

Tabell 1.1 *Svarfordeling på regionalt nivå. Etter fylke*

Fylke	Totalt
Østfold	0
Akershus	3
Hedmark	1
Oppland	1
Buskerud	2
Vestfold	2
Telemark	3
Aust-Agder	4
Vest-Agder	3
Rogaland	4
Hordaland	2
Sogn og Fjordane	1
Møre og Romsdal	0
Sør-Trøndelag	1
Nord-Trøndelag	3
Nordland	3
Troms	3
Finnmark	2
Totalt	38

¹³ - med et så lite materiale har vi av anonymitetshensyn valgt å ikke krysse fylke og instans.

Tabell 1.2 Svarfordeling. Etter instans

Instans	Totalt	prosent
Fylkesmenn	8	44
Miljøvern-sjefer	8	44
Landbruks-direktører	11	61
Vegsjefer	8	44
Fylkes-rådmenn	3	17
Kommuner	13	59
Totalt	51	46

1.0 Rapportens innhold og oppbygning

Neste kapittel (kapittel 2) presenterer gjennomgangen og analysen av planene og saksgrunnlaget, og gir en oversikt over omfanget av planer, antall merknader og innsigelser, innsigere, innsigelsesgrunnlag, meklingsaktivitet, sluttbehandling av saker samt tidsforbruk. Kapittel 3 inneholder en drøfting av innsigelsesinstituttet og måten forsøket har vært organisert, basert på oppdatering av den tidligere følgeevalueringen og fornyet intervju med representanter for de forvaltningsenheter som ble intervjuet i NIBRs førevaluering, spørreskjema til kommunene i Akershus samt den landsdekkende intervjuundersøkelsen blant ledere av regionale enheter. Evalueringen avsluttes i kapittel 4 med en oppsummering og påpekning av på hvilke områder det er endringsbehov og forbedringsmuligheter i forhold til en bedre ivaretagelse av selve intensjonene bak forsøksordningen og at evalueringen kommenteres i lys av aktuelle forvaltnings- og regionalpolitiske problemstillinger.

2 Planaktivitet i forsøksfylket og i referansefylket

2.0 Antall planer

I løpet av forsøket har det vært gjort et stort registreringsarbeid. Det foreligger lett tilgjengelige opplysninger om alle regulerings-, kommunedel- og kommuneplaner i Akershus og i referansefylket Rogaland for forsøksperioden (enkelte kommuneplaner mangler). Dessuten finnes det for Akershus' del oversikt over planer behandlet også året før forsøket ble satt i gang. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hva disse registreringene forteller. Antallet planer pr. år er ganske stabilt i Akershus – i overkant av 100. I Rogaland er antallet planer årlig omkring 90. Både over tid i forsøksfylket, og sammenliknet med referansefylket, er andelen av planer med innsigelse forbausende lik – 21-22 %.

Tabell 2.1 *Antall saker, antall og andel innsigelser, innsigelsesinstans. Før og under forsøksordningen. I Akershus og Rogaland.¹⁴*

Fylke	Periode	Antall saker	Antall innsig. saker	Andel innsig. saker.	FM	FK	SV	FBT	JBV-NSB	FLS	SDB	FID	LFV
Akershus (1 år før forsøk)	1.9.97-31.8.98	109	22	21%	6	16	14	1		6		1	1
Akershus (i tre forsøksår)	1.9.98-1.9.01	354	76	21%	25	23	45		5	14	1		1
Rogaland (under forsøket)	1.9.98-1.9.01	274	60	22%	32	14	18	2	1	1	1	1	

De mest aktive innsigelsesmyndighetene er i alle perioder og i begge fylkene Statens vegvesen, fylkesmannen og fylkeskommunen, men det er variasjoner i styrkeforholdet mellom de tre og når det gjelder utvikling i aktivitet over tid. I Akershus har fylkesmannen og Statens vegvesen opprettholdt sin innsigelsesaktivitet fra tiden før forsøket, mens fylkeskommunen har en vesentlig lavere innsigelseshyppighet i forsøket enn året før.

Statens vegvesen er en mer aktiv innsigelsesinstans i Akershus enn i Rogaland, mens fylkesmannsembetet er mer aktivt i Rogaland enn i Akershus. Fylkeskommunen er relativt sett mer aktiv med innsigelser i Akershus enn i Rogaland.

Vi har ikke gått grundig inn på årsakene til disse variasjonene fylkene i mellom, men under våre intervjuer i Rogaland var det en klar oppfatning i fylkesmannsembetet at fylkeskommunen var svært tilbakeholden når det gjaldt å gripe inn i lokale prosesser. Den fjerde store innsigelsesmyndigheten i Akershus er fylkeslandbruksstyret, mens denne enheten er stort sett fraværende som innsiger i Rogaland. Igjen basert på våre samtaler i Rogaland, må denne forskjellen bero på ulike avklaringer i regionale planprosesser. I hvert fall ble gode fylkesplan- og fylkesdelplanprosesser sagt å være grunnlaget for lite behov for inngripen fra landbruksmyndighetene i forhold til lokale planer i Rogaland. Disse prosessene har avklart de store linjer i arealdisponeringen, ifølge våre lokale informanter.

¹⁴ Etter 1.9.01 er det kommet til ytterligere planer (ca. 50 i Akershus og ca. 80 i Rogaland). Tendensen med hensyn til innsigelser endres ikke.

Tabell 2.2: *Innsigelsesakene i Akershus som havnet i fylkestinget*

- Sak 1: Kommuneplan for Sørumsdal 1998 – 2009 I: Landbruksdirektøren (jordvern) Anke: ingen
- Sak 2: Reg.plan Sonsveien Kinosenter, Vestby, I: SVA, FMM, AFK, FLS (RPR-SAT) Anke: K¹⁵
- Sak 3: Reg.plan Nedre Rælingsvei, Rælingen, I: SVA (avkjørsel) Anke: ingen
- Sak 4: Reg.plan Metro/Maxi, Lørenskog, I: FMM (RPB-kjøpesentre) Anke: FM
- Sak 5: Kdp. Dobbeltspor Oslo- Ski I: Jernbaneverket (RPR-SAT) Anke: JBV
- Sak 6: Reg.plan Grevlingveien Sør, Enebakk, I: SVA (trafikksikkerhet) Anke: K
- Sak 7: Kdp. 2 Fornebu, I: Statsbygg (RPR-SAT + statens vedtak om IT-senter) Anke: Statsbygg
- Sak 8: Kdp. Ullensaker, Rv2 E6 I: Landbruksdirektøren (jordvern) Anke: ingen
- Sak 9: Kdp. Nannestad Gardermoen I: Luftfartsverket, FLS (arealbehov, jordvern) Anke: LFV
- Sak 10: Reg.plan Ropern, Bærum I: FMM (RPR Oslofjorden) Anke: FM
- Sak 11: Kommuneplan Rælingen I: FMM,STV (Markagrensen+RPR-SAT) Anke: ingen
- Sak 12: Hvamodden Reg.plan, Asker, I: FMM (RPR Oslofjorden) Anke: ingen
- Sak 13: Haugbovn/Kirkevn., Reg, Asker, I: RA (kulturminner) Anke: RA
- Sak 14: Bærum K-plan I: FK/FMM/FMLAND (RPR-SAT, jordvern/kulturminner) Anke: ingen
- Sak 15: Nes K-plan I: SVA/FMM/FMLAND (RPR-SAT, jordvern) Anke: ingen
- Sak 16: Kolsås-Dælivann, Bærum: I: FMM (landskapsvern) Anke: ingen

I *Akershus* er 16 av sakene med innsigelse sendt videre til fylkestinget i løpet av forsøkets tre år. Åtte av disse gikk videre til Miljøvern-departementet etter anke. Innsiger fikk medhold i MD i fire saker. I året før forsøket ble iverksatt, var det bare én plan som ikke ble egengodkjent¹⁶. Det innebærer at konfliktnivået har vært vesentlig høyere i forsøksperioden enn i året før forsøket. Vi har ikke noen god forklaring til hvorfor det forholder seg slik. Det faktum at

¹⁵ jf. liste over forkortelser bak

¹⁶ Planen med innsigelse som gikk helt til MD, var en plan i Asker med RPR Oslofjorden som grunnlag. FMM ville ikke være med på en sjøbodetablering i det omfang som planen forutsatte. Kommunen reduserte omfanget litt, men FMM opprettholdt innsigelsen og FM videresendte til MD med anbefaling om å imøtekomme innsigelsen av hensyn til RPR. MD innhentet uttalelse fra DN som innstilte på at kommunen burde få medhold, og slik ble det.

meklingsinstansen har vært mindre brukt og at fylkestinget har hatt en tendens til å lytte til kommunenes standpunkter, kan ha ført til at de statlige innsigelsesinstansene har sett seg nødt til å mobilisere oftere enn tidligere år.

De 16 sakene som ender i fylkestinget, omfatter 11 av de 22 kommunene i Akershus (se vedlegg 4). Det innebærer at halvparten av kommunene fullt ut får egengodkjent sine planer. Flest konfliktfylte planprosesser er det i Bærum, med fire saker til fylkestinget, og i Nes og Rælingen med to saker hver til fylkestinget. De 16 sakene hvor kommunene ikke fikk egengodkjenne sine planer, er nærmere beskrevet i vedlegg 5.

I *Rogaland* framgår det av det materialet som er innsamlet i forsøkets regi, at bare én plan har gått videre til MD (Preikestolen Camping). Dette er imidlertid feil, siden vi i hvert fall kan konstatere at sju saker fra Rogaland finnes på MDs internettsider om innsigelser. I seks av disse sju sakene ble innsigelsen tatt helt (fem) eller delvis (én) til følge.

2.0 Grunlaget for innsigelser

Med Statens vegvesen som den hyppigste innsiger, er det ikke å undres over at det er forhold knyttet til vegutforming, trafiksikkerhet og støy som er hyppigste begrunnelse for innsigelser i forsøksperioden. Det gjelder for så vel Akershus som Rogaland. Ulike begrunnelser med bakgrunn i verneønsker er den nest største gruppen. Det dreier seg om kulturminnevern, landskapsvern og jordvern. I Akershus er dessuten et betydelig antall innsigelser begrunnet med oppfølging av rikspolitiske retningslinjer – særlig retningslinjene om vern av strandsonen langs Oslofjorden og retningslinjene om samordnet areal- og transportplanlegging.

Tabell 2.3 *Innsigelsesgrunnlag i Akershus og Rogaland i forsøksperioden*

	A ¹⁷	R
Transport (vegutforming, trafiksikkerhet, støy, m.m.)	48	21
Vern (kulturminne, landskap, jord)	27	9
RPR (BU, SAT, Oslofjorden)	13	2
Annet	5	5
Totalt	93	37

De 16 sakene som i Akershus havner i fylkestinget, har et slikt endelikt først og fremst takket være innsigelser fra fylkesmannens miljøvernnavdeling (FMM), Statens vegvesen Akershus (SVA) og landbruksmyndighetene. For mange av innsigelsenes vedkommende kommer partene til en løsning i løpet av den kommunalt styrte planprosessen. Men i en del saker går ikke dette, og sakene forfølges av innsiger til høyere beslutningsnivåer. Relativt til det totale antallet innsigelser som de enkelte innsigelsesinstanser har gitt i forsøksperioden, er det landbruksmyndighetene som hyppigst forfølger sakene ut over kommunalt nivå (se Tabell 2.4). Det tolker vi som at det er landbruksmyndighetene som hyppigst ikke når fram gjennom de ordinære prosessene. Fylkeskommunen og Statens vegvesen bringer sakene sjeldnest oppover i systemet; Statens vegvesen i stor grad som følge av at etaten når fram med sine krav (se vedlegg 6 for en nærmere beskrivelse av Statens vegvesen som innsigelsesmyndighet). For fylkeskommunens del har vi et inntrykk av at manglende forfølging oppover i systemet like gjerne skyldes at fylkeskommunen frafaller kravet uten å ha fått gjennomslag. Blant annet er det tilfelle for mange av kultursektorens krav.

Heller ikke i den eneste saken Riksantikvaren valgte å forfølge helt til Miljøverndepartementet, vant enheten fram. Hvorvidt og når innsigerne eventuelt når fram med sine innsigelser i de 16 sakene, framgår for øvrig av Tabell 2.5 nedenfor. Det er vanskelig å se noe mønster med hensyn til hvilke instanser som får gjennomslag eller blir avvist ved behandlingen av konfliktsakene. De ulike instansene er relativt jevnt representert både på ”taper”- og ”vinner”-siden i Tabell 2.5.

¹⁷ I Akershus var det året før forsøket totalt 45 innsigelser hvorav AFK sto for 16, SVA for 14, FLS 6, MVA 6 og Fiskerisjefen, FBT og Luftfartsverket en hver. Innsigelsene var vanligst begrunnet i ulike forhold knyttet til trafiksikkerhet og vegkapasitet (13). Deretter kom ulike RPR (vanligst SAT) (9), kulturminnehensyn (7), fylkesplanens mål (2), jordvernensyn (4), miljø (4) og annet (3).

Tabell 2.4 *Innsigelsesinstansers forfølging av saker utover kommunenivået. Akershus i forsøksperioden*

Innsiger	Sak nr.	Antall saker som forfølges	Antall innsigelser totalt	Prosentandel som forfølges
Landbruk	1,2,8,9,14,15	6	14	43
AFK	2,14	2	23	9
FMM	2,4,10,11,12,14,15,16	8	25	32
SVA	2,3,6,11,14,15	6	45	13
Jernbanen	5	1	5	20
Statsbygg	7	1	1	100
Luftfart	9	1	1	100
RA	13	1	1	100

Tabell 2.5 *Innsigernes gjennomslag*

Sak nr.	<i>Innsiger vinner fram</i>		<i>Innsiger taper</i>	
	Underveis	I siste instans	Underveis	I siste instans
1	FU, FMM			FLS
2		FLS, FMM SVA, FU		
3		SVA		
4		FMM		
5		JBV		
6		SVA		
7	FMM, FK, SVA	Statsbygg	FMM, FK, SVA	
8	Nes kommune			FML
9	FMM, FK	LV	FML	
10		FMM (delvis)		FMM (anken avvises)
11				FMM, SVA, FK
12				FMM
13				RA
14		FK, FMM, FML		FMM, FML
15		FMM, FML		SVA
16				FMM

2.0 Konfliktlinjer

Innsigelsesinstitusjonen er opprettet for å kunne sikre at vitale interesser på nasjonalt eller regionalt nivå kan ivaretas i den kommunale planleggingen. Det vil derfor i hovedsak dreie seg om å håndtere konflikter mellom forvaltningsnivåene. I plansaker finnes det imidlertid også konflikter mellom politikk og administrasjon - og innen politikken. Vi skal se nærmere på slike mulige konfliktlinjer i det følgende. Grunnlaget for denne diskusjonen er i første rekke de 16

konfliktsakene i Akershus under forsøket. Tabell 2.6 kategoriserer innsigelsessaker etter hva fylkesrådmannen innstiller på, om fylkestinget følger opp fylkesrådmannens innstilling, hvem som anker og hvordan anken behandles i MD (saknumrene i tabellen henviser til oppstillingen i Tabell 2.2, side 34).

På landsbasis behandlet Miljøverndepartementet i perioden 1998 – 2001 i alt 128 innsigelsessaker. Innsigelsene ble tatt helt eller delvis til følge i to av tre saker (63 %). I forsøket ble som tidligere nevnt, åtte saker anket inn for MD og halvparten av innsigelsene ble tatt til følge. Fylkestinget var – slik det framgår av Tabell 2.6 – i vesentlig større grad enn MD avvisende til innsigelsen. Bare fem av 19 innsigelser (26 %) innsigelser ble tatt hensyn til.

Tabell 2.6 *Oversikt over behandlingen av innsigelsessaker under forsøket. Fylkesrådmannens innstilling, fylkestingets avgjørelse, Miljøverndepartementets ankesaksbehandling.*

FRMs innstill	FTs vedtak	Støtter innsigelsen		Avviser innsigelsen	
		Enig med FRM	Uenig med FRM	Enig med FRM	Uenig med FRM
Anke	Avvist av MD	Sak 2: Sonsveien Sak 6: Enebakk		Sak 10: Ropern Sak 13: Haugbo	
	Fulgt opp av MD		Sak 5: Dobbeltspor Ski Sak 9: Gardermoen	Sak 4: Metro/maxi Sak 7: Førnebu	
	Ikke anket	Sak 3: Rælingsvei Sak 14: Bærum KP: Tanum Sak 15: Nes KP (områdene Løken, Solåsen)	Sak 11: Rælingen KP: Marka Sak 14: Bærum KP (Avtjerna + 3 områd. i Lommedalen: Burud Larshavna, Trulsebråten) Sak 15: Nes KP (områdene Høyby Låveggåsen)	Sak 1: Sørum KP Sak 8: RV2 Sak 12: Hvamodden Sak 14: Bærum KP (2 områder i Lommedalen; Bingeaugen, Bjerkehavna) Sak 16: Kolsås-Dælivann	
antall 'saker' ¹⁸		5	5	9	

¹⁸ Totalt antall 'saker' i denne tabellen er 19 siden det i to av sakene – kommuneplanen for henholdsvis Bærum og Nes – er innsigelse mot ulike delområder og med ulike kombinasjoner av utfall for henholdsvis innstillinger fra fylkesrådmannen og fylkestingets vedtak

Konfliktlinjen mellom kommune og overordnet myndighet.

Det er denne potensielle konfliktlinjen innsigelsessystemet i første rekke dreier seg om. Politikerne avviser innsigelsene i 14 av 19 tilfeller. Fylkesrådmannen avviser i 9 av 19 tilfeller. Fylkespolitikkerne er med andre ord lite glad i innsigelser og mindre glad i det enn fagadministrasjonen i fylket.

De fem sakene hvor politikerne støtter innsigerne er

- Kinosenteret i Son (sak 2)
- Industri i Enebakk (sak 6)
- Avkjørsel i Rælingen (sak 3)
- Nes kommuneplan (innsigelse mot å ta med to områder i planen) (sak 15)
- Bærum kommuneplan (innsigelse mot å ta med ett område i planen) (sak 14)

De fem sakene har innsigelser begrunnet med trafiksikkerhet, jordvern og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Blant sakene befinner seg de to sakene som ble anket av kommunene (sakene 2 og 6). Disse to sakene ble avvist av MD som dermed ga fylkespolitikkerne medhold i deres avvisning av kommunenes perspektiv på sakene. I sak 2 var MDs begrunnelse for å avvise anken at fylkestingets vedtak var i tråd med nasjonal arealpolitikk, mens anken i sak 6 ble avvist ved at MD ikke fant at vesentlige kommunale interesser var tilsidesatt ved fylkestingets vedtak.

Konfliktlinjen mellom administrasjon og politikere

Fylkespolitikkerne og fylkesrådmannen er enige i alle avvisningssakene som rådmannen fremmer. Dette er helt i tråd med antakelsen at politikkerne ikke er særlig glad i innsigelser. Sakene er:

- Roperen (sak 10)
- Haugbovn (sak 13)
- Metro/Maxi (sak 4)
- Fornebu (sak 7)
- Sørums kommuneplass (sak 1)
- Rv2 (sak 8)
- Hvammodden (sak 12)
- Bærum kommuneplan (områdene Bingehaugen og Bjerkehavna i Lommedalen), (sak 14)

– Kolsås (sak 16)

Fire av disse sakene ble anket til Miljøverndepartementet. Sakene 10 (Ropern) og 13 (Haugboveien) ble ikke omgjort av MD, mens ankeinstansen nådde fram med sakene 4 (Metro/Maxi) og 7 (Fornebu).

I sak 13 – en reguleringsplan for å bedre trafikksikkerheten for skolebarn og andre som ferdes langs Haugboveien og skal krysse Kirkeveien til Jansløkka skole – mente Riksantikvaren at nasjonale verdier var truet fordi inngrepet ville medføre utilbørlig skjemming av kulturmiljøet. MD fant imidlertid ikke grunnlag for å overprøve fylkeskommunens avgjørelse. Departementet understreket i sitt vedtak at kulturmiljøet/-landskapet ved Asker kirke og prestegård og langs den gamle Kongeveien er av nasjonal verdi, og at inngrep/tiltak i dette området må skje med varsomhet. Den løsningen som Asker kommune hadde vedtatt for bygging av de aktuelle tiltakene, oppfattet imidlertid MD som akseptabel sett i forhold til kulturminneinteressene i området¹⁹. Det er ingen registrerte fornminner som går tapt som følge av tiltaket. Departementet la ved avgjørelsen om ikke å overprøve fylkestingets avgjørelse, vekt på at dette gjaldt en konflikt av begrenset omfang og at det er en viktig samfunnsoppgave å sikre barns skoleveg.

I sak 10 – Ropern - som gjelder bygging i strandsonen, forhandlet fylkesrådmannen fram et kompromiss som sikret et friområde langs stranda mot at grunneier får bygge en bolig i bakre del av tomta. Fylkesmannen anket avgjørelsen fordi fylkestingets vedtak etter instansens oppfatning ikke i tilstrekkelig grad ivaretok nasjonale interesser av vesentlig betydning. Fylkesmannen stilte seg også tvilende til om fylkeskommunen har anledning til å foreta en slik endring i planen som den fylkesrådmannen hadde forhandlet fram. Miljøverndepartementet fant ikke at fylkeskommunen hadde gått utover sin kompetanse til å foreta endringer i planen, ”jfr. at kommunen har gitt sin tilslutning til endringene, samt at planen har vært på høring i flere alternativer”. Miljøverndepartementet fant heller ikke grunn til å endre vedtaket i fylkestinget selv om departementet var enig med fylkesmannen i at det er av nasjonal interesse å holde stranden ubebygd og sikre området som friområde for allmennheten. Departementet la vekt på at det gjelder en konflikt av begrenset omfang og fant det riktig å opprettholde den kompromissløsningen fylkeskommunen etter en nærmere vurdering og befaring på stedet

¹⁹ MD skriver at det er positivt at kommunen legger opp til en ”myk” nedramping, og at ramper og underganger planlegges med hensyn på brukervennlighet og romvirkning. MD anbefaler at rampeskrånninger beplantes for ytterligere neddemping av tiltaket.

hadde funnet å ville godta, og som også kommunen hadde gitt sin tilslutning til.

