

Hensyn og konflikt i innsigelser til plansaker

Hvordan har hensyn i innsigelser til plansaker utviklet seg? En dokumentanalyse av politiske beslutninger og faktorer som kan føre til endring

Vilde Maria Klunderud

Masteroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for Statsvitenskap

Antall ord: 19233



© Vilde Maria Klunderud

2023

Hensyn og konflikt i innsigelser til plansaker

Hvordan har hensyn i innsigelser til plansaker utviklet seg? En dokumentanalyse av politiske beslutninger og faktorer som kan føre til endring.

Sammendrag

Denne oppgaven handler om hvordan hensyn vektlegges i plansaker, nærmere bestemt hvilke hensyn som er avgjørende i innsigelser avgjort på departementsnivå. Oppgavens formål har vært å finne svar på hvilke hensyn som vektlegges i plansaker, og hva som kan forklare eventuelle endringer over tid. Formålet med innsigelser er å sikre at regionale og nasjonale interesser ivaretas i kommunal planlegging. Studien av innsigelser knytter seg til flere sentrale elementer i politisk beslutningstaking, som oppgaven videre vil sette lys på. Mellom 2011-2013 ble innsigelser til plansaker behandlet av planavdelingen i Miljødepartementet. Etter regjeringsskiftet i 2013, bestemte den nye regjeringen at planavdelingen skulle flyttes til Kommunaldepartementet.

Oppgavens teoretiske grunnlag består av to teorier, inkrementalisme og punktert likevekt. Inkrementalisme illustrerer en stabil og langsom endring i politiske beslutninger. Valgene politikerne tar, ligner beslutninger som er tatt i lignende situasjoner. Teorien om punktert likevekt fremmer et alternativt syn på inkrementalisme, og viser til at politiske beslutninger har tendens til å legge om til brå og raske endringer, etterfulgt av en periode med langsom endring. Oppgavens metodiske grunnlag består av en dokumentanalyse av alle innsigelser avgjort i departementet mellom 2011 og 2016. Dokumentene er hentet fra regjeringens nettsider, hvor alle avgjørelser i innsigelser fra 2000 til dags dato er tilgjengelig¹. Til sammen utgjør 184 innsigelser oppgavens empiriske grunnlag.

Det jeg har funnet i oppgaven viser en brå endring av hvilke hensyn som vektlegges i plansaker etter regjeringsskiftet i 2013. Dette illustrerer oppgaven ved at hensyn endrer seg, og ved at det oppstår en brå endring der vektlegging av lokale hensyn får en betydelig økning. Hovedkonklusjonen i oppgaven er at regjeringsskifter og overflyttingen av planavdelingen er de viktigste årsakene til at hensyn vektlegges ulikt over tid i innsigelser til plansaker. Hvilket parti som styrer departementet ansvarlig for plansaker, virker å ha stor betydning for hvilke hensyn som blir vektlagt. Funn i analysen virker å kunne vise en sammenheng mellom når vektlegging av hensyn til landbruk, natur og friluftsinnteresser, og vektlegging av lokaldemokratiske hensyn til næringsvirksomhet og boligbygging har størst betydning for sakens utfall, og at årsaken er politiske føringer og signaler i arealplanlegging.

¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder Kristoffer Kolltveit, for enestående veiledning under hele arbeidet med denne oppgaven. Jeg hadde ikke kommet i mål uten din tilgjengelighet, kompetanse og dine tilbakemeldinger – tusen takk! Takk til alle medstudenter som har gjort tiden på Blindern til en minnerik og betydningsfull epoke. Takk til mamma og pappa som har fremmet gode verdier gjennom hele min oppvekst, og gjort meg interessert i politikken og samfunnet vi alle er en del av. Takk til min kjære samboer og partner for oppmuntring hver eneste dag og ikke minst korrekturlesing av oppgaven. Du var aldri i tvil om at jeg ville komme i mål med dette prosjektet. Takk til Universitet i Oslo for all innsikt og kunnskap dere har gitt meg de siste to årene på masterstudiet. Nå gleder jeg meg til å ta fatt på alle utfordringene som kommer min vei.

Jessheim, mai 2023.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1. Problemstilling.....	2
1.2. Hva er en innsigelse?.....	2
1.3. Oppgavens oppbygning.....	3
2. Plansaker og planprosesser.....	4
2.1. Plan- og bygningsloven.....	4
2.2. Kommunale planer.....	6
2.2.1. Kommuneplanens arealdel.....	6
2.2.2. Reguleringsplan.....	6
2.3. Innsigelsesmyndigheter.....	7
2.4. Innsigelser i praksis.....	8
2.4.1. Fjell kommune – innsigelse til reguleringsplan.....	8
2.4.2. Sande kommune – innsigelse til reguleringsplan.....	8
2.4.3. Rælingen kommune – innsigelse til kommunedelplan.....	9
2.5. Planavdelingen.	9
2.6. Historien bak det lokale selvstyret.....	10
2.7. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	11
2.8. Arealplanlegging i de skandinaviske landene.....	12
2.8.1. Norge.....	12
2.8.2. Danmark.....	13
2.8.3. Finland.....	13
2.8.4. Sverige.....	14
3. Teoretisk rammeverk.....	16
3.1. Politiske beslutninger og begrenset rasjonalitet	16
3.2. Inkrementalisme.....	17
3.3. Punktert likevekt.....	18
3.4. Hva vil være inkrementalisme?	19
3.5. Hva vil være punktert likevekt?	19
3.6. Teoretiske forventninger	20
4. Metode.....	21
4.1. Hvorfor dokumentanalyse?	21
4.2. Utvalg av dokumenter	21

4.2.1. Regjeringssammensetning.....	22
4.3. Fremgangsmåte.....	22
4.4. Tematisk analyse.....	23
4.5. Fordeler, utfordringer og løsninger.....	24
4.6. Validitet og reliabilitet.....	25
4.6.1. Skjønnsbaserte vurderinger.....	25
4.7. Kodingseksempler og kategorier.....	26
5. Analysekapittel del 1	31
5.1. Hvilke hensyn vektlegges i plansaker?	31
5.2. Hvilke hensyn vektlegges ved avslag?.....	33
5.3. Hvordan hensyn vektlegges de ulike årene.....	33
5.3.1. 2011.....	33
5.3.2. 2012.....	34
5.3.3. 2013.....	35
5.3.4. 2013.....	36
5.3.5. 2014.....	37
5.3.6. 2015.....	39
5.3.7. 2016.....	40
5.4. Innsigelser fordelt på saksområde.....	41
5.5. Avgjørelser avgjort i departementet 2011-2016.....	42
5.6. Hvilke hensyn blir vektlagt totalt?	43
6. Analysekapittel del 2.....	45
6.1. Hva kan forklare eventuell endring over tid?	45
6.1.1. Hva kan forklare endringer?.....	47
6.1.2. Regjeringsskifter.....	47
6.1.3. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	49
6.1.4. Planavdelingen.....	50
6.2. Departementer og underliggende etater.....	52
6.2.1. Innsigelser der departementet ikke støtter sine underliggende etater.....	54
6.3. Skjønnsbaserte vurderinger.....	55
6.4. Utvikling over tid.....	56
6.5. Hva betyr endringen i vektlegging av hensyn i innsigelsessaker?.....	57
7. Konklusjon.....	59
7.1. Sluttrefleksjoner.....	61

Litteraturliste.....	63
Vedlegg 1: Innsigelsesmyndigheter.....	64
Vedlegg 2: Kategorier.....	66
Vedlegg 3: Figurer.....	67
Vedlegg 4: Innsigelser 2017-2022.....	68

Problemstilling

Hvilke hensyn vektlegges i innsigelser til plansaker, og hva kan forklare eventuell endring over tid?

1. Innledning

Areal- og samfunnsplanlegging påvirker oss alle på en eller annen måte. Innsigelser illustrerer det konfliktfylte samspillet mellom lokaldemokrati og statlige bestemmelser, avveining av hensyn og interessekonflikter. Innsigelser står ikke øverst på den politiske dagsordenen, men i hver enkelt kommune har innsigelsessaker en varig aktualitet. Innsigelsesinstituttet ble opprettet for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal planlegging, og holder diskusjonen om hvordan man skal balansere det kommunale selvstyret opp mot nasjonale og regionale interesser i live. I nyhetsbildet er det innsigelser til store vegprosjekter som oftest får størst oppmerksomhet. Det kan handle om konflikter mellom en ny og tryggere infrastruktur, og hensynet til natur- og miljøinteresser på andre siden. Eksempelvis har utbyggingen av E6 gjennom Åkersvika naturreservat har fått mye oppmerksomhet i media de senere årene. Som innbygger i Norge, har jeg tiltro til at politikerne skal ivareta nasjonale interesser, også i de tilfellene det krever inngrep i det lokale selvstyret. En stor del av natur- og miljøinteressene i Norge er sårbare, utrydningstruede og på vei til å forsvinne. Samtidig ønsker kommunene selvsagt å fremstå som attraktive steder å bo ved å tilby arbeidsplasser og moderne boliger. Dette er en vanskelig balanse som krever gode beslutninger.

Oppgaven gir innsikt i hvordan innsigelser til plansaker behandles av departementet. I oppgaven har jeg først kartlagt hvilke hensyn som vektlegges i plansaker mellom 2011 og 2016. Deretter drøfter jeg årsaksforklaringer til hva som kan ha forårsaket at det oppstår endringer i hensynene i løpet av årene 2011-2016. Kort oppsummert viser oppgaven at avgjørende hensyn mellom 2011-2013 og 2013-2016 har store likheter. Det vil si at hensyn i plansaker er avhengig av hvilke partier som sitter i regjering, og hvilken politisk tilhørighet statsråden som har ansvar for innsigelser, har. Hovedkonklusjonen er at det i hovedsak er to årsaker til at endring gjør seg spesielt bemerket: regjeringsskiftet, og overflyttingen av planavdelingen i 2013. Funn viser at hensynene som skal vektlegges i plansaker i mange tilfeller er basert på hvilket parti som har statsrådposten og departementets brede handlingsrom. Dette er funn som jeg har avdekket i forbindelse med oppgavens problemstilling. Oppgavens problemstilling er som følger:

1.1 Problemstilling

Hvilke hensyn vektlegges i innsigelser i til plansaker, og hva kan forklare eventuell endring over tid?

1.2 Hva er en innsigelse?

På regjeringens nettsider² står det at «ordningen med innsigelse har som formål å sikre at vesentlige interesser, både nasjonale og regionale, ivaretas i kommuneplaner og reguleringsplaner»³. Innsigelsesordningen er beskrevet i rundskrivet «H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven» som omfatter departementenes, fylkeskommunenes og kommunenes rolle i behandlingen av innsigelser. Rundskrivet vektlegger at det er ønskelig at innsigelsene løses på lokalt nivå, og dermed unngår å havne i departementet. Det foreligger strenge føringer på hva som potensielt kan bli en innsigelsessak, og hvem som kan fremme innsigelser. Som ansvarlig planmyndighet, er det i hovedsak kommunen som avgjør og behandler innsigelsessaker. Dersom innsigelsen ikke blir løst på kommunalt nivå, havner partene i mekling hos statsforvalteren, og til slutt hos departementet hvis partene enda ikke har blitt enige. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge, delvis tas til følge eller ikke tas til følge. Å ta innsigelsen til følge betyr at kommunens areal- eller reguleringsplan ikke blir vedtatt, og at bemerkningene fra myndighetene som fremmet innsigelsene støttes. Dersom en innsigelse delvis tas til følge, blir ofte den kommunale planen vedtatt med endringer. Når departementet ikke tar innsigelser til følge, blir de lokale hensynene ivaretatt og argumentene fra partene som fremmet innsigelser blir ikke anerkjent.

Kommunen har ansvaret for at utbygging av kommunens areal følger vedtatte regionale og nasjonale mål, rammer og retningslinjer. Dersom en berørt part mener regionale eller nasjonale mål, rammer eller retningslinjer ikke er ivaretatt i kommuneplanen kan de fremme innsigelse.

Eksempler på en berørt part kan være:

Statens vegvesen - infrastruktur

² https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>

Mattilsynet - drikkevann

Fylkesmannen⁴ - natur- og miljøinteresser

Sametinget eller Områdestyret for reindrift- samenes interesser.

Hvis innsigelsesmyndighetens ansvars- eller fagområde ikke er berørt, foreligger det heller ikke anledning til å fremme innsigelse. Det er flere begrensninger på muligheten til å fremme innsigelse, og praksisen skal være streng for å unngå unødvendige innsigelser, slik retningslinjene for innsigelser fremhever. Innsigelsesinstituttets oppgave er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser og verdier i kommunale planer. Dersom en myndighet mener nasjonale eller vesentlige regionale verdier eller interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, skal berørte myndigheter fremme innsigelse så tidlig som mulig i prosessen. For å kunne avklare konflikten på lokalt nivå, legges det vekt på god kommunikasjon og godt samarbeid i oppstartsfasen. Alle partene i konflikten må legge frem sine mål og interesser på en tydelig måte slik at prosessen kan behandles effektivt og uten unødvendige misforståelser.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av syv kapitler. Kapittel to i oppgaven forklarer sentrale begreper, slik at leseren får kunnskap om de viktigste begrepene i oppgaven, knyttet til innsigelser og plansaker. For å sette innsigelser til plansaker inn i et komparativt perspektiv, forklares det også hvordan plansaker og arealprosesser behandles i de skandinaviske landene, i kapittel to. Kapittel tre er teorikapitlet, som drøfter politiske beslutninger, inkrementalisme og punktert likevekt. I tillegg inneholder kapitlet oppgavens teoretiske forventninger og oppgavens funn. Videre følger en beskrivelse av oppgavens metode og fremgangsmåte. I tillegg vil noen eksempler på innsigelsessaker beskrives her. Kapittel fem og seks tar for seg oppgavens analyse og funn, og starter med å besvare del én i problemstillingen – «hvilke hensyn vektlegges i plansaker?». Del to av analysen besvarer andre del av problemstillingen som handler om endring over tid og årsakene til det. I siste kapittel drøftes konklusjonen og noen sluttrefleksjoner. Hvert kapittel vil også inneholde en kort beskrivelse av kapitlets innhold.

*Alle nettsider og lover blir referert til i fotnotene, mens øvrige referanser finnes i teksten og oppsummert i oppgavens referanseliste.

⁴ Navnet på fylkesmannen ble ikke endret til Statsforvalteren før 1.januar 2021, og er gjeldende i perioden som innsigelsene er undersøkt. Det refereres derfor til fylkesmannen i de fleste tilfellene i teksten.

2. Plansaker og planprosesser

I dette kapitlet vil jeg gjennomgå elementer knyttet til plansaker og planprosesser som er sentrale i oppgaven. Først vil jeg presentere hva planprosesser er, og hvilken betydning plan- og bygningsloven har i plansaker. Så kommer det en forklaring av de ulike begrepene knyttet til kommunale planer, og historien bak det lokale selvstyret. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» er et styringsdokument som oppdateres av regjeringen hvert fjerde år. Dokumentet kan ha betydning for vektlegging og endring av hensyn over tid, og beskrives derfor i dette kapitlet. For å sette studien inn i et komparativt perspektiv, sammenlignes arealprosessene i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Til slutt ligger det en oversikt over alle myndighetene som kan fremme innsigelse.

Kommunene kan vedta planer med rettslig bindende virkning dersom planene ikke er i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Om planen er i konflikt med nevnte interesser, kan berørte myndigheter fremme innsigelse til planen. Kommunen skal ha som hensikt å utarbeide planer som er i tråd med rammer og retningslinjer gitt fra regionale og nasjonale myndigheter. Når en part fremmer innsigelse, overføres myndigheten til å vedta planvedtaket fra kommunen til departementet, og departementet overtar ansvaret. Innsigelser skal fremmes tidlig i planprosessen, og kun til planer som omfatter viktige konfliktsaker. Statsråden i det ansvarlige departementet er selvrådig i avgjørelse av innsigelser, men alle synspunktene i saken skal være opplyst, og alle argumenter skal være diskutert. I så måte er det ikke statsråden alene som behandler innsigelsen i departementet, men et bredt apparat som består av de ansatte i departementet, og spesielt i planavdelingen.

2.1 Plan- og bygningsloven

Innsigelsesordningen er rettslig beskrevet i plan- og bygningsloven á 2008. Loven angir hvordan arealer skal brukes og hvordan man skal sikre effektivitet i arealplanlegging. Plan- og bygningsloven er delt, og inneholder en plandel og en byggesaksdel. Plandelen angir lover om hvordan kommuneplaner og reguleringsplaner skal behandles og utnyttes. Innsigelsesordningen omtales i §5-4 til §5-7, der det står at

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional

betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Også andre kommuner, i tillegg til Sametinget kan fremme innsigelse til planer som er av vesentlig betydning for deres interesseområde. Det foreligger enkelte begrensninger knyttet til muligheten til å fremme innsigelse. Hvis det har blitt fremmet innsigelse i løpet av de siste 10 årene til fastsatte formål eller bestemmelser, har ikke berørt myndighet adgang til å fremme innsigelse. Om innsigelsesmyndigheten og kommunen er uenig i om det kan fremmes innsigelse eller ikke, skal det avgjøres i departementet om hvorvidt innsigelsen er gyldig eller ugyldig. Hvis kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen som er fremmet, skal det gjennomføres mekling mellom partene, og hvis det ikke oppnås enighet, skal kommunen sende planen til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge eller ikke, avgjørelsen er bindende og kan ikke påklages. Kommunen kan kun påklage beslutningen ved å fremme søksmål til avgjørelsen⁵.

Plan- og bygningsloven skal «(...) fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» står det skrevet i plan- og bygningslovens første kapittel⁶. Videre står det at

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (...) Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.⁷

I tillegg til plan- og bygningsloven, er rundskrivet H-2/14 det viktigste styringsdokumentet for behandling av innsigelser. H-2/14 beskriver innsigelsesordningen i praksis og hvilke muligheter og begrensninger kommunen, innsigelsesmyndighetene, staten og statsforvalteren har i behandling av innsigelsene. Retningslinjene består av 1) *Innledning*, 2) *Om innsigelse*, 3) *Oversendelse av innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet*, og 4) *Departementets behandling*. Retningslinjene angir blant annet hvilken rolle kommunene og innsigelsesmyndighetene har, og frister og begrensninger i innsigelsesordningen. I tillegg beskriver retningslinjene hvilket grunnlag som må være til stede for at innsigelse kan fremmes

⁵ Plan- og bygningsloven §5-7.

⁶ Plan- og bygningsloven §1-1.

⁷ Plan- og bygningsloven §1-1.

i den aktuelle saken. I perioden 2011-2016 gjelder tre ulike retningslinjer for innsigelse i plansaker. Den første ble opprettet i 1995, under Gro Harlem Brundtland-regjeringen III⁸, og ble i 2013 erstattet av T-2/13 under Stoltenberg II-regjeringen. Året etter ble retningslinjene erstattet av H-2/14 som ble utgitt av Kommunaldepartementet, og er de retningslinjene oppgaven i størst grad forholder seg til.

2.2 Kommunale planer

Innsigelse kan fremmes til to ulike planer: kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

2.2.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal inneholde kommunens fremtidige plan for arealfordeling og samfunnsutvikling. §11-5 i plan- og bygningsloven står det:

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.⁹

2.2.2 Reguleringsplan

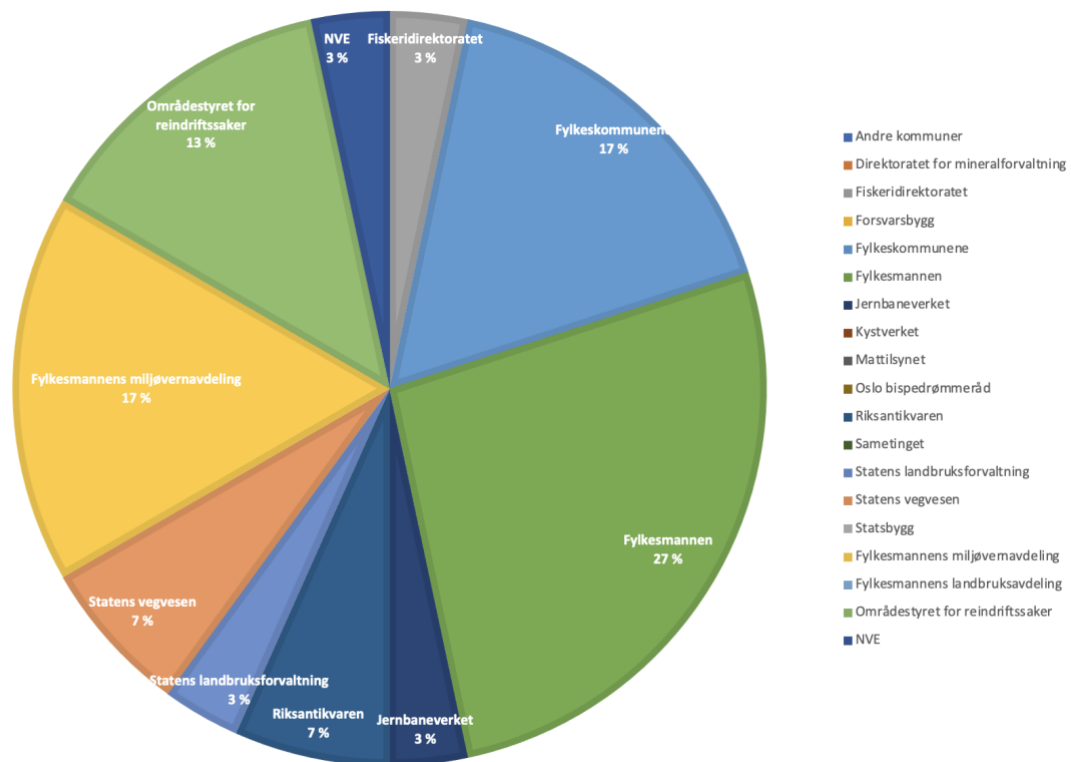
En reguleringsplan består av planbeskrivelser og planbestemmelser i det aktuelle plankartet. Etter plan- og bygningsloven § 12 -1 skal reguleringsplanen bestå av arealene og omgivelsenes beskrivelse av bruk, vern og utforming. Hvor detaljert reguleringsplanen er, avhenger av hvilke formål planen har. Dersom arealene i planen skal bygges ut, forventes det at planen blir mer detaljert jo nærmere utbyggingstidspunktet befinner seg. Reguleringsplaner kan deles opp i to ulike typer planer: områderegulering og detaljregulering. Områderegulering og detaljregulering har flere likhetstrekk, men er ulike når det kommer til planens formål. Områderegulering er mindre detaljert og inneholder oftest planens arealbruk og vern, infrastruktur og blå-grønn struktur. Detaljregulering blir fortrinnsvis brukt som «endelig» plan, med detaljerte beskrivelser av gjennomføring av utbyggingsprosjekter, tiltak og hvordan verdier skal sikres.¹⁰

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/md/rundskriv/1995/t-595-innsigelse-i-plansaker/id108000/>

⁹ Plan- og bygningsloven §11-5.

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan_2022.pdf

2.3 Innsigelsesmyndigheter



Figur 1: Fordeling av innsigelsesmyndigheter i alle innsigelsessakene.

