

Bjørn Bremseth

## Kommuneplanens arealdel som beslutningsgrunnlag.

### En drøfting av utbyggingsrisiko, knyttet til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel

Stjørdal, 22. juni 2014

## PLAN- OG BYGNINGSLOVEN





Oppgavens tittel: <b>Kommuneplanens arealdel som beslutningsgrunnlag. En drøfting av utbyggingsrisiko, knyttet til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel</b>	Dato: <b>22.06.14</b>		
	Antall sider (inkl. bilag): 76		
	Masteroppgave	<input checked="" type="checkbox"/>	Prosjektoppgave
Navn: <b>Bjørn Bremseth</b>			
Faglærer/veileder: <b>Gunnar Leikvam</b>			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

Ekstrakt: <p>Temaet i oppgaven har vært å undersøke om utbyggingsprosjekt i tidligfasen risikerer å stoppe opp i lengre tid grunnet manglende rullering av kommuneplanens arealdel med hovedvekt på innsigelsesinstituttet.</p> <p>Jeg har benyttet meg av 15 personer som sitter eller har vært i meget sentrale posisjoner i formelle beslutningsorgan til å uttale seg i mine forskningsspørsmål. De har alle sammen gitt viktige bidrag i å belyse mine forskningsspørsmål.</p> <p>I forskningsspørsmål 1 vil jeg trekke frem de fremste faktorene på usikkerhet og risiko i kommuneplanprosessen som svak dialog, bruken av innsigelsesinstituttet og utøvelse av skjønn.</p> <p>I forskningsspørsmål 2 vil jeg trekke frem de fremste faktorene om årsakene til mangel på dialog som manglende ansvar for måldeling og helhetlig koordinering samt komplisert regelverk og byråkrati.</p>
--

Stikkord:

1. Kommuneplanprosess
2. Risikofaktorer
3. Uforutsigbarhet
4. Dialog

  
(sign.)

## **FORORD**

Masteroppgaven markerer slutten på 3 års spennende og lærerike studier i masterprogram for eiendoms- utvikling og forvaltning. Selv om jeg må betegnes som en eldre student bringer den nye kunnskapen med seg en erkjennelse om at det fortsatt kan læres og at man kan løfte blikket for overordnede sammenhenger. Studiet har gitt meg bedre forståelse for hvilke faktorer som gir forutsigbarhet og hvordan redusere risikofaktorene i en kommuneplanprosess.

Jeg vil takke alle medelever for innholdsrike diskusjoner og involverte lærere for gode forelesninger. En spesiell takk til min veileder Gunnar Leikvam for gode og konstruktive samtaler. Til slutt vil jeg takke Stian Foldal som har hjulpet meg med korrekturlesningen.

Bjørn Bremseth

Stjørdal, 22. juni 2014

## SAMMENDRAG

Temaet i oppgaven har vært å undersøke om utbyggingsprosjekt i tidligfasen risikerer å stoppe opp i lengre tid grunnet manglende rullering av kommuneplanens arealdel. Videre har det vært viktig å gi en risikovurdering på hva som kan påvirke forutsigbarheten i et prosjekt.

Jeg har hatt fokus på hvilke faktorer i kommuneplanprosessen som gir usikkerhet i arealplanleggingen til utbyggingsformål med hovedvekt på innsigelsesinstituttet.

Ved å studere hvordan dialog fungerer gjennom samordning og samhandling har formålet i min masteroppgave vært å oppnå et bedre beslutningsgrunnlag for de valgene man tar.

Med dette som bakgrunn ble oppgavens problemstillinger valgt:

- *Kommuneplanens arealdel som beslutningsgrunnlag. En drøfting av utbyggingsrisiko, knyttet til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel*

Beslutningsgrunnlaget i arealplanlegging med hovedvekt på innsigelsesinstituttet gav meg disse forskningsspørsmål:

### **Forskningsspørsmålene:**

1. Hvilke risikofaktorer i utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?
2. Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?