I de to sakene hvor Miljøverndepartementet overprøvde så vel fylkesadministrasjon som fylkesting, var det ulike typer vurderinger som gjorde seg gjeldende fra departementets side. I sak 4 – Metro/Maxi – satte MD foten ned av hensyn til effektiviteten av kjøpesenterstoppen som nylig var innført. Det å godkjenne den store utvidelsen av detaljhandelsarealet på det tidspunkt forslaget ble lansert, ville være å undergrave kjøpesenterstoppens legitimitet. Av rent preventive årsaker var det derfor nødvendig å gå mot det regionale nivåets vedtak. Miljøverndepartementet godkjente imidlertid planene for sentrumsutvikling.

I Fornebu-saken (sak 7) var det et omfattende sakskompleks som skulle finne sin løsning. Til sist sto en tilbake med en strid om hvor mange boliger som burde være passende i området. Mange kritikerne omtalte departementets overprøving av fylkestingets vedtak som et overgrep med argumentet om at forskjellen i boligantall (500 boliger) var så lite. Dette standpunktet møter departementet med påpekingen av at det er svært få planer i dette landet som har et så stort antall boliger. Og det har nok departementet rett i.

Der hvor politikerne på fylkesnivå er uenig med sin administrasjon er i de fem sakene:

- Dobbeltspor Ski (sak 5)
- Gardermoen (sak 9)
- Rælingen kommuneplan (sak 11)
- Bærum kommuneplan (Avtjerna og tre områder i Lommedalen (Trulsebråten, Burud og Larshavna) (sak 14)
- Nes kommuneplan (områdene Låveggåsen og Høyby) (sak 15)

To av disse sakene ble anket, mens de tre andre ikke ble anket. Det er Jernbaneverket som anker spørsmålet om trasé og stoppesteder på Østfoldbanen (sak 5) med henvisning til RPR-SAT, og Luftfartsverket som anker mot en plan som vil tillate nærområdene til den nye flyplassen på Gardermoen å tas i bruk for næringsformål (sak 9), mens flyplassmyndighetene vil ha arealene disponible for senere flyplassrelaterte behov. Miljøverndepartementet støtter begge ankene.

De tre andre sakene ble ikke anket. Bærum kommunes ønske om å bygge ut Avtjerna ble avvist av Miljøverndepartementet ved kommuneplanrullering tidlig på 1990-tallet. Når forslaget igjen kommer opp uten at spesielle endringer har skjedd verken i ytre

forutsetninger for utbygging eller i nasjonal politikk – og igjen blir møtt med innsigelser – skulle en vente at fylkestingets avvisning skulle møtes med anke. Når det ikke skjer, skyldes det fylkestingets sterke betingelser for å gå med på framtidig utbygging i Avtjernaområdet i framtida²⁰.

Fylkestingets vedtak om å godkjenne Rælingen kommunes forslag om utbygging i Marka (innenfor Marka-grensen) bryter med to nasjonale interesser av vesentlig betydning:

- Bevaring av Marka-grensen
- Hensynet til en arealpolitikk i tråd med RPR-SAT

Fylkesmannen (og de andre innsigerne) kunne anket avgjørelsen inn for Miljøverndepartementet, men gjorde det ikke²¹. Når FM ikke anker (se sak 11, side 108), begrunnes det med respekt for forsøket²², men også med at

- det må være prinsipielt riktig at fylkeskommunen som regional planmyndighet har ansvar for å treffe vedtak om hvor Markagrensen innenfor fylket skal gå (FM advarer mot at slik fastlegging skjer gjennom enkeltvedtak som dette)

²⁰ I vedtaket heter det: ”Avtjerna godkjennes på følgende vilkår som innarbeides som planbestemmelser til Bærum kommuneplan: I det videre planarbeid for Avtjerna, kommunedelplan/reguleringsplaner, skal det fastsettes nærmere rammer for utbyggingen og rekkefølgebestemmelser. Tilfredsstillende samlet transportløsning for området, inkludert etablering av en effektiv kollektivløsning, herunder baneløsning, som viser samfunnsøkonomisk lønnsomhet, må være sikret og finansiert før utbygging godkjennes og være etablert når boligområdet tas i bruk”

²¹ Oslo og omland friluftsråd (OOF) anmodet FM om å anke med henvisning til Markagrensen og RPR-SAT. I pressemeldingen hvor dette bekjentgjøres heter det også: ”Fylkespolitikere forholder seg etter OOFs mening som en forlenget arm av kommunepolitikere også i denne saken. OOF oppfordrer Regjeringen til å legge ned forvaltningsforsøket med fylkeskommunene snarest mulig. Begrav fylkeskommunene og intensiver arbeidet med opprettelse av Regionale råd”

²² ”...i respekt for det pågående forvaltningsforsøket finner vi det riktig å ha en høy terskel for saker som ankes inn for departementet. Vedtektene åpner for at Fylkestingets avgjørelse kan innankes til MD når statlig fagmyndighet mener avgjørelsen strider mot nasjonale interesser av nasjonal betydning. Fylkesmannen vil presisere at enhver innsigelse fra Fylkesmannens fagavdelinger fremmes for å hindre kommunale planvedtak i motstrid med nasjonale interesser av vesentlig betydning. Ut fra dette vil det være riktig av Fylkesmannen å anke inn ethvert vedtak i fylkestinget hvor fylkesmannens innsigelse blir tilsidesatt, men da vil forsøket ha liten hensikt” (brev fra FM til AFK 21.07.00).

-
- det brudd med nylig vedtatt fylkesplan som her skjer i arealpolitikken må ses som en enkeltstående beslutning og ikke ment som en endring av den generelle arealpolitikken (siden vedtaket ikke er begrunnet og det ikke er presentert noe resonnement bak fylkestingets konklusjon)

Partipolitiske skillelinjer

Det er ytterligere viktig å betone at det går et *skille gjennom politikerkaren* hva gjelder synet på innsigelser. Enkelte partier er prinsipielt i mot innsigelser (det vil si at partiene er for å støtte kommunen i ett og alt). Det gjelder først og fremst Frp. Dette partiet har i alle innsigelsessakene vi her har behandlet, gått imot innsigelsene. Høyre er et annet parti som er skeptisk til innsigelser eller som gjerne gir kommunenes standpunkt forrang. Bare i tre av innsigelsessakene i forsøket har Høyre støttet innsigerne, Sonsveien (sak 2), Nedre Rælingsvei (sak 3) og industriområdet i Enebakk (sak 6). AP og Miljøpartiet de Grønne har sagt ja til innsigelsene i sju av sakene og KrF i sju, mens de andre partiene opptrer som støttespillere for innsigerne hyppigere enn de sier nei; SP (8), RV (9), SV (9) og V (9).

Tabell 2.7 *Partipolitiske skiller i innsigelsessakene*

<i>Sak</i>	<i>Ja til innsigelse</i>	<i>Nei til innsigelse</i>
Sørum kommuneplan	Sp, KrF, V	De andre
Sonsveien	De andre	Frp
Nedre Rælingsvei	De andre	Frp
Metro/Maxi	SV, RV	De andre
Dobbeltspor	Ap, SV(5), RV, 1V	H, Frp, Pp, V(2), Sp, KrF, SV(1), MdG
Enebakk	Ap, H, SV, RV, V, MdG	Krf, Sp, Pp, Frp
Fornebu		Alle
Rv2	Sp, SV, V	De andre
Gardermoen	V, Sp, MdG, RV	De andre
Ropern	De andre for et kompromiss (som egentlig var nei til innsigelsen)	Frp (Alle andre er for kompromiss)
Rælingen kommuneplan	Ap, SV, KrF, RV, MdG	De andre
Hvamsodden		Alle
Haugbovn.	Sp, KrF	De andre
Bærum Kp: Tanum	De andre	H, Frp
Bærum Kp: Avtjerna++	SV, V, Sp, KrF	De andre
Bærum Kp:	SV, V	De andre
Bjerkehavna/Bingehaugen		
Nes kommuneplan Solåsen	De andre	H, Frp, PP
Nes kommuneplan	SV, V, KrF, Sp, RV, MdG	H, Frp, PP, Ap
Låveggåsen	SV, V, RV, MdG	H, Frp, PP, Ap, KrF, Sp
Nes kommuneplan Høyby	De andre	H, Frp, PP
Nes kommuneplan Løken		
Kolsås		Alle

2.0 Mekling

Meklingsinstituttet ser ut til å brukes lite, og det ser heller ikke ut til å gi spesielt mye. I forsøksperioden ble det i Akershus meklet i 14 saker av de i alt 354 sakene. Det ble meklet i seks av de 16 sakene i Akershus som endte i fylkeskommunen eller i departementet. Meklingen endte i alle sakene uten resultat. I evalueringen etter de to første forsøksårene (Neumann 2000) ble følgende spørsmål stilt:

Spørsmålet er da om det i utgangspunktet har foreligget reelle muligheter for å løse konflikten, eller om mekling har blitt en rutine som gjennomføres i alle saker hvor det foreligger en uløst innsigelse etter kommunestyrets vedtak. Det er dokumentert at meklingsfasen utgjør en betydelig andel av den samlede behandlingstiden for disse planene.

I Rogaland har det bare vært seks meklingsoppdrag i de 60 sakene med innsigelser, det vil si i hver tiende sak med innsigelse. Resultatet

av meklingen har vi her ikke oversikt over (se for øvrig mer om mekling i neste kapittel, avsnitt 3.7).

2.0 Tidsforbruk

Evalueringen viser at av de totalt 354 sakene vi har med i vår undersøkelse, er det knyttet innsigelse til 76. De fleste saker med innsigelse løses før eller når kommunestyret har planen til behandling. Men i en del saker går ikke dette, og sakene forfølges av innsiger til fylkeskommunen og fylkestinget. 16 av de 76 sakene med innsigelse ble sendt videre til fylkestinget i løpet av forsøkets tre år. Det er med andre ord bare knapt fem prosent av sakene i forsøksperioden som bringes til fylkeskommunal avgjørelse.

Dette faktum gjør at den tidsmessige gevinsten av forsøket ved behandling av planer må forventes å være marginal. Det er stor variasjon i saksbehandlingstid uansett om det er knyttet innsigelse til planene eller ikke²³, og den lille andelen planer som enten sluttbehandles i fylkesting eller i MD kan ikke gjøre stort fra eller til med den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

De 16 sakene bruker i gjennomsnitt seks måneder fra de vedtas i kommunestyret til de er ferdigbehandlet i fylkeskommunen med vedtak i fylkestinget. Variasjonen i tidsbruk er fra en og en halv til ni måneder. Ifølge Neumann tok det også ”året før forsøket ble startet, i gjennomsnitt ca 6 måneder (fra 3 – 18) fra en plan ble mottatt i Miljøverndepartementet til den ble avgjort med endelig virkning”. Uten anke går det med andre ord like raskt ved fylkestingsbehandling og endelig vedtak der som tidligere i departementet.

For de åtte planene som ankes videre til Miljøverndepartementet legges det ytterligere til fem måneders behandlingstid før vedtak fattes. Dette innebærer at forsøket ikke har gitt redusert saksbehandlingstid for ankesakene totalt sett. Men endringene er helt marginale siden innsigelsessakene til fylkesting og eventuelt MD utgjør en så liten andel av alle sakene.

²³ Neumanns data fra forsøkets to første år viser at det er stor variasjon i saksbehandlingstid. Reguleringsplanene hadde et spenn i behandlingstid fra 4 til 117 måneder, med et gjennomsnitt på 21 måneder. Behandlingen av planer med innsigelse tar lenger tid i snitt enn planer uten innsigelse. Samtidig er variasjonen i tidsforbruk så stor uansett innsigelse eller ikke, at Neumann konkluderer at det også ”er andre forhold enn selve konfliktene knyttet til innsigelsene som krever lang tid å avklare i kommunene”.

Forskjellene i saksbehandlingstid mellom forsøks- og referansefylket i forsøksperioden er minimale; 25 dager for innsigelsessakene som alt i alt tar 1 ¼ år ; 28 dager for saker uten innsigelse som tar rundt ¾ år. Innsigelsessakene bruker lengst tid i Akershus, mens saker uten innsigelse tar lengst tid å behandle i Rogaland. Se Tabell 2.8.

Tabell 2.8 *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Planer med og uten innsigelse. Akershus og Rogaland. Antall dager*

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (etter offentlig ettersyn)		
	Planer med innsigelse	Planer uten innsigelse
Akershus	522 dager (N=95)	276 dager (N=261)
Rogaland	497 dager (N=37)	304 dager (N=238)

3 Drøfting av innsigelsesinstituttet og måten forsøket har vært organisert

3.0 Generelt om holdninger til bruken av innsigelser

Da kommunene fikk fullmakt til å egengodkjenne sine arealplaner ved iverksettingen av den nye plan- og bygningsloven i 1985, kom innsigelsesinstituttet inn i lovverket som et nødvendig element. Desentraliseringen måtte parres med en mulighet for staten til å gripe inn om egengodkjenningen ga resultater som andre myndigheter ikke kunne leve med.

Våre informanter i Akershus så vel som respondentene i spørreskjemaundersøkelsen på fylkesnivå og til Akershus-kommunene, er innforstått med nødvendigheten av å ha et virkemiddel som innsigelser, men det er varierende oppfatninger om når og hvordan det bør brukes.

Den generelle holdningen uttrykkes ved utsagn som disse to på spørsmålet om innstilling til innsigelser generelt:

Positiv, det er et sterkt og klart virkemiddel for å sanksjonere. Vet ikke hvor langt en kunne være en kontrollinstans uten dette virkemidlet, hvordan en kunne få gjennomslag for nasjonal politikk. Gjerne i kombinasjon med RPR.

Positiv - man må ha en mekanisme for å sikre nasjonale/regionale interesser. Men noe kan nok fungere

bedre. Det bør være et visst nivå på konflikten for at innsigelsesinstituttet skal utløses.

I spørreskjemaundersøkelsen er tallenes tale klar. De regionale lederne adskiller seg bare med hensyn til hvor sterkt de gir uttrykk for sin generelle holdning til innsigelsesinstituttet: halvparten er dels og halvparten helt positive. Ikke uventet er det en mindre positiv innstilling blant de som utsettes for innsigelse – av kommunene er seks (av de 13) positive, to er nøytrale og fem negative.

Tabell 3.1 *Holdning til innsigelsesinstituttet. Etter instans*

Instans	<i>helt negativ</i>	<i>dels negativ</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels positiv</i>	<i>helt positiv</i>	<i>ubesvart</i>	<i>totalt</i>
FM				4	3	1	8
FRM				2	1		3
FMLAND				6	5		11
FMM				1	7		8
VEG				3	5		8
KOMM	1	4	2	4	2		13
Totalt	1	4	2	20	23	1	51

Det er også stor enighet om at innsigelsesinstituttet ikke misbrukes eller brukes for mye i dag. Bare kommunene (et knapt flertall) er enig i det.

Tabell 3.2 *Blir innsigelsesmuligheten misbrukt – eller brukes innsigelser for mye? Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	<i>totalt</i>
FM	3	2	1	1		1	8
FRM		1		2			3
FMLAND	3	6		2			11
FMM	4	2		2			8
VEG	2	2	2	2			8
KOMM	2	2	2	3	4		13
Totalt	14	15	5	12	4	1	51

Tabell 3.3 viser sammenhengen mellom innstilling til innsigelsesverktøyet generelt og synet på om det misbrukes. Det er naturlig nok langt færre av dem som er positive til innsigelsesinstituttet, som mener

at det misbrukes; derfor er det en hopning i øvre høyre del av tabellen. Det er likevel ganske mange (en femtedel) som mener at det misbrukes eller brukes for mye, samtidig som de er nøytrale eller positive til innsigelser som sådan (13 av 51).

Tabell 3.3 *Generell holdning til innsigelser versus syn på misbruk*

<i>Misbruk?</i>	<i>Holdning til innsigelse</i>						<i>totalt</i>
	<i>helt negativ</i>	<i>Dels Negativ</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels positiv</i>	<i>helt positiv</i>	<i>ubesvart</i>	
<i>helt uenig</i>				4	10		14
<i>dels uenig</i>				7	8		15
<i>nøytral</i>			1	4			5
<i>dels enig</i>		1	1	5	5		12
<i>helt enig</i>	1	3	2				4
<i>ubesvart</i>						1	1
Totalt	1	4	2	20	23	1	51

Også i de mer kvalitative informantintervjuene er stort sett oppfatningene at det er en høy standard på innsigelsessakene, det er ikke noe som det slenges med i øst og vest. Selv om det kan ha vært små saker, så har de vært prinsipielle, særlig i forhold til presedens. Det er liten tilslutning blant våre informanter i intervjuene til synspunktet om at innsigelsesmuligheten blir misbrukt eller at innsigelser brukes for mye i dag.

Det brukes heller for lite. Ikke misbrukt, eventuelt underbrukt. Særlig for lite i kystsonen og ellers i forhold til allemannsretten. Også i forhold til SAT: når det brukes så store beløp til offentlig infrastruktur, så må det være en selvfølge at kommuneplanene følger opp.

Noen har imidlertid den oppfatning at man bør være meget varsom med bruk av innsigelser i forhold til kommunene:

[De] brukes altfor mye. I saker som har en åpenbar lokal karakter. Det dreier seg om overprøving av lovlig fattete vedtak.

Særlig på kultursiden; men også vegsjefen og landbruket bruker det for mye. I miljøvernavdelingen dreier det seg kanskje om saker av et noe større omfang, det kan vel være at det å sikre allmennhetens ferdsel i strandsonen

kan være et mål i seg selv, og at dét da kommer i en noe annen kategori.

3.0 Hvordan bør omstridte plansaker avgjøres?

Da forsøket startet, var det stor skepsis blant representanter for ulike instanser til om det var riktig å la fylkeskommunen ha avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Erfaringene fra de årene som har gått, har gjort skepsisen mindre. Det er fortsatt noen av dem vi har intervjuet som svarer et klart nei til spørsmålet, men de fleste svarer et mer eller mindre entydig ja til at fylkeskommunen bør ha avgjørelsesmyndigheten.

Ja, det er et interessant forsøk. Ser mye positivt i det, selv om mange er skeptiske, også på departementshold.

Ja, hvis Det Nye Fylket kan realiseres, men sikkerhetsventilen til MD må være der. Spørsmålet er ut fra hvilke kriterier det skal ankes. De bør klart være mer presise enn i forsøket.

Ja, hvis fylkeskommunen får en legitimitet og størrelse som gjør den til en regional myndighet. Det må til noen grep for å øke legitimiteten, Danmark har jo fått det til

De negative eller sterkt skeptiske begrunner det med generell motstand mot fylkeskommunen som enhet og det lite ønskelige ved å ha en overkommune. Men de begrunner det også med fylkeskommunens manglende legitimitet og med den rolleblanding som den interne organiseringen av forsøket representerer.

Den politiske legitimiteten til fylkeskommunen er omdiskutert. Det formelle er i orden, men det kan skorte på tilliten til at fylkestinget foretar uavhengige beslutninger. Mange hevder at avstanden mellom fylkeskommunen og kommunen er altfor kort, men sakene i planforsøket har skapt en dialog mellom kommunepolitikere og fylkespolitikere. Legitimiteten hentes ut av denne dialogen.

I den landsomfattende undersøkelsen er det et overveldende flertall av de regionale statlige aktørene som anser at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelig legitimitet til å håndtere innsigelsessakene på en god måte. Fylkesrådmennene (de få som har svart) hevder at legitimiteten

er i orden. Kommunene deler seg i to leire i forhold til dette spørsmålet.

Tabell 3.4 *Har fylkeskommunen tilstrekkelig politisk legitimitet for å avgjøre innsigelsessaker? Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM	6	1				1	8
FRM				3			3
FMLAND	3	7		1			11
FMM	4	3		1			8
VEG	4	4					8
KOMM	1	4	2	3	3		13
Totalt	18	19	2	8	3	1	51

Rolleblandingsargumentet har sitt grunnlag i at fylkesutvalget er innsigelsesgiver samtidig som utvalget behandler innsigelsessakene på dets veg til fylkestinget. Fylkesutvalgets medlemmer sitter også i fylkestinget når innsigelsessakene behandles der. De fleste avviser rolleblanding som noen vesentlig innvendig. Hovedargumentet er at slik er det i politikken, og det er heller ikke noe særstykke at en og samme instans har flere roller. Ett eksempel er fylkesmannsembetet som både har flere innsigelsesinstanser i sin midte (miljøvern-avdelingen og landbruksavdelingen) og som samtidig er tildelt rollen som mekler i sakene. På spørsmålet om den interne organiseringen av forsøket (med fylkesutvalget som eventuelt fremmer innsigelse, mens fylkestinget avgjør) er svarene blant andre:

Hele dobbeltrolle-spørsmålet fortjener ikke noe annet enn en skuldertrekning. Både stat og kommune har jo dobbeltroller hele dagen. Man unngår dobbeltrollen ved å gripe sakene på fritt grunnlag. Man er seg sitt ansvar bevisst. Det fungerer noenlunde greit.

Slet med fordelingen i oppstarten. Men fylkeskommunen ser nå ut til å ha blitt mer fortrolig i rollen, nå skjønner de litt mer av hva de driver med, det har gått seg til etter hvert.

Det er en selvfølgelig del av politikerrollen. Da må det være sånn.

Flere av våre informanter tar imidlertid opp endringer som burde drøftes. Først og fremst gjelder dette å gi innsigelsesmyndigheten til fylkesrådmannen heller enn til fylkesutvalget.

Fylkesrådmannen burde kanskje hatt innsigelsesrett. Ville gitt en mer renskåren file. Det beste ville vært et regionalpolitisk utvalg, som har dialog med kommunene gjennom planlegging.

Innsigelsene kunne vært foretatt av fagfolk i fylkeskommunen.

Ville vært greiere hvis fylkesrådmannen ga innsigelser. Fylkestinget er en tredje variant.