Figuren viser oversikt over hvilke innsigelsesmyndigheter som flest ganger fremmet innsigelse i perioden 2011 til 2016. Fylkesmannen er den innsigelsesmyndigheten som oftest fremmer innsigelse, etterfulgt av fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen. De fremmet henholdsvis 79, 33 og 29 innsigelser. Dette viser at både fylkesmannen og fylkeskommunen som regional myndighet, i stor grad er involvert i kommunal planlegging. Områdestyret for reindriftssaker utgjør totalt 13 prosent og fremmet 18 innsigelser i den aktuelle perioden. Direktoratet for mineralforvaltning, Forsvarsbygg, Kystverket, Mattilsynet, Sametinget, Statsbygg, fylkesmannens landbruksavdeling, Oslo bispedømmeråd og «andre kommuner», fremmet alle mindre enn 10 innsigelser hver, og vises derfor ikke i figuren. Jernbaneverket, Statens landbruksforvaltning¹¹, Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) og Fiskeridirektoratet stod hver for 3% av alle innsigelsene som ble fremmet i tidsperioden 2011-2016. Oversikt over alle myndighetene som har mulighet til å fremme innsigelse til kommunale planer, er lagt til som vedlegg.

¹¹ Jernbaneverket ble avviklet 31. desember 2016, og oppgavene ble videreført til Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Statens landbruksforvaltning ble i 2014 slått sammen med Statens reindriftsforvaltning til Landbruksdirektoratet.

2.4 Innsigelser i praksis

For å illustrere saksgangen i innsigelser, og hva de inneholder, legger oppgaven frem tre ulike innsigelser som alle ender med forskjellig konklusjon.

2.4.1 Fjell kommune - innsigelse til reguleringsplan¹²

Innsigelsen handler om boligbygging og natur- og friluftinteresser, der hensynet til etablering av eneboliger står i motsetning til landskapsverdier i strandsonen. Innsigelsen ble fremmet av fylkesmannen i Hordaland ved miljøvernavdelingen. Reguleringsplanen legger opp til 13 eneboliger, tre naust, et felles grøntanlegg og et privat småbåtanlegg. Området er i kommuneplanen avsatt til fremtidig boligområde, LNF-område¹³ og naustområde. Miljøvernavdelingen har fremmet innsigelse av hensyn til strandsonen, og innsigelsen gjelder to av tomtene i planen, grøntarealet, småbåtanlegget og deler av naustområdet. Fylkesmannens miljøvernavdelingen mener planforslaget vil føre til privatisering av 100-metersbeltet¹⁴ langs sjøen og hindre allmennhetens tilgang til området, noe som er i strid med nasjonalt strandsonevern. Direktoratet for naturforvaltning er enig med miljøvernavdelingen om vernet av strandsonen. Kommunen ønsker å fremstå attraktiv ved å tilrettelegge for fritidsboliger, felles grøntareal, småbåtanlegg og naust. Miljøverndepartementet konkluderer med å ta innsigelsen til følge på bakgrunn av at planforslaget er i strid med statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen¹⁵. Innsigelsen er et eksempel på gjentakende problemstilling i plansaker: kommunenes lokalpolitiske skjønn skal vektlegges, samtidig som det ofte resulterer i konsekvenser for landbruk, natur og friluftinteresser.

2.4.2 Sande kommune – innsigelse til reguleringsplan¹⁶

Reguleringsplanen utgjør ca. 150 dekar med landareal og 500 meter med strandsone. Området omfatter også fjell, fulldyrka jord, skog og annen jorddekt fastmark. Sande kommune ønsker å tilrettelegge for 45 boliger innenfor planområdet, men Møre og Romsdal fylkeskommune fremmet innsigelse til planen av hensyn til kulturmiljø og kulturminner fra steinalderen. Området rundt Storehaugen er blant de viktigste kulturminneområdene fra steinalderen i Møre og Romsdal. Fylkeskommunen mener tilfellene er unike og har ikke kjennskap til at det finnes

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fjell-kommune---motsegn-til-reguleringsp/id677940/>

¹³ Landbruk, natur, - og friluftsområde

¹⁴ Plan- og bygningsloven §1-8 <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§1-8>

¹⁵ Retningslinjene har som formål å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk, ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen.

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sande-kommune---motsegn-til-reguleringsp/id748439/>

lignende bevarte kulturminner fra steinalderen andre steder i fylket eller i kommunen. Riksantikvaren og miljødepartementet støtter innsigelsen fra fylkeskommunen. Kommunen ønsker å tilrettelegge for sentrumsnære boliger, utvikle nærmiljøet og kunne tilby attraktive og sjønnere boliger som en del av en lokal utviklingsstrategi. Kommunaldepartementet konkluderer med å ikke ta innsigelsen til følge. Hensynet til boliger vektlegges, i en kommune som har hatt nedgang i folketallet i mange år. Departementet legger inn en «bufferzone» på 10 meter til kulturminnene. Det legges inn merknader til kommunen fra departementet om at de må følge opp og ivareta kulturminnene i planen.

2.4.3 Rælingen kommune – innsigelse til kommunedelplan¹⁷

Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet innsigelse til tre elementer i kommunedelplanen. Utvidelse av hopp- og alpinanlegget i Marikollen, kollektiv- og beredskapsvei og ny parkeringsplass. Deler av området består av viktige naturtyper og rødlistearter, og en utvidelse av alpinanlegget vil skape negative konsekvenser for friluftsverdier i området. Ny vei vil føre til vesentlige terrenginngrep, busstrafikk og lysforurensning, i tillegg er den foreslåtte traseen, planlagt gjennom en intakt sumpskog. Parkeringsplassen bryter med bestemmelser i markaloven og vil fremstå dominerende i landskapet. Landskapet består blant annet av gammel barskog, som er en C-lokalitet (lokalt viktig), skogstjern og et ravineområde. Det er gjort funn av to rødlistearter i området rundt det planlagte alpinanlegget, men kommunen mener disse kan ivaretas gjennom små endringer. Innsigelsen tas delvis til følge, og utvidelsen av Marikollen godkjennes med mindre justeringer, mens ny veg og parkeringsplass tas ut av planen, med hensyn til markas friluftsliv, naturmangfold og allmenne interesser.

2.5 Planavdelingen

Kommunen som øverste planmyndighet løser flesteparten av innsigelsessakene gjennom diskusjon og mekling med de berørte partene. I saker der mekling ikke fører frem, sendes innsigelsen til departementet for endelig avgjørelse. I departementet er det planavdelingen som har ansvar for innsigelser. Frem til oktober 2013 var planavdelingen en del av Miljøverndepartementet, frem til Solberg-regjeringen bestemte å flytte planavdelingen over til Kommunaldepartementet. Det har vært litt uklart når planavdelingen formelt ble flyttet, om det skjedde etter Erna Solberg ble statsminister 16.oktober 2013, eller ved årsskiftet til 2014. For å finne ut av når overflyttingen av planavdelingen fant sted, har jeg spurt de ansatte i

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunedelplan-fierdingby-markaloven/id696579/>

planavdelingen. Fra og med 16. oktober 2013 rapporterte planavdelingen til kommunalminister Jan Tore Sanner (H), mens avdelingen fortsatt var fysisk til stede i Miljøverndepartementet. De forteller altså at de offisielt ble flyttet til Kommunaldepartementet etter at Solberg-regjeringen tiltrådte 10. oktober 2013, selv om kontorene deres fortsatt var lokalisert i Miljøverndepartementet frem til årsskiftet 2014.¹⁸ På regjeringens nettsider står det at planavdelingens arbeidsområder er:

Lovutvikling, politikktutvikling og formidling av nasjonale mål og interesser i regional og lokal planlegging, statlige planprosesser, oppfølging av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, behandling av innsigelsessaker, veiledning i bruken av plansystemet, utvikling av politikk for by- og tettstedsutvikling.¹⁹

2.6 Historien bak det lokale selvstyret

Lokalt selvstyre i plansaker fikk økt oppmerksomhet i etterkrigstiden og utover 1960-tallet, og flere kommunale oppgaver ble lovfestet gjennom plan- og bygningsloven. Kommunen fikk bedre økonomi gjennom statlige kompensasjoner og man fikk større tiltro til det lokale selvstyret. Innsigelsesinstituttet er en del av New Public Management-bevegelsen på 1970 og 80-tallet. På den tiden hersket det en stor tro på liberalisme og kommunal samfunnsplanlegging, og det ble stadig fremmet kritikk av den voksende byråkratiske kontrollen i politikken (Bjørnå, 2005, p. 40). I 1993 ble det vedtatt en ny kommunelov i Norge som også innebar et større lokalt handlingsrom for kommunene, der spesielt rådmenn og ordførere fikk en sterkere posisjon (Bjørnå, 2005, p. 48). Kommuneloven á 1993 førte frem et ønske om et nærmere partnerskap mellom stat og kommune, og dialogbasert styring innenfor arealplanfeltet. Den kommunale sektoren skulle med andre ord inkluderes i det som handlet om effektivisering og desentralisering av offentlig forvaltning. New Public Management handlet om å gjøre det offentlige mer fleksibelt og brukervennlig i tillegg til å sette søkelys på resultater og konkurranse. Kommunene ønsket sikre at innbyggerne bevarte et godt velferdstilbud, samtidig som hensynet til enkeltindividet ble bevart. Teorien om New Public Management adresserte kommunene selv som best egnet til å ivareta hensynet til sine egne innbyggerne, det var tross alt kommunene som hadde kunnskap om brukernes behov. «Gjennom demokratiet går man inn i en kollektiv enhet og underlegger seg kontrakter for å opprettholde trygghet» (Bjørnå, 2005, p. 41). For å sikre innbyggernes identitet og deltakelse må et hvert lokalsamfunn ha et stort

¹⁸ For ordens skyld: jeg har selv vært praksisstudent i planavdelingen i seks uker våren 2022.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/avdelinger/planavdelingen/id1214/>

handlingsrom, skriver Bjørnå. Men det forutsetter at borgerne er forent som et fellesskap, og har ønske om å utvikle seg på egne premisser. New Public Management handler om kommunens evne til å ivareta lokalsamfunnets interesser, i tillegg til at staten foretar mindre detaljstyring av kommunene. Selv om statlige myndigheter har ansvar for å sikre likhet gjennom styring av kommunene, må det veies opp mot kommunal frihet og kommunalt selvstyre, slik at kommunens handlingsrom bevares. Staten fungerer som et overhode for å sikre at alle landets innbyggere ivaretas av de samme rettighetene (Bjørnå, 2005, p. 52).

Lokale hensyn i plansaker vektlegges når innsigelser avvises eller tas delvis til følge. Det innebærer at kommunen sine ønsker, de lokale planene som er utarbeidet i kommunens reguleringsplan eller kommune(del)plan, vedtas. Lokale hensyn omtales hovedsakelig ikke som «lokale hensyn», men har blant annet utgangspunkt i næringsvirksomhet, bolig- eller hytteutbygging, utvidelse eller etablering av parker, byrom eller infrastruktur. Lokale hensyn er med andre ord en helt sentral del av oppgavens problemstilling, ettersom det er de lokale hensynene som blir vektlagt dersom innsigelsen ikke tas til følge.

2.7 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Siden 2011 har regjeringen hvert fjerde år lagt frem et dokument som heter «nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging»²⁰. NFRKP viser til hvilke forventninger nasjonale myndigheter har til hvordan fylkeskommuner og kommuner håndhever planer og arealplanlegging. Dokumentet inneholder også statlig myndigheters medvirkning i planleggingen²¹. I 2011 ble dokumentet lagt frem av miljøvernminister Erik Solheim (SV), ettersom arealplanleggingen frem til oktober 2013 ble håndtert av Miljøverndepartementet. Siden denne oppgaven undersøker vektlegging av hensyn i innsigelser mellom 2011 og 2016, er det derfor naturlig å se på hvilke forventninger som blir beskrevet i NFRKP fra 2011 og 2015. Forventningene defineres som *retningsgivende*, men ikke *bestemmende*, likevel man må være åpen for at de retningsgivende forventningene kan være en av årsakene til at det, over tid, oppstår endringer i hensynene. Årsaken vil i så fall være at det sendes ut forskjellige politiske signaler, og at disse delvis eller fullstendig blir fulgt og tatt hensyn til.

²⁰ Omtales heretter som «NFRKP».

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

2.8 Arealplanlegging i de skandinaviske landene

Det er interessant å se hvordan arealplanlegging håndteres i de andre skandinaviske landene. Både Sverige, Danmark og Finland er land Norge kan sammenligne seg med, både når det gjelder sosiale, økonomiske og politiske forhold. OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, er en internasjonal organisasjon som i hovedsak arbeider med å utarbeide policyrapporter, anbefalinger og standarder til myndigheter over hele verden²². I 2017 kom organisasjonen med en faktarapport om OECD-landene sin arealplanlegging. Rapporten inneholder informasjon om plansystem, hvilke myndigheter og sektorer som har ansvar i arealplanleggingen, lover og reguleringer, koordineringsmekanismer, tidligere og planlagte reformer innen arealplanlegging og fakta om landareal og bruksområder.

2.8.1 Norge

Myndighetsnivåer og ansvarsområder

Nasjonale myndigheter har få direkte ansvarsområder til arealplanlegging, ettersom kommunen er øverste planmyndighet i Norge, og har ansvaret for reguleringsplaner og kommunale arealplaner. Nasjonale myndigheter har ansvar for regelverk og andre politiske dokumenter som inneholder rammeverk, vedtak og føringer for arealplanleggingen. Kommunaldepartementet er nasjonal planmyndighet, men involveres kun i sjeldne tilfeller der de kan overstyre kommunal planlegging, det vil si innsigelsessaker som ikke er løst gjennom mekling. Regionale myndigheter har mindre ansvar, men er ansvarlige for regionale planer og mekling før en eventuell oversendelse av innsigelser til Kommunaldepartementet.

Arealplaner, lover og reguleringer

Statlig arealplan er en unntaksordning som kan anvendes i viktige nasjonale eller regionale saker, for eksempel ved utbygging av viktig infrastruktur²³. Statlige arealplaner utarbeides i dialog med berørte kommuner og sektormyndigheter. Fylkeskommunene opererer med to typer planer; regionale planstrategier og utviklingsstrategier. På kommunalt nivå finnes det reguleringsplan og kommuneplan. Rammeverket for arealplanlegging finner vi i plan- og bygningsloven. Naturmangfoldloven, kulturminneloven og jordloven er viktige når det gjelder

²² <https://www.oecd.org/about/>

²³ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/?expand=factbox2836120

bestemmelser av arealbruk, beskyttelsen av arter, landbruk, kulturmiljø og bevaring av verdifull dyrka mark og jord.

2.8.2 Danmark

Myndighetsnivåer og ansvarsområder

Danmark består av tre myndighetsnivåer: en nasjonal myndighet, fem regionale, og nittiåtte lokale myndigheter. Næringsdepartementet presenterer en rapport etter hvert regjeringsvalg som inneholder en langsiktig plan for landets arealplanlegging. Departementet kan iverksette retningsstyrende planbestemmelser når det gjelder sikkerhet- og beredskap og mer spesifikke områder, blant annet når det gjelder utbygging av vindkraft. Regionale myndigheter har hovedansvar for strategisk utviklingsplanlegging, mens lokale myndigheter er den viktigste aktøren når det gjelder arealplanlegging, i likhet med Norge. Kommunene utvikler detaljerte kommuneplaner som viser fremtidig arealbruk.

Arealplaner, lover og reguleringer

Danmark bruker et tredelt og hierarkisk system av utviklingsplaner og strategier, og et todelt system når det kommer til arealplaner. Både lokale, regionale og nasjonale myndigheter utarbeider strategiske planer. Kommunene utarbeider to typer arealplaner, der kommuneplanen er den mest komplekse i plansystemet. Kommuneplanen skal inneholde mål og strategier for planer på høyere nivåer, og samordnes i et beslutningsdokument som spesifiserer utviklingsstrategi, overordnede mål og retningslinjer for arealbruk. Lokale planer er en annen arealplan kommunen utarbeider, som blant annet gir detaljerte arealbruksbestemmelser. Lokale planer blir også utarbeidet for et hvert større utbyggingsprosjekt. Arealplanlegging i Danmark er lovfestet i planloven, i tillegg til bygningsloven som inneholder viktige detaljer og spesifikasjoner for byggetillatelse. Naturvernloven og tinglysningsloven inneholder sentrale føringer for eiendomsregistrering, og er derfor også viktig i dansk arealplanlegging.

2.8.3 Finland

Myndighetsnivåer og ansvarsområder

Finland består av tre myndighetsnivåer, der øverste nasjonale myndighet har ansvar for lovgivningen i plansystemet, blant annet miljølovgivning. Finlands miljøverndepartement har hovedansvaret for arealbruk, regulering av byggebransjen og veiledning av arealprosesser og planlegging. Det regionale myndighetsnivået i Finland kalles regionråd, og består av 18 ulike råd. Deres ansvarsområde er delt i to, og består av å fremme og utvikle regional

arealplanlegging. Som medlem av EU er Finlands regionråd pliktet til å følge opp EUs strukturfond ²⁴ og bidra til utvikling av arealplanleggingen i regionen. Lokalt selvstyre er viktig i Finland, og kommunene har derfor ansvar for å utarbeide kommunale hovedplaner og detaljplaner, samt er myndigheten som bevilger spesielle plan- og byggetillatelse.

Arealplaner, lover og reguleringer

De finske arealplanene er hierarkisk oppbygget, men det finnes ingen arealplaner på nasjonalt nivå, selv om regjeringen har ansvar for å utvikle og styre politikken for arealbruk. Regionale og lokale myndigheter er pålagt å ta hensyn til viktige arealstrukturer i planleggingsprosessen. Finland er landbruksloven og bygningsloven de mest sentrale regelverkene for arealbruk og arealplanlegging. I tillegg til disse brukes kommune-, naturvern og miljøvernloven til å legge restriksjoner på bestemte deler av arealbruken i landet. Bestemmelser om planprosessen gis gjennom lovbestemmelser fra lokale byggevedtekter og departementsvedtak.

2.8.4 Sverige

Myndighetsnivåer og ansvarsområder

I likhet med de andre skandinaviske landene består Sverige av tre myndighetsnivåer som har forskjellig oppgaver når det kommer til arealplanlegging og arealbruk. Nasjonale myndigheter har flere virkemidler til å påvirke arealplanlegging, gjennom lovgivning, retningslinjer og verner av viktige natur- og kulturarvområder. Svensk transportmyndighet, etaten for naturvern og svensk energimyndighet er eksempler på etater som har påvirkning på arealplanleggingen. Regionale myndigheter, gjennom Fylkesnemndene, representerer nasjonale myndigheters interesser i regional planlegging. De nasjonale interessene, i likhet med Norge, finner man i den svenske plan- og bygningsloven. Dersom det er behov for mekling mellom kommunene er det regionale myndigheter som har ansvaret for det ved å bidra med informasjon og veiledning. Kommunale myndigheter i Sverige har ansvar for lokal arealplanlegging og teknisk infrastruktur tilknyttet vei, vann og avløp. I tillegg eier svenske kommuner store deler av grunneiendommer, som kan gi kommunene makt til å forme og bestemme visse områders arealbruk.

Arealplaner, lover og reguleringer

²⁴ Structural Funds (SF) are the European Union's basic instruments for supporting social and economic development in EU member states. (Infors.org)

I Sverige finnes det ingen formelle arealplaner på nasjonalt nivå. Regionene kan utarbeide regionale planer. Kommunene i Sverige utarbeider to typer arealplaner; helhetsplan og detaljplan. Førstnevnte er det viktigste verktøyet i strategisk planlegging. Planen er juridisk bindende og skal dekke hele kommunens areal. Helhetsplanene gjennomgås av kommunestyret, minst en gang hvert fjerde år. At nasjonale bestemmelser tas hensyn til, kontrolleres av fylkesnemndene. Fylkesnemndene utarbeider et plandokument som inneholder forslag til hvordan nasjonale interesser kan innlemmes i lokal planlegging. Detaljplanen er lovpålagt og brukes til å regulere arealbruk på kommunalt nivå. Detaljplaner utarbeides kun der man ønsker å kontrollere endringer i arealbruk, og planene er gjeldende til de blir erstattet eller opphevet. Den svenske plan- og bygningsloven definerer gjeldende lover og regler for arealplanlegging i landet, slik som den gjør i Norge. Plan- og bygningsloven suppleres med regelverket gjennom miljøvernloven, vegloven, loven om offentlig vann og avløp, og eiendomsstiftelsesloven.

3 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet gjennomgår oppgavens teoretiske rammeverk, som består av tre elementer: politiske beslutninger, inkrementalisme og punktert likevekt. Det teoretiske bakteppet har som hensikt å angi forventinger til oppgavens analyse og fungere som forklaringsfaktor når oppgaven skal presentere analysens funn. Teorikapitlet skal belyse hvilke forventninger teoriene skaper, sett fra et inkrementalistisk perspektiv og perspektivet til punktert likevekt.

3.1 Politiske beslutninger og begrenset rasjonalitet

Offentlig politikk handler i stor grad om beslutninger. Politiske beslutninger er et resultat av villet handling, ofte tilfeller av viljestyrt, målrettet handling innenfor en organisert og strukturert kontekst (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Før beslutninger tas, skal interesser og interessekonflikter diskuteres, hensyn skal veies opp mot hverandre og partene skal forsøke å komme til enighet. Politikere veksler mellom å foreta små og store beslutninger, som igjen kan skape større eller mindre endringer i iverksatt (Vabo et al., 2020, p. 151). I studier som omfatter beslutninger i offentlig politikk, nevnes ofte «begrenset rasjonalitet». I boken *Organizations* fra 1958 lister organisasjonsforskerne James March og Herbert Simon opp en rekke forutsetninger som skal til for at en skal kunne ta rasjonelle valg og beslutninger. For det første må beslutningstakeren ha full oversikt over hvilke konsekvenser som følger de ulike valgene. Beslutningstakeren må rangerer konsekvensene fra best til dårligst og deretter velge det alternativet som har færrest mulig negative konsekvenser. Det kan ende opp, både som en langvarig og vanskelig prosess. Problemet, ifølge March og Simon (1958) er at mennesket har begrensede kognitive evner, som fører til at en ikke er i stand til å sortere og prosessere ubegrensede mengder med informasjon som vil føre til den ideelle beslutningen. Det bidrar til at beslutningene man tar, ikke er basert på full rasjonalitet allikevel. Det er simpelthen for vanskelig for våre kognitive evner. Vi forventer at våre folkevalgte politikere skal ta gode, fornuftige og rasjonelle valg på vegne av oss, men slike beslutninger krever mye. March og Simon (1958) mente at det nødvendigvis ikke var noe problem. Det er ikke alltid hensiktsmessig at det kun fattes beslutninger basert på rasjonalitet. I stedet blir politiske beslutninger ofte tatt etter «satisficing», som handler om å velge den beslutningen man finner tilfredsstillende nok. Ved å velge denne beslutningsmetoden kan man spare tid og ressurser når det skal tas beslutninger i omfattende og komplekse spørsmål (Vabo et al., 2020, pp. 154-155).

