

Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging

En studie av innsigelsesinstituttet

Anne Maren Aabøe.



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

23.05.2012

Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging

En studie av innsigelsesinstituttet.

© Anne Maren Aabøe

2012

Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging

En studie av innsigelsesinstituttet.

Anne Maren Aabøe

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Denne oppgaven handler om forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i arealplanlegging. Innsigelsesinstituttet er et statlig styringsmiddel som skal sikre at den nasjonale politikken følges opp lokalt, og griper derfor inn i det lokale selvstyret. Det handler om maktfordeling og interessenmotsetninger mellom stat og kommune, og om avveining mellom vekst og utvikling lokalt, og vern og bærekraftig utvikling, og om hensynet til svakere stilte grupper og enkeltmenneskers rettigheter. Oppgaven søker å gi svar på hvordan Miljøverndepartementet forholder seg lokaldemokratiet i sin behandling av innsigelser, og om det finnes omstendigheter der kommunen har bedre vilkår for å få støtte. Spørsmålene som stilles i oppgaven er om departementet er postmaterialistisk i behandlingen av innsigelser, om sentrale kommuner får mer støtte enn perifere kommuner, og om konflikten mellom sentrum og periferi spores gjennom innsigelsessystemet. Videre om politiske partiers ideologiske forståelse av kommunen kan være et forhold som virker inn på om kommunen støttes eller ikke, eller om den planfaglige kompetansen lokalt gir utslag i sjansen kommunen har for å få medhold sentralt.

Analysene i denne oppgaven tyder for det første på at departementet ikke er fremtredende postmaterialistiske i møte med kommunen. Når det gjelder sentrum-periferikonflikten er tendensen motsatt av det som var teoretisk forventet: Små og perifere kommuner har bedre sjanser for å få støtte av Miljøverndepartementet. At mindre og perifere kommuner får mer medhold enn sentrale og urbane kommuner, kan bety at den planfaglige kompetansen i kommunen ikke er avgjørende for om planene blir støttet. Her ble det forventet ettersom at større kommuner har bedre kompetanse i sine kommuner enn mindre kommuner. En analyse av forholdet mellom alle innsigelser fremmet til kommunen og de som behandles sentralt, viser at Miljøverndepartementet i 2009 behandlet en langt større andel (prosentvis) av innsigelser fra perifere kommuner, enn sentrale kommuner. Dette kan støtte forventningen om at perifere kommuner er mer i opposisjon til statlig styring.

Den klareste sammenhengen i oppgaven er at hvilket parti som styrer departementet har stor innvirkning på sjansen for at det lokale selvstyret blir hørt. Dette kan tyde på at den ideologiske tilnærmingen til det lokale selvstyret hos partiet som styrer Miljøverndepartementet, har betydning for behandlingen av innsigelser. Når miljøvernministeren var fra Høyre, fikk kommunen støtte i flere innsigelser enn når Krf eller SV har miljøvernministeren. Politisk *parti i kommunen* hadde liten forklaringskraft og viste

ingen sammenheng. Til sist, men ikke minst, er svaret at Miljøverndepartementet er mer “kommunevennlig” enn det som var forventet, i sin tilnærming til det lokale selvstyre. Innsigelsesmyndighet får kun medhold i halvparten av innsigelsene som behandles, og kommunens planer blir støttet i en tredjedel av tilfellene. Analysene og statistikken vitner om at departementet ikke kun fokuserer på snevre verneinteresser, og lite på vekst og utvikling, men at det vektlegger det lokale selvstyret i møte med kommunale interesser i arealplanlegging.

Forord

Mange burde takkes, for mange har hjulpet meg med denne oppgaven. Takk til Ottar Hellevik, Knut-Andreas Christophersen og Oddbjørn Knutsen for faglig rådgivning. Takk til ansatt i Planavdelingen og kommune for intervju og nyttige refleksjoner rundt innsigelsesinstituttet. Takk til medstudenter på statsvitenskap for både faglig innspill og oppmuntring og støtte. Takk til Simen, og takk til mamma og pappa for varm støtte og oppmuntring. En spesiell takk til pappa for nøye gjennomlesning og gode tilbakemeldinger. En stor takk til min veileder Harald Baldersheim for presis, grundig, og veldig god veiledning og oppfølging.

Oslo, mai 2012

Anne Maren Aabøe

Innholdsfortegnelse

1	Tema og problemstilling	1
1.1	Innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyret	1
1.1.1	Demokrati i det små eller i det store	2
1.2	Problemstillinger	3
2	Stat og kommune i et gjensidig avhengighetsforhold.....	7
2.1	Begrepet <i>Det lokale selvstyret</i>	7
2.2	Verdier knyttet til det lokale selvstyret	8
2.2.1	Effektivitet	8
2.2.2	Demokrati	8
2.2.3	Autonomi	9
2.3	Hvorfor trenger staten å styre kommunen?	10
2.3.1	Utviklingslinjer i statens styring av kommunen.....	11
2.4	Oppsummering	15
3	Innsigelsesinstituttet	16
3.1	Planprosesser.....	16
3.2	Hva er en innsigelse?	17
3.3	Saksgang i innsigelsessaker.....	18
3.4	Innsigelsesmyndighet og innsigelsesgrunn	19
3.5	Fylkesmannen	21
3.6	Innsigelser i praksis	21
3.6.1	Innsigelse mot reguleringsplan om bygging av parkeringsplasser i Bergen Sentrum ...	22
3.6.2	Innsigelse til reguleringsplan om hyttebygging i LNF område i Flora kommune	23
3.6.3	Innsigelse til bygging av idrettsanlegg ved skole i Vestby kommune.....	24
3.6.4	Innsigelse til bygging av fritidsboliger i reinbeiteområde i Narvik	25
3.7	Oppsummering	25
4	Teori.....	27
4.1	Teori om postmaterialisme.....	27
4.1.1	Utfordringer med operasjonalisering av teorien.....	30
4.2	Teori om sentrum – periferi.....	31
4.2.1	Utfordringer med å måle teorien	33
4.3	Kommunal kompetanse i planlegging.....	34
4.3.1	Måling av kompetanse.....	35

4.4	Politisk orientering	36
4.4.1	Ideologiske premisser for lokalt selvstyre	36
4.4.2	Ordførerparti i kommunen	39
4.4.3	Miljøvernministers politiske parti.....	39
5	Metode, datagrunnlag og operasjonaliseringer	41
5.1	Variablene	41
5.2	Hvilke data behøves for å svare på problemstilling?	41
5.3	Hvordan skaffe data	42
5.4	Hvordan teste hypoteser	43
5.5	Krysstabeller	43
5.6	Regresjonsanalyse	44
5.7	Intervjuer	45
5.8	Validitet	45
5.9	Variablene	46
5.9.1	Utfall	47
5.9.2	Begrunnelse for innsigelse og verdiorientering.....	47
5.9.3	Kommuneklassifisering etter sentralitet	51
5.9.4	Årstall planen ble fremmet og ordførerparti i kommunen	52
5.9.5	Miljøvernminister	52
5.9.6	Innbyggertall	52
5.9.7	Saksfelt.....	53
5.9.8	Innsigelsesorgan	53
6	Analysekapittel	54
6.1	Beskrivelse av datamaterialet	54
6.1.1	Utfall av innsigelsene	54
6.1.2	Saksområdet innsigelsen er knyttet til	55
6.1.3	Innsigelsesorgan	56
6.1.4	Innsigelsesbegrunnelse.....	58
6.2	Analyser	59
6.2.1	Utfall av innsigelser og postmaterialisme.....	59
6.2.2	Utfall av innsigelser og kommunene klassifisert etter sentralitet.....	61
6.2.3	Hva har ideologisk orientering å si for utfallet av innsigelser?.....	65

6.2.4	Utfall av innsigelser og den ideologiske orientering til det lokale selvstyre i miljøvernministers parti.....	67
6.2.5	Utfall av innsigelser og kommunens ressurser og kompetanse	69
6.3	Regresjonsanalyse.....	71
6.4	Oppsummering av funn	75
7	Innsigelsesordningen og det lokale selvstyre	77
7.1	Hypotesene.....	77
7.2	Innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyre	79
7.3	Verdier for det lokale selvstyret.....	81
7.4	Videre forskning.....	81
7.5	Sluttrefleksjoner	82
	Litteraturliste.....	85
	Vedlegg 1.....	91
	Vedlegg 2.....	92

Tabeller

Tabell 3.1:	Nivåer i innsigelsesprosessen	18
Tabell 3.2:	Oversikt over innsigelsesmyndighet og innsigelsesgrunnlag	20
Tabell 4.1:	Ideologisk tilnærming til lokalt selvstyre	37
Tabell 4.2:	Partienes plassert etter ideologisk tilnærming til lokale selvstyre.....	38
Tabell 6.1:	Innsigelser fremmet i nivå 1, innsigelser som løses i nivå 2 og innsigelser som behandles av Miljøverndepartementet i 2009.....	64

Figurer

Figur 6.1:	Miljøverndepartementets behandling av innsigelser 2003-2005 og 2009-2011	55
Figur 6.2:	Innsigelser til Miljøverndepartementet etter planer og innsigelsens saksområde	56
Figur 6.3:	Innsigelser til Miljøverndepartementet etter innsigelsesorgan	57
Figur 6.4:	Innsigelser til Miljøverndepartementet etter begrunnelse	58
Figur 6.5:	Miljøverndepartementets behandling av innsigelse og verdier til grunn for innsigelse, i prosent	60
Figur 6.6:	Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelse og kommunens sentralitet, i prosent	62

Figur 6.7. Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelse og ordførerpartis forståelse av det lokale selvstyre, i prosent.	66
Figur6.8. Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelser og ministerpartis forståelse av det lokale selvstyre, i prosent	67
Figur 6.9. Miljøverndepartementets avgjørelse i innsigelser og kommunestørrelse, i prosent.....	70

1 Tema og problemstilling

Denne oppgaven handler om forholdet mellom stat og kommune i arealplanlegging og innsigelsesinstituttets innvirkning på det lokale selvstyret. Jeg skal undersøke i hvilken grad og under hvilke omstendigheter kommunen får medhold av Miljøverndepartementet i innsigelser. Ofte kan det oppstå en motsetning mellom det lokale og det nasjonale demokratiet: den ”lokale folkeviljen” på den ene siden, og den ”nasjonale folkeviljen” på den andre. Forholdet mellom stat og kommune kan mange ganger beskrives som en kamp om hvor makten skal ligge i det politiske systemet, om den skal være nær folket lokalt eller på sentralt hold i Storting og Regjering (Hansen 2006:1).

I spørsmålet om hvordan det fysiske arealet skal forvaltes oppstår det ofte interessekonflikter mellom stat og kommune. Dette gjelder spesielt i avveiningen mellom vekst og utvikling, eller vern mot utbygging. Skal områder brukes til boliger, hytter, eller skal det legges til rette for næringsliv? Hvordan kan områder disponeres for å sikre sårbare næringer som reindrift? Hvordan sikre vern av utrydningstruede dyre- og plante arter, matjord, eller allmennhetens interesse av fri ferdsel langs kysten? Kommunen har planmyndighet og vedtar arealplaner for hvilke områder som skal brukes til utbygging, og hvilke områder som skal vernes.

Innsigelsesinstituttet er et virkemiddel staten har for å kontrollere at kommunene følger opp den nasjonale politikken i kommunal planlegging, og dersom for eksempel Fylkesmannen mener planen er i strid med nasjonal politikk, kan Fylkesmannen fremme innsigelse, og opphever dermed planvedtaket inntil innsigelsen er løst. Om ikke innsigelsesmyndighet og kommune blir enige lokalt, avgjør Miljøverndepartementet i siste instans utfallet av konflikten og dermed om kommune eller innsigelsesmyndighet skal få medhold.

1.1 Innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyret

Hvordan innsigelsesinstituttet er organisert, handler om fordeling av makt og avmakt i forholdet mellom stat og kommune i organiseringen av plansystemet. Det griper derfor inn i kjernen av det lokale selvstyre: kommunenes makt over eget territorium og sine ressurser. Ordningen er en viktig side av arealplanlegging og er på den ene siden årsak til frustrasjon, tidsbruk og en følelse av avmakt i kommunene. Kommunens Interesseorganisasjon (KS) mener praksisen rundt bruken av innsigelser er en trussel mot det lokale selvstyret, og fører til omfattende detaljstyring av kommunene (Plathe m. fl. 2012:56). På den andre siden gir samtidig det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven i utgangspunktet mye makt til

kommunene. Kommunene har relativt mye innflytelse gjennom sin myndighet til å vedta arealplaner. Maktspørsmål i forhold til det fysiske arealet og innsigelsesinstituttets inngripen i det lokale selvstyret gjør dette til et interessant område å studere forholdet mellom stat og kommune. Dessuten er det lite samfunnsvitenskapelig forskning på arealplanlegging generelt og denne ordningen spesielt, på tross av konflikten mellom kommune og stat, som ordningen innebærer.

Et eksempel der det ofte oppstår uenighet mellom stat og kommuner i arealplanlegging, er i forhold til planer om bygging av fritidsboliger i strandsonen. Regjeringa har nedlagt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen for å sikre allmennhetens tilgang til den norske kysten. Kommunen på sin side ønsker ofte å tilrettelegge for vekst og utvikling, og kan mange ganger ha interesser av de positive ringvirkningene hyttebygging langs sjøen har for kommunen. Dersom kommunen utarbeider en plan over et hytteområde i strandsonen, kan for eksempel Fylkesmannen fremme innsigelse, og planen vil ikke lenger være gjeldende. Her blir kommunens interesser stående mot nasjonal politikk om vern av strandsonen, og dermed er det en motsetning mellom den ”lokale viljen” og den ”nasjonale viljen”. Andre eksempler på store politiske stridstemaer i forhold til arealplanlegging, kan være spørsmål om vern av natur og kulturarv, eiendomsrett, energi- og klimapolitikk, samiske rettigheter, handels- og næringspolitikk, landbrukspolitikk og matproduksjon, eller barn og unges interesser.

1.1.1 Demokrati i det små eller i det store

Forholdet mellom stat og kommune handler om forholdet mellom to demokratiske prosesser, innenfor samme politiske system. Nasjonalstaten er i Norge de ytre rammene for demokratiet (Hansen m. fl. 2009:52), men at de underliggende enhetene innenfor denne rammen uten videre viderefører den nasjonale politikken, er ikke en selvfølge. Ofte er ikke den nasjonale viljen summen av de lokale viljene, og ofte oppstår en spenning mellom disse to viljene (ibid).

Spørsmålet om demokratiet er best i det små eller i det store, er ikke et nytt tema. Rousseau argumenterte på 1700-tallet for at demokratiet gjorde seg best i det små og hevdet at jo flere mennesker innenfor en enhet, jo mindre kan den enkelte borger påvirke. Deltagelse, rettferdighet, enighet og politisk rasjonalitet minker jo større den politiske enheten er (Dahl og Tufte 1973:6).

Dette synet vil kunne støtte opp under argumenter om at statlig styring i den kommunale planleggingen er et demokratisk problem. På den andre siden, vil de som fronter sterkere

statlig styring, finne støtte blant andre politiske teoretikere. Madison mente demokratiet nettopp kommer til sin rett i større enheter, der et bredere mangfold av interesser vil kunne bli ivaretatt, og sjansen for en situasjon der flertallet blokkerer for et mindretalls rettigheter, minker med størrelse (Dahl og Tufte 1973:10). Denne tilnærmingen kan bygge opp under statens ønske om å styre kommunen for å ivareta svakere gruppers rettigheter, selv når det går på bekostning av lokaldemokratiet.

Mange mener det lokale selvstyret har blitt svekket de siste tiårene. I forhold til både hvordan innbyggerne oppfatter seg selv, der utviklingen har gått fra en mer politisk borgerrolle, til en mer konsument- og brukerorientert borgerrolle. Videre hvordan innbyggere ser kommunen som en institusjon, og i forhold til statens styring av kommunen, har demokrati verdien i det lokale selvstyret blitt uthulet (Hansen 1995, Rose og Pettersen 1997, Filmreite og Tranvik 2005, Østerud m. fl. 2005, Baldersheim og Smith 2011). Mye av fokuset på den statlige styringen av kommunen har blitt evaluert i forhold til kommunens gjennomføring av statens velferdspolitik. Denne oppgaven fokuserer imidlertid på det lokale selvstyret i forhold til arealplanlegging, og sider av innsigelsesinstituttets praktisering, og som et område å studere det lokale selvstyre.

1.2 Problemstillinger

Formålet med oppgaven er å teste ulike teoretiske hypoteser om kommunens sjanser til å få sine interesser hørt, og diskutere innsigelsesordningen innvirkning på det lokale selvstyret. Innsigelsesordningen er et virkemiddel staten har for å sikre at nasjonal politikk følges opp lokalt og at dette legger begrensninger på det kommunale selvstyre er åpenbart. I denne oppgaven vil jeg imidlertid forsøke å danne meg et bilde av Miljøverndepartementets behandling av innsigelser, og hvordan departementet tilnærmer seg det lokale demokratiet. Miljøverndepartementet kritiseres ofte for å være for opptatt av snevre verneinteresser, og at det (og andre statlige miljømyndigheter) mangler en helhetlig forståelse av politikken. Et brev fra bøndene på Jæren til Miljøverndepartementet kan brukes som illustrasjon. Her kommer det fram dyp frustrasjon over departementet, fylkeskommunen og Fylkesmannens tilnærming til grunneiere for å bevare den rødlistede fuglearten Svarthalespoven. Aksjonsgruppen for grunneiere i Klepp skriver blant annet «Holdningen som MD og Fylkesmannen har vist de berørte grunneiere i forhold til demokratiske rettigheter, er ikke vårt demokrati verdig» (Horpestad 2012:1). Konflikten her handler om at bøndene ikke får kjøre på jorda der fuglen hekker fra 15 april til 15 juli. Dette vil vanskeliggjør mulighetene for å høste dyrefor, og

bøndene mener avlingstapet vil bli så stort at det umuliggjør storfeproduksjon. Bøndene får støtte av lokalpolitikere (Mehl 2012).

Et annet eksempel på holdninger til Miljøverndepartementet er Høyres synspunkter på at departementet tar for lite hensyn til det lokale selvstyre, og muligheter for å skape vekst og utvikling i kommunen. Partiet mener for eksempel at forvaltningen av plan- og bygningsloven bør flyttes fra Miljøverndepartementet til et mer «nøytralt» departement som Kommunal- og regionaldepartementet, som bedre vil avveie blant annet det lokale selvstyret og vekst opp i mot vern (Øyen 2011). Det jeg ønsker å se nærmere på i denne studien, er hvilke muligheter kommunene har for å bli hørt av departementet når det først er fremmet innsigelse mot deres plan. Er det under noen omstendigheter at kommunens interesser har bedre vilkår for å vinne frem, og at det lokale demokratiet har større sjanser for å bli hørt? Spørsmålet er altså hvordan kommunens interesser blir ivaretatt når det er fremmet innsigelse, og dermed hvor gode kår det lokale selvstyres har i praktiseringen av det nasjonale styringsmiddelet, som innsigelsesordningen er.

Det første jeg vil undersøke er hvilke verdier som ligger bak Miljøverndepartementets avgjørelse. Er det slik at staten ivaretar typiske ”myke” verdier i større grad enn ”harde” verdier når den avgjør innsigelseskonflikter? Er det snakk om en verdikonflikt som kan beskrives med utgangspunkt i Ronald Ingleharts teori om materialistiske og postmaterialistiske verdier (Inglehart 1979,1990), der Miljøverndepartementet inntar en postmaterialistisk posisjon i møte med kommunen? Miljøverndepartementet oppsto på 70-tallet da den postmaterialistiske kulturen hadde fått godt rotfeste i vesteuropeiske avanserte industriland (Inglehart 1979,1990). Departementet skal verne miljø og natur, som ut ifra Ingleharts teori er en del av en postmaterialistisk verdiorientering. Det skal samtidig representere og forvalte hele regjeringens politikk, og ikke kun sitt sektorområde, som øverste planmyndighet i plansystemet. Det første jeg ønsker å undersøke er om det lokale selvstyret oftere blir overstyrt av Miljøverndepartementet når det er postmaterialistiske hensyn som står på spill. Det andre jeg skal undersøke er en annen konfliktdimensjon av en mer tradisjonell karakter, som handler om territoriell-kulturelle motsetninger mellom sentrum og periferi i samfunnet. Er det slik at konflikten mellom sentrum og periferi gjør seg gjeldende i konflikter mellom stat og kommune i plansaker? Dette undersøkes ved å se på om kommunens avstand til det politiske sentrum har betydning for hvilket utfall konflikten får. Spørsmålet er om perifere kommuner er mer motvillige til å føye seg etter nasjonal politikk, enn det sentrale kommuner er. Videre skal jeg å undersøke hvilken rolle politikk og ideologi har i Miljøverndepartementets behandling av innsigelser. Har ordførerpartiets ideologiske

forståelse av kommunen noe å si for om kommunen får medhold? Er det forskjell på Miljøverndepartementets behandling av innsigelser etter hvilket parti som styrer departementet? Vil partier som fronter det lokale selvstyre som hjertesak gi kommunen mer medhold? En siste forklaringsvariabel som undersøkes, er om kommunens planfaglige kompetanse har betydning for utfallet av innsigelser. Er det slik at kommuner som besitter høy planfaglige kompetanse i mindre grad blir overstyrt når innsigelsen behandles av Miljøverndepartementet?

Kort oppsummert skal følgende spørsmål besvares i denne oppgaven:

- Ligger det en konflikt mellom materialistiske og postmaterialistiske verdier til grunn for Miljøverndepartementets behandling av innsigelser, der postmaterialistiske verdier blir støttet mer enn materialistiske?
- Er konflikten mellom stat og kommune i innsigelser er en sentrum- periferikonflikt mellom sentrums- og distriktskommuner og statlige myndigheter?
- Kan den ideologiske orienteringen mot det lokale selvstyre til partiene ved makten i kommunene og regjeringsparti være med å forklare om kommunen får medhold eller ikke i innsigelser?
- Har kommunens planfaglige kompetanse innvirkning på utfallet av innsigelseskonfliktene?
- Hvordan påvirker innsigelsesordningen det lokale selvstyre?

Spørsmålsformulering

Under hvilke vilkår får kommunene medhold i konflikter mellom kommune og innsigelsesmyndighet i arealplanlegging?

Formålet med oppgaven er å teste ulike teoretiske hypoteser om kommunens sjanser til å få sine interesser hørt, og diskutere innsigelsesordningen innvirkning på det lokale selvstyre. Det jeg ønsker å forklare (avhengig variabel), er *utfallene av innsigelsessaker som behandles av Miljøverndepartementet. Det interessante er hvor ofte kommunenes standpunkter får støtte av Miljøverndepartementet, dvs. hvor ofte Miljøverndepartementet ikke tar innsigelsene mot kommunenes planer til følge. Videre vil jeg undersøke under hvilke betingelser (uavhengige variabler) innsigelsene godtas eller forkastes av Miljøverndepartementet. Potensielle forklaringsvariabler er; verdier, kommunens grad av sentralitet, politisk orientering i kommunen og Miljøverndepartementet og kommunenes planfaglige kompetanse.*

Den påfølgende delen av oppgaven starter med (kapittel 2) noen teoretiske betraktninger omkring forholdet mellom stat og kommune, med vekt på hvilke verdier som er sentrale når det er snakk om det lokale selvstyret, samt hvorfor staten har et styringsbehov ovenfor kommunene. Kap 3 danner en bakgrunns del der det gis en innføring i hvordan kommunale planer utarbeides og hva innsigelsesordningen går ut på. Kapittel 4 presenterer teorier og hypoteser, og i kapittel 5 blir metode og operasjonalisering av hypoteser presentert. I kapittel 6 blir hypotesene testet i statistiske analyser som blir diskutert opp mot teoretiske forventninger. I Kapittel 7 blir hovedfunn i oppgaven trukket fram, og jeg nevner hva jeg mener som kunne vært interessant å forske videre på angående innsigelser og det lokale selvstyret.

2 Stat og kommune i et gjensidig avhengighetsforhold

Som nevnt innledningsvis berører innsigelsesinstituttet maktfordeling i forholdet mellom stat og kommune. Formålet med dette kapittelet er å presentere noen teoretiske perspektiver som kan danne rammen, og et grunnlag for drøftingen av funn fra analysen.

Kommunen er en viktig bærebjelke i velferdsstaten ettersom store deler av velferdstjenestene iverksettes av kommunen. Staten står derfor i et nært avhengighetsforhold til kommunen. De 430 norske kommunene står for rundt 30 prosent av offentlige utgifter, og kommunesektoren bidrar med 13 prosent av brutto nasjonalprodukt (Baldersheim og Smith 2011:10). Dette gjør kommunene til tunge økonomiske aktører som staten ønsker å styre. I den følgende delen av oppgaven vil begrunnelser og verdier for både det lokale demokratiet presenteres og argumenter for hvorfor staten ønsker å styre kommunen. Utviklingen i statlige styringen av kommunen vil til slutt gis i korte trekk. Først vil hva jeg definere hva jeg legger i begrepet lokalt selvstyre.

2.1 Begrepet *Det lokale selvstyret*.

Det lokale selvstyret handler om mulighetene kommunen har til å bestemme i saker som angår sine innbyggere. Det handler om kommunal *autnomi* og *frihet*. Det lokale selvstyret kan begrenses ved lovgivning, finansielt og statlig krav og forventninger. Det kan begrenses av den økonomiske situasjonen og markedet, av innbyggerens krav og forventninger til kommunen, og av kommunens egne politikk og vedtak med langsiktige bindinger (Hansen 2004:4). I denne sammenheng er det begrensninger *staten* legger på kommunens handlingsrom som det fokuseres på. Kommunene skal imidlertid ikke ha full autonomi og selvstendighet, men skal fungere innenfor rammen av nasjonalstaten.

Eivind Smith definerer kommunal autonomi som følgende: «friheten til å velge hva som skal gjøres eller ikke gjøres på områder som er av betydning for kommunens innbyggere» (Baldersheim og Smith 2011:51). Denne oppgaven søker ikke å måle det lokale selvstyret direkte, men diskutere det lokale selvstyret og forholdet mellom stat og kommune, i forhold til funn i analysen. Autonomi som en verdi for det lokale selvstyret vil bli gjennomgått mer inngående i neste del.

2.2 Verdier knyttet til det lokale selvstyret

De aller fleste setter pris på kommunen som en del av det offentlige systemet, og mange vil hevde at lokaldemokrati og kommunalt selvstyre er viktig. Men hvorfor ønsker vi et lokaldemokrati, og hvorfor trenger vi i det hele tatt kommunen som en del av den offentlige forvaltningen? Faglitteraturen svarer på dette med å trekke fram tre sentrale verdier for det lokale selvstyre; *effektivitet, demokrati og autonomi* (Sharpe 1970, Kjellberg 1995:42, Baldersheim 2005:131).

2.2.1 Effektivitet

Effektivitet kan i denne sammenheng forstås på to måter, som allokeringseffektivitet og som systemkapasitet. Sistnevnte handler om effektivitet i den forstand at ressursene blir brukt på en måte som er best tilpasset befolknings behov der et lokalt folkestyre vil bedre kunne følge opp dette. Systemkapasitet handler på den andre siden ofte om stordriftsfordeler, der større enheter kan gi billigere og bedre tjenester enn mindre enheter. Hansen m.fl.(2009:57) påpeker at det kan oppstå en konflikt mellom hva som er mest allokeringseffektivt –best tilpasset lokale behov, versus produksjonseffektivt –hva som er mest resurseffektivt.

Allokeringseffektivitet brukes altså gjerne som begrunnelse for hvorfor et reelt lokalt selvstyre bør forsvares, mens produksjonseffektivitetshensyn kan forsvare større enheter, som staten. Baldersheim (2005) hevder på den andre siden at også stor grad av allokeringseffektivitet kan gi bedre utnyttelse av ressursene i det hele (produksjonseffektivt), siden lokal variasjon er tilpasset de ulike behovene rundt om i landet (Baldersheim 2005:132). Fra det sistnevnte perspektiv kan det lokale selvstyret og kommunens eksistens begrunnes ut ifra begge effektivitetshensyn.

2.2.2 Demokrati

Demokrati handler om innbyggernes medbestemmelsesrett overfor de som tar beslutninger som påvirker dem. Dette har vært en stabil begrunnelse for kommunen. Kriteriet for å være et demokrati er «at kontrollen over offentlige beslutninger er konstitusjonelt forankret i valgte representanter?» i et system med allmenn stemmerett» (Dahl 1982:10-11 i Hansen m.fl.2009:52). I de fleste demokratiske stater finnes det et lokalt, folkevalgt selvstyre, og det

kan virke som om nasjonale demokratier ikke er fullverdig uten lokale folkestyrer som gir rom for innflytelse over de nære ting (Baldersheim 2005:131).

For det første har det lokale selvstyret en verdi fordi det innebærer nærhet mellom den enkelte og beslutningstakere, som bidrar til bedre forståelse av hva innbyggerne ønsker, og kan således styrke folks innvirkning på egen hverdag (St.meld.nr.12(2011-2012:12). Tanken er at den som har skoen på, er den som veit hvor den trykker. For det andre er kommunen en politisk arena som kan fungere som en skole i demokrati, der politikere «trenes» før de når den nasjonale arena (Kjellberg 1995:43, Baldersheim 2005:131). For det tredje kan flere verdier representeres i alle kommunene samlet, enn hva som er mulig i det nasjonale demokratiet alene. Det lokale demokratiet kan dermed også begrunnes ut ifra at det kan gi rom for et større mangfold enn det nasjonale demokratiet alene (Baldersheim 2005:131).

2.2.3 Autonomi

Sentralt i forståelsen av lokalt selvstyre ligger nettopp *autonomi* –lokale myndigheters muligheter til å fatte beslutninger som passer med de lokale forhold og behov (Kjellberg 1995:43). Et vist nivå av autonomi er en forutsetning for det lokale selvstyret, og den lokale politiske deltagelsen ville vært meningsløs, hvis det var en utenforstående autoritet som bestemmer politikken (Dahl og Tuft 1973:5). Det må være rom for lokal handlefrihet som en forutsetning, før man kan snakke om lokalt selvstyre i egentlig forstand (Hansen m.fl.2009:54). I plansaker vil det for eksempel handle om kommunenes muligheter til å prioritere mellom ulike hensyn: trengs det boligutbygging, eller ønsker man å legge til rette for næringsliv og handel, eller om kommunen skal ivareta friluft- og rekreasjons muligheter.

