

# Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer

Torill Nyseth og Arild Buanes

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Torill Nyseth and Arild Buanes: Coordination within the State: A study of the Coordination of State Agencies objections to municipal plans.*

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 54–67, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

In 2013, the Minister of Environment invited the county governors to take part in a project to improve the coordination of the various sectoral state agencies in relation to their role in municipal planning. As part of the project, the participating governors were given a new instrument: the right to veto formal objections from the other state agencies. Such vetoing would only be permissible, however, when a state agency had failed to provide a clear and justified argument supporting its' objection, i.e. when they had not shown that their objection was grounded in national interests formulated in the sector's overall policy.

The principle of raising objections to plans has been an important part of the Norwegian planning system since the municipalities were given the authority to approve plans themselves through the Planning and Building Act from 1985. The main goal with the possibility to give objections was that the municipalities should not approve plans that opposed interests of national or vital regional importance. It was therefore important to involve the agencies that had the authority to make an objection in the planning process. The practice of this principle has however not been adequate. The municipalities find the arrangement as an intervention in their autonomy. A number of objections have been criticized for being too sector-biased and not paying enough attention to the local community as a whole. Improving the principle of objection has therefore been on the agenda for some time, reducing the number of objections as the overall goal. Other goals have been to remove opposing objections, resolve them faster, and improve the coordination between the involved public authorities in order to contribute to good planning decisions. Early involvement from the authorities in the planning process has been proposed as an act that can reduce the number of objections launched in the public hearing phase. The Planning and building Act from 2008 has also introduced a number of tools that also could contribute to a reduction of objections. The planning program is particularly relevant as a potential arena for resolving conflicts with national or regional interests as they here become visible at an early stage. There are also introduced actions to develop more clear standards for when and in what situations objections can be put forward. Improving collaborative routines, earlier involvement and better control with how the authorities are practicing their rights of giving objections are also suggested as new tools. In this paper we will discuss the results of a test program for coordinating state objections through the County Governor – an experiment that has been ongoing since 2013, first by 6 counties, and then in 6 more counties in 2015.

*Key concepts:* Coordination, municipal plans, objections, judicial assessment, re-hierachisation

*Torill Nyseth, Professor, PhD, The Arctic University of Norway, Department of Sociology, Political Science and Community Planning, POB 6050 Langnes, NO-9037 Tromsø. E-mail: torill.nyseth@uit.no*

*Arild Buanes, Senior Research Scientist, PhD, NORUT, Sykehusveien 23, NO-9292 Tromsø, E-mail: Arild.Buanes@norut.no*

## 1. Innledning

Planlegging har vært, og skal være, et virkemiddel for politisk styring og et instrument for horisontal og vertikal samordning. Det

norske plansystemet er imidlertid sammensatt og komplekst, bl.a. med en rekke statlige sektormyndigheter organisert på forskjellig geografisk nivå som både har rett og plikt

til å delta i planleggingen når den er relevant for deres sektor. Mangel på samordning har lenge vært en utfordring, både vertikalt mellom styringsnivåene, men også horisontalt, på tvers av fag og sektorer. Vilkårene for samordning gjennom tradisjonell hierarkisk styring er gradvis svekket, både gjennom økt vektlegging av medvirkning og «bottom-up»-tenking, men også som følge av New Public Management-inspirerte reformer som har ført til økt fristilling, gitt enheter mer autonomi og invitert markedsbaserte aktører inn i planfeltet. I tillegg er framveksten av planlegging som et «multiaktørsystem» krevende. Det betinger både mer samordning og kanskje nye former for samordning. Mye planlegging er derfor vel så mye et resultat av forhandlinger og samstyring som av planfaglig basert samordning i regi av en autoritativ, folkevalgt planmyndighet.

I denne artikkelen drøftes et avgrenset forsøk som har påvirket hvordan staten samordner seg selv (sine sektorer) i den kommunale planleggingen – nærmere bestemt samordningen av statlige innsigelser på regionalt nivå gjennom fylkesmannen og de statlige fagmyndighetene. Kommunene har lenge opplevd at de statlige myndighetene ikke har vært gode på å samordne seg selv. Begrepet «den fragmenterte stat», som ble introdusert i den siste makt- og demokratiutredningen som en beskrivelse av fraværet av samordning er kanskje særlig relevant på det regionale nivå (Tranøy & Østerud 2001). Dette var et viktig element i konteksten for at Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7, s. 218, jfr. også NOU 2003:14, s. 127) der de pekte på at det var viktig å bringe sektororganene tidligere inn i planprosessene, ikke minst for å redusere innsigelser i høringsfasen.

Plan- og bygningsloven er på mange måter en samordningslov – i den forstand at her skal alle interesser fremmes, veies og avveies. De statlige interessene er imidlertid mange og noen ganger motstridende. Hvordan disse skal avveies mot hverandre – og vektes vis a vis lokalpolitiske ønsker om utvikling i landets kommuner – er ikke enkelt. Når viktige regionale og nasjonale interesser er truet, trer «vetoretten» overfor kommunene inn – dvs. innsigelsesinstituttet. Som Planlovut-

valget formulerte det i sin første delutredning:

*«Dersom staten mener en kommunes planlegging er i strid med nasjonale interesser, har den alltid mulighet til å tvinge gjennom statens standpunkt. Ved siden av innflytelse gjennom statlige organers deltaking i den ordinære planprosessen, er trolig innsigelsesordningen det praktisk viktigste utslaget av dette prinsippet»*

(NOU 2001: 7, s. 217).

Innsigelsesordningen skal sikre at statlige og viktige regionale hensyn blir ivaretatt i kommunale planer for arealbruk. Innsigelse i den kommunale planprosessen innebærer at avgjørelsesmyndigheten i plansaker flyttes til sentralt nivå når myndigheter er uenige i en konkret plansak. Planlovutvalget vektla behovet for å tydeliggjøre kriterier for innsigelse, at adgangen til å fremme innsigelse bør avgrenses, både når det gjelder hva som kan være grunnlag for innsigelse, og når i planprosessen innsigelse kan fremmes (NOU 2003:14). Samordningsforsøket er et forsøk på å la avgjørelsene i større grad skje på regionalt nivå; i praksis at færre saker skal havne på statsrådets bord. Det er imidlertid et mål at innsigelser ikke skal brukes for ofte, både fordi det produserer unødig mange konflikter, og fordi det er et forsinkende og fordyrende ledd i planprosessen. Et sentralt mål er derfor at disse statlige interesser, forankret i nasjonal politikk på de ulike sektorer, bør innarbeides så tidlig som mulig i planprosessen, men også at sentrale myndigheter tydeliggjør kriteriene for **hva** som utløser en innsigelse (NOU 2003:14, s. 127). Samordningsforsøket skal også bidra til dette.