I problemstillingene som forskningsspørsmålene gir, har det blitt benyttet kvalitativ metode hvor både teori og empiri er anvendt. I teoridelen har jeg sammen med veileder funnet relevant teoristoff. I empiridelen har jeg fått 15 personer som sitter eller har vært i meget sentrale posisjoner i formelle beslutningsorgan til å uttale seg i mine forskningsspørsmål. De har alle sammen gitt et viktig bidrag i å belyse mine forskningsspørsmål. Det har vært samtaler som har vært uformelle og de har vært preget av en god tone hvor intervjuobjektene har fått prate om de tema som har opptatt dem mest i forhold til min intervjuguide

I forskningsspørsmål 1 om risikofaktorer i kommuneplanprosessen kan det best tolkes med at håndteringen og utøvelsen av det lovverket innsigelsesinstituttet forvalter med nasjonale og regionale retningslinjer er de fremste risikofaktorene.

Det er tydelig at intervjuobjektene var noe skeptiske både til egen forvaltning og andre innen innsigelsesinstituttet og at de opplever utførelsen av lovverket som byråkratisk. Som saksbehandlere og ansvarlig for regionale og nasjonale føringer kan det tyde på at intervjuobjektene skjønn i behandlingen av kommuneplanprosessene kan redusere risikofaktorene.

Ved å sammenligne gruppene er det tydelige likheter i betraktningen av innsigelsesinstituttet.

Politikerne var mest tydelig på at de ville ha mer makt til både fylkeskommunen og kommunene. De har tydelig et krav om større selvstyret. De vil heller ikke la seg styre av innsigelsesmyndighetene til å bestemme fremdriften for utbyggingen og lokalisering i sin arealforvaltning.

I forskningsspørsmål 1 vil jeg trekke frem de fremste faktorene på usikkerhet og risiko i kommuneplanprosessen som svak dialog, bruken av innsigelsesinstituttet og utøvelse av skjønn.

I forskningsspørsmål 2 er de fleste av intervjukandidatene enige om viktigheten av dialog i tidligfasen, men samtidig mener de at dette ikke ivaretas godt nok i dag. I rapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) 15 år tidligere finner jeg de samme signalene fra det regionale administrative nivået. Det er tydelige tegn på at dialogen har stått på stedet hvil mens prosessene blitt mer byråkratiske og komplekse.

Dette kan bety at avstanden mellom byråkratene har blitt større samtidig som organisasjonene er blitt mer komplekse. Det kan oppleves en viss avmakt for byråkratiet og kompleksiteten i forståelsen av lovverket som gjør at kommuneplanprosessene blir tunge. Byråkratiet blir også for opptatt av sitt eget lovverk.

Målene deles ikke fordi det mangler dialog og innsyn i de andres oppgaver. Målet om å redusere usikkerhet og at det er store kostnader forbundet med utsettelse og forsinkelser er det få som har en forpliktelse for.

I forskningsspørsmål 2 vil jeg trekke frem de fremste faktorene om årsakene til mangel på god dialog som manglende måldeling, ansvar for helhet/koordinering samt komplisert regelverk og byråkrati.

## ABSTRACT

The topic of the thesis was to investigate whether development projects in early stage risk to stop for some time due to lack of rotation of the land-use element of the municipal master plan. Furthermore, it was important to provide an assessment of what can affect the predictability of a project. I have focused on the factors in the municipal master plan process that creates uncertainty in plan for land-use for development purposes with emphasis on opposition authority to make an objection. By studying how the dialogue works through coordination and cooperation, the purpose of my thesis was to achieve a better basis for the choices we take.

Against this background, the task selected issues where:

*The land-use element of the municipal master plan is the basis for decision.*

*A discussion of development uncertainty, associated with area planning of the land-use element of the municipal master plan.*

The basis for decisions in plan for land-use with emphasis on the objection institute gave me these research questions:

Research questions:

1. What risk factors in the development project must relate to the municipal master plan process?
2. How can the dialogue with the public (state / county / municipality) reduce the municipal master plan risk and improve predictability?

The issues that the research questions provide, it has been used qualitative method where both theory and empirical data are used. In the theoretical part I have together with my supervisor found relevant theory. In the empirical part, I've got 15 people sitting or have been in very key positions in formal decision-making body to make a statement in my research questions. They have all made a significant contribution to illuminate my research questions. There have been talks that have been informal and they have been characterized by a good tone in which interviewees have been talking about the issue that has concerned them most in regards to my interview guide

In research of question 1 on risk factors in the municipal master plan process can best be interpreted with the management and execution of the authority to make an objection with national and regional policies are the primary risk factors. It is clear that the interviewees were somewhat skeptical to their own management and others within the department objection and that they experience the performance of bureaucratic legislation.