Baldersheim (2005:132) gjennomgår begrunnelser for lokal autonomi ut ifra tre ståsteder. For det første ut ifra det han kaller en naturrettslig posisjon, der argumentet for lokaldemokrati er behovet for en motvekt til statsmakten, slik at staten aldri kan komme i en for sterk posisjon. Et lokalt styringsnivå kan motvirke utvikling av et eneveldig og totalitært styresett. For det andre kan autonomi i kommunene grunnis ut ifra subsidiaritetsprinsippet, som sier at staten ikke skal ta på seg oppgaver som andre, lavere nivåer kan løse vel så bra. Dette forutsetter et rom for handlingsfrihet i de lavere forvaltningsnivåer (ibid). For det tredje kan autonomi begrunnes ut ifra et kommunært ståsted, der kommunen blir sett som et institusjonelt overbygg over et naturlig sosialt fellesskap. Mener man at storsamfunnet er bygget opp av slike fellesskap, vil autonomi være ønskelig for å legge til rette for slike fellesskap (ibid).

Autonomi kan forstås som kommunens handlingsrom til å avgjøre saker som angår kommunen. Et viktig prinsipp i kommunelovgivningen er at kommunenes handlingsrom i forhold til staten er negativt avgrensa. Det vil si at kommunene har frihet til å løse oppgavene slik de mener er best, så lenge de følger lovverket og nasjonale politiske føringer (Hansen m.fl.2009:55). Hvordan planlegging av arealet i Norge skjer føyer seg inn i dette systemet. Kommunene står i en posisjon til å forvalte sitt areal slik de mener det er best, så lenge det ikke er i strid med nasjonal politikk.

Hvorfor kan ikke kommunen få stor handlingsfrihet og autonomi, og hvorfor oppstår det en motsetning mellom stat og kommunes beslutningsmyndighet? Hvorfor er statlig styring, som gjennom innsigelsesordningen, nødvendig?

2.3 Hvorfor trenger staten å styre kommunen?

Staten ønsker for det første å styre kommunen for å sikre et visst nivå av tjenestetilbud for alle innbyggere, uansett hvor de bor og deres status i samfunnet. Et likeverdig tjenestetilbud og rettstrygghet er et stabilt argument for statlig styring (st.meld.nr.12 (2011-2012):13). Det er lite omstridt at staten har et overordna ansvar for å styre kommunene ut ifra en fordelingstankegang (Baldersheim 2005:132). Dette har i faglitteraturen handlet mye om nettopp tjenestetilbud, der fokuset har vært på befolkningens muligheter og et visst tilbud av helse, utdanning osv. I denne sammenheng handler det om statens ønske om å styre kommunene for å ivareta interesser som ikke roper høyest, som ikke er organiserte pressgrupper, eller er mange nok til å bli hørt lokalt. Utrydningstruede dyrearter, barn og unges interesser, samisk kultur og tradisjoner eller folks ønske om fri ferdsel i strandsonen, er eksempler på interesser som ikke nødvendigvis representerer en gruppe som naturlig finner sammen. Staten har med andre ord et styringsbehov for å ivareta svakere gruppes rettigheter og interesser.

For det andre har staten et styringsbehov over kommunene for å ha kontroll med at loven blir fulgt av (blant annet) lokale myndigheter og at de overholder rettigheter innbyggere har krav på (Kjellberg 1995:45). For det tredje ønsker staten å styre kommunen ut ifra samme tankegang som i tråd med Madisons argumenter for store demokratiske enheter nevnt innledningsvis, vil staten beskytte svakere stilte grupper i samfunnet der kommunen ikke ivaretar deres interesser.

At staten er en garantist for svakere gruppers rettigheter og interesser, er ikke nødvendigvis tilfelle. Konflikten rundt utbyggingen av Altavassdraget på slutten av 70-tallet og

begynnelsen av 80-tallet er et eksempel som viser det motsatte. Her sto interesser angående energiforsyning mot lokale samiske interesser, ettersom oppdemningen av vassdraget førte til at deler av den samiske bygda Masi ble lagt under vann, og sentrale reindriftsområder ble beslaglagt. Dette er et eksempel på et tilfelle der staten ikke sto som en beskytter for den samiske lokalbefolkningen, og behov for energisikkerhet gikk på bekostning av en svakere gruppe. Poenget med dette eksempelet er at staten ikke alltid er en garantist for å ivareta svakere gruppers interesser på en bedre måte enn kommunen, men det er allikevel en viktig begrunnelse for statlig styring.

For det fjerde har sentrale myndigheter har også et styringsbehov for å sikre at den generelle nasjonale politikken i det hele blir fulgt opp lokalt, og et ønske om å regulere kommunale planer for å sikre en langsiktighet i den fysiske planleggingen (Goldsmith 1990:26). Norge er jo summen av norske kommuner, og om ikke den nasjonale innenrikspolitikken iverksettes i kommunene, iverksettes den ingen steder. Regjeringen selv forsvarer statlig styring av kommunene slik: ”Nasjonale mål om rettstrygghet, likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektivitet og samordnet bruk av offentlige ressurser, samfunnstrygghet, bærekraftig utvikling og hensynet til urbefolkning og nasjonale minoriteter kan gi grunnlag for sterkere statlig styring” (St.meld. nr. 12 (2011-2012):6).

De tre verdiene for det lokale selvstyret, effektivitet, demokrati og autonomi, kan stå i et motsetningsforhold til hverandre, og til statlig styring. Hva som er mest demokratisk er ikke alltid mest ressurseffektiv utnyttelse av ressurser, og lokal autonomi kan gå på bekostning av det som er ønskelig i det nasjonale demokratiet. For mye lokal autonomi kan gi forskjellig tjenestetilbud i de forskjellige kommuner, og gå på bekostning av likhet og rettferdighet avhengig av hvor man bor. Sistnevnte går nettopp på innsigelsesordningens praktisering, som handler om spenningsforholdet lokal frihet og autonomi og staten styringsbehov for å sikre nasjonal politikk. Ordningen handler om en motsetning mellom allokeringseffektivitet og lokal autonomi og demokrati, versus statlig styring for å beskytte lov og rettigheter, og bærekraftig utvikling.

2.3.1 Utviklingslinjer i statens styring av kommunen

Kommunen ble ved lov en del av den offentlige forvaltningen ved innføringen av Formannskapsloven i 1837. Fokuset fra både statlig og kommunal side var å begrense den kommunale virksomheten mest mulig, slik at skattenivået kunne holdes lavt, og den offentlige styringen i samfunnet minst mulig. Kommunal autonomi ble målt i grad av *frihet fra* statlig styring (Hansen og Klausen 2002:52). De norske kommunene spilte en sentral rolle i både

demokratiseringsprosessen og nasjonaliseringen av Norge utover 1800-tallet, og har hatt en sterk posisjon i utviklingen av det politiske systemet vi har i dag. Ettersom flere lag av befolkningen fikk innflytelse i samfunnet, økte det kommunale aktivitetsnivået, først og fremst i velferdstjenester, men også i næringsvirksomhet, blant annet ved bygging av elektrisitetsverk på begynnelsen av 1900-tallet (ibid). Sistnevnte satte kommunen i stor gjeld og sammen med vanskelige økonomiske tider, og mindre tro på markedskreftene, økte statens innblanding i kommunens affærer. Etter at Arbeiderpartiet kom til makten i 1935 ble et inntektssystem med statlige overføringer til kommunen innført, for å ivareta likhet på tvers av kommunene. Den statlige styringen med kommunen kan sies å ha gått fra en *frihet fra* statlig styring til en *frihet til* å iverksette den politikken som trengtes lokalt, og handlet i stor grad om statlig finansiering til kommune (ibid). Kommunen gikk fra å være selvstendige politiske aktører med stor autonomi, til en situasjon der kommunen ble sett på som en integrert størrelse i den offentlige forvaltningen.

Flere oppgaver til kommunen

Før andre verdenskrig hadde kommunen få pålagte oppgaver av staten, og den statlige styringen av kommunen var derfor begrenset (Bjørnå 2005:44). Etter andre verdenskrig økte statens ambisjoner på vegne av kommunen ettersom den var helt avhengig av kommunen som iverksetter av velferdspolitikken de ønsket å realisere. Effektivitet og demokrati ble sett på som to sider av samme sak -satsing på det som folket ønsket, ville også gi best ressursutnytting av fellesskapets ressurser. Frihet og autonomi ble heller ikke sett på som en motsetning til likhet, men heller som en forutsetning ettersom kommunen implementerte den universelle velferdspolitikken(St.meld.nr.12.(2011-2012):18). Kommunesammenslåing for å sikre mest mulig effektiv levering av velferdstjenester lokalt, gjorde at på 60-tallet ble antallet kommuner redusert fra 744 til 451 kommuner (ibid:45).

Fra samfunnsplanlegging til fristilling

Bakteppe for plan- og bygningsloven fra 1965 er en sterk tro på samfunnsplanlegging, og i tråd med Keynesiansk tankegodt som grunnlaget for ”å bygge landet”. Arbeiderpartiet hadde makten og den sosialdemokratiske troen på planlegging sto sterkt (Bjørnå 2005:44). De økonomiske vanskelighetene på 70-tallet hadde ikke blitt løst med keynesiansk motkonjunkturpolitikk, og en mer markedsorientert forståelse av offentlig styring, hentet fra England og USA, fikk innpass i politikken. Det som kalles New Public Management

reformer, med liberalistiske elementer, som skulle effektiviseres, desentraliseres og fristille forvaltningen, ble iverksatt.

Fra 80-tallet har det blitt gjennomført en rekke slike reformer for å øke kommunens handlingsrom, gjennom blant annet løsere økonomiske rammeoverføringer. Mål- og resultatstyring, der staten fastsetter overordnede mål og overlater til kommunene å finne de rette midlene for å nå disse (ibid:46). En side av denne utviklingen er statlig styring gjennom å fastsette det innbyggerne har krav på gjennom lovgivning (Fimreite og Tranvik 2010:179). Dette gav utslag i utformingen av plan- og bygningsloven fra 1985. Tidligere måtte alle arealplaner godkjennes av Miljøverndepartementet, mens nå kunne kommunen egengodkjenne egne planer. Dette skulle sikre en mer tidseffektiv planlegging (Kleven 2011:188) og styrke den lokalpolitiske styringen i planleggingen (ibid:194).

Men der kommunen på den ene siden har fått større frihet og mer autonomi, har den statlige kontrollen og tilsyn, på den andre siden økt. Resultatet, mener mange, er at kommunen er blitt en iverksetter av den statlige politikken, men med liten eller ingen evne til å tilpasse den etter lokale forhold (Risan og Zeiner 2012:67). Kommunen sees i stor grad som en forlengelse av staten, som en statlig jurisdiksjon, og en iverksetter av den statlige politikken (Hansen og Klausen 2002:64, Fimreite og Tranvik 2010:169). Innsigelsesinstituttet er et eksempel på et slikt kontrollvirkemiddel som ble innført i 1985, som skal sikre nasjonal politikk når plansystemet desentraliseres. Den har sterke trekk av en jurisdiksjonell tilnærming til kommunen, og en liberalistisk forståelse av offentlig styring, med desentralisering og mål- og kontrollstyring.

Mindre lokalt selvstyre?

Plan- og bygningsloven ble igjen revidert i 2008 og fokus på blant annet miljøvern og bærekraftig utvikling, samiske interesser, vern av kulturarv er sentralt i fornyingen av loven og har gjort loven til et redskap for samfunnsutvikling i det hele (Kleven 2011:216). Kleven hevder at denne utviklingen utfordrer forholdet mellom sentral styring og lokal autonomi, ettersom i det kommunen skal løse komplekse utfordringer i planleggingen, øker statens ambisjoner på vegne av kommunen og dermed også dens styringsbehov. Kleven hevder at det ”lokalpolitiske armslaget er mindre enn noen gang” (ibid:391).

Flere mener at utviklingen i forholdet mellom stat og kommune, har gått på bekostning av det lokale selvstyret. Fimreite og Tranvik (2005:176) hevder det lokale selvstyret lider under alt for omfattende statlig detaljstyring, og der kommunen på den ene siden har fått mer frihet

gjennom desentralisering, har den statlige kontrollen blitt mer detaljert gjennom øremerkede midler (på tross av tiltak om mer rammeoverføringer), individuelle rettigheter som stadfester hva innbyggere har krav på, og fastsetting av velferdsstandarder kommunen skal følge opp. Baldersheim og Smith (2011:18) hevder også at det lokaldemokratiet lider både sett fra et juridisk- og finansielt ståsted. Rose og Petterson (1997:123) og Hansen (1995:93) mener som nevnt at det har skjedd en endring i borgerrollen der innbyggere har fått en mer bruker- og konsumentorientert syn på seg selv og kommunen. De mener dette går på bekostning av demokrati verdien som begrunnelse for kommunen, og at utviklingen har svekket det lokale demokratiet.

Hilde Bjørnå (2005) hevder at dersom man skal vurdere om det lokale demokratiet er svekket, må man først og fremst være klar på hvilken *demokratiforståelse* en legger til grunn. Hun skiller mellom en *liberalistisk* og *kommunitær/republikansk* tilnærming. Den liberalistiske demokratiforståelsen fokuserer på enkeltmenneskers/brukeres krav på rettigheter og der statens anliggende er å sørge for ordninger som sikrer rettigheter og rettferdighet (Ibid:39). En kommunitær og republikansk demokratiforståelse vil ha et mer kollektivt utgangspunkt og vektlegger folkelig deltagelse, lokal tilhørighet og representativitet, som kjernen i demokratiet (ibid:51).

Bjørnå mener den statlige styringen av kommunen ikke nødvendigvis har økt siden andre verdenskrig, men den er annerledes ved at kommunen i større grad styres gjennom rettighetslovgivning. Rettighetslovgivning handler om enkeltmenneskers rettskrav på velferdsytelser som kommunen plikter å følge opp (ibid:50). Hun mener utviklingen de siste tiårene i forholdet mellom stat og kommune dreier seg om et skifte i selve demokratiforståelsen, fra en kommunitær til en liberalistisk forståelse. Dette uttrykkes i både i den statlige tilnærmingen til kommunen, og i befolkningens syn på den. Hun ser med andre ord ingen store skifter i maktforholdet mellom stat og kommune i den senere tiden, og mener spenningen mellom desentralisering og likhetsfordeling hele veien har preget kommune-stat forholdet. Kommunens sikring av velferd er blitt viktigere, og kan sees på som en tilleggs begrunnelse/verdi for det lokale selvstyret. Bjørnå konkluderer med at demokrati verdien i kommunene ikke nødvendigvis er dårligere, den er bare annerledes (ibid:53). Den kommunitære forståelsen taper terreng for en mer liberalistisk forståelse av demokratiet, men dette betyr ikke, ifølge Bjørnå, at det lokale selvstyre er svekket.

2.4 Oppsummering

Oppsummert har dette kapittelet gjennomgått de tre klassiske verdiene knyttet til det lokale selvstyre: effektivitet, demokrati og autonomi. Videre har begrunnelser for statens styring av kommunen blitt presentert: ivaretagelsen av individets rettigheter, at nasjonal politikk iverksettes og å sørge for et visst nivå av likebehandling og rettferdighet på tvers av sosiale lag og geografi. Utviklingen i den statlige styringen med kommunen kan sies å ha gått fra en tilnærming til kommunen som frihet fra statelig styring til at kommunen blir sett som et verktøy for statlig politikk. Dette mener flere at kan sees som en trussel for det lokale selvstyre, men det kan også handle om en endring i forståelsen av hva demokratiet er. I neste del vil jeg presentere hvordan innsigelsesinstituttet er organisert.

3 Innsigelsesinstituttet

Formålet med dette kapitlet er å gi en innføring i hvordan innsigelsesinstituttet er organisert, og hvordan det fungerer som et styringsmiddel for staten overfor kommunene.

Innsigelsesinstituttet skal være en formalisert konfliktløsning mellom stat og kommune.

3.1 Planprosesser

Plan- og bygningsloven inneholder de generelle reglene for samfunns- og arealplanleggingen i landet. Loven skal gi en anvisning på hvordan man kan skape en best mulig planlegging, og en omtentksom avveining mellom hensynet til de nære behov versus en langsiktig og bærekraftig bruk av våre ressurser (Salvesen m.fl.2006:9). Planlegging skal sikre helhetlige løsninger som tar hensyn til effektiv ressursutnyttelse.

Planleggingen av arealet gjøres gjennom å utarbeide arealplaner over kommunens områder. Arealplaner er bindende juridiske dokumenter som legger føringer for hvordan grunneier kan disponere sin eiendom og griper inn mange menneskers tilværelse (Salvesen m.fl.2009:25). Alle planvedtak fattes av kommunestyret. Kommunene har frihet til å vedta planer etter eget ønske, så lenge det ikke er i strid med loven eller de nasjonale politiske føringene. Kommuneplanlegging utarbeides under forhold preget av mange kryssende interesser, fra initiativtaker/utbygger, naboer, offentlige myndigheter og andre offentlige og private interesser, ikke minst nasjonale føringer og interesser.

Kommunene vedtar tre typer planer: Kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner (som blir behandlet som reguleringsplaner i innsigelsesordningen). *Kommuneplaner* er de overordnede planer i kommunen og skal vedtas av kommunestyre minst en gang i hver valgperiode (Rundskriv T-2/98). Denne planen er kommunens overordnede styringsdokument og består av to hoveddeler: En samfunnsdel med rammer for kommunesamfunnets utvikling, og en arealdel for hvordan det fysiske arealressursene skal forvaltes (Miljøverndepartementet 2009c:6). Arealdelen er en oversikt over kommunens totale områder og skal vise hvilke områder som skal utbygges, og hvilke områder som skal bevares og hva som skal brukes til landbruk, natur eller friluftsliv (ibid:7). En *reguleringsplan* er et detaljert arealplankart og planbestemmelser over et mindre område, fra en enkel tomt til et større utbyggingsområde, og vedtas av kommunestyret (ibid:9). De kan framlegges på initiativ og utarbeides av private aktører. Loven sier at det alltid skal foreligge en reguleringsplan før et større bygge- og anleggstiltak blir gjennomført (Salvesen m.fl.

2006:30). *Bebyggelsesplaner* er enklere i plantype og saksgang, siden arealbruken for disse er bestemt i andre planer. Innsigelse reises normalt ikke til bebyggelsesplaner (ibid).

Kommunen har i prinsippet stor frihet til selv å forvalte sine områder. Men i praksis blir dette handlingsrommet innskrenket både fra private utbyggere og fra statlige styring (Risan og Zeiner 2012:16). Plansystemet er bygget opp hierarkisk, der planer fra høyere nivå (regionale planer og statlige styringsdokumenter) legger de grovere føringer og rammer for lavere nivåer, der planene tilslipes og detaljeres. Kommunale planer skal ivareta både lokale, regionale og nasjonale mål i planleggingen (ibid). Staten, ved Miljøverndepartementet som den øverste planmyndighet, står ansvarlig for at dette blir fulgt opp lokalt. For dette har regjeringen har flere virkemidler: Den kan for det første gi informasjon om overordna nasjonale mål gjennom *statlige planbestemmelser* og *statlige planretningslinjer* og *politiske signaler* (St.meld.nr12(2011-2012):53). *Statlige planbestemmelser* kan være midlertidige forbud mot for eksempel å bygge kjøpesenter eller bygging i strandsonen, som er juridisk bindende. *Statlige planretningslinjer* er ikke rettslig bindene og mindre konkrete, og et eksempel er Miljøverndepartementets statlige planretningslinjer for hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planlegging. *Politiske signaler* gis gjennom stortingsmeldinger og rundskriv etc. Disse er heller ikke rettslig bindende, men har allikevel stor betydning som grunnlag for innsigelse. Et nytt styringsmiddel i Plan- og Bygningsloven fra 2008 er at sentrale myndigheter skal utarbeide *Nasjonale forventninger* til kommune og fylkeskommune i planlegging (ibid:52).

3.2 Hva er en innsigelse?

Kommunen skal lage planer som er i tråd med de politiske retningslinjer fra regionale og nasjonale myndigheter. Men hvis nabokommuner, fylkeskommunen eller berørt statelig instans mener dette ikke er tilfelle, kan de komme med *innsigelse*. Utkast til kommuneplaner og reguleringsplaner skal sendes til instansene som har innsigelsesmyndighet når planen legges ut på høring, og formell innsigelse kan fremmes mot planen før endelig planvedtak (Hansen m.fl.2009:111). En innsigelse kan frata kommunen myndighet til å vedta den delen av planen det er fremmet innsigelse til. Hvis mekling ikke fører fram, overføres vedtak til øverste planmyndighet, som er Miljøverndepartementet (Rundskriv T-5/95).

Miljøverndepartementet setter seg da inn i de ulike hensynene og avgjør om kommunen skal få medhold og planen godkjennes, eller om innsigelsen skal tas til følge, og planen må forandres.

3.3 Saksgang i innsigelsessaker

Når kommunen skal lage planer over hvordan arealet skal forvaltes, utarbeides som nevnt, tre ulike planer: Kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. I en hver planutvikling vil det være en potensiell konflikt og interessemotsetning mellom lokale interesser og nasjonal politikk. Innsigelse påvirker planprosessen i ulike nivåer, både tidlig i prosessen der det kan komme varsel om innsigelse, og etter at planen er sendt ut på offentlig høring. Det betyr at innsigelsen som virkemiddel i planprosessen kan brukes både som *varsel om innsigelse* og der *innsigelse formelt blir fremmet*. Gangen i innsigelsessaker, kan den deles inn i tre stadier, selv om overgangene mellom disse stadiene i praksis vil være flytende.

Tabell 3.1: Nivåer i innsigelsesprosessen

Nivå 1	På dette nivået er det planen et foreløpig utkast. Utkastet skal ut på høring og berørte parter, både private og offentlige, skal ha mulighet til å uttale seg. Nivået er preget av dialog og rådføring. Innsigelse kan fremmes mot planen. Kommunen kan her velge å tilpasse seg, og innsigelsen vil bli trukket. Om kommunen ikke tilpasser planen vil saken gå over i nivå 2.	Planforslag og høring
Nivå2	På dette nivået skjer dialog og mekling mellom kommune og innsigelsesmyndighet. Før en plan kan vedtas, skal den sendes til alle instanser med innsigelsesmyndighet, og den formelle innsigelsen eventuelt skal fremmes (Hansen m.fl.2009:111). Fylkesmannen er mekler i slike saker. På dette nivået kan det skje en tilpasning og innsigelse legges død. Om kommunen fortsetter å stå på sitt og ikke tilpasser seg er prosessen over i nivå tre. Dette gjelder rundt 40 til 50 planer av 3500 årlig, og utgjør 2 prosent av alle innsigelser fremmet (Salvesen m.fl. 2006:35).	Mekling og dialog
Nivå3	Planavdelingen i Miljøverndepartementet behandler og avgjør saken. Her kan enten kommunen eller innsigelsesmyndigheten få medhold, eller innsigelsen blir tatt delvis til følge.	MDS behandling

3.4 Innsigelsesmyndighet og innsigelsesgrunn

Loven sier ikke noe om konkret når innsigelsesretten bør eller skal brukes (Hansen m.fl.2009:111), men at den skal være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer som for eksempel stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i forhold til lover (Rundskriv T-5/95:3). Innsigelsesmyndigheten trenger altså ikke en konkret lovhjemmel bak seg for å fremme innsigelse, men skal være forankret i, og begrunnet ut ifra, nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. I følge Rundskriv T-5/95 fra Miljøverndepartementet skal innsigelse fremmes kun i betydelige konfliktsaker som ledd i planprosessen, når planer er i strid med sentrale og viktige nasjonale og regionale interesser. Fylkeskommune, nabokommune eller berørt statlig organ er de som kan reise innsigelse og har myndighet til en skjønsmessig vurdering av om planene er i strid med nasjonal politikk (Miljøverndepartementet 2009b:2). Nedenfor er en oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse etter plan og bygningsloven og på hvilket grunnlag de kan fremme innsigelse på.

Tabell 3.2. Oversikt over innsigelsesmyndighet og innsigelsesgrunnlag¹

Innsigelsesmyndighet	Innsigelsesgrunn
Avinor AS	Luftsanlegg drevet av Avinor
Direktoratet for mineralforvaltning	Massetak, bergverk
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	Planer knyttet til virksomheter som håndterer giftlig avfall, transporterer farlig gods, brannsikkerhet, tunneller og underjordisk anlegg
Fiskeridirektoratets regionkontor	Fiskeri, tang og tarehøsting
Fylkesmannen	Forurensning/miljø og friluftsliv, miljøretta helsevern, Barn og unges interesser, Beredskap, tilfluktsrom, risiko og sårbarhet
Forsvarsbygg	Forsvarets interesser
Fylkeskommunene	Kulturminnevern, fylkesplan/regionale planinteresser/planfaglig kvalitet
Jernbaneverket	Jernbaner, jernbanetransport
Luftfartstilsynet	Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene for om luftfartshinder
Luftfartsverket	Lufthamner, lufttransport
Kystverket	Hamne- og farvannforvaltning, utnyttning av sjøområde, kaianlegg, sjøverts transport
Mattilsynet	Fiskeysykdommer, drikkevann
Nabokommune	Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging (Plan og bygningsloven 5, § 5-4).
NSB	Jernbaner, jernbanetransport
Norges vassdrag og energi direktorat	Energi-, skred-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål
Oljedirektoratet	ETabellrte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knytta til utvinning av petroleum på norsk sokkel
Områdestyra for reindriftssaker	Reindrift
Politidistriktene	Kriminalitetsforebygging
Riksantikvaren	Kulturminnevern i tilfelle nasjonale verneverdier, i Oslo kommune, og der fylkeskommunen ikke følger opp sin innstilling om å fremme innsigelse
Sametinget	Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser
Statens veivesen	Riksveier, veitransport
Statsbygg	Bygninger og eiendommer for staten
Stiftsdireksjonene/Bispedømmerådene	Kirker og kirkegårder

(Miljøverndepartementet 2009a:1-2)

¹ Oversikten er fra 2009. Datamaterialet i oppgaven er fra 2003 og fram til i dag og betyr at denne nødvendigvis ikke stemmer med alle innsigelsesmyndigheter i materialet.

² Rådmann i en kommune mente at de nære bånd lokalpolitikere har til de som ønsker utbygging er et stort problem i arealplanleggingen og mente innsigelsesinstituttet i så måte var et viktig virkemiddel for

3.5 Fylkesmannen

Av alle innsigelser som blir fremmet mot kommunale planer står Fylkesmannen for rundt halvparten og Fylkesmannsembetet er også mekler i innsigelseskonflikter. Derfor er Fylkesmannen en sentral del av denne studien både i forhold til praksisen av innsigelsesordningen og i forholdet mellom stat og kommune på et generelt plan og vil her få en kort introduksjon. Fylkesmannen er en statlig institusjon som består av flere avdelinger, og Miljøvernavdelingen er den avdelingen som fremmer flest innsigelser til kommunens planer. Embetet befinner seg i skjæringspunktet mellom lokal, regional og statlig politikk og forvaltning, og skal være statens representant i distriktene. I følge en NIBR rapport fra 2009 ser fylkesmennene på seg selv først og fremst som statens lojale representant i fylke og embetet eksisterer i kraft av statens styringsbehov ovenfor kommunene (Hansen m.fl.2009:15). Fylkesmannen har mange hatter, og skal veilede og gi råd, føre tilsyn, kontrollere kommunepolitikken og prøve lovligheten og avgjøre klagesaker ved kommunenes vedtak. Fylkesmannen skal altså sørge for at den nasjonale politikken følges opp i kommunene, samtidig som den skal være kommunenes talerør opp til sentrale myndigheter og kan i praksis fremme kommunenes sak ovenfor de nasjonale myndighetene. Således står Fylkesmannen i en spesiell posisjon mellom det lokale og det sentrale styringsnivået (Hansen m.fl.2009). I følge Difi Rapport fra 2010 er plansaker det området der kommunene opplever Fylkesmannens innblanding som mest problematisk og er der kommunen er mest kritisk til Fylkesmannens styring (St.meld.nr.12 (2011-2012):54).

3.6 Innsigelser i praksis

For å gi et innblikk i hvordan ulike parter i behandlingen av innsigelser argumenterer og begrunner innsigelsene, og for å gi et bilde av hvordan konfliktene i praksis arter seg, gjennomgår jeg fire ulike innsigelseskonflikter. De fire casene er om konflikt rundt bygging av parkeringsplasser i Bergen sentrum, hyttebygging i friluftsområde i Flora, skole og idrettbygging på landbruksarealer i Vestby og konflikten rundt hyttebygging i et reinbeiteområde i Narvik kommune. Først presenteres et generelt bilde av innsigelser fremmet til kommunale planer, med tall hentet fra KOMMUNESTATRAPPORTERING.

I løpet av 2010 ble det fremmet innsigelser til 48 prosent av alle kommuneplaner (612 innsigelser til 103 av 217 kommuneplaner sendt på høring) og til 29 prosent av alle reguleringsplaner (815 innsigelser til 582 av i alt 2004 reguleringsplaner) (KOSTRA 2011). I 2009 ble det fremmet innsigelse til 47 prosent av kommuneplaner, og 32 prosent av reguleringsplaner sendt på høring. (KOSTRA 2011). I 2010 sto Fylkesmannen for 40 prosent

av innsigelsene som ble fremmet, fylkeskommunen for 21 prosent og Norges vassdrags- og Energidirektorat sto for 11 prosent. Av alle disse innsigelsene løses de aller fleste sakene gjennom dialog og/eller mekling. Miljøverndepartementet behandler rundt 40 til 50 innsigelser årlig.

3.6.1 Innsigelse mot reguleringsplan om bygging av parkeringsplasser i Bergen Sentrum

Bergen kommunes planforslag omfatter bygging av et forretnings- og kontorbygg i Jonsvollkvartalet i byens sentrum som vil gi plass til rundt 750 nye arbeidsplasser. Første planforslag innebar også 250 nye parkeringsplasser i sammenheng med bygget.

Fylkesmannen fremmet innsigelse mot den delen av reguleringsplanen som omfattet parkeringsplasser, med begrunnelse om at dette vil bidra til økt trafikk i Bergen sentrum. Bergen sliter med forurensning og dårlig luftkvalitet i sentrum og generelt et mål om å begrense biltrafikkens klimagassutslipp ble brukt som begrunnelse for innsigelsen. Etter den første innsigelsen reduserte kommunen antall parkeringsplasser til 96. Fylkesmannen opprettholdt imidlertid innsigelse, med samme begrunnelse som tidligere, og parkeringsplasser fortsatt vil være problematisk og bidra til økt bilkjøring og en forverring av luftkvaliteten i Bergen. At det allerede er parkeringsmuligheter i umiddelbar nærhet og gode muligheter for offentlig transport er også argumenter for innsigelsen. Det har ikke vært gjennomført mekling i denne saken (Miljøverndepartementet 2011).