I konkret planpraksis har pbl 2008 flere nye grep som kan forstås som virkemidler for å oppnå dette. På overordnet nivå fastsetter regjeringen «Nasjonale forventninger» i forkant av hver lokalvalgsperiode, der staten formidler sentrale mål og verdier som kommunene skal «følge opp» gjennom sin planlegging. Et slikt forventningsbrev ble første gang publisert foran lokalvalgene i 2011. Som et mer administrativt grep er etablerin-

gen av Regionalt planforum som obligatorisk samordningsarena, administrert av fylkeskommunene, en annen. I tillegg er meklingsinstituttet hos fylkesmannen et tredje grep som imidlertid ikke er nytt, men som gjerne trer inn når interesser kolliderer. Dette er eksempler på tre svært ulike samordningsformer; de har ulike funksjoner og de trer inn i ulike faser av en planprosess.

Mer effektive virkemidler for å få samordningen som skjer på regionalt nivå til å fungere bedre har lenge vært etterlyst. Fylkesmannens samordningsrolle er f.eks uten rettslige virkemidler. Det følger ingen beslutningsmyndighet med denne rollen overfor kommunene. Den statlige fragmenteringen representerer imidlertid mange utfordringer for Fylkesmennene, ikke minst samordningen av statlige myndigheter som ikke er organisert under fylkesmannsembetet. I en studie gjennomført av Difi (2010) om kommunenes erfaringer med fylkesmannsembetet, kom institusjonen stort sett godt ut, men med noen unntak. Manglende samordning av egen etat og av de statlige etatene ble påpekt som svakt. Spesielt saker etter Plan- og bygningsloven pekte seg ut som et område kommunene var særlig kritiske til. Aresaker er ofte et konfliktområde, derfor er dette neppe overraskende. Det er grenser for samordning. Fylkesmannen skal samordne, men ikke gå inn i kommunenes prioriteringer (Hansen et al 2009). Det kan gå på bekostning av det kommunale selvstyret.

### **1.1. Sentrale spørsmål og problemstillinger**

I denne artikkelen drøftes hvorvidt forsøket med samordning av statlige innsigelser er et svar på behovet for mer effektive virkemidler for samordningen av statlige interesser i kommunal planlegging. Forsøket med samordning av statlige innsigelser er ment å bedre den statlige samordningen med fylkesmannen som koordinerende ledd. Fylkesmannen tilføres i dette forsøket et ekstra virkemiddel; han gis økt autoritet gjennom muligheten til avskjæring av innsigelser. En styrket fylkesmann kan på den ene siden gi det regionale nivå en tydeligere stemme overfor de sentrale myndighetene. På de andre siden kan det tenkes å svekke innsigel-

ser fra statlige sektororgan, noe som kan føre til at viktige nasjonale interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det er derfor grunn til å spørre hvilke interesser det er som vinner fram i det utvidede handlingsrommet som åpner seg for fylkesmannen i dette forsøket. Artikkelen berører dermed problemstillinger som dypest sett handler om demokrati; hvordan avveies ulike interesser mellom styringsnivå?

### **1.2. Metode**

Artikkelen bygger på rapporten «Samordning av Statlige innsigelser» (Buanes, Nyseth og Nylund, 2016), som er en evalueringen av forsøket med samordning av statlige innsigelser. Data bygger for det første på analyser av dokumenter som belyser forsøkets bakgrunn, design og innretning, samt departementets invitasjonsbrev og innsigelsesrundskrivet. I tillegg kommer fylkesmannsembetenes regnskap og årsrapporter til KMD inkludert registreringer av plansaker og deres behandling. Skriftlig dokumentasjon omfatter også fylkeskommunenes informasjons- og veiledningsmateriell om planprosedyrer, og informasjon om innmelding av saker til drøfting i planforum. Vi har også analysert enkeltsaker der avskjæring har vært brukt for å illustrere hvordan dette nye redskapet er blitt anvendt. Det andre kildematerialet består av telefonintervjuer med forsøksansvarlige i forsøksfylkesmannsembetene, samt berørte statsetater i regionene, til sammen 12. Disse personene sitter med førstehåndskjennskap til forsøkets design og organisering, gjennomføring og grad av målrealisering, og deres vurderinger her tillegges derfor stor vekt. Det er videre foretatt intervjuer med representanter for 11 fagetater, Statens Vegvesen, Mattilsynet, Kystverket, Jernbaneverket, Norges vassdrags og energidirektorat, Forsvarsbygg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for mineralforvaltning, Avinor, Statsbygg og Fiskeridirektoratet. Flere av disse fagetatene har regionkontorer, og det er regionansvarlige i de enkelte regionene som er intervjuet ettersom det er disse som har vært involvert i forsøket, til sammen 13 intervjuer. Disse intervjuene har i særlig grad fokusert på i hvilken grad forsø-

ket bidrar til å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, med utgangspunkt i de interesser som den enkelte fagetat har som ansvarsområde, samt erfaringer med fylkesmannens samordningsrolle i forsøket, og ikke minst eventuelle avskjæringer fra etatene. Vi har også gjennomført intervjuer med representanter for planavdelingene i de fylkeskommunene som har forholdt seg til de 6 «førstepuljefylkene», som regel plansjef/leder for planforum. Videre har vi foretatt intervjuer med et mindre utvalg kommuner, i alt 5. Sentralt i disse intervjuene er i hvilken grad kommunene opplever at forsøket bidrar til økt kommunalt selvstyre, hvordan fylkeskommunene eventuelt er blitt involvert/berørt av forsøket særlig når det gjelder planforums rolle. Samtlige intervjuer er tatt opp på bånd og transkribert.