Da vi startet denne evalueringen, hadde Stortinget ved behandling av stortingsmeldingen om oppgavefordelingen, sluttet seg til regjeringens forslag om å styrke fylkeskommunens planmyndighet. I det lå det blant annet å gjøre forsøksordningen i Akershus landsdekkende. For noen uker siden (tidlig i februar 2002) signaliserte Regjeringen at den i den nye meldingen om oppgavefordeling vil anbefale overfor Stortinget at de planlagte endringene på regionalt nivå knyttet til miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning ikke iverksettes. Dette er et standpunkt som store deler av den regionale statlige forvaltningen slutter opp om. I hvert fall tyder de dataene vi sitter med om oppfatningene blant representanter for regionale (i hovedsak statlige) enheter om hvorvidt fylkeskommunen bør få avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker og om fylkeskommunen er det organ som best kan behandle komplekse innsigelsessaker, på det (se Tabell 3.5 og Tabell 3.6).

Kommunenes standpunkter til spørsmålene om fylkeskommunen er det organ som best kan behandle komplekse innsigelsessaker og spørsmålet om å gi fylkeskommunen avgjørelsesmyndighet spriker. Et klart flertall er helt eller delvis enig i at fylkeskommunen bør ha avgjørelsesmyndighet. Dette til tross for at det bare er et fåtall av representantene for kommunene som anser fylkeskommunen som det organet som er best til å behandle komplekse innsigelsessaker.

Tabell 3.5 *Er fylkeskommunen det organ som best kan behandle komplekse innsigelsessaker (planer med mer enn én innsigelse)? Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM	7					1	8
FRM				2	1		3
FMLAND	4	4	3				11
FMM	4	1	3				8
VEG	1	7					8
KOMM	1	4	4	2	2		13
Totalt	17	16	10	4	3	1	51

Tabell 3.6 *Hvordan stiller du deg til at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker? Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM	7					1	8
FRM					2		2
FMLAND	6	2	2	1			11
FMM	5	1	1	1			8
VEG	2	4	1	1			8
KOMM	1	1	2	2	7		13
Totalt	21	8	6	5	9	1	50

3.0 Befaringsutvalgets rolle

I organiseringen av forsøket har det vært innført en nyordning med befaringsutvalg. Dette er et utvalg som – slik navnet sier – drar på befarings til de lokalitetene sakene med innsigelse omfatter.

Befaringsutvalget består av én politiker fra hvert parti i fylkestinget, representant for innsigelsesmyndigheten(e) samt kommunen. Planeier, lobbyister og motstandere av planen samt pressen har tilgang til befaringsutvalget under dets befarings.

Erfaringene som formidles til oss er sterkt varierende: fra understreking av det positive ved at politikerne kommer ut til dem og det saken gjelder og slik får et realistisk bilde av hva det egentlig dreier seg om, til beklagelse over at politikerne i befaringsutvalget

mister av syne all prinsipiell tenking. De blir enkeltcase-orientert når alle enkeltinteressene kommer opp. ”De står i skogen og ser bare trær” – slik en av våre informanter uttrykte det. De varierte erfaringene kommer til uttrykk i følgende utsagn:

Erfaringer har vist at når politikerne kommer ut og ser hvordan det ser ut, så får de en helt ny forståelse for sakens realiteter, da er de ikke lenger så hengt opp i politiske prinsipper; det er derfor mange eksempler på at det har endret standpunktene i en sak.

Jeg har blandete erfaringer; fylkespolitikere har ikke skjønt rollen sin, de har ikke opptrådt som en stortingskomité på tur som er opptatt av de prinsipielle sidene. Har vært altfor kompromissorienterte, har dels ikke vært godt nok forberedt, og har dels vært altfor lite klar over rollefordelingen i forhold til grunneiernes (eller deres representanters – gjerne eks-politikeres) lobbyvirksomhet. Blant annet har lokal presse stilt opp. Det har vært uryddig.

3.0 Effektivitet i forsøksordningen

Før forsøket ble satt i gang, var det en klar forventning blant de fleste informantene at forsøket ville føre til tidsbesparing og en mer effektiv planbehandling. Hovedbegrunnelsene for dette var for det første at man trodde at en forventet dialog og samordning i en tidlig fase i prosessen ville gi beslutningen større legitimitet og dermed sikre en raskere gjennomføring. For det andre ble det påpekt at man ville spare tid i og med at Miljøverndepartementet sjeldnere trekkes inn i prosessene. Når en del av informantene ikke hadde tro på noen tidsbesparing, berodde det på at en ikke forventet at saksfeltet ville bli tilstrekkelig prioritert av fylkespolitikere samt at de trodde innsigelsessakene i mange tilfeller uansett ville bli anket til Miljøverndepartementet.

Som vi har sett tidligere ved gjennomgangen av tidsbruken i sakene, er det vanskelig å påvise noen særlig tidsmessig gevinst ved forsøket. Det skyldes blant annet den lille andelen av sakene som forblir uløste innsigelsessaker og dermed kommer til fylkestinget, men også nettopp på grunn av at så mange av sakene ankes videre til Miljøverndepartementet.

I ettertid er det fortsatt en klar majoritet av de informantene som i større eller mindre grad har vært involvert i forsøket i Akershus, som er positive til mulighetene for gevinster ved en slik desentralisert avgjørelse.

Mine erfaringer med saksbehandlingen når det gjelder effektivitet, tidsbesparing, o.l. er positive, fordi fylkeskommunen har vært sånn på alerten, ikke kastet bort noe tid i forhold til å få fram saken for fylkestinget. Spesielt i de sakene som ikke har vært anket. Tre grunner (til mer rasjonell/effektiv saksbehandling: i) tidsbruken, ii) mer grundig utredning (ikke så mye bingo, så tilfeldig i forhold til dumt dyrt, der sakene er helt avhengig av saksbehandler og/eller avdeling, iii) bedre beslutningsgrunnlag (flere sider ved saken er belyst, ikke venstre-håndsarbeid som ofte i den politiske behandlingen i MD)

Fylkeskommunen har vært interessert i å få tingene unna. Med møter i fylkestinget med 1-2 måneders mellomrom, setter dette et press på administrasjonen om å ha sakene ferdige i høvelig tid til fylkestinget. De sjeldne møtene i fylkestinget kunne imidlertid like gjerne forsinket prosessen i forhold til en behandling i Miljøverndepartementet som ”jo kan behandle saken daglig” - slik en informant uttrykker det. Hvis møtefrekvensen har satt fart i fylkeskommunen, er det slik sett et resultat av bevisste bestrebelser om å få saker raskt ferdig og ikke noe som ligger i strukturene. Det er lite som tyder på at ikke forsøket har vært prioritert i fylkeskommunen, og det er også flere som hevder at Miljøverndepartementet ser ut til å ha gitt skjerpet oppmerksomhet til ankesakene.

Miljøverndepartementet har behandlet sakene raskt; superraskt. Men det er klart – det innebærer jo et ekstra ledd, noe som kan bety en svekkelse i effektiviteten. Vil tro at det er mest effektivt med avgjørelse på fylkesleddet.

Et bidrag til effektiviteten i framdriften kan det også være at det synes å ha vært en tendens til at kommunene hopper over mekling hos fylkesmannen – en ”avstikker” som ofte tar en god del tid - og går direkte til den politiske behandlingen. Dette er ganske sikkert en manøver ikke bare for å spare tid, men kanskje også fordi kommunen har et håp om å få støtte for sin sak hos fylkespolitikerne. Et kanskje ikke alltid like uberettiget håp, siden det synes å være en utbredt oppfatning at fylkestinget noen ganger har vært for populistisk, det vil

si for positive overfor kommunene – eller som én uttrykker det: ”fylkespolitikkerne er av og til for feige”.

Til effektiviteten bidrar også at miljøvernavdelingen hos fylkesmannen mener å ha vært mer tilbakeholdne med innsigelsene gjennom forsøket, og hatt mindre kontakt med Miljøverndepartementet – av respekt for forsøket. Vi har foran (avsnitt 2.3) omtalt fylkesmannens begrunnelse for ikke å forfølge en innsigelse mot Rælingen kommunes kommuneplan nettopp på denne bakgrunnen. Det er også rimelig å anta at det kan være en større belastning å anke inn for Miljøverndepartementet under det nye regimet enn tidligere.

Dersom det kan pekes på positive sider ved et tiltak, finnes det som regel en motpost. Motposten i denne sammenheng synes først og fremst å være ivaretagelsen av nasjonale mål (noe vi skal komme tilbake til i neste hovedavsnitt). Denne motposten er det kanskje som får flertallet av lederne for fire regionale statlige myndigheter som vi ba svare på et spørreskjema, til å være helt eller dels uenig i påstanden om at denne aktuelle forvaltningsreformen vil føre til en mer *effektiv og rasjonell* planbehandling. Som vi ser av tabelloppstillingen, er det bare et lite mindretall av lederne i regional stat som sier seg enig i påstanden. Mest positive til fylkeskommunen som bidragsyter til mer effektivitet ved en slik reform, er – ikke uventet – fylkesrådmennene, men også blant vegsjefene er holdningen positiv. Syv av kommunene er enige, mens tre er uenige og tre nøytrale til dette spørsmålet.

Tabell 3.7 *En mer effektiv og rasjonell planbehandling med fylkeskommunalt ansvar? Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM	5	2					8
FRM					3	1	3
FMLAND	1	4	3	2		1	11
FMM	3	3	2				8
VEG	1	1	2	3	1		8
KOMM	2	1	3	5	2		13
Totalt	12	11	10	10	6	2	51

3.0 Hvilke interesser ivaretas gjennom forsøksordningen?

I førevalueringen svarte tre av fire statlige informanter på regionalt nivå at de trodde viktige nasjonale mål som jordvern og miljøvern ville bli svekket til fordel for lokale utbyggingsinteresser.

Informantene fra departementene hadde større tiltro til at de ulike faglige interessene ville bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Tre av fire informanter i fylkeskommunen hadde også forventninger om at fylkeskommunen ville klare å avveie de involverte interessene på en tilfredsstillende måte. Den fjerde informanten i fylkeskommunen trodde at nærings- og infrastrukturinteresser ville bli svekket til fordel for miljø- og kulturverninteresser. Tre av fire kommunale planleggere trodde ikke fylkeskommunen ville klare å ta tilfredsstillende hensyn til nasjonale mål, et standpunkt de ikke delte med sine lokale politikere. Politikerne mente at nasjonale mål ville bli tilfredsstillende ivaretatt under det nye regimet.

Hovedinntrykket fra våre samtaler med informanter i forsøkets slutfase er at politikerne på fylkesnivå har hatt som ledetråd å tilfredsstille lokalnivået, mens de har hatt vanskeligere for å utvikle en regional politikk. På spørsmålet om ”i hvilken grad blir det lokale skjønnet og særlige kommunale interesser ivaretatt?” er svarene positive.

Det er blitt bedre ivaretatt, kan klare å leve med [avgjørelsene]. Fylkestinget gir en bedre dialog med kommunene enn staten sentralt. MD hegner om de statlige interessene.

Kjenner egentlig bare til et par-tre av de lokale sakene. Der virker ting som de må være.

Det lokale skjønnet blir ivaretatt, selv i den konkrete saken, der kommunestyret fikk vedtak mot seg

OK, men godt nok?

Når spørsmålet går om ”forsøket har ført til at ”vesentlige regionale interesser” blir bedre ivaretatt?” viser våre informanter seg å være sterkt uenige. Flere sier direkte *nei* uten å utdype dette, mens andre uttrykker seg mer utfyllende:

Ja, i den grad det er en motsetning mellom kommune og fylke eller fylke og stat. Løsningene er ofte vel så gode.

Nei, først og fremst lokale interesser – det er de som når fram overfor fylkespolitikerne

Ja, men fylkespolitikerne har egentlig ikke tatt den regionalpolitiske rollen som de kunne tatt.

Skepsisen er enda større blant våre respondenter i spørreskjemamaterialet til at vesentlige regionale interesser kan bli bedre ivaretatt ved den ordningen som har vært forsøkt. To tredjedeler av de regionale lederne her helt eller delvis uenige i en slik påstand. Kommunene i Akershus er vesentlig mer positive. Blant disse er nærmere halvparten (helt eller delvis enige) og bare to av tre er uenige.

Tabell 3.7 *Hvordan stiller du deg til synspunktet om at en slik ordning vil føre til at regionale interesser blir bedre ivaretatt?*

Innans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM	3	3	1			1	8
FRM				2	1		3
FMLAND		6	1	3			11
FMM	1	5		2			8
VEG	1	3	3	2			8
KOMM	1	1	5	4	2		13
Totalt	6	18	10	13	3	1	51

Det ville vært underlig – etter det vi ovenfor har vist om fylkespolitikernes tilbøyelighet til å prioritere lokale interesser – om *forsøket har ført til at nasjonale interesser blir bedre ivaretatt*. De fleste svarer da også nei til dette, men det finnes også nyanseringer.

Nei – det ville vært rart hvis fylkespolitikerne skulle ivareta nasjonale interesser bedre enn departementet!

Ja, fordi kommunen har ikke sluppet fullstendig fram med sine egne argumenter. AFK har vært bedre til å ivareta RPR for areal-og-transport og natur-og-miljø, som strandsone-RPR'en. Dét har ikke kommunene vært i stand til. Dette gjøres ikke [ivaretagelse av nasjonale interesser] noen andre steder enn i AFK.

Miljøverndepartementets rolle i planbehandling kan være som partsinteresse for miljøverninteresser eller som nøytral konfliktløser

(som ankeinstans). Hva departementet er, er våre repondenter uenige om både i Akershus og i spørreskjemaundersøkelsen.

På spørsmålet om Miljøverndepartementet i ankesakene fungerer mest som miljøverninstans eller som samordnende konfliktløser er oppfatningene blant annet:

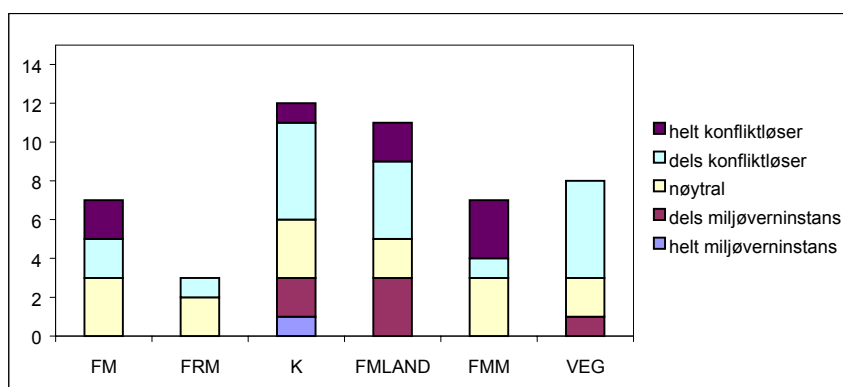
Ikke nøytral, heller som miljøverninstans

MD er ikke ekstremt sektoriserende.

Det er helt avhengig av hvor saken havner. Men forsøket har skjerpet MD som konfliktløser. Der har MD vært litt utakknemlig i forhold til AFK. De har ikke sett hvor mye forsøket har betydd – lært og gjort for dem.

Stort sett som konfliktløser. MD har generelt vært flink i forhold til det evige dilemmaet mellom å ivareta særlige miljøverninteresser og overordnet samfunnsplanlegging. Med noen pluss og minus'er klarer de stort sett det siste.

Figur 3.1 *MDs rolle – som miljøverninstans eller samordnende konfliktløser? Antall bak hver oppfatning. Etter instans*



I Figur 3.1 ser vi det samme spørsmålet fra spørreskjemaundersøkelsen der vi ser at MD vurderes først og fremst som en samordnende konfliktløser i ankesakene, det er det over halvparten av respondentene som mener. Det er bare én kommune som mener at MD fullt ut er en ivaretaker av miljøverninteressene alene, mens i alt 15 (av 51) mener MD er i en nøytral posisjon i forhold til disse rollene.

Hvis avgjørelser i MD benyttes som indikator på fylkespolitikernes ivaretagelse av nasjonale interesser, overprøver MD fylkestingets avgjørelse i fire av de åtte sakene som ble anket (Gardermoen, Fornebu, Dobbeltspor og Metro/Maxi). I to av disse sakene var fylkestinget enig med sin administrasjon (Fornebu og Metro/Maxi).

Vi har beskrevet disse to sakene nærmere i kapittel 2 og i vedlegg 5. Det er i disse to sakene lett å forstå begge parter – både Miljøvern-departementet og fylkestinget/fylkesadministrasjonen. Fra departementets side argumenteres det med fare for delegitimering av kjøpesenterstoppen om saken (Metro/Maxi) slipper gjennom i tråd med fylkets anbefaling og vedtak, og med at 500 boliger (Fornebu) representerer et antall boliger som er uvanlig stort til en enkelt plan å være. Fra fylkets side er perspektivet i Metro/Maxi-saken ikke vern om kjøpesenterstoppen, men rett og slett å prøve å gjøre noe med et senter som sårt trenger opprustning, og som dessuten er et viktig ledd i regionens senterstruktur²⁴. I Fornebu-saken er fylkets perspektiv ikke de fem hundre boligene som et stort antall boliger, men som en liten (10 %) påplussing på et allerede stort tall.

I de to andre sakene som ble overprøvd av MD (Dobbeltspor og Gardermoen), var fylkestinget i utakt med sin administrasjon. I disse sakene kan vi vanskelig se det annerledes enn at fylkesrådmannen tolket statlige retningslinjer og interesser på en rimelig måte. Det ville vært underlig om ikke MD hadde grepet inn og overprøvd fylkestingets ganske sterkt lokalorienterte vedtak. I disse to sakene levde ikke fylkestinget opp til den tilliten organet er gitt gjennom forsøket. Det gjorde vel fylkestinget heller ikke i saken om Rælingen kommuneplan, der klare nasjonale interesser som Markagrensen og en arealpolitikk i tråd med RPR-SAT, utfordres gjennom fylkestingets vedtak. Vedtaket var også i strid med nylig vedtatt fylkesplan. Fylkesrådmannen var her – som i de fleste andre konfliktsaker – i overensstemmelse med nasjonale interesser og støttet innsigelsen. Vegene kunne her ligge åpne for en anke, men fylkesmannen fant ikke å ville gjøre det av hensyn til forsøket (se sak 11, side 108).

På spørsmålet ”har forsøket styrket de folkevalgte rolle i konfliktløsning?”, er svarene blant annet:

Ja, fylkespolitikere har fått til konfliktløsning i en del saker. For eksempel i senter-utbyggingen i Lørenskog

²⁴ MD var også for utvikling av det eksisterende senteret, men mot den store økningen i detaljhandelsarealet. Pressemeldingen fra MD om ankebehandlingen erklærte Ja til sentrumsutvikling og Nei til kjøpesenterutvidelse.

(Metro-maxi) ville nok fylkesrådmannen hatt identisk oppfatning som fylkesmannen hvis ikke det hadde vært for den politiske behandlingen. Samtidig har det vært mye populisme. Gode saker har vært Hvamodden og Snarøya (Ropern) – i disse sakene fant fylkesrådmannen løsningen, selv om det er fylkespolitikere som sitter igjen med palmebladene.

Ja, et godt eksempel er Fornebu-saken.

Ja-tja. Det har også noe med legitimitet å gjøre. De folkevalgte er bedre til å løse konflikter. Løsninger er blitt godt mottatt lokalt.

Tja, neppe. De lytter primært til kommunene. Forhandling og mekling har normalt (før forsøket) fungert som reell konfliktløsning; det var bedre før, var mer prosess, som gjorde at saker ble avgjort uten innsigelse. Nå styrer kommunene ofte direkte inn mot fylkestinget, for å påvirke politikere direkte.

På spørsmålet om forsøket har tydeliggjort arealplanlegging som et politisk tema, gir informantene uttrykk for:

Ja, i høyeste grad, det er de eneste sakene som virkelig har temperatur (på vegne av lokale grunneierinteresser, fra det knappe flertallet av H- og FRP-politikere). I det hele tatt det å være imot forsøket, har hatt høy temperatur.

Ja, absolutt. Lokalavisene har vært med, pressen har vært til stede på befaringsutvalgsmøter. I forhold til MDs håndtering, så er det nesten ikke snakk om samme debatt. Dette har gitt muligheter for lokaldemokrati. Den demokratiske dimensjonen er blitt styrket.

Ja, men det burde vært enda mer politisert. Har ikke vært fokusert nok. Politikere har vært usynlige som regionalpolitikere, den rollen må utvikles, har ikke vært god nok.

Ja, det har klart gitt fylkespolitikere en høyere bevissthet på det

Arealplanlegging har da alltid vært et politisk tema!

Vi fikk også fram noen synspunkter på om fylkesplanen (eventuelt fylkesdelsplaner) var blitt tillagt større vekt som følge av forsøket:

Tja, sett i sammenheng med miljøvernforsøket, så er kravet økt til forutsigbarhet; det regionale nivået må nå dokumentere før konflikt - det vil si forankre argumenter i fylkesplaner eller fylkesdelplaner. Men noen synes at FP/FDP og alle planer er forferdelig. Men fylkesplanen lages nå virkelig i samarbeid med kommunene og under politisk styring. Men henvisninger (til fylkesplanen) pirker en del i sårene - om fylkeskommunen om overkommune.

Fylkesplanen er basisen for all fylkespolitikk. I [en sak i x kommune] var fylkespolitikere imot sin egen fylkesdelplan, men beslutningen var annerledes enn i fylkesdelplanen. Likevel var fylkesdelplanen styrende, flertallet i fylkestinget gikk i mot. Mens fylkesplanen gikk mer på generelle retningslinjer.

Ikke av fylkeskommunen, men av fylkesmannen! Men det er ikke sikkert, vet ikke helt om dét er et resultat av forsøket.

Ja, - tror at de har fått øynene opp for fylkesplaner og fylkesdelplaner nå.