Miljøverndepartementet gir Fylkesmannen medhold i juli 2011 på bakgrunn av målene for bymiljø, begrense trafikk og lokal luftkvalitet i Bergen sentrum. De har vært på befaring og mener bygget i seg selv er positivt for nærmiljøet, men utbygging av parkeringsplasser strider i mot nasjonale politiske føringer. De alvorlige luftforurensningsproblemene de siste vintrene blir vektlagt i begrunnelsen. Generelle mål om å dempe støy, kø-problemer og å frigjøre areal til kollektivtrafikk og gang/sykelsti gjennom trafikkavvikling, er også sentralt i avgjørelsen om å ta innsigelsen til følge (Miljøverndepartementet 2011).

I denne saken står kommunen og staten i en typisk plankonflikt. Kommunen ønsker å legge til rette for økonomisk utvikling i Bergen ved å skape parkeringsmuligheter, som er en viktig del av tilrettelegging for næringsvirksomhet. Kommunen vektlegger dette hensynet fremfor målet om å begrense biltrafikken inn til Bergen sentrum. Miljøverndepartementet fokuserer på både lokal luftkvalitet og på reduksjon av klimagasser globalt, i deres beslutning om at Fylkesmannen får medhold i sin innsigelse (Miljøverndepartementet 2011).

3.6.2 Innsigelse til reguleringsplan om hyttebygging i LNF område i Flora kommune

Konflikten i denne saken gjelder spørsmål om bygging av tre hytter i strandsonen nær Osenvassdraget ved Øyra. Her har Fylkesmannen i Sogn og Fjordane fremmet innsigelse mot Flora kommunes reguleringsplan. Fylkesmannen begrunner innsigelsen ut ifra at utbygging i dette område strider med kommuneplan, som regulerer området til landbruks-, natur- og friluftslivets formål, med særlige restriksjoner mot hyttebygging. Fylkesmannen mener at hyttebygging her vil føre til en uheldig privatisering av området og vil gi negativ landskapseffekt i et området som blir sett på som et regionalt viktig friluftsområde. At området er ubebygget og at hyttene vil komme nær vassdraget er hensyn som blir vektlagt. Sogn og Fjordane fylkeskommune og Direktoratet for naturforvaltning støttet Fylkesmannens innsigelse. Direktoratet for naturforvaltning legger vekt på at hyttebygging i dette området strider mot naturforvaltningsprinsipp om at det ikke skal bygges i nærheten av vassdrag av hensyn til naturmangfold. Flora kommunestyre ville allikevel vedta planen både av hensyn til lokaldemokratiet, og fordi en alternativ løsning ville føre til en uheldig oppdeling av en landbrukseiendom. I denne saken har det har vært gjennomført mekling og befaring (Miljøverndepartementet 2011).

Miljøverndepartementet gav Fylkesmannen medhold og vektlegger to hovedhensyn i sin begrunnelse. For det første, at det innenfor et 100-meters belte langs sjø og vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser. For det andre at reguleringsplanen er i strid med overordna kommuneplan som definerer områdene som landskap-, natur- og friluftslivsområde. I områdene langs vassdrag er det i utgangspunktet forbudt med oppføring av bygg som ikke er knyttet til landbruk. Miljøverndepartementet mener hyttene vil ha negative landskapseffekter ut ifra estetiske hensyn. Hyttebyggingen kan dessuten true de utrydningstruede fugleartene storlom, smålom og songsvaner, som hekker i området. Selv om bestanden dels er dårlig kartlagt i området, mener Miljøverndepartementet at de har tilstrekkelig informasjon til å legge til grunn føre-var-prinsippet etter naturmangfoldloven §10.

I denne saken kan det sies å være en konflikt mellom kommunens interesse om å tilrettelegge for hyttebygging og naturvern. Kommunen har ofte økonomiske insentiver for hyttebygging. Hyttebygging kan gi kommunen inntekter ved eiendomsskatt og generell næringsutvikling som økt tilflytting fører med seg. Flere vil benytte seg av varer og tjenester i kommunen som vil gi kommunen økonomisk vinning. Miljøverndepartementet vektlegger vern av truede

fuglearter og bevaring av allmenn interesser som ferdsel i strandsonen (Miljøverndepartementet 2011).

3.6.3 Innsigelse til bygging av idrettsanlegg ved skole i Vestby kommune

Akershus fylkeslandbruksstyre har fremmet innsigelse til reguleringsplan for Sole skole og idrettsanlegg som omfatter bygging av ny ungdomsskole med flerbrukshall, treningsbane og parkeringsplasser. Den er begrunnet med omdisponering av dyrka mark og at idrettsanlegg vil dele opp sammenhengende jordbruksarealer som er godt egnet for kornproduksjon, og at den byggingen vil være uheldig for kulturlandskapet. Kommunen viser at det er en god løsning både kostnadsmessig og samfunnshensyn å legge skoler og idrettsanlegg sammen, og at plasseringen er i nærheten av kollektivknutepunktet Vestby stasjon. Tre av instansene som uttalte seg i forhold til innsigelsen mente den ikke bør tas til følge, og at Vestby kommune bør få medhold. Fylkesmannen mener verdien av skole og idrettsanlegg sammen gir en samfunnsverdi og anbefaler at kommunen får medhold. Akershus fylkeskommune utaler seg i forhold til kulturminneinteresser, og mener utbyggingen vil ha negative konsekvenser kulturminner, men vil allikevel ikke stoppe planen på bakgrunn av den samfunnsmessige nytten av samkjøring av idrettsanlegg og skole. Riksantikvaren sier seg enig i dette og mener at verdien av skole- og idrettsbygg veier tyngre enn de registrerte gravminnene i område, men mener det bør gjennomføres en arkeologisk utgravning for å sikre de registrerte gravminnene. Landbruks- og matdepartementet er de eneste av de som uttalte seg som anbefalte at hensynet til jordvern bør veie tyngst og innsigelsesmyndighet bør få medhold (Miljøverndepartementet 2010).

Miljøverndepartementet vedtar kommunens plan, og innsigelsen tas dermed ikke til følge. Departementet vektlegger at plasseringen er hensiktsmessig for et godt aktivitetstilbud for barn og unge, god areal- og transportplanlegging i forhold til kollektivtrafikk. Å ta hensyn til jordvern i denne saken vil gi en vesentlig dårligere løsning for lokalsamfunnet. Kommunen får medhold med forbehold om at det gjennomføres en arkeologisk utgravning av alle berørte fredede kulturminner (Miljøverndepartementet 2010).

I denne saken står hensyn til god tilrettelegging for aktivitet for barn og unge mot jordvern og kulturminnevern. Departementet vektlegger hensynet til barn og unge sterkest.

3.6.4 Innsigelse til bygging av fritidsboliger i reinbeiteområde i Narvik

Narvik kommune ønsker å legge til rette for bygging av 28 hytter i Herjansfjellet som er reinbeiteområde, og er i kommuneplanen avsatt som landbruks-, natur og friluftsområde. Områdestyre for Troms reinbeiteområde fremmet innsigelse på bakgrunn av at disse hyttene vil skade reindriftsnæringen ettersom områdene brukes som vinterbeite og flytte- og trekkområde. Områdestyret mener at område allerede er for mye belastet av hytter og deres medfølgende aktivitet i område. Fylkesmannen uttaler seg i saken, og mener innsigelsen bør tas til følge på bakgrunn av at reindriftsnæringen trenger forutsigbarhet for å sikre fremtidig drift. Landbruks- og matdepartementet sier seg enig med Fylkesmannen og mener hensynet til reindriften må veie tyngst i denne saken (Miljøverndepartementet 2009d).

Miljøverndepartementet tar innsigelsen til følge og stadfester ikke Narvik kommunestyres vedtak om denne reguleringsplanen. Vektlagt er hensynet til vern av den sårbare reindriftsnæringen, som er avhengig av store uforstyrrede arealer, og at hyttebygging vil ha negative konsekvenser for dette. Reguleringsplanen er ikke i tråd med kommuneplanen som er av nyere dato, og vil være i strid med ønske om forutsigbarhet i den kommunale planleggingen. Å verne om reindriftsnæringen er med på å opprettholde samisk egenart som er et nasjonalt mål (Miljøverndepartementet 2009d).

I denne konflikten står kommunens ønske om å tilrettelegge for bygging av fritidsboliger mot hensynet til reindriftsnæringen. Her er det en konflikt mellom vekst mot vern, der bygging av fritidsboliger representerer vekstlinja, mens beskyttelse av reindriftsnæringen kan sies å representere vernelinja. Som nevnt tidligere vil hyttebygging gi gunstige økonomiske ringvirkninger for kommunen i forhold til eiendomsskatt og generell næringsutvikling i kommunen som større etterspørsel etter varer og tjenester fører med seg. Når det gjelder vern av reindriftsnæringen begrunner Miljøverndepartementet dette ut ifra ønske om å opprettholde en samisk egenart

3.7 Oppsummering

Oppsummert så langt, er det konflikter mellom nasjonal styring og lokal selvråderett denne oppgaven handler om. Det jeg skal ta tak i ved denne konflikten er statens innblanding og styringsbehov i kommuneplanleggingen. Argumenter for det *lokale demokratiet* kan begrunnes ut ifra tre verdier; effektivitet, demokrati og autonomi. *Statlig styring* kan begrunnes ut ifra at lov og rettigheter blir ivaretatt og fulgt opp. For det første gjennom en likhets og rettferdighetstankegang, men først og fremst, og i denne sammenhengen, på

bakgrunn av et behov om å beskytte svakere grupper. Videre kontrollerer staten kommunene for å sikre at den nasjonale politikken følges opp lokalt. Flere mener denne det lokale selvstyret lider under for stor grad av statlig styring, og at denne utviklingen har blitt forsterket de siste tiårene.

Kommunene skal utarbeide planer i tråd med nasjonale føringer, og staten kontrollerer dette gjennom blant annet innsigelsesordningen som gir visse instanser myndighet til å frata kommunene bestemmelsesmakt over planene. Dette er kimen til konflikter og dype motsetninger, og der løsningen ikke finnes lokalt er det Miljøverndepartementet som avgjør utfallet. KS stiller seg skeptiske til den maktfordelingen ordningen med innsigelser innebærer, og mener den har for stor og utilsiktede begrensinger på det lokale selvstyre (Pathe m.fl.2012:57). KS påpeker at innsigelsesordningen gir innsigelsesmyndighet stor makt til å påvirke kommunenes utforming av planer og fører til alt for mye detaljstyring av kommunene (ibid:51). Varsling om innsigelse, i tillegg til når det formelt fremmes innsigelse, gir særlig mye makt til innsigelsesmyndighet (ibid:47). Datamateriale i denne oppgaven omfatter imidlertid ikke dette tidlige nivå av planprosessen. Det er innsigelsene behandlet av Miljøverndepartementet som undersøkes her. I denne avgjørelsen er det interessant å se på hva som skal til for at kommunene får medhold, og hvilke hensyn det er som blir vektlagt. Ulike forklaringsmodeller for når kommune eller innsigelsesmyndighet får medhold i innsigelser følger i neste del.

4 Teori

Målet med denne oppgaven er å forsøke å forklare utfallet av innsigelsessaker med særlig vekt på å fastlegge under hvilke vilkår kommunale standpunkt vinner fram når Miljøverndepartementet avgjør utfallet av innsigelsen. Formålet med dette kapitlet er å skissere ulike forklaringsmodeller for utfallet av innsigelsessaker behandlet av Planavdelingen i Miljøverndepartementet. Det som altså skal forklares, er *hva som skal til for at kommuner får medhold*. Forklaringsvariablene vil være *verdityper* (postmaterialistiske eller materialistiske), *kommunens geografiske plassering etter sentralitet*, *kommunens kompetanse og politisk parti i kommunene og regjeringsparti*.

4.1 Teori om postmaterialisme

Konflikter som oppstår når politikk skal utformes og iverksettes, kan handle om konflikter mellom grunnleggende verdiorienteringer. Denne oppgaven handler om konflikter mellom statlig styring og lokalt selvstyre, og jeg ønsker å undersøke om det finnes forhold der kommunen har større sjanser for å få medhold når det er fremmet innsigelse. Et av de forhold som undersøkes er hvilke hensyn innsigelsesmyndighet begrunner innsigelsen med, og hvilken verdiorientering dette hensynet springer ut av. Er det slik at Miljøverndepartementet støtter hensyn med utspring i en postmaterialistisk verdiorientering?

Samfunnet er i stadig endring som gjør at folks behov endrer seg. Dette påvirker samfunns- og arealplanleggingen. Økonomisk vekst med høyere velstand for folk flest, økt utdanningsnivå i befolkningen, urbanisering, nye næringsstrukturer og økt etterspørsel etter offentlige og private servicenæringer skaper nye utfordringer i arealplanleggingen. Norge har, som de aller fleste andre land i Europa, opplevd en økonomisk vekst og velferdsutvikling siden andre verdenskrig. Behovet for rekreasjon er blant annet blitt et mye viktigere tema, og avveiningen mellom vekst og vern, mellom verdiskapning og verdibevaring, er blitt sentrale begreper i samfunnsutviklingen som gir utslag i planlegging (Salvesen m.fl.2006:9).

Samfunnsutviklingen har gjort oss i stand til å kunne fokusere annerledes enn man vil gjøre i samfunn som preges av større usikkerhet. At dette endrer folks oppfatning av hva som er viktig, og således endrer politikken i samfunnet er åpenbart. Ronald Inglehart mener kulturen i postindustrielle samfunn har utviklet seg fra et samfunn preget av materialistiske verdier, til det han kaller et postmaterialistisk samfunn (Inglehart 1977, 1990).

Ingleharts (1977,1990) teori om postmaterialisme innebærer at de som har vokst opp under trygge kår, vil ha mer immaterielle verdier enn de som vokser opp under utrygge forhold. Materialistiske verdier er knyttet til fysisk og økonomisk sikkerhet, og en slik verdiorientering innebærer å ønske et samfunn som fokuserer på blant annet økonomiske spørsmål og å ha et sterkt militært forsvar. Velstandsutviklingen i den vestlige delen av verden vil, i følge Inglehart, føre til en stille revolusjon der kulturen endres seg ved at folk får mer postmaterialistiske og immateriell verdiorienteringer. Denne verdiendringen vil skje gradvis ettersom generasjoner som vokser opp under trygge forhold, blir en større og større andel av den vestlige befolkningen. Teorien om postmaterialisme bygger på Maslows behovspyramide. Når behov for trygghet og fysiske behov er dekket, vil man rette fokuset mot høyere ordens behov, som behov for tilhørighet, estetiske verdier, personlig utvikling og livskvalitet (Inglehart 1990:66). Inglehart mener at de sosio-kulturelle motsetningene i Rokkans skillelinjemodell, som jeg kommer tilbake til i neste del, tilhører fortidens industrisamfunn og at nye kløfter mellom verdimotsetninger har overtatt i postindustrielle vestlige demokratier (Knutsen 1995:4). Motsetningen mellom materialistiske og postmaterialistiske verdier har blitt en av de nye skillelinjene i vestlige demokratier (ibid).

Denne brede kulturelle verdiendringen, der en større og større andel av befolkningen inntar en postmaterialistisk verdiorientering, får konsekvenser for folks holdninger til miljøvern og videre den fysiske politikken utforming (Inglehart 1995:70). Befolkningen vil legge mindre vekt på økonomisk vekst og heller fokusere på politikk som for eksempel fremmer livskvalitet. Dette vil påvirke utformingen av det fysiske miljøet (ibid). Inglehart (1995:70) mener en postmaterialistisk verdiorientering forklarer hvorfor for eksempel mange planer om atomkraftverk ikke ble satt ut i livet. Store pengesummer ble investert i denne teknologien, men siden opinionen i mange land ikke har akseptert denne utviklingen, er mange planer skrinlagt. Hard forskning og teknologi har måttet vike for befolkningens verdioppfatning (ibid). Folks verdier har med andre ord konsekvenser for den politikken som føres.

Det som skal undersøkes er om det er et mønster i hvilke verdier som blir ivaretatt av Miljøverndepartementet. Er det postmaterialistiske eller materialistiske verdier som blir vektlagt? For eksempel er konflikten ”vekst mot vern” en gjenganger i mange plansaker. Vern av natur for å fremme livskvalitet og selvrealisering, eller vern av bygg og truede arter eller samisk kultur kan sikre menneskelig tilhørighet og livskvalitet. Vernelinjen kan som regel sies å representere det postmaterielle standpunktet i slike konflikter. Statlige myndigheter har et styringsbehov for å sørge for at vernehensynene ivaretas.

Verdt å nevne i denne sammenhengen er at sentrale myndigheter generelt sett, ikke er postmaterialistiske i all sin framferd. Departementer med ansvar for landets sikkerhet og forsvar, økonomi, helse og Norges forhold til det internasjonale samfunn kan ikke sies å være preget av en postmaterialistisk verdiorientering. Men i konflikter mellom stat og kommune, mellom den enkelte kommune og Miljøverndepartementet i arealplanlegging, kan man anta at sentrale myndigheter, ved Miljøverndepartementet, vil støtte postmaterialistiske verdier. Miljøverndepartementet oppsto på begynnelsen av 1970-tallet, i tiden da den ”nye politikken” som miljøvern, kvinnekamp og minoriteters rettigheter fikk innpass i politikken i vestlige demokratier. Den økonomiske veksten og industrialiseringens negative konsekvenser for mennesker, natur og arter ble satt på dagsorden. Departementet kritiseres ofte for å være *for* opptatt av vern, og for lite opptatt av andre samfunnshensyn, som lokale selvstyre eller næringsutvikling. I kommunene vil man gjerne ha utbygging som fører til arbeidsplasser for innbyggerne, næringsutvikling og skatteinntekter for kommunene. Det er derfor rimelig å forvente at når konflikten (forenklet sagt) dreier seg om vekst mot vern, så vil den nasjonale myndighet støtte vernestandpunktet. Spørsmålet er om sentrale myndigheter, ved Miljøverndepartementet, har en tilnærming til arealplanlegging som først og fremst ivaretar postmaterialistiske hensyn?

I planlegging av arealet har det blitt større fokus på estetikk den senere tiden i følge en forskningsrapport fra SINTEF (Øyen 2005). Dette er et eksempel der staten inntar en postmaterialistisk posisjon. Dette samsvarer med Ingleharts teori om hvordan verdiendringer i det avanserte industrisamfunnet som Norge er, gir seg utslag i hvordan det fysiske miljøet og omgivelsene våre formes. Fokus på estetikk i planlegging har tiltatt siden estetiske hensyn ble nedfelt i bygningsloven i 1924 (Øyen 2005:20). En reform av loven i 1997 skulle føre til en kvalitetsheving av estetisk utforming av landskap og bygningsmiljøer. ”Gjennom forming av det bygde miljø, tilpasning til landskap og fysiske omgivelser og videreføring av vår felles kulturarv gis samfunnet sin identitet. Erkjennelsen av at omgivelseskvaliteter er viktige premisser for enkeltmenneskets oppvekstsvilkår og livskvalitet var en av årsakene til at estetiske hensyn ble innlemmet i loven” (Øyen 2005:21). Denne forståelsen av planlegging har klare postmaterialistiske trekk.

Rapporten finner at kommunene ikke vektlegger dette tilstrekkelig i sin utførelse av planer, og mangler både nødvendig kompetanse og politisk vilje (Øyen 2005:16). Rapporten mener det bør være tydeligere mål i planverket slik at estetiske hensyn følges opp. Den konkluderer med at til tross for sterkt fokus på estetikk i lovverket, har dette ikke blitt fulgt opp i kommunen (Øyen 2005:18).

Hypotese 1: I innsigelsessaker som avgjøres på nasjonalt nivå, vil innsigelse med utspring i en postmaterialistisk verdiorientering bli støttet hyppigere enn innsigelser med materialistiske preg.

4.1.1 utfordringer med operasjonalisering av teorien

Datamaterialet som ligger til grunn for analysen av innsigelseskonflikter er hovedsakelig Miljøverndepartementets redegjørelser for innsigelsessakene. Begrunnelsene for innsigelse deler jeg inn i ulike kategorier på med utgangspunkt i Miljøverndepartementets egen inndeling: Natur/landskap/friluftsliv, Jordvern, strandsone, vei/jernbane, kulturminner, reindrift, ras/flom, støy, plankvalitet, trafikksikkerhet, villrein, Areal Transport, Barn og unges interesser, fiskeriinteresser, Forsvaret, om planen er i strid med overordna plan (kommune- eller fylkesplan), miljøskader/forurensning og kostnader. Disse hensynene vil bli inndelt på bakgrunn av Ingleharts teori etter materialistiske og postmaterialistiske hensyn. Her er det etter mitt syn to utfordringer.

For det første er det et en utfordring at Inglehart mener miljøvern er et uttrykk for en postmaterialistisk verdiorientering (Inglehart 1977, 1990:332, Inglehart 1995) Inglehart måler teorien med et verdibatteri bestående av tolv spørsmål som skal identifisere en bredere verdiorientering. Mange konkrete forhold som han mener tilhører en postmaterialistisk verdiorientering, blir ikke målt direkte i verdibatteriet. For eksempel mener han at verdier som kvinnefrigjøring, kampen mot atomkraft, miljøvern og bevisst konsum er postmaterialistiske verdier, uten at dette blir målt direkte av hans indikatorer i verdibatteriet (Inglehart 1990:332). Begrunnelsene for innsigelser handler i de fleste tilfeller om miljøvern, og skal som nevnt kategoriseres som materialistiske eller postmaterialistiske. Men det å skulle karakterisere noen av disse som *materialistiske* vil man kunne si være i strid imed Ingleharts teori. Ingleharts tilnærming til miljøvern som uttrykk for en postmaterialistisk verdiorientering har imidlertid blitt problematisert.

Oddbjørn Knutsen mener at miljøvern ikke uproblematisk kan karakteriseres som en del av en postmaterialistisk verdiorientering (Knutsen 1995:5). Postmaterialisme handler som kjent om høyere ordens behov der de primære behovene er dekket. Miljøvern handler imidlertid i mange sammenhenger om forhold som handler også om primærbehov som fysisk sikkerhet. Konsekvensene som forurensning av luft og vann fører til, kan handle om livskvaliteten, men det kan også være en trussel for liv og helse, og dermed også den fysiske sikkerheten (ibid). Å legge til rette for fornybar energi kan like gjerne handle om fysisk sikkerhet (energisikkerhet), som et ønske om å verne om miljøet.

Ingelhart selv er inne på denne problematikken i artikkelen *Public support for environmental protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies* fra 1995. Der undersøker han hva som forklarer folks miljøengasjement, og finner at den fysiske tilstanden til miljøet: hvor dårlig det står til med vann- og luftkvaliteten, avfall osv, forklarer, naturlig nok, en del av at folks holdninger til miljøvern og folks miljøengasjement. Han finner fortsatt at også verdiorientering forklarer holdninger til miljøet.

Grunnen til at jeg vier dette oppmerksomhet er at i innsigelsessaker er det stort sett motsetninger rundt vern av miljøet som skaper konflikt. Dette viser at bevaring av miljøet kan begrunnes ut ifra en materialistisk verdiorientering når den *fysiske sikkerheten* står på spill, men også postmaterialistisk når det er en trussel for *selvrealisering* og *estetikk*. Det er således et tosidig forhold mellom miljøproblemer som en *trussel for livet i seg selv* versus når det er en *trussel for livskvalitet*. Derfor mener jeg at miljøvern kan handle om materialistiske behov i noen sammenhenger, og postmaterialistiske behov i andre sammenhenger, og velger derfor å karakterisere de miljøhensyn som handler om fysisk og økonomisk sikkerhet som materialistiske.

Den andre utfordringen er at flere hensyn har elementer av både postmaterialistiske og materialistiske verdier. Derfor lager jeg tre kategorier, der begrunnelsen for innsigelsen har elementer av begge verdiorienteringene, blir plassert i en blandingskategori. De tre kategoriene er: Klart postmaterialistiske begrunnelser, klart materialistiske og en blandingskategori som kan inneholde elementer av begge deler. Denne problematikken kommer jeg tilbake til under metodedel og operasjonalisering.

4.2 Teori om sentrum – periferi

Motsetninger mellom stat og kommune i plansaker kan handle om en grunnleggende konflikt i det norske politiske systemet, mellom sentrum (staten) og distriktene (kommunen). Teorien om postmaterialisme akkurat skissert settes i sammenheng med «den nye politikken» og er en skillelinje som skal ha kommet i utviklingen av postindustrielle samfunn. Konflikten mellom sentrum og periferi er derimot en av de strukturelle, tradisjonelle og «gamle» skillelinjene. Den neste forklaringsmodellen for kommunenes muligheter for å vinne fram i innsigelsessaker er teorien om motsetning mellom sentrum og periferi.

Konflikten mellom sentrum og periferi har vært en sentral del av utviklingen av det politiske systemet. Nasjonsbygging og utviklingen av det norske demokratiet var to prosesser som skjedde samtidig, og konflikten mellom det lokale utkant-Norge og det politiske maktsentrum

i hovedstaden og byene, bidro til utformingen av det politiske systemet. De politiske kreftene i distriktene sto sterkt, og gjennom Formannskapsloven ble det lokale demokratiet allerede nedfelt i lov i 1837(Østerud 2005:707). Fortsatt er det en oppfatning i Norge om at Oslo er den minst ”nasjonale” delen av Norge og forbindes med en dominant utenlandsk maktelite (Østerud 2005:707.) Denne konflikten har blitt satt i system i Stein Rokkan skillelinjemodell fra 1960-tallet hvor han trekker opp dyptgående skillelinjer som det politiske Norge utviklet seg langs. Politiske partier som oppsto fra slutten av 1800-tallet og fram til i dag, har fanget opp i seg skillelinjene i forhold til klasse, økonomi, kultur og religion. Motsetningen mellom sentrum og periferi er en sentral del av denne skillelinjemodellen. Jeg skal undersøke hvordan skillelinjene gjør seg gjeldende i tvister mellom stat og kommune i kommunale plansaker.

Rokkan (1966:437) skisserer opp konflikter som var territorielle og kulturelle: distriktene sto mot hovedstaden og bøndene var kritiske til kongens urbane embetsmenn med røtter til Danmark. Etter 400 år under dansk styre, var mange nordmenn, spesielt i distriktene, kritiske til den urbane maktelite. Distriktene forsvarte bygdens kulturelle tradisjoner som ble sett på som det urnorske, mot den danske, urbane og fremmede kulturen (ibid:437). Rokkan (1987:138) beskriver fem konfliktdimensjoner: 1 Den territorielle motsetningen mellom hovedstad og provins, sentrum og periferi. 2 Den sosiokulturelle motsetningen mellom akademiske utdannede, europeiserte, urbane byråkrater mot de nasjonsorienterte bøndene i distriktene. 3 Den religiøse konflikten mellom det liberale og sekulære i byene og den mer lavkirkelige, skrifttro lutherdommen i mange bygder og småbyer på sør- og vest-landet. Og 4 Økonomisk motsetning i primærvaremarkede mellom produsenter (bønder og fiskere) og konsumenter i byene. Disse fire beskriver alle forskjellige dimensjoner av motsetninger mellom by og land og mellom sentrum og periferi, og er relevante i undersøkelsen av konflikter mellom kommuner og stat i plansaker. Den siste konfliktlinjen i arbeidsmarkedet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er ikke relevant i denne sammenhengen. Modellen bygger på at det er snakk om en kulturell motsetning mellom by og land, der motsetningene i forhold til språk, avhold og religion er spesielt viktige.

Det blir hevdet at de tradisjonelle skillelinjene mellom klasse, religion og sentrum og periferi har blitt mindre tydelige i den seinere tid (Hellevik 2010:14). Rokkan selv skisserte opp nye skillelinjer rundt innvandring og solidaritet og mellom vekst og vern. Ingelhart's teori om postmaterialisme er en del av denne litteraturen som forsøker å forklare nye konfliktlinjene som samfunnsutviklingen de siste tiårene av 1900-tallet har ført med seg. Ottar Hellevik (2010) tester denne oppfatningen om at motsetningene mellom sentrum periferi har blitt visket ut, og kommet i bakgrunn for nye konfliktlinjer utover 1900-tallet (Hellevik 2010: 14).

Han finner at den kulturelle motsetning mellom sentrum og periferi i høyeste grad er til stede, men at utdanning og alder forklarer mer med hensyn til verdimotsetninger i Norge (ibid:16).

På bakgrunn av blant annet Helleviks (2010) funn om en kulturell motsetning mellom sentrum og periferi fortsatt finnes i Norge, vil det være interessant å se om konfliktlinjen kan være kime til konflikt mellom stat og kommune, -i denne sammenheng i plansaker.

Selve årsaken til at perifere kommuner forventes å få mindre medhold i konflikter i forhold til kommunale arealplaner, er at jeg forventer at det er en kultur i Distrikts-Norge for å være i opposisjon til at nasjonale myndigheter som holder til i sentrale strøk, og at de skal bestemme i saker som de ikke har noe greie på. Skepsisen til at nasjonale myndigheter skal avgjøre i lokale spørsmål, gjør at perifere kommuner vil være mer motvillige til å føye seg etter innsigelsesmyndighet, og stå på sine krav lenger enn vil være tilfelle for sentrale kommuner. Derfor vil planer fra distriktskommuner være mer "håpløse", sett fra nasjonal myndigheters ståsted, og disse planene vil derfor i mindre grad bli vedtatt av Miljøverndepartementet. Spørsmålet er om det er større motsetning mellom perifere kommuner og staten, enn det er mellom staten og sentrale kommuner?

4.2.1 Utfordringer med å måle teorien

Å svare på dette spørsmålet med analyser av innsigelser som er kommet til behandling hos Miljøverndepartementet, er ikke helt uproblematisk. Når en innsigelse er fremmet til en plan vitner det om en allerede eksisterende konflikt. Dette vil gjelde for alle kommuner det er fremmet innsigelse til. I datamaterialet i denne oppgaven er det fremmet innsigelse til alle kommunene som er med, både sentrale og distriktskommuner. Det vil si at det foreligger en motsetning mellom nasjonale myndigheter og både sentrale og perifere kommuner. Derfor ligger det i sakens natur at det er en konflikt mellom alle kommuner i datamaterialet og nasjonale myndigheter, ettersom innsigelsesordningen er nasjonale myndigheters virkemiddel. Dette er kan være problematisk for analysen. Statistikk over utfallet av innsigelsene som behandles nasjonalt viser imidlertid at innsigelsesmyndighet ikke får medhold i mer enn rundt halvparten av sakene. Dette vitner om at staten i mange tilfeller er "uenig med seg selv". Med andre ord er Miljøverndepartementet uenig med berørt statelig myndighet (innsigelsesmyndighet) i halvparten av sakene. Det kan likevel være interessant å se om det er slik at perifere kommuner og Miljøverndepartementets oppfatninger av den kommunale arealplanleggingen er mer uforenlig enn tilfelle er med hensyn til sentrale kommuner. Kan det være en tendens til at sentralliggende og urbane kommuner har et

verdigrunnlag som er mer forenlig med sentrale myndigheters politikk, representert ved Miljøverndepartementet, enn den politiske kulturen i perifere strøk?