## **2. Perspektivering: spillet mellom styringsnivåene**

Hvordan kan vi forstå samordningsforsøket i et styringsperspektiv? Forsøket kan sies å utfordre to klassiske spenninger i styrings-systemet. For det første mellom sentralmakt og lokalmakt innenfor det statlige styringshierarkiet, og for det andre mellom faglig sektorstyring og territoriell styring. Regional stat kan oppfattes som en møteplass og et bindeledd mellom sentralmakten og lokale aktører. Hansen et al (2006) hevder at det regionale styringsnivået i Norge har vært gjennom en form for avpolitiseringsprosess, med en tilhørende maktforskyvning fra lokale politikere til regionale administratorer. Dette henger sammen med en svekkelse av fylkeskommunen og en styrking av statlige spesialistjurisdiksjoner for iverksetting av sentralt bestemte tiltak på regionalt nivå (Hansen et al 2006). Fylkesmannen har gjennom de siste tiårene fått tilført stadig flere oppgaver, mens fylkeskommunen, som representerer det regionale nivå med en demokratisk, folkevalgt legitimitet er oppgavemessig svekket i samme periode (Hansen et al 2006). Antallet regionale statsetater med spesialjurisdiksjon har også økt i samme periode. Totalt sett er derfor den regionale stat blitt sterkere. Et paradoks er at nyliberale ideer i New Public Management (NPM)-drakt har ført til

mer stat og mindre fylkeskommunalt regiondemokrati. Det regionale demokratiet har lenge vært på vikende front, med færre oppgaver og preg av demokratisk underskudd (lav valgdeltakelse, lite folkelig engasjement, sammenlignet med kommunepolitikken). Iflg Baldersheim og Christensen (2007:124) har embetsmannsstaten vendt tilbake i regionene. Det regionale styrings-systemet er derfor usammenhengende og fragmentert, noe forfatterne tilskriver en veik forvaltningspolitikk. Forvaltningspolitikk kan forstås som symbolpolitikk (Røvik 1998). På det området vi diskuterer kommer symbolpolitikken bl.a. til uttrykk ved den dreiningen som skjedde gjennom regjeringsskiftet i 2013. Enhver ny regjering vil ha behov for å demonstrere endring fra den tidligere regjeringens politikk. Samordningsforsøket startet under Stoltenberg-regjeringen og utformet av Solhjell. Sanner videreførte det, men la inn sterkere vekt på lokalt selvstyre, signaliserte et mål om færre innsigelser og generell effektivisering i planbehandlingen. Styringssignalene om effektivisering, kortere saksbehandlingstid og å få ned antallet innsigelser kan forstås som uttrykk for nyliberale strømninger i norsk politikk. Å samordne de statlige innsigelsene gjennom fylkesmannen kan imidlertid ikke sees på som uttrykk for nyliberalisme uten videre. Bedre samordning er det bred tverrpolitisk enighet om og kan snarere sees på som et forsøk på å styrke den statlige styringen; en samordnet stat kan være en meget sterk stat. Bedre samordning av statlige funksjoner på regionalt nivå er et klassisk hierarkisk grep, men er blitt vanskeliggjort ved nærmest et frislipp av geografiske inndelinger når det gjelder statlige regionale kontorer. Dette reduserer rekkevidden av samordning det er mulig å få til gjennom fylkesmannen (Baldersheim og Christensen, 2007). Denne utviklingen har vært sektordrevet og har satt samordningsrollen under press (Hansen et al. 2006).

Spenningen mellom sektorstyring og territoriell styring angår spørsmålet om grensene for det lokale selvstyret. Vårt desentraliserte styringssystem med kommunene i førersetet har vært tuftet på ideen om at beslutninger bør treffes nærmest dem beslutningene an-

går. Det kommunale selvstyret er derfor tuffet på verdiene om autonomi, deltakelse og effektivitet (Kjellberg 1991). Oppfatningen om at lokalt fattede beslutninger alltid er de beste er imidlertid ikke uproblematisk. Derfor er f. eks. den kommunale autonomi avgrenset. På planfeltet er Innsigelsesinstituttet ett uttrykk for at kommunal autonomi må utøves innenfor grenser satt (og fortløpende vedlikeholdt) av overordnet myndighet. Forestillingen om at lokalt = best er imidlertid langt fra parkert. «The local trap» (den lokale fellen) er en betegnelse Purcell (2006) anvender om tendensen enkelte forskere og aktivister især innenfor utviklingsfeltet har til å sette likhetstegn mellom det lokale og det gode. Det er særlig det demokratiske det da refereres til. At en lokal befolkning er involvert blir ofte forstått som at her råder det lokale selvstyret og folkesuvereniteten. Lokalsamfunnsbasert utvikling blir ofte assosiert med deltakerstyrt utvikling. Overfører vi dette resonnementet til en diskusjon om kommunenivåets rolle i styringshierarkiet, så er jo det en debatt som går langt tilbake i tid, og som ikke minst reiser spørsmål ved lokalnivåets faglige kompetanse til å fatte beslutninger. Denne debatten føres også i dag, og er tilført nye argumenter, ikke minst i forbindelse med kommunereformen der det nettopp er mangel på tilstrekkelig fagkompetanse i kommunene som er hovedbegrunnelsen for større kommuner. En annen begrunnelse kan knyttes til det som er tema for denne artikkelen, behovet for samordning der planlegging er et viktig redskap. Departements egne formuleringer er følgende: «*Større kommuner vil styrke forutsetningene for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng*» (KMD 2014).

Mens innsigelsesinstituttet er sektorinteressenens sikkerhetsventil som skal sørge for at viktige nasjonale interesser blir ivarettatt, og som vil kunne begrense den lokale handlingsfriheten, er et av formålene med samordningsforsøket å styrke det lokale selvstyret, direkte eller indirekte på bekostning av sektoretaters og det sentrale nivåets

makt. Forsøket utfordrer innsigelsesinstituttet og dermed også forholdet mellom styringsnivåene.

I mellomrommet mellom lokalt selvstyre og sektorstyring befinner Fylkesmannen seg. Fylkesmannen er en institusjon bygd opp omkring spenninger, motsetninger og ambivalenser (Flo, 2014). Embetet er statens representant i distriktet, men skal samtidig artikulere distriktets interesser oppover – til de sentrale myndighetene. Fylkesmannen skal se til at lokale styringsorgan retter seg etter sentrale, statlige pålegg, men samtidig inspirere til lokal aktivitet og verne om det lokale selvstyret. Institusjonen representerer en ambisjon om helhet og samordning, Samordningsrollen er blitt tydeligere over tid, især overfor kommunene. Fylkesmannen fungerer også som veileder og faglig støttespiller overfor kommunene, ikke minst overfor de små kommunene som sitter med lite fagkompetanse.