3.2 Inkrementalisme

Charles Lindbloms teori handler om små endringer som pågår i et sakte og jevnt tempo, slik at beslutningstakerne får kunnskap om hvilke utfall beslutningene får underveis, og mulighet til å gjøre endringer i fremtidige beslutninger (Vabo et al., 2020). Denne steg-for-steg-metoden å foreta endringer på, kalte Lindblom for inkrementalisme. Inkrementalisme følger logikken om at beslutningene som tas, ikke skiller seg nevneverdig ut fra den allerede iverksatte politikken. Når endringer oppstår, oppstår de etter en prosess med først små endringer, men det innebærer nødvendigvis ikke at politikken endrer seg langsomt. Lindblom argumenterer for at en liten og langsom endring kan ha mer politisk betydning enn en sjelden, men stor endring. Inkrementalisme fikk sitt utspring i artikkelen «The Science of Muddling Through» av Charles Lindblom fra 1959. Artikkelen fikk stor oppmerksomhet, både fra kritikere og entusiaster. I artikkelen diskuterer Lindblom hvordan beslutninger basert på motstridende verdier, nærmest er en umulig oppgave for beslutningstakerne, ettersom de hele tiden må avgjøre hvor mye av en verdi det er verdt å ofre for en annen. I tillegg har verdier har ulike objektive verdier, og en høyt verdsatt verdi i en situasjon, kan ha lav verdi i en annen situasjon. Lindblom trekker frem flere eksempler på avgjørelsen av verdispørsmål i artikkelen, og mener en klok beslutningstaker kun forventer å delvis oppnå sine mål. Ved å ikke gå *all in* i politiske beslutninger vil en gradvis endring av eksisterende politikk unngå at det oppstår alvorlige feil eller en totalt mislykket beslutning. De små feilene som oppstår, vil alltid være mulig å håndteres og justeres i en senere avgjørelse. Politiske beslutninger vil alltid inneholde ulike kombinasjoner av verdisammensetninger. Beslutninger handler derfor i om å gradvis implementere politikk som ligger nærmest kombinasjonen av verdier man ønsker å oppnå. Det kan sammenlignes med hvordan velgere stemmer i politiske valg, fordi politiske partier sjelden oppfyller alle verdiene velgerne ønsker. Selv om det finnes enighet om hvilke verdier man ønsker å oppnå, vil det kreve mer enn én beslutning for å oppnå ønsket utfall. Den inkrementelle måten å utforme politikken på vil gjøre det lettere å gradvis justere de politiske beslutningene og korrigere mislykkede avgjørelser. Slik ender politiske beslutninger ofte opp med å «rote seg gjennom» mangfoldet av verdier og ønskede utfall.

Lindblom (1959) var også opptatt av den rasjonelle beslutningsmodellen, som vi kjenner fra March og Simon (1958). Selv om Lindblom mente at de rasjonelle beslutningsmodellene gav en feilaktig fremstilling av politiske prosesser, var Lindblom tydelig på at en politisk beslutning kunne defineres som «god» og «rasjonell» dersom beslutningene oppnådde et mål. Han mente også at politikk er målbart ut ifra om den oppnår ønskede mål eller ikke, og at det kan ikke

gjøres kun ved å argumentere for at det finnes andre mål som er viktigere, men ved å foreslå hvilken politikk som heller var å foretrukke. Politikere kan bli enige om selve politikken, selv om verdiene hver enkelt parti foretrekker er ulike. Ved at den enes middel er dens andre mål, kan de forenes om konkrete forslag og fortsette diskusjonen om hvilke retningslinjer som innfører den mest effektive politikken. En politisk beslutning kan defineres som både god og rasjonell dersom den endelige avgjørelsen oppnår felles politisk enighet (Lindblom, 1959, pp. 83-84).

3.3 Punkttert likevekt

Etter inkrementalismens dominerende periode, ble man etter hvert oppmerksom på at politikken også kunne endre seg brått og uventet. Denne typen endring ble kalt «punctuated equilibrium» eller punkttert likevekt. Punkttert likevekt illustrerer et alternativt syn på endring som skiller seg fra inkrementalismen. Begrepet ble utviklet etter John Kingdons teori «multiple streams approach», og innviet i statsvitenskapen av Frank R. Baumgartner og Bryan D. Jones (1993). Opprinnelig er begrepet hentet fra evolusjonsbiologien der det illustrerer artenes langsomme utvikling, som en sjelden gang blir avbrutt av en storslått utvikling av nye arter. I politisk kontekst er punkttert likevekt forbundet med studien «Complexity Explained» av Péter Érdi. Studien undersøker interaksjoner mellom komponenter, inkludert politiske systemer, som kan skape uforutsigbarhet og uventet endring (Érdi, 2008). Punkttert likevekt presenteres som et alternativ til inkrementalisme, men Jones og Baumgartner (2005) mener teorien er mindre kompleks enn inkrementalisme. Inkrementalismen påstår at politiske beslutninger og implementering av ny politikk skjer gradvis gjennom marginale endringer, sammenlignet med tidligere avgjørelser. Inkrementalisme har møtt sterk motstand, og mange forskere retter metodisk, teoretisk og empirisk kritikk mot teorien. Men problemet, ifølge Baumgartner og Jones, er at man ikke har funnet et bedre alternativ enn inkrementalisme til å forklare endring i politiske beslutninger. Det dannet et mulighetsrom for en ny teori, altså punkttert likevekt (Jones & Baumgartner, 2005). Punkttert likevekt er basert på hvordan politiske saker får begrenset oppmerksomhet i et politisk landskap som håndterer mange saker på samme tid. De ulike sakene får «parallell» oppmerksomhet fordi de politiske organene som skal håndtere de har «sekvensiell» oppmerksomhet, som betyr at de tar seg av en sak av gangen (Vabo et al., 2020, p. 164). Det hele henger sammen med Marchs (1985) teori om hvordan mennesket kun kan håndtere en viss mengde teori samtidig. Baumgartner og Jones (1993) mener det også gjelder beslutningstaking i politiske prosesser. Fordelen med punkttert likevekt innenfor politiske

prosesser, er at teorien kan forklare både politisk stabilitet over tid, samtidig som den forklarer endring.

Baumgartner og Jones (1993) undersøkte i 1993 en rekke beslutningstakere innenfor det politiske systemet i USA, og fant ut beslutningstaking består av prosesser hvor politikken tar «store sprang», etterfulgt av lengre perioder der lite eller ingenting forandrer seg. Dette følger politikkenes naturlige syklus, der saker som både er viktige og mindre viktige kommer opp på den politiske agendaen med jevne mellomrom. Det amerikanske systemet ble designet for å unngå endring og gjøre det vanskeligere å velte etablerte interesser, og resultatet, ifølge Baumgartner og Jones, er et politisk system preget av institusjonell stabilitet «forstyrret» av en slags eksplosjon av endring (Weible & Sabatier, 2018, p. 58). Teorien om punktert likevekt er i utgangspunktet en teori som handler om behandling av organisasjonsinformasjon (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2018, p. 66). Myndighetene bruker aktivt informasjon de får ut av å implementere offentlig politikk, og slik skapes det informasjonsflyt. Det er denne informasjonsflyten Baumgartner m.fl. (2018) mener veksler mellom perioder med høy og lav aktivitet, eller stabil eller brå endring.

3.4 Hva vil være inkrementalisme?

Dersom hypotesen om inkrementalisme stemmer, forventer vi at hensynene forholder seg stabile over tid. Politiske beslutninger som tas, vil nærmest fremstå som uforandret sammenlignet tidligere beslutninger. Det betyr at hensynene i plansaker kan endre seg over tid, men utviklingen skjer sakte, og at den eventuelle endringen hele tiden vil forholde seg til hvilke beslutninger som er tatt i lignende saker. Politikerne følger steg-for-steg-metoden, og forsikrer seg om at feil som gjøres kan justeres igjen i neste beslutning.

3.5 Hva vil være punktert likevekt?

Oppgavens hypotese om punktert likevekt tilsier at brå endringer oppstår i politiske beslutninger. Den teoretiske forventningen er at hensynene endrer seg brått etter regjeringsskifte, for så å forholde seg stabile i en lengre periode. Også andre elementer enn regjeringsskifter kan skape brå og raske endringer, det vil oppgaven drøfte i kapittel fem. Punktert likevekt kan med andre ord brukes både til å forklare politisk stabilitet over tid i tillegg til å forklare brå endringer.

3.6 Teoretiske forventinger

Inkrementalisme

Vi forventer å se en videreføring av gjeldende politikk basert på jevn utvikling i hensyn uten brå endringer. Dette er i tråd med det Lindblom (1959) adresserte med at politikerne ønsker å ta beslutninger som ligner allerede iverksatt politikk. Funn i oppgaven tyder også på at den inkrementalistiske teorien er i tråd med hvordan hensynene vektlegges av samme regjering. Det vil si en likhet i avgjørende hensyn mellom 2011 og 2013 og mellom 2013 til 2016. Ved å benytte seg av steg-for-steg-metoden unngår politikere å utrette store feil under viktige beslutninger. I tillegg kan de lettere justere beslutningene gradvis for å til slutt oppnå ønsket politikk.

Punkttert likevekt

Hypotesen ut fra punkttert likevekt tilsier en mye tydeligere endring og bråhet når det gjelder politiske beslutninger. Dette er i tråd med hva Baumgartner og Jones undersøkte i det politiske systemet i USA i 1993. Baumgartner og Jones kunne konkludere med at politiske beslutninger tok store sprang, etterfulgt av en periode med få eller ingen betydningsfulle endringer. De kalte det «en naturlig syklus» for saker på den politiske dagsordenen: visse saker vil alltid oppnå større oppmerksomhet enn andre. Vi forventer altså å se en endring i hensyn som blir vektlagt i forbindelse med regjeringsskiftet i 2013. I tillegg forventer vi at det oppstår endring etter at planavdelingen flyttes fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet. Disse eventuelle forklaringsfaktorene forventes å ha påvirkning på hvordan hensyn behandles i plansaker.

4 Metode

Formålet med dette kapittelet er å presentere hvordan jeg har jobbet med det empiriske materialet i oppgaven. Kapittelet starter med en presentasjon av valg av metode, fremgangsmåte og utvalg av dokumenter. Det vil presenteres eksempler på hvordan innsigelsene er analysert og hvilke hensyn som er sentrale i innsigelsessakene. Deretter drøfter kapitlet problemer og løsninger, og validitet og reliabilitet tilknyttet datamaterialet og fremgangsmåten. Til slutt presenterer kapittelet hvilke ulike hensyn som oppstår i plansakene mellom 2011-2016, og hvordan jeg har kategorisert disse.

4.1 Hvorfor dokumentanalyse?

Kvalitative undersøkelser produserer ofte detaljert informasjon om en mindre gruppe mennesker eller caser. Kvalitative gir data oss mulighet til å gå i dybden av en situasjonsbeskrivelse, fenomenets atferd, samspill eller hendelser. Den analytiske prosessen består av å gjennomgå og velge ut materiale og organisere innholdet i kategorier. Som kvalitativ forsker er man opptatt av meningen av fenomenet man undersøker og de faktiske erfaringene som foreligger, uten at erfaringen nødvendigvis står direkte skrevet i materialet. Oppgavens metodiske del er bygget på dokumentanalyse. Dokumentanalyse er en systematisk gjennomgang av elektronisk eller trykket materiale (Bowen, 2009). Materialet vi undersøker må gjennomgås og tolkes for at det skal kunne gi oss empirisk kunnskap og mening til datamaterialet (Corbin & Strauss, 2015). Dokumentanalyse som metodologisk verktøy er særlig godt egnet i kvalitative casestudier og studier der enkeltfenomener blir nøye beskrevet (Stake, 1995), slik det gjør i denne oppgaven. Dokumentanalyse forutsetter at forskeren har solid kunnskap, og gode teknikker på hvordan man samler inn data, og at prosedyren blir nøye forklart og beskrevet.

4.2 Utvalg av dokumenter

Utvalget mitt består av alle innsigelsene som ble avgjort på departementsnivå mellom 2011 – 2016. Formålet er at utvalget skal være representativt for innsigelser avgjort av både venstre- og høyresiden i norsk politikk. Utvalget består av tre år med Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i regjering, og tre år med Høyre og FrP i regjering. Det vil si at utvalget består av en periode som innebærer regjeringsskifte. Hensikten med det er at oppgaven skal kunne undersøke hva et regjeringsskifte betyr for endring av hensyn i innsigelsessaker. I tillegg består utvalget av avgjørelser i plansaker før og etter planavdelingen ble flyttet fra

Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet i 2013. Avgjørelsen i innsigelsessakene mellom 2000 og til dags dato er tilgjengelig på regjeringen.no ²⁵. Innsigelsene varierer i kompleksitet og lengde, og det er også vesentlige forskjeller på hvor mange innsigelser som blir behandlet av statsråden fra år til år. Totalt består utvalget av 184 innsigelser og antall innsigelser som havner i departementet varierer mellom 14 og 47 hvert år. I den aktuelle perioden tilsvarer det i gjennomsnitt 30 innsigelser som blir behandlet av departementet årlig. Jeg har valgt å analysere innsigelsene mellom 2011 og 2016 fordi det innebærer tre år med rødgrønn regjering og tre år med Høyre- og Frp-regjering. En analyse av alle de tilgjengelige innsigelsene ble vurdert til å være for omfattende for oppgaven, men utvalget inneholder et godt grunnlag for å kunne besvare problemstillingen på en utfyllende måte.

4.2.1 Regjeringssammensetning

Dokumentanalysen består av alle innsigelsene som ble avgjort på departementsnivå mellom 2011 - 2016. Frem til 16. oktober 2013 bestod regjeringen av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. De tre partiene dannet regjering i 2005 og fikk ved valget i 2009 en oppslutning på til sammen 48% (Ap 32,7%, SV 8,8%, SP 6,5%) (Stamnes & Bakken, 2009). Mellom 2011-2013 ble den ansvarlig statsråden for plansaker representert av SV. Erik Solheim var statsråd mellom 2007 og 2012 i Stoltenberg II-regjeringen. Bård Vegar Solhjell tok over som miljøvernminister i 2012, frem til regjeringen gikk av høsten 2013. I september 2013 ble det regjeringsbytte, Høyre og Fremskrittspartiet vant valget og overtok etter den rødgrønne regjeringen. Høyre og Fremskrittspartiet fikk en oppslutning på henholdsvis 26,8 % og 16,3%. De to partiene satt alene i mindretallsregjering frem til 2018, da Venstre kom inn i regjering. KrF fikk også plass i regjeringen i 2019, før FrP gikk ut i 2020 (Sterri, 2013).

4.3 Fremgangsmåte

Jeg har gjennomgått hver enkel innsigelsessak mellom 2011 og 2016 og sortert de under seks kategorier: LNF, næring, klimahensyn, infrastruktur, boligbygging og en generell kategori kalt «annet». Alle kategoriene vil gjennomgås mer detaljert senere i kapitlet. Hver enkelt analyse har bestått i å oppsummere sentrale punkter i innsigelsene: hvilken kommune det gjelder, hvilken statsråd og parti som har behandlet saken, hvilke myndigheter innsigelsen er fremmet

²⁵ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/

av, tema for innsigelsen, argumenter for og imot, og til slutt hvilke hensyn som ble avgjørende i det konkluderende vedtaket. Jeg har sortert innsigelsene etter år, skrevet ned, analysert og kategorisert innsigelsenes innhold i seks ulike dokumenter. Etter analysen av samtlige innsigelser mellom 2011-2016, har jeg kunnet undersøke og sammenligne innsigelsene på en effektiv og detaljert måte. Sammenfatningene av innsigelsene sortert ut ifra hvert enkelt år er grunnlaget for hele oppgaven.

4.4 Tematisk analyse

Tematisk analyse er en form for dokumentanalyse der forskeren leter etter mønstre i datamaterialet og utvikler temaer innenfor bestemte kategorier (Fereday & Muir-Cochrane, 2006). Prosessen krever at forskeren studerer materialet nøye og aktivt bruker koding og kategorier for å gi datamaterialet mening. Både gjennom tematisk analyse og den mer generelle formen for dokumentanalyse, er det viktig at forskeren forholder seg objektivt til dokumentene hen studerer. Resultatet av analysen skal gjengi materialet på en nøytral og objektiv måte. Tematisk analyse kan gi oss kunnskap og forståelse om betydningen av handlinger, hendelser og relasjoner (Castleberry & Nolen, 2018). Tematisk analyse og tolkning av resultatene krever at forskeren er åpen om metoden og behandler funnene med forsiktighet, på en pålitelig måte slik at hen skaper tillit til resultatene. Å kompilere materialet for å oppdage meningsfulle data er en viktig del av den tematiske analysen, og det er under dette arbeidet forskeren blir kjent med det empiriske grunnlaget for sin undersøkelse. Man bruker tid på å organisere, sammenstille og demonterer materialet, i tillegg til å lete etter empiriske sammenhenger og mønstre. Man plasserer materialet i ulike kategorier, koder innholdet og organiserer det empirien slik at innholdet skal kunne gi oss verdifull informasjon. En grundig og nøyaktig koding og undersøkelse av datamaterialet skal kunne besvare en rekke spørsmål om interessante trekk ved empirien vi oppdager. Hvem er aktørene og deltakerne i materialet man undersøker? Hva er de reelle årsakene til at endringer og hendelser oppstår?

Å kode materialet er en viktig prosess, og det krever kunnskap om hvordan man skal kode. I noen tilfeller har man forhåndsopprettet kategorier til materialet, mens i andre tilfeller oppstår kategoriene i løpet av tiden man jobber systematisk med datamaterialet. Kategoriene må kartlegges og settes i sammenheng før man kan utarbeide temaer eller mønstre som kategoriene angir. Etter hvert som forskeren blir kjent med datamaterialet og jobber detaljert med kodingen, vil forskeren forstå essensen av fenomenet hun eller han undersøker. Den kritiske fasen forklarer Yin (2011), oppstår i det forskeren skal dra analytiske slutninger ut ifra materialet

forskeren har undersøkt og bearbeidet. Yin (2011) presenterer fem punkter som forskeren bør ha en målsetting om å oppfylle etter hun eller han er ferdig med de analytiske tolkningene. Kort oppsummert handler punktene om at tolkningen skal være fullstendig slik at andre forskere skal kunne få de samme resultatene dersom de følger fremgangsmåten. Tolkningene skal representere råmaterialet på en fullstendig måte og gode studier av samme tema bør kunne tilføre undersøkelsen verdi. Til slutt legger Yin (2011) til at metode og tolkninger skal være troverdige. Elementene representerer det Yin kaller «the goal of all qualitative interpretations» (R. Yin, 2011).

4.5 Fordeler, utfordringer og løsninger

Dokumentanalyse er i mange tilfeller mindre tidkrevende enn andre metoder, noe som fører til at forskningsprosessen kan foregå mer effektivt. Ved å anvende dokumentanalyse som metode og fremgangsmåte, har jeg vært ikke vært avhengig av andre for å utføre arbeidet med oppgaven. De fleste offentlige dokumenter på internett er lett tilgjengelig for dem som ønsker å undersøke dem. Informative dokumenter som inneholder gode beskrivelser og betydelige detaljer, er fordelaktig ved at de gir oss en bred dekning og nøyaktighet om temaene vi undersøker (Bowen, 2009). Innsigelser er eksempel på informative dokumenter som gir forskeren detaljert informasjon om temaet. Innsigelser er resultatet av en lengre prosess, med høringer, mekling og avgjørelser som til slutt blir oppsummert på en slik måte at vi får informasjon om hele saksprosessen. Innsigelser som offentlige beslutningsdokumenter har høy reliabilitet, og det er ingen grunn til å betvile dokumentenes troverdighet. Som forsker skal man tilstrebe åpenhet og detaljer rundt forskningsprosessen, og det skal være mulig for andre å gå forskningsprosessen i sømmene. Det skal det være mulig ved at forskeren gir en detaljert beskrivelse av fremgangsmåten. Ved å være oppmerksom på svakhetene ved fremgangsmåten, kan man også unngå eller minimere feilaktig fremstilling av datamaterialet. I denne oppgaven har det oppstått utfordringer knyttet til skjønnsbaserte vurderinger, som kan gjøre det vanskeligere å ettergå forskningsprosessen. I behandling av plansaker ligger det et stort handlingsrom der departementets embetsverk og politisk ledelse kan benytte seg av egne skjønnsvurderinger. Det kan gi utfordringer i så måte at oppgavens analyse til en viss grad er basert på skjønn, og det i stor grad berører muligheten andre har for å komme frem til samme resultat. Det er desto viktigere at metode og fremgangsmåte blir tilstrekkelig belyst. Dersom dokumentene man undersøker ikke er produsert ut ifra forskningsformål, kan det være vanskeligere å få tilstrekkelig med informasjon som besvarer forskningsspørsmålet, fordi dokumentene inneholder færre detaljer og kan dermed regnes som en ulempe ved

dokumentanalyse. Partisk selektivitet kan oppstå dersom tilgjengelige dokumenter er valgt på bakgrunn av en agenda, for eksempel bedriften eller organisasjonens retningslinjer. Dette kan føre til at samlingen av data blir ufullstendig, noe som vil svekke undersøkelsens validitet. Bowen (2009) mener likevel styrkene ved dokumentanalyse er større enn svakhetene, og vektlegger effektivitet og kostnadseffektivitet som sentrale elementer.

4.6 Validitet og reliabilitet

Som forsker skal man vurdere hvor dekkende og fullstendig dokumentene man bruker i undersøkelsen er. Man må også vurdere i hvilken grad dokumentene dekker temaet man skriver om. Er informasjonen dokumentene presenterer balanserte, på den måten at de dekker alle aspektene av temaet, eller ujevne, ved at ikke alt er dekket på en fullstendig måte (Bowen, 2009). Et annet synspunkt under evaluering av dokumentene, er å finne ut og bedømme dokumentenes originale hensikt. Hvorfor er de produsert, og hvilket publikum har de som hensikt å nå ut til? Dette er sentrale spørsmål for å få frem eventuell partisk selektivitet og gjøre leseren oppmerksom på det. Videre er det naturlig å se på om dokumentene er skrevet som primærkilde eller sekundærkilde, det dette er med på å skape åpenhet rundt kildene og det empiriske materialet man bruker (Bowen, 2009). Innsigelser er offentlige beslutningsnotater, som har høy validitet, og de skaper ikke validitetsutfordringer i så måte. En reell utfordring er min egen tolkning av dokumentene og eventuelle feilkilder. Forventningseffekter går ut på hvilke forventninger jeg har hatt til min forskningen, og om jeg har latt forventningene mine påvirke hvordan jeg har tolket dokumentene. Dokumentanalyse stiller krav til forskeren om at vedkommende skal utføre en objektiv og nøytral analyse. Det betyr at forskeren må være bevisst på egne forventninger til dokumentene hen arbeider med. Med andre ord er den største trusselen mot validitet og reliabilitet når det kommer til tematisk analyse, oppstår dersom forskeren mislykkes i å forholde seg objektiv og gjengir materialet på en feilaktig måte. I tillegg kan man diskutere for at det ville vært nyttig å analysere alle tilgjengelige innsigelsene, og om dette ville styrket oppgavens reliabilitet.

4.6.1 Skjønnsbaserte vurderinger

Skjønn er sentralt, både i departementets og denne oppgavens vurdering av hensyn i innsigelser. Det betyr at oppgavens funn kan avvike fra departementets egen oversikt over antall innsigelser som blir tatt til følge, avvist eller delvis tatt til følge. Det er et faktum at innsigelser i stor grad er basert på skjønn, blant annet fordi det ansvarlige departementet og statsråden disponerer et betydelig handlingsrom når det kommer til behandling av plansaker. Spesielt gjelder dette

innsigelser som er delvis tatt til følge. Oppgavens funn viser at innsigelser som delvis blir tatt til følge et år, kan regnes som tatt til følge eller avvist et annet år. Et eksempel på dette kan være innsigelser som blir definert som «avvist», men inneholder rekkefølgebestemmelser som må innfris før planen vedtas. Skjønnsbaserte vurderinger er derfor helt sentralt i avgjørelsen i plansaker, og i noen tilfeller kan bruk av skjønn fremstå som forvirrende når det gjelder hvilke innsigelser som blir tatt til følge, avvist eller delvis tatt til følge.

Denne oppgaven er kun basert på dokumentanalyse som eneste metode. Dokumentanalyse består ofte av en kombinasjon av flere typer undersøkelser, «triangulating data», for å styrke oppgavens «kilde til bevis». (R. K. Yin, 1994), (Denzin, 2017). Triangulering i denne oppgaven kunne blitt gjennomført ved å snakke med aktørene som behandler innsigelsene, blant annet departementsansatte. Intervjuer med ansvarlig avdeling i Kommunaldepartementet ble undersøkt, men de gav uttrykk for at de ikke ønsket å medvirke gjennom intervjuer. Jeg må stille spørsmålet om resultatet jeg har kommet frem til, det vil si, analyse av kun skriftlige innsigelser, er nok for å kunne være sikre på at resultatet man kommer frem til er presist nok.