3.0 Kompetanse og arbeidspress i fylkeskommunen

Spørsmålet om fylkeskommunens kompetanse til å håndtere avgjørelsen av innsigelsessakene, er vesentlig for evalueringen av forsøksordningen. I sin søknad om å få gjennomføre planforsøket argumenterte Akershus fylkeskommune eksplisitt med at denne kompetansen var god nok på regionalt nivå. Det er samtidig blitt pekt på at det allerede er et stort arbeidspress i fylkeskommunen når det gjelder planleggingsoppgaver. Det er derfor naturlig å se kompetanse- og arbeidspressspørsmålene i sammenheng.

Spørsmålet ble også berørt i førevalueringen der det ble framhevet at fylkeskommunen generelt – men kanskje særlig Akershus fylkeskommune spesielt – faktisk hadde god nok kompetanse. Det samme spørsmålet ble reist i etterundersøkelsen både i informantintervjuene og gjennom spørreskjemaundersøkelsen til regionale hovedaktører i alle fylker. Det som ble trukket fram av flere i denne runden, var spesielt den faglige eller administrative kompetansen. På spørsmålet

”har fylkeskommunen tilstrekkelig kompetanse til å håndtere innsigelsessaker på en god måte?”, var svarene blant annet:

Administrativt – ja!

Administrasjonen har det, men politikerne driver med venstrehåndsarbeid og jobber som lokale bygningsråd.

Faglig sett har sakene vært behandlet på en god og grundig måte.

Ja, administrasjonen har kunnskap og faglig innsikt; en kan ikke fraskrive fylkeskommunens tjenestemenn kompetansen. Fylkeskommunen har jo faktisk bygget opp en god kompetanse, de har mange flinke folk. Men – de har ikke kompetanse nok til å kunne *avgjøre* saker.

Nei – i hvert fall ikke i måten de bruker [kompetansen] på, fylkeskommunen har på en måte satt seg sin egen agenda.

Samtidig ble det nevnt at ”...fylkesmannen og fylkeskommunen har egentlig dobbelkompetanse i plansaker”. Spørsmålet bør følgelig nyanseres i forhold til om det dreier seg om en *regional* kompetanse til å avgjøre innsigelser eller om en spesifikk *fylkeskommunal* kompetanse.

Svarene som kom fram i spørreskjemaene, fordelte seg som i Tabell 3.8 i forhold til instans som uttalte seg.

Tabell 3.8 *Oppfatning om fylkeskommunens kompetanse til å håndtere innsigelsessakene. Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM		2	5			1	8
FRM				1	2		3
FMLAND	2	6	2	1			11
FMM	1	5	2				8
VEG	1	3		4			8
KOMM		1	4	4	4		13
Totalt	4	17	13	10	6	1	51

Fylkesrådmennene og åtte av kommunene som har svart, er enig i at fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse til å kunne håndtere

innsigelsessakene på en god nok måte. Også vegsjefene er relativt velvillige. Vi legger også merke til at fylkesmennene er noe mer positivt innstilte enn sine fagavdelingssjefer innen miljøvern og landbruk. Fem av syv fylkesmenn (som har svart) stiller seg nøytrale i spørsmålet. Alt i alt er det 16 (av 51) som er helt eller dels enig i at fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse, 13 er nøytrale og 21 som er helt eller dels uenig. Respondentene fra kommunene i Akershus er klart mer positive enn representantene for regional stat.

Arbeidspress

Fylkeskommunen har hatt – og har fremdeles - ett spesialengasjement for å følge opp forsøksordningen særskilt. Dette har gitt forsøket en særlig grundig dokumentasjon og som dessuten har utgjort et verdifullt grunnlagsmateriale for evalueringen.

Spørsmålet om denne ordningen har medført økt arbeidspress i fylkeskommunen er tosidig. På den ene siden kan det være fordelaktig å framheve det økte arbeidspresset for fylkeskommunen ved å ha påtatt seg forsøksordningen, for å vise økt arbeidsbelastning og avlastning av andre instanser. Samtidig kan det å ”innrømme” økt arbeidspress innebære kritikk for å ha tatt på seg for mye og latt det gå ut over andre oppgaver. Begge resonnementene er til stede i følgende sitater:

Ja – det er klart blitt mer å gjøre; det har utgjort ett årsverk ekstra [...]. Dermed er mye ressurser blitt spart både hos fylkesmannen og i departementet. Og det har gitt bedre beslutninger.

Nei, det [forsøket] har ikke forandret situasjonen for andre arbeidsoppgaver. Det har ikke påvirket den øvrige virksomheten, fordi det har vært egen bemanning, en egen saksbehandler.

Men forsøket involverer selvfølgelig den fylkeskommunale virksomheten på nye måter som går utover den spesialengasjertes arbeidsoppgaver. Og at det faktisk avlaster andre instanser, kommer også fram i informantintervjuene:

[...] befaringsutvalget er nytt, det tar en del mer tid. Også miljøvernavdelingen bruker mer tid, særlig på befaringsutvalget. Men samtidig har miljøvernavdelingen nå fått færre saker.

Det har nok blitt en noe økt arbeidsmengde, saker har jo aldri gått helt opp til fylkestinget før.

Også sterke kritikere – til forsøksordningen og/eller fylkeskommunen – uttaler seg om arbeidspresset:

Fylkeskommunen elsker jo arbeidspres; de vet ikke hvor de skal gjøre av alle byråkratene sine nå (etter at de mistet sykehusene). Men i selve forsøket hadde de jo innleid hjelp.

Alt i alt viser likevel både informantintervjuene og spørreskjema-svarene at synspunktene er nokså nyanserte i forhold til spørsmålet om regional kompetanse i forhold til håndteringen av innsigelsesakene. Det lar seg besvare - til dels - uavhengig av de politisk prinsipielle standpunktene til miljøvern- og plankompetanse på regionalt nivå i fylkeskommunal eller fylkesmannens regi.

3.0 Bør det mekles – og hvem bør mekle?

Mekling under fylkeskommunal avgjørelsesmyndighet

Spørsmålet om meklingsfunksjonen har stått sentralt i forsøket. Det kan både være et spørsmål om mekling i det hele tatt er en hensiktsmessig forordning, om når det mekles og ikke minst om hvem som bør mekle.

Oppfatningene har vært delte i forhold til at meklingen under forsøksordningen – som før - har foregått hos fylkesmannen. Det synes å være relativt stor oppslutning om at selve meklingen har vært nødvendig: ”...*innsigelsesakene var avhengig av mekling*”. Enkelte – fylkeskommunale representanter – mener at fylkeskommunen også burde hatt meklerrollen fordi det der ”[]...*kunne foregått en direkte diskusjon med avgjørende myndighet*”.²⁵

Samtidig er det pekt på at selv om meklingen har foregått som før, har meklingen fått en annen karakter under forsøket:

En del kommuner har sett fylkesmannen som uinteressant i løpet av forsøket, noe fylkesmannen har reagert på siden det klart har svekket nasjonale interesser. Kommunen har ikke brydd seg om fylkesmannens uttalelser. Meklingen har vært viktig (har de fra fylkesmannen trodd), men kommunene går nå bare rett til fylkeskommunen. Før var mekling og forhandlinger reelle – som konfliktløsning,

²⁵ Fylkesmannen mente også før forsøket ble satt i verk, at meklingen burde ligge der hvor beslutningsmyndigheten ble lokalisert

der også fylkeskommunen jo deltok som planfaglig veileder.

Meklingsmøtene hos fylkesmannen er blitt opplevd som så vel oppklarende som rene formaliteter:

- mest som en formalitet, men det er kanskje vanlig? Hadde inntrykk av at det virket nokså fastlåst, og at partene stilte med bundet mandat. Det var ikke lett å få partene i bevegelse – selv om det nok også skjedde.

I det vesentligste var de oppklarende og avklarende. Det var reell mekling, hvor saken virkelig kom videre. Men noen saker burde ha kommet - og burde hatt muligheter til å komme - videre også uten mekling. Et problem er at administrasjonen stiller uten mandat.

På spørsmålet om meklingen i dag fører til at saken blir raskere behandlet (enn uten mekling), er – de igjen sprikende - svarene blant annet:

Nei, uten mekling hadde det nok tatt kortere tid.

Nei, tvert imot. Fylkesmannen er et forsinkende ledd, der virker det som om det er et hav av tid.

Ja, det har gjort det hele mer effektivt. Meklingen har brakt sakene videre, og har fungert produktivt.

Ja, fylkesmannen har vært raskere enn både fylkestinget og departementet, fylkesmannen har prioritert å få sakene unna.

Eller den mer nøytrale:

Tja, men uten mekling blir jo det hele helt fastlåst.

På spørsmålet om meklingen har ført til bedre løsninger - faglig og/eller politisk, er svarene i mindre grad enten et ”ja” eller et ”nei”:

Den [meklingen] har jo ikke akkurat gjort noen skade – men har antakelig fått mindre betydning etter hvert.

Det skjer ofte kompromisser. Tingene går sin skjeve gang.

- har litt for lite materiale til å kunne trekke generelle slutninger, men for eksempel i strandsone-saken i x-kommune, var det meklingen som ga saken et løft videre.

Det var et eksempel på en mekling som ivaretok både lokale og regionale interesser.

Tja, men mekling kunne vært unngått. Det er et kinkig spørsmål [...] men tror nok at meklingen har påvirket saken i gunstig retning.

Meklingen har kanskje en fenderfunksjon?

Tja, faglig bedre? – er litt usikker, det blir særlig bedre politisk. Kommunenes resultater er oftest basert på et faglig skjønn, men noen ganger er det to faglige alternativer, og det er ikke alltid at et kompromiss på halvveien er det mest ønskelige, selv om det gjerne er det som er politisk akseptabelt.

Det aktuelle spørsmålet – som etter hvert er blitt mer hypotetisk – om at fylkesmannens rolle som mekler opprettholdes selv om avgjørelsesmyndigheten skulle legges til fylkeskommunen, ble også stilt i spørreskjema-undersøkelsen til regionale aktører i alle fylker.

Som vi ser av Tabell 3.9 er 31 helt eller delvis enig i spørsmålet, 11 er uenige og 8 nøytrale. Hvilken instans som svarer, er ikke så helt avgjørende for dette spørsmålet. Spredningen er stor for alle instanser, for eksempel er de tre fylkesrådmennene av ulik oppfatning. Kommunene i Akershus er sterkt splittet i oppfatningene her, selv om det bare er et mindre antall som er helt eller delvis uenig i at fylkesmannen fortsetter som mekler i et eventuelt nytt regime med fylkeskommunen som beslutningsmyndighet i innsigelsessakene.

Tabell 3.9 *”Bør fylkesmannen rolle som mekler opprettholdes hvis avgjørelsesmyndighet legges til fylkeskommunen?” Etter instans*

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	<i>totalt</i>
FM			1	2	4	1	8
FRM	1			1	1		3
FMLAND	1	1	3	5	1		11
FMM		2	1	1	4		8
VEG	1	1	1	2	3		8
KOMM	2	2	2	2	5		13
Totalt	5	6	8	13	18	1	51

Fylkesmannens rolle: dommer, part eller mekler?

Fylkesmannens ulike funksjoner i plansaker kan karakteriseres som *dommer*, som *forhandlingspartner* eller *konsensus-bygger* (Bjørnå og Jensen 2001). Eller med andre ord: fylkesmannen både *overprøver*, *overtaler* og forsøksvis *overbeviser* kommunene og regionale sektororgan gjennom sin rolle i plansaksbehandlingen (Nenseth 1994). At denne rollevekslingen ikke alltid er så enkel, viser følgende: ”...mekling er egentlig et fremmedelement, som setter fylkesmannen i en vanskelig situasjon”.

I selve mekler-rollen gir flere uttrykk for at det er konsensus-byggeren som er idealet, selv om synet på fylkesmannens rolle konkret er nokså forskjellig – igjen avhengig av informantenes ståsted:

Det varierer, men ”dommer” er ikke en oppgave i meklingen. Derfor har det mest vært ”konsensus-bygger”.

Poenget med mekling er å bringe partene sammen, og analysere problemstillinger, komme fram til løsninger. Fylkesmannen har i grunnen ingen av rollene. Men mekling er i seg selv en konsensus-greie.

Han [fylkesmannen] er aldri dommer, heller ikke så mye forhandlingspartner, men heller konsensusbygger. Én sak representerte et unntak: Avtjerna-saken der fylkesmannen var med som en av forhandlingspartnerne.

Jeg har særlig sympati for konsensus-bygger-rollen, sånn det bør være, men egentlig har fylkesmannen alle rollene.

Det synes ellers å være en allmenn observasjon at rolleutformingen vil variere med mekleren. Flere synes å mene at i Willoch-perioden var meklingen effektiv. Willoch hadde en kraftig dynamikk i retning av å få til løsninger. Willoch hadde ett mål med det han holdt på med og det var å få til en løsning – og da kunne han gjerne når han hadde satt fram et forslag si at det kan vanskelig tenkes at det vil bli noe annet eller bedre resultat om dere lar saken gå til departementet – men, kunne han legge til, det som er sikkert er at det vil ta et par år ekstra tid.

Miljøverndepartementet ser generelt – uavhengig av forsøket – fylkesmannens rolle i behandlingen av konfliktsaker som svært verdifull. Fylkesmannens oversendelse av saker med saksframstilling, eventuell meklingsprotokoll og med fylkesmannens anbefaling i saken gir MD verdifull informasjon for den videre saksbehandling.

Vi har foran konstatert en tendens til at kommunene går utenom fylkesmannen og mekling og direkte til fylkeskommunen. Det gjør bruk av meklingsinstituttet sjeldnere. Samtidig registrerer vi at fylkeskommunen i sin saksbehandling agerer i noen grad som mekler og kompromissmaker. Særlig tydelig har dette vært i de to strandsonesakene i Asker og Bærum (Hvamodden og Roperen). I disse sakene arbeidet fylkeskommunens administrasjon fram løsninger andre enn de opprinnelig vedtatte og fikk disse akseptert av så vel fylkesting som departement (den ene av sakene ble anket og anken avvist).

Synspunkter på mekling generelt

Meklingens funksjon i forsøket kan med fordel ses i lys av oppfatninger om mekling generelt. Vårt empiriske materiale viser gjennomgående at meklingsfunksjonen synes å ha sin berettigelse. På spørsmålet "hva er din generelle holdning til bruk av mekling – positiv eller negativ?" veksler svarene fra Akershus-informantene fra "veldig positiv" til at meklingen er "grei, for man kan ha behov for nedkjøling – eller hjelp" og tilsvarende: "...greit at den er der; når man først kommer i den situasjonen, er meklingen løsningen for å prøve å komme fram til enighet". Et par kritiske røster finnes imidlertid også – illustrert ved utsagn som: "...[meklingen] burde egentlig ikke opprettholdes" og "...mekling er en for passiv prosess".

Spørreskjema-informantene er enda mer unisone i sin positive vurdering av meklingsfunksjonen. Bare én kommune er negativ, 43 av de som har svart er helt eller dels positive.

Tabell 3.10 "Hva er din generelle holdning til bruk av mekling – negativ eller positiv?". Etter instans

Instans	<i>helt negativ</i>	<i>dels negativ</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels positiv</i>	<i>helt positiv</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM				2	5	1	8
FRM				1	2		3
FMLAND			1	6	4		11
FMM				2	6		8
VEG				5	3		8
KOMM	1		5	1	6		13
Totalt	1		6	17	26	1	51

Men som påpekt, innebærer ikke nødvendigvis meklingen selve løsningen på en sak, i og med at det har vært mulig å anke saken

videre. Én informant reiser selv spørsmålet om meklingen er en tilstrekkelig prosess til å finne fram til omforente regionale interesser, og svarer selv: ”... noe har da latt seg løse, og selv om det er skjedd en utvikling hos fylkesmannen, er det likevel Miljøverndepartementet som har avgjort”. Det leder oss over til å se nærmere på ankemuligheten i forsøksordningen.

3.0 Ankemuligheter og avgjørelser i Miljøverndepartementet

I intervjuene i forsøks- og referansefylkene spurte vi om informantene opplevde at avgjørelsene fra MD ofte var urimelige, eller om de var til å leve med²⁶. De fleste har stort sett vært tilfreds med MDs avgjørelser, noe som kommer til uttrykk i det følgende:

Til å leve med – og de er blitt bedre. Men ett unntak var Fornebu – som var et urimelig dolkestøt, i en sak det hadde gått prestisje i.

Til å leve med. Ved forskjell mellom regionalt nivå og departementet er forskjellene såpass små. Men Fornebu-saken var spesiell, Bærum kommune og fylkeskommunen hadde en forskjell på 500 boliger, en altfor liten forskjell til å gjøre noe poeng av.

De er sånn passe, jevnt over ok.

Én informant nyanserer spørsmålsstillingen og gir uttrykk for at avgjørelsene faller noe ulikt ut, avhengig om det er kommunen eller andre instanser blir overprøvd (det interessante her er også at det ikke er en fra kommunen som uttaler seg):

[Avgjørelsene er] for noen urimelige, for noen til å leve med. Hvis kommunen vinner fram, så kan statlige etater leve med det. Kommunen får atskillig mer trøbbel [om den blir overprøvd]. Et eksempel er Luftfartsverket ved arealinnsigelsene på Gardermoen, der kommunen ble overstyrt, noe som skapte mye frustrasjon

Men som Miljøverndepartementet selv gir uttrykk for, så er det ”... ikke akkurat noe stort oppmøte til departementet med sinte delegater, så det kan ikke være så ille”.

²⁶ Her fikk vi fikk vi i et intervju påpakning for å ha tatt i bruk et *vel* sterkt uttrykk – ”til å leve med” - i spørsmålsformuleringen.

Under forsøksordningen har også ankemuligheten vært opprettholdt – det vil si at saken, etter avgjørelse i fylkestinget, har kunnet bli anket inn for Miljøverndepartementet fra så vel kommunens som fra innsigers side. Vi spurte informantene om hvordan de vurderte muligheten for å anke inn for departementet. Så de det som en tilstrekkelig sikkerhetsventil for å ivareta lokale og statlige interesser? Enkelte var positive:

Det har vært en sikkerhetsventil både for lokale og statlige interesser. Sentral-stat har etter hvert skjønt en del. Forsøket har fungert som en læringsprosess for dem - i å se konsekvensene av faktisk å ha en regional myndighet.

Ja , men det ville vært en fordel hvis porten ble gjort noe trangere. Men når det er strid mellom nasjonale og lokale interesser, *må* det til.

Det har vært helt nødvendig med ankerettighetene i forsøket.

Men noen er mer lunkne:

Tja, vet ikke helt. Det har vært godt at muligheten har vært der i forhold til nasjonale interesser. [...] Ankemuligheten har antakelig også fungert skjerpene på fylkeskommunen.

Tja, det er jo én måte å gjøre det på.

MD kan alltid kalle inn saker.

Mens andre er direkte imot ankemuligheten:

Nei. Partene burde ikke hatt den muligheten. Det kan være grunn til å være bekymret over overlast. Miljøverndepartementet burde heller kunne kalle inn partene.

Partene har vært altfor raske med å løpe til Miljøverndepartementet.

Nei. Det gjør det mulig med omkamp, noe som er uryddig. Det gjør at forsøket ikke blir helt reelt.

I forhold til fortsatt ankeadgang, ble det i fjorårets oppgavefordelingsmelding (St.meld. nr. 31 (2000-2001)²⁷) foreslått følgende:

Miljøverndepartementet må fortsatt ha adgang til å kalle inn planer for vurdering i særskilte tilfeller, etter eget initiativ eller på vegne av andre departementer.
Kommunen [vår kursivering] kan anmode Miljøverndepartementet om å innkalle en plan dersom vesentlige kommunale interesser er tilsidesatt ved endelig godkjenning av planen.

Derfor spurte vi i våre intervjuer hvordan informantene vurderte den nye ankeregelen - at den bare skulle gjelde for kommunene, og fikk blant andre følgende svar:

Det virker pysete, også statlige etater burde kunne anke.

Det er nytt for meg, men det virker som en lurvete regel. Prinsipielt, når noe er på regionalt nivå, bør det kunne heves, på grunn av rettsikkerheten.

Statlige verk burde ha ankerett.

Det var overraskende, men selvfølgelig bra for kommunene, det styrker lokaldemokratiet.

Også våre landsomfattende regionale aktører fikk dette spørsmålet (men ikke kommunene²⁸) der fire av fem krysset av for at de var *uenige* i at denne ankemuligheten bare skulle gjelde kommunene.

²⁷ Det var ved behandlingen av denne det ble vedtatt å gjøre forsøksordningen til en permanent løsning for hele landet, et vedtak som regjeringen 11.02.02 signaliserte at den vil foreslå omgjort.

²⁸ Siden tidspunktet da kommunene fikk spørreskjema var etter Regjeringens tilbaketrekning av oppgavefordelingsmeldingen, hadde gjort det (i hvert fall inntil videre) uaktuelt med desentralisert fylkeskommunal avgjørelsesmyndighet som en allmenn reform.

Tabell 3.11 ”Er du enig i den nye ankeregelen – at det bare er kommunen som har anledning til å anke?” Etter instans på regionalt nivå

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	Totalt
FM	7					1	8
FRM	2				1		3
FMLAND	5	3	1	1	1		11
FMM	5		2	1			8
VEG	6	2					8
Totalt	25	5	3	2	2		38

I enda sterkere grad uttrykker disse regionale informantene sin markering av at det fortsatt bør kunne være mulig å *anke* saken til Miljøverndepartementet. 32 av de som svarte er helt eller dels enig i det, én fylkesrådmann er helt uenig og tre av kommunene er uenig (se Tabell 3.12).