As assessment authority of regional and national guidelines the judicial assessment may reduce risk factors of the treatment of the municipal master plan process. By comparing the groups there are clear similarities in consideration of the objection institute. Politicians were most evident that they would have more power to both the counties and municipalities. They clearly had a demand for greater autonomy law. They will not let themselves be guided by the authority to make an objection to determine the progress of the development and localization of it's plan for land-use.

In research of question 1, I will highlight the major factors of uncertainty and risk in the municipal master plan process as weak dialogue, the use of authority to make an objection and exercise of judicial assessment

In research question 2, most of the candidates agreed on the importance of dialogue in the early stages, but at the same time, they believe that this is not handled well enough today. In the report from Holsen, T, Pløger, J and Skjeggedal T (1998) 15 years earlier, I find the same signals from the regional administrative level. There are clear signs that the dialogue has been at a standstill while the processes become more bureaucratic and complex. This could mean that the distance between the bureaucrats have become larger while organizations are becoming more complex. It can be perceived a certain powerlessness of bureaucracy and complexity of understanding of the law that allows municipal planning processes are heavy.

Bureaucracy becomes to some extent too much concerned with their own legislation.

The goals are not shared because it lacks dialogue and insight into the other's tasks. The goal of reducing uncertainty and that there is large costs associated with delays and delay very few who have a commitment.

In summary, the research question 2 as the cause of the lack of dialogue I choose to highlight the lack of destination share, responsibility for the overall management / coordination and complicated regulations and bureaucracy.

## Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 - Innledning, inkl. bakgrunn og problemstilling .....	1
1.1 Bakgrunn og tema .....	1
1.2 Situasjon-/problembeskrivelse.....	2
1.3 Forsknings spørsmål/hypoteser .....	4
1.4 Oppgavens oppbygging, teori, intervjuer og konklusjon.....	4
Kapittel 2 - Teori .....	7
2.1 Plan- og bygningsloven .....	7
2.1.2 Kommuneplanens samfunnsdel: .....	8
2.1.3 Kommuneplanens arealdel .....	9
2.1.4 Regulering etter plan- og bygningsloven .....	11
2.1.5 Statlig arealplan .....	11
2.2 Risiko og usikkerhet .....	12
2.2.1 Definisjon av risiko og usikkerhet .....	13
2.2.2 Risiko i tilknytning til regulering .....	14
2.2.3 Usikkerhet i reguleringsbeslutninger, ulike perspektiv .....	16
2.2.4 Plansystemets betydning for usikkerhet i reguleringsbeslutninger .....	16
2.2.5 Dialog gjennom samordning og samhandling .....	17
2.2.6 Risiko for innsigelse.....	20
2.3 Strategier for å redusere usikkerhet.....	22
2.3.1 Den innledende fasen.....	22
2.3.2 Redusere antall innsigelser.....	23
2.3.1 Bruk av utbyggingsavtaler.....	24
2.4 Avgrensninger .....	25



Kapittel 3 Metode.....	26
3.1 Undersøkelsens design.....	26
3.2 Hvordan belyse problemstillingene og utføre undersøkelsene .....	26
3.3 Fremgangsmåten i undersøkelsen.....	27
3.4 Vurdering av dataenes reliabilitet og validitet .....	27
3.5 Den analytiske tilnærmingen .....	28
Kapittel 4 Resultat og drøfting .....	29
4.1 Introduksjon til drøftingen .....	29
4.2 Presentasjon av personene som har stilt opp til intervju .....	30
4.2.1 Regionalt administrativt nivået:.....	30
4.2.2 Politisk nivå:.....	32
4.2.3 Lokalt administrativt nivå.....	33
4.3 Resultat fra forskningsspørsmål 1 .....	34
4.3.1 Forskningsspørsmål 1 .....	34
4.3.2 Intervjuene og drøfting - regionalt administrativt nivå.....	35
4.3.3 Intervjuene og drøfting – lokalt administrativt nivå .....	42
4.3.4 Intervjuene og drøfting – politisk nivå.....	46
4.3.5 Oppsummering av gruppene til forskningsspørsmål 1.....	50
4.4 Resultat fra forskningsspørsmål 2 .....	53
4.4.1 Forskningsspørsmål 2 .....	53
4.4.2 Intervjuene og drøfting - regionalt administrativt nivå.....	53
4.4.3 Intervjuene og drøfting – lokalt administrativt nivå .....	59
4.4.4 Intervjuene og drøfting – politisk nivå.....	60
4.4.5 Oppsummering av gruppene til forskningsspørsmål 2.....	62
Kapittel 5 Konklusjoner .....	64
Referanser .....	67