For at fylkesmannen skal kunne håndtere disse spenningene og rollemangfoldet forutsettes det at det utøves skjønn, og det er ikke uten videre lett å skille mellom faglig skjønn og et mer politisk skjønn når fylkesmannen skal ta stilling i ulike saker, ikke minst når det gjelder innsigelser til den lokale arealplanutformingen. Det kan argumenteres for at fylkesmannens skjønn utgjør et elastisk element i den statlige styringen av kommunene (Flo, 2014:688). I praksis viser det seg at det faglige og politiske skjønnnet her ofte er sammenfiltret (Bjørnå 2004:230). En konsekvens av dette skjønnrommet er at Fylkesmennene løser oppgavene forskjellig fra fylke til fylke (Hansen et al 2009). I komplekse plansituasjoner hvor et mangfold av kunnskapsdisipliner er relevante, og det ikke finnes klare kriterier for å rangere kunnskapsbaserte vurderinger opp mot hverandre, er det vanskelig å se at skjønnutøvelse kan være rent faglig, og helt uten innslag av politiske vurderinger.

### 3. Om Forsøket

Forsøket med samordning av statlige innsigelser ble initiert av Stoltenberg-regjeringen på nyåret 2013, halvannet år etter starten av den første hele lokalvalgssyklus etter at plan-

delen av pbl 2008 trådte i kraft. Miljøverndepartementet, som da hadde ansvaret for oversiktsplanleggingen, ønsket gjennom forsøket både å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker, og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter:

*Formålet med forsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. (...) Fylkesmannen skal aktivt arbeide for å styrke samarbeidet mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene tidlig i planprosessen, slik at uklarheter og uenigheter avklares så tidlig i prosessen som mulig (MDs invitasjonsbrev til fylkesmennene, vår understreking).*

Disse formålene peker altså både i retning av mer effektivitet, så vel som mot mer samarbeid og dialog, noe som kan innebære en viss motsetning. Gjennom forsøket fikk fylkesmannen et samordningsansvar for innsigelser fremmet av andre statlige myndigheter. Og helt konkret ble fylkesmannen gitt en helt ny og utvidet kompetanse: Han kunne avskjære innsigelser, det vil si å kunne tilside sette innsigelser fremmet av statlige sektormyndigheter som Mattilsynet, Vegvesenet, osv. Men fylkesmannen skulle samtidig også arbeide aktivt for å styrke samarbeidet mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene tidlig i planprosessen for å avklare uklarheter og uenigheter tidligst mulig.

Ved første årsskifte etter regjeringsskiftet ble ansvaret for oversiktsplanleggingen overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og det ble dermed statsråd Sanner som overtok ledelsen av prosjektet. I begrunnelsen for å utvide forsøket fra 6 til 12 fylker fra våren 2015 vektlegges effektivisering ytterligere. Det å løse saker så tidlig som mulig i planprosessen, og på lokalt nivå, blir sentrale punkt, men vi ser også at hensynet til lokaldemokratiet vektlegges sterkere. Regjeringsskiftet medførte også klarere uttrykte føringer for å redusere bruken av innsigelser: «*Fylkesmannen skal kun fremme innsigelse der hvor na-*

*sjonale og viktige regionale interesser blir berørt. Hensynet til lokal handlefrihet skal vektlegges særskilt i innsigelsesvurderingen»* (MDs tildelingsbrev til fylkesmennene, 2014, s.12).

Tolv fylkesmenn ønsket å delta i forsøket, 6 fikk delta i første runde (Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland og 6 nye i andre runde (Buskerud, Oppland, Møre og Romsdal, Telemark, Troms og Vest-Agder) De enkelte fylkesmannsembeter fikk stor frihet til å designe forsøket ut fra lokale forhold og problemstillinger.

Den omtalte utvidelsen av forsøket ble begrunnet med at de foreløpige erfaringene fra den første puljen var positive. Det ble rapportert om bedre dialog mellom statsetatene, større fokus på tidlig og aktiv deltagelse i planprosessene, samt at fylkesmennene hadde tatt en mer aktiv rolle i å løse uklarheter og uenigheter tidlig i planprosessene. Mindre behov for å bruke innsigelser og større forutsigbarhet for kommunene var resultatet.

Et sentralt element i forsøket er at sektorer som fremmer innsigelse, skal sende denne til fylkesmannen, som – i dialog med innsigelsesorganet – vurderer om den faktisk skal fremmes som innsigelse, og dersom den fremmes, hvordan den skal formuleres. Der hvor fylkesmannen velger å avskjære en innsigelse, vil det typisk være hvor sektororganet ikke har forankret innsigelsen tilstrekkelig tydelig i nasjonal politikk på saksfeltet.

#### **4. Erfaringer**

Det å fremme en økt forståelse for hvorfor innsigelser fremmes har vært påpekt som viktig for å øke innsigelsers legitimitet i kommuner og fylkeskommuner. Bedre koordinering mellom regionale myndigheter og tidlig dialog har også vært fremmet som viktige for å redusere antallet innsigelser (Lund-Iversen et al 2013), og sentrale mål også for forsøket. Hvor langt kom man med å realisere disse målsettingene?

##### **4.1. Bedre begrunnede innsigelser**

Et av de klareste resultatene av forsøket er at det har bidratt til en større bevisstgjøring

når det gjelder å begrunne og forankre innsigelser bedre og tydeligere i nasjonale interesser (Buanes, Nyseth og Nylund 2016:43ff). Det er utarbeidet bedre rutiner i de statlige etatene for å bli tydeligere og for å hjemle innsigelser bedre i forhold til nasjonal politikk. En av våre informanter sa det slik:

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

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

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

En gjennomgående diskusjon blant mange av de involverte aktørene i forsøket har gått på hvor innslagspunktet for innsigelser skal ligge. I praksis etterlyser mange fylkesmannsembeter at de ulike departementene i

større grad utarbeidet retningslinjer som gjorde de nasjonale interessene tydeligere. Dette er bare delvis løst; ifølge en av de forsøksansvarlige:

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

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

Å klargjøre innslagspunktet for innsigelser kan også gjøres regionalt, f.eks som regionale forsøk på operasjonaliseringer av nasjonale føringer. Et eksempel på det er Troms, et fylke som kom med i forsøket i andre pulje. De brukte høsten 2015 til å oppdatere sine retningslinjer for bruk av innsigelser, og kobler dette til forsøksprosjektet. I disse retningslinjene har fylkesmannen tydeliggjort nasjonale og viktige interesser og hensyn på sine ansvarsområder, og etterlyser tilsvarende klargjøring fra samtlige sektormyndigheter med innsigelsesrett. Et annet eksempel er Vestfold der Fylkesmannen har utformet en egen mal for avskjæring av innsigelse der det stilles som et krav at innsigelsen må være godt forankret i nasjonale interesser.