I tillegg til sentrum-perifer teorien kan det også være flere forklaringsfaktorer til at perifere kommuner eventuelt ikke vinner fram hos sentrale myndigheter. Et sosiologisk trekk ved bygda er at ”alle kjenner alle”. I perifere kommuner, som ofte er mindre befolket, kjenner folk hverandre bedre og nærheten mellom befolkningen og lokalpolitikere som vedtar planene større. For politikere kan det da være vanskeligere å ta tøffere valg, eller gå i mot noen man kjenner. Tanken er at hvis en kamerat ønsker å bygge hytte ved sjøen, er det vanskeligere å si nei, selv om det strider med nasjonal politikk, enn om det gjaldt en søknad fra en ukjent. Dette kan resultere i at planer fra perifere kommuner oftere er i strid med nasjonal politikk, enn planer fra kommuner der de sosiale forholdene er større og planlegging mer upersonlig.²

Hypotese 2: Ved avgjørelser i innsigelsessaker på nasjonalt nivå, støttes sentrale kommuner oftere enn perifere kommuner

4.3 Kommunal kompetanse i planlegging

Flere NOU og stortingsmeldinger fokuserer på viktigheten av planfaglig kompetanse i kommunene. Plan- og bygningslovens hensikt er blant annet å sørge for en bedring av den planfaglige kompetansen i kommunene (NOU 2001:7). Kompetansen i kommunene varierer og vil få konsekvenser for hvordan planer som utarbeides. Spørsmålet er hvilken innvirkning variasjonen i planfaglig kompetanse i kommunene har på utfallet av innsigelser?

Planlegging er det område der kommunene selv mener de har størst behov for rettleiding og kompetanseutvikling, og der de opplever de største utfordringene for framtiden (St.meld nr.12 (2011-2012):54) I et stadig mer avansert kunnskapssamfunn, med stadige mer kompliserte statlige krav og forventninger til kommunal planlegging, og private aktørers hyring av advokater og arkitekter, forutsettes planfaglige kompetente kommuner, for å holde lokaldemokratiet i hevd (Risan og Zeiner 2012: 5). NIBRs har utarbeidet en rapport om planlegging og akademisk kompetanse i kommuner. I rapporten kommer det frem at ved å satse på kompetanse kan kommunene danne en motvekt til en sterk stat og et aktivt næringsliv. Rapporten viser at hvorvidt kommunen kan motstå å bli ”overstyrt” av staten eller privat næringsliv, avhenger av dens mulighet til å etablere en kompetent planfaglig

² Rådmann i en kommune mente at de nære bånd lokalpolitikere har til de som ønsker utbygging er et stort problem i arealplanleggingen og mente innsigelsesinstituttet i så måte var et viktig virkemiddel for at bekjentskap ikke skal få for mye innvirkning på hvilke planer som vedtas av kommunestyre.

arbeidstokk slik at kommune kan møte statlige og private aktører på lik linje (ibid:6). Med andre ord mener den at ekspertise og kompetanse i kommunene er en av flere forutsetninger for et reelt lokaldemokrati.

4.3.1 Måling av kompetanse

Den faktiske tilstanden med hensyn til planfaglig kompetanse i kommunene varierer sterkt (Skjeggedal og Harvold 2008:28). Store kommuner med mange innbyggere har bedre planfaglig kompetanse enn mindre kommuner (ibid). Folkerike kommuner har bedre kompetanse og høyere utdanningsnivå innen planlegging, mens små kommuner har ofte kun en ansatt med planleggingskompetanse som i tillegg ofte har andre oppgaver (ibid). At kommunens besittelse av faglig kompetanse har sammenheng med størrelsen på kommunen finner også Risan og Zeiner (2012), og har den et godt og stort fagmiljø kan kommunen bedre tiltrekke seg kompetent ekspertise (Risan Zeiner 2012:18). Rapporten fra 2012 finner at små kommuner under 2500 innbyggere er for små til å bygge opp et tilstrekkelig robust fagmiljø der spisskompetanse er nødvendig, mens store kommuner med over 50 000 innbyggere stort sett hadde nødvendig kompetanse (Risan og Zeiner 2012:18).

Denne sammenhengen mellom kommunens innbyggertall og planfaglig kompetanse er det som legges til grunn for operasjonalisering, som jeg kommer tilbake til i metodekapittel. Med støtte i disse rapportene antar jeg at større kommuner besitter høyere planfaglig kompetanse, enn mindre folkerike kommuner. Sollien (2011:31) finner også sammenhenger som indikerer at små kommuner har mindre spisskompetanse. Mens en annen rapport utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og Regionaldepartementet, finner ikke en sammenheng mellom kommunestørrelse og kompetanse (Dølvik 2006:7). Det betyr derfor at det ikke er helt uomstridt hvorvidt kompetanse og størrelse går sammen. Ut ifra en totalvurdering, og i mangel av en kartlegging av kommunens kompetanse, velger jeg å bruke størrelse som en indikator på kompetanse i kommunen.

Jeg antar derfor at det er en sammenheng mellom kommunens evne til å tilegne seg et godt kunnskapsapparat, og utfallet av Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker. Man kan se for seg at kommuner med høy planfaglig kompetanse vil bli overstyrt i mindre grad fordi deres planer er bedre og står sterkere i møte med Planavdelingen, enn kommuner med lavere kompetanse.

Hypotese 3: Ved avgjørelser av innsigelsessaker på nasjonalt nivå støttes kommuner med god plankompetanse (store kommuner) oftere enn kommuner med dårlig plankompetanse (små kommuner).

4.4 Politisk orientering

4.4.1 Ideologiske premisser for lokalt selvstyre

Har partiet ved makten i kommunene betydning for utfallet av konflikter mellom kommune og stat når Miljøverndepartementet fatter sin beslutning? Er det et mønster der kommuner med ordførere fra Senterpartiet, som skal være distriktenes og kommunenes parti, sjeldnere får medhold fra sentrale myndigheter i innsigelseskonflikter enn for eksempel Arbeiderpartikommuner? Er det slik at partier med et lokalistisk tilnærming til kommunene fører en politikk lokalt som er i opposisjon til sentral politikk og får dermed mindre medhold sentralt?

Hvordan man ideologisk ser på kommunen har betydning for hvilken rolle kommunen skal spille når politikk utformes. Tore Hansens typologi³ over det lokale selvstyre skal nå presenteres. Elementer av denne typologien er allerede introdusert under kapittel 2 om utviklingen i den statlige styringen av kommunen. Hansen mener den ideologiske forståelsen av det lokale selvstyre kan forstås langs to hoveddimensjoner. Den første innebærer selve forståelsen av hva en kommune dypest sett er. Ytterpunktet på denne dimensjonen ser kommunen som en naturlig, organisk og nærmest iboende enhet med lange historiske røtter, som oppstår der mennesker samhandler (Hansen 2004:5). Denne kommunitære forståelsen ser på kommunen som et institusjonelt overbygg over et sosialt og kulturelt fellesskap der størrelsen på kommunen avhenger av økonomiske, sosiale og kulturelle forhold innenfor kommunen. Motsatt kan man se kommunen som en forlengelse av staten, en jurisdiksjon og et verktøy for statlig virksomhet, nærmest uten egenverdi i seg selv (ibid). Hvordan kommunen skal organiseres kommer, ut ifra dette perspektivet, an på hva som er mest hensiktsmessig for oppgavene den skal ivareta for staten. Denne forståelsen har en liberalistisk forankring med fokus på enkeltmenneskets rett til offentlige tjenester. Med en instrumentell, liberalistisk

³ I faget Stv 4423b Lokal administrasjon og politikk undersøkte jeg den samme problemstillinge (ordførerpartis forklaringskraft på utfallet av innsigelser) med Tore Hansens typologi. Tittel på oppgaven er Politiske partiers forklaringskraft på utfallet av innsigelseskonflikter mellom stat og kommune i plansaker. Datagrunnlaget var imidlertid annerledes. Likheter med denne oppgaven i teksten kan forekomme.

tilnærming vektlegges ikke følelsen av identitet og fellesskap, men for eksempel i spørsmål om kommunesammenslåing, er det avgjørende hva som er mest effektivt i forhold til å iverksette og levere nasjonal politikk.

Den andre konfliktdimensjonen i forståelsen av det lokale demokratiet, knytter seg til autonomi og frihet og spørsmålet om kommunens inntektsgrunnlag. Mener partiene at kommunene skal nyte *frihet fra* statlig styring, eller ha handlingsevne gjennom *frihet til* å følge opp den politikken som trengs lokalt (Kjellberg 1995:43, Hansen og Klausen 2002:51).

Tabell 4.1. Ideologisk tilnærming til lokalt selvstyre

Forståelse av kommunen	Frihet fra	Frihet til
Lokalsamfunn	1	2
Jurisdiksjon	3	4

(Kilde: Hansen og Klausen 2002:52)

I sin rendyrkede form kan ingen partier danne ytterpunktene i disse dimensjonene, men grovt sett plasseres partiene fra kategori 1 til 4 (Hansen 2004:6-9). 1 og 4 representerer motsetninger i partienes tilnærming til statlig styring av kommunen, og da også innsigelsesinstuttet, som er et statlig styringsmiddel i den kommunale planleggingen. Hansen (2004:6-9) plasserer partiene i denne typologien etter hvordan de har stilt seg i debatter på Stortinget om kommunale reformer. Sosialistisk Venstreparti (herfra SV) og Fremskrittspartiet (Frp herfra) har flest sentralistiske utsagn og plasseres på den instrumentelle enden av dimensjonen med en jurisdiksjonell tilnærming til kommunene (Hansen 2000:203). Arbeiderpartiet og SV ser på kommunene som iverksettere av statlig velferdspolitik, og i tilfeller der større kommuner bedre ivaretar dette, vil sammenslåing være beste løsning (Hansen 2004:6). Disse faller innunder *frihet til* argumenter for kommunal autonomi; at kommunene skal ha ressurser og muligheter til å iverksette tiltak det er behov for (kat 4).

Tabell 4.2. Partienes plassert etter ideologisk tilnærming til lokale selvstyre

Forståelse av kommunen	Frihet fra	Frihet til
Lokalsamfunn	Høyre	V, Krf, Sp
Jurisdiksjon	Frp	Ap, SV

Frp, på andre siden, faller inn under *frihet fra* statlig styring i forhold til holdningen om å begrense offentlig styring generelt og plasseres i kat 3 på bakgrunn av den ”kalkulerende” synet på kommunen (ibid:8). Frp og Høyre har for eksempel markert seg som partier som er kritisk til den statlige kontrollen gjennom Fylkesmannen og innsigelsesordningens begrensning av kommunenes selvstyre. På Frps nettsider skriver Siv Jensen at Fylkesmannen knebler lokale politikere gjennom blant annet innsigelsesordningen, og at hun savner mer respekt for lokaldemokratiet (Jensen 2011). Aftenposten skriver i en artikkel fra februar i 2011 at Frp ønsker å avvikle Fylkesmannsembetet og at Erna Solberg ønsker å begrense embetets myndighet i plansaker (Aftenposten 2011). Innsigelsesordningens rom for skjønn til å tolke hva som ligger i de nasjonale retningslinjene, er høyrelederen spesielt kritisk til. Dette viser hvordan de to partiene ønsker *frihet fra* statlig styring i forhold til innsigelsesordningen. Men Høyre har, i likhet med Senterpartiet, utmerket seg med en kommunitær og lokalistisk forståelse av kommunene og faller i kategori 1. Senterpartiet er det partiet som oftest fronter ønsker om å prioritere kommunesektoren i statsbudsjettet og gjennom dette å gi kommunene *frihet til* å iverksette den politikken som trengs (Hansen m.fl.2000:219). Høyre hevder på sine nettsider at de ønsker å gjøre det lokale selvstyre mer reelt i arealplanleggingen. De statlige planretningslinjene og planbestemmelsene bør fjernes slik at skjønnsutøvelse for når en innsigelse bør fremmes, minimeres og innsigelse bør fremmes kun på bakgrunn av lov eller stortingsvedtak (Øyen 2011).

Kristelig Folkeparti (Krf herfra) tar ofte det lokale selvstyre i forsvar i debatter på Stortinget og uttaler at man skal være forsiktige med å begrense lokale politikeres evne til å finne tilpassede løsninger i sitt nærmiljø. Men når det lokale selvstyre kommer i konflikt med ”hjertesaker”, er det viktig med sentralt styre. Representanter fra Krf har blant annet uttrykt at øremerkede midler er hensiktsmessig i for eksempel sikring av en verdig eldreomsorg (Hansen m.fl.2000:217). Krf ligger ofte nær Aps sentralistiske forståelse av for eksempel

lokal handlefrihet, men i partiets overordna retorikk er det et mye større preg av en generell vektlegging av lokaldemokratiet og lokal frihet.

4.4.2 Ordførerparti i kommunen

På bakgrunn av dette kan man forvente at partiene som ser på kommunene som egne lokalsamfunn og fronter kommunal selvråderett, vil være i mer opposisjon til statlig innblanding i kommunale avgjørelser. I denne sammenhengen, og på bakgrunn av foregående avsnitt, vil det da være nærliggende å anta at Arbeiderpartiet og SV (kat 4) sjeldnere vil være i opposisjon til statlig politikk og styring, og oftere få medhold av Miljøverndepartementet enn de andre partiene. Spesielt vil jeg på bakgrunn av teorien forvente at kommuner styrt av Høyre danner en motpol til kommuner styrt av Arbeiderpartiet og SV i Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker.

Ut ifra typologien vil jeg forvente at partier med en lokalistisk forståelse av kommunen oftere holde på politikk og planer som ivaretar lokale interesser, selv når planen er i strid med nasjonal politikk. De vil dermed oftere bli overkjørt av sentrale myndigheter i innsigelseskonflikter. Lokalistiske partier vil, med utgangspunkt i lokalt selvstyre, være mindre villige til å føye seg etter nasjonal politikk og vil motsette seg endringer i egne planer. Arbeiderparti- og SVkommuner vil tendere mot og oftere få medhold i innsigelseskonflikter, ut ifra denne teorien.

Hypotese:

Kommuner med ordfører fra lokalistiske partier med en "frihet fra offentlig innblanding" - tilnærming til kommunen vil ha en tendens til å stå på sitt, og være mindre føyeelig ovenfor statlig styring, og vil derfor få mindre medhold hos Miljøverndepartementet.

4.4.3 Miljøvernministers politiske parti

Den samme teoretiske rammeverket kan man bruke også i den andre enden av styringssystemet. Ut ifra Hansens typologi kan man forvente at partiene med en lokalistisk forståelse av kommunen vil være mindre tilbøyelige til å gå imot lokaldemokratiet i kommunene. Det betyr at med en borgerlig regjering med Høyre, Krf og Venstre fra 2001 til 2005 vil jeg forvente at det lokale selvstyre vil ha bedre kår, enn med rød-grønn-regjering som har styrt landet siden 2005. Det som således er interessant, er hvilket parti som har miljøvernministeren. Høyres Børge Brende var miljøvernminister fra 2001 til 2004 og Knut Arild Hareide var miljøvernminister fra 2004 til høsten 2005. Sv har hatt miljøvernministeren

hele den rødgrønne regjeringsperioden, med Erik Solheim som minister fra 2007 og nesten fram til i dag. Som vist er Høyre og Sv motpoler i Hansens typologi, der Høyre fronter lokalt selvstyre på både autonomi-dimensjonen og forståelse av kommunen-dimensjonen (kat 1), mens Sv og Arbeiderpartiet befinner seg i andre enden av skalaen og mener staten må ha en sterk styring ovenfor kommunene (kat 4.3.). Datamaterialet er fra innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet under borgerlig styre (2003, 2004 og fram til regjeringsskifte i 2005) og fra rødgrønn regjering (2009,2010 og halve 2011). Ut ifra teorien forventes det at når Miljøverndepartementet styres av Høyre vil kommunene overstyres mindre, enn når Sv har miljøvernminister. Krf forventes å havne i en mellomposisjon.

Hypotese:

Kommuner får hyppigere medhold i innsigelsessaker behandlet av Miljøverndepartementet når miljøvernministeren kommer fra lokalistiske partier med en "frihet fra offentlig innblanding"-tilnærming til kommunen, enn når miljøvernministeren kommer fra partier som har en mer statsvennlig orientering.

5 Metode, datagrunnlag og operasjonaliseringer

Formålet med dette kapittelet er å presentere variablene i materialet som analysene bygger på, presentere hvordan informasjon innhentes og datamaterialet kodes, hvordan variablene operasjonaliseres og presentere metoden som brukes som grunnlaget for analysen. Dette gjøres for at leseren skal kunne vite hvilke vurderinger som er gjort for å teste hypotesene i analysen.

5.1 Variablene

Avhengig variabel:

- *utfallet av innsigelseskonflikter*

Uavhengige variabler:

- *verdityper til grunn for konflikten,*
- *kommunens grad av sentralitet,*
- *kommunens ideologiske orientering målt ved ordførerparti,*
- *miljøvernministers ideologiske plassering målt ved parti*
- kommunens planfaglig kompetanse.

5.2 Hvilke data behøves for å svare på problemstilling?

For å undersøke om postmaterialistiske verdier har forrang framfor materialistiske verdier i konfliktsituasjoner i forhold til innsigelser, må informasjon om hvilke hensyn innsigelsen begrunnes med og som var avgjørende for Miljøverndepartementets avgjørelse kartlegges. Hvordan begrunnelsen/hensynet kan kategoriseres som postmaterialistisk eller materialistisk vil således være det interessante.

For å undersøke om perifere kommuner blir overstyrt mer enn sentrale kommuner trengs det informasjon om kommunens geografiske plassering i forhold til sentrum, og om kommunen kan kalles en perifer eller en sentral kommune. For å undersøke hvilken politisk ideologi som rådet i kommunen når planen ble vedtatt, trengs det informasjon om hvilket parti som hadde ordføreren på det daværende tidspunkt. Da må informasjon om når planen ble vedtatt

innhentes, samt hvilke parti som hadde ordfører i kommunen på det tidspunktet. Tidspunktet innsigelsen er behandla behøves også, for å vite hvilke parti som styrte Miljøverndepartementet. For å undersøke om kommunens kompetanse har påvirkning på utfallet av innsigelser må statistikk over innbyggertall i kommunen skaffes. Som nevnt under teoridelen har flere rapporter funnet en sammenheng mellom kommunestørrelse og kompetanse i kommunen. Befolkningsrike kommuner besitter bedre kompetanse enn mindre kommuner (jmf kap 4.3.). Kommunestørrelse brukes derfor som et mål på kompetanse, der større kommuner forventes å få mer medhold enn mindre kommuner.

5.3 Hvordan skaffe data

For å kunne besvare problemstillingen på bakgrunn av hvilke verdier som vektlegges, kommunens beliggenhet, ordførerparti i kommunen, hvilke parti som har miljøvernminister og kommunenes kompetanse/størrelse har jeg utarbeidet et datasett over alle innsigelsessaker behandlet av Miljøverndepartementet. Mye av den informasjonen som trengs for å lage datasettet finnes i dokumenter på Miljøverndepartementets nettsider. Dette er offentlige brev som Planavdelingen sender til berørt kommune og innsigelsesmyndighet, samt de som har uttalt seg i forhold til saken. I disse brevene blir innsigelsessakene redegjort for: Bakgrunn for innsigelse, hva de forskjellige partene mener, Miljøverndepartementets avgjørelse og begrunnelse for avgjørelsen. Her står tidspunkt for når planen ble vedtatt av kommunen og når innsigelsen ble behandlet av Miljøverndepartementet. Hver redegjørelse er på rundt 2-3 sider. Jeg går inn i alle sakene Miljøverndepartementet behandla i 2003-2005 og 2009-2011. Dette utgjør ca 280 innsigelsessaker. Enhetene i analysen er *innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet*. Ofte er det flere innsigelser til samme plan, i samme brev.

Kommunens geografiske plassering er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) (SSB 2001:23) Kommunedatabase der kommunene er klassifisert etter sentralitet. Hvilke parti som sitter ved makten i kommune kommer ikke fram av brevene og må innhentes fra annen kilde. Her hentes data fra Kommunal rapport sine nettsider som har oversikt over ordførerne i kommuner (Kommunal Rapport oversikt fra 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011). Kommune registreres med kommunenummer. Hvilket kommunenummer kommunen har står i perioden 2003-2007 på Kommunal Rapport sine sider, mens for de andre periodene finner jeg kommunenummer på kommunenøkkelen.no som er et samarbeid mellom Kommuneforlaget, KS og SSB om registrering av kommunedata (Kommunenøkkelen 2011). Innbyggertall i kommunen er hentet datasett over innbyggere fra 2009. En mer omstendelig redegjørelse for dataene og operasjonalisering av variablene blir gjort etter at metoden blir presentert.

Denne informasjonen som er listet opp ovenfor kodes i et datasett i statistikkprogrammet Spss. Alle innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet i de aktuelle årene, med unntak av veisaker, er med i datamaterialet. Årsaken til at innsigelser til veisaker er utelatt er at disse sakene skiller seg ut fra resten av innsigelsene. I slike saker er det ofte mange motstridende interesser, mange alternative veitraseer og ofte fremmes det mange innsigelser til et planforslag. Til en enkelt plan i forbindelse med bygging av E6 i Gudbrandsdalen var det for eksempel fremmet hele 26 innsigelser (planlegging.no). Her var det mange ulike traseforslag, med innsigelser til alle sammen. I kodingen i datasettet ville dette innebære at alle innsigelser til trasealternativer som ikke ble vedtatt ville få innsigelsen ikke tatt til følge. Således ville disse sakene trekke materialet skjevt i forhold til at disse kommunene fikk mange innsigelser til følge.

5.4 Hvordan teste hypoteser

I denne oppgave skal jeg teste fire hypoteser. Metoden som skal brukes er en kvantitativ statistisk undersøkelse der jeg skal undersøke alle innsigelsessaker som Miljøverndepartementet behandler over seks år. Hvert år behandles rundt 40 saker, så dette vil bli tilnærmet 280 enheter. Formålet med analysen er å undersøke om det er et mønster i utfallet av innsigelseskonflikter, og det vil derfor være hensiktsmessig å ha mange enheter. Derfor testes hypotesene kvantitativt med en statistisk analyse. Dessuten syntes jeg det er interessant å studere offentlige dokumenter som dokumenterer politiske prosesser, som ligger åpent på departementenes nettsider. Her er mye informasjon om politiske prosesser som er lett tilgjengelig for allmennheten. Offentlige brevene fra Planavdelingen i Miljøverndepartementet tar for seg hver enkel innsigelse som behandles, og gir informasjon om de ulike forholdene rundt innsigelsen. En dybdeundersøkelse ved å ta for seg forskjellige case og se hvordan prosessen har vært fra planforslag til utfall, ville også vært interessant for å se flere sider og få med seg flere nyanser, men vil være uegnet til å se generelle tendenser og mønster. Krysstabeller og regresjonsanalyse mellom de uavhengige variablene og utfall vil være metoden for analysene.

5.5 Krysstabeller

For å teste en og en av de uavhengige variablenes effekt på utfallet gjøres krysstabellanalyser. Denne metoden fungerer godt for å se på sammenhengen mellom en og en av forklaringsvariablene og den avhengige variabelen (utfall). Krysstabeller er et nyttig verktøy for å avdekke kurvelineære sammenhenger, er enkle å tolke, og gir en god oversikt over

variablenes fordelinger. For å gi oversiktlige analyser må variablene ha et begrenset antall kategorier. Derfor blir variablene slått sammen i grove kategorier, slik at det vil bli mulig å se om det er tendenser. Kategorier over 3 gjør tabellen uoversiktlig og forvansker tolkningen. Dette gjør at på flere av variablene i datasettet mistes mye informasjon. I for eksempel tilfelle med politisk ideologi og ordførerparti plasseres kat 2 og 3 sammen i en midtkategori. Dette gjør at Frp og Venstre, SENTERPARTIET og KRF blir satt sammen, selv om de ligger ganske langt fra hverandre politisk.

Med krysstabeller får man ikke undersøkt den relative forklaringskraften til variablene, siden det bare blir gjort med en og en av forklaringsvariablene. For å kontrollere for effekten av de andre variablene vil en regresjonsanalyse være hensiktsmessig. Da kan flere kategorier på variablene opprettholdes og dette vil derfor være et nyttig bidrag til krysstabellene.

5.6 Regresjonsanalyse

Til slutt analyseres materialet sammen i en multivariat regresjonsanalyse, der alle de uavhengige variablenes påvirkning på avhengig variabel blir undersøkt i samme analyse. Dette gjøres for å undersøke den relative endringen hos de forskjellige uavhengige variablene, siden man kontrollerer for effekten til andre variabler i regresjonsanalyse. I tillegg vil det å analysere materialet med ulike analyseteknikker styrke troverdigheten til analysen som blir gjort. Kanskje et mer nyansert bilde kommer fram med flere analysemetoder, eller dersom tendensen viser det samme i begge analysemetodene, vil det styrke funnene og den indre validiteten.

Avhengig variabel har tre kategorier og er nominal. Enten blir innsigelsen tatt til følge, og innsigelsesmyndighet får medhold, eller den blir tatt delvis til følge, eller den blir ikke tatt til følge og kommunen får medhold. Logistisk regresjon vil dermed være nærliggende å gjøre, siden avhengig variabel ikke er kontinuerlig, eller er på intervallnivå eller høyere. Ottar Hellevik argumenterer imidlertid for at lineær regresjon kan brukes også når variablene er dikotome. Han mener funnene blir mer intuitive for tolkning, og at analysene viser de samme sammenhengene om de gjøres logistisk eller lineært (Hellevik 2009:59). Argumenter om at signifikanstestene blir feil når dikotome variabler testes med lineær regresjon, tilbakeviser Hellevik (2009:62) med en sammenligning av logistisk og lineære analyser, og finner at forskjellene i signifikansnivå er minimale. En regresjonsanalyse er en modell, og en forenkling av virkeligheten. Det er sjelden at forutsetninger for regresjonsmodellene oppfylles fullt ut når man forsøker å analysere virkeligheten. Det viktige er å være klar over forenklingene analysemetoden innebærer.

Hvilken regresjonsanalyse som er den beste i dette tilfelle, er det altså faglig uenighet om. På bakgrunn av synspunktene til Hellevik (2009) velger jeg å gjøre lineær regresjonsanalyse. Hensikten er å undersøke om de enkelte uavhengige variablenes effekter på utfall av innsigelsen forandres når alle variablene settes sammen i samme analyse. Dette er enklere og mer hensiktsmessig med lineær regresjon, der man enkelt kan se den prosentvise endringen effekten av en forklaringsvariabel (x) har på utfallet (y). Avhengig variabel dikotomiseres til 0 og 1 (dette vil bli forklart nærmere nedenfor) og koeffisientene kan dermed enkelt tolkes som prosent. Dermed er det greit å sammenligne effektene direkte med fordelingene i krysstabellene uten omregning. Dette er årsaken til at lineær regresjon gjøres. Multinomisk logistisk regresjon er imidlertid også gjort for å undersøke om denne ville gi resultater som ville avvike fra resultatene fra den lineære regresjonsanalysen. Sistnevnte analyse presenteres i vedlegg.

Krysstabellene og bivariate lineære regresjonsanalyser viser det samme når variablene er kodet likt. Det vil derfor bli gjort bivariate regresjoner og sammenligninger med effekten de uavhengige variablene har i den bivariate analysen med effektene de har når det kontrolleres for de andre variablene i den multivariate regresjonen.

Variabler på målenivå under intervallnivå må dummykodes i regresjonsanalyser. Den samme kategoriseringen av variablene som er gjort i krysstabellanalysene, brukes i regresjonsanalysene siden hensikten er å sammenligne effektene. Nærmere om kodingen av variablene i forhold til regresjonsanalysen vil presenteres sammen med analysen, side det er mest hensiktsmessig for å tolke tabellene.

5.7 Intervjuer

I forbindelse med bakgrunnsinformasjon til oppgaven er det gjennomført to informantintervjuer. Den ene som ble intervjuet var Rådmann i en østlands- kommune. Den andre informanten var en ansatt i Planavdelingen i Miljøverndepartementet. Informasjon som kommer fram fra intervjuene danner ikke grunnlag for datamateriale som analysene bygger på i denne oppgaven. De ble gjort for å gi meg et bilde av hvordan innsigelsesinstituttet fungerte i praksis og brukt for å belyse utfall av analysen.

5.8 Validitet

Lund skisserer fire typer validitet i Cook og Campells validitetssystem (Lund 2002:105). At materialet blir testet på ulike måter er hensiktsmessig for å styrke konklusjonsvaliditeten.

Konklusjonsvaliditet, eller slutningsvaliditet, gjelder spørsmålet om sammenhengene er statistisk signifikante og dermed ikke er uttrykk for tilfeldigheter i datamaterialet (Ibid:105). Denne styrkes ved å teste sammenhengene på flere måter. Dette styrker imidlertid ikke den indre validiteten. Indre validitet går på om man kan si at det er et kausalt forhold mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen (ibid:106). Det vil alltid være knyttet usikkerhet til hvilke variabler som forklarer utfallet siden det kan være forhold ved hver enkel avgjørelse som analysen ikke fanger opp. Krysstabeller og regresjonsanalyser sier noe om samvariansen mellom uavhengige og avhengige variabler, altså korrelasjoner. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er et kausalt forhold mellom. Når analysene gjøres, vil den indre validiteten diskuteres under hver hypotese, og det testes for andre mulige forklaringsfaktorer der det lar seg gjøre i datamaterialet. På den måten kan den indre validiteten styrkes.

Ettersom det ikke gjøres et utvalg av innsigelsene som behandles sentralt, er hele populasjonen med i datamaterialet (med unntak av veisaker). Å reflektere over generalisering til populasjonen (ytre validitet) innad i det aktuelle året blir således uaktuelt. Funnene i analysene kan mest sannsynlig si noe om mønsteret i behandlingen av innsigelser som behandles andre år. Hvor mange saker som behandles av Miljøverndepartementet er ganske stabilt, og det er også fordelingen på utfallet av innsigelsene. Antallet enheter varierer med andre ord ikke så mye over tid, og man kan etter alt å dømme generalisere til andre innsigelser behandlet andre år. Å si noe om det lokale selvstyret i det hele, og for eksempel andre departementers tilnærming til det lokale selvstyret, kan vanskelig gjøres på bakgrunn av mønsteret i dette materialet.

Begrepsvaliditet er den fjerde typen validitet, av Lund (2002:106) definert som hvor godt man operasjonaliserer og dermed måler det teoretiske begrepet. Operasjonalisering og begrepsvaliditeten drøftes nærmere, etter hvert som variablene presenteres i de kommende avsnitt.