Annen referanselistelitteratur, ikke direkte henvisninger .....	68
Vedlegg .....	70
Vedlegg 1 Intervjuguide .....	70
Vedlegg 2 Søknaden om masteroppgave.....	74
Vedlegg 3 Leder i Stjørdalens Blad .....	75

## Figurliste

Figur 1: Illustrasjon på kommuneplans samfunns- og arealdel. ....	1
Figur 2: Fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak. ....	7
Figur 3: Kommuneplanens arealdel. ....	9
Figur 4: Ulike interessegrupper i reguleringsprosessen. ....	14
Figur 5: Kommunen har plikt til å ivareta nasjonale og regionale interesser i arealplanene. ....	18
Figur 6: Skissemessig oversikt over kontakten mellom kommunen (planmyndighet) og regionalt nivå (sektormyndighet) i de forskjellige fasene av en ideell planprosess. ....	19
Figur 7: Beskriver planprosess og hvordan loven sier at det skal arbeides med spørsmål om innsigelse (nederste linje) i prosessen. ....	21
Figur 8: Innsigelse består av en sammenheng mellom årsak, interesse og styringsdokument. ..	22

# Kapittel 1 - Innledning, inkl. bakgrunn og problemstilling

## 1.1 Bakgrunn og tema

I min jobb som eiendomsutvikler i en kommune er det mange utfordringer knyttet til vurdering av arealutnyttelse i tidligfasen hvor brukerne må ha nødvendige avklaringer i forhold til tomteutvikling. Informasjonen om egnethet ønsker de meget tidlig da både valg av tomt og finansiering skal inn i økonomiplanarbeidet og vil være av avgjørende betydning for realiseringen av områdene. At nødvendig areal er behandlet og avsatt i de kommunale planprosessene er således helt avgjørende.



Figur 1: Illustrasjon på kommuneplans samfunnsdel og arealdel (Stjørdal kommune (7.5.14). Økonomiseminar komite plan)

Temaet er å undersøke hvilke utfordringer man står foran i tidligfasen for å vurdere sine arealbehov og i hvor stor grad utbyggingsrisiko- og usikkerhet påvirker utviklingen.

Videre vil jeg fokusere på hvilke faktorer i kommuneplanprosessen som gir usikkerhet i arealplanleggingen til utbyggingsformål med hovedvekt på innsigelsesinstituttet.

Ved å studere hvordan dialog fungerer gjennom samordning og samhandling er formålet i min masteroppgave å oppnå et bedre beslutningsgrunnlag for de valgene man tar.

For å få svar på disse spørsmålene og utfordringene har jeg intervjuet 15 personer som både er og har vært sentrale aktører i Sør og Nord Trøndelag i kommuneplanprosessene.

## 1.2 Situasjon-/problembeskrivelse

Min påstand er at utbyggingsprosjekt risikerer i tidligfasen å stoppe opp i lengre tid grunnet uforutsigbarhet i rullering av kommuneplanens arealdel, eller i innsigelsesmyndighetens bruk og tolkning av planen.

Som en illustrasjon fra media på den meget lange tidsbruken i en planprosess for behandling kommuneplanens arealdel benytter jeg en lederartikkel i lokalavisa Stjørdalens Blad datert 18.3.14 (Vedlegg 1)

### ***Fortjener ikke champagne***

*Vi har aldri vært i tvil om at de 41 kommunestyrerepresentantene i Stjørdal uansett partitilhørighet har de beste hensikter for å bidra til den best mulige utvikling av og i den kommunen de er valgt til å styre.*

*Og det er kanskje det minste velgerne ved valg kan forvente. Vi krever noe mer, vi krever en viss evne og en betydelig porsjon handlekraft. Målet er et ambisiøst og visjonært kommunestyre posisjonert i forkant av utviklinga.*