4.7 Kodingseksempler og kategorier

Kodingen har bestått i å sortere hensynene inn under ulike kategorier, slik at vi kan systematisere og gi mening til hva det vil si å vektlegge et eller flere hensyn. Kodingseksemplene følger av den vedlagte tabellen om hva de ulike kategoriene inneholder.

LNF	BOLIGBYGGING	NÆRING
DYR- OG PLANTEARTER	BOLIG	AKVAKULTUR
DYRKET MARK	FRITIDSBOLIG	GRUVEDRIFT
JORDVERN	NAUST	KJØPESENTRE
KULTURMILJØ		TURISME: HOTELL, CRUISE
KULTURMINNER		UTFYLLING AV MASSER
REINDRIFT		VAREHANDEL
STRANDSONE		
KLIMATILPASNING	INFRASTRUKTUR	ANNET
FORURENSNING	BÅTHAVNER	FORSVARETS INTERESSER
FREMTIDIGE KOLLEKTIVTILBUD	FLYTRAFIKK	IDRETTSANLEGG
RESTRIKSJONER PÅ BILTRAFIKKEN	JERNBANE	PARKER OG BYROM
REDUSERE KLIMAUTSLIPP	KOLLEKTIVTRAFIKK	STØY
STYRKE KOLLEKTIVTILBUDET	SIKKERHET- OG BEREDSKAP	
ØKE KOLLEKTIVANDELEN	VANNFORSYNING	
	VEI	

Alle innsigelsene føyer seg inn under en eller flere av de seks kategoriene, som viser hvilke hensyn som er viktige i hver enkelt innsigelsessak. En viktig del av dokumentanalysen i oppgaven har gått med til å klassifisere samtlige innsigelser under seks kategorier: LNF, boligbygging, næring, klimatilpasning, infrastruktur og en samlekategori som jeg har valgt å kalle for «annet».

LNF

LNF står for landbruk, natur og friluft. Under betegnelsen gjelder blant annet skogbruk, jordbruk, jordvern, naturvern, vern av kulturminner og kulturmiljø, og særlige landbrukshensyn. LNF-kategorien er bred og inneholder mange ulike elementer, fra dyr- og plantearter, til ulike former for kulturmiljø og kulturminner. Undersøkelsene i oppgaven tyder på at hensyn som gjelder dyrket mark, jordvern og strandsoner er de mest sentrale i LNF-kategorien. Kulturminner kan være verdifulle elementer eller symboler fra fortiden, men det kan også være gårder, kirker og virksomheter fra nyere tid. I kulturminneloven defineres kulturminner som «alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til»²⁶. Kulturmiljø handler om områder der kulturminner inngår som en større helhet eller sammenheng. Kulturminner og kulturmiljø er med andre ord tett knyttet opp mot hverandre. Reindrift er også en sentral del av LNF-kategorien, og omtales i mange innsigelser. Innsigelsene handler oftest om at innsigelsesmyndigheten ønsker å sikre reindriften arealer. Reindrift er eksempel på underkategori som det også kunne vært naturlig å plassere under næringskategorien.

Boligbygging

Kategorien omfatter bolig, fritidsbolig og naust. Naust er inkludert i denne kategorien fordi en del av innsigelsene som omhandler naust, gjelder konflikter hvor naust blir brukt til andre formål enn oppbevaring, for eksempel hytter. Et eksempel på dette finner vi fra 2013, i innsigelsen til Fusa kommune. Fylkesmannen i Hordaland fremmet innsigelse til reguleringsendring, som innebar endring av naustområde, i Fusa kommune. Innsigelsen gjelder størrelsen på naust i strandsonen, og det refereres til NFRKP²⁷ om at kommunene skal vurdere arealbruken i strandsonen i et langsiktig perspektiv som tar særlig hensyn til LNF-verdier og andre allmenne interesser. I tillegg til NFRKP skal kommunene følge statlige planretningslinjer

²⁶ Lov om kulturminner, kapittel 1.

²⁷ «*Nasjonale forventninger om regional og kommunal planlegging*» fra 2011

for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Av planforslaget fremgår det at området er regulert til næringsformål, men saken viser at naustet i all hovedsak vil bli brukt til fritidsformål. Naust som blir benyttet som hytter eller lignende, bidrar til privatisering av 100-metersbeltet og kan hindre allmenn tilgang til strandsonen og sjøområdene.

Næring

Næringskategorien er i likhet med LNF, en omfattende kategori som innebærer mange ulike elementer. Fellesnevneren er verdiskaping som bidrar til kommunale arbeidsplasser og lokal utvikling. Næringsvirksomhet er svært viktig for nærmest alle kommuner, og et viktig argument i mange innsigelsessaker. For norske kystkommuner kan akvakultur og cruisenæring utgjøre en stor andel av kommunens inntektskilde og sysselsetting. Kjøpesentre og varehandel er næringer som krever mye plass og kommer ofte i konflikt med jordvern hensyn, dyrket mark eller klimatilpasning dersom plasseringen er tenkt i rurale områder med lav kollektivdekning. «Utfylling av masser» er en del av næringskategorien, og det er først og fremst en måte man kvitter seg med overskuddsmasser på. Det brukes flere begreper om den slags virksomhet, enten «mudring, dumping eller utfylling». I utgangspunktet er det ulovlig å dumpe masser i sjø eller vassdrag, men det er mulig å søke Statsforvalteren (og andre myndigheter) om tillatelse. Dumping av slike masser er omstridt og omfatter en rekke søknadsprosesser og ulike regelverk. En av grunnene, er at utfylling i sjø og vassdrag kan føre til forurensning og negative miljøkonsekvenser.²⁸

Klimatilpasning

Underkategoriene under klimatilpasning kan virke bred, og kanskje udefinert, men de er utarbeidet på bakgrunn av hvilke ord og formuleringer som blir brukt i innsigelsene. En stor andel av klimatilpasning går ut på å unngå utbygging og næringsvirksomhet på steder hvor det er dårlig kollektivdekning, fordi det kan føre til økt biltrafikk. Dette gjelder også handelsvirksomhet i form av butikker og kjøpesentre der lokasjon utenfor sentrum kan føre til mer klimautslipp i form av økt biltrafikk. I en innsigelsen til Nannestad og Ullensaker kommuner²⁹ ble det fremmet innsigelse fra Jernbaneverket og miljøvern avdelingen i Akershus fylkeskommune. Innsigelsen gjelder Oslo Lufthavn Gardermoen og fremtidig utvikling av flyplassens kollektivtilbud. Jernbaneverket fremmet innsigelse til reguleringsplanen som la

²⁸ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/mudre-dumpe-utfylling/>

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innsigelser-reguleringsplan-oslolufthavn/id723817/>

opp til å legge et «lokk» over jernbanestasjonen, som de mente kunne påvirke fremtidig utvikling av togtilbudet. Det vises til nasjonale mål om å redusere klimautslipp ved å legge opp til en reduksjon av biltrafikken og tilrettelegge for kollektivtransport. Innsigelsen er et typisk eksempel på en sak der hensyn til klimatilpasning er fremtredende.

Infrastruktur

Infrastruktur er en kategori som omfatter mer enn kun den infrastrukturen vi bruker til å komme oss fra A til B. Infrastruktur er ifølge FN, «den underliggende strukturen som må være på plass for at et samfunn skal fungere»³⁰. Det medfører at infrastruktur også omfatter sikkerhet, beredskap og vannforsyning. Flertallet av innsigelsene i denne oppgaven som omhandler infrastruktur, er etablering av nye veier som igjen kan skape konflikter mellom flere ulike hensyn. Sikkerhet og beredskap kan eksempelvis gå ut på at man sikrer arealer til tollstasjoner eller nødetatenes arbeid, eller planforslag som påvirker eller forurenser drikkevann.

Annet

Noen få hensyn passer ikke inn under noen av de nevnte kategoriene, og er derfor plassert i en generell kategori. Kategorien inneholder fire ulike elementer: Forsvarets interesser, idrettsanlegg, parker og byrom, og støy. Hensyn til Forsvarets interesser betyr at forsvarets områder, attraksjoner og interesser blir inkludert og ivaretatt i den kommunale planleggingen. Et konkret eksempel er innsigelsen til Tranøy kommune³¹, der Kommunaldepartementet avviste innsigelsen på bakgrunn av at planforslaget ikke tok hensyn til nasjonale interesser knyttet til forsvarets øvingsområder. Forsvarsbygg fremmet innsigelse til planlagt akvakultur (næring) som ikke tok hensyn til et av forsvarets skyte- og øvingsfelt. Idrettsanlegg kan ofte knyttes til barn og unges interesser, folkehelse og i noen tilfeller næringsvirksomhet (private initiativ til alpinanlegg eller lignende). Utvikling av parker og byrom sees i sammenheng med grønt- og rekreasjonsområder som skal komme allmennheten til gode. Støy kan oppstå i flere situasjoner, for eksempel i forbindelse med bygging av ny infrastruktur, etablering av boliger, eller forsvarsinteresser. Regjeringen har egne retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging, kalt «T-1442»³². I innsigelsen mot Lunner kommune³³, fremmet Oppland fylkeskommune innsigelse til den planlagte skytebanen i kommunen. Miljøverndepartementet,

³⁰ <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/industri-innovasjon-og-infrastruktur>

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innsigelse-til-kommunedelplan-for-kystsonen-i-tranoy-kommune/id2513194/>

³² <https://www.regjeringen.no/contentassets/7d2793f6d8254e4b9cc2c4f33592657f/t-1442-2021.pdf>

³³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lunner-kommune--innsigelse-til-regulerin/id670177/>

som behandlet saken, henviste til de negative konsekvensene en skytebane får for innbyggerne og bebyggelsen rundt anlegget. I denne avgjørelsen ble kommunens reguleringsplanen avslått som følge av hensyn til støy. Kommunen ble bedt om å gjennomføre støydempende tiltak dersom de ønsker å tilrettelegge for en skytebane.

Arbeidet med å formulere kategoriene kan knyttes direkte til tematisk analyse, og er en måte å finne mønstre og kjennetegn i datamaterialet. Kategoriene er en helt sentral del av oppgaven, fordi de er utgangspunkt for hva som legges i ordet «hensyn». Kategoriene er også verdifulle i så måte at de er mindre basert på skjønn, og lettere kan oppfattes likt av de som undersøker dem.

5 Analysekapittel del 1

I dette kapittelet skal analysens funn presenteres. Del en av analysekapitlet tar for seg første del av problemstillingen, og drøfter hvilke hensyn som vektlegges i plansaker og hvordan de ulike hensynene fordeler seg i tidsrommet 2011 til 2016. Videre drøfter analysekapittelet andre del av problemstillingen som drøfter årsakene til eventuell endring i plansaker. Her skal hypotesen om endring i plansaker besvares. Skjer det et brudd i hensyn ved regjeringsskiftet? Oppstår det endring i forbindelse med overføringen av planavdelingen? Kapitlet avsluttes med en oppsummering av analysens funn.

5.1 Hvilke hensyn vektlegges i plansaker?

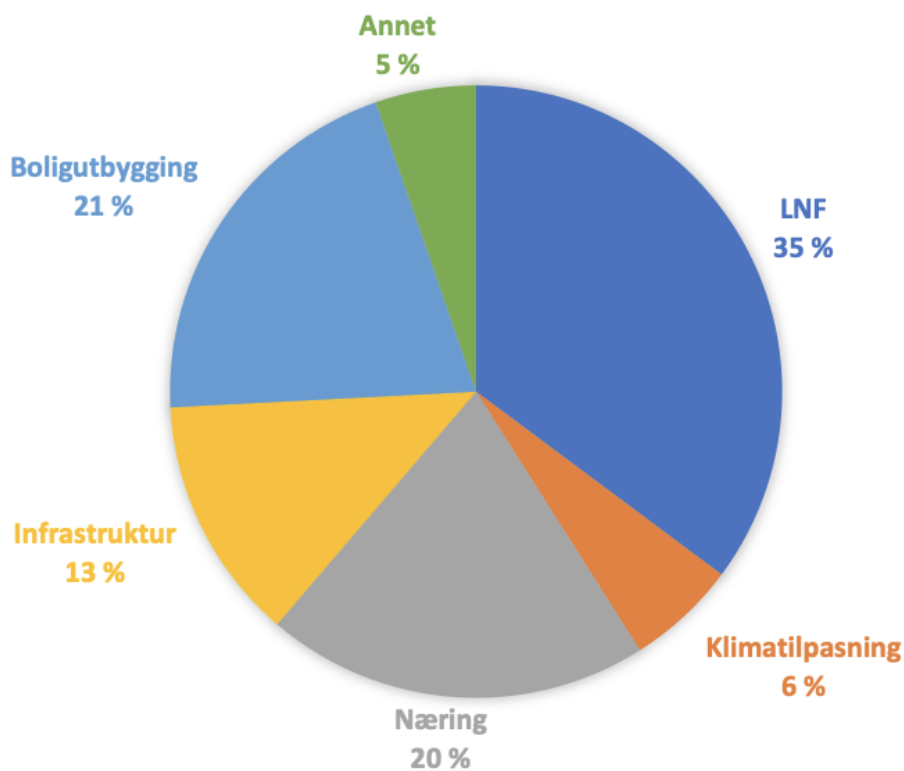
Problemstillingen er todelt og skal først besvare hvilke hensyn som vektlegges i innsigelser i plansaker. Først og fremst vektlegges hensyn som inngår i en eller flere av de seks kategoriene, LNF, boligbygging, næring, klimatilpasning, infrastruktur og fire underkategorier som utgjør «annet»- kategorien. Disse kategoriene er formet slik at de fanger opp alle hensyn som dukker opp i innsigelsene mellom 2011 og 2016. Innsigelsesinstituttet ble opprettet for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale verdier, og «hensyn» nevnes 17 ganger i retningslinjene H-2/14 for innsigelse i plan- og bygningsloven. Retningslinjene innleder med at «kommunen har plikt til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i sin planlegging»³⁴. Med denne kunnskapen i mente, skal vi nå se på hvilke hensyn som ble ivaretatt i innsigelsessakerne avgjort på departementsnivå mellom 2011 og 2016.

Politiske beslutninger og kunsten å balansere hensyn, nasjonale og regionale verdier, og kommunens bestemmelser og selvstendighet er selve kjernen i innsigelser. Politikerne som tar avgjørelser i innsigelsessaker, kan i stor grad ta skjønnsbaserte vurderinger og de sitter på et stort handlingsrom. De skjønnsbaserte vurderingene fører til at politiske beslutninger i innsigelsessaker kan være vanskelig å forutse. En av grunnene til det er at de nasjonale og regionale verdiene som skal ivaretas i plansaker og innsigelser mangler en juridisk definisjon. Det må i stor grad gjøres individuelle vurderinger av konsekvensene planforslaget kan føre til, for eksempel gjennom konsekvensutredninger. Konsekvensutredninger ble i 1990 forankret i

³⁴ H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

plan- og bygningsloven, og de brukes hyppig i planprosesser for å kartlegge konsekvensene for samfunn, miljø og naturressurser (Aas, 2019).

Av de totalt 184 innsigelsene, ble 60 innsigelser tatt til følge, 56 delvis tatt til følge og 68 innsigelser avslått. Analysens funn viser en relativt tydelig endring på antall innsigelser tatt til følge i 2011, 2012 og 2013, sammenlignet med 2013 (etter regjeringsskiftet), 2014, 2015 og 2016. Det vil et diagram illustrere senere i oppgaven. Totalt består analysen av 184 innsigelser fordelt på seks år, noe som tilsvarer i gjennomsnitt 30 innsigelser per år.



Figur 2: Fordeling av hensyn totalt.

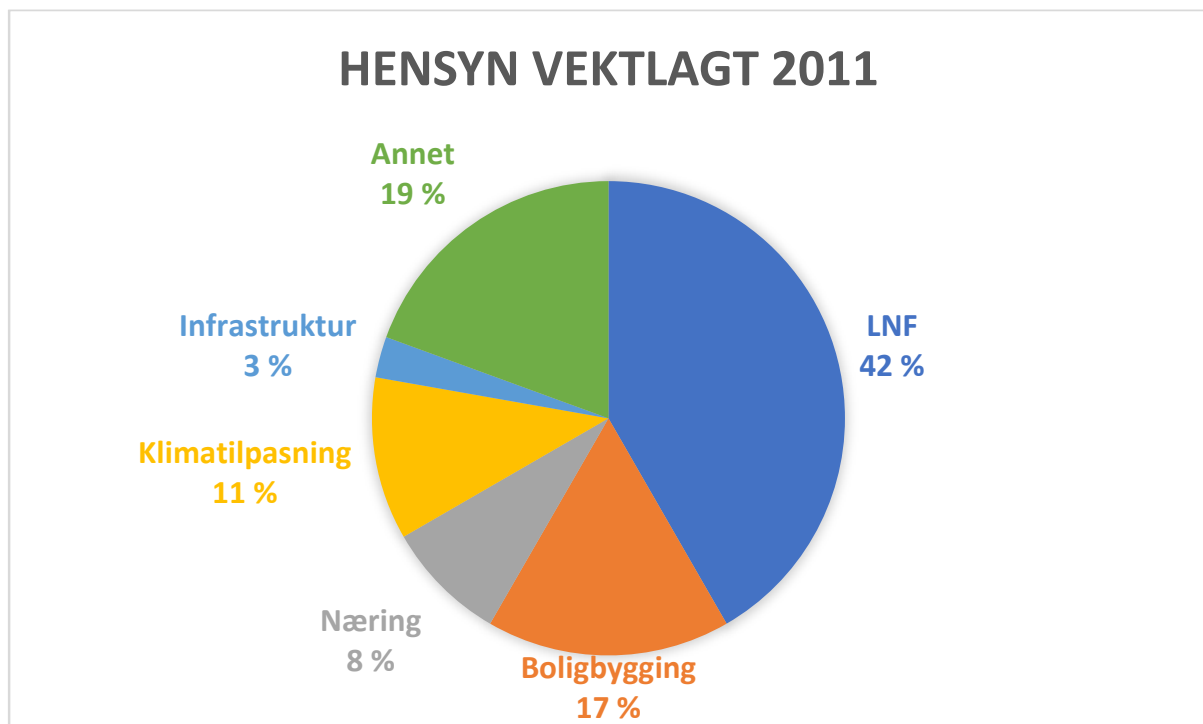
Figuren viser fordelingen av innsigelser mellom 2011-2016. Alle innsigelsene involverer to eller flere hensyn, der hensynet til kommunens ønsker alltid er inkludert fordi det tilsvarer «ikke tatt til følge». Hensyn som knytter seg til landbruk, natur og friluft utgjorde i løpet av de seks årene 35% av alle hensyn og er årsaken til at mange innsigelser fremmes i utgangspunktet. Etterfulgt av LNF følger boligutbygging med 21%, næring med 20%, infrastruktur med 13%, med klimatilpasning 6% og «annet» med 5%. Fordelingen sier ingenting om hvilke hensyn som faktisk ble ivarettatt, men det kan gi en pekepinn, eller en forventning til resultatet.

5.2 Hvilke hensyn vektlegges ved avslag?

Når en innsigelse avvises betyr det at kommunens reguleringsplan eller kommunedelplan blir vedtatt og at de lokale hensynene vektlegges i innsigelsen. I innsigelsene etter regjeringsskiftet i 2013 ser man en tydelig økning i vektlegging av lokale hensyn og det kommunale selvstyret. Dette illustrere den grønne søylen i figur 11 mellom 2013 og 2016, som representerer innsigelser som ikke blir tatt til følge. Endringen er tydelig og kan forbindes med Solberg-regjeringens føringer om færre innsigelser og enklere og raskere planprosesser. Det drøfter oppgaven videre i del to av analysen.

5.3 Hvordan hensyn vektlegges de ulike årene

For å kunne besvare oppgavens problemstilling må vi se på hvilke hensyn som har blitt vektlagt i sakene tatt til følge, og vi starter med å se på avgjørende hensyn fra 2011. Av de 27 innsigelsene som endte opp i Miljøverndepartementet, ble 15 av disse tatt til følge.

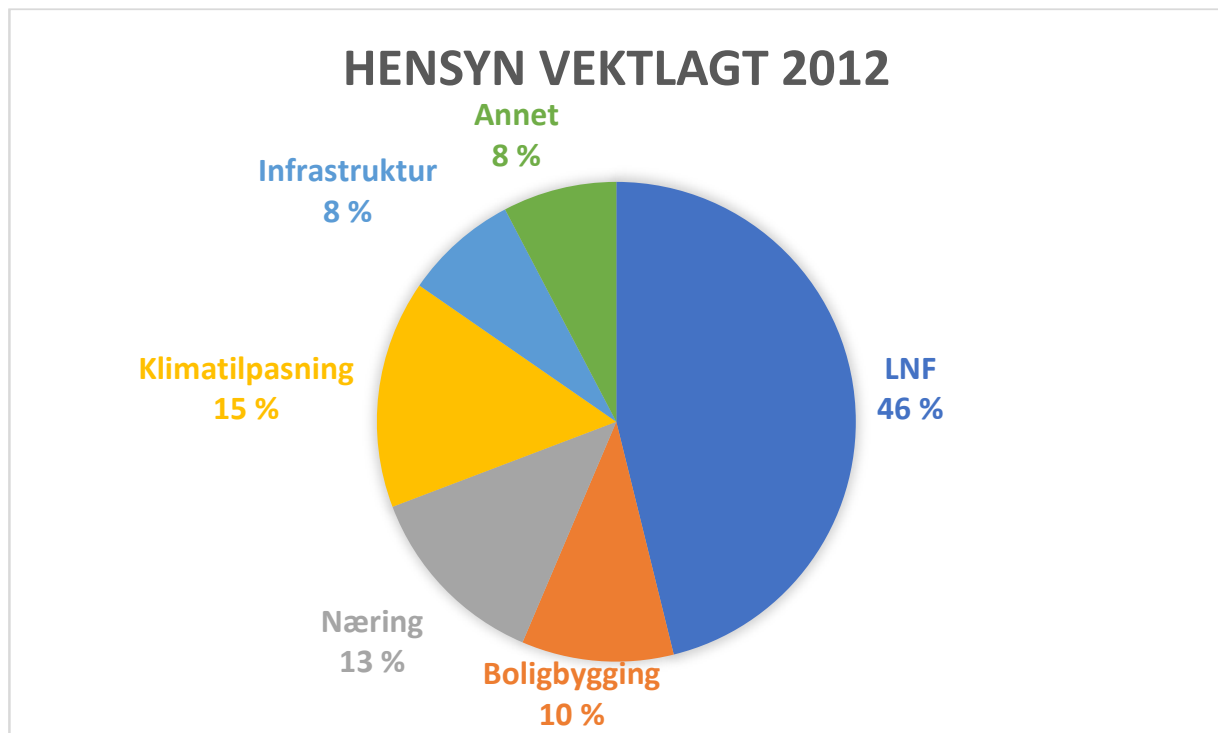


Figur 3: hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2011.

5.3.1 2011

Figuren viser at 42% av innsigelsessakene i 2011 tok hensyn til landbruk, natur- og friluftinteresser og verdier. 19% representerer saker som ivaretar hensyn til blant annet støy og barn og unges interesser. Deretter følger boligbygging, klimatilpasning, næring og til slutt infrastruktur som kun ble tatt hensyn til i 3% av sakene. Den korte oppsummeringen er at LNF-interesser var det mest sentrale hensynet som ble vektlagt i 2011. Ivaretatte næringshensyn

utgjorde kun 8% av plansakene, noe som er en relativt lav andel. Det betyr at kommunens ønsker om næringsutvikling og boligutvikling ble vurdert som mindre viktig enn blant annet jordvern, bevaring av dyrket mark, kulturminner og naturmangfold.