5.9 Variablene

Avhengig variabel er *utfallet*; om innsigelsen ble tatt til følge, delvis til følge eller ikke til følge,

Uavhengige variabler: *året planforslaget ble fremmet av kommunen, året Miljøverndepartementet behandla saken, hvilke saksfelt planen omhandler, hvilken begrunnelse innsigelsen ble fremmet på bakgrunn av, innsigelsesorgan, politisk parti i*

kommunen, og *innbyggertall* i kommunen. Nedenfor gis en nærmere forklaring av grupperinger og kodinger bak disse variablene.

5.9.1 Utfall

Den avhengige variabelen er utfall av konflikten og den finner jeg i de nevnte brevene. Miljøverndepartementet redegjør for om innsigelsen blir tatt til følge, tatt delvis til følge eller ikke tatt til følge og kommunen får medhold. Dette koder jeg fra 1 til 3 i datasettet, der 1 er tatt til følge, 2 er delvis tatt til følge og 3 er at kommunen fikk medhold. La meg ta et eksempel på koding av utfall fra datamaterialet med innsigelsen til Bergen kommune, *innsigelse til reguleringsplan for Jonsvollskvartalet*, gjennomgått i kapittel 3. Fylkesmannen i Hordaland fremmet innsigelse til reguleringsplanen. Her skriver Miljøverndepartementet følgende: "I medhold av plan- og bygningsloven (1985) § 27-2 nr. 2 annet ledd stadfester Miljøverndepartementet ikke reguleringsplan for Jonsvollskvartalet". Her får innsigelsesmyndighet helt medhold, siden planen ikke kunne godkjennes og *utfall* blir kodet 1.

5.9.2 Begrunnelse for innsigelse og verdiorientering

Hvilken begrunnelse som innsigelse er fremmet på bakgrunn av, kommer også fram i brevene. Disse vil bli kodet i kategoriene: Landskap/Natur og friluftsliv (LNF): Kode 1, Jordvern/landbruk: Kode 2, Strandsone: Kode 3, Vei/jernbane: Kode 4, Kulturminner/kulturvern: Kode 5, Reindrift: Kode 6, Ras/Flom: Kode 7, Støy: Kode 8, Plankvalitet: Kode 9, Trafikksikkerhet: Kode 10, Villrein: Kode 11, Areal Transport: Kode 12, Barn og Unge: Kode 13, Fiskeriinteresser: Kode 14, Forsvaret: Kode 15, Strid med overordna plan: Kode 16, Miljøskade/forurensning: Kode 17, Kostnader: Kode 18, Biologisk Mangfold: Kode 19, og Kystleder, Beredskap og sikkerhet: Kode 20. Med disse grupperingene har jeg tatt utgangspunkt i hvordan Miljøverndepartementet deler inn begrunnelsene, men jeg har lagt til kategoriene miljøskade/forurensning, kostnader biologisk mangfold og kystleder, beredskap og sikkerhet. Begrunnelsene skal videre inndeles, så langt det er mulig, etter materialistiske og postmaterialistiske verdier.

Dette er som nevnt i kapittel 6 ikke helt uproblematisk. Mange hensyn/begrunnelser kan karakteriseres både ut ifra en materialistisk og en postmaterialistisk verdiorientering og dette er utfordrende i forhold til å måle teorien. Dette handler om begrepsvaliditet, som nevnt tidligere. Det går på hvor godt det teoretiske begrepet operasjonaliseres og om det måler det man ønsker å måle (Lund 2002:106). Konflikten rundt innsigelser handler i de fleste tilfeller

om miljøvern og Knutsen (1995:5) påpeker at miljøverdier generelt blir av Inglehart karakterisert som uttrykk for en postmaterialistisk verdiorientering. Problemet med miljøholdninger som utelukkende postmaterialistiske verdier er at ønske om å beskytte miljøet, i mange tilfeller kan være et uttrykk for behov for fysisk eller økonomisk sikkerhet, og ikke nødvendigvis resultat av høyere ordens behov (Knutsen 1995:5). I Ingleharts måling av postmaterialistiske verdier tilhører miljøverdier den estetiske verdigruppen (Knutsen 1995:5). Dette er problematisk ettersom miljøvern i mange tilfeller handler om mye mer enn hva som er pent å se på.

De ulike hensynene i innsigelseskonflikter er ikke i alle tilfellene det man vanligvis karakteriserer som miljøvern. For eksempel er ikke alltid barn og unges interesser, trafiksikkerhet og kulturminnevern det man forbinder med miljøhensyn. Men i alle hensynene er det dilemmaer rundt inndelingen i henholdsvis postmaterialistisk, materialistisk eller blandet verdiorientering. Som en løsning på utfordringene skissert ovenfor, lager jeg derfor tre kategorier, en postmaterialistisk, en materialistisk og en blandingskategori. I den siste kategorien plasseres de begrunnelsene som inneholder postmaterialistiske og materialistiske elementer. Dette gjøres for å bedre kunne operasjonalisere det teoretiske begrepet og styrke målevaliditeten.

I de hensynene som er utfordrende å klassifisere i forhold til verdier, er det nyttig å se hvordan regjeringen begrunner politikken. I de kommende avsnitt vil de vanskelige begrunnelsene gis en mer omstendelig forklaring for hvordan de kategoriseres etter teorien om postmaterialisme. Vern av landbruksarealer er ved første øyekast vanskelig å plassere uten å vite hva som ligger bak. Jordvern begrunnes ofte i brevene med uheldig oppdeling av sammenhengende landbruksarealer, uten at det står hvorfor dette er problematisk. Er dette ut ifra en estetisk vurdering av et vakkert kulturlandskap, eller med tanke på opprettholdelse av landbruksproduksjon ut ifra et matsikkerhets hensyn? Spørsmålet er altså om jordvern er begrunnet i fysisk sikkerhet, effektiv landbruksproduksjon eller estetiske hensyn. I Soria Moria erklæringen står det at landbruket i Norge skal sørge for produksjon av trygg mat, sikre matforsyning og opprettholde sysselsetting og produksjon over hele landet. Men det står også at de ønsker å stimulere til økt beiting for å opprettholde et åpent kulturlandskap (Regjeringen 2005:20). Jordvern og landbruk klassifiseres som materialistisk etter en helhetsvurdering, der jeg mener det er matsikkerhet som er det avgjørende og overordnede hensynet for jordvern.

Areal/Transport er et annet eksempel på hensyn det er vanskelig å kategorisere etter teorien. I retningslinjene fra regjeringene om areal/ transport i planleggingen står det at bebyggelse skal planlegges ut ifra hva som er hensiktsmessig for minst mulig trafikk, i nærheten av

kollektivtrafikkmuligheter, i forhold til gå og sykkelavstander og i forhold til hva som er trafiksikkert (Rundskriv T-5/93). Grønnstruktur, biologisk mangfold og estetikk skal være sentralt i transportplanlegging (ibid). Retningslinjene fokuserer også på effektiv transport, trafiksikkerhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet og helserisiko forbundet med transport av farlig gods trekker i postmaterialistisk retning. Her er både postmaterialistiske og materialistiske elementer, og slike hensyn plasseres i en blandingskategori.

Om vern av biologisk mangfold gir uttrykk for en materialistisk eller en postmaterialistisk verdiorientering er ikke åpenbart, uten å gå inn i begrunnelser for den nasjonale politikken. I første del av St.meld. nr.42 om biologisk mangfold blir vern av biologisk mangfold knytta til en *direkte bruksverdi* som handler om å bruke det biologiske mangfoldet som grunnlag for matproduksjon, medisiner og byggverk (St.meld. nr.42(2000-2001). Og for å forhindre flom, tørke og ras. Her blir det også nevnt som grunnlag for rekreasjon og friluftsliv. Førstnevnte har klare materialistiske trekk, mens sistnevnte argumenter vitner om en postmaterialistisk verdiorientering. Videre beskrives vern av det biologiske mangfoldet gjennom en immateriell bruksverdi som handler om å verne arter for kommende generasjoners livskvalitet, og å ta vare på landskap og natur som en del av vår kulturarv og opplevelsesverdi (ibid). Dette perspektivet vitner også om en postmaterialistisk verdiorientering. Hensynet til biologisk mangfold plasseres derfor i blandingskategorien

Mange innsigelser i datamaterialet er begrunnet med hensynet til reindrift. Dette handler om å ta vare på en sårbar næring, og bevaring av den samiske kulturen som er nært knyttet til denne næringen. Å ta vare på en næring for som sikrer økonomisk sikkerhet for de som driver den, har materialistiske elementer. Men dette handler også om å ta vare på en tradisjon og kulturen til en urbefolkning som minner lite om fysisk og økonomisk trygghet. Inglehart sier lite om vern av urbefolkning. Han beskriver imidlertid om vern av utsatte gruppers rettigheter, som for eksempel homofiles rettigheter, som en del av en postmaterialistisk verdiorientering. Videre kan det å bevare den samiske kulturen og samisk egenart begrunnes ut ifra behov for tilhørighet og selvrealisering. Vern av samiske tradisjoner har derfor også klare postmaterialistiske trekk. Innsigelser begrunnet med reindrift plasseres dermed i blandingskategorien.

Barn og unges interesser er en begrunnelse som i noen tilfeller blir brukt for innsigelse. Dette handler om at planleggingen skal tilrettelegge for aktivitet og skape omgivelser som legger til rette for fantasifull lek og samhold (Rundskriv t-2/2008). Dette er et eksempel der det er enkelt å plassere hensynet som postmaterialistisk siden det går på livskvalitet og tilhørighet som er sentralt i teorien om postmaterialisme.

Miljøargumentasjonens tvetydighet kommer til uttrykk i eksempelet med Fylkesmannens innsigelse til parkeringsplasser og næringsbygg i Bergen sentrum. Kommunen har interesser av å tilrettelegge for parkeringsplasser for næringsutvikling, mens Fylkesmannen innsigelsesbegrunnelse er det nasjonale målet om å begrense biltrafikk for å redusere forurensning. Innsigelsen begrunnes med Bergens store problemer med luftkvaliteten og lokal forurensning, samt med nasjonal politikk om å redusere klimagassutslipp. Fylkesmannen mener parkeringsplasser vil legge til rette for økt bilbruk, og mener antall parkeringsplasser må bli færre i planen, for at den kan vedtas. Denne innsigelsen blir kodet 17 (Miljøskade/forurensning). Her må det gjøres en vurdering om det er det globale klima som er den avgjørende for Miljøverndepartementet, eller om det er lokal forurensning. Jeg syntes det virker rimelig å anta at det er luftkvaliteten lokalt i Bergen som veier tyngst i Miljøverndepartementets begrunnelse. I brevet står det ”Fylkesmannen i Hordaland har innsigelse til reguleringsplanen med begrunnelse i rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging med vekt på luftforurensning og trafikale hensyn”. Miljøskade/forurensning har både materialistiske og postmaterialistiske elementer og denne innsigelsen vil klassifiseres som dette.

De materialistiske hensynene er:

- Jordvern/landbruk (matsikkerhet, økonomisk sikkerhet)
- Vei/jernbane (fysisk sikkerhet)
- Ras/flom (fysisk sikkerhet)
- Trafikksikkerhet (fysisk sikkerhet)
- Fiskeriinteresser (økonomisk sikkerhet)
- Forsvaret (fysisk sikkerhet)
- Kostnader (økonomisk sikkerhet)
- Kystled/beredskap/sikkerhet (fysisk sikkerhet)

Blanding, men både materialistiske og postmaterialistiske elementer

- Reindrift (økonomisk sikkerhet og livskvalitet)
- Areal/transport (redusere klimagassutslipp/fysisk sikkerhet)
- Miljøskade/forurensning (livskvalitet/fysisk sikkerhet)
- Biologisk mangfold (estetikk, livskvalitet og fysisk sikkerhet)

Postmaterialistiske hensyn

- Natur/landskap/friluftsliv (selvrealisering, estetikk)
- Strandsone (selvrealisering, estetikk)
- Kulturminner/kulturvern (estetikk/livskvalitet)
- Villrein (estetikk)
- Støy (livskvalitet)
- Barn og unges interesser (tilhørighet, selvrealisering, livskvalitet)

5.9.3 Kommuneklassifisering etter sentralitet

Hypotesen om betydningen av kommunenes avstand til sentrum bygger på Rokkans sentrum-periferi teori. Denne teorien vektlegger en sosiokulturell motsetning der kulturen på bygdene og Utkant-Norge er i konflikt med kulturen på det sentrale Østlandet og i de store byene. Rokkans sentrum/periferi-konflikt har rot i de kulturelle motsetningene i forhold til språk, avhold og kristendom. Når kommune i datasettet blir klassifisert etter sentralitet brukes Statistisk Sentralbyrås kommuneklassifisering etter sentralitet (SSB 2001:22). Denne bygger på sentralstedsteorien som er en økonomisk og geografisk inndeling og legger fysisk avstand til handelssentrum til grunn for sentralitet (Rasmussen 1977:39). Klassifiseringen bygger med andre ord ikke på kulturelle motsetninger på den måten som Rokkans sentrum-periferi teori gjør. Dette er en svakhet ved operasjonaliseringen og målevaliditeten.

Kommuneklassifiseringen er fra 1990 og til grunn ligger kommunenes geografiske beliggenhet i forhold til senter med sentrale funksjoner som post og bank. Til grunn for avstand ligger veiavstand til et sentrum, reise med kollektivtransport og rutefrekvenser. Raskest reisemåte (uten fly) er det som blir brukt som mål (SSB 2001:22). Variabelen kodes fra 1 til sju, der 1 er det mest usentralt og sju det mest sentrale. Informasjon om hva som ligger til grunn for hver enkelt kategori finnes i vedlegg 1.

Eksempelet om parkeringsplasser ved Jonsokskvartalet i Bergen sentrum, er i Bergen kommune, som er klassifisert som mest sentral (kat 7). En klassifisering av kommunene etter sentralitet som i likhet med teori vektla kulturelle faktorer som språk, avhold og religion ville vært mer i tråd med Rokkans teori. Men dette ville vært en tids- og ressurskrevende jobb som ville vært for krevende innenfor rammen av en masteroppgave. Derfor brukes SSB sin klassifisering av kommunen, som er en veletablert kommuneklassifisering, på tross av sine svakheter i denne sammenhengen.

5.9.4 Årstall planen ble fremmet og ordførerparti i kommunen

I brevene kommer det som oftest fram når planforslaget ble fremmet i kommunen. Grunnen til at dette er interessant er for å se hvilket parti som hadde makten i kommunen når planen ble utarbeidet. Planen har i mange tilfeller vært oppe til behandling i kommunestyret flere ganger, og ulike partier kan dermed ha hatt innflytelse på planen. Men jeg velger siste gangen planen ble vedtatt i kommunestyret som år for hvilket parti som hadde ordføreren.

Informasjonen er i brevene på Miljøverndepartementets nettsider. Året den ble behandlet av Miljøverndepartementet står også i brevene. Innsigelsen til Bergen kommune ble for eksempel vedtatt i 2009. Dette året er ikke så viktig i seg selv, men det som er viktig, er hvilken kommuneperiode den ble vedtatt i. Politisk parti blir kodet etter følgende koding: Rødt 1, SV 2, Ap 3, Sp 4, V 5, Krf 6, H 7, Frp 8, Fellesliste 9, Lokal liste 10. I eksempelet fra Bergen hadde Frp ordfører i 2009 da planen ble vedtatt (kode 8). At ordførerparti blir brukt som indikator på partiet med mest innflytelse når kommunestyre vedtar planen, er ikke nødvendigvis dekkende for de lokale maktforholdene. En bedre operasjonalisering kunne vært å gå inn å sett hvordan partiene stemte over vedtaket, men det er vanlig i annen forskning å bruke ordførerparti som mål på største parti i kommunen. Ordførerparti er lett tilgjengelig informasjon, og er tids- og ressursbesparende.

5.9.5 Miljøvernminister

For å vite hvem som var miljøvernminister når innsigelsen ble behandlet, må året innsigelsen ble behandlet, tas med. Dette står øverst i brevet på Planavdelingens nettsider. Innsigelsen til Bergen kommune ble behandlet i 2011, når Erik Solheim fra SV var miljøvernminister.

5.9.6 Innbyggertall

Planfaglig kompetanse i kommunen er en potensiell forklaringsfaktor på utfallet av innsigelser. Rapporter der kompetanse i kommunen er kartlagt viser at mer befolkningsrike kommuner har bedre planfaglig kompetanse enn mindre kommuner. I mangel av en helhetlig oversikt over den planfaglige kompetansen i kommunen operasjonaliserer jeg derfor kompetanse i forhold til innbyggertall med en forventning om at jo mer folkerike kommuner, jo mer medhold vil kommunen få hos Miljøverndepartementet. Innbyggertall blir delt inn i sju kategorier etter SSBs kategorisering.

Kat 1: 0-1999 innbyggere

Kat 2: 2000-4999 innbyggere

Kat 3: 5000-9999 innbyggere

Kat 4: 10 000-19 999 innbyggere

Kat 5: 20 000-49 999 innbyggere

Kat 6: 50 000-299 999 innbyggere

Kat 7: 300 000-600 000 innbyggere

5.9.7 Saksfelt

Hvilket tema planen, og dermed innsigelsen gjelder, er kodet for å kunne gi et bakgrunnsbilde. Dette har jeg kalt *saksfelt*. *Saksfelt* må ikke blandes med *begrunnelse for innsigelse*. I innsigelsen til Bergen kommunes plan om parkeringsplasser og næringsbygg vil *saksfelt* være næring og handel (kode2), mens *begrunnelsen* for innsigelse er miljøskade/forurensning. Her har jeg laget 12 ulike kategorier: Miljøvern: Kode 1, Landbruk: Kode 2, Næring og handel: Kode 3, Kultur og idrett: Kode 4, Fisk og Kyst: Kode 5, Forsvar og sikkerhet: Kode 6, Samferdsel: Kode 7, Olje og energi: Kode 8, Barn og unge: Kode 9, Kommuneteknisk innretning/ skole, barnehage, eldreboliger: Kode 10, Fritidsboliger/småbåthavn: Kode 11 og Boligbygging: Kode 12.

5.9.8 Innsigelsesorgan

Også som bakgrunnsinformasjon, og fordi det er interessant i seg selv hvem som fremmet innsigelsen, kodes innsigelsesorgan. De ulike innsigelsesmyndighetene har følgende koder: Fylkesmannen: Kode 1. Fylkeskommune: Kode 2. Nabokommune: Kode 3. Fylkeslandbruksstyre: Kode 4. Statens veivesen: Kode 5. Riksantikvaren: Kode 6. Reindrifftsforvaltningen: Kode 7. Statens landbruksforvaltning: Kode 8. Fiskeridirektoratet: Kode 9. Jernbaneverket: Kode 10. Forsvarsbygg: Kode 11. Sysselmannen på Svalbard: Kode 12. Innsigelsen i Bergen var fremmet av Fylkesmannen, derfor fikk den kode 1.

6 Analysekapittel

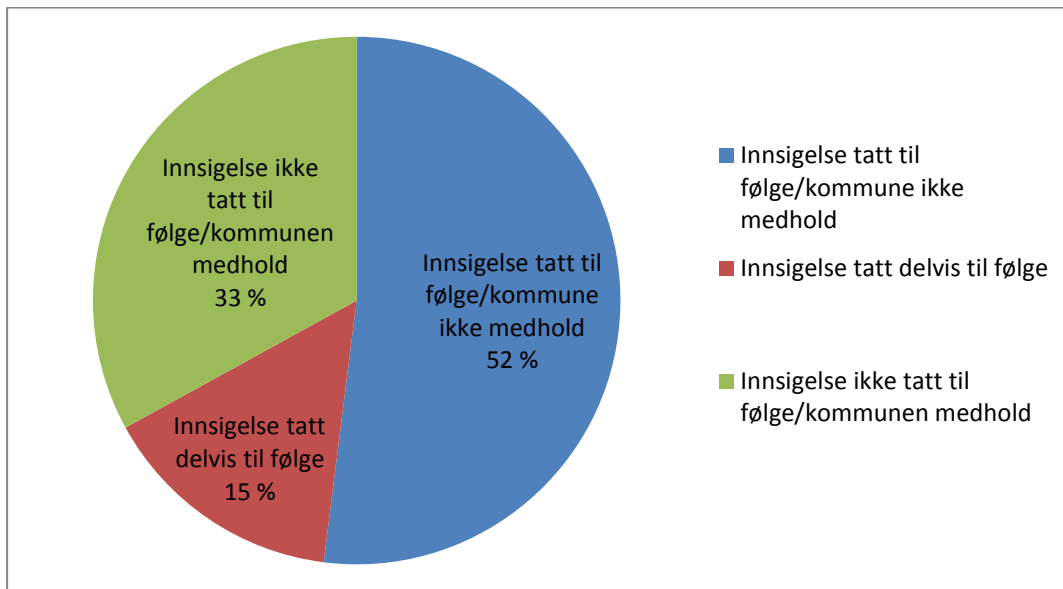
I dette kapittel skal materialet presenteres i tabeller. Det vil bli gitt generell oversikt over fordelinger på variabler og hva datamaterialet viser etter ulike bivariate analyser, men først og fremst vil funn i forhold til hypotesene bli presentert og diskutert. Først vil jeg starte med en generell beskrivelse av variablene. Deretter vil hver hypotese gjennomgå i den rekkefølgen de er presentert under teoridelen. Til slutt samles alle forklaringsvariablene i en regresjonsanalyse som kommenteres og diskuteres opp mot de øvrige krysstabellanalysene.

6.1 Beskrivelse av datamaterialet

For å gi et mer helhetlig bilde av datamaterialet over innsigelser vil først fordelinger på enkeltvariabler presenteres. Enhetene i datamaterialet er innsigelser. Det er til sammen 266 innsigelser fra 2003 til september 2005, og fra 2009 til og med 2011. I gjennomsnitt behandlet Miljøverndepartementet 44 innsigelser i året. I 2009 er det 64 innsigelser i datasettet, mens i 2011 var det 33, så det varierer fra år til år.

6.1.1 Utfall av innsigelsene

Innsigelsesmyndighet får medhold av Miljøverndepartementet i 138 av de 267 innsigelsene, som er rundt halvparten av sakene (52 prosent). Innsigelsen blir delvis tatt til følge i 41 saker, det vil si i 15 prosent av innsigelsene. Innsigelsen blir ikke tatt til følge, og kommunen får medhold, i 88 innsigelser, som er 33 prosent av alle innsigelser.



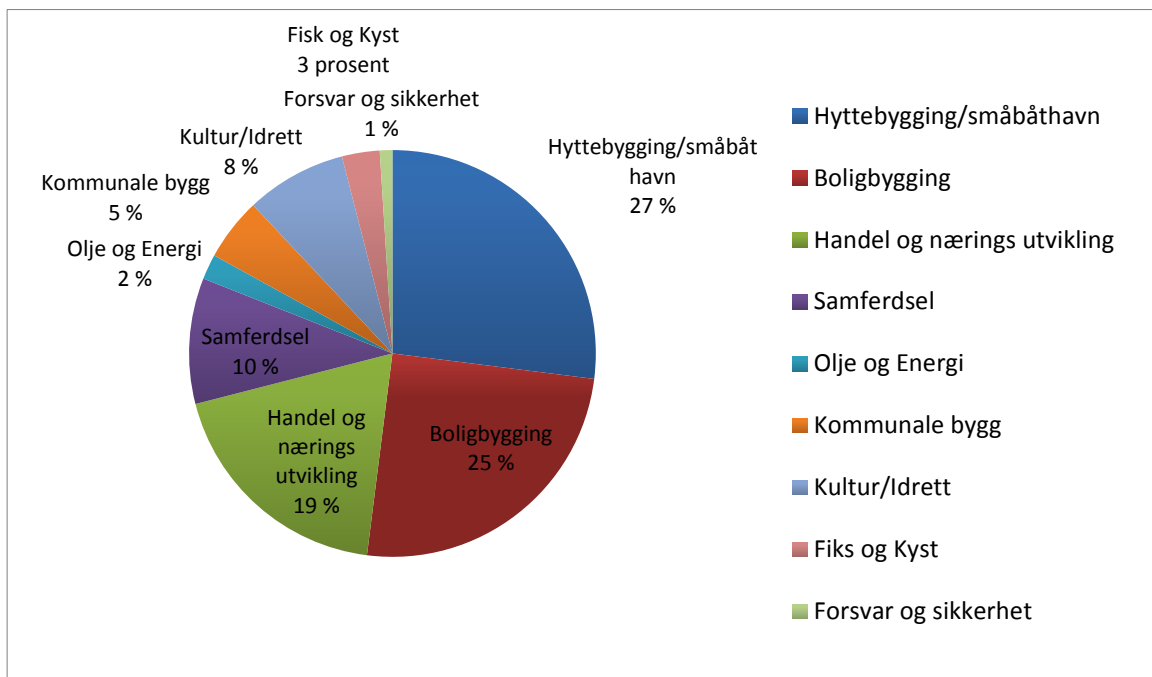
Figur 6.1. Miljøverndepartementets behandling av innsigelser 2003-2005 og 2009-2011

Diagrammet viser at innsigelsesmyndighet får medhold i litt over halvparten av innsigelsene. Det er altså en stor andel av sakene innsigelsesmyndighet ikke får medhold i. Innsigelsesinstuttet er et statlig styringsmiddel ovenfor kommunen, og man ville muligens forvente at staten i flere enn halvparten av sakene var ”enig med seg selv”.

Dette diagrammet viser fordelingen på den avhengige variabelen i analysen som er utfallet av innsigelsen etter avgjørelse hos Miljøverndepartementet. I analysene av potensielle forklaringer, vil hvor vidt, og hvor mye, prosentfordelingene avviker fra denne fordelingen, si noe om det er en sammenheng mellom avhengig variabel og forklaringsvariabel. Jo nærmere fordelingen på avhengig variabel, jo mindre er sammenhengen mellom forklaringsvariabelen og utfallet av innsigelsen.

6.1.2 Saksområdet innsigelsen er knyttet til

Når innsigelsene blir kodet i datamaterialet, blir informasjon som ikke går direkte på hypotesene i oppgaven også tatt med. Planens saksfelt, om det er snakk om boligutbygging, hyttebygging, golfbane eller veiplaner, blir dokumentert.

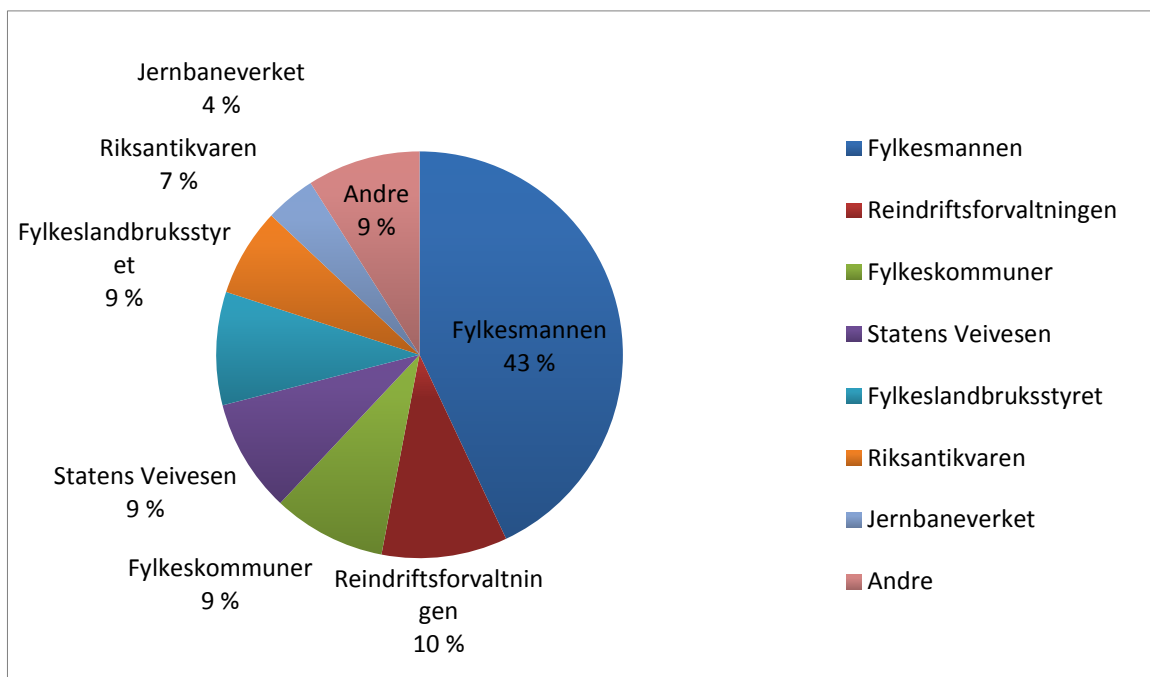


Figur 6.2. Innsigelsler til Miljøverndepartementet etter planer og innsigelsens saksområde

Litt over halvparten av innsigelsene som blir behandlet av Miljøverndepartementet, er knyttet til planer om boligbygging og hyttebygging, fordelt med 25 prosent på boligbygging og 27 prosent på hyttebygging og småbåthavner. 19 prosent av innsigelsene i datamaterialet er til planer om nærings- og handelsutvikling. Eksempler kan være campingplass, kontorbygg, planer om bygging av alpintenter og/ eller handelsvirksomhet. 10 prosent av innsigelsene går på samferdselsplaner, som i hovedsak er veibygging, men også jernbaneplaner.