*Etter kommunevalget i 2007 ble Senterpartiets Johan Arnt Elverum valgt til ordfører for tredje gang på rappen med støtte av de borgerlige partiene og Fremskrittspartiet akkurat som i de forutgående valg i 1999 og 2003. Flertallskonstellasjonen trakk med seg en dårlig samvittighet etter valget i 2007, og dette kom fram som et tydelig punkt i den samarbeidsavtalen de laget. For*

*kommuneplanen skulle vært rullert i siste periode. Når så ikke var gjort var det betimelig å ta med et punkt i samarbeidsavtalen om rullering av kommuneplanen «allerede» i 2008.*

*Alle kan vi noe om at avtaler holdes og avtaler brytes. Også lokalpolitikere i Stjørdal kan nok noe om dette. Det er i alle fall et faktum at kommuneplanen aldri ble rullert i 2008. Ikke i 2009, 2010, 2011, 2012 eller 2013. Her snakker vi om en kommunes ubetinget viktigste planverktøy, den viktigste planen kommunen har å styre etter.*

*Helt avgjørende i arealdisponeringa for å få en vekst og utvikling så planlagt som mulig. Dette har ikke de politisk ansvarlige i Stjørdal brydd seg om. Derfor skjer det i Hegra med utsettelse av ny barneskole. Derfor er ikke tomt for ny barneskole i sentrum klar. Derfor rotes det til med barnehagen i Sandskog, bare for å nevne noe.*

*Men torsdag bankes kommuneplanen i kommunestyret, absolutt på overtid. Helt nødvendig at det skjer og det er mye godt nytt i planen.*

*Men det beste vi skåler for er ordførerens uttalelser i dag om at umiddelbart etter at planen er vedtatt i kommunestyret, så startes arbeidet med rullering av planen.*

Artikkelen omtaler rulleringen av kommuneplanens arealdel og setter på spissen at den ikke ble rullert i perioden 2008 – 2013. Poenget er at kommuneplanen er en avtale for arealutnyttelse og i denne ligger en forpliktelse til politikere. Innbyggerne må kunne stole på at de følger lovverket, at den rulleres og at den jevnlig tas opp til vurdering. Dette skal gi planen holdbarhet og troverdighet, at den fornyes og at utbyggere må kunne forutsette at tidsrammene er de som de har til rådighet. En utbygger vil sjelden synes det er et problem at arealene hans står inne i planen, men det er verre hvis de blir tatt ut. Kommunene får problemer med utviklingen når det tar så lang tid som 5-6 år for å få diskusjoner om alternative areal inn i kommuneplanprosessen. Usikkerhet til utbyggerne oppstår når man hopper over 5-6 år med rullering og da begynner planforutsetningene å bli gamle og utdaterte. Hvor mye har innsigelsesinstituttet hatt å si for den sene rulleringen er også tema i oppgaven.

Stjørdal kommune hadde i mai 2014 et økonomiseminar Stjørdal kommune (7.5.14) med komite plan. Der var kommuneplanens arealdel som endelig ble vedtatt mars 2014 på agendaen og både administrasjon og politikere ble bedt om å svare på følgende spørsmål:

- Hvordan kan kommuneplanens arealdel bli realisert på en mest mulig effektiv måte?

Mange av de svarene som ble avgitt peker på å minske risikoen og bedre forutsigbarhet i opptreden fra kommunen sin side:

- Utbyggingsavtaler som gir forutsigbarhet.
- Etablere en restriktiv praksis på bærende prinsipp i planen med hensyn på bl.a. jordvern, kulturminnevern og spredt boligbygging.
- Kommunen må opptre med en samlet stemme
- Strategisk utbygging av offentlig infrastruktur, gradvis og i tid og geografi
- Tilpasse sosial infrastruktur til boligveksten
- Bistå utbyggere i å forstå regionale og nasjonale føringer.
- Prioritere innenfor planens muligheter og kommunal økonomi.

Det er min oppgave viktig å se på mulighetene for å øke forutsigbarheten i kommuneplanprosessen for å gi utbyggere bedre rammevilkår i utvikling av tomteareal. Flere av svarene vil jeg komme inn på i min oppgave.