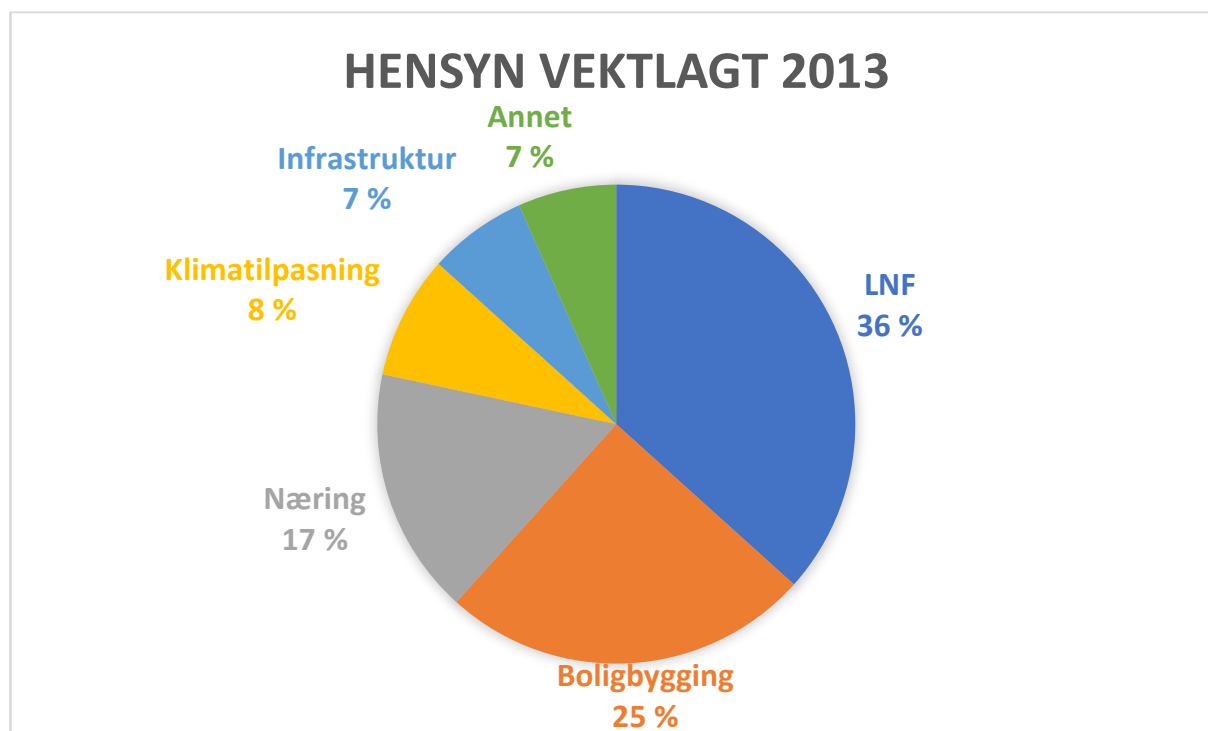


Figur 4: hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2012.

5.3.2 2012

I 2012 ser vi lignende tendens til hvilke hensyn som ble vektlagt og avvist i 2011, noe som også tilsvarer oppgavens forventninger. I 2012 oppstår det også en økning i både landbruk, natur- og friluftinteresser, klimatilpasning, næring og infrastruktur sammenlignet med 2011. Analysens funn viser også at det i mindre grad ble tatt hensyn til boligbygging og «annet». 31 innsigelser ble behandlet av Miljøverndepartementet, og hensyn til landbruk, natur og friluft ble vektlagt i nesten halvparten av sakene. De 46 prosentene som utgjør LNF-hensyn er det høyeste tallet sett i sammenheng med de andre årene. De lokalpolitiske ønskene ble i liten grad tatt hensyn til i plansakene dette året, sett ut ifra «næring» og «boligbygging» som tilsvarer kommunale ønsker. 16 innsigelser ble tatt til følge, 10 ble delvis tatt til følge og 5 innsigelser ble avvist. Hensyn knyttet til «annet» er mindre sentral i 2012, mens flere saker angående klimatilpasning blir tatt til følge. For å oppsummere 2012 gjenspeiler funnene forventningene vi hadde om at Miljøverndepartementet ville vektlegge hensyn knyttet til landbruk, natur- og friluftinteresser og klimatilpasning i større grad enn å vektlegge hensyn til kommunenes ønsker om næringsutvikling og boligbygging. Hensynet til alle kategoriene, unntatt LNF, fordeler seg

jevnt mellom 8-15%, noe som tilsier en jevnere fordeling enn året før, men man ser fortsatt den samme tendensen til hvordan hensynene vektlegges.



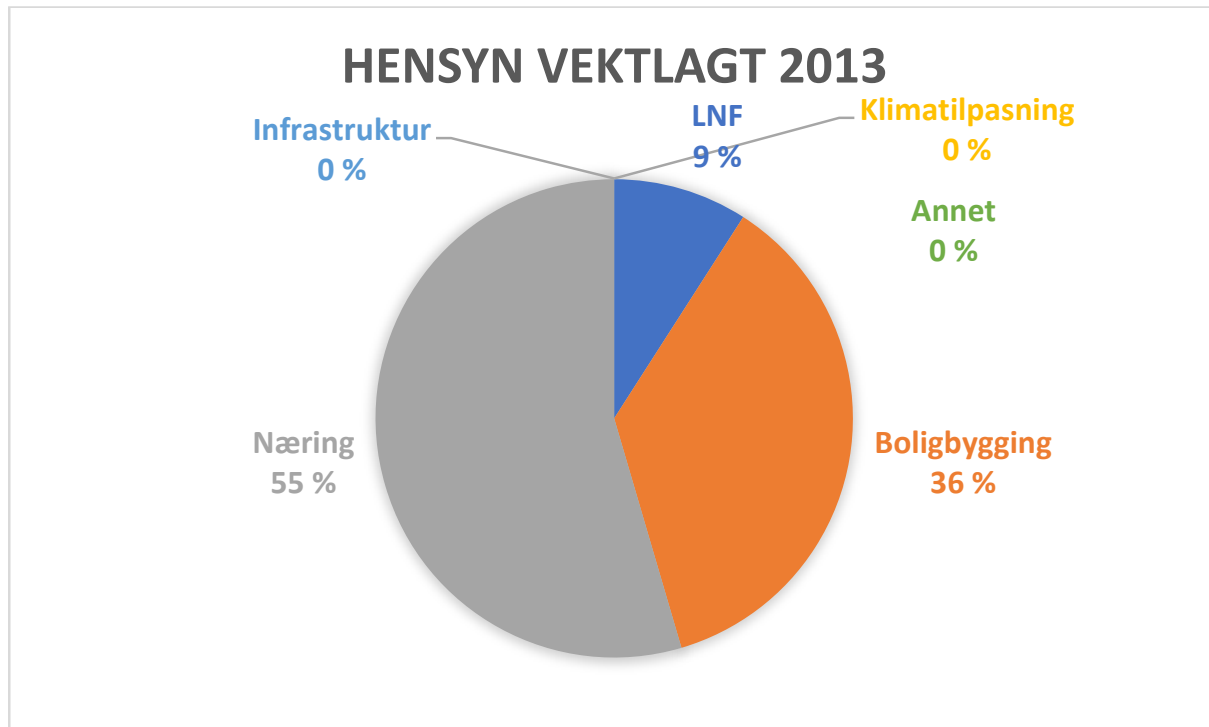
Figur 5: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2013 under Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV.

5.3.3 2013

Figuren viser en økning i boligbygging, sammenlignet med året før. Hensynet til LNF har gått ned, sammenlignet med de to foregående årene, mens næringsvirksomhet i større grad ble tatt hensyn til under de siste månedene til den rødgrønne regjeringen. Bård Vegar Solhjell (SV) behandlet 38 innsigelser i løpet av perioden han var ansvarlig statsråd for plansakene dette året. 42% av innsigelsene (tilsvarende 16 innsigelser) ble tatt delvis til følge, noe som er et høyt tall, og det eneste året det var flest innsigelser som ble tatt delvis til følge. I forbindelse med vektlagte hensyn kan antallet innsigelser som delvis ble tatt til følge underbygge påstanden om at ofte dreier det seg om flere hensyn og ikke nødvendigvis motstridende hensyn. Når innsigelser blir delvis tatt til følge handler det om kompromiss mellom partene. Områdestyret for reindrift i Sør-Trøndelag og Hedmark fremmer i 2013³⁵ innsigelse til Holtålen kommunes kommuneplan. Områdestyret for reindrift mener de planlagte hyttene i kommunen vil føre til økt forstyrrelse for reinens naturlige beiteområder. Innsigelsen blir delvis tatt til følge, ved at kun deler av området blir godkjent, mens arealet og antall fritidsboliger reduseres med hensyn til reindriften. Det kan også oppstå enighet mellom partene underveis i planprosessen som fører til at departementet hverken trenger å godta eller avvise den kommunale planen. Det vanligste er

³⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/holtalen-kommune--innsigelse-til-omraden/id728202/>

likevel at departementet vedtar kommuneplanen med endringer, som innebærer rekkefølgebestemmelser. Eksempelvis betyr rekkefølgebestemmelser at det må foreligge mulighet for kollektivtransport eller plikt om konsekvensutredning før planen iverksettes.

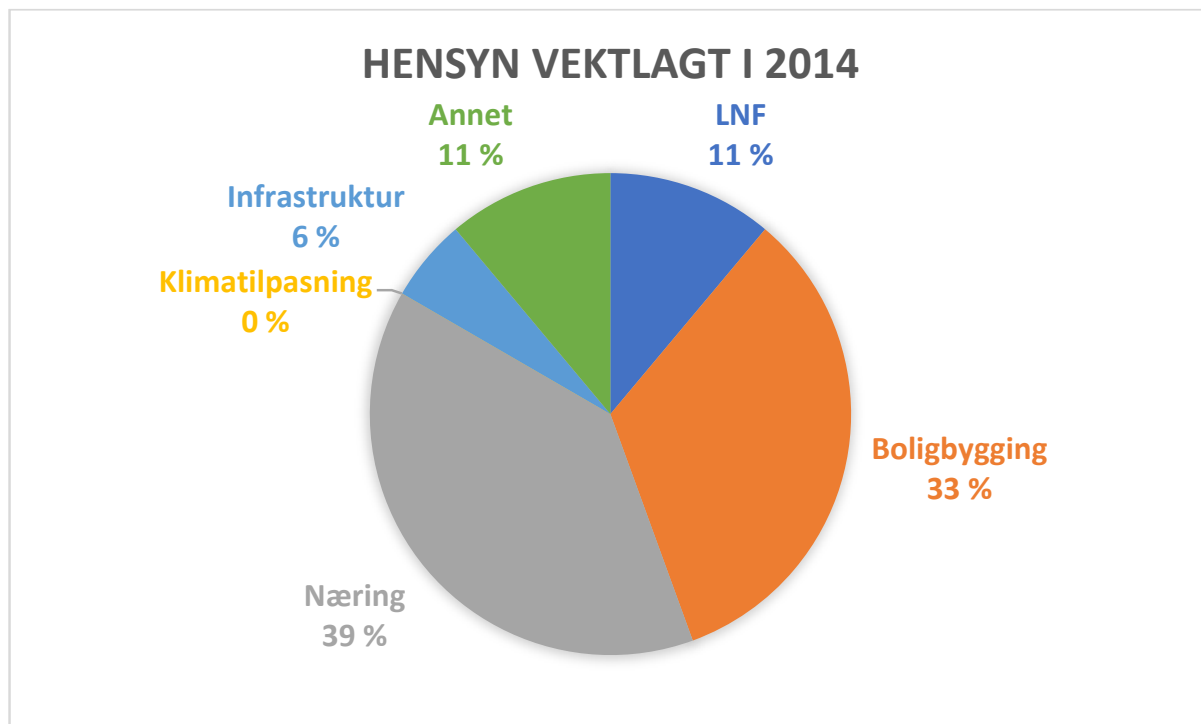


Figur 6: hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2013 under Høyre og Fremskrittspartiet.

5.3.4 2013

Kun ni innsigelser blir behandlet i 2013 etter Høyre og FrP dannet regjering. Hverken infrastruktur, klimatilpasning eller hensyn tilsvarende kategorien «annet» ble vektlagt. Næringsvirksomhet er den store «vinneren» og hensyn knyttet til næring ble vektlagt i 55 % av innsigelsene, noe som tilsvarer seks av ni innsigelser. Figuren er del av analysens første sentrale funn om at det oppstår endring i hensyn som følge av at nye partier får regjeringsmakt. Det er naturlig å forvente at endring i hensyn dette året også har sammenheng med at planavdelingen ble flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet. Overflyttingen av planavdelingen bidro til å vektlegge hensyn i plansaker på en ny måte, der politiske føringer om lokale hensyn ble fremhevet. Næringsvirksomhet ble vektlagt i over halvparten av plansakene og en stor del av de kommunale planene ble vedtatt av Kommunaldepartementet. Landbruk, natur- og friluftssinteresser fikk mindre betydning i de ni innsigelsessakene som ble behandlet mellom oktober og desember dette året. Selv om figuren illustrerer en signifikant endring i vektlagte hensyn, behandles det relativt få innsigelser denne perioden og det er derfor vanskelig å få til en likeverdig sammenligning. For en mer dekkende sammenligning må tallene

ses i sammenheng med analysens funn fra de neste tre årene der plansakene også behandles av Kommunaldepartementet. Funnene er likevel sentrale for å se hvilken utvikling plansakene begynte å ta allerede de første månedene etter regjeringsskiftet og overflyttingen av planavdelingen.



Figur 7: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2014.

5.3.5 2014

2014 markerer en ny regjering, overflytting av planavdelingen og Jan Tore Sanner (H) som kommunalminister. 2014 skiller seg ut i så måte at det kun ble behandlet 14 innsigelser, samtidig som gjennomsnittet på antall innsigelser per år er 30 saker. Hensynet til næringsutvikling og boligbygging ble vektlagt i henholdsvis 39 og 33 prosent av sakene, som til sammen tilsvarer 72 prosent av sammenlagte hensyn. De resterende 28 prosentene fordeler seg på 11 prosent til LNF og «annet» og 6 prosent til infrastruktur. Ingen saker knyttet til klimatilpasning ble tatt til følge dette året. Samtidig som man ser en endring i hensyn sammenlignet med 2011, 2012 og første del av 2013, er det sentralt å nevne at antallet innsigelser som endte i Kommunaldepartementet er betydelig lavere enn årene før. Dette kan ha sammenheng med at regjeringen ledet av Høyre og FrP la stor vekt på at de ønsket at det skulle fremmes færre innsigelser, og at lokale hensyn skulle vektlegges i større grad. Dette utdypes i regjeringsplattformen til regjeringen Solberg. Alt i alt tyder analysens funn på at vektlagte hensyn i 2014 og regjeringsskiftet har ført med seg et brudd og en endring i hvordan

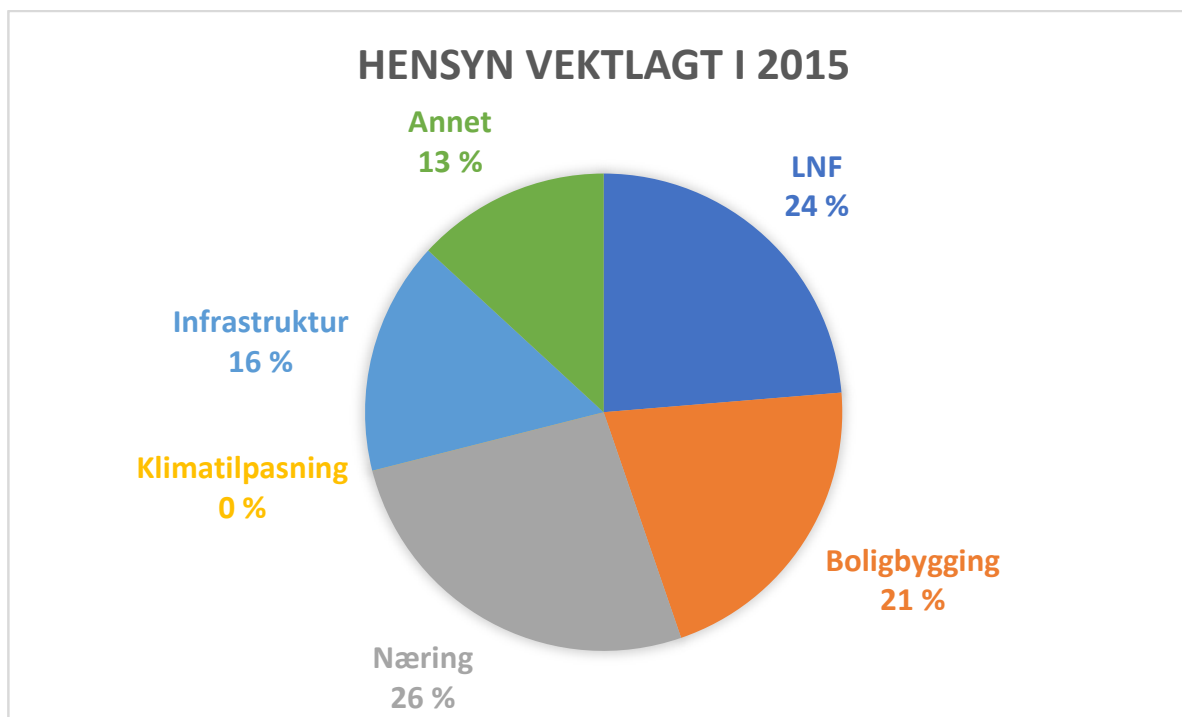
hensyn i plansaker behandles og vektlegges. Færre innsigelser havnet i departementet, og LNF-hensyn tilsvarer totalt 11% av hensynene som blir vektlagt, mens boligbygging og næringsvirksomhet blir viktigst i 72% av hensyn totalt dette året. At hensyn til boligbygging og næring i kommunene i større grad blir ivaretatt av departementet betyr at lokale hensyn i stor grad trumfer plansakene fra 2014. Det var ingen skjult agenda fra regjeringens side, men underbygget av et flertall av politiske signaler og føringer som ble fremhevet på ulike politiske plattformer. Resultatet er et flertall av elementer som påvirker hvor stor betydning de forskjellige hensynene i plansaker får.

Regjeringen fremhever at de ønsker å åpne opp for mer boligbygging, forenkle tekniske byggeforskrifter, begrense innsigelser som virker hemmende på boligregulering og lokal handlefrihet, samt samordne innsigelsene bedre. «Statlige myndigheters adgang til å fremme innsigelser som virker hemmende på boligregulering og lokal handlefrihet skal begrenses» heter det i Sundvollen-plattformen fra 2013³⁶. Plattformen fremhever tre ganger at «innsigelser skal samordnes bedre», uten en grundigere beskrivelse av hva dette innebærer. I Sundvollen-plattformen vektlegger regjeringen at de ønsker å utvikle «inngrepsfrie naturområder», kalt INON, som verktøy i arealpolitikken og fremhever at lokal medvirkning er viktig i forvaltning av naturressursene. Dette ble imidlertid ikke gjennomført, og INON er per mai 2023 fortsatt et av verktøyene som brukes i forbindelse med plansaker. Høyre og FrP inntrådte i regjeringen med et økt fokus på lokalt selvstyre og selvbestemmelse. I plattformen heter det at:

«Det er lokalt man kjenner egne utfordringer best. Regjeringen vil derfor legge til rette for mer lokal tilpasning av arealpolitikken. Fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. Kommunene skal også tillegges avgjørende vekt i saker om nasjonalparker og verneområder, og ha større selvråderett blant annet i strandsonen.»³⁷.

³⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> side 48.

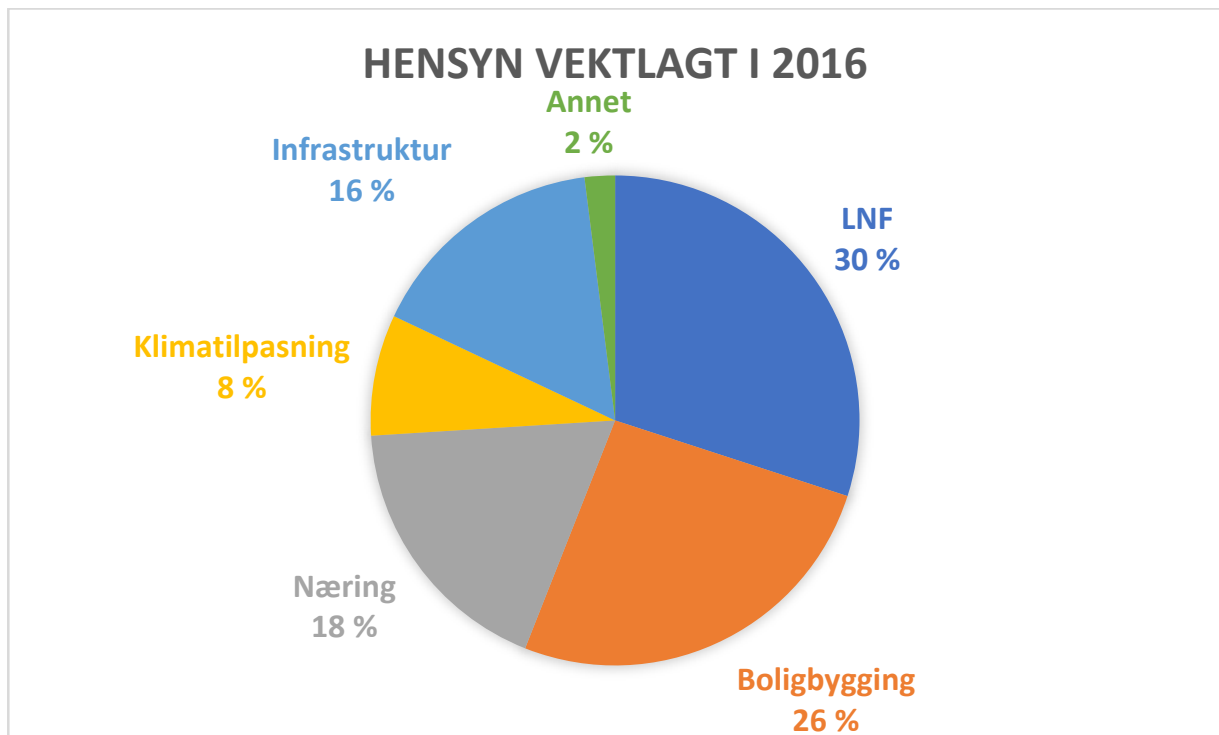
³⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> side 47.



Figur 8: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2015.

5.3.6 2015

30 innsigelser ble avgjort i Kommunaldepartementet, hvorav 6 ble tatt til følge, 10 delvis tatt til følge, og 14 innsigelser ble avvist. I 2015 fordelte hensynene seg jevnere utover hver enkelt kategori, med unntak av klimatilpasning som utgjorde 0 prosent. Hensyn knyttet til LNF-interesser og næringsvirksomhet utgjorde halvparten av innsigelsene som ble vektlagt. Antallet innsigelser mer enn doblet seg sammenlignet med 2014, da kun 14 innsigelser endte i departementet. Årsaken til dette er vanskelig å si noe sikkert om, men man ser en tydelig nedgang i innsigelser i slutten av 2013 og gjennom hele 2014. Med en så brå nedgang av innsigelser i 2014, var det antakelig å forvente at antallet ville stige i 2015, hvis vi skal legge til grunn teorien om punktert likevekt og politiske beslutninger. I tillegg er plansaker et element som har grunnlag til å skape uforutsigbarhet i politiske systemer, slik Péter Érdi undersøkte i 2008 (Érdi, 2008). Hensyn knyttet til næringsvirksomhet ble vektlagt i 26% av plansakene, og tilsvarer flest hensyn. Likevel ligger hensyn til LNF-interesser og boligbygging tett opp mot næring i antall. Kort oppsummert innebærer de hensyn vektlagt i innsigelsene i 2015 en jevn fordeling av alle hensynene, med unntak av klimatilpasning (0%). Hensyn tilknyttet næring og boligbygging har blitt redusert, mens hensyn til landbruk, natur, friluftinteresser og infrastruktur blir i større grad ivaretatt enn i 2014.