#### **4.2. Men hva er de nasjonale interessene?**

Hva de nasjonale interessene i en sak er, er ikke – og kan neppe være – entydige. Dels endrer de seg over tid som følge av ny kunnskap eller utviklingstrekk, dels vil det ofte være politiske føringer på hva som oppfattes som de viktigste nasjonale interesser til enhver tid. Et sentralt formål med planleg-

gingssystemets høringsinstitutt er det samme som ligger til grunn for utredningsinstruksen for offentlig forvaltning mer allment, nemlig å sikre at en sak er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes. Pbl § 11-14 krever at saksframlegget skal vise «hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn.» Studier av dagsordensetting, saksutvikling («issue development») og såkalte ikke-beslutninger (se bl.a. Bachrach & Baratz, 1962, Marres, 2007) har pekt på en rekke mekanismer som bidrar til at bare enkelte opplevde problemer utvikles til politiske saker (eller i vår kontekst: plantema for politisk beslutning), og at det finnes en rekke barrierer for at saker eller saksaspekter ikke blir artikulert i den politiske prosessen. En slik mekanisme ble identifisert av C.J. Friedrich allerede i 1937, den såkalte «*loven om forventede reaksjoner*» (Friedrich 1937). Dersom en antatt svakere part (A) i en relasjon forventer at den sterkere parten (B) vil neglisjere, latterliggjøre eller overkjøre de synspunkter A egentlig ønsker å fremme, så lar A heller være med å artikulere disse.

Denne type mekanismer ser vi i et av fylkesmannsembetene, hvor var det stor frustrasjon over at:

*«det ikke eksisterer noe nasjonalt dokument som forteller hva som er nasjonal interesse. Jeg har spurt KMD om de hadde tenkt å lage et dokument som forteller hvilke styringsparametre vi skal styre etter for å vite innslaget for en innsigelse(...) I to år nå etter den nye regjeringa var det jo ingen nye endringer i loven, men det ble hele tida sagt det skulle vært større kommunalt selvstyre, handlingsrom ... men de samme parameterne...Så det begynte å bygge seg opp en større og større selvmotsigelse»*

Og informanten fortsetter:

*«En annen sak er ...hva er det som virker? Er det innsigelsesprosjektet som virker – er det derfor det har blitt færre innsigelser i de tolv fylkene som er med? Eller er det re-*

*gjerings politik, å pushe så kraftig på kommunenes handlingsrom slik at alle sektorer må omforme seg, og tenke seg om noen gang og holder tilbake der det kanskje tidligere ble kjørt innsigelser? Ikke for at det var unødige innsigelser før, men at terskelen er løfta enda høyere, sånn at det kan være til skade for naturen, for barn og unge, ikke sant? Fylkesmennene presses jo... vi blir jo nærmest sett på ...at det er vi som torpederer alt, ikke sant? Men kanskje vi burde ha stoppa langt flere ting enn det vi gjør pr idag.»*

Gjennom dette artikulere en ansatt i et av case-embetene en variant av «Friedrichs lov», at man unnlater å fremme innsigelse ikke fordi det med sikkerhet forventes at den vil bli overprøvd av departementet, men at muligheten definitivt er der. Og videre: at dette virker disiplinerende i forhold til regjeringens politiske signaler mer enn til plan og bygningslovens bokstav og intensjon. Denne type mekanisme kommer også til uttrykk i en av statsetatene som omfattes av forsøket:

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

Denne type mekanismer vil kunne føre til at enkelte forhold som fagetatene kunne ønske å anføre som nasjonale interesser, ikke blir artikulert i planprosessene.

#### **4.3. Mer dialog, men også mer byråkrati**

Et annet tydelig resultat av forsøket er at både fylkesmenn og statlige innsigelsesorganer opplever at forsøket har bidratt til en bedre dialog dem imellom tidligere i prosessen, og at forsøket – i de tilfellene et sektororgan vurderer å fremme innsigelse – bidrar til en grundigere drøfting og klarere forankring i nasjonal politikk av sektorenes grunnlag for slik innsigelse, og for et bedre samspill i høringsprosessen når eventuelle innsigelser skal formuleres. En ansatt i et fylkesmannsembete sier:



«Vi ser også at det er positivt at dialogen i tidlig planfase har økt, slik at formelle feil, uklarheter og uenigheter har kommet på bordet tidligere, og dette ønsker vi å være med på»

Samordningen hos fylkesmannen blir gjennom forsøket satt inn i et system som fører til mer samhandling og dialog mellom forvaltningsorganene også på saksbehandlernivå.

Flere statsetater trekker også fram trekk ved forsøket som mindre positive. For det første er det noen statsetater, kanskje tydeligst formulert i Mattilsynet, som nok kan være enige i at dialogen mellom statlige sektorer er blitt bedre, men at forsøket samtidig kan bidra til å svekke den direkte dialogen mellom statsetatene og kommunene. Dette handler særlig om at forsøket skaper et ekstra ledd mellom etaten og kommunene ved at uttalelser og innsigelser skal fremmes gjennom FM, og ikke direkte til kommunene som tidligere:

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

Det andre punktet flere trekker frem er opplevelsen av at etatens egen kompetanse undergraves gjennom Fylkesmannens anledning til avskjæring av innsigelser. Det faglige skjønnet som etaten forvalter utfordres.

Flere statsetater peker på at samordningen via fylkesmannen oppleves som tungvint, byråkratiserende, og gir en lengre vei til kommunene. Det er det motsatte av effektivisering. Fagmyndighetene mener at de selv er best i stand til å kommunisere innholdet i en innsigelse og begrunnelsen for den ved å kommunisere direkte med kommunene uten fylkesmannen som mellomledd. Dette oppleves for eksempel som problematisk i NVE Region Sør, hvor vår informant uttrykker det slik:

«Det jeg opplever med innsigelsesprosjektet er at det blir mer byråkratisering. Vi har fått en ekstra runde og at vi har fått lengre vei til kommunene. Vi opplever at mange

kommuner henvender seg til fylkesmannen i stedet for direkte til oss.»

Også i et fylke som Hordaland hvor statsetatene langt på veg opplever forsøket som en suksess – når det gjelder forholdet til kommunene – finner vi advarsler om byråkratiseringsfaren:

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

Og selv om en av de tydeligste effektene av forsøket er at sektorene er blitt tydeligere på å begrunne og forankre både faglige råd og innsigelser i nasjonal politikk, så finner vi de som opplever at den forkortede saksbehandlingstida trekker i motsatt retning: «Det er ... en svakhet at vi får mindre tid til å begrunne innsigelser tilstrekkelig, på grunn av kortere saksbehandlingstid».