### 1.3 Forskningsspørsmål/hypoteser

En bedre planavklaring i tidligfase og risikovurdering kan påvirke forutsigbarheten i et prosjekt. Hvordan man kan redusere usikkerheten i tidligfasen for beslutninger om arealplanlegging med hovedvekt på innsigelsesinstituttet har gitt meg følgende forskningsspørsmål:

#### **Forskingsspørsmålene:**

1. Hvilke risikofaktorer i utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?
2. Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?

### 1.4 Oppgavens oppbygging, teori, intervjuer og konklusjon.

#### **Kapittel 1 Innledning**

Kapittel om bakgrunn og tema beskriver de mange utfordringene om arealutnyttelse i tidligfasen og de nødvendige avklaringer i forhold til kommuneplanprosessen. Videre om å undersøke i hvor stor grad utbyggingsrisiko- og usikkerhet påvirker utviklingen med hovedvekt på innsigelsesinstituttet.

Kapittelet om situasjon- og problembeskrivelse viser eksempel fra min egen kommune på at kommuneplanprosessen har stoppet opp i lengre tid og hvordan dette beskrives. I tillegg erfaring fra en økonomiseminar hvor spørsmål om hvordan kommuneplanens arealdel kan bli realisert på en mest mulig effektiv måte ble tatt opp.

Kapitlet om forskningsspørsmålet/hypoteser gir bakgrunnen for spørsmålene og hvilken hypotese som legges til grunn.

## **Kapittel 2 Teori**

Jeg har valgt å begynne med plan- og bygningsloven, Klima- og miljødepartementet (2009a), og hvilke forutsetninger denne gir for utvikling av kommuneplanens arealdel. Det er viktig for forståelsen av oppgaven at både den overordnede samfunnsdelen belyses og videre sammenhengen med denne til arealdelen som vies mest oppmerksomhet. Arealdelen gir grunnlaget for reguleringsplaner som gir utbyggerne det «verdipapiret» de trenger for utbygging. Det er et relativt lite beskrevet fagområde innenfor faget i denne oppgaven, men det er mye utgitt fra offisielt hold fra departementet med hensyn på plan- og bygningsloven og innholdet i denne.

Videre tar jeg for meg definisjon av risiko og usikkerhet som grunnlag for oppgavens undertittel. «En drøfting av utbyggingsrisiko, knyttet til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel». Det er viktig å få en felles forståelse av definisjonene og at de må sees i sammenheng med utbyggingsrisiko. Dialog med offentlige benyttes i sammenheng med samordning og samhandling.

Utvalget av litteratur er noe begrenset om dialog, samordning og samhandling. Hva som faktisk er aktuell teori er det naturligvis flere meninger om men jeg har i samarbeid med veileder vurdert det som er aktuelt for min oppgave.

## **Kapittel 3 Metode**

Her deles metodekapittelet opp med beskrivelse over hvordan jeg har gått frem. Mitt «case» er basert på intervju med 15 personer med utgangspunkt i en intervjuguide som er utarbeidet sammen med veileder.

Vurdering av dataenes reliabilitet og validitet blir omtalt i eget avsnitt.



## **Kapittel 4 Resultat og drøfting**

Inneholder intervjuene og drøftingene som er mitt «case» hvor jeg har fått et godt representativt utvalg på alle nivåer, begrenset til situasjonen i Nord Trøndelag fylke.

Jeg skal anvende teorien for å få en fornuftig drøfting og belyse problemstillingene mine.

Sentrale tema i diskusjonen om kommuneplanprosessen er:

- Hvordan intervjuobjektene oppfatter sin egen rolle og synet på betydningen av planprosessene.
- Hvilke argumenter benyttes til å ta beslutninger som forsinker og/eller forpurrer prosjekt, evt. stopper kommuneplanprosessen i strid med regionale og nasjonale interesser.
- Påvirkning av prosessen i kraft av sin posisjon og utøvelse av skjønn i beslutninger.
- Hva tjener de som har innsigelsesmyndighet på at saken går greit, er det noe incitament?
- Det å ha forståelse for kommuneplanprosessen og samtidig være en bidragsyter som regional myndighet.
- I hvor stor grad utbyggings- risiko og usikkerhet påvirker utviklingen av kommuneplanprosessen.
- Påvirkningen og risikofaktorene fra det regionale administrative nivået som innsigelsesinstituttet vil her stå sentralt.

Dette er utfordrende og risikoen for å ta for raske slutninger må minimaliseres. Hvordan har utviklingstrekkene vært i de seneste 15 årene, kan jeg finne noe i intervjuene om dette?