Tabell 3.12 ”Bør det fortsatt være mulig å anke saker inn for Miljøverndepartementet?” Etter instans

Instans	<i>helt uenig</i>	<i>dels uenig</i>	<i>nøytral</i>	<i>dels enig</i>	<i>helt enig</i>	<i>ubesvart</i>	totalt
FM					7	1	7
FRM	1			1	1		3
FMLAND			1	4	6		11
FMM				1	7		8
VEG				4	4		8
KOMM	2	1	2	1	6	1	13
Totalt	1		1	11	21	2	51

3.0 Kommunenes synspunkter – avhengig av erfaring?

Til slutt i denne empiriske gjennomgangen skal vi se nærmere på Akershus-kommunenes vurderinger i lys av om de har hatt erfaring fra fylkestingsbehandling med sine plansaker. Det er grunn til å anta denne erfaringen vil påvirke kommunenes vurderinger av forsøket og

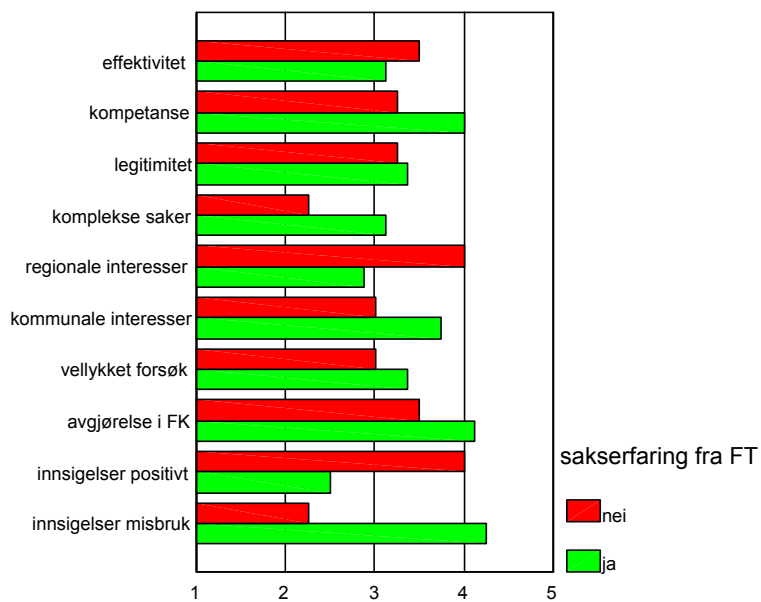
innsigelsesprosessen. Én kommune kommenterer egen erfaring og svar på spørreskjemaet på denne måten:

[Vår] kommune har bare hatt én sak som har vært avgjort i fylkestinget i forbindelse med dette planforsøket. [...] Vi hadde positiv erfaring med dette, da kommunen i forkant av avgjørelsen i fylkestinget fikk framlagt sitt syn overfor representanter for fylkestinget (befaringsutvalget), og at deres avgjørelse ikke ble anket. Vårt svar er da i lys av dette.

Figur 3.2 viser en oversikt over kommunenes vurderinger om fylkeskommunens håndtering av konfliktsaker, samt deres vurdering av innsigelsesredskapet mer generelt. Det er god tilslutning blant kommunene til at fylkeskommunen bør beholde avgjørelsesmyndigheten, og tilslutningen til dette standpunktet er størst blant de kommunene som har hatt saker til behandling i fylkeskommunen. Kommunene anser fylkeskommunen både å ha kompetanse og legitimitet til å gjøre en slik jobb og det er tilslutning til standpunktet om at behandlingen dermed kan skje på en effektiv måte.

Det umiddelbart slående er at de som faktisk har hatt saker i fylkestinget, har et negativt syn på innsigelser generelt og på at innsigelser er noe som i stor grad misbrukes. Interessant er det også å se at kommunene som har hatt erfaring med forsøket gjennomgående vurderer fylkeskommunens innsats som mer positiv enn de som ikke har denne erfaringen. Ett viktig unntak er i synet på regionale interesser – som ”erfaringskommunene” mener at fylkeskommunen ikke helt har ivaretatt. At fylkeskommunen gjennom forsøksordningen har vært kommunevennlig synes jevnt over å være oppfatningen blant de kommunene som direkte har vært berørt av forsøket.

Figur 3.2 *Akershus-kommunenes syn på forsøket. Etter erfaring fra konfliktsaker*



Gjennomsnittsverdi for grad av enighet 1:helt uenig 2: dels uenig 3: nøytral 4: dels enig 5: helt enig

4 Forsøkets forvaltningspolitiske dimensjoner og dilemmaer

4.0 Regionalisering og politisering – avgjørende dimensjoner

Avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker innebærer en avveining, en *samordning*, mellom i utgangspunktet motstridende interesser – mellom kommune og innsiger. Planforsøket i Akershus representerer en *desentralisering* og en annerledes *politisering* av arealforvaltningen: desentralisering fordi konfliktsaker i prinsippet avgjøres på regionalt nivå heller enn i Miljøverndepartementet; en annen politisering fordi den avgjørende instans skal være det direkte folkevalgte organet fylkestinget og ikke lenger et vedtak ved statsråden i Miljøverndepartementet. Kobler vi de to hoveddimensjonene ved forsøksordningen - desentralisert regionalisering og en ny politisering - får vi følgende firefeltstabell over mulige utfall, rent analytisk:

Figur 4.1 *Prinsipper for samordnet avveining og avgjørelsesmyndighet i konfliktsaker*

	<i>politisk</i>	<i>faglig-administrativ</i>
<i>sentral</i>	Miljøvernminister 1	2 Miljøverndepartement (Planfaglig administrasjon)
<i>desentral</i>	Fylkesting 3	4 Fylkesmann / Fylkeskommunens fagadministrasjon

Forsøket innebærer en desentralisering ved at det politiske ansvaret er flyttet fra Miljøvernministeren til fylkespolitikere (fra rute 1 til 3). Samtidig er det grunn til å markere den faglig-administrative arbeids- og oppgavedelingen som utvilsomt har spilt en betydelig rolle i forsøket. Mens avgjørelsesmyndighet, og arbeidet med forberedelse av vedtak, før lå i MD, har denne oppgaven gjennom forsøket blitt overlatt til fylkeskommunens administrasjon (fra rute 2 til 4). Det er også mulig å tenke seg at denne oppgaven ble lagt til fylkesmannen, ikke minst på bakgrunn av at selve meklingsfunksjonen - som i seg selv er en forebyggende samordningsrolle - ligger her.

Forsøket utspiller seg følgelig langs to forvaltningspolitiske dimensjoner: *hvem* - hvilken type instans - som skal stå for den integrerte avveiningen mellom ulike samfunnsinteresser, og *hvor* - på hvilket forvaltningsnivå - denne samordningen skal foregå. Spørsmålet er om evalueringen kan si noe prinsipielt om hvilken av dimensjonene som ser ut til å være mest avgjørende: desentraliseringen til regionalt nivå eller den nye formen for politisering? Gitt at forsøket har fulgt opp sine intensjoner og fungert tilfredsstillende for de involverte - skyldes det primært avgjørelse på et lavere, regionalt nivå, nærmere den beslutningen gjelder, eller at saken først og fremst er blitt gjenstand for politisk behandling på regionalt nivå? Vi mener å ha vist at det er den første forklaringen som har mest for seg.

Evalueringens hovedkriterier har vært å vurdere forsøket i lys av de to hovedintensjonene med ordningen: å prøve ut en mer effektiv plansaksbehandling og en mer rasjonell – ryddig og avklart²⁹ -

²⁹ – som innebærer forenkling ved at innslaget av dobbel administrering og dermed dobbelkompetanse er redusert, og at det er avklart for ”brukerne” hvilke instanser som faktisk har ansvaret for hva

arbeidsdeling mellom forvaltningsnivå og -instanser. Spørsmålene har vært:

- Hvordan bidrar desentraliseringen og politiseringen til å realisere forsøkets målsettinger?
- Hva har henholdsvis desentraliseringen og politiseringen ført til - utover en realisering av forsøkets intensjoner?
- Hvordan har henholdsvis desentraliseringen og politiseringen kommet konkret til uttrykk gjennom forsøksordningen og med hvilke utfall ("hovedfunn")?

I tillegg til måloppfyllelseevalueringen av selve forsøksordningen har oppdraget også gitt rom for en analyse av innsigelsesinstituttet som politisk virkemiddel, med vekt på ulike sider ved innsigelsesprosessen mer generelt.

Evalueringen har vært prosessorientert i den forstand at vurderingen av forsøket har tatt utgangspunkt i selve saksgangen og de involverte aktørenes roller og interesser i denne prosessen. Samtidig har den vært resultatorientert i og med at enkelte prosessuelle trekk ved forsøksordningen har fått særlig oppmerksomhet fordi de på ulike måter har vært avgjørende for utfallet:

1. for det første gjelder det *den regionale rollefordelingen* under forsøksordningen, med vekt på om saken kommer til mekling og om sakene ankes fra lokalt/regionalt nivå eller ikke
2. for det andre, forholdet mellom *forvaltningsnivåene*: hva skjer når saken *ankes* til overordnet forvaltningsnivå, til Miljøverndepartementet
3. for det tredje, forholdet mellom *fag og politikk*: mellom administrativ innstilling (fra fylkesrådmannen) og politisk avgjørelse (i fylkesutvalg og fylkesting)

4.0 Evalueringens hovedfunn

Vellykket forsøk

Vår hovedkonklusjon er at forsøket i Akershus har vært vellykket, i den forstand at det har gitt resultater i tråd med forventningene og stort sett til fordel for de berørte partene. Det skjer en effektivisering i form av at saker har kortere veg fram til endelig vedtak, og ordningen innebærer på enkelte - men ikke alle - måter en mer rasjonell ansvars- og arbeidsdeling mellom de enkelte instansene. At samordningen skjer regionalt bidrar til en mer rasjonell konflikthåndtering av plansakene,

mens det at flere fylkesinstanser har ulike roller i denne planprosessen under forsøket gjør det ikke. Fylkeskommunen har vist seg administrativt i stand til å forvalte det ansvaret enheten er blitt overlatt i og med forsøket, samtidig som de andre involverte aktørene i plansaksbehandlingen i stor grad har hatt respekt for forsøket og dets intensjoner. Fylkespolitikkerne har ikke i samme grad som administrasjonen maktet å utvikle en regional politikk som avveier nasjonale og lokale interesser. Hovedinntrykket fra våre samtaler med informanter i forsøkets slutfase er at politikkerne på fylkesnivå har hatt som ledetråd å tilfredsstille lokalnivået. Kommunene ser ut til å ha konstatert dette og viser en tendens til å hoppe over mekling hos fylkesmannen – en ”avstikker” som ofte tar en del tid – og gå direkte til den politiske behandlingen i fylkeskommunen.

I vurderingen av forholdet mellom den administrative og den politiske behandlingen i fylkeskommunen, er det grunn til å understreke at kunnskapsgrunnlaget og kompetansen faglig-administrativt synes å være nokså felles på tvers av forvaltningsnivåer og -instanser. Det faglige saksgrunnlaget ser ut til å være mer universelt og ha større allmenn gyldighet enn hva en strategisk interessehevding og etatsvis posisjonering gjennom enkeltsaker skulle tilsi. Derfor finner vi da også svært ofte samsvar mellom fylkesrådmannens innstilling og innsigelsesinstansenes eller Miljøverndepartementets vurderinger. Det samme samsvaret finner vi ikke alltid mellom fylkets administrasjon og politikere. Fylkeskommunens fagfolk fungerer dermed med en større faglig fasthet og i mindre grad bare som et tilretteleggende politisk sekretariat for flertallsvedtak, enn hva noen kanskje kunne ønske – eller frykte.

Den ankemuligheten som ligger i forsøket, innebærer, som flere har påpekt, en uthuling av forsøksordningen ved at desentraliseringen til regionalt nivå og delegeringen til fylkeskommunen blir mindre reell. Det interessante er at ankemuligheten gjennom forsøket ble drevet fram fra fylkespolitikere – for å unngå at fylkeskommunen skulle opptre som overkommune. Samtidig har den vært begrunnet – av statlige organ – som en mulighet i forsøket for å sikre nasjonale interesser. Ankemuligheten har imidlertid kunnet redusere effektiviseringsgevinsten gjennom forsøksordningen siden saker som blir utsatt for anke tar lengre tid. Substansielt er det imidlertid ikke så store sprik mellom hva som skjer på fylkeshold eller i departementet med de sakene som går helt opp. Desentraliseringen gjennom forsøksordningen har opplagt spilt en rolle - vært reell - i og med at ankeinstansene i mindre grad enn ellers faktisk får medhold av Miljøverndepartementet. På samme måte som enkelte av innsigelsesinstansene har unnlatt å anke, ser det også ut til at

departementet er mer tilbakeholdent med å overprøve fylkeskommunen - av respekt for forsøket.

Fra formell til uformell mekling

Meklingen er et viktig, men samtidig tvetydig trekk ved innsigelsesprosessen. Paradokset er at mekling er noe alle er for og innser verdien av, samtidig som det i forsøket spiller en svært liten rolle. En forklaring kan være at meklingsfunksjonen for så vidt er ivaretatt i forsøket i og med at det i flere saker foreligger kompromisser utviklet av fylkesadministrasjonen før den avgjørende sluttbehandlingen i fylkestinget. Det konsensusfremmende prinsippet om "fullført saksbehandling" synes langt på vei å være fulgt i fylkesrådmannens innstilling. Forhåndsbekymringer over for mange fylkeskommunale roller gjennom forsøksordningen - noe som blant annet førte til at den formelle meklingsfunksjonen *ikke* ble lagt til fylkeskommunen - kan derfor neppe sies å ha blitt innfridd.

At det *ikke* har vært mye mekling - formelt sett - i fylkesmannens regi i forsøket, samtidig som fylkesrådmannen synes å ha ivaretatt meklingsfunksjonen uformelt, har alt i alt bidratt til en mer *effektiv saksgang* i forsøksordningen. Denne siden ved meklingen i forsøket ser samtidig ut til å ha bidratt til en mer *rasjonell arbeidsdeling* mellom de involverte instansene: en frivillig, men formell fase i saksprosessen er unngått blant annet for at kommunene skal slippe å forholde seg til for mange instanser på fylkesnivå, samtidig som selve den avveieende samordningsfunksjonen langt på vei ivaretas uformelt. Det er likevel vanskelig å si at denne ryddigere arbeidsdelingen er et resultat av selve forsøket. Snarere skaper forsøket en særlig ugunstig situasjon - ikke minst for kommunene - med atskilte fylkesinstanser med ulike funksjoner å forholde seg til i en og samme saksgang. Likevel har fylkeskommunen - i hvert fall administrasjonen - bøtt på situasjonen ved at den på en måte har tiltatt seg en meklingsrolle den faktisk ikke fikk gjennom forsøksordningen.

Mindre formell, men mer uformell mekling i forsøksordningen er opplagt et resultat av desentraliseringen - av det at selve avgjørelsesmyndigheten ble lagt til det regionale nivået. Men det kan vanskelig sies å være et resultat av den nye formen for politisering i og med at det til og med var det fylkespolitiske flertallet i fylkestinget som eksplisitt ønsket at fylkeskommunen ikke skulle ha meklingsrollen, men fremdeles la fylkesmannen inneha denne.

Denne vekten på uformell mekling og konfliktavklaring på forhånd som vi ser tilløp til i forsøket, er nærliggende å knytte til nyere former for politisk styring og innflytelse som legger mer vekt på aktiv og bred

deltakelse i planprosessene underveis enn etterskuddsvis formell inngripen. Tilsvarende tendens finner vi i at det for eksempel ofte er påpekt at varsel om innsigelse har en vel så viktig rolle som ”ris bak speilet” som den rent formaljuridiske betydningen av selve innsigelsen. Få varsler om innsigelse følges opp av formell innsigelse³⁰. Særlig utpreget har vi sett denne tilnærmingen i vegvesenets håndtering av konfliktsaker med kommunene (jf. vedlegg 6).

Sterk faglig og svak politisk samordning

Vi har i flere saker sett at fylkeskommunens administrative innstilling harmoniserer mer med øvrige forvaltningsinstanser, departement og regional stat, enn med oppfatninger hos egne politikere. Den fylkeskommunale faginstansen synes å ha en mer selvstendig rolle enn det å bare være en administrativ tilrettelegger for politisk behandling og beslutning. Det reiser spørsmål om rollefordelingen mellom faglige og politiske instanser og enheter, og problematiserer en del forutsetninger om forvaltningens funksjon og virkemåte som ofte tas for gitt. Én av disse er at samordning mellom motstridende samfunnsinteresser foregår - eller i hvert fall bør foregå - primært i *politiske* organer.

I lys av forsøket er det imidlertid vanskelig å se at det er denne samordnende - avveie og prioriterende - rollen fylkespolitikerne primært har tatt på seg. Det synes ikke alltid å være de politiske prinsipielle sidene ved en sak som har avgjort stillingstakingen. Det er blitt påpekt at de i flere sammenhenger ikke har ”sett skogen for bare trær”, eller at de - tilsynelatende uten nærmere overveielse - støtter den ene eller den annen part (det være seg kommunen eller grunneiere) uavhengig av hva sakene faktisk dreier seg om. Det betyr at mange av fylkespolitikerne ikke i så utpreget grad har tatt på seg den *regionalpolitiske* rollen som forsøksordningen forutsetter, i og med at det ikke først og fremst er et samlet, regionalt perspektiv de (eller rettere: et fylkespolitisk flertall) ser sakene i forhold til. Samtidig har vi sett at fagadministrasjon faktisk er i stand til å avveie og samordne, gjennom sine tilløp til fullført saksbehandling i innstillingene for den politiske behandlingen.

Det er for øvrig klare forskjeller mellom ulike partiers politikere i synet på eller holdningen til innsigelser. Enkelte partier er prinsipielt i mot innsigelser (det vil si at partiene er for å støtte kommunen i ett og alt). Det gjelder først og fremst Frp. Dette partiet har i alle innsigelsessakene i fylkestinget, gått imot innsigelsene (i alt 16 saker). Høyre er et annet parti som er skeptisk til innsigelser eller som gjerne

³⁰ Holsen, T. (1996). Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging. NIBR-rapport 1996:13

gir kommunenes standpunkt forrang. Bare i tre av innsigelsessakene i forsøket har Høyre støttet innsigerne. AP og Miljøpartiet de Grønne har sagt ja til innsigelsene i sju av sakene. Det samme har KrF gjort, mens de andre partiene opptrer som støttespillere for innsigerne hyppigere enn de sier nei.

Hovedaktørens rolle og innsats

Hvis vi fokuserer på de enkelte hovedaktørens rolle og innsats gjennom forsøksordningen, er det blant annet grunn til å legge merke til at:

- *Fylkeskommunens administrasjon* har gjort en god jobb med å tilrettelegge sakene for politisk behandling, både ved de løsninger den har arbeidet fram og ved den oppmerksomhet den har viet forsøket. Forsøket har i så måte avlastet så vel Miljøvern-departementet som fylkesmannen. I flere tilfeller har administrasjonen ført konfliktsaker videre til løsninger som har latt seg vedta, løsninger som også etter anke er blitt opprettholdt av departementet. Det er mulig å se fylkesadministrasjonens arbeid med en del av innsigelsessakene som reelt meklingsarbeid og som en i realiteten – om ikke i navnet – overtakelse av fylkesmannens meklingsfunksjon.
- Fylkeskommunen har hatt mindre innsigelsesaktivitet under forsøket enn i de foregående år. *Fylkespolitikkerne* har klart avveiningen mellom kommunale og statlige interesser i hovedsak på en god måte. Fylkestinget har i stor grad fulgt opp administrasjonens innstillinger, men har også i noen tilfeller gått sine egne – til tider uransakelige³¹ - veier. Noen av disse avgjørelsene er blitt overprøvd av MD. Det har imidlertid også skjedd med saker hvor anbefalingene fra fylkesadministrasjonen er fulgt opp av fylkestinget.
- *Innsigelsesinstansene* har vist hensyn til forsøket ved å være tilbakeholdne med å anke. Likevel har halvparten av konfliktsakene endt i Miljøverndepartementet. Bare halvparten av disse sakene igjen har endt med at ankeinstansen har vunnet fram. Det er en vesentlig mindre andel enn hva som har vært tilfelle i referansefylket Rogaland i forsøkets tre år.
- *Fylkesmannen* har opprettholdt sin innsigelseshyppighet under forsøket, men har i flere saker unnlatt å anke av respekt for forsøket. Fylkesmannen har som meklingsinstans vært mindre attraktiv enn under det tidligere regimet. Kommunene har sett

³¹ blant annet ved å ikke følge opp egen fylkesdelplan

vegen om fylkesmannen som en reell omveg når det er fylkespolitikkerne som sitter med det siste ordet. Da er fylkesadministrasjonen en rimeligere instans å forholde seg til.

- *Ankeinstansen*, Miljøverndepartementet, får god attest av våre informanter for rask behandling av ankesakene og for å være en samordnende konfliktløser i ankesaksbehandlingen.
- *Kommunene* er i noen grad misfornøyde med fylkeskommunen som vedtaksinstans i innsigelsessaker. De anser ikke fylkeskommunen for å ha legitimitet og heller ikke alltid kompetanse. Likevel går et flertall av kommune inn for at forsøket bør kunne videreføres.

4.0 Fra forsøk til reform – eller andre veger å gå videre

Prinsipielt og empirisk reiser forsøket noen problemstillinger som er høyst aktuelle for den framtidige debatten om regionalpolitikken videre skjebne.

I stortingsbehandlingen av fjorårets oppgavefordelingsmelding (St.meld. nr. 31 (2000-2001)) ble det vedtatt at forsøksordningen skulle bli en allmenn reform. Imidlertid har Regjeringen nylig (11.2.02) meldt at den vil komme tilbake til Stortinget med forslag om å endre disse vedtakene. Det er signalisert at miljøvern- og landbruksavdelingene forblir hos fylkesmannen og at det skal bli en ytterligere kommunalisering av fylkesmannens miljøvern- og landbruksoppgaver. Det er – til nå – ikke eksplisitt sagt noe om avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker. Likevel er det lite sannsynlig at den blir lagt til den (nå enda mer amputerte) fylkeskommunen. I Regjeringens pressemelding heter det eksplisitt at fylkeskommunene ikke skal ha rollen som overkommune.