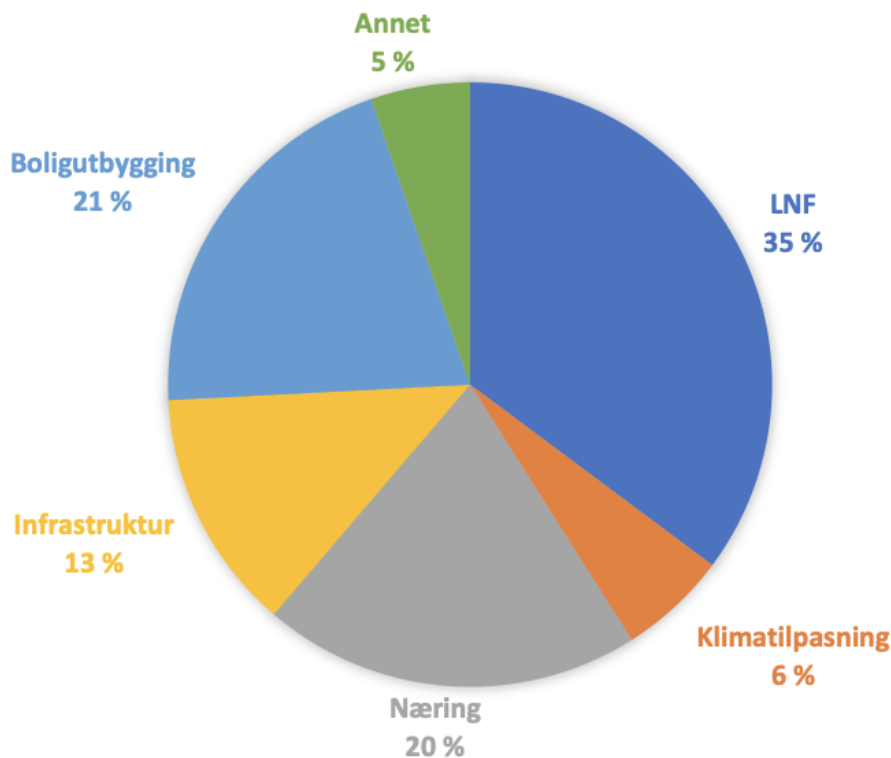


Figur 9: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2016.

5.3.7 2016

35 innsigelser blir behandlet av Kommunaldepartementet i 2016, og 10 innsigelser blir tatt til følge, 10 delvis tatt til følge og 15 innsigelser blir ikke tatt til følge. Det betyr at 2016 er året flest innsigelser blir avvist i departementet, som igjen betyr at den kommunale planen blir tatt til følge og lokale hensyn ivaretas. Hensyn ivaretatt i 2016 visualiserer en kontinuitet og en jevn fordeling av hensynene dette året, med unntak av hensyn til «annet». Man ser like tendenser som året før, der hensyn til boligbygging, LNF og næring er det som oftest vektlegges i plansakene. Både infrastruktur og klimatilpasning utgjør en større del av samlede hensyn enn året før, mens «annet» i 2016 kun utgjør 2%. Dette må også ses i sammenheng at kun 9 innsigelser ble behandlet etter Solberg-regjeringen vant valget høsten 2013. Hensyn knyttet til boligbygging og næring er en sikker indikator på at lokale hensyn har blitt ivaretatt, og utgjør til sammen 44%. Dette viser til en videreføring av iverksatt politikk de siste årene, og ingen raske eller brå endringer av den sittende regjeringen. Figuren viser at 30% av innsigelsene at hensyn til landbruk, natur og friluft blir ivaretatt, det er året med høyest andel LNF-interesser ivaretatt etter regjeringsskiftet, sammenlignet med 9% i 2013, 11% i 2014 og 24% i 2015.

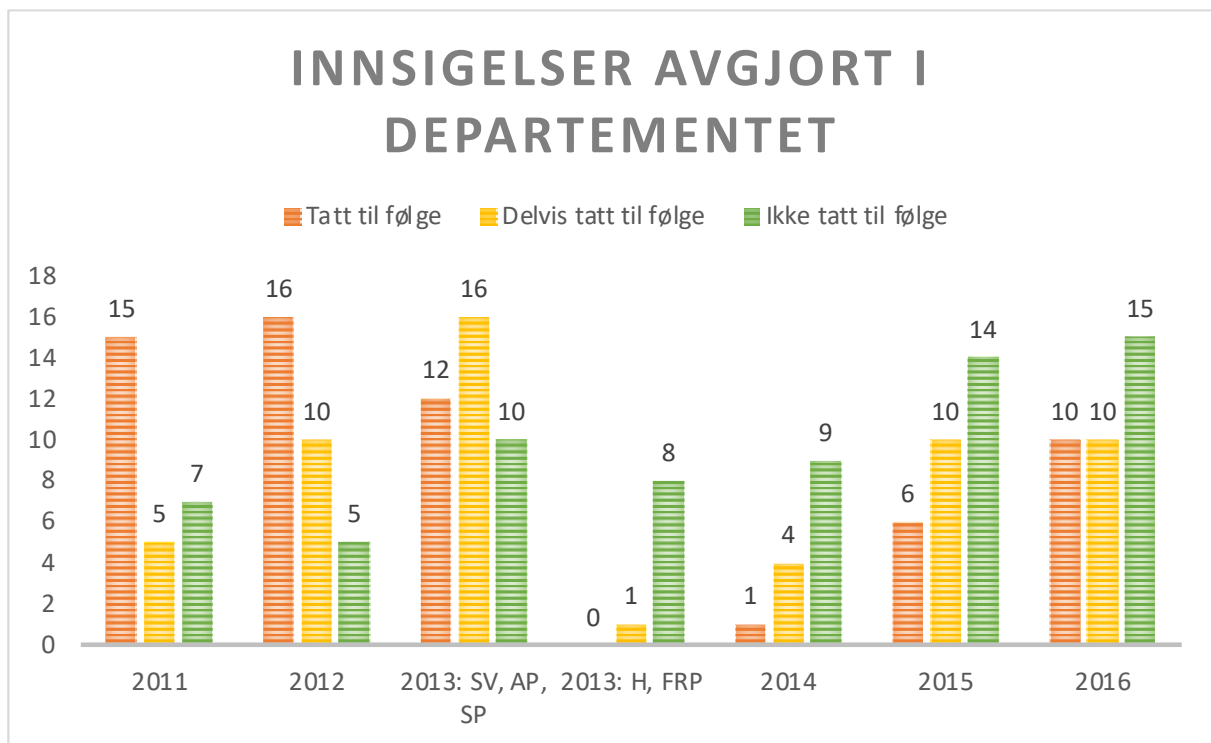
5.4 Innsigelser fordelt på saksområde



Figur 10. Innsigelser fordelt på saksområde.

Innsigelser «tatt til følge» er av samme betydning som å ikke vedta kommunens reguleringsplan eller kommunedelplan, og at innsigelsesmyndighetens argumenter tas hensyn til. Innsigelser som ikke blir tatt til følge betyr at kommunens planer godkjennes. I majoriteten av sakene ønsker kommunene å legge til rette for boligområder, fritidsboliger, næringsvirksomhet, kjøpesentre eller annen handelsvirksomhet. Det betyr også at lokal utvikling ofte går på bekostning av de hensyn som innsigelsesmyndighetene fremmer. Dette er en bred og kompleks problemstilling både på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Det innebærer interessekonflikter og uenighet om hvilke hensyn som veier tyngst. Figur 11 viser hvordan de ulike kategoriene fordeler seg og hvilke hensyn som oftest er gjeldende i innsigelsessaker mellom 2011 og 2016. Hensyn knyttet til LNF-formål utgjør 35 prosent av innsigelsessakene, og dermed den største kategorien. Dermed er det en jevn fordeling av hensyn knyttet til boligutbygging og næring, som utgjør henholdsvis 21 og 20 prosent. Klimatilpasning er gjeldende i 6 prosent av sakene, som er noe mindre enn forventet. Figuren viser ikke hvilke hensyn som faktisk har blitt vektlagt i sakene, kun den totale andelen av ulike hensyn. I figur 10 ser man hvilke hensyn ble avgjørende i de sakene som ble tatt til følge.

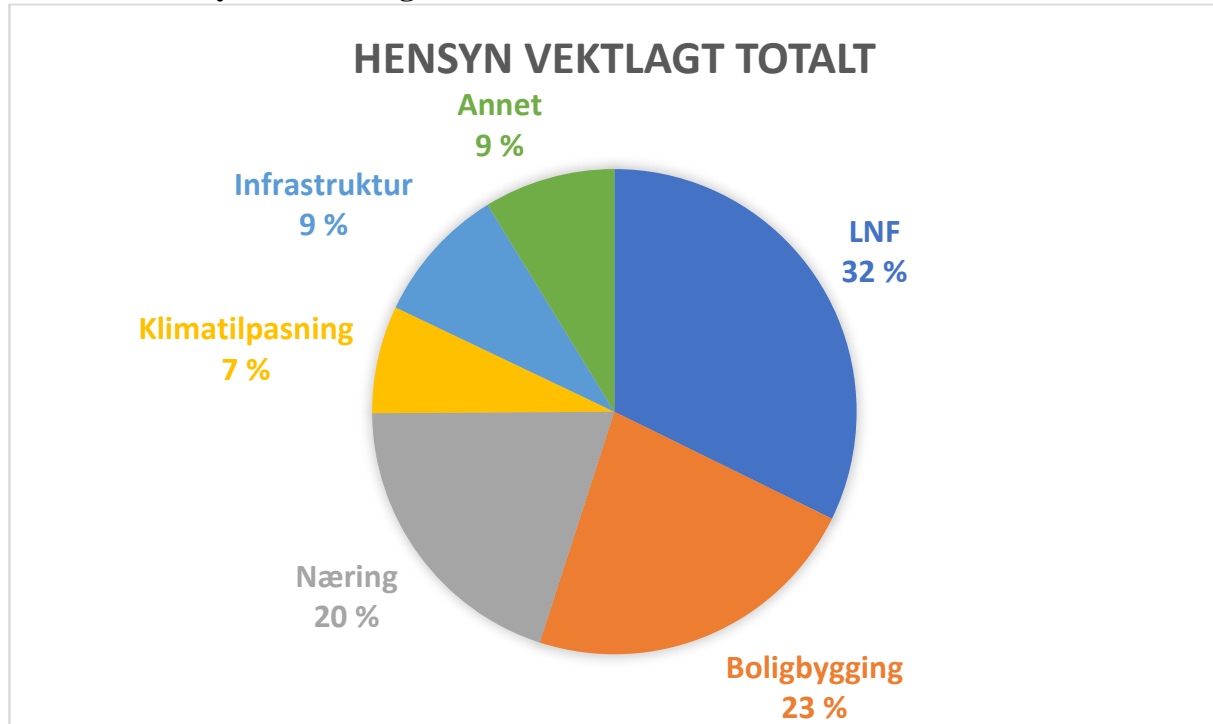
5.5 Avgjørelsene i innsigelser avgjort i departementet 2011-2016



Figur 11: Alle avgjørelsene i innsigelsessakene mellom 2011 til 2016.

Første del av problemstillingen stiller spørsmålet om hvilke hensyn som vektlegges i innsigelser i plansaker. Ut ifra oppgavens første undersøkelser kan vi konkludere med at de hensynene som vektlegges i plansaker er i størst grad knyttet til landbruk, natur og friluftsinnteresser, etterfulgt av boligbygging og næring. Disse tre hensynene skiller seg ut, sammenlignet med infrastruktur, klimatilpasning og «annet», som omtales i færre innsigelser og dermed også blir i mindre grad tatt hensyn til.

5.6 Hvilke hensyn blir vektlagt totalt?



Figur 12: Fordeling av ivarettatte hensyn totalt mellom 2011 og 2016.

For å oppsummere, er svaret på første del av problemstilling at hensyn til landbruk, natur og friluft totalt vektlegges oftest mellom 2011 og 2016. Analysen viser også en interessant utvikling som tilsier at de samme hensynene blir mindre viktige etter regjeringsskifte i 2013. Etter regjeringsskifte blir lokale hensyn i mye større grad tatt hensyn til, og da spesielt hensyn til næringsvirksomhet og boligbygging. Mellom 2011-2013 vektlegges LNF i majoriteten av plansakene, som da er behandlet av Miljøverndepartementet med henholdsvis Erik Solheim (SV) og Bård Vegar Solhjell som miljøvernministere. Hensyn til klimatilpasning, blant annet gjennom blant annet styrking av kollektivtilbudet og reduksjon av klimautslipp forbundet med arealplanlegging, viser seg å være mer fremtredende i perioden med rødgrønn-regjering. Klimatilpasning tas hensyn i totalt 11, 14 og 8 prosent mellom 2011-2013, mens i 2013 (H/FrP), 2014 og 2015 er det ingen av plansakene som vektlegges hensyn til klimatilpasning. I 2013 og 2014 med Høyre/Frp-regjering, blir hensyn til næringsvirksomhet svært viktig i plansakene, og vektlegges i henholdsvis 55 og 39 prosent av innsigelsene. I 2015 og 2016 ser man at landbruks, natur og friluftinteresser får en større betydning og vektlegges i større grad enn årene før med Høyre og Fremskrittspartiet i regjering, og at hensyn til næringsvirksomhet og utbygging får litt mindre betydning. Totalt sett er hensyn til LNF, boligbygging og næring de hensynene det i størst grad tas hensyn til under hele perioden som innsigelsessakene er undersøkt.

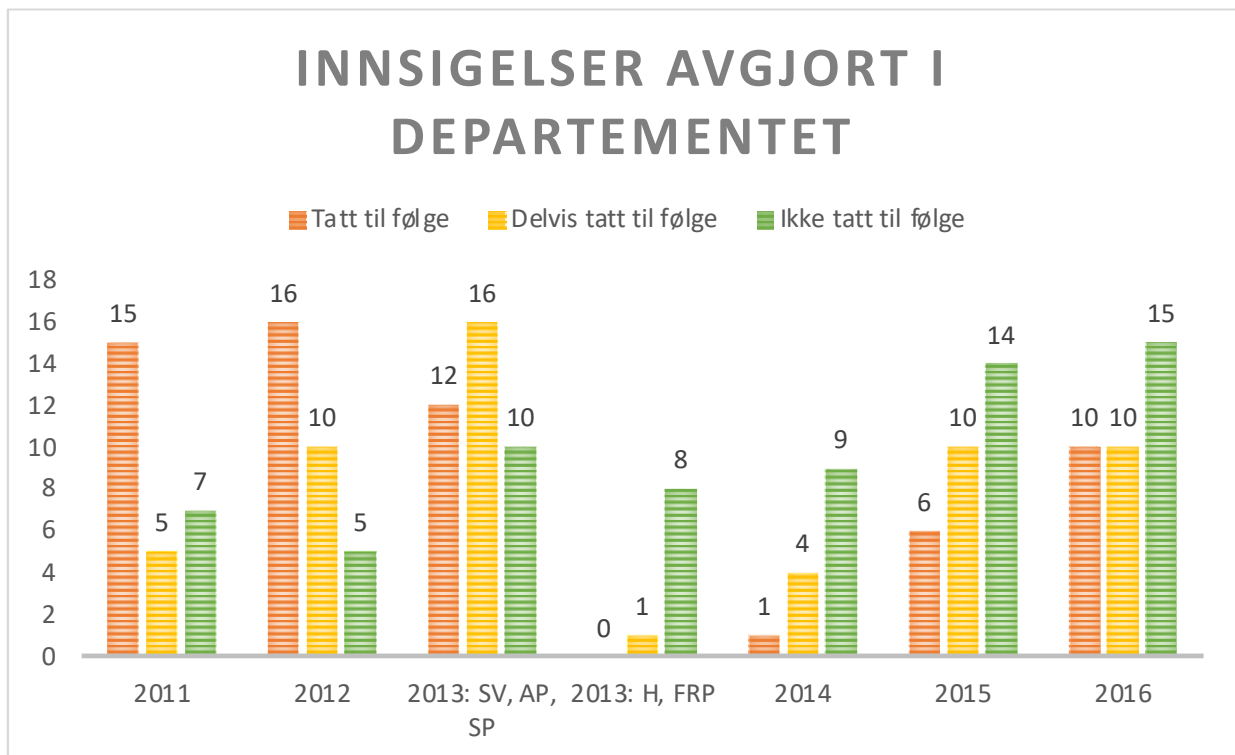
Vi forventet å se en endring i hensyn basert på hvilke partier som sitter i regjering og hvem som er statsråd. I tillegg ligger det ofte en forventning om at SV skal ta hensyn til klima- og miljøraker, mens Høyre i større grad vil tilrettelegge for næringsvirksomhet. Det er viktig å belyse forventningene man på forhånd har til resultatet, men det er ikke avgjørende i den grad at funnet ikke er verdifulle. Ved hjelp av analysen kan vi nå belyse hvilke hensyn som *faktisk* vektlegges, og signifikante forskjeller mellom den rødgrønne regjeringen, og Solberg-regjeringens behandling av innsigelser.

6 Analysekapittel del 2

Dette kapittelet drøfter faktorer som kan ha ført til endring over tid. Regjeringsskiftet og overføringen av planavdelingen er de viktigste elementene som diskuteres i dette kapittelet.

6.1 Hva kan forklare eventuell endring over tid?

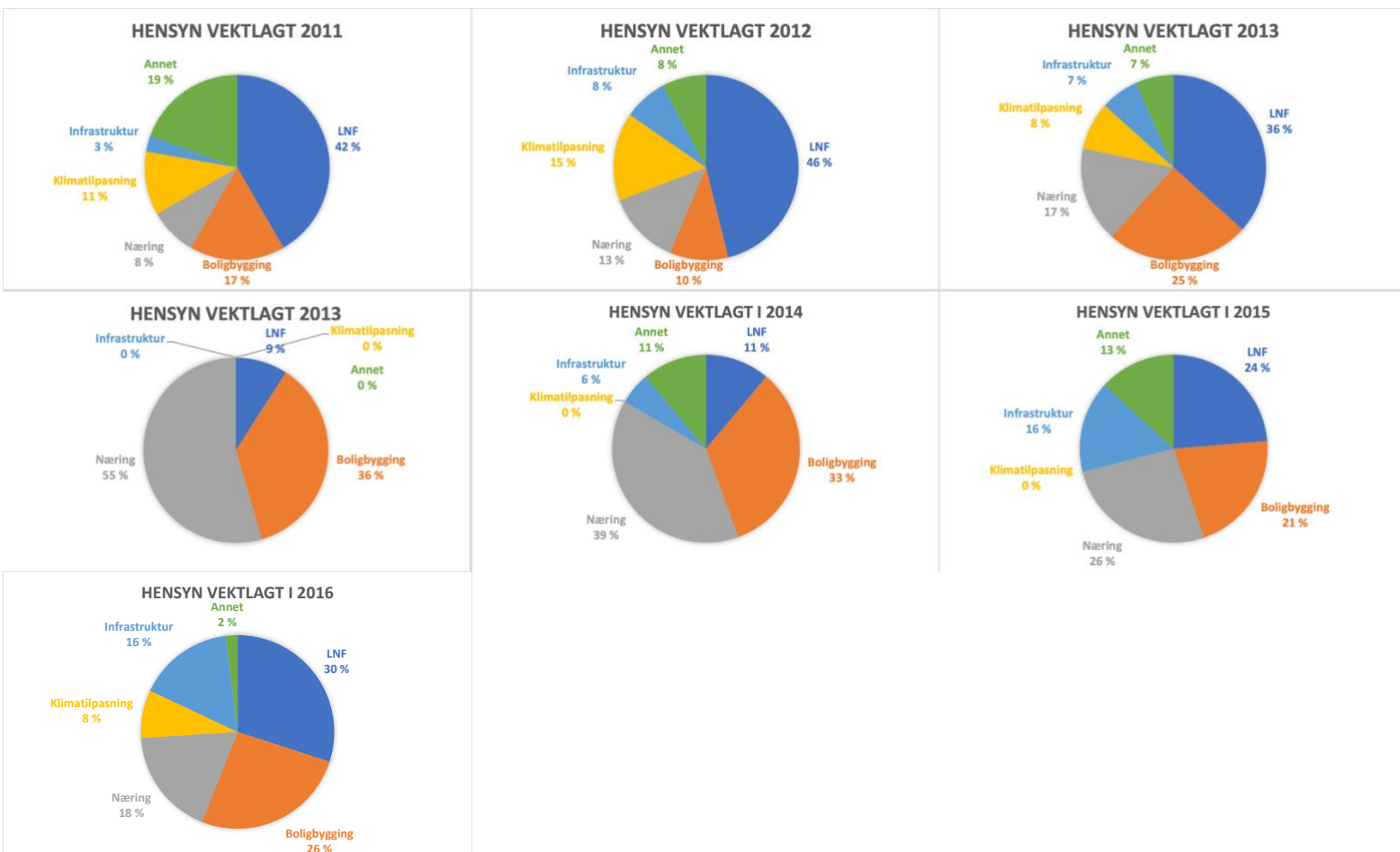
Problemstillingens andre spørsmål spør om hva som kan forklare eventuell endring av vektlegging av hensyn over tid. Spørsmålet legger til grunn at første del av analysen har kommet frem til om det *har* skjedd en endring i hvilke hensyn som vektlegges i innsigelser. Det er etter disse undersøkelsene er gjort, at vi kan gå i gang med å undersøke hva som kan være årsaken til at endring har oppstått. Oppstår det endring i forbindelse med regjeringsskifte? Kan vi spore endring i hensyn etter at planavdelingen flyttes fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet? For å forklare endring over tid, må vi undersøke om det oppstår endringer i hvordan departementet behandler plansakene. Del 1 av problemstillingen kan slå fast at det oppstår endring etter regjeringsskiftet i 2013. Endringen kan også illustreres i figur 11.



Figur 11: Alle avgjørelsene i innsigelsessakene mellom 2011 til 2016.

Figuren illustrerer hvilke hensyn som vektlegges i plansaker og hvordan de fordeler seg basert på endelig avgjørelse. I 2013 oppstår det endring ved at færre innsigelser havner i departementet og flere innsigelser blir avvist enn i tidligere år. I 2011 og 2012 blir over halvparten (55 og 51

prosent) av alle sakene satt til følge. I 2013 skjer det en endring og et flertall av sakene mellom 2013(H) og 2016 blir ikke tatt til følge. Med dette kan vi bekrefte at det *skjer* en endring i løpet av de seks årene, og vi kan forholde oss til en *reell* endring heller enn en *eventuell*. Figur 11 bidrar derfor med å styrke hypotesen om at et brudd og en brå endring oppstår som følger av et regjeringsskifte. Det samsvarer med oppgavens teoretiske forventninger til punktert likevekt.



Figur 13: Vektlagte hensyn over tid mellom 2011 og 2016.