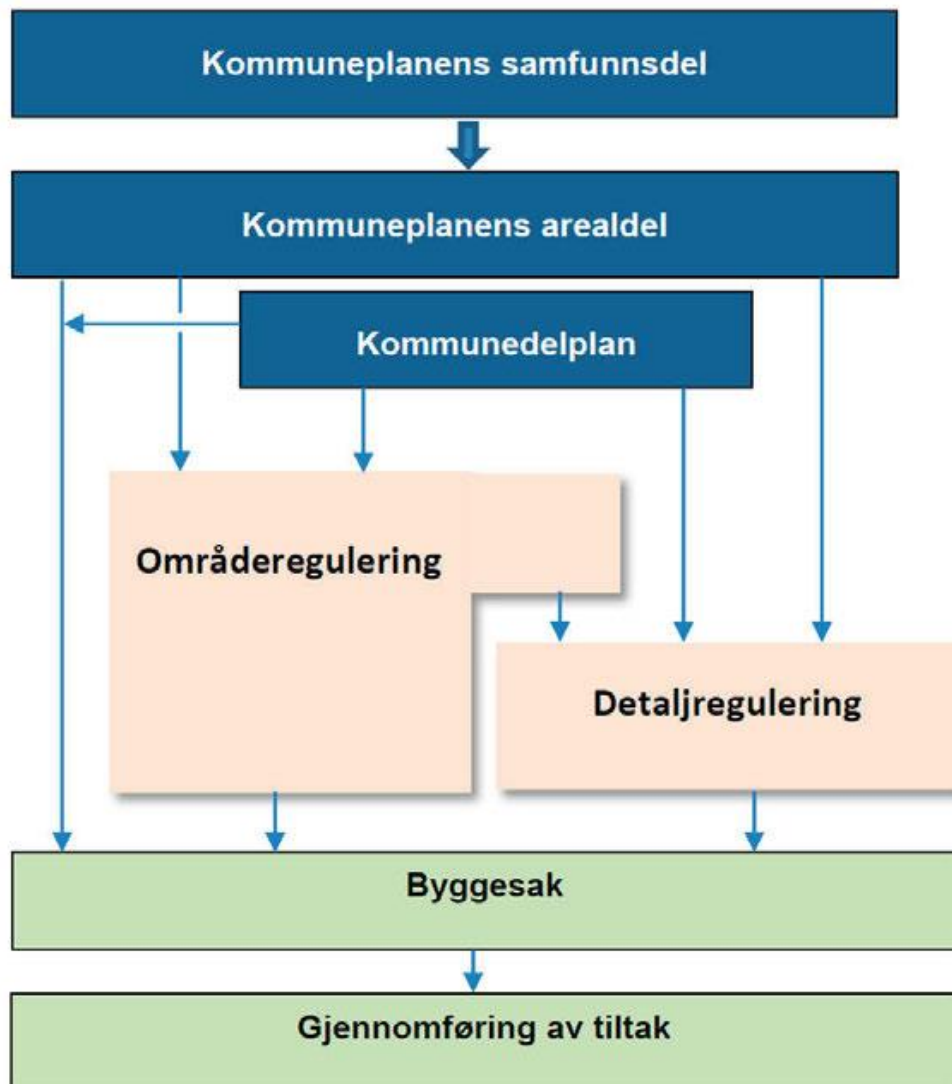
## **Kapittel 5 Konklusjon**

I konklusjonen oppsummeres resultat og drøftinger.

## Kapittel 2 - Teori

### 2.1 Plan- og bygningsloven

Jeg velger i min oppdeling å legge til grunn forutsetningen i plan- og bygningsloven på hvordan arealplanleggingen påvirkes. Kommunens arealplanlegging viser sammenhengen i de satsingsområdene kommunen har vedtatt i samfunnsdelen, og arealdelen viser plankart som forteller om arealbruken.



Figur 2: Fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Jeg vil videre i kapittel 2.1.2 - 4 forklare hvordan plan -og bygningsloven styrer arealbruken gjennom reguleringsplan, kommuneplanens- arealdel og samfunnsdel som igjen gir utbyggere mulighet for gjennomføring av tiltak som vist i figur 3.