I Akershus gir hovedtyngden av informantene sin tilslutning til forsøket og dets positive erfaringer, og vil ikke ha problemer med å anbefale at reformen gjøres permanent. Underlig er det da å oppdage hvor negative hovedtyngden av respondentene på fylkesnivået (lederne i regional stat) rundt om i landets mange fylker er. De er stort sett uenige med alle positive utsagn om den gjennomførte reformen i Akershus. De innrømmer i liten utstrekning fylkeskommunen legitimitet til å behandle innsigelsessaker, og de har liten sans for påstanden om at fylkeskommunen er den instans som best kan behandle komplekse innsigelsessaker. Det er også en majoritet som mener at fylkeskommunen ikke har kompetanse til å håndtere

innsigelsessakene. Derfor er det konsistent når et overveldende flertall av respondentene i regionale statlige enheter er helt eller delvis uenig i forslaget om at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker.

Kontrasten mellom det vi oppfatter som et vellykket forsøk, og dermed også som et forsøk med generaliseringspotensial, og motstanden mot en slik eventuell reform i det statlige regionale Norge overrasker. Overrasker gjør det også at fylkesrådmennene er de som i desidert minst grad har tatt seg tid til eller sett verdien av å delta i vår kartlegging – hvis de faktisk er opptatt av spørsmål som berører fylkeskommunens regionalpolitiske rolle framover.

Av de minst syv ulike modellene³² for organisering av regionalnivået som oppgavefordelingsutvalget og den senere meldingen opererte med, er det én av de modellene som utvalget den gang vurderte som mindre realistisk, som nå synes å ha fått en ny aktualitet, nemlig ”enhetsfylkemodeellen”³³. Det vil si en sammenslått fylkesmann³⁴ og fylkeskommune med felles administrasjon, der enten fylkestinget *eller* fylkesmannen er øverste organ, og der oppgavene er sortert i en statlig del (legalitetskontroll og sivilrett) og en fylkeskommunal del (oppgaver som krever regional- eller lokalpolitisk kontroll). Hovedpoenget skal være en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå, blant annet fordi det er visse tilløp til parallelle fagavdelinger både i fylkesmannens og fylkeskommunens regi. Det gjelder ikke minst i forhold til miljøvern- og plansaksbehandlingen. Som det heter i oppgavefordelingsmeldingen:

³² Oppgavefordelingsutvalget vurderte blant andre:

- ”landsdelsmodellen” – med langt større ansvar, myndighet og område enn dagens fylkeskommuner

- ”regionmodellen” – et folkevalgt regionalt nivå som dagens fylkeskommune

- ”tonivåmodellen” – med ”stat” og ”kommune” der dagens fylkeskommune avvikles

- ”geografisk differensierte fylkeskommuner og kommuner” – ut fra varierte regionvise forutsetninger

- ”subfylkemodeellen” – der fylkeskommunen er erstattet av mange mindre regionale enheter

- ”fylkesmannsmodellen” – der oppgaver fra dagens fylkeskommune overføres til fylkesmannen

- ”enhetsfylkemodeellen” – en sammenslått fylkesmann og fylkeskommune med felles administrasjon

³³ jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001) vedlegg 4

³⁴ - og kanskje også andre regionale statlige etater (statens utdanningskontor, fylkeslege, fylkesarbeidskontor, vegsjef, fiskerisjef)

En sammenslåing av den fylkeskommunale forvaltningen og fylkesmannsembetet, samt øvrige deler av den regionale statsforvaltning, kan bidra til rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen ved at innslaget av doble administrasjoner, og dermed dobbeltkompetanse, reduseres (vår understrekning).

Vi legger merke til at formålet er helt i samsvar med planforsøkets intensjoner. Modellen innebærer videre at publikum, kommuner og bedrifter får ett regionalt forvaltningsorgan å forholde seg til og fagkompetansen samles ett sted, noe som kan gi et styrket kunnskapsgrunnlag og et felles regionalt fokus for oppgaveløsningen. Det pekes på at ulempene med denne modellen først og fremst er av *prinsipiell* karakter: at det kan bli utydelige ansvarsforhold i hvilke oppgaver som utføres på vegne av staten - Regjeringen - og hvilke på vegne av et regionalpolitisk organ, og at det kan være problemer forbundet med at forvaltningsorgan "fører tilsyn med seg selv".

Med utgangspunkt i evalueringen av planforsøket i Akershus er det ikke vanskelig å kunne slutte seg til betraktningene rundt enhetsfylket som framtidig modell for den regionale forvaltningen. Som vi har sett, viser forsøket at det er fullt mulig å inneha en interesse- og konflikt-avveiene samordningsrolle regionalt, gjerne fullt utarbeidet og utredet og fremmet på et faglig-administrativt hold. Samtidig tilsier politiske legitimitetshensyn at den siste avgjørende beslutningen foretas av et (direkte eller indirekte) folkevalgt organ. Det siste tilfellet forutsetter regionalpolitikere som i mindre grad er opptatt av å støtte den ene eller den annen part uavhengig av sakens prinsipielle eller substansielle sider, men som snarere ser sin oppgave som grunnleggende *politisk*: ivaretagelse av det felles beste på regionalt nivå gjennom avveiningen av ulike samfunnshensyn og -interesser opp mot hverandre.

Litteratur

- Bjørnå, H. og Jensen, S. (2001): *Fylkesmannens rolle i arealplankonflikter – dommer, forhandlingsleder eller konsensussøker?*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, vol. 17, s. 291-321
- Holsen, T. (1996). *Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging*. NIBR-rapport 1996:13
- Kommunal- og regionaldepartementet: Pressemelding 08/2002, 11.02.2002
- Nenseth, V. (1994), *Miljøvern på fylkesnivå*, i *Lokalt miljøvern*, Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red.) Tano: Oslo
- Neumann H. J. (2000): *"Planforsøket i Akershus"*. Rapport til referansegruppemøte 29.11.00. Akershus fylkeskommune
- St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet, 30. mars 2001
- Stokke K. B.(1999): *Desentralisert avgjørelsesmyndighet i innsigelsaker. Før-evaluering av forvaltningsforsøket i Akershus*. NIBR-notat 1999:124

Forkortelser

A	Anke
AFK	Akershus fylkeskommune
FDP	Fylkesdelplan
FID	Fiskeridirektoratet
FK	Fylkeskommune
FLS	Fylkeslandbruksstyret
FM	Fylkesmannen
FMLAND	Fylkesmannens landbruksavdeling
FMM	Fylkesmannens miljøvernavdeling
FP	Fylkesplan
FT	Fylkesting
FU	Fylkesutvalg
I	Innsigelse
JBV	Jernbaneverket
K	Kommune
KDP	Kommunedelplan
KP	Kommuneplan
LFV	Luftfartsverket
MD	Miljøverndepartementet
OOF	Oslo og omegns friluftsråd
RA	Riksantikvaren
RPB	Rikspolitisk bestemmelse
RPR-SAT	Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging
STV	Statens vegvesen
SVA	Statens vegvesen Akershus
SVR	Statens vegvesen Rogaland

Vedlegg 1

Intervjuguide og oversikt over intervjuede

A. Intervjuguide

Effektiv og rasjonell planbehandling?

Hva er dine erfaringer med saksbehandlingen når det gjelder effektivitet, tidsbesparing, o.l.?

Hvis positiv: I hvilke ledd i planprosessen kommer gevinsten? Hvorfor? Hvis negativ – hvorfor?

Har forsøket økt fylkeskommunens arbeidspress – er det blitt mer å gjøre i forhold til tidligere arbeidsoppgaver?

Rasjonell arbeidsdeling mellom nasjonale og regionale politiske myndigheter?

Har fylkeskommunen tilstrekkelig kompetanse til å håndtere innsigelsessaker på en god måte?

- Eller politisk legitimitet til å håndtere innsigelsessaker på en god måte?

Oppfattes det som positivt at avgjørelsen i innsigelsessaker fattes av et direkte folkevalgt organ heller enn av et administrativt (og kun indirekte politisk) organ?

Har forsøket tydeliggjort at arealplanlegging er et politisk tema?

Har forsøket styrket de folkevalgtes rolle i konfliktløsning?

Har forsøket ført til at nasjonale interesser blir bedre ivaretatt

Har forsøket ført til at ”vesentlige regionale interesser” blir bedre ivaretatt?

Har fylkesplanen (eventuelt fylkesdelsplaner) blitt tillagt større vekt som følge av forsøket?

Er fylkeskommunen det organ som best kan behandle komplekse innsigelsessaker? (dvs. der det kommer innsigelser fra flere sektormyndigheter mot ulike deler av planforslaget) Hvorfor?

Har du synspunkter på Landbruksdepartementets overføring av innsigelsesmyndighet fra Fylkeslandbruksstyret til fylkesmannen?

Om mekling i innsigelsessaker

Hvordan fungerer meklingsmøter hos fylkesmannen?

Fungerer fylkesmannen som dommer, forhandlingspartner eller konsensusbygger?

Fører meklingen til bedre løsninger - faglig og/eller politisk?

Fører meklingen i dag til at saken blir raskere behandlet (enn uten mekling)?

I forsøket har meklingen foregått hos fylkesmannen på samme måte som før. Er du enig i dette, eller burde fylkeskommunen overtatt rollen som mekler? Har dette noen betydning for ditt syn på forsøket?

Hva er din generelle holdning til bruk av mekling – positiv eller negativ?

MDs arbeid med ankesakene

Er du enig i regelen i forsøket om muligheten til å anke saken til MD? Er dette en tilstrekkelig ”sikkerhetsventil” for å ivareta lokale og statlige interesser?

Hvordan vurderer du den nye ankeregelen – at den bare gjelder kommunene; hvorfor?

Bruker MD for lang tid til å behandle ankesakene? Er saksbehandlingsprosessen effektiv nok?

Kan lang saksbehandlingstid fungere som et ris bak speilet i dagens system? Er det positivt eller negativt?

Virker avgjørelsene fra MD ofte urimelige, eller er de til å leve med? Hvilke saker - hvilke erfaringer?

Fungerer MD som partsinteresse for miljøverninteresser – eller som nøytral konfliktløser (som ankeinstans)?

I hvilken grad blir det lokale skjønn og særlige kommunale interesser ivaretatt?

Intern organisering

Har den interne organiseringen av forsøket (fylkesutvalget fremmer innsigelse, mens fylkestinget avgjør) bidratt til at fylkeskommunens dobbeltrolle unngås?

Oppfattes det som problematisk at medlemmene i fylkesutvalget deltar i behandlingen av innsigelsessaker i fylkestinget?

Vil denne organiseringen muliggjøre en funksjonell og effektiv saksbehandlingsprosedyre?

Andre synspunkter på den interne organiseringen?

Samarbeidet kommunene og de ulike regionale fagmiljøene? (vertikalt)

-fylkeskommunen (plan, kmv, samferdsel)

-fylkesmannens miljøvernavdeling

-fylkesmannens landbruksavdeling

-fylkesmannens KOMSA-avdeling

-Statens vegvesen

Samarbeidet horisontalt:

-fylkeskommunen (plan, kmv, samferdsel)

-fylkesmannens miljøvernavdeling

-fylkesmannens landbruksavdeling

-fylkesmannens KOMSA-avdeling

-Statens vegvesen

Evt: forholdet til nabokommunene

Har du deltatt i planforum på regionalt nivå? Hvis ja, hvordan fungerer dette?

Generelt om holdninger til bruken av innsigelser:

Hva er din generelle holdning til innsigelsesinstituttet – negativ eller positiv?

Brukes innsigelsesmuligheten for mye eller for lite i dag? På hvilke temaer brukes den for mye eller for lite, og hvilke etater? Eventuelt hvorfor?

Blir innsigelsesmuligheten misbrukt? Eventuelt av hvem og på hvilken måte?

Er du enig i at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker? Hvorfor?

B. Oversikt over intervjuede**Miljøverndepartementet**

ekspedisjonssjef planavdelingen Tom Hoel

Akershus fylkeskommune

gruppeleder for Høyre: Tone Skogen

tidligere fylkesrådmann Morten Fjeldstad

direktør for regional utvikling, Jan Terjer Hanssen

Rogaland fylkeskommune

regionalplansjef Per Frøyland Pallesen

plankonsulent Lars Riese

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

miljøvernssjef Åsmund Sæther

leder av samordningsavdelingen Erik Arnkværn

Fylkesmannen i Rogaland

miljøvernssjef Odd Kjos-Hanssen

planrådgiver Leni Andreassen

Statens Vegvesen

vegsjef Stein Fyksen

Kommunene

Ski kommune: reguleringsjef Trond Kongsrud

Bærum kommune: leder av planseksjonen Johan Filseth

Sandnes kommune: leder av planseksjonen Knut Georg Nielsen,
tidligere seksjonsleder Laila Solesnes Belsvik

Vedlegg 2

Spørreskjema til kommunene i Akershus

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Vibeke Nenseth, Arvid Strand



Prosjektnr.: O-1878

Evaluering av forvaltningsforsøk med desentralisert avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker

Spørreskjema til rådmann/planansvarlig i Akershus-kommunene

Som en forsøksordning fra 1.9.98 har Akershus fylkeskommune som kjent fått delegert fra Miljøverndepartementet avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker (dvs. kommunale arealplansaker det er fremmet innsigelse til). Under forsøket har kommunen eller innsigelsesmyndigheten kunnet anke fylkeskommunens vedtak inn for Miljøverndepartementet, mens fylkesmannens meklingsrolle har vært opprettholdt.

I forbindelse med sluttevalueringen av forsøksordningen ønsker NIBR nå å få fram oppfatninger om forsøket fra kommunene.

Kommunennummer: |_|_|_|_|_|_|_|_|

1. Hvordan stiller du deg til påstanden om at forsøket har ført til en mer *effektiv og rasjonell* planbehandling?

helt uenig	dels uenig	nøytra	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

2. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at fylkeskommunen har god nok *kompetanse* til å håndtere innsigelsessaker?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

3. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at fylkeskommunen har tilstrekkelig politisk *legitimitet* til å håndtere innsigelsessaker på en god måte?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

4. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at ordningen har ført til at *regionale interesser* blir bedre varetatt?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

5. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at ordningen har ført til at *kommunale interesser* blir bedre ivaretatt?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

6. Hvordan stiller du deg til påstanden om at fylkeskommunen er det organ som best kan behandle *komplekse* innsigelsessaker (planer med mer enn én innsigelse)?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
1 2 3 4 5

7. Hvordan stiller du deg til at fylkesmannens rolle som *mekler* har vært opprettholdt selv om avgjørelsesmyndigheten er i fylkeskommunen?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
1 2 3 4 5

8. Hva er din generelle holdning til bruk av *mekling* – negativ eller positiv?

helt negativ dels negativ nøytral dels positiv helt positiv
1 2 3 4 5

9. Er du enig i at muligheten for å *anke* saken til Miljøverndepartementet har vært til stede under forsøket?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
1 2 3 4 5

10. Mener du at Miljøverndepartementet ved anke fungerer mest som en partsinstans for miljøverninteresser – eller som en samordnende konfliktløser?

helt miljø- dels miljø- begge deler dels helt
verninstans verninstans konfliktløser konfliktløser
1 2 3 4 5

11. Hva er din generelle holdning til *innsigelsesinstituttet* – negativ eller positiv?

helt negativ	dels negativ	nøytral	dels positiv	helt positiv
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

12. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at innsigelsesmuligheten blir misbrukt eller at innsigelser brukes for mye i dag?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

13. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at det har vært et vellykket forsøk?

helt mislykket	dels mislykket	nøytral	dels vellykket	helt vellykket
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

14. Hvordan stiller du deg til at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker på permanent basis?

helt uenig	dels uenig	nøytral	dels enig	helt enig
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

Takk for svar!

Vedlegg 3

Spørreskjema til regionale aktører i alle fylker

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Vibeke Nenseth, Arvid Strand
Prosjektnr.: O-1878



Evaluering av forvaltningsforsøk med desentralisert avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker

Spørreskjema til fylkesmenn, fylkesrådmenn, miljøvernsjefer, landbruksdirektører og vegsjefer

Som en forsøksordning fra 1.9.98 har Akershus fylkeskommune som kjent fått delegert fra Miljøverndepartementet avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker (dvs. kommunale arealplansaker det er fremmet innsigelse til). Under forsøket har kommunen eller innsigelsesmyndigheten kunnet anke fylkeskommunens vedtak inn for Miljøverndepartementet, mens fylkesmannens meklingsrolle har vært opprettholdt.

I forbindelse med sluttevalueringen av forsøksordningen ønsker NIBR nå å få fram synspunkter fra ulike regionale instanser også i de øvrige fylkene, ikke minst på bakgrunn av at Stortinget i fjor vedtok å la ordningen gjelde allment fra 1.1.03. Under følger derfor noen spørsmål som dreier seg om synspunkter på forsøksordningen og forventninger til ordningen som en generell reform.

1. Hvilken stilling har du?

¹ ² ³ ⁴ ⁵ 3
 fylkesmann fylkesrådmann miljøvernssjef landbruksdirektør vegsjef

2. Hvordan stiller du deg til påstanden om at denne forvaltningsreformen vil føre til en mer *effektiv og rasjonell* planbehandling?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
¹ ² ³ ⁴ ⁵ 4

3. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at fylkeskommunen har god nok *kompetanse* til å håndtere innsigelsessakene?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
¹ ² ³ ⁴ ⁵ 5

4. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at fylkeskommunen har tilstrekkelig politisk *legitimitet* til å håndtere innsigelsessaker på en god måte?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
¹ ² ³ ⁴ ⁵ 6

5. Hvordan stiller du deg til synspunktet om at en slik ordning vil føre til at *regionale interesser* blir bedre ivaretatt?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
¹ ² ³ ⁴ ⁵ 7

6. Hvordan stiller du deg til påstanden om at fylkeskommunen er det organ som best kan behandle *komplekse* innsigelsessaker (planer med mer enn én innsigelse)?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
¹ ² ³ ⁴ ⁵ 8

7. Hvordan stiller du deg til at fylkesmannens rolle som *mekler* opprettholdes selv om avgjørelsesmyndigheten er i fylkeskommunen?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
 1 2 3 4 5 9

8. Hva er din generelle holdning til bruk av *mekling* – negativ eller positiv?

helt negativ dels negativ nøytral dels positiv helt positiv
 1 2 3 4 5 10

9. Er du enig i at det fortsatt skal være mulig å *anke* saken til Miljøverndepartementet?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
 1 2 3 4 5 11

10. Er du enig i den nye ankeregelen – om at det bare er *kommunen* som har anledning til å anke?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
 1 2 3 4 5 12

11. Mener du at Miljøverndepartementet ved anke fungerer mest som en partsinstans for miljøverninteresser – eller som en samordnende konfliktløser?

helt miljø- dels miljø- begge deler dels helt
 verninstans verninstans konfliktløser konfliktløser
 1 2 3 4 5 13

12. Hva er din generelle holdning til *innsigelsesinstituttet* – negativ eller positiv?

helt negativ dels negativ nøytral dels positiv helt positiv
 1 2 3 4 5 14

- 13.** Hvordan stiller du deg til synspunktet om at innsigelsesmuligheten blir misbrukt eller at innsigelser brukes for mye i dag?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
1 2 3 4 5 15

- 14.** Hvordan stiller du deg til at fylkeskommunen får avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker?

helt uenig dels uenig nøytral dels enig helt enig
1 2 3 4 5 16

Takk for svar!

Vedlegg 4

Plansaker i Akershus under forsøket

Kommune	Saker	Saker med innsigelse	Saker til fylkesting	Saker til MD	Mekling
Rælingen	7	3	2	-	1
Skedsmo	26	5	-	-	-
Ski	21	5	1	1	1
Sørum	19	8	1	-	1
Nannestad	22	5	1	1	1
Enebakk	9	4	1	1	1
Fet	5	1	-	-	-
Frogn	14	-	-	-	-
Gjerdrum	2	-	-	-	-
Hurdal	4	1	-	-	-
Lørenskog	14	2	1	1	1
Nes	15	4	1	-	-
Nesodden	1	-	-	-	-
Nittedal	9	-	-	-	-
Oppegård	7	-	-	-	-
Ullensaker	12	4	1	-	1
Vestby	11	4	1	1	1
Ås	23	4	-	-	-
Asker	49	8	2	1	3
Aurskog-Høland	18	-	-	-	-
Bærum	45	10	4	2	2
Eidsvoll	21	5	-	-	2
Totalt	354	73	16	8	15

Vedlegg 5

Nærmere om de enkelte konfliktsakene

Sak 1: Kommuneplanens arealdel Sørumsand

I den tidlige prosessen (den foreløpige høringen) hadde mange instanser kommentarer til mange av de foreslåtte utbyggingsområdene ut fra RPR-SAT. Det gjaldt for eksempel SVA, NSB og Fylkesmannens miljøvernavdeling. Kommunen fulgte mange av disse kommentarene opp ved å ta ut eller redusere noen av områdene som var disponert for utbyggingsformål. I alt ble 6 områder tatt ut, mens ytterligere fire ble redusert.

Ved den offentlige høringen var det Fylkesmannens miljøvernavdeling, Fylkesutvalget samt landbruksmyndighetene som hadde innsigelser til planen.