#### 4.4. Når, hvordan og hvor ofte brukes avskjæring?

I forsøksperioden er avskjæring som det viktigste nye virkemidlet anvendt relativt sjelden. Mange fylkesmannsembeter har ikke anvendt seg av dette virkemidlet overhodet, noen kun i et enkelt tilfelle, mens 1 fylkesmannsembete har brukt avskjæring til sammen 7 ganger. Det store bildet er derfor at dette nye virkemidlet kanskje ikke har hatt den store betydningen. Imidlertid kan det være en for enkel konklusjon. Betydningen av avskjæring er kanskje først og fremst knyttet til at muligheten for avskjæring fins – altså som en form for trussel, som i seg selv kan bidra til at innsigelser enten ikke fremmes, gis en sterkere begrunnelse eller løses gjennom dialog. Våre data tyder på at alle disse tre årsakene er relevante. I Vestfold ble f.eks. 14 av 27 innsigelser i 2015 samordnet, og halvparten løst før mekling.

I de få tilfellene der avskjæring har vært anvendt har begrunnelsen enten vært at innsigelsen ikke har vært tydelig nok forankret

i nasjonale interesser, eller at hensynet til det lokale selvstyret vektlegges sterkere enn de nasjonale interessene. Vestfold er det fylket hvor avskjæring har vært benyttet flest ganger. For å eksemplifisere hvordan avskjæring som virkemiddel er blitt anvendt, skal vi se på to saker i Vestfold. Den ene saken gjelder avskjæring av innsigelse fra miljøvernsjefen i eget embete. Innsigelsen gjelder kommuneplanens arealdel for Nøtterøy 2014–2026. Miljø- og beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen fremmet flere innsigelser til planen, men kun 1 av dem er avskjært, og gjelder lokaliseringen av en barnehage. Miljøvernsjefens hjemlet innsigelsen i rikspolitiske retningslinjer for barn og unge, i dette tilfellet områdets betydning for rekreasjon ettersom det nyttes som ballplass for barn og unge. I Fylkesmannens begrunnelse for avskjæring heter det

*«Fylkesmannen kan ikke se at forslaget om å avsette areal til en barnehage på Roasnes strider så vesentlig mot nasjonale interesser at det er grunnlag for å **overprøve den lokale handlefriheten** i arealforvaltningen på dette punktet. Det legges avgjørende vekt på at tiltaket skal tjene et offentlig formål» (vår utheving).*

Fylkesmannen viser med andre ord her til sentrale styringssignaler om økt vektlegging av det kommunale selvstyret, samt at nasjonale hensyn her ikke var tungtveiende nok til å overprøve den lokale handlefriheten. Til samme plan godtar Fylkesmannen 3 andre innsigelser fra Statens vegvesen fordi *«disse har en tydelig forankring og ivaretar viktige nasjonale interesser»*.

I den andre saken er det kommuneplanen for Sandefjord 2014–2026 at avskjæring anvendes for 1 innsigelse fra Statens Vegvesen, mens 3 andre innsigelser til samme plan ikke avskjæres. Saken gjelder utvidelsen av et handelsareal på Pindsle, der SVV begrunner innsigelsene i en utfordrende trafikksituasjon. De hjemler innsigelsen i rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportutvikling. I Fylkesmannens brev understreker han at *«Fylkesmannen finner ikke grunn til å bestride Statens Vegvesens vurderinger»*. I hans begrunnelse for å av-

skjære innsigelsen hevder han *«Statlige myndigheter skal likevel ikke bruke innsigelser av hensyn til konsekvensene for trafikksituasjonen på det lokale veinettet»* Med andre ord hevder han at SVV ikke har en hjemmel for sin innsigelse her. Han hevder at *«handelen i Sandefjord sentrum primært er av interesse for kommunen selv og ikke av nasjonal interesse, og er derfor ikke en begrunnelse for å overprøve den lokale handlefriheten.»*

Fylkesmannen vier i disse sakene oppmerksomhet til det å skulle ivareta flere roller samtidig, og at dette kan innebære en viss rollekonflikt. I begge avskjæringsbrevene understreker Fylkesmannen i sitt svarbrev f.eks. at: *«Fylkesmannen opptre i dette brevet som samordningsmyndighet»*, til forskjell fra rollen som fagmyndighet.

Det springende punkt i disse eksemplene er hvordan både planforslagene og innsigelsene som fremmes forholder seg til nasjonale interesser og føringer. Formulert på en annen måte kan vi si det dreier seg om å trekke grensen mellom det rent lokale og det åpenbart nasjonale, og at avskjæring kommer der Fylkesmannen vurderer det slik at hensynet til den lokale handlingsfriheten skal veie tyngst. Det er en avveing som skjer – en balansering mellom viktige nasjonale hensyn – som ikke avvises, men som i enkelte tilfeller ikke vurderes som sterke nok til å overprøve lokale vedtak. I og med at det er vanskelig å hevde at skjønnsutøvelsen i slike komplekse saker er utelukkende faglig eller forvaltningsmessig, så kan det være problematisk at slik skjønnsutøvelse som innebærer et betydelig islett av politiske avveininger – ikke er lagt til et nivå som har demokratisk legitimitet.

Denne muligheten fylkesmannen har til avskjæring oppleves av flere intervjuobjekter i statsetatene som et klart incitament til tydeligere artikulering av den statlige politikken som gjelder egen sektor. Enkelte statsetater hevder dessuten at anledningen forsøket gir til avskjæring av innsigelser heller ikke er hjemlet i Plan- og bygningsloven som sådan; *«Fylkesmannen sin mulighet til å avskjære innsigelser er ikke hjemlet i pbl, og er prinsipielt problematisk»*. En annen statsetat ser fylkesmannens avskjærings-

mulighet som et uttrykk for en bevegelse i retning av mer hierarki:

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

I Vestfold ser vi at Fylkesmannen i større grad gir kommunene medhold i saker som har med byutvikling og arealplanlegging å gjøre. Et aspekt ved dette som Fylkesmannen i Vestfold synes å se bort fra er at en slik praksis vil kunne svekke mulighetene for forpliktende regional arealplanlegging som er helt avgjørende for å få til f.eks. mer bærekraftige og klimavennlige transportsystemer i byregionene. Vestfold er på mange måter et fylke som er lite representativt, arealet er lite og befolkningstettheten langt høyere enn i alle andre fylker. Vestfold skiller seg altså også ut når det gjelder bruk av avskjæring. Det er vanskelig å peke på entydige forklaringer på hvorfor Vestfold peker seg ut. Det kan skyldes geografiske forhold, men det kan også ha andre forklaringer, f.eks. politiske men dette er det vanskelig å dokumentere. Det som synes klart er at Fylkesmannens egne overbevisninger og rolleutforming ser ut til å ha mye å si for hvordan samhandlingen med kommunene tar form.