Ved å sette sammen figurene illustrerer de endring over tid tydelig. Det blå kakestykket, LNF, holder seg jevnt stor de første tre årene. LNF- hensyn ivaretas mest i løpet av AP, SV og SP sin regjeringperiode. Hensyn til boligbygging varierer mellom 10-25 prosent i løpet av samme periode, mens vektlegging av boligbygging opplever en stor økning i 2013 og 2014, reduseres den i 2015, og øker igjen i 2016. Nedgangen i LNF-hensyn er en av de mest sentrale funnene og viser en brå endring. Oppgaven har to hovedforventninger om årsaksforklaringene til at endring oppstår. Vår mest sentrale forventning er at regjeringsskifter skaper signifikante endringer i hvordan hensyn vektlegges i plansaker. Den andre forventningen er at overflytting av planavdelingen også har forårsaket endring i hvilke hensyn som vektlegges i plansaker. De

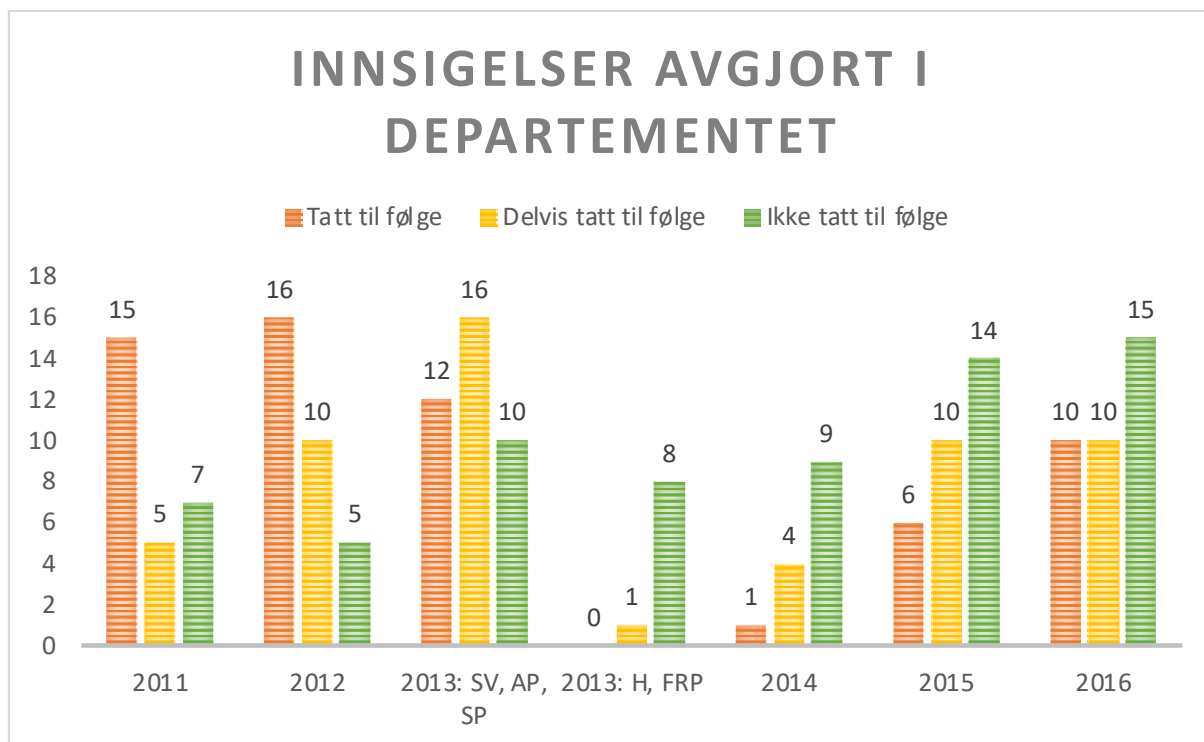
to forklaringene legger grunnlaget for oppgavens videre diskusjon om endring av hensyn i plansaker mellom 2011 og 2016.

6.1.1 Hva kan forklare endringen?

Etter å ha sett på hvilke hensyn som vektlegges i innsigelser i plansaker kan vi konkludere med at det oppstår en endring over tid. Vi har to mulige hypoteser om hvorfor det oppstår endringer. Den mest sentrale hypotesen er at regjeringsskiftet i 2013 forårsaket raske og brå endringer i vektlegging av hensyn. Den andre hypotesen, eller teoretiske forventningen vi har, er at overflyttingen av planavdelingen fra Miljødepartementet til Kommunaldepartementet har hatt betydning og bidratt til endring i behandlingen av plansaker. Disse faktorene fører igjen til at det sendes politiske signaler fra den nye regjeringen og at det legges politiske føringer hvordan man skal iverksette ny politikk. Det retningsgivende dokumentet «nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» er med på å legge politiske føringer på arealplanlegging, og kan ha medvirket til endring. For å oppsummere; regjeringsskifte, planavdelingen, politiske signaler og føringer er de viktigste årsakene til endring av hensyn over tid. Alle de ulike elementene skal drøftes i denne delen av oppgaven.

6.1.2 Regjeringsskifter

Vi hadde en forventning om at det ville oppstå endringer i plansaker etter regjeringsskifte i 2013. Det er i tråd med teorien om punktert likevekt som tilsier at etter en lang periode med stabil og langsom utvikling i politikken, følger en rask og brå endring, som her er illustrert med regjeringsskifte i 2013. Vi kan forvente at det er lignende endringer etter hver regjering går av, og en ny på, og at det ikke er et unikt tilfelle i 2013. 2013 er likevel spesielt fordi planavdelingen flyttes, og det i seg selv, kan ha medvirket til endringer i plansakene.



Figur 11: Alle avgjørelsene i innsigelsessakene mellom 2011 til 2016.

Først ser man en langsom og stabil utvikling som betyr at de politiske beslutningene ligner tidligere beslutninger i lignende saker. Kanskje gjøres det små endringer underveis, men de besluttes under kontrollerte forhold. Figuren illustrerer stabile og sammenlignbare beslutninger i innsigelsessakene som behandles av samme regjering. I 2013 oppstår det en endring og det første «bruddet» som fører til endring i vektlegging av hensyn der langt færre innsigelser blir tatt til følge. Funnet styrker hypotesen om at regjeringsskiftet er årsaken til endring ettersom at den stabile og langsomme politikktutviklingen avbrytes av et raskt brudd. I februar 2014 sendte kommunalminister Sanner (H) ut et brev til departementene, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene om at han ønsket færre innsigelser.

Målet er at flest mulig saker blir løst så tidlig som mulig i planprosessen og på lokalt nivå. Jeg vil presisere at plansakene må behandles så raskt og effektivt som mulig, slik at viktige tiltak som boligutbygging og næringsutvikling ikke blir unødig forsinket. Jeg vil også understreke at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover.

38

Brevet er et tydelig signal på hva den sittende regjeringen ønsket å gjøre med innsigelsesordningen, som Sanner omtaler som en «tidstyv». Nye politiske signaler fremmes av den nye regjeringen, gjennom dokumenter og retningslinjer.

³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/nyheterKMD/2014/farre-innsigelser/id751741/>

6.1.3 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Både NFRKP fra 2011 og 2015 legger politiske føringer for hvordan de ønsker at arealplanleggingen skal gjennomføres. NFRKP legges frem hvert fjerde år for å fremme bærekraftig utvikling i arealplanleggingen. NFRKP kan ha ført til endring på grunn av de mange politiske føringene. NFRKP fra 2015 legger vekt på at konflikter skal løses tidlig i planprosessen slik at det fremmes færre innsigelser. Det skal gjøres ved å forenkle plan- og bygningsloven. Solberg-regjeringen vektlegger i NFRKP at hensynet til lokaldemokratiet skal utgjøre en sentral rolle i fremtidig arealplanlegging. Naturverdier skal tas hensyn til slik at det kan brukes som en ressurs i næringsutvikling og friluftsliv. Naturmangfoldet blir påvirket og forringet i sammenheng med arealendringer, og 87 prosent av truede og nær truede arter har allerede blitt påvirket, eller står i fare for å bli det³⁹. Solberg-regjeringen identifiserer det derfor som en særskilt utfordring å sikre en helhetlig planlegging, og ivareta naturmangfoldet i kommunale planer. Myr, elv, skog og våtmark bidrar til reduksjon av klimaendringene og skal også ivaretas i arealplanleggingen. Spørsmålet er om dette tas mindre hensyn til enn forventningene om færre innsigelser og mer lokaldemokrati. Funn i analysen illustrerer en endring som faller kommunene og det lokale selvstyret til gode, mens natur- og miljøinteresser ikke lenger er like viktig å inkludere i arealprosesser. En høyere terskel kan bety at regionale og nasjonale verdier i kommunal planlegging har vanskeligere for å bli ivaretatt. Det kommer blant annet frem i innsigelsen til Trondheim kommune og planforslaget om boligutvikling og omdisponering av dyrka mark. I NFRKP fra 2015 vektlegges det at omdisponering av dyrka og dyrkbar jord er omfattende og at god matjord er vanskelig å erstatte. Samtidig som jordvernet skal ivaretas, skal storsamfunnets behov også vektlegges. Man kan derfor stille seg spørsmålet om hvordan hensynene i praksis balanseres opp mot hverandre.

Trondheim: innsigelse til kommuneplanens arealdel⁴⁰

Innsigelsen er omfattende og innebærer et langsiktig perspektiv på kommunal vekst og utvikling, ved at kommunen ønsker nye næring- og boligområder. I planprosessen har det vært knyttet utsikkerhet til hvor store arealer som skal avsettes til boligformål og hvor mye som skal bevares som dyrka mark. Planforslaget åpner opp for omdisponering av 1100 dekar med dyrka mark i utkanten av Trondheim sentrum. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremmet innsigelse på bakgrunn av jordvern hensyn og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/kmd/2015/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/>

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/trondheim-kommune---innsigelser-til-komm/id748520/>

transportplanlegging. Landbruks- og matdepartementet (LMD) anbefaler at innsigelsen fra landbruksavdelingen om å verne dyrka mark, ikke tas til følge. LMD vektlegger pressituasjonen og boligbehovet i Trondheim, og kommunen sitt ønske om å legge til rette for tomtereserver, «selv om det innebærer omdisponering av verdifull dyrka mark». I dette tilfellet støtter helt konkret LMD kommunen sitt ønske om å legge til rette for tomtereserver. Gjeldende nasjonale forventninger fra 2011, vektlegger at «(...) kommunene bidrar til hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur – og friluftsområder, og at areal- og transportplanleggingen samordnes slik at transportbehovet reduseres og grunnlaget for klima- og miljøvennlige transportformer styrkes»⁴¹.

En rekke politiske føringer og signaler fremmes i arealplanlegging. Vi forventer at det har forårsaket et brudd og har skapt endring i hvilke hensyn som blir vektlagt i plansaker. Regjeringsskiftet i 2013 er sannsynlig årsak til endring av hensyn i plansaker.

6.1.4 Planavdelingen

Overflytningen av planavdelingen fra Miljødepartementet til Kommunaldepartementet er viktig i forståelsen behandling av innsigelsene. 14. januar 2014 stilte stortingsrepresentant Terje Aasland fra Arbeiderpartiet spørsmål til daværende klima- og miljøminister, Tine Sundtoft (H), «om klima og miljø har fått svekket autoritet etter at regjeringen flyttet planavdelingen fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet?». ⁴² I debatten om plansaker, blir klima- og miljøinteressene beskyldt for å stå i veien for kommunale prosjekter, og som Sundtoft sier;

Når det for eksempel skal planlegges nye veier, er det viktig at miljøutfordringen kommer inn tidlig, ikke – som en kan se noen ganger nå – at den kommer inn på slutten og stopper viktige prosjekter. Jeg tror det da medfører at miljø også får en uheldig merkelapp som noe som forsinker prosjektene.

Innsigelsesordningen blir endret på flere måter etter regjeringsskiftet. Fra et miljø- og klimaperspektiv er det sentralt at innsigelsesinstituttet opprettholdes slik ordningen var tiltenkt: forsikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunale planlegging. Formålet med innsigelser er misforstått dersom betegnelsen det får er «innsigelser stopper viktige prosjekter». Politiske beslutninger er en evig dragkamp mellom ulike interesser, og etter 2013 la Høyre og FrP opp til en dragkamp mellom det lokale selvstyret og klima- og miljøstemmene i plansaker. «Klimaarbeidet handler også om god arealforvaltning, og en god

⁴¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/60874174655646bba23d60d3e472d501/t-1497.pdf>

⁴² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140114/5/>

arealforvaltning er avgjørende for naturen i Norge», sier Sundtoft, og hensynet til klima vil vektlegges i alle saker hvor klima kan påvirkes negativt, det forsikret klima- og miljøvernminister sine kolleger i stortingsmøtet. Møtet i Stortinget vitner om en bekymring rundt ivaretagelsen av natur og klima i innsigelsessaker etter overføringen av planavdelingen til Kommunaldepartementet. Analysen i denne oppgaven viser også at de hensynene som ble vektlagt i plansaker mellom 2011 og 2013 blir endret etter regjeringsskifte og Solberg-regjeringens bestemmelse om å flytte planavdelingen. Oppgaven kan derfor vise til planavdelingen som en av forklaringsfaktorene for endring av hensyn over tid, men ikke nødvendigvis som en selvstendig forklaringsfaktor. Analysen viser at klima- og miljøspørsmål blir svekket etter planavdelingens overflytting fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet.

Terje Aasland (AP) uttaler i Stortinget at «omleggingen og flyttingen må tolkes dit hen at nettopp forholdet til natur, miljø og klima har vært for tydelig fremme i forvaltningen og i de politiske beslutningene. Hvis det er tilfellet – noe jeg antar – er det stor grunn til uro.» Aasland trekker frem punkter fra Høyre og FrPs regjeringsplattform der det står at regjeringen blant annet ønsker å styrke eiendomsretten, forenkle plan- og bygningslovens forskrifter, redusere antallet høringsinstanser og få ned antallet innsigelser som blir fremmet i plansaker⁴³. Klima- og miljøvernminister Tine Sundtoft mener sammenhengen mellom samfunns- og arealplanlegging og annen kommunal og regional forvaltning, vil styrkes gjennom overføring av planavdelingen. Kommunene skal ivareta viktige roller i oppfølging av nasjonal klima- og miljøpolitikk, i tillegg til å at de øverste planmyndighet. Klima- og miljøministeren mener det vil bli en økt mulighet for at kommunene nå kan føre en mer offensiv innsats på klima- og miljøområdet, ettersom regjeringen skal legge til rette for bedre koblinger mellom planlegging og økonomistyring. Det blir forsikret om at bærekraftig utvikling og ivaretagelse av klima og miljø i kommunal planlegging fortsatt er sentralt for Kommunaldepartementets nye oppgaver.

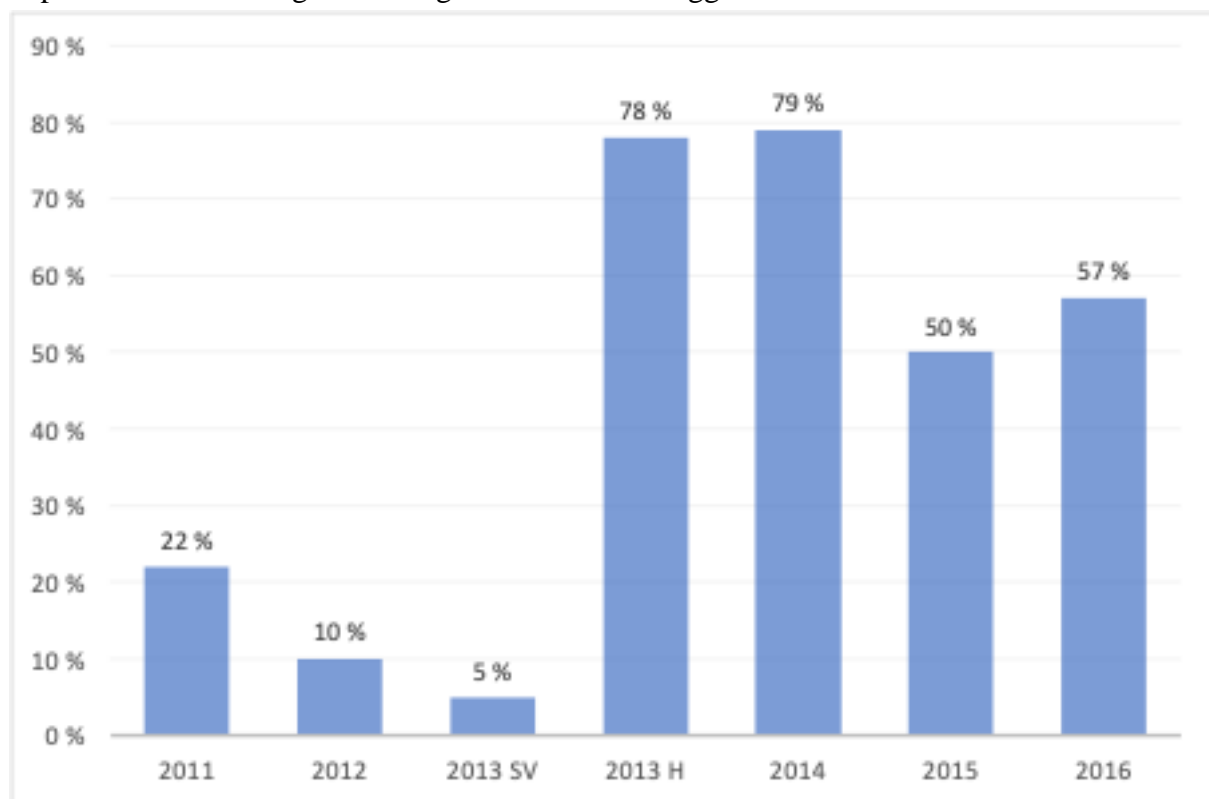
Argumentene for å flytte planavdelingen var mange fra den påtroppende regjeringen høsten 2013. Blant annet ønsket de mer lokalt selvstyre ved å overføre en større del av ansvaret for planleggingen over til kommunene. Det skapte forventninger om at kommunene skulle legge til rette for en klimasmart planlegging, basert på et langsiktig perspektiv. Klima- og miljøvernministeren var tydelig på at arealplanlegging måtte samordnes ut ifra energibruk og

⁴³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

utslipp, lokalisering og utforming av næringsvirksomhet, boliger og infrastruktur. Det var ingen liten oppgave kommunene ble tildelt. Dersom Aasland hadde rett i sin antakelse, at planavdelingen ble flyttet av den grunn at miljø- og klimasaker fikk for stor plass i arealplanleggingen, svekkes argumentene om bedre samhandling mellom økonomistyring og planlegging, fokus på bærekraftig utvikling og en fornyet satsing på miljøområdet.

6.2 Departementer og underliggende etater

Utviklingen viser en tendens til at færre innsigelser blir tatt til følge etter regjeringsskiftet. Det betyr at kommunale planer vedtas og lokale ønsker vinner frem. Departementene har underliggende direktorater og faginstanser under seg, som for eksempel Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Landbruks- og matdepartementet som har ansvar for landbruksdirektoratet og miljødirektoratet. Oppgaven har undersøkt i hvor stor grad departementene er enig eller uenige med sine underliggende etater.



Figur 14: Prosent av sakene der ansvarlig departements ikke støtter sine underliggende etater.

Figuren viser i hvor mange av sakene ansvarlig departementet anbefaler å *ikke* ta innsigelsen til følge og dermed går mot anbefalingen fra underliggende etater, som i en del tilfeller er myndigheten som har fremmet innsigelsen. Oppgaven kan vise til en svært tydelig utvikling der departementene fra og med regjeringsskifte i 2013, i flestparten av plansakene, *ikke* er enig med sine fagdirektorat eller underliggende etater. Undersøkelsene viser at Landbruks- og

matdepartementet i mange tilfeller ikke støtter hensynet til jordvern og dyrket mark etter 2013 med Jan Tore Sanner (H) som kommunalminister. Klima- og miljødepartementet⁴⁴, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet er hyppigere involvert i plansaker enn andre departementer. Videre følger en kort oppsummering av hvert enkelt år, og i hvilken grad ansvarlig departement støtter sine underliggende etater i plan- og innsigelsessaker.

I perioden frem til regjeringsskiftet i 2013 støttet departementene i stor grad sine faginstanser. I 2011 var ansvarlig departement uenig i seks innsigelser som ble fremmet som gjaldt deres ansvarsområde. Året etter, i 2012, tilrår Landbruks- og matdepartementet å gå imot tre innsigelser som blir fremmet av Reindriftsforvaltningen⁴⁵, fylkesmannen i Rogaland og fylkesmannens miljøvernavdeling i Sør-Trøndelag (Alta, Eigersund og Midtre Gauldal). I 2013 under den rødgrønne-regjeringen anbefaler Samferdselsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet å avvise to innsigelser. Dette utgjør 5 prosent av alle innsigelsene ettersom det ble fremmet 38 i denne perioden. Etter regjeringsskiftet endrer tallene seg, slik figur 14 illustrerer. I hele syv av ni saker går departementet mot egne faginstanser og anbefaler å ikke ta innsigelsene til følge. Det tilsvarer 78 prosent av de totalt ni plansakene som behandles i departementet i perioden oktober til desember i 2013. Det er verdt å merke seg at Kommunaldepartementet legger stor vekt på uttalelsene fra departementene om å avvise innsigelsene. I tillegg virker Riksantikvaren (underlagt Klima- og miljødepartementet) å være mer lojal enn blant annet SD og LMD i sin tilrådning i innsigelsessakene. I 2014 anbefaler ansvarlige departementet at innsigelsene ikke bør tas til følge i 11 av totalt 14 saker, som tilsvarer 79 prosent. Departementene det gjelder er LMD, NFD, KLD og SD. I 2015 går tallet ned til 50 prosent, og berører 15 av 30 innsigelser. Blant annet anbefaler Klima- og miljødepartementet at innsigelsen til Oppegård kommune⁴⁶ delvis skal tas til følge for å styrke lokaldemokratiet i kommunen.

Klima- og miljødepartementets samlede vurdering er at kommunens forslag til plan ikke er i overensstemmelse med norsk klimapolitikk og norske klimamålsettinger, og at det ikke foreligger vektige grunner som tilsier at Oppegård kommune har behov for å bygge ut/endre planområdet i det omfang som er foreslått. Selv om kommunens vedtak ikke omfatter veldig mange boenheter, vil det etter departementets syn ikke være mulig å

⁴⁴ Frem til 1. januar 2014: Miljøverndepartementet

⁴⁵ Da Områdestyret for reindrift i Finnmark

⁴⁶ Oppegård kommune - innsigelse til områderegulering for Bålerud-, Rødsten-Bekkenstenområdet (2015)

oppnå målsettingen om effektiv og klimavennlig arealbruk dersom det ikke også stilles krav til reguleringsområder av denne størrelsesorden.⁴⁷

Klima- og miljødepartementet anbefaler likevel å vedta en delvis stadfestelse av planen, av hensyn til lokaldemokratiet. I 2016 inneholder 20 av 35 innsigelser anbefaling fra ansvarlig departement om å ikke ta innsigelsen til følge. Samferdselsdepartementet og landbruks- og matdepartementet anbefaler oftest å gå imot egne faginstanser, men det har også sammenheng med at hensyn som er tilknyttet disse to departementene er overrepresentert i innsigelser.

6.2.1 Innsigelser der ansvarlig departement ikke støtter underliggende etater

Os: innsigelse til kommunedelplanen⁴⁸

Statens landbruksforvaltning (SLF)⁴⁹ fremmer innsigelse til Os kommuneplan som innebærer at to ulike områder blir omdisponert til henholdsvis næringsområde og boligområde. SLF fremmer innsigelse til begge områder med hensyn til jordvernet og mener det er viktigere å ta vare på verdifullt jordbruksareal enn å frigi areal til næring og bolig. Landbruks- og matdepartementet anbefaler i sitt brev til Kommunaldepartementet at innsigelsen ikke tas til følge, selv om området innebærer «relativt verdifullt jordbruksareal». LMD mener kommunen bør ha gjort en helhetlig vurdering av områdene og legger til rette at kommunens arealprioritering må være avgjørende i denne saken. LMD opplyser at kommunen har gitt tilbakemelding om at kjerneområdene for landbruk vil bli respektert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar ikke innsigelsen til følge.