- Fylkesutvalget fremmet innsigelse til planen inntil alle vedtaksfredede og automatisk fredede kulturminner var avmerket i arealdelen. Dette kravet ble imøtekommet og innsigelsen bortfalt.
- FMM fremmet innsigelse til et boligområde med henvisning til RPR-SAT. Flere andre instanser hadde tidligere i prosessen vært opptatt av det samme området. Kommunen valgte å ta området ut av planen.
- Landbruksdirektøren fremmet innsigelse mot fire områder. Denne innstillingen ble ikke fulgt opp av Fylkeslandbruksstyret, som derimot vedtok å fremme innsigelse mot et industriområde i Sørumsand som ville beslaglegge betydelige jordbruksarealer. Landbruksdirektøren hadde tidligere hatt dette inne blant områdene det var verdt å fremme innsigelse mot, men hadde etter hvert forlatt dette standpunktet. Kommunen ville ikke

imøtekomme innvendingen fra Fylkeslandbruksstyret og saken endte på fylkesnivået³⁵. Fylkesrådmannen innstilte på at innsigelsen ikke burde imøtekommes. I sin innstilling la rådmannen vekt på følgende:

- At både RPR-SAT, gjeldende fylkesplan og forslag til fdp Romerike prioriterer utbyggingsinteresser foran landbruksinteresser i noen viktige tettsteder og knutepunkter, og at Sørumsand er et viktig tettsted og regionalt kollektivknutepunkt på Romerike
- At konsentrert utbygging i/ved sentrale tettsteder/knutepunkter på noe lengre sikt vil kunne ivareta målet om bærekraftig utvikling bedre også for landbruksinteressene, enn et mer spredt utbyggingsmønster
- Behovet for arealer for utvikling av en eksisterende næringsvirksomhet med nye arbeidsplasser i nær tilknytning til Sørumsand tettsted og kollektivknutepunkt
- At ny adkomstveg til eksisterende og framtidig næringsområde utenom Sørumsand sentrum vil gi miljømessige gevinster med redusert lokal støy og forurensningsbelastning
- At landbruksdirektøren som fagmyndighet to ganger har anbefalt at innsigelsen trekkes
- At fylkesmannen i sin sluttvurdering er kommet til at det er tungtveiende, samfunnmessige grunner til å godkjenne kommunens vedtak
- At fylkesutvalget ved behandlingen av Sørumsand kommuneplan anbefalte kommunen en sterkere satsing på utbygging i Sørumsand

Fylkestinget støttet innstillingen med 49 mot 14 stemmer. Mindretallet utgjordes av Sp, KrF og V. Vedtaket ble ikke anket.

Sak 2: Sonsveien kinosenter (Vestby)

Utgangspunktet er et privat reguleringsforslag for et 16 da stort areal ved siden av Sonsveien stasjon på jernbanen i krysset Sonsveien og nye E-6. Meningen er å etablere et kinosenter på tomte. Ved offentlig ettersyn meldte en rekke instanser innsigelse begrunnet i RPR-SAT og jordvern hensyn.

³⁵ Det vil si, den endte først i MD siden dette skjedde før forsøket ble satt i gang. Saksbehandlingen var imidlertid ikke ferdig i departementet før forsøket startet, og saksbehandlingen ble overtatt av fylkesrådmannen.

- Landbruksdirektøren hadde flere kritiske merknader, men siden arealet var relativt lite og ville bli avskåret fra resten av landbruksområdene når nye E-6 og jernbane var ferdigbygd, innstilte han ikke på innsigelse. Fylkeslandbruksstyret gikk imidlertid i mot dette og vedtok innsigelse med 4 mot tre stemmer.
- SVA, Fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen ved fylkesutvalget fremmet alle innsigelser ut fra at planene var i strid med overordnede retningslinjer som RPR-SAT og fylkesplanen

Kommunens rådmann innstilte på at det skulle tas kontakt med tiltakshaver og innsigere med sikte på å forhandle fram en løsning, men kommunestyret ville ikke gå inn på en slik løsning og vedtok den foreliggende planen. Dermed havnet saken i fylkeskommunen hvor fylkesrådmann innstilte på at innsigelsene skulle tas til følge og planen avvises. Det sluttet fylkestinget seg til (55 mot 8 (FrP)). Saken ble av kommunen anket inn til MD - etter fristen – og der avvist med henvisning til at fylkestingets vedtak er i samsvar med nasjonal arealpolitikk slik den kommer til uttrykk i St meld 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk. ”Det er derfor ikke grunnlag for å overprøve fylkestingets avgjørelse”.

Sak 3: Nedre Rælingsvei 258 og 260 (Rælingen)

Planen er en endring av reguleringsplan for Nedre Aamodt byggefelter. Denne planen forutsatte at den direkte adkomsten fra Nedre Rælingsvei 258 og 260 ble stengt slik at eiendommene fikk adkomst via et tilliggende boligområde. Planen ble gjennomført i forbindelse med opparbeidingen av RV 120. På initiativ fra grunneierne ble det utarbeidet plan for å få gjenåpnet den direkte adkomsten til de to eiendommene. Statens vegvesen hadde innsigelse til planendringen, men kommunestyret vedtok på tross av dette planen med 37 mot 4 stemmer. Fylkesmannen innkalte partene til mekling, uten at noen av partene endret standpunkt. Saken gikk deretter til fylkeskommunen hvor fylkesrådmannen – etter befaring med Befaringsutvalget - innstilte på at innsigelsen burde tas til følge, og fylkesutvalg (13 mot 2 (Frp)) og fylkesting (55 mot 8) støttet denne innstillingen. Saken ble ikke anket.

Sak 4: Lørenskog nye sentrum - utvidelse av Metro/Maxi-området (Lørenskog)

Planforslaget viser et utvidet og ”nytt” sentrum bestående av handel, kontorer, kultur/rekreasjon, hotell, boliger, undervisning, lager, samt kollektivterminal og trafikkløsninger. Det er bred politisk enighet i kommunen om at det eksisterende senter trenger til oppgradering.

Planen fremmes på et tidspunkt da den midlertidige kjøpesenterstoppen nettopp var innført. Fylkesmannens miljøvernavdeling (FMM) mente at kjøpesenterutvidelsen i planen ikke gikk inn under unntaksbestemmelsene (§4) i kjøpesenterstoppen og meldte innsigelse til planen. Fylkesutvalget hadde merknader til planen, men meldte ikke innsigelse. På grunnlag av innsigelsen fra FMM og merknadene fra fylkesutvalget ble det utarbeidet tilleggsutredninger for alternative utvidelser av handelsarealene. Disse ble redusert, men FMM fant ikke å kunne frafalle innsigelsen. Uansett vedtok kommunestyret den reviderte planen med 43 mot 4 stemmer, og anmodet fylkesmannen om meklings. Det førte ikke til endringer hos partene, og saken ble overlatt fylkeskommunen. Her innstilte fylkesrådmannen på ikke å ta innsigelsen til følge, selv om planens utvidelse av handelsarealet isolert sett var i strid med kjøpesenterstoppen. I en samlet vurdering ble det lagt særlig vekt på behovet for å utvikle et funksjonelt kommunesenter, at størrelsen på utvidelsen av handelsarealet har sammenheng med planmessige forhold og at utvidelsen i liten grad vil svekke tettstedene i omegnskommunene. Fylkestinget sa seg enig med fylkesrådmannen (58 mot 4 stemmer), og la vekt på følgende forhold:

- Lørenskogs behov for å utvikle et funksjonelt kommunesenter
- Det forutsettes at kommunen begrenser kjøpesenterarealet til det som nå er godkjent
- Det må legges til rette for en høy kollektivandel, bl.a. for forretnings- og kontordelen i den nye sentrumsutbyggingen

Fylkesmannen anket inn for Miljøverndepartementet som tok anken til følge. Planen ble stadfestet, men slik at det ikke ble adgang til å utvide kjøpesenterdelen, under henvisning til kjøpesenterstoppen. Dersom fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur åpner for utvidelse av kjøpesenteret, kan området omreguleres.

Sak 5: Dobbeltspor Oslo-Ski, parsell Ski (Ski)

Kommunedelplan for nytt dobbeltspor Oslo – Ski, parsell Ski ble utarbeidet av Ski kommune. Høringsutkastet inneholdt flere alternative linjeføringer basert på de ulike hovedalternativ utredet i Jernbaneverkets (JBVs) KU. To alternativer ble presentert for kommunestyret; alternativene B3 og B5: Alternativ B3 har stasjon på Ski, mens alternativ B5 har stasjoner både på Ski og Vevelstad.

Jernbaneverket varslet innsigelse mot B3, mens kommunestyret vedtok nettopp dette alternativet. Fylkesutvalget hadde anbefalt B5 med knutepunktstasjoner på Vevelstad og Ski utfra fylkesplanmål om et hensiktsmessig transportsystem. Også fylkesmannen anbefalte

kommunen, i sin høringsuttalelse ut fra en samlet vurdering av miljøvernfaglige forhold, å vedta alternativ med stasjon på Vevelstad.

Mekling med sikte på å finne fram til omforente løsninger ga ikke resultat. Kommunens forslag om B5, forutsatt nedsenket trasè 10 meter forbi Vevelstad, kunne ikke JBV godta. Saken havnet deretter i fylkeskommunen. Fylkesrådmannen fant ikke å ville anbefale B3 løsningen med henvisning til RPR-SAT og Sørkorridorsamarbeidet. Etter befarings med Befaringsutvalget anbefalte fylkesrådmannen å ta innsigelsen fra JBV til følge og anbefalte kommunen å legge B5 til grunn for det videre arbeid. Fylkesutvalget gikk i mot fylkesrådmannens innstilling (8 mot 6 (Ap, SV, Sp)) og fylkestinget støttet FU (40 mot 23) (h, frp, pp, 2v, sp, krf, 1sv, mdg mot ap, 5sv, rv, 1v).

JBV anket til MD med bakgrunn i de strategier som ligger til grunn for transportsystemet i Sørkorridoren. MD støttet innsigelsen og omgjorde fylkestingets vedtak. Begrunnelsen var først og fremst RPR-SAT.

Sak 6: Grevlingveien Sør (Enebakk)

Planen gjelder et mindre område mellom riksveien og Vågvannet som foreslås endret fra friområde til industriformål. Tomta brukes i dag til lagring av bensin. SVA varslet at de ville gå i mot på grunn av avkjørselsforholdene. Kommunens rådmannen gikk for endring, mens Planutvalget vedtok å opprettholde gjeldende disponering av arealene (6 – 3). Det kom til ny behandling av saken i kommunen og denne gang ble rådmannens innstilling enstemmig vedtatt. Den påfølgende meklingen ga ikke noe resultat. Ved fylkets behandling anbefalte fylkesrådmannen innsigelsen tatt til følge. Det ble foretatt befarings, hvoretter fylkestinget støttet rådmannen (46 (Ap, H, SV, RV, V, MdG) mot 17 (KrF, Sp, Pp, Frp)). Kommunen anket, en anke MD avviste ut fra at en ikke fant vesentlige kommunale interesser tilsidesatt.

Sak 7: Kommunedelplan 2 Fornebu (Bærum)

Dette er en sak med innsigelser knyttet til omfanget av bolig- og arbeidsplassetableringer, til omfanget av parkering pr. utbyggingsenhet og til kollektivtransportløsning. Innsigere er fylkesmannen, fylkeskommunen, SVA, Statsbygg. De fleste av konfliktpunktene ryddes av vegen etter hvert som prosessen skrider fram. Til sist står en tilbake med omfanget av utbyggingen. Bærum kommune vedtar 5000 boliger og 15000 arbeidsplasser, og får innsigelser mot dette fra Statsbygg som vil ha 6000 boliger og 20000 arbeidsplasser. Fylkesrådmannen går i dialog med kommunen og får aksept fra

kommunen for 5500 boligenheter, foreslår dette overfor fylkespolitiske organer og får støtte. Statsbygg vil imidlertid ikke akseptere boligantallet og bringer saken inn for Miljøverndepartementet med krav om minst 6000 boliger. MD støtter dette standpunktet og overprøver fylkestingets vedtak.

Saken tas opp i Stortinget med sikte på å få belyst tre spørsmål; om i hvilken grad de 500 boligene kan anses å være av nasjonal interesse; om Statsbyggs rolle som innsiger og grunneier samt spørsmålet om overkjøring. Denne debatten går helt til kjernen i delegasjonsforsøket. Hva er det som kan forsvare overprøving fra statens side innenfor et forsøk; hva er det som i det hele tatt er så alvorlig ved et lokalt vedtak at det er nødvendig å gripe inn overfor det fra statens side.³⁶

Sak 8: Kommunedelplan for Rv 2 E6 – Nybakk (Ullensaker)

Dette er en vegtrase-sak hvor det er to innsigelser; en fra Landbruksdirektøren som vil at vegen skal ta minst mulig landbruksjord og derfor vil ha vegen et eller annet sted i det som er blitt kalt nordre korridor, og en fra Nes kommune som vil ha vegen slik at næringsliv og innbyggere i Nes kan få mest mulig nytte av vegen og derfor ikke vil ha nordre korridor. Kommunestyret i Ullensaker vedtar alternativet i midtre korridor og tilfredsstillter dermed Nes. Landbruksdirektøren opprettholder imidlertid sin innsigelse etter mekling, en innsigelse som deretter både fylkesmannen og fylkesrådmannen innstiller på å avvise. Fylkesutvalget følger opp fylkesrådmannen (12 mot 3 (Sp, SV, V)). Det samme gjør Fylkestinget (51 mot 11). Vedtaket ankes ikke.

Sak 9: Kommunedelplan for områdene vest for ny hovedflyplass (Nannestad)

Dette er en plan som gjennom prosessen fram til endelig vedtak i MD har gjennomgått en rekke endringer, først og fremst reduksjoner i omfanget av byggeområder. Dette som følge av innsigelser fra fire instanser; Fylkeslandbruksstyret, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Akershus fylkeskommune og Luftfartsverket. Underveis i prosessen falt flere av innsigerne fra fordi deres innvendinger ble imøtekommet gjennom endringer i planen. Luftfartsverket og Landbruksdirektøren opprettholdt imidlertid innsigelser mot to delområder selv etter mekling. Fylkesrådmannen støttet i sin innstilling begge innsigelsene, men vant ikke fram i fylkesutvalget med mer enn en av tilrådingene. Fylkesutvalget avviste innsigelsen fra Luftfartsverket, mens det støttet

³⁶ En Frp representant nevner så vel Ski- som Nannestad-sakene som eksempler i tillegg til Fornebu – og underforstått at ingen av disse kan sies å representere nasjonale interesser.

rådmannen i støtten til Landbruksdirektøren. Fylkestinget avviste likegodt begge innsigelsene (55 mot 8 (V, SP, MG, RV)). Deretter anket Luftfartsverket beslutningen inn for Miljøverndepartementet som etter å ha innhentet uttalelse fra Samferdselsdepartementet omgjorde Fylkestingets vedtak.

Sak 10: Ropern (Bærum)

Dette er en sak av tilsvarende karakter som Hvamodden (sak 12 nedenfor). Det dreier seg om tilrettelegging for boligbygging samtidig som landskapets verdier skal ivaretas, herunder tilgang til strand-arealer for allmennheten. Fylkesmannens miljøvernavdeling har innvendinger og fremmer innsigelse. Som i Hvamodden-saken, følger ikke fylkestinget opp Fylkesmannens innsigelse (54 mot 9 (FrP)), men fylkestinget imøtekommer innsigelsen i noen grad ved å foreta endringer i planen i tråd med en løsning fylkesrådmannen har kommet overens om med eier av den aktuelle eiendommen innsigelsen gjelder, en løsning som kommunens formannskap har sluttet seg til. Heller enn å legge hele eiendommen ut til friområde slik innsigelsen krever, endres planen ved å legge inn friområde langs stranda mot at grunneier får bygge en bolig i bakre del av tomta.

Fylkesmannen anket avgjørelsen fordi fylkestingets vedtak ikke i tilstrekkelig grad ivaretar nasjonale interesser av vesentlig betydning. Fylkesmannen stiller seg også tvilende til om fylkeskommunen har anledning til å foreta en slik endring i planen som det som er gjort gjennom overenskomsten med grunneier. Miljøverndepartementet finner ikke at fylkeskommunen har gått utover sin kompetanse til å foreta endringer i planen, ”jfr. at kommunen har gitt sin tilslutning til endringene, samt at planen har vært på høring i flere alternativer”. Miljøverndepartementet finner ikke grunn til å endre vedtaket i Fylkestinget selv om departementet er enig med fylkesmannen i at det er av nasjonal interesse å holde stranden ubebygd og sikre området som friområde for allmennheten. Departementet legger vekt på at det gjelder en konflikt av begrenset omfang og finner det riktig å opprettholde den kompromissløsning fylkeskommunen etter en nærmere vurdering og befaring på stedet har funnet å ville godta og som også kommunen har gitt sin tilslutning til.

Sak 11: Kommuneplan Rælingen 1999 – 2011

Det er tale om en lett revisjon av kommuneplanen. Revisjonen innebærer bl.a. forslag om å ta inn igjen i planen et boligområde innenfor markagrensen som ble meklet bort fra forrige plan. Den gang var det tre innsigere (FMM, SVA, AFK) og disse tre opprettholder sine innsigelser når saken på nytt kommer på dagsorden.

Fylkesmannen avviser å mekle på nytt så kort tid etter forrige gang og uten at nye opplysninger er kommet til. På det grunnlag innstilte rådmannen i Rælingen på å ta innsigelsene til følge, men kommunens planutvalg var ikke enig i det og gikk inn for planen. Dermed havnet den til behandling på fylkesnivå, hvor Fylkesrådmannen innstilte på å ta innsigelsene til følge. Dette var ikke Fylkesutvalget enig i. Med 9 mot 6 (AP, SV, KrF) stemmer avviste utvalget rådmannens innstilling. Flertallet i Fylkestinget sa seg enig med Fylkesutvalget (35 mot 28 (AP, SV, KrF, RV, MG)).

Fylkesmannen (og de andre innsigerne) kunne anket avgjørelsen inn for Miljøverndepartementet³⁷, men gjorde det ikke begrunnet med respekt for forvaltningsforsøket³⁸.

Fylkestingets vedtak bryter med to nasjonale interesser av vesentlig betydning

- Bevaring av markagrensen
Hensynet til en arealpolitikk i tråd med RPR-ATP

Når FM likevel ikke anker, begrunnes det som nevnt med respekt for forsøket, men også med

- at det må være prinsipielt riktig at fylkeskommunen som regional planmyndighet har ansvar for å treffe vedtak om hvor Markagrensen innenfor fylket skal gå (FM advarer mot at slik fastlegging skjer gjennom enkeltvedtak som dette)
- at det brudd med nylig vedtatt fylkesplan som her skjer i arealpolitikken må ses som en enkeltstående beslutning og ikke

³⁷ Oslo og omland friluftsråd (OOF) anmodet FM om å anke med henvisning til Markagrensen og RPR-SAT. I pressemeldingen hvor dette bekjentgjøres heter det også: *Fylkespolitikkerne forholder seg etter OOFs mening som en forlenget arm av kommunepolitikkerne også i denne saken. OOF oppfordrer Regjeringen til å legge ned forvaltningsforsøket med fylkeskommunene snarest mulig. Begrav Fylkeskommunene og intensiver arbeidet med opprettelse av Regionale råd*

³⁸ "...i respekt for det pågående forvaltningsforsøket finner det riktig å ha en høy terskel for saker som ankes inn for departementet. Vedtektene åpner for at Fylkestingets avgjørelse kan innankes til MD når statlig fagmyndighet mener avgjørelsen strider mot nasjonale interesser av nasjonal betydning. Fylkesmannen vil presisere at enhver innsigelse fra Fylkesmannens fagavdelinger fremmes for å hindre kommunale planvedtak i motstrid med nasjonale interesser av vesentlig betydning. Ut fra dette vil det være riktig av Fylkesmannen å anke inn ethvert vedtak i fylkestinget hvor fylkesmannens innsigelse blir tilsidesatt, men da vil forsøket ha liten hensikt" (brev fra FM til Afk 21.07.00).

ment som en endring av den generelle arealpolitikken (siden vedtaket ikke er begrunnet og det ikke er presentert noe resonnement bak fylkestingets konklusjon)

Sak 12: Hvamodden (Asker)

Dette er en regulerings sak i strandsonen hvor det legges opp til bygging av boliger³⁹ og barnehage på deler av arealet og hvor en del av planområdet gjøres tilgjengelig for friluftsmål. Det er en sak som har versert i svært mange år, og hvor kommunen har prøvd å få hånd om arealet til friluftsmål, men ikke kommet til enighet med grunneier. Det aktuelle planforslaget er en omforent løsning mellom kommune, grunneier og fylkeskommunen.

Denne løsningen var imidlertid ikke Fylkesmannens miljøvern-avdeling enig i og fremmet innsigelse med henvisning både til RPR for Oslofjorden og Akershus fylkes fylkesdelplan for friluftsliv.

Kommunestyret overså innsigelsen og vedtok planen med 37 mot 10 stemmer (V, SV, Asker Grønne Venner). Kommunen vil heller ikke ha noe av at Fylkesmannen skal mekle i saken og ba fylkeskommunen ta saken direkte. Det aksepterte fylkesrådmannen og argumenterte for en slik løsning etter at Fylkesmannen kommer med innvendinger mot saksgangen.⁴⁰ Fylkesmannen ville gjerne ha saken til vurdering, og skrev at hvis fylkesmannen ikke fikk saken, kunne ikke FM få vurdert om han skulle trekke innsigelsen fra Miljøvernavdelingen.

Fylkesrådmannen (som, som nevnt innledningsvis, for øvrig har vært inne i sakens utvikling gjennom dialog underveis med kommune og grunneier) innstilte på at innsigelsen avvises. Fylkesutvalget fulgte opp denne innstillingen – bare SVs ene representant gikk i mot. I Fylkestinget var imidlertid alle enige om å avvise innsigelsen.^{41 42} Vedtaket ble ikke anket.

³⁹ Grunneier får bygge tre boliger på åsryggen opp fra sjøen mot at han overlater 21 mål på den sørvendte odden til friområde

⁴⁰ Argumentene er dels at mekling ikke er lovpålagt og dels hensyn til tidsforbruket i saksbehandlingen (FM behandling ville bare ta unødvendig tid)

⁴¹ SV ga opp sin motstand i det de kom til at Asker kommune aldri ville gå inn for å betale det det vil koste å innløse området. Uten vedtak av planen, ville området aldri bli åpnet for allmennheten.

⁴² Ved vedtaket i Fylkestinget ble det også vedtatt at bebyggelsen skulle ligge 100 meter unna sjøen. Det var Venstres Jan M. Vevatne som fremmet dette forslaget. Det viste seg imidlertid å være et litt overilet forslag. I hvert fall viste det seg at store deler av den påtenkte utbyggingen da ikke kunne la seg

Sak 13: Haugboveien (fortau langs)/Kirkeveien (undergang under) (Asker)

Reguleringsplanen har som formål å bedre trafiksikkerheten for skolebarn og andre som ferdes langs Haugboveien og skal krysse Kirkeveien til Jansløkka skole.