Forsøket viser altså at denne utvidede myndigheten praktiseres svært ulikt mellom de enkelte fylkesmannsembeter. Rommet for skjønnsutøvelse er med andre ord stort, og innebærer relativt store ulikheter fylkene imellom. En ting er at dette er en praktisk utfordring for de statsetater som dekker flere (eller alle) fylker, og dermed må forholde

seg til flere forsøksfylker. Viktigere er nok at fylkesmennene ser ut til å følge opp nasjonale forventninger og rikspolitiske retningslinjer på de ulike fagområdene på en noe ulik måte. Avskjæringsmyndigheten griper inn i forhandlingene mellom fylkesmann og fagmyndigheter og reduserer meklingsinstituttet som konfliktregulerende mekanisme.

Det kan argumenteres for at fylkeskommunenes kompetanse og ressurser når det gjelder planveiledning trenger å styrkes (Hofstad og Hanssen 2015). Vi vil her trekke frem forsøket i Oppland<sup>1</sup> som en vei å gå. Her har man bevisst trukket fylkeskommunen inn i forsøket, spesielt i den tidlige fasen, men har også et tett samarbeid på andre arenaer i tillegg til Regionalt planforum. Argumentet er at kommunene skal oppleve en mer reell og helhetlig linje fra andre offentlige aktører enten det gjelder stat eller fylkeskommune.

#### **4.5. Økt kommunalt selvstyre?**

Har forsøket bidratt til å forsterke det kommunale selvstyre? Dette var også en av målene da forsøket ble introdusert. Her er synspunktene delte. Forsøket i seg selv berører ikke kommunene direkte, men kan samtidig ha stor betydning for kommunale planprosessers utfall. En konsekvens av forsøket kan være en sterkere stat fordi en samordnet stat også gir sterkere statlig innflytelse og mindre lokalt handlingsrom, slik denne uttalelsen fra en ansatt kan tyde på:

*Parallelt med samordningsforsøket så har det også kommet signal om at vi skal ta økt hensyn til kommunalt selvstyre og lista for innsigelser er vel blitt noe høyere. Det er vanskelig å si hva som skyldes forsøket og hva som skyldes endrede statlige signaler. Jeg tror mer på det siste. Forsøket i seg selv kan gjøre at staten blir sterkere.*

På den annen side kan det virke som om at forsøket, sammen med andre styringssignaler som peker i samme retning, har økt det kommunale selvstyret ved å gi kommunene et utvidet rom for å opptre strategisk, uten at dette har vært intendert. Det eksisterer

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

en mulig «utvei» når det kommer en innsigelse – ikke ved at innsigelser blir samordnet, men ved å åpne opp for større sannsynlighet for at innsigelsesorganet ikke får medhold når en innsigelse avgjøres i departementet. Når kommuner benytter seg av denne muligheten, vil de være mindre villige til å gå i dialog for å finne fram til omforente løsninger.

## **5. Forholdet mellom faglig og politisk skjønns-utøvelse**

Samordningsforsøket reiser flere normative problemstillinger. Samordning forutsetter at man kommer fram til en avveining av eller prioritering mellom ulike interesser og hensyn. En statlig fagetat som Mattilsynet utøver f.eks. tilsyn og kontroll med utgangspunkt i profesjonalitet og faglige standarder i sektoren, og ut fra hensynet til liv og helse. Denne type faglige vurderinger skal også ligge til grunn for etatens innspill til den kommunale planlegging. Når fylkesmannen gjennom forsøket får anledning til å avskjære innsigelser på slike spesialiserte fagområder der rent profesjonelle hensyn må veie tungt, reiser det spørsmål om makt mellom sektorer, og om hva som er grunnlaget for fylkesmannens skjønnsutøvelse i slike saker.

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

fylkesmannsembetene mht. hvor de legger listen for innsigelse.

Samordning utfordrer grensene mellom myndighetsområder, i dette tilfellet gir det fylkesmannen økt makt, både i forholdet til andre statlige myndigheter regionalt og også i forhold til fylkeskommunen. Fylkesmannens regionale innflytelse øker. Forsøket har derfor implikasjoner ut over forholdet mellom fylkesmannen og de øvrige statlige myndighetene. På den annen side så er alle fylkesmenn i en viss forstand «balansekunstnere» (Flo 2014). Det ligger så å si i mandatet til fylkesmannen. Det gir likevel mening å differensiere denne rollen. Det er en viss forskjell mellom de enkelte fylkesmannsembeter i hvordan rollen som balansekunstner fortolkes, noe som også vises i hvordan mandatet praktiseres. I de Fylkesmannsembeter der avskjæring ikke har vært anvendt overhodet så kan det gis flere forklaringer. I noen tilfeller blir konflikten om innsigelsen løst ved at innsigelsen blir trukket. I andre tilfeller blir innsigelsen omgjort til faglige råd. Men fravær av avskjæring er selvsagt også en følge av at fylkesmannen lar en innsigelse bli stående fordi den er godt begrunnet og tilstrekkelig tydelig hjemlet i nasjonalt lovverk og nasjonale forventninger.

## **6. Konklusjon**

Forsøket med samordning av statlige innsigelser har ført til bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene tidligere i planprosessen. Dette har jo vært en ambisjon i plansystemet som kom forut for, og således er uavhengig av forsøket i seg selv, men aktørene opplever at forsøket også har bidratt til dette. Forsøket har også bidratt til grundigere drøftinger av fagmyndighetenes grunnlag for innsigelse, og for et bedre samspill i høringsprosessen når eventuelle innsigelser skal formuleres. Samordningen hos fylkesmannen blir gjennom forsøket satt inn i et system som fører til mer samhandling og dialog mellom forvaltningsorganene også på saksbehandlernivå. En annen erfaring er at statsetatene er blitt tydeligere og mer forutsigbare. Forsøket har forsterket kravet om at de skal signalisere sine interesser tidlig i planprosessene. De skal

være klare og tydelige i sine uttalelser, som igjen skal være godt forankret i nasjonale interesser, noe som også gir forutsigbarhet for kommunene. For enkelte etater har dette ført til at en har utformet (eller er i ferd med å utforme) egne veiledere som klargjør sektorens nasjonale interesser, tilbud om møter med kommunene underveis, faglig intern opplæring i etaten etc. Dette har som konsekvens gitt kvalitativt bedre innsigelser. Innsigelsene er også blitt færre, men det kan ikke nødvendigvis tilbakeføres til forsøket i seg selv, men må sees i sammenheng med en rekke andre revideringer av pbl, andre reformer, og ikke minst sentrale politiske styringssignaler.