Vestby kommune: kommuneplan for Vestby nord⁵⁰

Innsigelser til kommuneplan for Vestby nord er fremmet av Jernbaneverket, Statens vegvesen, fylkesmannens landbruksavdeling og fylkesmannens miljøvernnavdeling. Saken omfatter et areal på 5750 dekar og innebærer blant annet opprettelse av IKEA på Delijordet. Ifølge landbruksavdelingen ligger jordet i en god klimasone med høy produksjon og innebærer 70 dekar matjord. LMD har vurdert saken og anbefaler at innsigelsene begrunnet i vern av dyrket mark ikke skal tas til følge. LMD vektlegger kommunen sitt ønske om å legge til rette for IKEA, og viser til at arealet er redusert fra 135 til 70 dekar. LMD mener flytting av matjord er et

⁴⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oppegard-kommune---innsigelse-til-omraderegulering-for-balerud--rodsten-bekkenstenomradet/id2425950/>

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/motsegn-til-arealdelen-til-kommuneplanen/id748497/>

⁴⁹ Ble 1. juli 2014 til Landbruksdirektoratet

⁵⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunedelplan-for-vestby-nord---vestby-/id748500/>

kompenenserende tiltak der omdisponering ikke er til å unngå. Kommunaldepartementet konkluderer med å ikke ta innsigelsen til følge.

Hvilke hensyn blir nedprioritert og tar konsekvensen av at lokale hensyn har fått større betydning i innsigelsessaker? Sakene illustrerer en tydelig endring i hvordan de ansvarlige departementene forholder seg til innsigelser og hensyn som faller under deres fagområde. Etter regjeringsskiftet ble departementene mer samstemte med Kommunaldepartementet om at lokale hensyn skulle vektlegges. 2013 (H) og 2014 skiller seg ut med høye tall, noe som kan tyde på at vektlegging av lokale hensyn raskt ble viktig på den politiske agendaen og i innsigelsessaker. Klimadepartementet og landbruksdepartementet ser ut til å endre interesse fra å ivareta klima, miljø, landbruks- og jordinteresser mellom 2011 og 2013, til å plutselig bli svært opptatt av hensynet til det lokale selvstyret. Etter regjeringsskiftet i 2013 behandlet Kommunaldepartementet ni innsigelser. I syv av disse avviser ansvarlig departement anbefalingene fra sine faglige direktorater og anbefaler at innsigelsene ikke skal tas til følge. Dersom vi ser nærmere på avgjørelsene fra oktober til desember 2013, finner man interessante begrunnelser fra departementene på hvorfor de anbefaler å ikke ta innsigelsene til følge, slik innsigelsene illustrerer. Når man sammenligner de seks årene, virker tendensen svært fremtredende de siste årene. Fagdirektoratet holder på sin faglighet, mens departementet støtter regjeringens politikk om lokal selvbestemmelse. Det svekker innsigelsesordningens opprinnelige funksjon om å ivareta regionale og nasjonale interesser. I tillegg virker det å være lettere for Kommunaldepartementet å avslå innsigelsen dersom de kan henvise til anbefalinger om å ikke ta innsigelsen til følge.

6.3 Skjønnsbaserte vurderinger

Avgjørelsen i innsigelsessaker i departementet er i stor grad basert på skjønn, der den ansvarlige statsråden disponerer et stort handlingsrom. De skjønnsbaserte vurderingene kan endres brått, for eksempel når en ny regjering tar over eller nye politiske signaler fremmes. Man kan derfor si at skjønnsbaserte vurderinger er en årsak og forklaringsfaktor for at hensyn vektlegges ulikt over tid. Bruken av skjønn i innsigelsessaker kan være problematisk for selve hensikten med innsigelser. Muligheten for å fremme innsigelse ble opprettet slik at man bedre kunne ivareta nasjonale og vesentlige regionale verdier og interesser i kommunal planlegging. Politiske signaler som fremhever et ønske om å redusere antallet innsigelser skaper en motsatt effekt når det gjelder ivaretagelse av nasjonale og regionale verdier. Det kan bidra til å skape en usikkerhet fordi innsigelsesmyndighetene føler seg tvunget til å balansere nasjonale interesser og verdier

opp mot om det er «nødvendig» å fremme innsigelse. Utfordringen med bruk av skjønn i viktige saker kan illustreres gjennom LMD sine anbefalinger om å ikke ta innsigelser knyttet til jordvern og dyrket mark til følge. Som ansvarlig departementet for slike interesser virker det oppsiktsvekkende at LMD har et så stort fokus på kommunale ønsker i stedet for å sikre jordverninteresser.

6.4 Utvikling over tid

Den tydeligste indikasjonen på at det oppstår endring over tid, er hvordan avgjørelsen i innsigelsessaker brått endrer seg i 2013. Figuren viser hvordan antall innsigelser som blir tatt til følge gjennomgår en signifikant nedgang etter regjeringsskiftet i 2013. Oppgavens teoretiske rammeverk består av to teorier om hvordan endring i politikken oppstår, inkrementalisme og punktert likevekt. Charles Lindblom (1959) introduserte teorien som handler om å gjennomføre gradvise endringer, slik at beslutningstakeren får informasjon og kunnskap om utfallet underveis i prosessen. Denne steg-for-steg-metoden å foreta beslutninger på gjør at politikernes avgjørelser ikke skiller seg særlig ut fra den iverksatte politikken. Teorien om punktert likevekt ble utarbeidet da flere forskere ble oppmerksomme på at politikken også hadde en tendens til å endre seg brått. Punktert likevekt illustrerer et alternativt syn på inkrementalismen og beskriver en politikk som endrer seg brått og uforutsigbart, før og etter en lengre periode med langsom utvikling. John W. Kingdon utviklet begrepet (Kingdon, 1995), mens Baumgartner og Jones (1993) innviet «punctuated equilibrium» inn i statsvitenskapen. Hensyn i plansaker gjennomgår både en langsom og brå endring, i tråd med oppgavens teoretiske forventninger. Før og etter regjeringsskiftet forholder hensynene seg stabilt, og det kan sammenlignes med beskrivelsen av inkrementalisme av Lindblom (1959). Lindblom argumenterte for at politisk endring oppstår i et langsomt tempo slik at politikerne får mulighet til å samle kunnskap om de eventuelle utfallene av avgjørelsene. Samtidig kunne en langsom endring gjøre det enklere for politikerne å gjøre endringer i fremtidige beslutninger. Med andre ord tar de beslutninger steg-for-steg som ligner den allerede iverksatte politikken. Det skulle gjøre det enklere å ta hensyn til forskjellige verdier og ønsker. Endringen i plansaker kan med andre ord både illustrere inkrementalisme og punktert likevekt. 2011-2013 kjennetegnes av at hensynene fordeler seg likt, eller i samme mønster. Dermed skjer «bruddet» hvor de politiske beslutningene endrer seg brått.

Endringen er etter all sannsynlighet et produkt av flere forklaringsfaktorer, men oppgaven kan konkludere med at de viktigste forklaringsfaktorene er regjeringsskiftet i 2013, overføring av planavdelingen fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet og politiske føringer.

Andre faktorer som «nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» kan også ha medvirket til endring. Da Høyre og FrP tok over regjeringsmakten i 2013 ble det gjort mange endringer i hvordan innsigelser skulle behandles. Overflyttingen av planavdelingen kan ha medvirket til å flytte klima- og miljøfokuset i innsigelsessaker over til et mer lokaldemokratisk perspektiv, der kommunenes argumenter i større grad blir tatt hensyn til. Argumenter som lokal utvikling, næringsliv og sysselsetting ble sett på som spesielt viktige etter at Kommunaldepartementet overtok ansvaret for innsigelsessakene. Både den rødgrønne og Solberg-regjeringen legger vekt på flere av de samme elementene i arealplanlegging, men ulikhetene er likevel tydelige.

6.5 Hva betyr endringen i vektlegging av hensyn i plansaker?

At analysens funn viser at det oppstår en endring, hadde vi en forventning om på forhånd. Men hvilken betydning har endringene for innsigelsesordningen, og de ulike hensynene i plansakene? Innsigelsesordningen er forankret i plan- og bygningsloven, og videre beskrevet i «Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven». I perioden 2011 til 2016 gjelder tre ulike retningslinjer for innsigelse i plansaker. Samtlige retningslinjer legger vekt på at innsigelsesmyndighetene skal være varsomme med å overprøve kommunenes politiske skjønn i lokale forhold. Funnene i oppgaven viser at innsigelsesordningen er skjør, og at den i stor grad bestemmes av politiske føringer, heller enn bestemmelser forankret i plan- og bygningsloven og andre rammeverk. Det betyr at nasjonale og regionale interesser ikke er like godt beskyttet av innsigelser som ordningen legger opp til. Ut fra et langsiktig perspektiv, er mennesker, planter og dyr avhengig av at arealendring tas hensyn til, og fremmer bærekraftig utvikling. Innsigelser i plansaker handler om politiske beslutninger som må balansere hensynet til det lokale selvstyret og hensynet til naturmangfoldets interesser, men også sikkerhet og beredskap, samt barn og unges interesser.

Oppgaven er begrenset til de seks årene dokumentanalysen undersøker. Naturligvis kunne det vært interessant å se på utviklingen av innsigelsessaker over tid i et enda større tidsperspektiv. Analysen er likevel verdifull og gir oss noen interessante perspektiv når det gjelder endringen mellom 2011 og 2016. Som oppgaven forklarer i metodekapitlet, ligger det en forventning om at det oppstår endring i vektlegging av hensyn i løpet av de seks årene, basert på regjeringsskiftet og planavdelingens overflytting. Analysen har vist hvordan utviklingen over tid har foregått, og i hvilken grad endringen har skjedd langsomt eller brått. Innsigelser er et viktig virkemiddel innenfor politisk beslutningstaking, samtidig som det er et smalt felt. Formålet med denne oppgaven var blant annet å løfte frem viktigheten av å ha et innsigelsesinstitutt som blir praktisert slikt ordningen er tiltenkt. Oppgaven setter søkelys på hvordan innsigelser i departementet mellom 2011-2016 har blitt behandlet, og hvordan sammenlignbare saker har endt opp med vidt forskjellige konklusjoner selv om regelverket/rammeverket bak innsigelsesordningen har vært uforandret. Innsigelsessakene i oppgaven følger regelverket i plan- og bygningsloven fra 2008, og mens loven ikke har blitt revidert siden, er det innført en rekke forenklinger fra 1. juli 2015, etter forslag fra regjeringen våren 2014. Alle de ulike hensynene har vært viktige for oppgavens helhet, men saker og hensyn knyttet til landbruk, natur og friluftsinnteresser har fått et spesielt stort fokus av i hovedsak to grunner. Den mest åpenbare grunnen er at flertallet av alle innsigelsene mellom 2011 og 2016 har LNF som saksområde. Den andre grunnen går ut hvilken hensikt innsigelsesinstituttet har, og hvilke interesser de skal ivareta i kommunale planer og planlegging. Forskningen i oppgaven belyser hvilke hensyn som går igjen i innsigelsessaker, dette illustreres blant annet i de ulike kategoriene, som har bidratt til å sortere hensyn sammen med nærliggende eller sammenfallende hensyn. Oppgaven forsøker også å vise hvordan skjønnsbaserte vurderinger kan virke (skadende) for innsigelsenes opprinnelige hensikt.

7 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvilke hensyn som vektlegges i plansaker og hva som kan forklare eventuell endring over tid. Problemstillingen lyder som følger: hvilke hensyn vektlegges i innsigelser til plansaker, og hva kan forklare eventuell endring over tid? Gjennom en dokumentanalyse av alle innsigelsene avgjort i henholdsvis Miljøverndepartementet (2011-2013) og Kommunaldepartementet (2013-2016) viser det seg at det oppstår endring etter regjeringsskiftet i 2013. Samme år flyttes planavdelingen som har ansvar for innsigelsessaker i departementet, fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet.

I metodekapitlet presenteres seks kategorier som inneholder alle hensynene som finnes i innsigelsene: LNF, boligbygging, næring, klimatilpasning, infrastruktur og en siste «samlekategori» som består av forsvarets interesser, idrettsanlegg, parker og byrom og støy. Kategoriene er en sentral del av oppgavens og analysen av innsigelsene. Under Stoltenberg II-regjeringen hadde SV ansvaret for innsigelsene som havnet i departementet, og i tidsperioden 2011-2013 ser man at hensyn til landbruk, natur og friluft blir lagt vekt på i aller størst grad. Etter Høyre og FrP overtok regjeringsmakten i 2013 oppstår det endringer, og hensyn knyttet til næringsvirksomhet og boligbygging blir de viktigste hensynene i plansakene.

Teoretiske forventinger og utfall

To teoretiske rammeverk utgjør grunnlaget for oppgavens hypoteser og forventinger. Inkrementalisme og punktert likevekt sier begge noe om hvordan politiske beslutninger tas, og hvordan politikere iverksetter planlagt politikk. Inkrementalisme beskriver politiske beslutninger som langsomme og stabile, tett knyttet opp mot tidligere beslutninger i lignende situasjoner. Punktert likevekt er det alternative synet på inkrementalisme, og mener politiske beslutninger har en tendens til å endre seg raskt og brått. Det fører oss videre til de viktigste funnene i oppgaven. Oppgavens hovedfunn om årsaken til endring over tid, er regjeringsskifte i 2013 og overflyttingen av planavdelingen fra Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet samme år. Disse årsakene har ført med seg politiske føringer og signaler, som etter all sannsynlighet har ført til endringer i hvordan hensynene ble vektlagt mellom 2011-2016.

En av oppgavens svakheter kan finnes i forbindelse med metodegrunnlaget, i tillegg til bruk av skjønn i tolkningen av innsigelsene. Valg av metode kunne blitt forsterket ved å triangulere

datagrunnlaget, det vil si å inkludere flere metodiske verktøy og former for metode. Intervjuer med ansvarlig avdeling i Kommunaldepartementet ble undersøkt, men de gav uttrykk for at de ikke ønsket å medvirke gjennom intervjuer. Skjønnsbaserte vurderinger er en svakhet i denne oppgaven, men også generelt i innsigelsesordningen. Med det mener jeg at det politiske handlingsrommet er for stort og egenrådig i viktige innsigelsessaker som har betydning for fremtidens arealplanlegging. Fremtidens arealplanlegging skal komme fremtidige generasjoner til gode. Innsigelsesordningen bør bli mindre skjønnsbasert og mer lovbasert. En strengere innsigelsesordning betyr ikke at man ikke har tro på at kommunene er i stand til å ivareta nasjonale interesser. Kommunene er et viktig ledd i bekjempelsen av en global klimakatastrofe, og for å sikre kommende generasjoner bærekraftige byer og tettsteder. Ordningen bør i mindre grad vurderes ut ifra skjønn, av hensyn til dagens klima- og miljøutfordringer, og konsekvensene moderne arealendring får for dyr, planter, naturmangfold, friluftsområder, reindrift og rekreasjonsområder.

Hvilken betydning har det egentlig?

Større vektlegging av lokale hensyn har varierende betydning for kommunal arealplanlegging. Det betyr at kommunene, i tidsrommet 2011 til 2016, oftere fikk gjennomslag for sine ønsker, og at hensyn til spesielt landbruk, natur og friluftsinnteresser i mindre grad ble tatt hensyn til. Dette er et funn som bør bidra til en diskusjon om innsigelsesordningens opprinnelige hensikt. Oppgaven har ønsket å belyse forklaringsfaktorer for endring i hensyn, men den bidrar også til å se på arealplanlegging i et langsiktig perspektiv. Oppgaven viser at antallet innsigelser som havner i departementet er blitt redusert mellom 2011 og 2016, og reduksjonen er mest tydelig i antall saker som tas til følge. Innsigelser påvirkes av politiske signaler som sendes, og i de senere årene har politikerne ønsket å redusere antall innsigelser som fremmes. Det sender et bekymringsfullt signal til hvordan ivaretagelsen av viktige miljø- og klimahensyn får plass i kommunal planlegging. Bærekraftig utvikling blir nevnt i en rekke politiske dokumenter og retningslinjer, men under arbeidet med denne oppgaven viser det seg at motvilligheten til å innsnevre det lokale selvstyre ofte får større betydning enn målet om bærekraftig utvikling i mange plansaker.

7.1 Sluttrefleksjoner

Videre forskning

I denne oppgaven undersøkes kun de innsigelsene som ble behandlet på departementsnivå mellom 2011-2016. Det ville vært interessant å sammenligne avgjørelsene i innsigelsesakene over en lengre tidsperiode, for eksempel mellom 2000-2020. En studie av hvilke argumenter kommunen legger frem for å få vedtatt planer, ville også vært en svært spennende og relevant studie. Mange kommuner argumenterer for eksempel om økt sysselsetting dersom kommune- eller reguleringsplanen blir vedtatt. Innsigelsesordningen har anlegg til å frembringe en rekke interessante problemstillinger til fremtidige masteroppgaver, eller andre undersøkelser. Jeg håper innsigelser kan inspirere til nye undersøkelser. Innsigelser og plansaker er et viktig og aktuelt tema, og jeg er sikker på at det kun vil bli viktigere å studere i tiden som kommer.

Et komparativt perspektiv

Oppgaven kan også være nyttig i et komparativt perspektiv, ettersom behandlingen av planer og arealplanlegging i de skandinaviske landene består av flere likehetstrekk. Alle landene opererer med lover som angir hvilke bestemmelser som må tas hensyn til under arealplanlegging. Det finnes noen ulikheter når det kommer til hvilke ansvarsområder nasjonale, regionale og nasjonale myndigheter har. Alle landene supplerer plan- og bygningsloven med lovregulering i forhold til natur- og miljøhensyn i sin arealplanlegging. Fokuset på natur, klima og miljø i arealplanlegging er sentralt i alle de skandinaviske landene. En videre sammenligning av plansaker og arealplanlegging i de skandinaviske landene er fullt mulig, og ville vært interessant å lese om i fremtidige undersøkelser og studier.

Oppgaven har gitt meg kunnskap om hvordan kommunal og nasjonal forvaltning håndterer viktige interesser i arealplanlegging. Hvordan innsigelser behandles, har gitt meg verdifull kompetanse om interessekonflikter mellom det lokale selvstyret og hvordan statlige myndigheter kontrollerer at nasjonale og regionale interesser og hensyn ivaretas i kommunal planlegging.

Litteraturliste

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *Theories of the policy process*, 55-101.
- Bjørnå, H. (2005). Demokrativerdien i det lokale selvstyret. *Kommunal økonomi och politik*, 9(4), 37-57.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40. doi:10.3316/QRJ0902027
- Castleberry, A., & Nolen, A. (2018). Thematic analysis of qualitative research data: Is it as easy as it sounds? *Currents in pharmacy teaching and learning*, 10(6), 807-815.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2015). *Basics of qualitative research : techniques and procedures for developing grounded theory* (4. utgave. ed.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*: Routledge.
- Érdi, P. (2008). *Complexity explained*: Springer.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80-92. doi:10.1177/160940690600500107
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). A Model of Choice for Public Policy. *J Public Adm Res Theory*, 15(3), 325-351. doi:10.1093/jopart/mui018
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public administration review*, 19(2), 79-88. doi:10.2307/973677
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*: Sage Publications.
- Stamnes, B. E., & Bakken, L. Ø. (2009, 26.06.2009). 2005 - Historisk trekløver. NRK. Retrieved from <https://www.nrk.no/norge/2005---historisk-trekløver-1.6666810>
- Sterri, A. B. (2013). Stortingsvalget 2013. In. snl.no: Store Norske Leksikon.
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2018). *Theories of the policy process* (Fourth edition. ed.). New York, NY: Westview Press.
- Yin, R. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.
- Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. *Method in evaluation research*. *Evaluation practice*, 15(3), 283-290.
- Aas, Ø. (2019). Økt legitimitet til konsekvensutredninger i Norge—Kan økt bevissthet om organisering og endrede roller styrke tilliten til ordningen? In *Interessekonflikter i forskning* (pp. 177-190).

Vedlegg 1

Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven pr. januar 2021⁵¹

Andre kommuner

Saker av vesentlig betydning for kommunen

Statsforvalterne

Forurensning herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, handelsvirksomhet, tilstrekkelig boligbygging (KLD/KMD)

Folkehelse herunder miljørettet helsevern (HOD)

Barn og unges interesser (BFD/KD)

Universell utforming (KUD)

Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD)

Jord- og skogbruk herunder kulturlandskap (LMD)

Reindrift (LMD)

Gravplasser (BFD)

Fylkeskommunene

Kulturmiljø, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, handelsvirksomhet, regional plan eller planstrategi (KLD/KMD)

Barn og unges interesser (BFD/KD)

Universell utforming (KUD)

Fylkesveger (SD)

Havbruksinteresser, akvakultur (NFD)

Avinor AS

Luftfartsanlegg drevet av Avinor (SD)

Bane NOR SF

Jernbaner, jernbanetransport (SD)

Direktoratet for mineralforvaltning

Mineralske forekomster, massetak, bergverk (NFD)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)

⁵¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/#Vedlegg>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene

Tilfluktsrom (JD)

Fiskeridirektoratet

Fiskeri, tang- og tarehøsting (NFD)

Forsvarsbygg

Forsvarets interesser (FD)

Kystverket

Havne- og farvannsforvaltning, havner, kaianlegg, utnyttelse av sjøområder, sjøtransport (SD)

Luftfartstilsynet

Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder, offentlige lufthavner som ikke er drevet av Avinor (SD)

Mattilsynet

Fiskehelse og fiskevelferd (NFD)

Drikkevann (HOD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Energi-, skred-, flom-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Oljedirektoratet

Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

Politidistriktene

Kriminalitetsforebygging (JD)

Riksantikvaren

Kulturmiljø (KLD)

Sametinget

Samiske kulturmiljøer (KLD/KMD)

Samisk kultur og næringsutøvelse

Statens vegvesen

Riksveger, vegtransport (SD)

Statsbygg

Bygge- og eiendomspolitikk og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (KMD)

Vedlegg 2

LNF

Dyr- og plantearter
Dyrket mark
Jordvern
Kulturmiljø
Kulturminner
Reindrift
Strandsone

Boligbygging

Bolig
Fritidsbolig
Naust

Næring

Akvakultur
Gruvedrift
Turisme: hotell, cruise
Utfylling av masser
Varehandel

Klimatilpasning

Forurensning
Fremtidig kollektivtilbud
Restriksjoner på biltrafikken
Redusere klimautslipp
Styrke kollektivtilbudet
Øke kollektivandelen

Infrastruktur

Båthavner
Flytrafikk
Jernbane
Kollektivtrafikk
Sikkerhet- og beredskap
Vannforsyning
Vei

Annet

Forsvarets interesser
Idrettsanlegg
Parker og byrom
Støy

Vedlegg 3

- Figur 1: Fordeling av innsigelsesmyndigheter i alle innsigelsessakene.**
- Figur 2: Fordeling av hensyn totalt.**
- Figur 3: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2011.**
- Figur 4: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2012.**
- Figur 5: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2013 under Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV.**
- Figur 6: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2013 under Høyre og Fremskrittspartiet.**
- Figur 7: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2014.**
- Figur 8: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2015**
- Figur 9: Hensyn vektlagt i innsigelsessakene fra 2016.**
- Figur 10: Innsigelser fordelt på saksområde.**
- Figur 11: Alle avgjørelsene i innsigelsessakene mellom 2011-2016.**
- Figur 12: Fordeling av ivarettatte hensyn totalt mellom 2011 og 2016.**
- Figur 13: Vektlagte hensyn over tid mellom 2011 og 2016.**
- Figur 14: Prosent av sakene der ansvarlig departement ikke støtter sine underliggende etater.**

Vedlegg 4

Antall innsigelser avgjort i Kommunaldepartementet mellom 2017-2022.