Ved høring av planen varslet fylkeskommunen ved rådmannen at det ut fra kulturvern hensyn var aktuelt å fremme innsigelse til planen. De planlagte underganger og ramper ville berøre et kulturlandskap av nasjonal. Drøftingsmøter mellom kommunen, fylkesrådmannen og SVA med sikte på å komme til løsninger som kunne forene trafiksikkerhet og kulturvernet førte ikke fram, og kommunen valgte å fremme opprinnelig plan. Fylkesrådmannen fant etter en helhetlig vurdering ikke å ville innstille på innsigelse. Han fant at trafiksikkerhetsinteressene burde veie mer enn hensynet til kulturvernet. Denne innstillingen støttet Fylkesutvalget.

Fagmyndigheten for kulturminnevern i fylkeskommunen oversendte saken til Riksantikvaren (RA), som tidligere hadde gjort det klart at etaten ville vurdere innsigelse dersom FU gikk god for planen. Etter RAs oppfatning var nasjonale verdier truet fordi inngrepet ville medføre utilbørlig skjemming av kulturmiljøet. RA fremmet derfor innsigelse, noe kommunen ikke tok hensyn til, vedtok planen og sendte den til FM med anmodning om meklings. Denne anmodningen ble kort tid etter trukket tilbake. FM fremmet et kompromissforslag med senking av Kirkeveien og fotgjengerovergang, en løsning Asker fant uakseptabel. Saken gikk deretter til fylkeskommunen for videre behandling. Befaringsutvalget besøkte "åstedet", og RA gjorde det under befaringen klart at etaten ville komme til å anke saken om fylkets besluttende organer ikke imøtekom innsigelsen.

Fylkesrådmannen innstilte på vedtak av planen uten å ta hensyn til innsigelsen utover å foreslå visse tillegg i reguleringsbestemmelsene som kunne ivareta verneinteressene. Denne innstillingen vedtok fylkestinget med 56 mot 7 stemmer (punkt 1 og 2)/54 mot 9 stemmer (punkt 3 og 4). Under behandlingen foreslo SP en løsning med opphøyet gangfelt som fikk 11 stemmer. Representanten fra SP uttalte ved presentasjonen av forslaget at fylkestinget burde regne med at MD ville overprøve fylkestingets vedtak. Den antakelsen fikk han ikke rett i da RA anket saken inn for MD.

MD fant ikke grunnlag for å overprøve fylkeskommunens avgjørelse. Departementet understreker at kulturmiljøet/-landskapet ved Asker

realisere. Fylkestinget gjorde derfor om denne delen av vedtaket på neste møte.

kirke og prestegård og langs den gamle Kongeveien er av nasjonal verdi, og at inngrep/tiltak i dette området må skje med varsomhet. Den løsningen som Asker kommune har vedtatt for bygging av de aktuelle tiltakene, oppfatter imidlertid MD som akseptabel sett i forhold til kulturminneinteressene i området. Det er ingen registrerte fornminner som går tapt som følge av tiltaket. MD skriver at det er positivt at kommunen legger opp til en ”myk” nedramping, og at ramper og underganger planlegges med hensyn på brukervennlighet og romvirkning. MD anbefaler at rampeskråninger beplantes for ytterligere neddemping av tiltaket. Departementet legger, ved avgjørelsen om ikke å overprøve fylkestingets vedtak, vekt på at dette gjelder en konflikt av begrenset omfang og at det er en viktig samfunnsoppgave å sikre barns skoleveg.

Sak 14: Bærum kommuneplan arealdelen 1998 – 2015

Til planen var det innsigelser til en rekke utbyggingsområder fra litt ulike konstellasjoner av innsigere:

- FMs miljøvernavdeling til Avtjerna som utviklingsområde, og til områdene Trulsebråten, Burud og Larshavna i Lommedalen. Fylkesrådmannen (FRM) innstiller for alle disse områdene på å ta innsigelsen til følge, men overprøves av Fylkestinget.
- FMs landbruksavdeling har innsigelse til områdene Bjerkehavna og Bringehaugen i Lommedalen. FRM innstiller på ikke å ta denne innsigelsen til følge og får støtte av Fylkestinget. Fylkeskommunen samt FMs miljøvernavdeling og FMs Landbruksavdeling har innsigelse til Tanumbråten. FRM innstiller på å ta denne til følge, og får støtte av fylkestinget.

Saken ble ikke anket. Bærum kommunes ønske om å bygge ut Avtjerna ble avvist av Miljøverndepartementet ved kommuneplanrullering tidlig på 1990-tallet. Når forslaget igjen kommer opp uten at spesielle endringer har skjedd verken i ytre forutsetninger for utbygging eller i nasjonal politikk – og igjen blir møtt med innsigelser – skulle en vente at fylkestingets avvisning skulle møtes med anker. Når det ikke skjer, skyldes det fylkestingets sterke betingelser for å gå med på framtidig utbygging i Avtjerna-området. I vedtaket heter det: ”Avtjerna godkjennes på følgende vilkår som innarbeides som planbestemmelser til Bærum kommuneplan: I det videre planarbeid for Avtjerna, kommunedelplan/reguleringsplaner, skal det fastsettes nærmere rammer for utbyggingen og rekkefølgebestemmelser. Tilfredsstillende samlet transportløsning for området, inkludert etablering av en effektiv kollektivløsning, herunder baneløsning, som viser samfunnsøkonomisk lønnsomhet, må være sikret og finansiert

før utbygging godkjennes og være etablert når boligområdet tas i bruk”.

Sak 15:Nes kommuneplan

Til planen var det innsigelser til en rekke utbyggingsområder fra litt ulike konstellasjoner av innsigere:

- FMs miljøvernavdeling til området Solåsen. Fylkesrådmannen innstiller på å ta innsigelsen til følge, og støttes av Fylkestinget
- FMs landbruksavdeling har innsigelse til området Løken. Fylkesrådmannen innstiller på å ta denne innsigelsen til følge og får støtte av Fylkestinget
SVA har innsigelser til området Høyby og utvidelse av byggeområdet Låveggåsen. Fylkesrådmannen innstiller på å ta disse til følge, og får ikke støtte av fylkestinget.

Saken ble ikke anket.

Sak 16: Kolsås – Dælivann (Bærum)

Planen er en reguleringsplan for del av Kolsås – Dælivann landskapsvernområde. Formålet med planen er å regulere forholdet mellom landskapsvernområdet og eksisterende fritidsbebyggelse, og få bedre hjemmel og virkemidler til å styre utviklingen og bruken av fritidseiendommene. Erfaringsmessig utløser fritidsbebyggelsen en del tiltak i landskapsvernområdet og Bærum kommune mener vernebestemmelsene for landskapsvernområdet ikke gir tilfredsstillende hjemmel for styring.

Fylkesmannens miljøvernavdeling mener reguleringsplanen vil sette landskapsvernet til side. Ansvarsforholdene for tiltak og forvaltning i området utydeliggjøres og fylkesmannen kan ikke se at det foreligger forhold som bidrar til at vernet forsterkes gjennom reguleringsplanen. Drøftinger mellom partene førte ikke fram – de har felles forståelse mht hvordan forvaltningen innenfor landskapsvernområdet skal være, men er uenig om hva som er egnede virkemidler.

Fylkesrådmannen valgte å støtte kommunen når den hevder at den foreslåtte planen er nødvendig og innstilte på å avvise innsigelsen. Fylkestinget støttet fylkesrådmannen.

Saken ble ikke anket.

Vedlegg 6

Nærmere om Statens vegvesen Akershus sin innsigelsespraksis

Vårt hovedinntrykk etter å ha studert Statens vegvesen Akershus (SVA) sin agering i forhold til kommunale planer i forsøksperioden, er at etaten har et bredt innsigelsesregister – og bredere enn det vi finner i for eksempel referansefylket Rogaland. Mens merknadene og innsigelsene i Rogaland i stor grad er knyttet opp til vegtekniske detaljer, er SVA opptatt av så vel vegtekniske detaljer som de større sammenhengene planen inngår i både geografisk og over tid. Det er også vårt inntrykk at etaten er en svært aktiv deltaker i de kommunale planprosessene og at etaten stort sett klarer å få det som den vil. Selvfølgelig ikke alltid og i alle saker, men i hovedsak når etaten sine mål – og det gis bare litt ved dørene for husfredens skyld.

Før vi går nærmere inn på SVAs praksis mer detaljert gjennom noen eksempler, vil vi også peke på det nære forholdet det i noen sammenhenger er mellom merknader og innsigelser. Formuleringen som uttrykker dette er denne: ”merknaden er å betrakte som innsigelse dersom den ikke imøtekommes”⁴³. Andre merknader kan være mer som anbefalinger å regne, hvor ingen oppfølging er aktuell fra SVAs side annet enn eventuelt en uttrykt skuffelse over at anbefalingen ikke følges opp.

⁴³ En annen vanlig formulering fra vegvesenets side er denne: ”Dersom kommunen ikke finner å kunne imøtekomme merknadene gitt i dette brevet, ber vi om beskjed om det slik at vi kan ta stilling til eventuelle innsigelser”. (fra SVAs brev datert 7.8. 1998 om Forslag til reguleringsplan for Brauter Kikut ved Fv 478 hp 01 Øvre Hagavei, Nes kommune)

SVAs brede tilnærming til kommunale planer – eksemplet Nannestad kommuneplan

Forslaget til kommuneplan for Nannestad 1999 – 2010 kan illustrere vegvesenets brede tilnærming i sin innsigelsespraksis. I etatens generelle merknader til arealdelen skrives følgende:

For Statens vegvesen Akershus er det viktig at det ved planlegging av boligområder tas hensyn til de nasjonale mål og rammer som er nedfelt i de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Dette innebærer at planleggingen i størst mulig grad må legge forholdene til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport og slik at transportbehovet begrenses. Det bør derfor legges vekt på å utnytte muligheter for økt konsentrasjon (fortetting) i eksisterende tettsteder.

Ved vurdering av ulike lokaliseringer av boligområder må det tas hensyn til at skoler og sentrumsfunksjoner med mer bør være i gang- eller sykkelavstand fra området. Boligområdene bør videre planlegges slik at en effektiv samordning av ulike transportformer kan oppnås. Dette innebærer at det også må tas hensyn til hvilke muligheter områdene har for å kunne tilrettelegge for kollektivtransport. Kommunen påvirker selv gjennom sin arealdisponering til en viss grad hvilket kollektivtilbud som det er grunnlag for å gi markedsmessig.

For Statens vegvesen er det også viktig at boligområder reguleres. Dette vil blant annet gjøre det mulig å finne gode, helhetlige og trafikksikre atkomstløsninger med mer enn ved den enkeltsaksbehandling som oppstår ved boligbygging utenfor regulerte områder. Vi viser i den forbindelse også til våre uttalelser til kommunedelplanen for boligbygging utenfor regulerte områder.

På dette grunnlag gis det til den aktuelle kommuneplanen tre innsigelser og ikke mindre enn 15 merknader eller anbefalinger. Innsigelsene dreier seg om

- nei til at et spesielt område avsettes til boligformål, fordi en slik utbygging vil representere en gjenbygging av eksisterende veg
- et krav om at det må være bygd gang- og sykkelveg fram til en skole før visse områder kan bli utbygd, og
- nei til et næringsområde av trafikksikkerhetsmessige hensyn

Kommunen håndterer disse innsigelsene ved å komme vegvesenet i møte helt ut med hensyn til det første punktet. Det påtenkte området tas ut av planen og vegvesenet trekker innsigelsen. På det andre punktet foreslår kommunen en bestemmelse om at gang- og sykkelvegen skal bygges ut samtidig med boligområdene. Dette finner ikke vegvesenet tilfredsstillende fordi det representerer en ”upresis angivelse av når gang- og sykkelvegen skal være bygd dersom områdene bygges ut over tid”. Vegvesenet trekker likevel innsigelsen, men vil i stedet ”kreve rekkefølgebestemmelser om bygging av gang- og sykkelvegen i forbindelse med reguleringsplanene for boligområdene”. Den tredje innsigelsen tar ikke kommunen hensyn til, og vegvesenet opprettholder innsigelsen. Vegvesenet skriver: ”Kommunen har ikke kommet med noen begrunnelse for hvorfor vår innsigelse ikke er tatt til følge, og vi kan derfor ikke se at det foreligger nye momenter som skulle tilsi endring av vår holdning”. I et senere brev – etter møte med kommunen – trekker vegvesenet denne innsigelsen ”forutsatt at Nannestad kommune etterfølger de øvrige innsigelsene Statens vegvesen Akershus har til forslaget til kommuneplan”⁴⁴.

De mange anbefalingene vegvesenet kom med i første runde, konstaterer vegvesenet i senere brev at kommunen i liten grad har fulgt opp. Vegvesenet

... finner dette beklagelig, og ber om at i hvert fall følgende punkter følges opp: Teksten om at rammeplanen med holdningsklasser danner grunnlag for delegering av Vegvesenets avgjørelsesmyndighet til kommunen ved behandling av søknad om avkjørsel og vurdering av reguleringsplaner må strykes. Det var ikke knyttet innsigelse til dette kravet i vår uttalelse datert 9. februar 1999 fordi vi hadde inntrykk av at kommunen var innforstått med at teksten er feil.

⁴⁴ Det knyttes en rekke vilkår til trekkingen av innsigelsen: 1) det må tas inn en bestemmelse om at det bare er kiosk som tillates i området 2) det må tas inn en bestemmelse som sikrer at det blir utarbeidet en utomhusplan som skal godkjennes av Statens vegvesen Akershus. Utomhusplanen må blant annet vise: plassering og utforming av avkjørsel, fortau og busslomme; hvor bygningen er tenkt plassert på eiendommen; parkeringsplasser; snuarealer for besøkende og varetransport; utforming av grøntarealer; hvor og hvordan kryssing av Åsvegen bør skje, herunder hvordan eiendommen skal sikres mot ”uvettig” kryssing av Åsvegen. ”Vi anbefaler videre at kiosken ikke tas i bruk før gangveg/fortau er opparbeidet i henhold til vedtatt reguleringsplan”.

For område B9 må det tas inn en bestemmelse om at området ikke bygges ut før gang- og sykkelvegen langs rv 120 er forlenget. Vi hadde ikke innsigelse knyttet til dette kravet, siden vi antok at kommunen selv ville se fordelene av en slik bestemmelse.

Område B10 må ikke bygges ut før forholdene for myke trafikanter er bedret langs og på tvers av rv 120. Vi hadde ikke innsigelse knyttet til dette kravet, siden vi antok at kommunen selv ville se fordelene ved en slik bestemmelse.

Da kommunen gjorde sine endringer i planen for blant annet å imøtekomme vegvesenets innsigelse mot ett av boligområdene, foreslo kommunen nye områder som erstatning, noe som i sin tur førte til nye innsigelser fra vegvesenet, denne gang av trafikksikkerhetsmessige grunner.

Ved reguleringen av Neskollen – i Nes kommune – var vegvesenet igjen talsmann for de store sammenhenger og viktigheten av å se planlegging som forebyggende virksomhet. Med blick for de store sammenhenger som trer i funksjon ved en reguleringsplanbehandling i et større perspektiv, uttalte vegvesenet at

1. planområdet må utvides slik at det omfatter krysset som knytter området til fylkesvegen – og det må i reguleringsbestemmelsene framgå at krysset må være bygd før noe bebyggelse i reguleringsområdet ferdigstilles
2. planområdet må utvides slik at det kan omfatte en nødvendig gang- og sykkelveg – og igjen må det framgå av reguleringsbestemmelsene at gang- og sykkelvegen må være bygget før noe bebyggelse i reguleringsområdet ferdigstilles
3. busslommer må etableres ved det omtalte krysset
4. planlagt barneskole må være operativ fra første bolig tas i bruk eller det må anlegges gang- og sykkelveg fram til nærmeste barne- og ungdomsskole og dette må framgå av bestemmelsene

Innflytelse gjennom merknader – eksemplet Reguleringsplan for Enebakskogen dyrepark, Enebakk kommune.

Til denne planen – som er en flatereguleringsplan – kommenterer, for det første, vegvesenet at etaten finner det uheldig at nytt vegkryss, gang- og sykkelveger og busslommer ikke er vist i planen. ”Når disse elementene mangler er det ikke mulig å se konsekvensene for de tilliggende eiendommene”. Dessuten påpeker etaten at regulerings

kartet er så sterkt nedfotografert at det er ”umulig for oss å vurdere detaljer i planen”. Vegvesenet anbefaler ”at nytt kryss, busslommer og gang- og sykkelveg, vises i reguleringsplanen. Videre ber vi om å få tilsendt reguleringskartet i opprinnelig målestokk”.

Av konkrete merknader presenteres fire – hvorav to (1 og 2) ”er å betrakte som innsigelse dersom de ikke imøtekommes”:

Krav om utbyggingsrekkefølge i reguleringsbestemmelsene

Eksisterende avkjørsel fra Rv 155 til Durud gård må vurderes tilknyttet det nye krysset

De manglende trafikale anlegg (vist til ovenfor) må vises på reguleringskartet

Arealet mellom riksveg og byggegrense bes regulert til vegetasjonsbelte

Det anbefales foretatt støyvurdering av eksisterende bebyggelse som blir berørt av nytt kryss, gang- og sykkelveg og busslommer på Rv. 155.

I senere brev konstaterer vegvesenet at

- pkt. 1 og 3 er imøtekommet.
- Dessuten er pkt 2 ”imøtekommet ved at stenging av eksisterende avkjørsel til Durud gård er vurdert. Med bakgrunn i de argumentene som er framlagt, kan vi akseptere at eksisterende avkjørsel til Durud gård opprettholdes”. Dette er nok et eksempel på betydningen av argumenter for Statens vegvesen – argumentenes makt. Og som vi ser, denne makten gjelder både når vegvesenet ikke vil gi seg og når de finner motpartens argumenter gode nok.
- Pkt. 4 konstateres ikke imøtekommet, og vegvesenet slår fast at ”vi kan ikke akseptere at byggegrensen mot riksvegen reduseres helt ned til 15 m slik som vist på den tilsendte situasjonsplanen”. Etaten kommer imidlertid kommunen noe i møte og uttrykker at ”etter en total vurdering kan vi akseptere at byggegrensen reduseres til 30 m mot riksvegen på den strekningen hvor det i situasjonsplanen er vist parkeringsplasser. For den del av eiendommen gnr. 91, bnr. 25 hvor det er avsatt reserveareal til parkering, må vi kreve at 50 m byggegrense mot riksvegen opprettholdes. Dette fordi det på lang sikt kan være aktuelt å rette ut riksvegen på denne strekningen”.

- Pkt. 5 om støyvurderingen synes å være glemt under marsjen, i hvert fall nevnes den ikke mer i den saksdokumentasjon vi har hatt tilgang til.

Her ser vi hvordan vegvesenet kombinerer merknader og innsigelser og hvordan etaten over tid og ved ulike former for fasthet og smidighet stort sett får det som etaten vil – om ikke alltid fullt ut.

Den årvåkne etat – eksemplet Reguleringsplan for området ved Fjellsrud i Lørenskog kommune

Denne planen er et eksempel på vegvesenets oppmerksomhet. Det er plan for et område som i dag benyttes til trelast- og byggevarehandel. I reguleringsbestemmelsene har kommunen brukt betegnelsen ”Område for kapitalvarehandel”. Dette finner vegvesenet problematisk, og skriver:

Begrepet kapitalvarehandel er ikke nærmere definert i lovverket eller i planens bestemmelser. I dag benyttes eiendommen til trelast- og byggevarehandel. Vi oppfatter ikke området til å være egnet til sentrumsutvikling og vil unngå at det utvikles til kjøpesenter. Området ligger utenfor sentrumsområde i Lørenskog, men i et industri og boområde. Det ligger lett tilgjengelig fra Rv. 159 med avkjørsel fra motorvegrampe. Det har også tidligere vært forsøkt å få til kjøpesenterutvikling/kapitalvaresalg i dette området. Med å regulere til kontor/forretning uten begrensninger åpner en for kjøpesenterutvikling. Ideelt sett burde området reguleres til formål trelast- og byggevarehandel som det benyttes til i dag. For å unngå kjøpesenter og tilsvarende virksomhet må følgende bestemmelse tas inn i planen: **”Dagligvarer og lignende detaljhandel tillates ikke i område F1”. Dersom dette ikke tas inn i planens bestemmelser er dette å betrakte som innsigelse til planen.** (Vegvesenets uthevelse)

Spennet i oppmerksomhet er representert ved at vegvesenet i samme sak hvor etaten er bekymret for den langsiktige senterutviklingen også påpeker at det i planen ikke er vist frisisiktsoner og byggegrenser. Påpekingen av de manglende byggegrenser ledsages fra vegvesenets side med at ”dette vil føre til en mer forutsigbar saksbehandling for kommunen. Dersom ikke byggegrense tegnes inn vil Veglovens generelle bestemmelse gjelde. Vi anbefaler at det tegnes inn byggegrense for område F1 i en avstand på 15 m fra senterlinje gang-/sykkelveg”.

Vegvesenet lar seg ikke skubbe på – eksemplifisert ved Reguleringsplan for Nordlitunet gnr. 169, bnr. 31 mfl.

”Vegkontoret har tidligere uttalt at vi aksepterer bare én adkomst fra fylkesvegen til planområdet. Bakgrunnen for dette kravet er først og fremst hensynet til trafikk-sikkerheten. Vi vet at oppimot 20 % av alle trafikk-ulykker skjer i forbindelse med avkjørsler og at ulykkestallet stiger med antall avkjørsler. Det er også uheldig med avkjørsler over gang-/sykkelveg fordi dette gir ”lekkasjepunkter” hvor fotgjengere og syklister kan springe/sykle ut i vegen. Når det på dette stedet ligger så godt til rette for en løsning med bare én avkjørsel, finner vegkontoret ingen grunn til å fravike vårt tidligere krav i denne saken. Vi vil derfor varsle innsigelse til planen slik den nå foreligger”.

Eller sett fra en kommune som – resignert? – skriver i en saksutredning:

”kommentarer til vegvesenets brev: Vegvesenet gjentar og utdyper de forhold som også tidligere er beskrevet i saken. Kommunen slutter seg til vurderingene og finner ikke grunn til ytterligere kommentarer”.