Selv om forsøket har gitt positive resultater kan det samtidig reises prinsipielle spørsmål ved enkelte sider ved forsøket. Forsøket fremstår som en reform som – dersom det blir gjort permanent – har innebygget doble og til dels motstridende styringssignaler. På den ene siden vektlegges dialog og tettere samhandling mellom de statlige aktørene, på den andre siden gis fylkesmannen økt makt gjennom avskjæringsmuligheten. En styrking av fylkesmannens posisjon i plansystemet, kombinert med å legge terskelen for innsigelser høyere kan ha bidratt til å svekke fylkeskommunen som regional planaktør ytterligere. Forsøket griper derfor inn i en skjor balanse mellom styringsnivåene og etablerer et nytt hierarki der fylkesmannen overordnes andre statlige aktører i plansystemet. Samtidig skaper fylkesmannen med dette også et større handlingsrom for kommunene (noe som motvirker tendensen til hierarki). Og selv om fylkeskommunen ikke eksplisitt er omfattet av forsøket, påvirker forsøket relasjonen mellom regional stat og det demokratisk valgte regionale nivået.

Fremfor alt viser forsøket – i kombinasjon med tydelige politiske signaler om styrking av det kommunale selvstyret i plansaker – at staten gjennom fylkesmannen ikke utøver en nøytral virksomhet; det kan være en høyst politisert embetsførsel, dog uten den demokratiske legitimitet som et direkte folkevalgt organ på dette geografiske nivået har. Å avveie interesser som er av mer politisk karakter opp mot hverandre er noe vi i et demokratisk styringssystem har lagt til

åpne prosesser der de folkevalgte har regien. Den avveining som skjer gjennom fylkesmannen foregår derimot i lukkede prosesser, som ytterligere svekker den demokratiske legitimiteten. Fylkesmannen opptre på flere områder «på begge sider av bordet», dvs. både som deltaker i regionale partnerskap samtidig som han er tildelt en utvidet og mer autoritativ samordningsrolle på planfeltet. Fylkesmannens utvidede fullmakt til å utøve skjønn kan slå i flere retninger. Spillet mellom styringsnivåene gjennom anledningen til å avskjære innsigelser blir tilført en ny dynamikk som kan påvirke saksutfall. Endringer i spillets regler kan illustreres i innsigelsesstatistikken. Antall innsigelser er blitt færre under Sanner. Det er en villet politikk. I de saker der innsigelser er blitt avskjært enten hos Fylkesmannen eller, om de blir anket, i departementet er det de lokale hensyn som i langt flere saker enn tidligere er gitt medhold, mens de faglige hensyn har fått tilsvarende mindre støtte. Det kan på den ene siden forstås som en seier for lokaldemokratiet. På den annen side så viser det seg at miljøinteressene oftere taper når lokale interesser får større gjennomslag (Strand 2015, Strand og Næss 2016), noe som må være et stort dilemma når nettopp bærekraftig utvikling er det sentrale substansielle formål for planlegging etter pbl 2008 (§ 1).

## 7. Referanser

- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962): Two faces of Power. *The American political Science Review*, vol 56(4), pp. 947–952.
- Baldersheim, H og Christensen, T (2007): Den regionale organiseringa av Norge – embetsmannsstaten vender tilbake? En forvaltningspolitisk analyse. I: Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie (red): *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Bjørnå, H. (2004). Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre. Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger. Avhandling for graden *Doctor Rerum Politicarum*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Buanes, A., Nyseth, T. og Nylund, I. (2016). Samordning av statlige innsigelser. Tromsø. Norut.

- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Vol. 1, 2012, 1–11.
- Difi-rapport 2010:11 : Fylkesmann 2010: En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen. Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi-rapport 2014:07: *Veier til samordning i norsk forvaltning*. Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Flo, Y. (2014): Statens mann, fylkets mann: Norske amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014. Bergen: Fagbokforlaget.
- Foss, A. G. (2015): Fylkesmannens rolle i kommunereformen – en casestudie av Østfold og Vestfold. I: Klausen et al: Kommunereform i perspektiv. Bergen: Fagbokforlaget.
- Friedrich, C.J. 1937 *Constitutional Government and Democracy*. Gipp: New York
- Hansen, T., Indset, I. og Tjerbo, T. (2009). Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. NIBR-rapport 2009:19.
- Hansen, T., G. Sandkjær-Hansen, L.A. Heløe og I.M. Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold*. NIBR-rapport 2006:9.
- Helsedirektoratet (2011): *Partnerskap som arbeidsform i regionalt folkehelsearbeid. Med oversikt over fylkeskommuners organisering av folkehelsearbeidet*. Oslo: helsedirektoratet (Rapport IS:1935)
- Hofstad, H. og G.S. Hansen (2015): Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging; NIBR-rapport 2015:17, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Kjellberg, F. (1991). Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommune-  
ne? *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 7 81), ss. 45–63.
- Lund-Iversen, M.et.al. (2013): *Innsigelser etter Plan- og bygningsloven*. NIBR.
- Marres, N. (2007). The Issues Deserves More Credit: Pragmatic Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. *Social Studies of Sciences*, 37/5, 759–80.
- Nilsen, J.K og M. Langset (2015). *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandlingen*. NIVI-rapport 2015:3. Nivi Analyse As.
- NOU 2001:7 NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven — Planlovutvalgets første delutredning.
- NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- Purcell, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, Vol. 43, No 11, 1921–41.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet*. Oslo. fagbokforlaget.
- Strand, A. (2015). Når det lokale skjønnets gis forrang: Miljøinteressene taper. *Samferdsel*, 7:2015: 14–15.
- Strand, A. & Næss, P. (2016). Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy and Planning*. DOI:10.1080/1523908X.2016.1175927.
- Tranøy, B.S. & Østerrud, Ø. (red). (2001): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo. Gyldendal Akademisk.