6.1.3 Innsigelsesorgan

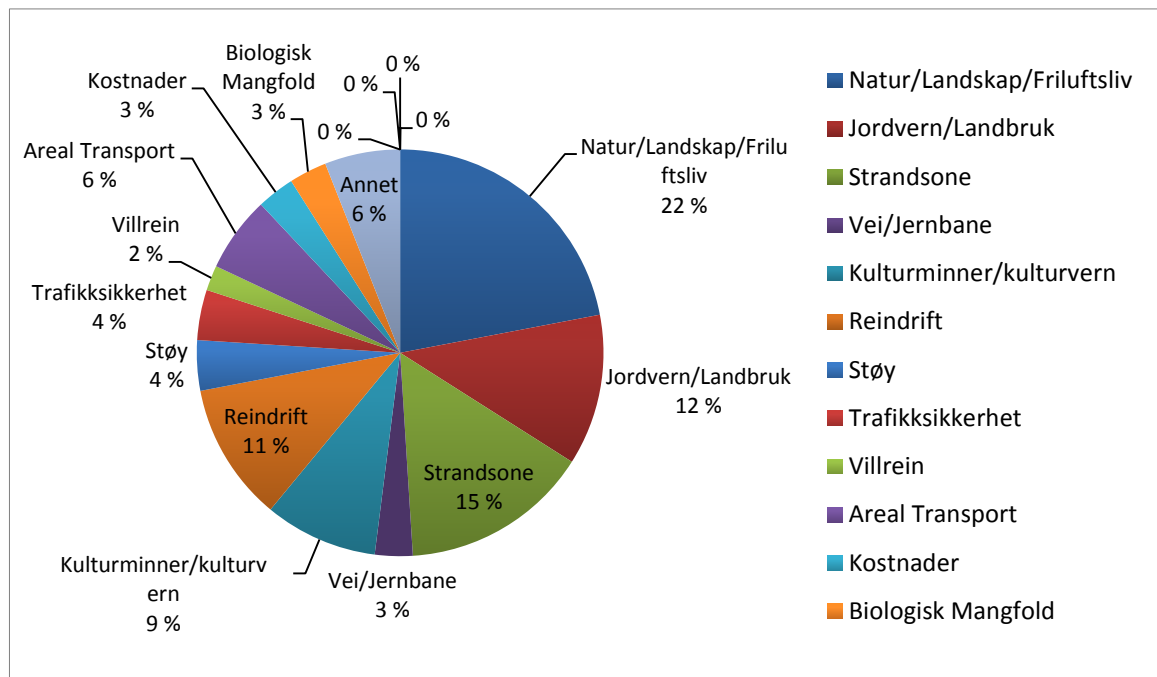
Flest av innsigelsene er fremmet av Fylkesmannen (43 prosent). Innsigelsler fremmet av Fylkesmannen kommer hovedsakelig fra Miljøavdelingen hos Fylkesmannen. Deretter følger Reindriftsforvaltningen, som hovedsakelig er områdestyret i fylker med reindrift, med 10 prosent av innsigelsene. Statens Veivesen, Fylkeskommunen og Fylkeslandbruksstyret står for 9 prosent hver av alle innsigelsler behandlet av Miljøverndepartementet.



Figur6.3. Innsigelser til Miljøverndepartementet etter innsigelsesorgan

Fylkesmannen, ved Miljøvernavdelingen, får medhold i 53 prosent av innsigelsene som er fremmet, mens kommunen får helt medhold i 31 prosent av disse innsigelsene. Dette avviker lite fra den generelle fordelingen. Jernbanelverket, derimot, får medhold i hele 70 prosent av sine innsigelser, mens Riksantikvaren får medhold i kun 39 prosent. Ellers er det ikke noe særlig avvik fra den generelle tendensen der, som nevnt, rundt halvparten av innsigelsene blir tatt til følge av Miljøverndepartementet.

6.1.4 Innsigelsesbegrunnelse



Figur 6.4. Innsigelser til Miljøverndepartementet etter begrunnelse

Kakediagrammet viser at flest innsigelser, 22 prosent (59 innsigelser) ble begrunnet ut ifra hensyn til natur, landskap eller friluftsliv. Slike innsigelser er for eksempel fremmet for å forhindre utbygging i attraktive friluftsområder i nærmiljøet, nær vassdrag eller i urørte fjellområder. Hensynet til allmenn ferdsel langs sjøen og vern av strandsonen ble brukt som begrunnelse for 39 innsigelser (15 prosent). De fleste av disse gjelder hyttebygging langs kysten, og noen planer om boligbygging. Innsigelser begrunnet ut i ifra hensynet til landbruk og vern av matjord utgjør 12 prosent av datamaterialet. Her kan det være snakk om planer om å bygge vei over jorder der det dyrkes korn, eller ønske om å drive annen næring på landbruksarealer. Uheldig oppdeling av sammenhengende dyrka mark blir ofte bruk som begrunnelse for innsigelse, og blir av Miljøverndepartementet vektlagt som begrunnelse for at innsigelse blir tatt til følge.

Innsigelser begrunnet i vei- og jernbanehensyn utgjør 3 prosent av innsigelsene. Disse sakene skiller seg ut ettersom innsigelsesmyndighet, som for det meste er Statens Veivesen og Jernbaneverket, får medhold i hele 89 prosent av tilfellene. Kommunen får medhold i resterende 11 prosent. Kommunen får derimot medhold i 75 prosent av innsigelser begrunnet i hensyn til god arealforvaltning i forhold til transport (6 prosent av innsigelsene). Eksempler på slike planer kan være boligbygging som er lite hensiktsmessig i forhold til kollektivknutepunkter eller parkeringsplasser som vil legge til rette for økt bilbruk og økt

klimagassutslipp. I slike saker er Miljøverndepartementet mindre villig til å gå i mot det lokale selvstyre. I kulturminneverninnsigelser får også kommunen medhold i relativt mange saker med (56 prosent). Vern av gravhauger eller historiske bygninger er eksempler på saker med slike innsigelsesbegrunnelser.

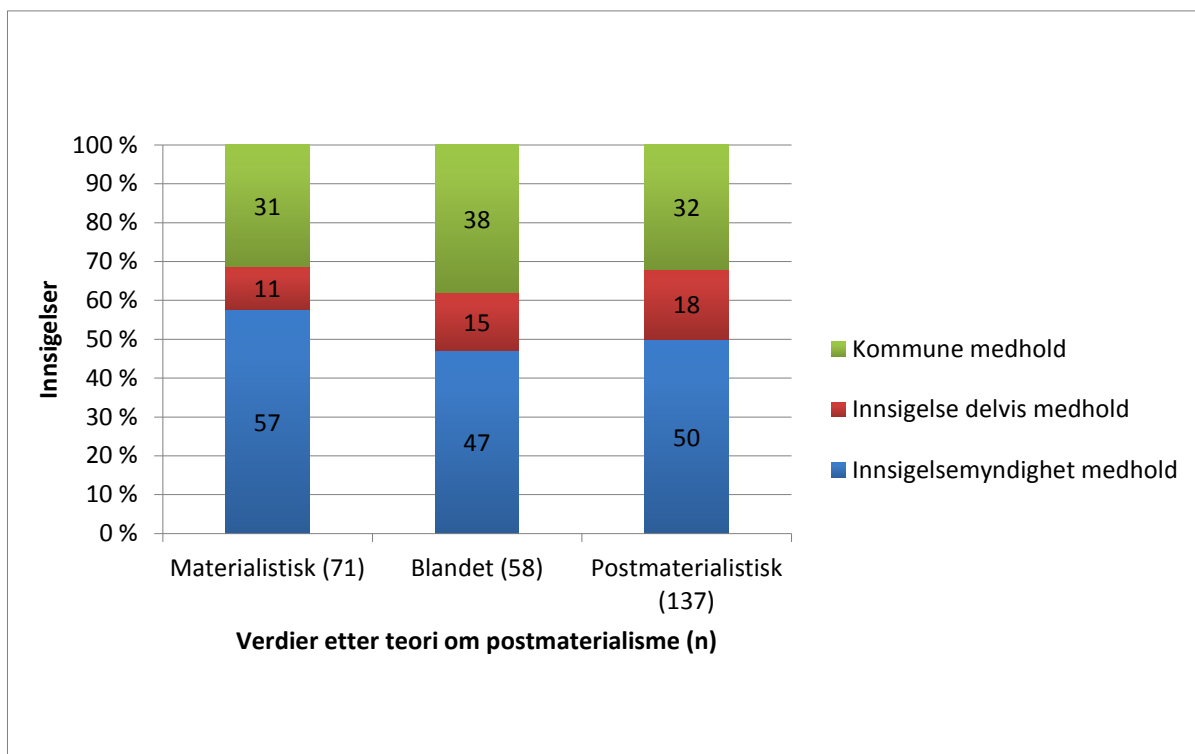
6.2 Analyser

I denne delen skal analysene presenteres og diskuteres i den rekkefølgen hypotesene er presentert. Først vil hver enkelt hypotese testes med krysstabeller, før alle variablene analyseres samtidig i en lineær regresjonsanalyse.

6.2.1 Utfall av innsigelser og postmaterialisme

Nå skal jeg starte med å undersøke spørsmålet om verdiers forklaringskraft på utfallet av innsigelsene. Tidligere utledet hypotese om postmaterialisme, innebærer at innsigelsesmyndighet hyppigere får medhold dersom innsigelsen er begrunnet ut ifra en postmaterialistisk verdiorientering. Med andre ord, hensyn begrunnet ut ifra estetikk, livskvalitet, menneskelig fellesskap og selvrealisering. Postmaterialistiske begrunnelser for å oppheve planvedtak er for eksempel vern av natur og landskap og tilrettelegge for friluftsliv, ønske om å opprettholde fri ferdsel langs kysten, tap av kulturminner som gravhauger og helleristninger, eller vern av villrein og andre sårbare arter. Ut ifra teorien er det interessant å undersøke om det er slike verdier som blir ivaretatt i større grad, enn materialistiske verdier, når Miljøverndepartementet avgjør innsigelser. Materialistiske begrunnelser er for eksempel hensyn til jordvern, trafikkikkerhet, hinder for vei og jernbanebygging og fare for ras og flom. At Miljøverndepartementet forventes å innta en postmaterialistisk posisjon i møte med kommunen, er fordi departementet er et resultat av ”den nye politikken” som kom på 70 tallet der vern av miljø og natur ble viktig. Den postmaterialistiske verdiendringen som skjer i samfunnet ettersom befolkningen vokser opp under trygge forhold, kan settes i sammenheng med utviklingen av et større fokus på miljøvern. Det som skal testes er om det stemmer at Miljøverndepartementet støtter postmaterialistisk verdier i møte med materialistiske verdier. Ut ifra teorien forventes det at når innsigelsen er begrunnet postmaterialistisk vil innsigelsesmyndighet få mer medhold enn om innsigelsen er begrunnet materialistisk. Spørsmålet er om postmaterialistiske verdier får mer medhold av Miljøverndepartementet?

Stolpediagrammet nedenfor viser prosentfordelingen mellom verdier som legges til grunn for innsigelsen og hvem som får medhold i konflikten.



Figur 6.5. Miljøverndepartementets behandling av innsigelse og verdier til grunn for innsigelse, i prosent

De teoretiske forventningene blir ikke innfridd. Når innsigelsen er begrunnet postmaterialistisk får ikke innsigelsesmyndighet medhold i flere saker enn materialistiske eller blandingskategorien. Jeg ville forventet at når innsigelsen er begrunnet postmaterialistisk ville innsigelsesmyndighet få medhold i betydelig flere saker, og at kommunen ville få mer medhold dersom innsigelsen var begrunnet materialistisk. Tendensen er heller motsatt; er innsigelsen begrunnet materialistisk får innsigelsesmyndighet medhold i nærmere 60 prosent. Tendensen er imidlertid ikke sterk, og prosentfordelingene ovenfor viser nærmest ingen sammenheng mellom hvilke verdier som støttes av departementet. Når innsigelsen er begrunnet ut ifra en postmaterialistisk verdiorientering får innsigelsesmyndighet medhold 50 prosent av sakene, og avviker dermed ikke nevneverdig fra gjennomsnittet (52 prosent). Innsigelser som er begrunnet både postmaterialistisk og materialistisk (blandet) viser heller ikke en slik sammenheng. Dette viser at i avveiningen Miljøverndepartementet gjør om lokaldemokratiet må vike for nasjonal politikk, er materialistiske hensyn vel så utslagsgivende som postmaterialistiske hensyn. Hypotesen om at postmaterialistiske verdier får mer støtte enn materialistiske, får på bakgrunn av dette ikke støtte av funnene her. Hvilke verdier som ligger til grunn for innsigelsen forklarer altså ikke om kommunen får medhold eller ikke når Miljøverndepartementet avgjør innsigelser.

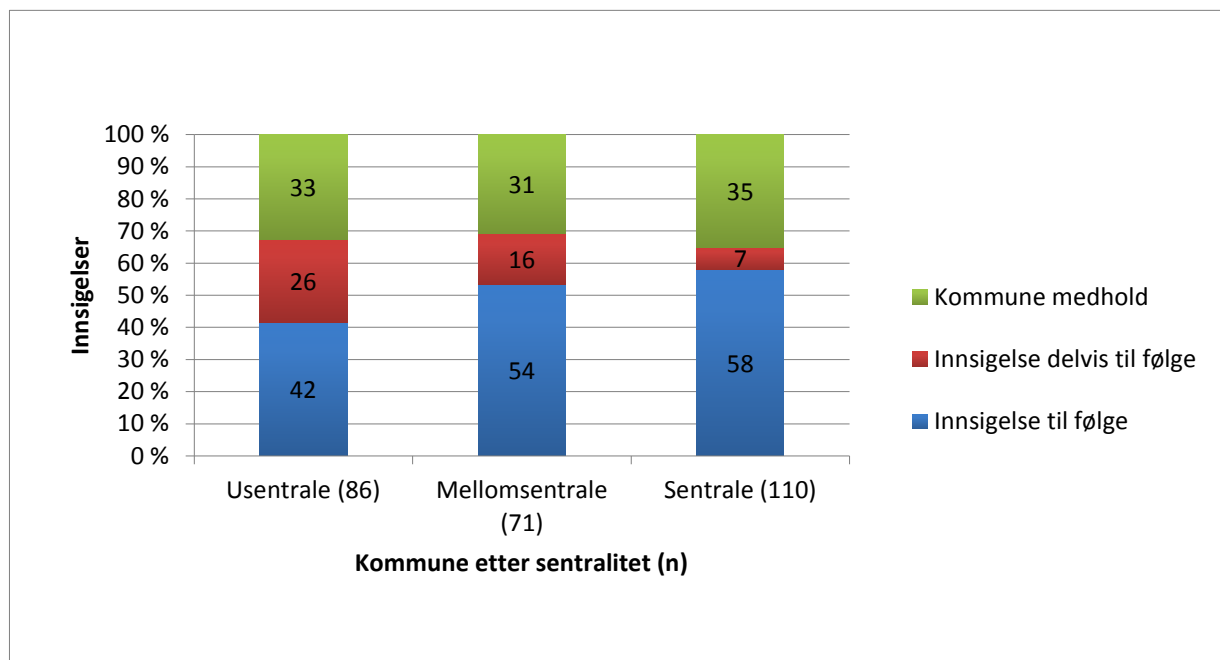
I en krysstabell over innsigelsesbegrunnelse, uten at de er karakterisert etter verdiorienteringer, og utfallet av innsigelsen, kommer det fram at i innsigelser som vei og jernbane får innsigelsesmyndighet medhold i hele 89 prosent av innsigelsene. Vei og jernbane er karakterisert som materialistisk. Innsigelser på bakgrunn av kulturminnevern, som er karakterisert som postmaterialistisk, får kommunen medhold i 57 prosent av innsigelsene, 24 prosent mer enn det kommunen gjennomsnittlig får medhold (33 prosent). Slike saker forklarer hvorfor ikke Miljøverndepartementet kan karakteriseres som postmaterialistisk i sitt møte med kommunen, og vektlegger vel så gjerne hensyn som har med materielle behov som fysisk og økonomisk trygghet.

Problemet med teorien om postmaterialisme slik den brukes her i forhold til miljøhensyn er som nevnt flere. Inglehart mener han fanger opp en bredere verdiorientering når han måler postmaterialisme, og mener miljøholdninger er en del av en postmaterialistisk verdikultur. Når Miljøverndepartementet verner om landskap og natur for å legge til rette for friluftsliv og rekreasjon, eller verner bygg ut i fra estetiske hensyn vitner dette, som Inglehart også mener, om en postmaterialistisk verdiorientering. Vektlegger de på den andre siden jordvern ut ifra et matsikkerhetsperspektiv, vern av det biologiske mangfoldet på bakgrunn av at det er livsnødvendig for menneskers eksistens og livs grunnlag, for mat, medisiner og som byggematerialer, handler det om grunnleggende behov i Maslows behovspyramide. Dermed er det materialistiske verdier.

6.2.2 Utfall av innsigelser og kommunene klassifisert etter sentralitet

Det neste spørsmålet som skal undersøkes er om kommunens geografiske avstand til sentrum kan forklare utfallet i plankonfliktene og har utgangspunkt i konflikten mellom sentrum og periferi i Norge. Den sentrale kulturen settes i forbindelse med en urban, unorsk og fremmed maktelite, som ikke forstår seg på det som foregår ute i distriktene. At staten, som representerer denne kulturen, skal blande seg borti hvordan kommunene forvalter sine områder og ressurser, blir mange ganger sett på som provoserende i Distrikt-Norge. Teorien innebærer at jo lengre unna man kommer fra det sentrale Østlandet, jo mer vil folk være kritiske til maktutøvelse fra nasjonale myndigheter med tilhørighet i den sentrale Oslo-kulturen. Denne opposisjon til den sentrale ”maktelites” styring, vil kunne gjøre at perifere kommuner vil stå mer på sine krav, og vil være mindre føyelige når det fremmes innsigelse. Derfor antar jeg at når disse planene behandles nasjonalt, vil de være mer i strid med nasjonal politikk enn i tilfeller for sentrale kommuner, og blir sjeldnere godkjent av

Miljøverndepartementet. Spørsmålet er med andre ord: Får perifere kommuner mindre medhold enn sentrale kommuner når innsigelsene behandles av Miljøverndepartementet?



Figur6.6. Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelse og kommunens sentralitet, i prosent

Diagrammet ovenfor viser at dette ikke tilfelle. Kommunen får medhold i overkant av 30 prosent av innsigelsene enten kommunen er usentrale, mellomsentrale eller sentrale. Men oversiktene viser at andelen innsigelser der innsigelse delvis blir tatt til følge, synker med sentralitet. Følgelig får innsigelsesmyndighet medhold i flere innsigelser i sentrale kommuner. Så sentrale kommuner blir i større grad imøtegått av Miljøverndepartementet, stikk i strid med de teoretiske forventningene. Det er en tendens til at jo mer sentral kommunen er jo mer blir innsigelse *tatt til følge*. Analysen viser at i innsigelser i perifere kommuner blir flere tatt *delvis til følge*, mens det er mer enten eller i sentrale kommuner. Hypotesen om at sentrale kommuner får mer medhold enn perifere kommuner støttes ikke av funnene i analysen.

I samtale med Rådmann i en kommune mente vedkommende at i sentrale og urbane kommuner er Miljøverndepartementet mye strengere med å følge nasjonal politikk, nettopp fordi utbyggerpresset er så mye større her (Rådmann 2012[intervju]). For eksempel påpekte han at hensynet om å ta vare på strandsonen og bevare friluftsarealer blir etterfulgt mye nøyere i indre Oslofjord, enn andre steder i landet. Tendensen er at innsigelsesmyndighet hyppigere får medhold i sentrale kommuner, enn i usentrale kommuner, og presset på arealet i sentrale områder kan være en forklaring på at disse kommunene behandles strengere (Rådmann 2012[intervju]). Dette kan forklare hvorfor sentrale kommuner får mer medhold,

men det utelukker ikke en sentrum- periferikonflikt. Derfor kunne det vært spennende å undersøke teorien på en litt annen måte.

Som nevnt forventer jeg at perifere kommuner er mer skeptisk til den sentrale kulturen. Derfor vil perifere kommuner være mindre føyelige ovenfor statlig innblanding, og stå mer på sine standpunkter, enn sentrale kommuner, som jeg trodde ville gjøre at de får mindre medhold av Miljøverndepartementet. Men analysen bekreftet ikke dette. Perifere kommuner får *mer* støtte av Miljøverndepartementet enn det sentrale kommuner får. For å undersøke om perifere kommuner er mer ”trassige” i møte med innsigelse, og vanskeligere tilpasser seg, kan man studere dette på en annen måte. Det ville vært interessant å se på forholdet mellom *alle innsigelser* fremmet mot kommunene i utgangspunktet (nivå 1, jmf tabell fra tidligere), og trekke fra andelen innsigelser som ikke lar seg løse gjennom mekling eller dialog lokalt (nivå2), og *innsigelsene som behandles sentralt* (nivå 3). Dette vil på en bedre måte teste om perifere kommuner står mer på sitt og nekter å føye seg gjennom dialog og mekling. Jeg vil på den måten undersøke om perifere kommuner er mer i opposisjon til statlig styring, enn sentrale kommuner. Er det slik at en større prosentandel innsigelser fra perifere kommuner når helt opp til siste nivå, enn det som er tilfelle for sentrale kommuner?

For å undersøke dette trengs en oversikt over alle innsigelser fremmet til kommunene i nivå 1 fordelt etter sentralitet. Dette sammenlignes så med den prosentvise andelen der innsigelse opprettholdes gjennom nivå 2 (dialog), og avgjøres nasjonalt⁴. Tabellen nedenfor viser forholdet mellom antall innsigelser i de tre plan-nivåene i 2009. Kommunene er delt inn etter sentralitet (jmf SSBs 1990 inndeling, kap 5.9.3). Dette fungerer som en stikkprøve, siden det bare er innsigelser fremmet til kommunen og behandlet av Miljøverndepartementet i et år (2009). En svakhet med denne måten å undersøke forholdet mellom nivåene på, er at jeg ser på innsigelser fremmet til kommunene i 2009 og sammenligner med innsigelsene behandlet av Miljøverndepartementet innenfor samme år. Fra en innsigelse blir fremmet til en plan, og til den eventuelt kommer til øverste nivå, kan det gå flere år. Det betyr at det ikke er samme innsigelser som er i statistikken over de tre nivåene. Allikevel sier forholdet mellom alle innsigelser som er fremmet, og de som ikke løses lokalt noe om en tendens. For bastante slutninger kan imidlertid ikke trekkes, siden dette kun er innsigelser over et år. Antall

⁴ For å undersøke dette trengs det data over alle innsigelser fremmet til planer, i tillegg til statistikken jeg allerede har over innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet (nivå 3). KOSTRA har en slik oversikt med statistikk kommunene selv har rapportert, over alle innsigelser som har blitt fremmet til regulerings- og kommuneplaner.

innsigelser som fremmes alt i alt og antallet som kommer til behandling sentralt er relativt stabilt fra år til år.

Tabell 6.1. Innsigelser fremmet i nivå 1, innsigelser som løses i nivå 2 og innsigelser som behandles av Miljøverndepartementet i 2009.

	Usentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Sentrale kommuner
Nivå 1: Antall innsigelser fremmet til planer	(289)	(385)	(778)
Nivå 2: Antall innsigelser som løses	256	370	762
Nivå 3: Antall innsigelser behandlet av MD	(33) 11prosent	(15) 4prosent	(16) 2prosent

Tabellen viser at det er en stor forskjell mellom andelen av innsigelsene fra perifere og sentrale kommuner som kommer til behandling og avgjørelse hos Miljøverndepartementet. Hele tolv prosent av innsigelsene fremmet til perifere kommuner når helt opp i nivåene i innsigelsesprosessen, mens kun 2 prosent av innsigelsene til sentrale kommuner når nivå 3. Av de 778 innsigelsene til sentrale kommuner blir 16 innsigelser behandlet av departementet, mens 33 av de 289 innsigelsene i perifere kommuner avgjøres av Miljøverndepartementet. I mellomsentrale kommuner blir det fremmet 385 innsigelser, og Miljøverndepartementet behandler 15 innsigelser i 2009. Det utgjør 4 prosent, og viser et markant fall i antall innsigelser til sentral behandling fra perifere kommuner. Det er en klar tendens til at innsigelser fra perifere kommuner opprettholdes lenger (11 prosent), og er lar seg ikke løses lokalt.

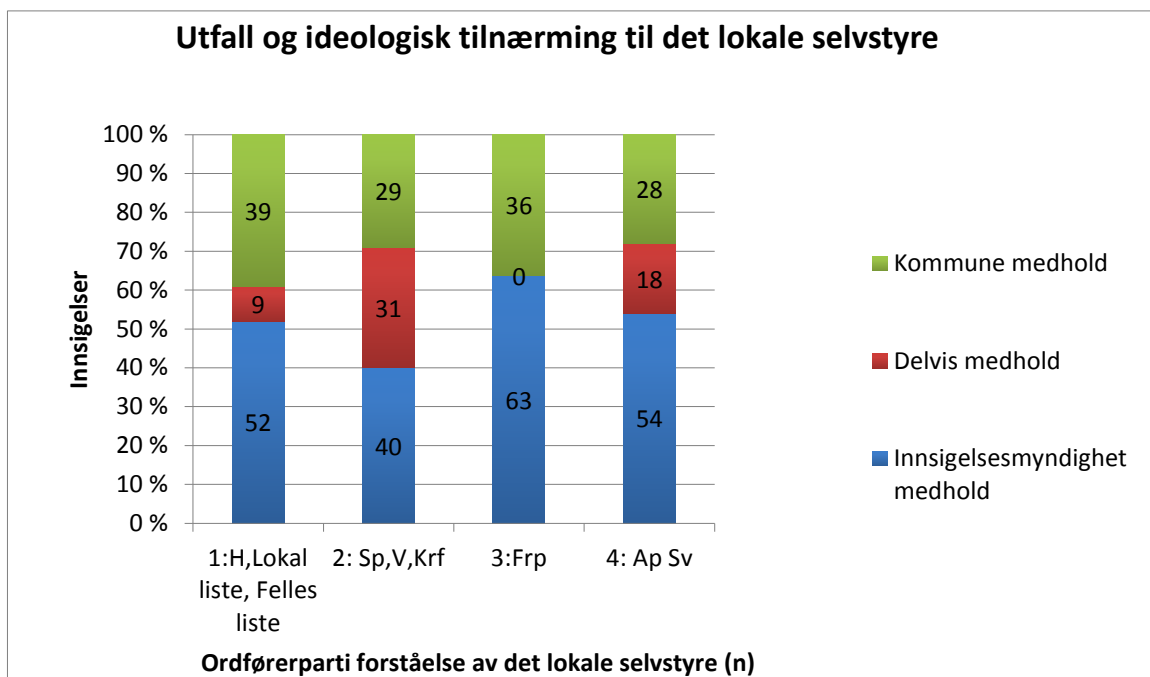
Jeg utelukker ikke at trekk ved type planer i perifere kommuner skiller seg fra planer i sentrale kommuner, og at dette kan påvirke hvorfor partene i dialog og meklingsfasen i mindre grad kommer til enighet i perifere kommuner. Kanskje det er vanskeligere planer og med mer motstridende interesser i perifere kommuner som for eksempel reindriftskonflikter og landbrukskonflikter som gjør at partene ikke kommer til enighet i nivå 2. Dette utelukker uansett ikke at analysen vitner om en kulturell konflikt mellom perifere kommuner og nasjonale myndigheter. Kanskje nettopp de utfordringene som er i distriktene, blant annet reindrifts- og landbrukskonflikter, er en sentral del av ”motkulturen” som er skapt i periferien.

Dette materialet kan peke i retning av at det likevel kan være en sentrum-periferi konflikt i den statlige styringen i arealplanlegging, men med forbehold om begrensningen i materialet

(kun 2009). Sentrale kommuner får mindre medhold enn perifere kommuner når innsigelsen behandles nasjonalt, altså motsatt av hva som teoretisk var forventet. Når flere innsigelser fra tidligere i innsigelsesnivå blir tatt med, ser det imidlertid annerledes ut. Perifere kommuner og innsigelsesmyndighet kommer sjeldnere til enighet lokalt, og 11 prosent av innsigelsene må behandles nasjonalt. Prosentfordelingene tyder på at perifere kommuner står mer på sitt og er mindre føyeelig i mekling og dialog enn det sentrale kommuner gjør. Antagelsene om at perifere kommuner er skeptiske til at nasjonale styresmakter med tilknytning til sentrale Østlandet, skal blande seg borti hvordan de forvalter sine områder, får støtte i denne måten å gjøre analysen på.

6.2.3 Hva har ideologisk orientering å si for utfallet av innsigelser?

Partienes holdning til kommunalt selvstyre plasseres av Tore Hansen langs to dimensjoner. Hvordan de ser på kommunen, og hvordan de ser på statlig styring og kontroll i samfunnet. Spørsmålet er om partienes ideologiske tilnærming til kommunalt selvstyre vil gi utslag i konflikter i arealplanleggingen. Dette undersøkes med henblikk på både politiske partier kommunalt og sentralt. Har det politiske partiet ved makten i kommunen innvirkning på utfallet av innsigelsene? Politisk parti ved makten operasjonaliseres i datamaterialet med hvilket parti som har ordfører. Med utgangspunkt i Hansens typologi utledet jeg antagelsen om at lokalistiske orienterte partier, slik som høyredominerte kommuner, og kommuner med ordførere fra lokale lister og felleslister, ville være mer i opposisjon til statlig styring og dermed forventes å være mer på kollisjonskurs med sentral politikk. De vil være mindre villige til å integrere den nasjonale politikken i sine avgjørelser og det forventes at de vil ha en tendens til å stå lenger på sitt standpunkt, og dermed nekte å bøye av for innsigelser selv om planen er håpløs, sett fra sentralt ståsted. Er det slik at de mer "lokalistiske" kommunene sjeldnere får medhold av Miljøverndepartementet enn "sentralistiske" kommuner? I datamaterialet er 36 prosent av innsigelsene til arbeiderpartikommuner og 34 prosent til høyrekommuner. (operasjonalisert med hvilket parti som har ordfører). Senterpartiet utgjør 11 prosent av kommunene i datamaterialet og Frp kommuner utgjør 8 prosent.



Figur 6.7. Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelse og ordførerpartis forståelse av det lokale selvstyre, i prosent.

Stolpediagrammet viser at funnene i analysen ikke støtter denne antagelsen. Det er en tendens til det motsatte: kommuner styrt av lokalistiske orienterte partier (for det meste høyrekommuner) får medhold i 10 prosent flere innsigelsener enn tilfellet er for kommuner styrt av sentralistiske orienterte partier (Arbeiderpartiet og SV). Gjennomsnittlig i datamaterialet får kommuner medhold i 33 prosent av innsigelsene, og diagrammet over viser ingen store avvik fra dette. Når det gjelder innsigelsene som blir tatt til følge, blir Arbeiderparti- og Sv-kommuners standpunkt avvist av Miljøverndepartementet i flere innsigelsener (54 prosent) enn det som er tilfelle for kommuner styrt av Høyre, lokal liste og fellesliste (52 prosent), og Senterpartiet, Venstre og Krf (40 prosent). Det er med andre ord en svak tendens til at partier i kategori 1 i Hansens typologi får mer medhold av Miljøverndepartementet sammenlignet med partier i kategori 4 (sentralistiske).

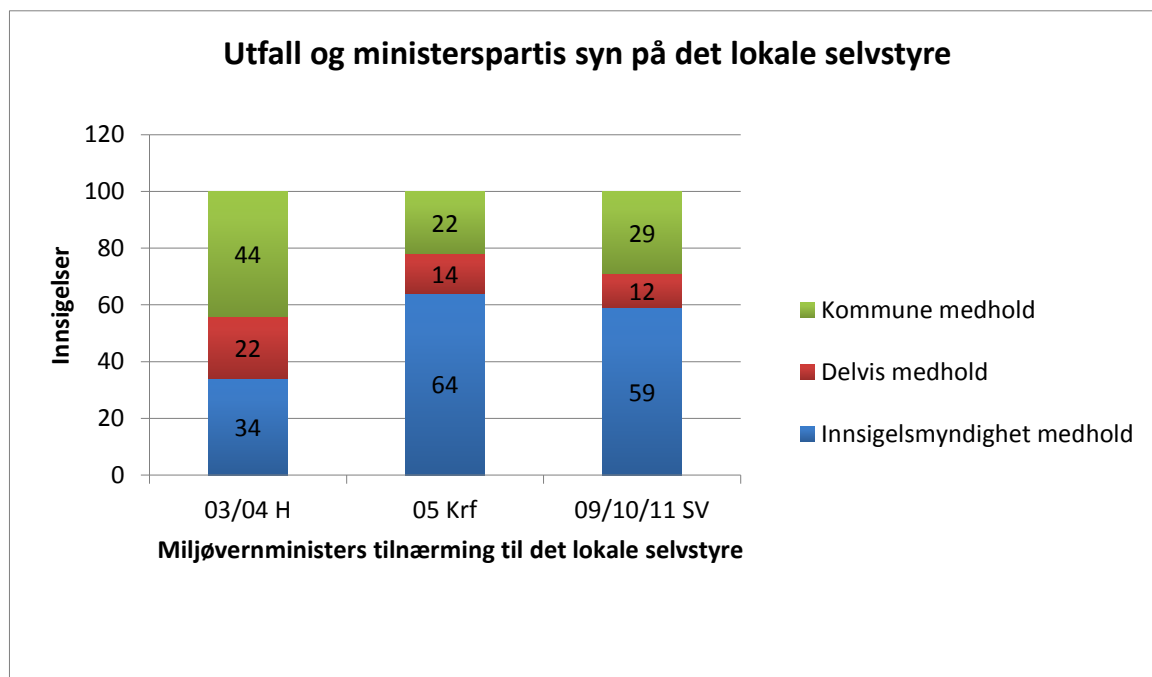
Det er en tendens til at Frp-kommuner styres strammere enn andre kommuner. Hele 63 prosent av statlige myndigheters innsigelsener mot disse kommunene støttes fullt ut, mens det ikke forekommer utfall av typen 'delvis medhold for kommunen'. Med bakgrunn i Hansens typologi var dette ikke forventet, etter som Frp er i kategori 3 og forventes derfor å være mer åpen for statlig styring enn partiene i lavere kategorier. Denne kategorien innebærer imidlertid elementer som er til dels motstridende. Den forener en *frihet fra* statlig styring tilnærming, samtidig som kommunen blir sett på som en statlig jurisdiksjon og et verktøy for statlig politikk. Kanskje kan dette motstridende forholdet Frp har til statlig styring av kommunene,

være med på å forklare utfallet av innsigelser rettet mot Frp- kommuner? Partiet har uttalt seg spesielt kritiske til innsigelsesordningen i media.

Oppsummert er det liten sammenheng mellom styrende parti i kommunene og utfallet av innsigelsene. Figur 7 viser at hypotesen om at kommuner med ordførere fra sentralistisk orienterte partier får mer medhold enn kommuner styrt av lokalistiske orienterte partier, ikke får støtte. Lokalistiske og sentralistiske kommuner får medhold i henholdsvis 46 og 47 prosent av innsigelsene. Kommuner ledet av partier med mer ”statsvennlige” holdninger får ikke mer medhold enn andre kommuner. Funnene vitner om at hvilke parti som sitter ved makten i kommunen, ikke har stor innvirkning på om de får medhold eller ikke av Miljøverndepartementet.

6.2.4 Utfall av innsigelser og den ideologiske orientering til det lokale selvstyre i miljøvernministers parti

Ideologi i kommunen forklarte altså ikke nevneverdig varians i utfallet av innsigelser. Men kan ideologisk tilnærming til kommunene sentralt forklare variasjonene i utfallet av innsigelser? Er det slik at i de årene Miljøverndepartementet er ledet av partier med en lokalistisk tilnærming til kommunene så er departementet mindre villig til å overstyre kommunene? Og motsatt når departementet er ledet av representanter fra mer ”statsvennlige” partier som SV?



Figur 6.8. Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelser og ministerpartis forståelse av det lokale selvstyre, i prosent

I 2003 og 2004 var Børge Brende fra Høyre miljøvernminister. 2003 er året færrest innsigelser ble tatt til følge, og kommunen fikk medhold i flest saker. I 2005 ble Knut Arild Hareide fra Krf minister, og da ble over dobbelt så stor andel innsigelser tatt til følge og kommunen fikk medhold i kun 22 prosent av innsigelsene. Denne tendensen er stabil, men litt fallende med SVs Erik Solheim som miljøvernminister.

Miljøvernminister fra politisk ideologitradisjon med sentralistiske trekk har lettere for å gå imot det lokale selvstyre. Disse funnene stemmer da godt med det som var forventet teoretisk. Ut ifra Hansen sin typologi over den ideologiske tilnærmingen til det lokale selvstyre, er Høyre det mest lokalistiske partiet. Høyre har både en lokalistisk og kommunært syn på hva kommunen er og mener kommunen skal nyte frihet fra statlig styring. Funnene her støtter denne teorien ettersom kommunen får helt eller delvis medhold i hele 71 prosent av innsigelsene i 2003 og tilsvarende 58 prosent i 2004. Det er et markant fall i innsigelser som kommuner får medhold i, når miljøvernministeren byttes ut med en fra KrF (36 prosent delvis/helt medhold). Når Miljøverndepartementet avgjør innsigelser gjøres det alltid en avveining om planen er så mye i strid med nasjonal politikk at det lokale folkestyre skal overstyres. Tallene viser at i årene når Høyre hadde miljøvernminister veide det lokale selvstyre tyngre i langt flere saker enn når Krf eller Sv hadde ministeren. Det er en klar tendens til at Høyre er mer motvillig til å overstyre kommunene. Hypotesen om at partier med en lokalistisk forståelse av kommunen er mindre villig til å overstyre kommunen får støtte.

Noe som var litt uventet ut ifra partienes plassering i typologien for det lokale selvstyre, er at kommunene overstyres mest når Krf har miljøvernminister. Krf plasseres av Hansen midt på skalaen i deres uttalelser i forhold til det lokale selvstyre. Hansen bemerker at Krf sine uttalelser ofte ligger nært opptil Arbeiderpartiets sentralistiske forståelse av kommunen, men at partiets overordna retorikk vektlegger lokal frihet og det lokale selvstyre. At Krf er det partiet som gir kommunen minst medhold, mindre enn SV, i innsigelseskonflikter var litt uventet og kan vitne om at det lokale selvstyre veier lettere på vekta enn andre hensyn. I Hansens analyse av Krfs stortingsrepresentanter finner han at når Krfs hjertesaker er i konflikt med det lokale selvstyre, er Krf villig til at staten må styre kommunene (eks øremerkede midler til eldreomsorg). Mange hensyn for innsigelse veide tyngre enn det lokale selvstyre, når Krf styrte Miljøverndepartementet.

At det ser ut til å være en sammenheng mellom Miljøverndepartementets tilnærming til det lokale selvstyre og hvem som var minister kan også skyldes en trend. Kanskje er det et uttrykk for at den statlige kontrollen med kommunen har økt fra 2004 til 2011 og at det er det vi ser tendensen til? Det kan med andre ord være en samfunnsutvikling som ville vært der

uansett, ikke en forklaring av politisk ideologi hos miljøvernministere. Dette kan ikke utelukkes helt, men det markante fallet fra 2004 til 2005 når Knut Arild Hareide tok over Børge Brendes ministerposisjon, tyder ikke på en samfunnstrend. Ingen ting tyder på at den endringen ville skjedd akkurat der, og styrker teorien om at politisk parti ved makten i departementet har noe å si.

I en artikkel i Nationen fra 2010 argumenterer Høyres leder Erna Solberg for at statlig kontroll av kommunen må begrenses. Hun mener kommunen er fratatt alt for mye makt i arealdisponering og ønsker at et mer ”nøytralt” departement får ansvaret for Plan og Bygningsloven (deriblant innsigelsesordningen), som Kommunal og Regionaldepartementet. På den måten vil det lokale selvstyre styrkes. Partiet har også uttrykt misnøye med Fylkesmannens har for mye makt ovenfor kommunene. Dette bekrefter Hansens plassering av partiet, og kan forklare Børge Brendes behandling av kommunene i innsigelsessaker.

En illustrasjon av SVs noe annerledes tilnærming til statlig styring av kommunene kommer fram i SVs tidligere leder Kristin Halvorsens uttalelser om at kommunene må tvinges til å prioritere skole foran helse. Hun mener at her trengs det sterkere sentral styring, slik at ikke skole blir en salderingspost for andre gode formål i kommunen (Smith og Baldersheim 2011:10). Disse uttalelsene passer godt med SVs plassering i Hansens typologi og funnene i analysen.

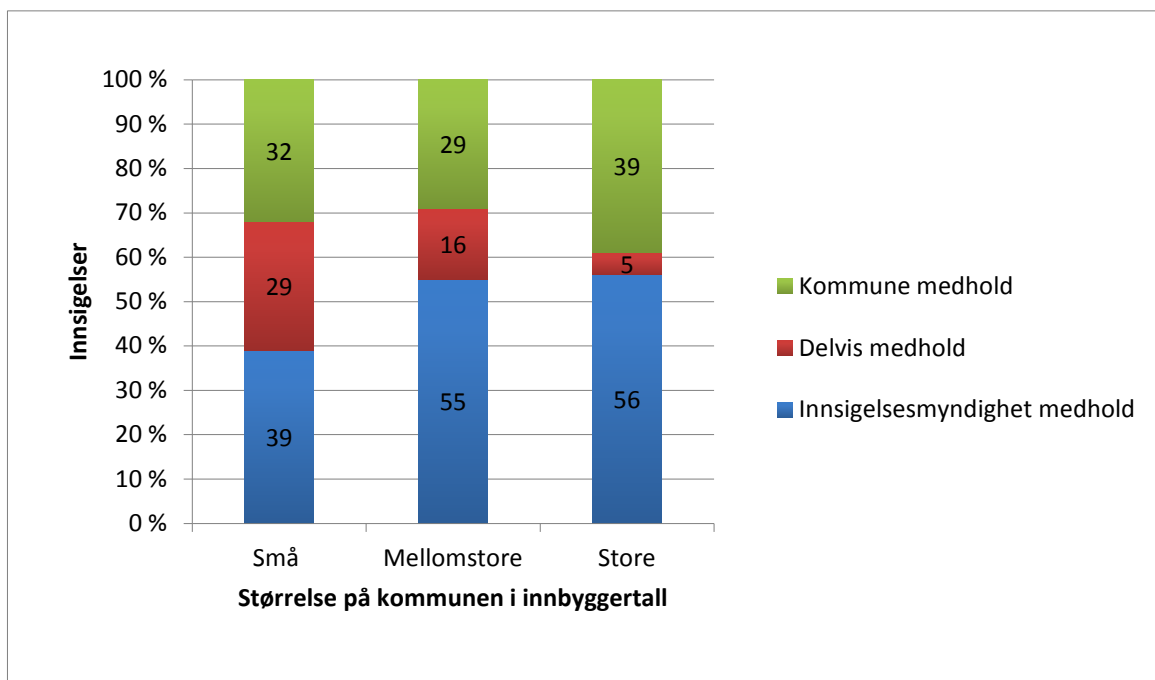
SV er et parti som ofte utmerker seg som et parti som argumenterer for statlig styring og ser kommunen som en iverksetter av den statlige politikk. Miljøverndepartementets tilnærming til kommunen i innsigelsessaker under Solheims ledelse støtter denne teorien. Her blir kommunen overstyrt i mye større grad enn under Børge Brendes styre. Men allikevel i litt mindre grad enn i 2005, under Krf. Dette at SV og KrF har lettere for å overstyre kommunen kan også komme av et annet forhold. SV er et parti som har markert seg som et miljøparti og har mange miljøsaker som sine fanesaker. Blant annet har de markert seg som et parti som er kritisk til utbygging i strandsonen, kjempet for vern av natur og ønsker å satse på kollektivtrafikk. Dette kan være årsaken til at SV overstyrt kommunen i større grad enn Høyre. Ikke fordi de er mot det lokale selvstyre, men nettopp fordi de er mer opptatt av miljø og naturvern enn det Høyre er. Konsekvensene blir altså de samme.

6.2.5 Utfall av innsigelser og kommunens ressurser og kompetanse

Ifølge NIBR rapporter om kompetanse i kommunen er det en sammenheng mellom størrelse på kommunen og kompetanse i kommunen. Folkerike kommuner har større

kommuneadministrasjon og høyere planfaglig kompetanse, og evne til å utarbeide ”bedre” planer. I kommende avsnitt skal det undersøkes om kompetanse, operasjonalisert ved kommunens størrelse, kan forklare utfall av innsigelser. Er det slik at større kommuner, med forventede bedre planer, får mer medhold enn mindre kommuner når Miljøverndepartementet behandler innsigelser?

Nedenfor blir kommuner delt inn i små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner er kommuner med innbyggere under 4999, mellomstore er kommuner med innbyggere fra 5000 til 19 999, og store kommuner har innbyggere fra 20 000 og til Oslo med over 600 000 innbyggere.



Figur 6.9. Miljøverndepartementets avgjørelse i innsigelser og kommunestørrelse, i prosent

Store kommuner får medhold i 39 prosent av innsigelsene, mens de minste kommunene får medhold i 32 prosent. Forskjellen er altså ikke så stor. Men tendensen til at kommuner som får delvis medhold synker med størrelse, og følgelig andelen av innsigelser som blir tatt til følge, øker med størrelse. Dette betyr at totalt sett får store kommuner mindre medhold enn små. Det er en tendens til at kommuner med forventet lavere planfaglig kompetanse, får mer medhold, enn kommuner med forventet høy planfaglig kompetanse og god evne til å utarbeide planer i trå med rikspolitiske retningslinjer og forventninger. Hypotesen om planfaglig kompetanse får ingen støtte i funnene i analysen.

At større kommuner med høyere planfaglig kompetanse får mindre medhold enn mindre kommuner, kan komme av at planfaglig kompetanse gir kommune mer selvtilit til å stå på

kravene sine, stå hele løpet ut og ikke bøye av for innsigelsesmyndighet tidligere i løpet. I intervju med saksbehandler i Planavdelingen i Miljøverndepartementet mente vedkommende at større kommuner ofte har høyere selvtillit til å fremme sine synspunkter ovenfor sentral styring (selv også det er eksempler der små kommuner med sterk politisk vilje og styring presser administrasjonen på å stå løpet ut) (Løvold 2012 [intervju]). Dette kan være en grunn til at større kommuner med mer «håpløse» planer, sett fra sentrale myndigheters ståsted, blir overstyrt i større grad enn mindre kommuner.

Rådmann mente at hvor god den planfaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen har, ikke vil påvirke utfallet av innsigelser. Han mente at politikere i så stor grad vedtar planer ut ifra eget skjønn, og legger andre behov enn sentrale føringer til grunn for hvilke planer de vedtar (Rådmann 2012[intervju]). Kommunepolitikere har ofte så nære relasjoner til kommunens innbyggere og vedtar ofte planer som er i strid med både det kommuneadministrasjonen mener, og de nasjonale retningslinjene i planlegging. Administrasjonens kompetanse vil således ikke forklare hvor gode planene er, men politikernes planfaglige kompetanse vil, ifølge rådmannen være mer avgjørende for hvilke planer som vedtas (ibid). Det at kommunepolitikere i følge Rådmann, går imot administrasjonens anbefalinger, kan være en årsak til at planfaglig kompetanse i administrasjonen ikke gir utslag på utfallet av innsigelsen.

6.3 Regresjonsanalyse

I denne delen av analysen er alle uavhengige variabler satt sammen i en regresjonsanalyse. Dette gjøres først og fremst for å undersøke om sammenhengene fra krysstabellene endres når det kontrolleres for de andre variablene. En regresjonsanalyse vil gi et bilde av den relative forklaringskraften til de ulike uavhengige variablene.

Formålet med å gjøre en regresjonsanalyse er å undersøke om forklaringskraften til de uavhengige variablene endres når alle variablene settes sammen i en analyse. Er det slik at endringen på den avhengige variabelen endres fra bivariate analyser til multivariate analyser? Og blir sammenhengene mindre signifikante. Et signifikansnivå på 10 prosent aksepteres ettersom det er 266 enheter i datasettet.

Lineær regresjon gjøres i tre omganger, der avhengig variabel omgjøres til dikotom variabel slik at lineær regresjon bedre kan forsvares, enn dersom avhengig variabel er i tre kategorier.

- I første regresjonsanalyse er avhengig variabel kodet slik at der «kommune får medhold» (kodet 1) versus «delvis medhold» eller der «innsigelsesmyndighet får lmedhold» slås sammen (kodet 0).
- I neste analyse er avhengig variabel kommune «delvis medhold» (kodet 1) versus «kommunen får medhold» eller der «innsigelsesmyndighet får medhold» slås sammen (kodet 0).
- I siste regresjonsanalyse er avhengig variabel «innsigelsesmyndighet får medhold» (kodet 1) versus «delvis medhold» eller der «kommunen får medhold» er slått sammen (kodet 0).

Kommunestørrelse og sentralitet korrelerer høyt (Pearsons $r = 0.7$). I bivariate lineære regresjoner med hadde begge variablene signifikante sammenhenger med utfallet av konflikten. Disse var ikke lenger signifikant i multivariate analyser med alle variablene med. Her mistenker jeg at effektene av variablene "stjeler" effektene til hverandre, etter som de fordeler seg såpass likt i datasettet. De forklarer med andre ord mye av det samme. Derfor lager jeg dummyvariabler med kombinasjoner av begge variabler, med et utgangspunkt der størrelse er inndelt i store og små kommuner og sentralitet i usentrale og sentrale. Små og perifere kommuner settes sammen, små og sentrale kommuner, og store og perifere kommuner settes sammen. Store og sentrale kommuner er referansekategori. Spørsmålet er om det nå vil bli signifikante sammenhenger med utfallet av innsigelsene. De andre variablene har samme inndeling som i krysstabellene, men er omgjort til dummyvariabler.

Når variablene er kodet likt, vil en bivariat regresjon og en krysstabell med samme variabler vise det samme. Derfor presenterer jeg i tabellen nedenfor bivariate regresjonsanalyser og multivariate regresjonsanalyser og sammenligner effekten de uavhengige variablene (x) har på den avhengige variabelen (y). Dersom effekten endrer seg mye fra bivariat til multivariat analyse, betyr dette at andre variabler i datasettet forklarer en del av effekten på avhengig variabel. Sammenhengene presenteres i prosenter siden dette er mest hensiktsmessig i forhold til sammenligningen med krysstabellene som også viser prosentfordelinger. Siden verdiene på avhengig variabel kun varierer mellom 0 og 1, kan effektene tolkes som absolutt endring i prosentpoeng.

Tabell 6.2. Bivariat og multivariat lineær regresjon mellom miljøverndepartementets behandling av innsigelse og verdier, kommunens sentralitet, ideologisk tilnærming til kommunen og størrelse, i prosent

Variabler	Kommunen medhold			Kommunen delvis medhold			Innsigelses-myndighet medhold		
	Biv. analyse	Multiv analyse R ² .05	diff	Biv. analyse	Multiv analyse R ² .10	diff	Biv. analyse	Multiv analyse R ² .09	diff
Verdiorientering ref kat: materialistiske									
Blandet	11	15*	0	3	-2	5	-14	-13	1
Postmaterialistiske	-0.3	2	.04	6	4	2	-6	-5	1
Kommunens sentralitet/størrelse, ref kat: Store og sentrale kommuner									
Små usentrale	-6	-.2	5.8	18***	14*	4	-12*	-13*	1
Små sentrale	-12	-7	5	4	-1	5	8	9	1
Store usentrale	-10	-10		10	7	3	0.3	4	3.7
Politisk ideologi Ref kat lokalistiske ordførere/høyre min									
Frp ordfører	-0.3	0,5	.7	-9	-4	5	.12	4	.09
Sp V Krf ordfører	-10	-9	1	22***	17*	.06	-.12	-8	.07
Sv Ap ordfører	-11*	-10	0	10*	6	.06	.02	4	.05
Krf minister	-22*	-19*	.02	-8	-8	0	29**	28**	1
Sv minister	-14*	-14*	.01	-10*	-11*	.02	24***	26***	2

*sign på 10 prosentnivå; ** sign på 5 prosentnivå; *** signifikant på 1 prosentnivå

Materialistiske hensyn vektlegges?

Krysstabellanalysen med verdier og Miljøverndepartementets behandling av innsigelsene viser ingen sterk sammenheng mellom hvilke verdier innsigelsebegrunnelsene springer ut av, og utfallet av innsigelsene. Det var en svak tendens til den motsatte sammenhengen i forhold

til hva som var teoretisk forventet. Innsigelsesmyndighet fikk mer medhold når innsigelsen var begrunnet materialistisk. Tabellen over bekrefter dette bilde. Sammenhengene er svake og negative mellom innsigelsesmyndighet og postmaterialistiske verdier. Noe som er interessant, er at andelen innsigelser der innsigelsesmyndighet får medhold, øker med 15 prosentpoeng når innsigelsen begrunnes "blandet" i forhold til når den begrunnes materialistisk. Denne var ikke signifikant i bivariat analyse, men blir akkurat signifikant på et 10 prosentnivå når det kontrolleres for andre variabler. I denne kategorien er blant annet areal-transporthensyn, som er et hensyn som utmerker seg ved at kommunene får mye medhold (75 prosent). I regresjonsanalysene med avhengig variabel kodet med 'kommune delvis medhold' eller 'innsigelsesmyndighet medhold', er ikke sammenhengene signifikante. Dette var heller ikke forventet ut ifra krysstabellen. Hypotesen om at postmaterialistiske verdier favoriseres av departementet mer enn materialistiske verdier, får ikke mer støtte.

Mindre og perifere kommuner støttes oftere

Størrelse og sentralitet er satt sammen til samme variabel. I krysstabellen som sammenstiller kommunenes grad av sentralitet og Miljøverndepartementets behandling av innsigelsene, var det en tendens til at i sentrale kommuner får innsigelsesmyndighet oftere medhold, stikk i strid med hypotesen. Andelen innsigelser som ble tatt delvis til følge, sank med sentralitet. Disse tendensene kjennes igjen i de bivariate analysene i tabell nr., der andelen av innsigelser der kommunene får delvis, medhold øker med 18 prosentpoeng i små, usentrale kommuner sammenlignet med store og sentrale kommuner (sign. på 1 prosentnivå). Når det kontrolleres for effekten av de andre variablene i den multivariate analysen, blir sammenhengene litt mindre sterke (synker med 4 prosentpoeng), og men den er fortsatt signifikant på 10 prosentnivå. Når det gjelder analysen der avhengig variabel er kodet 'innsigelsesmyndighet medhold' vs. 'kommune helt eller delvis medhold', er også sammenhengene mellom sentralitet/størrelse signifikante når det kontrolleres for de andre variablene. Små, usentrale kommuner får medhold i 14 prosentpoeng mer enn sentrale og store kommuner. Dette styrker tendensen, som er antydning tidligere, til at større og sentrale kommuner får mindre medhold av Miljøverndepartementet, også når det kontrolleres for andre forklaringer. Hypotesene om at sentrale kommuner støttes mer og at større kommuner med bedre kompetanse får mer medhold nasjonalt, får fortsatt ikke støtte.

Politikk betyr noe

Krysstabellanalysen viste at sammenhengene mellom ideologien til det styrende partiet i kommunen og sjansen for å få medhold ikke var slik som forventet ut ifra teorien. Det skjer endringer fra bivariate til multivariate analyser, men kun en av sammenhengene er signifikante i den multivariate analysen. Sjansen for at kommunen får delvis medhold øker med 19 prosentpoeng når ordfører er fra Senterpartiet, V eller Krf (kat 2) sammenlignet med kommuner med ordfører fra Høyre, fellesliste og lokalliste (kat 1), når det kontrolleres for andre forklaringsvariabler. Dette mønsteret stemmer dårlig med det teoretiske utgangspunktet. Funn fra bivariate analyser bekreftes i den multivariate analysen. Den lokale partipolitikken fungerer ikke som forventet. Politikk betyr imidlertid mye på sentralt hold. Den sterkeste sammenhengen i krysstabellene var mellom hvilket parti som styrte Miljøverndepartementet og utfallet av innsigelsene. Dette funnet styrkes i den multivariate analysen. Sjansen for at innsigelsesmyndighet får medhold øker med 28 prosent dersom departementet styres av Krf sammenlignet med når Høyre hadde miljøvernministeren, kontrollert for verdier, sentralitet, størrelse og ordførerparti. Sjansen er tilsvarende 26 prosentpoeng større dersom SV har ministerposten. Funnene er signifikante og sammenhengene er de klareste og sterkeste i alle analysene. SV og Høyre danner motpoler i Hansens typologi, og hypotesen blir støttet enda mer med den multivariate regresjonsanalysen. At minister fra Krf minister gir kommunen mer medhold enn om Sv har ministeren, var også uventet ut ifra teorien.

6.4 Oppsummering av funn

Analysen med utgangspunkt i postmaterialismeteorien viser ingen sterk sammenheng mellom hvilken verdiorientering som innsigelsen springer ut av, og det Miljøverndepartementet vektlegger i sin avgjørelse. Postmaterialistiske hensyn støttes ikke mer enn materialistiske. Videre støttes heller ikke hypotesen om at perifere kommuner får mindre medhold enn sentrale kommuner når den testes på innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet. Antagelsen om at perifere kommuner er mer i opposisjon til statlig styring, får imidlertid støtte når datamaterialet utvides til å omfatte alle innsigelser fremmet til kommunen. Forholdet mellom alle innsigelser, og de som når helt opp i innsigelsessystemet, viser at en større andel av innsigelser fra perifere kommuner ikke lar seg løse lokalt, men behandles nasjonalt. Dette peker i retning av at antakelsen om en sentrum-periferidimensjon gjør seg gjeldende i konflikter mellom stat og kommune, men med forbehold et begrenset utvalg.

Hvilket politiske parti som styrer kommunen, har ikke stor innvirkning på utfallet av innsigelsene. Politisk parti som styrer nasjonalt, forklarer derimot vesentlig mer. I årene

Børge Brende var miljøvernminister, fikk kommunene betraktelig mer medhold enn i årene Knut Arild Hareide eller Erik Solheim styrte Miljøverndepartementet. Andelen av innsigelser som ble tatt delvis til følge, synker med størrelse, og dermed planfaglig kompetanse, men sammenhengen mellom kompetanse og utfall ser likevel ikke ut til å ha betydning.

I den multivariate regresjonsanalysen bekreftes deler av mønsteret i krysstabellanalysene. Forklaringskraften i miljøvernministerens partitilhørighet kom enda sterkere fram i den multivariate regresjonsanalysen. Det skal mye til for at Høyre går imot kommunen og det lokale selvstyre, mens SVs og Krfs miljøvernministere har lettere for å gå imot det lokale selvstyre. Det andre funnet som kommer klart frem i analysen, er at sentrale og større kommuner blir styrt strengere av Miljøverndepartementet. Det er 14 prosent større sjanse for at innsigelsesmyndighet får medhold i innsigelser mot perifere og små kommuner, enn i innsigelser som gjelder større og sentrale. Sammenhengen er signifikant når det kontrolleres for andre potensielle forklaringer.

7 Innsigelsesordningen og det lokale selvstyre

Denne oppgaven handler om forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre. Formålet med oppgaven var å undersøke hvordan det lokale selvstyret ble ivaretatt når innsigelsene ble behandlet av Miljøverndepartementet. Rammen rundt oppgaven var å diskutere det lokale innsigelsesinstituttet i lys av det lokale selvstyret. Innsigelsesinstituttet blir kritisert fra flere hold. Først vil jeg oppsummere hypotesene, før en overordnet diskusjon av innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyret vil bli gjort.

7.1 Hypotesene

I analysene som er gjort i denne oppgaven er det gjort fire hovedfunn. For det første er funn i forhold til verdimotsetninger interessante. Det er ikke funnet noen sammenheng mellom verdiene begrunnelsene representerer, og utfallet av innsigelsene. Miljøverndepartementet ble dannet på 70-tallet, da postmaterialistiske verdier (i følge Inglehart) som den ”nye politikken” med miljøvern, kvinnekamp og bistandshjelp, kom inn politikken (Inglehart 1977,1990). Departementet beskyldes for å være for opptatt av vern og for lite opptatt av lokalt selvstyre, og kan overstyre kommunen dersom en dyreart er truet, eller en gravhaug ligger i et område som ønskes utbygget. At den rødlista sommerfuglen Klippeblåvingen kan velte en kommuneplan (plan 3-4/2010), skaper frustrasjon mot både Fylkesmannens miljøavdeling og statlig styring overfor kommunene generelt. Derfor var det interessant å undersøke om Miljøverndepartementet gir innsigelsesmyndigheten mer medhold dersom innsigelsen er fremmet med utspring i en postmaterialistisk verdiorientering. Analysen viser at postmaterialistiske hensyn som kulturminnevern, biologisk mangfold eller vern av strandsonen ikke får mer medhold enn hensyn som trafiksikkerhet, matsikkerhet eller vei- og jernbanebygging. Miljøverndepartementet støtter med andre ord ikke mer postmaterialistiske hensyn enn materialistiske hensyn.

I oppgaven har jeg skissert utfordringer med Ingleharts teori om postmaterialisme. Han mener miljøvern er en del av en postmaterialistisk verdiorientering og ser miljøvern som en del av de estetiske behovene i Maslows behovspyramide. Dette problematiseres i denne oppgaven og av Oddbjørn Knutsen (1995:5). Denne problematikken gjør muligens teorien upassende for å analysere hvordan den nasjonale politikken fungerer. Kategoriene som begrunnelser for innsigelser ble plassert i, fungerte ikke optimalt i forhold til teorien.

For det andre viser analysene i oppgaven at kommunens sentralitet betyr noe for kommunens muligheter til å få medhold hos Miljøverndepartementet. Men ikke slik som var forventet. Teorien om sentrum- periferi-konflikter har liten forklaringskraft med hensyn til om kommunen får medhold eller ikke. Ut ifra teorien forventet jeg at perifere kommuner får mindre medhold enn sentrale kommuner. Det viste seg imidlertid at sentrale kommuner sjeldnere får medhold enn perifere, stikk i strid med forventningene. Sentrum i Norge blir strammere styrt av staten. Rådmann mente at sentrale kommuner styres strengere på grunn av utbyggingspress og attraktive boligområder, og at dette kan føre til at sentrale kommuner får mindre medhold av Miljøverndepartementet (Rådmann 2012 [intervju]). Sentralitet forklarer altså en del av om kommunen får medhold eller ikke, med en motsatt tendens enn hva som var forventa.

For å teste teorien om sentrum-periferi-konflikt på en annen måte, gjorde jeg en analyse der alle innsigelser fremmet til kommunen ble sammenlignet med de som behandles av Miljøverndepartementet. Kommunene var delt inn etter sentralitet. Denne tilleggs-analysen viste at det var en forskjell mellom perifere og sentrale kommuner i den retningen som teorien postulerte, dvs. at det er trekk ved perifere kommuner som gjør de mindre villige til å tilpasse seg innsigelsesmyndigheten, og heller står på sine krav gjennom dialog- og meklingsfasen. En langt større andel av innsigelser som var fremmet mot perifere kommuner (11 prosent av alle innsigelser fremmet), ble behandlet av Miljøverndepartementet i 2009, enn det som var tilfelle for sentrale kommuner (2 prosent). Dette støtter teorien om at perifere kommuner er mer i opposisjon til den statlige styringen som innsigelsesinstituttet innebærer, enn sentrale kommuner.

Det tredje interessante funnet er at politisk ideologi har betydning for utfallet av innsigelsene. Politisk parti som styrer kommunen gir ikke utslag på om kommunen får medhold eller ikke, og har liten betydning for kommunens sjanser for å få medhold. Men det er en klar tendens til at kommunen får mer medhold når Høyre, som i Hansens typologi er det mest lokalistiske partiet, har miljøvernministeren. Det er et markant skille fra 2003 og 2004 til 2005 når Knut Arild Hareide blir miljøvernminister. Innsigelsesmyndighet får medhold i kun 29 prosent av innsigelsene i 2003, mens hele 64 prosent får medhold i 2005. Høyre virker mye mer motvillig til å gå imot et planvedtak fattet av kommunestyre enn det SV og KRF er.

Kommunale og statlige funksjonærer med ansvar for saksbehandlingen i innsigelsessaker mener retningslinjene er så fastlagte at hvilket parti som styrer departementet, vil ikke ha innvirkning på om kommunen får medhold eller ikke (intervju 2012). Analysen her viser store forskjeller, og det kan tyde på at ideologi og politikk har en relativt stor betydning.

Krysstabellanalyser viste en klar sammenheng, og regresjonsanalysene ga klare signifikante sammenhenger mellom hvem som var miljøvernminister og utfallet av innsigelsen.

Faglitteratur om forholdet mellom fag og politikk hevder at demokratiet forvitrer gjennom en utvikling der for mye makt utøves langt fra politikere, i direktorater og byråkratiet generelt (Østerud m.fl.2003:16). Derfor er det interessant å finne at hvilket parti som styrer Miljøverndepartementet, og hvordan det forholder seg til det lokale selvstyre, ser ut til å få innvirkning på kommunenes sjanser til å få medhold. Kommunen har mindre sjanse for å bli hørt når KrF eller SV leder Miljøverndepartementet enn når Høyre gjør det. Sammenhengen mellom miljøvernminister og behandlingen av innsigelsene er den sterkeste i denne oppgaven, og det klareste funnet.

Et siste interessant funn er at kompetanse i kommunen ikke ser ut til å ha betydning for utfallet av innsigelsen. Planfaglig kompetanse i kommunen er viktig for å holde tritt med både private aktørers, og ikke minst statlige forventninger og press i planlegging. For å danne en motvekt til sterk statlig styring og et aktivt næringsliv, og dermed styrke det lokale selvstyre, er planfaglig kompetanse viktig. Derfor forventet jeg en sammenheng mellom større kommuner, som forventes å ha mer kompetent arbeidskraft, og at kommunen får medhold i innsigelser. Dette var ikke tilfelle.

7.2 Innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyre

Kommunens Sentralforbund, Høyre og Frp framholder at lokaldemokratiet er truet av statlig overstyring gjennom ordningen med innsigelse (Olsen 2008, Nationen 2011).

Innsigelsesinstituttet har blitt trukket fram som et statlig styringsmiddel som svekker lokaldemokratiet. I KS sin delrapport fra februar 2012 hevder forfatterne at innsigelsesordningen er en arena der den statlige styringen går for langt i å overstyre kommunen (Pathe m.fl.2012). De hevder at varsel om innsigelse som fører til at kommunen føyer seg i en tidlig fase av planleggingen, er et problem for det lokale selvstyre. Høyre mener plan- og bygningsloven bør flyttes fra Miljøverndepartementets myndighet, til Kommunal og regionaldepartementet, som er et mer ”nøytralt” departement, slik at det lokale selvstyre i planleggingen kan styrkes.

I denne oppgaven har jeg gått inn i innsigelsene som når opp til fase 3, altså der det ikke har kommet fram en enighet mellom kommune og innsigelsesmyndighet underveis i prosessen, men der konflikten må løses av et overordnet nivå (Miljøverndepartementet). Motsetningene er altså for store og konfliktene for dyptgående til at partene enes. Problemstillingen i oppgaven

handler om kommunens vilkår for å vinne fram når Miljøverndepartementet behandler innsigelsene. Og statistikken viser at sjansen for at kommunen blir hørt, er relativt god når innsigelsen behandles i siste runde. Innsigelsesmyndighet får medhold i bare halvparten av sakene som fremmes og kommunen får helt eller delvis medhold i resterende halvpart. På bakgrunn av holdninger om at departementet er for opptatt av vern, og for lite opptatt av å tilrettelegge for vekst og utvikling i kommunene er velkjent (jmf for eksempel brev fra bøndene på Klepp, Høyres uttalelser) forventet jeg et lite kommunevennlig departement. På bakgrunn av analysene gjort her, vil det være rimelig å hevde at Miljøverndepartementet ikke overstyrer kommunen i like stor grad som en skulle forvente. Alt i alt er Miljøverndepartementet mer kommunevennlige i deres behandling av innsigelser enn det man inntrykk av gjennom debatter referert til ovenfor. Departementet gjennomfører befarings- og så å si alle innsigelser de avgjør, og mitt inntrykk er at kommunene har gode muligheter til å fremme sin sak, og videre få medhold sentralt. Dette er et interessant funn i oppgaven.

At kommunen er tildelt myndighet til å egen godkjenne alle arealplaner etter plan- og bygningsloven fra 1985 gir kommunen relativt mye makt og innflytelse i arealplanleggingen. De eneste formene for arealdisponering som ikke omfattes av kommunale planer, er kraftledninger og forskjellige installasjoner til oljenæringen. Innsigelsesinstituttet er et virkemiddel statlige styresmakter har for å sikre at den nasjonale politikken blir fulgt opp i den fysiske planleggingen. Norges arealer er summen av kommunenes arealer, og følger ikke den kommunale planleggingen den nasjonale politikken, blir denne ikke iverksatt noen steder. KS mener innsigelsesinstituttet er organisert slik at kommunen likevel har et veldig lite handlingsrom og at slik ordningen praktiseres har den for store begrensninger på det lokale selvstyre (Phate m.fl.2012:56). Analysene her ser på et annet nivå i innsigelsesprosessen, og denne studien kan på ingen måte avkrefte at innsigelsesinstituttet er et omfattende statlig maktmiddel ovenfor kommunen i det hele, som KS hevder. KS sin funn om at innsigelsesinstituttet ofte misbrukes, legger beslag på store ressurser i kommunen og er med på å gjøre planprosessen ineffektiv (Phate m.fl.2012:48), bekreftes i intervjuet med Rådmann i kommunen. Det denne studien imidlertid viser er at i siste fase av innsigelsesprosessen har kommunenes interesser relativt gode muligheter for å vinne fram. At Miljøverndepartementet er mer kommunevennlige enn man skulle forvente kommer fram av statistikken. Det står kanskje ikke like dårlig til med det lokale selvstyret på alle nivåer av planprosessen?

7.3 Verdier for det lokale selvstyret

Begrunnelser for det lokale selvstyre er effektivitet, demokrati og autonomi. Staten ønsker å styre kommunen blant annet for å sikre likebehandling på tvers av geografi og sosiale lag, sørge for at folks rettigheter blir ivaretatt og beskytte sårbare grupper, natur og arter og ikke minst for å sørge for at politikken som vedtas nasjonalt, følges opp lokalt.

Innsigelsesinstituttet er et statlig virkemiddel i så måte, og virker på bekostning av verdiene for det lokale selvstyret presentert i kapittel 2, allokeringseffektivitet, lokalt demokrati og kommunal autonomi. Når det fremmes innsigelse, og denne blir tatt til følge av nasjonale myndigheter, kan det gå på bekostning av løsninger som er mer effektivt tilpassa lokale ønsker og behov (allokeringseffektivt), og planløsninger som lokalpolitikere mener er de beste (lokal demokrati og autonomi). At slike utfall kan gå på bekostning av det lokale selvstyret, er det liten tvil om. I denne oppgaven diskuteres det hvor langt innsigelsesordningen griper inn i det lokale selvstyret, og spørsmålet er hvor gode sjanser kommunen har til å vinne fram i innsigelseskonflikter, og om det er under noen vilkår kommunen har bedre sjanser for å få medhold nasjonalt. Som nevnt viser denne studien at kommunen har relativt gode muligheter for å bli hørt når innsigelsen avgjøres sentralt. Dette avhenger *ikke* av om det er postmaterialistiske eller materialistiske verdier som står mot hverandre (Hypotese 1). Kommunen har derimot *bedre* vilkår for å bli hørt om den ligger usentralt (Hypotese 2), og dersom Høyre har miljøvernministeren (Hypotese 4). Hvilket parti som styrer kommunen, er ikke utslagsgivende (Hypotese 3), ei heller kommunens innbyggertall og da kvaliteten på kompetanse i kommunen (Hypotese 5).

7.4 Videre forskning

I denne analysen er det, som nevnt, kun sett på innsigelser behandlet av Miljøverndepartementet. Dette innebærer situasjoner der verken kommune eller innsigelsesmyndighet gir seg eller føyer seg for den motstående part. Flertallet av konfliktene lar seg likevel løse på et tidligere stadium. Men hva som er årsaken at konflikten lot seg løse på et tidligere stadium, er også en interessant problemstilling i forhold til det lokale selvstyre. Jeg valgte å utvide datamaterialet da jeg undersøkte sentrum- periferi- teorien, ved å se på alle innsigelser fremmet til kommunen sammenlignet (nivå1) med de som behandles nasjonalt (nivå 3). Det interessante er om flere innsigelser fra perifere kommuner når opp til behandling sentralt, enn tilfelle for sentrale kommuner. Undersøkelsen viste at dette er tilfelle og at det i nivå 2 av prosessen var det store forskjeller mellom hva som skjedde i perifere og sentrale kommuner. Disse forskjellene vitner om at undersøkelser av nivå 2 i innsigelsesprosessen

ville vært et interessant område å studere innsigelsesinstituttet i forhold til det lokale selvstyre. Hva er det som gjør at partene kommer til en enighet underveis? Er det kommunen som tilpasser seg? Jeg mener at Miljøverndepartementet i og for seg er mer kommunevennlig enn det som var forventet. Er det imidlertid slik at det alltid er kommunen som føyer seg i nivå 2, vil konklusjonen i forhold til det lokale selvstyre kunne se annerledes ut. Dette vites ikke ut ifra analyser og statistikk presentert her, men funn fra forholdet mellom alle innsigelser og de som kommer til departementet vitner om at her kan det være interessant å foreta nærmere undersøker. Dette ville vært et interessant forskningsområde på innsigelsesordningen: Hvorfor løste konflikten seg før den nådde Miljøverndepartementet? Kan det være trekk ved fylkesmannsembetet som fungerer som meklerinstans i de forskjellige fylkene? En undersøkelse av denne meklingsfasen ville vært en interessant studie av innsigelsesordningen.

7.5 Sluttrefleksjoner

Avslutningsvis vil jeg gjøre noen refleksjoner rundt innsigelsesinstituttet og det lokale selvstyret, og forsøke å plassere det i forhold til flere bidrag i faglitteraturen om det lokale selvstyret og demokratiet i det hele. Innledningsvis presenteres flere tilnæringer som hevder utviklingen i samfunnet har svekket det lokale demokratiet. En depolitisering av borgerrollen, hvordan kommunen legitimeres og statens detaljstyring truer det lokale demokratiet (Hansen 1995, Pettersen og Rose 1997, Fimreite og Tranvik 2010, Østerud m.fl.2003). Bjørnå (2005:51) hevder imidlertid at denne utviklingen ikke nødvendigvis innebærer en svekkelse av lokaldemokratiet, men snarere en endring i selve demokratiforståelsen. Den statlige styringen av kommunen er heller blitt annerledes og mer liberalistisk i form, og fokuserer mer på individuelle behov, heller en kollektive verdier (ibid). Dette innebærer ikke nødvendigvis at det lokale selvstyret er svekket, men heller at stat kommune forholdet har forandret seg.

Innsigelsesinstituttet ble innført i en tid da den statlige styringen av kommunene kan betraktes som en del av New Public Management-reformen av den offentlige forvaltning. Denne utviklingen har som beskrevet i kapittel 2 liberalistiske grunnelementer, spesielt i forhold til vektleggingen av individets rettigheter. Innsigelsesordningen innføring er en del av denne utviklingen og virker blant annet som et middel for å sikre individuelle rettigheter (samenes rettigheter, barn og unges rettigheter). Ordningen er en del av desentralisering av plansystemet, der kommunen kan egengodkjenne planer, mens staten kontrollerer at målene i den nasjonale politikken nås. Dette passer inn en liberalistisk New Public Management-

forståelse av hvordan det offentlige organiseres. Ut ifra en liberalistisk forståelse som Bjørnå skisserer, kan innsigelsesordningen plasseres inn i denne utviklingen som samfunnet har tatt, med større fokus på rettigheter, enn tro på at man lokalt skal finne fram til de beste løsningene. Poenget med å ta med denne tosidige demokratitilnærmingen til den statlige styringen av kommunen, er at dersom man legger den kommunitære og republikanske demokratiforståelsen til grunn, er det lettere å argumentere for at innsigelsesordningen truer det lokale demokratiet enn hvis man legger den liberalistiske forståelsen til grunn. Ut ifra en liberalistisk demokratitilnærming som Bjørnå skisserer, er det ikke like åpenbart at det lokale selvstyre er truet.

En av Makt- og demokratiutredningens hovedkonklusjoner er at folkestyret forvitrer ved blant annet reformeringen av offentlig forvaltningen med nye kontrollorganer og statelige tilsyn som overvåker politikken, og at politiske avgjørelser flyttes bort fra politisk myndighet. I sluttrapporten i Makt- og demokratiutredningen under kapittelet om *Folkestyrets forvitring og politikkers retrett* heter det: "Reformprosessen innebærer at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer" (Østerud m.fl.2003:16). Innsigelsesordningen passer godt inn denne beskrivelsen, og sett ut ifra Makt- og demokratiutredningens perspektiv er ordningen en del av denne utviklingen som svekker det folkevalgte styre. I innsigelsesinstituttet er det en formalisert tvisteløsningsordning som skal løse motstridende interesser som ikke lar seg løse politisk. Innsigelsesinstituttet innebærer at konfliktene i forhold til arealplanlegging som ikke lar seg løse lokalt og politisk, flyttes fra folkevalgt kontroll, og inn i forvaltningen til avgjørelse. Det kan således plasseres inn i en utvikling der skjønn og politiske avgjørelser forflyttes fra folkevalgte til administrasjonen i Miljøverndepartementet.

Hilmar Rommetvedt (2011) beskriver en nypluralistisk utvikling av samfunnet med et stort mangfold av interesser og en fragmentert stat. Dette skaper et behov for samordning og integrering av interesser på tvers av sektorer (Rommetvedt 2011:18). Han er uenig i at det står så dårlig til med det folkevalgte styret som Makt- og demokratiutredningen konkluderer med. Innsigelsesinstituttet skal håndtere nettopp motstridende interesser, og behovet for denne ordningen kan forstås i lys utviklingen mot et mer nypluralistisk samfunn..

Miljøverndepartementet har fått myndighet til å avgjøre utfallet av de uløste konfliktene (nivå 3), men innebærer samtidig en samordning av ulike hensyn på tvers av sektorer, slik som Rommetvedt beskriver. Her er det ikke kun snakk om verneinteresser i snever forstand. Innsigelsesinstituttet rommer konflikter rundt hensyn til den samiske befolkningen, barn og unges interesser, bygging av idrettsanlegg, så vel som jordvern, tilretteleggelse av bygg til

forvaret og samferdsel. Som Kleven (2011:216) hevder, er plan- og bygningsloven etter den reviderte utgaven fra 2008 blitt et redskap for samfunnsutvikling, og verdier som hensyn til bærekraftig utvikling og sosiale utfordringer er blitt en del av loven. Innsigelsesinstituttet skal ivareta disse hensyn. Sett ut ifra Rommetvedts perspektiv kan instituttet sees som en nødvendig organisering av den nypluralistiske samfunnet med motstridende interesser som må samordnes på tvers av sektorer. Det kan med andre ord sees som et nødvendig redskap i den nypluralistiske utviklingen av det norske samfunnet.

Litteraturliste

Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Baldersheim, Harald (2005). "Norske kommunar i internasjonalt perspektiv", i *NOU 2005:6. Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. ss 131-157.

Bjørnå, Hilde (2005). "Demokrati verdien i det lokale selvstyret". *Kommunal økonomi og politikk* Volum 9.(4) ss.

Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press. ss. 4-29.

Dølvik, Tor (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport utarbeidet av Agenda Utredning & Utvikling AS på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet.

Fimreite, Anne Lise og Tranvik, Tommy (2010). "Norway", i Goldsmith, Michael J. & Page, Edward C. (red.): *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Inter-governmentalism*. London: Routledge. ss.163-178

Goldsmith, Michael (1990). "Ch 1: Local Autonomy. Theory and Practice", i (red) King, Desmond S. & Pierre, Jon. *Challenge to Local Government*. Sage Publications. ss15-36

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, Vol. 28, No.4:47-66.

Hansen, Tore (1995). "Kap.3: Lokalt demokrati ved et vendepunkt", I (Red) Offerdal, Audun og Hansen, Tore. *Borgere, Tjenesteytere og Beslutningstakere. Essays om kommunalpolitikk 1995*.ss. 75-93.

Hansen, Tore, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo (2009). *Fylkesmannen mellom lokal og statlig styring*, Oslo: NIBR-rapport 2009:19.

Hansen, Tore (2004). "Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring" i *NOU 2005:6. Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. ss. 201-216.

Hansen, Tore (2006). ”Spenningsfeltet mellom stat og kommune. Foredrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kvalitetsutviklingsprogram for det statlige regionale barnevernet”. Trondheim. 26.09.06.

Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000). *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo: NIBR-rapport 2000:3.

Harvold, Kjell og Terje Skjeggdal (2008). *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker*. Oslo: NIBR-Notat 2008:121.

Hellevik, Ottar (2010). ”Likere enn vi tror?” i *Plan, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*. Nr 5/2010:14-19.

Hellevik, Ottar (2009). *Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy*. Qual Quant 43:59–74.

Horpestad, Kjell Harald (2011). *RESULOSJON FRA GRUNNEIGERE I KLEPP VEDRØRENDE FORSKRIFT OM SVARTHALESPOVE AV 20.05.11*. Brev til Miljøverndepartementet 20.05.2011.

Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald (1977). *The silent revolution changing values and political styles among western publics*, New jersey: Princeton university press.

Inglehart, Ronald (1995). “Public support for environmental protection: Objective problems and subjective values in 43 societies”, *Political Science and Politics*, Vol.28, No.1: 57-72.

Kleven, Terje (2011). *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging, Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Knutsen, Oddbjørn (1995). “The impact of Old Politics and New Politics Value Orientations on Party Choice –A Comparative study”. *Journal of Public Policy*, 15:1-63.

Kjellberg, Francesco (1995) “The Changing Values of Local Government“, I *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. July 1995, vol.540 no.1:40-50.

Lund, Thorleif (2002). "Kap 3: Metodiske prinsipper og referanserammer", i *Innføring i forskningsmedodologi*, Oslo: Unipub. ss.79-123.

- Magnus, Gunnar (2011). "Vil vingestekke Fylkesmannen", *Aftenposten*, 20.02.11, ss.9.
- Mehl, Sindre Haugen (2012). Lokalpolitikarar på Jæren til kamp mot svarthalespova. *Nationen*. 7.mars
- Plathe, Erik, Jan Martin Ståvi, Tor Dølvik (2012) *Innsigelsesinstituttets påvirkning på det lokale selvstyre. Delrapport 2012*. Sandvika: Asplan Viak AS.
- Rasmussen, Tor Fr (1977). *Pendling i Norge 1970*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Risan, Lars og Hilde Zeiner (2012). *Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner*. Oslo: NIBR-rapport 2012:6
- Rogne, Sissel (2010) "Sommerfuglen som kan velte en kommunes arealplan". *Plan, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*. Nr 03-05/2010:61-63
- Rokkan, Stein (1966). "Kap. 6: Geography, Religion, and Social Class: Crosscutting Clevages in Norwegian Politics", i (red) Lipset, S. M. & Rokkan, S. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*.
- Rokkan, Stein (1987). Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk. I Rokkan, Stein: *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2011). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Harald m. fl: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Salvesen, Fritjof, Rolf H. Jensen, Tor Medalen og Arthur Wøhni (2006). *Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven*. Oslo: Redaksjonsgruppen.
- Sollien, Tone H (2011). *Kompetansesituasjonen i kommunen. En litteraturoversikt*. Kartlegging av litteratur av kompetansesituasjonen i kommunen på oppdrag for Kommunal- og Regionaldepartementet. Sandvika: Saga, Corporate Advisors.
- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government". *Political Studies* 18:153-174.

SSB (2001). *Arbeidsledighet og fattigdom i norske kommuner Study Documentation*.

Beskrivelse av datasett.

Østerud, Øyvind (2005). "Introduction: The Peculiarities of Norway" i *West European Politics*, Vol. 28, No.4:705-720

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Siri Meyer, Per Selle, Hege Skjeie og Ellen Rømming (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen Øyvind Østerud Leder* NOU 2003: 19

Øyen, Cecilie Flyen, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen (2005). *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Oslo: Byggforsk Prosjektrapport 2005.

Offentlige dokumenter:

Miljøverndepartementet (2009a). *Myndighet med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.

Miljøverndepartementet (2009b). § 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*.

Miljøverndepartementet (2009c). *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*.

Miljøverndepartementet (2009d) *Narvik kommune - innsigelse til reguleringsplan for Herjangsfjellet, del av GNR3 BNR5 og BNR9*.

Miljøverndepartementet (2011). *Innsigelse mot reguleringsplan om bygging av parkeringsplasser i Bergen Sentrum*.

Miljøverndepartementet (2010). *Vestby kommune, innsigelse til reguleringsplan for Sole skog skole og idrettsanlegg*.

NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Regjeringen (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.

St.meld.nr.42 (2000-2001). *Biologisk mangfold, Sektoransvar og samordning*. Miljøverndepartementet.

St.meld.nr.12 (2011-2012). *Stat og kommune –styring og samspel*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

Rundskriv T-5/95 *Innsigelse i plansaker*. Miljøverndepartementet.

Rundskriv T-2/98 *Fylkes- og kommuneplanleggingen. Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*. Miljøverndepartementet.

Rundskriv T-2/2008 *Barn i planlegging*. Miljøverndepartementet.

Rundskriv T-5/93 *Areal- og transportplanlegging. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Miljøverndepartementet

Intervjuer:

Funksjonær i Planavdelingen (2012) *Personlig intervju*. 14. februar.

Rådmann (2012). *Personlig intervju med rådmann i kommune*. 28.februar.

Internettkilder

Øyen, Jarle (2011). *VIKTIG HØYREDEBATT I STORTINGET*

<http://www.hogre.no/www/hoyre_der_du_bor/akershus/lokalforening/asker_hoyre/aktuelt/VIKTIG+HØYREDEBATT+I+STORTINGET.d25-TwlvYYZ.ips> [Lesedato 01.04.2012]

Jensen, Siv (2011). *Mer lokaldemokrati*. Fremskrittspartiets nettside.

<<http://www.frp.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=61255> > (Nedlastet: 18.12.11) [Lesedato 18.12.2011]

Kommunal rapport. *Oversikt over ordførere*. http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ordforerne_20032007 [Lesedato okt 2011-Feb 2012]

Kommunenokkelen.no *Sentralt register for kommuner og fylkeskommuner*. Oversikt over kommunenummer.

<<http://kommunenokkelen.no/web/guest/home;jsessionid=C9D69AF7985C65D029AE0B31D6FB1BAF>> [Lesedato okt. 2011-feb. 2012]

KOSTRA (2011). *KOmmuneStaTRApportering*. Statistikk oversendt på mail fra Bjørn Casper Horgen, Miljøverndepartementet. <E-post til Anne Maren Aabøe,09.09.2011 >.

Nationen (2011). *Høyre og Frp vil gi mer makt tilbake til kommunene*. 20.03.2011

<http://www.nationen.no/2011/03/20/politikk/arealforvaltning/plan_og_bygningsloven/selvstyre/kommuner/6524401/>[Lesedato 31.01.2012]

Vedlegg 1

SSB: Koding etter sentralstedsteorien (Rasmussen 1977).

Kode 1: Kommunen har ikke et tettsted/sentrum med sentrale funksjoner med innbyggere under 15 000 og ligger ikke innenfor 45 min reisetid til et slikt sentrum eller innenfor en reisetid på 2,5 timer (Oslo: 3 t) til et sentrum med mer enn 50 000 innbyggere .

Kode 2: Kommunen har ikke et tettsted/sentrum med sentrale funksjoner med under 15 000, men den ligger innenfor 2,5 timers reisetid (Oslo: 3 t) til et sentrum med mer enn 50 000 innbyggere.

Kode 3: Kommunen har et tettsted med sentrale funksjoner eller ligger 45 min reise fra et slikt sentrum. Men den ligger ikke innenfor 2,5 timers reisetid til Oslo.

Kode 4: Kommunen har et tettsted med sentrale funksjoner (men tettstedets innbyggertall er under 15 000) eller ligger innenfor 45 min reisetid til et slikt sentrum og den ligger innenfor 2,5 timers reisetid til et sentrum (Oslo:3 t) med mer enn 50 000 innbyggere. Men den oppfyller ikke kravene til sentralitet i kode 6 og 7.

Kode 5: Kommunen har et tettsted/sentrum med innbyggertall mellom 15 000 og 50 000 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt sentrum. Kommunen ligger innenfor 2,5 timers reisetid (for Oslo: 3 timer) til et tettsted med mer enn 50 000 innbyggere

Kode 6: Kommune har et sentrum med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere eller ligger innenfor 60 min reisetid til et slikt sentrum. Kommunen ligger også innenfor 2,5 timers reisetid (Oslo: 3 timer) til et sentrum med mer enn 50 000 innbyggere. Kommunen fyller ikke kravene til kode 7.

Kode 7: Kommunen har et sentrum med over 50 000 innbyggere eller ligger innenfor 75 min reiseavstand til et slikt sentrum (Oslo:90 min).

Vedlegg 2

Logistisk regresjon.

Ordinal logistisk regresjon gjennomført, men målene på hvor godt modellen passer til datamaterialet viste at modellen passet dårlig. Både Pearsons og Deviance var signifikante, som innebærer at nullhypotesen om at det ikke er en sammenheng mellom uavhengige variabler og avhengig variabel får støtte. Dette kan undersøkes med ”test of parallel lines” som viste at fordelingene på avhengig variabel behandles ikke som ordinal i datasettet, og multinomisk logistisk regresjon gjøres.

”2 log likelihood” er signifikant og viser at modellen passer. Videre viser de to neste målene på hvor godt modellen passer (Pearson og Deviance) denne gangen mindre grad av signifikans enn ved den ordinale regresjonen. Pearson er signifikant på fem prosent nivå (mindre enn forrige), mens Deviance er ikke signifikant.

Kommunetype etter sentralitet er i sju kategorier der 1 er minst sentrale og 7 er det mest sentrale. Kommunestørrelse etter innbyggertall transformeres logaritmisk slik at skalaen blir ”sammenpresset”, og skjevheten reduseres. Miljøvernminister er dummyvariabel med SV som referansekategori. 2003 og 2004 er slått sammen til *høyre*, 2005 er *Krf* og 2009 til 2011 er *SV*. Verdier er dummyvariable med *postmaterialistiske* som referansekategorien. Ordførerparti er dummykodet der *AP/SV-ordfører* er referansekategorier.

Tabell 1: Multinomisk logistisk regresjonsanalyse av Miljøverndepartementets behandling av innsigelse, Innsigelsesmyndighet medhold er referansekategori.

	Kommune medhold		Innsigelse delvis medhold	
	B	OR	B	OR
Konstantledd	-1.70			
Sentralitet	-.18	.84*	-.17	.84
Størrelse	.16	1.17	-.34	.71
Ordførere (ref kat Sv/Ap)				
H,Lokalliste,Fellesliste-ordfører	.48	1.61	-.18	.83
Sp,Krf,V-ordfører	.34	1.40	.71	2.03
Frp-ordfører	.42	1.51	-	-
Verdier (ref kat postmaterialistiske)				
Materialistiske	-.14	.87	-.34	.71
Blandet	.34	1.41	-.28	.75
Miljøvernminister (ref kat SV)				
Høyre-minister	1.04	2.81**	1.44	4.21**
Krf-minister	-.29	.75	.20	1.21

***signifikant på 5 prosentnivå, **signifikant på 10 prosentnivå.**

Sammenhengen mellom sentralitet og utfallet er signifikante. Oddsen for at kommunen får støtte, sammenlignet med at innsigelsen blir tatt til følge, synker med kommunens sentralitet med $(100(OR-1) = 100 (.84-1) = 16$ prosent. Sjansen for at kommunen får medhold 16 prosent mindre når sentralitet øker med en enhet. Med andre ord får perifere kommuner mer medhold enn sentrale kommuner, kontrollert for størrelse, verdier og politisk ideologi lokalt og nasjonalt. Dette stemmer med det krysstabellanalysene viste.

Tabellen viser, som forventet, at kommunens sjanser for medhold øker betraktelig når Høyre har miljøvernminister, sammenlignet med når SV har miljøvernminister. Oddsen for at kommunen får medhold øker med 182 prosent, sammenlignet med SV minister, og sammenhengen er signifikante på 5 prosent nivå. Oddsen for at kommunen får delvis medhold øker også, med høyre som minister. Sjansen for at innsigelsen blir tatt delvis til følge av Miljøverndepartementet øker faktisk med hele 320 prosent når Høyre har miljøvernminister enn når SV har ministeren, kontrollert for de andre uavhengige variabler. Regresjonsanalysen viser at Høyre er mer motvillige til å overstyre kommunen.