Med dette grunnlaget vil jeg ta for meg teorigrunnlaget som senere skal belyse oppgavens problemstillinger. Resultatene fra intervjuene blir interessante i sammenheng med tidligere teori fra 90 tallet om samordning etter plan- og bygningsloven (Holsen, T. Pløger, J og Skjeggedal. T 1998), hvor en nylig utgitt KS-rapport (Asplan Viak 2010) om innsigelsesinstituttet også vurderer om samordning fungerer etter intensjonene med hensyn på arealbruken.

### 2.1.2 Kommuneplanens samfunnsdel:

Arealplanleggingen inngår som en viktig del av kommunens plansystem. Hovedgrepene legges gjennom kommuneplanen med samfunnsdel, arealdel og kommunedelplaner for områder i kommunen der det er behov for å utdype arealdelen. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens viktigste overordnede plan. Den peker ut kommunens visjon og satsingsområder, og legger viktige føringer for arealplanleggingen. (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Som nevnt innledningsvis oppstår det usikkerhet når kommuneplanens arealdel ikke rulleres på 5-6 år og plangrunnlaget blir tilsvarende usikkert for samfunnsdelen som trekker opp de overordnede visjoner. Grunnlaget for denne planen blir også gammelt og utdatert og vil ikke holde tritt med utviklingen i samfunnet. Samfunnsdelen og arealdelen bør ha mest mulig samordning i tid med rullering og vedtak. Dette må til om det skal bli gode og forutsigbart planer for utbyggere som vil minimalisere risiko og ha forutsigbarhet.

Hovedutfordringene skal komme i samfunnsdelen hvor behovet for utbyggingsarealene skal synliggjøres og argumentene legges inn. Dette skal kun gi en retning for utbyggingen, men samtidig gi nok til utarbeidelse av arealdelen.

#### *§ 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig. For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

### 2.1.3 Kommuneplanens arealdel

Ved kartlegging av reguleringsplaner er det kommuneplanens arealdel som fastsetter fremtidig arealbruk ved at den er bindende for nye tiltak eller utvidelse av slike og den danner grunnlaget for reguleringsplaner. (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

#### KOMMUNEPLANENS AREALDEL

- Omfatter hele kommunens areal og vedtas med rettsvirkning. Skal følge opp kommuneplanens samfunnsdel.
- Legger føringer for kommunens utbyggingspolitikk, vekst og vern.
- Viser hovedtrekkene i kommunens arealbruk. Er en overordnet strategisk arealplan som ikke skal ta stilling til detaljer.
- Følges opp med reguleringsplaner og eventuelt kommunedelplaner for deler av kommunen der det er behov for å utdype kommuneplanen.
- Skal som alle arealplaner bestå av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse.



Figur 3: Kommuneplanens arealdel (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Kommuneplanens arealdel vil være gjenstand for innsigelser dersom den bryter med overordnede samfunnsmessige og arealbruksmessige hensyn. Det oppstår både en utbyggingsrisiko og

utbyggingsusikkerhet når prosessen trekker ut, som vist innledningsvis med 5-6 år. Det kan skje endringer i prosessen som gjør at de valgte tomtealternativ ikke blir slik man hadde tenkt.

I Nord-Trøndelag er det utarbeidet en regional plan for arealbruk Nord Trøndelag Fylkeskommune (2013) som ble vedtatt av fylkestinget 25. april 2013 gjeldende for hele fylket. Det var en prosess hvor man involvert regionale etater og det ble gått gjennom forskjellige tema og hvor det da ble gitt arealpolitiske retningslinjer. Så lenge planlegginga er i tråd med disse skal det ikke komme med noen innsigelser verken fra fylkesmannen eller fylkeskommunen eller noen annen. Denne planen har vært vedtatt i fylkestinget med høring i alle kommuner med forskjellig tema, bl.a. jordvern, næring. Denne skal tas hensyn til når man lager kommunens arealdel og retter seg i hovedsak mot arealbruk. Det er ikke rettskraftig plan, men det heter i plan- og bygningsloven at regionale planer legges til grunn for planlegging i staten, fylkeskommunen og kommunene. Det er fylkets arealbruk den handler om.

Prosesen rundt denne er å invitere alle kommunene i fylket og gi informasjon om hvilke tema man ønsker å utrede. Disse sendes da til høring og man ser da hvilke innspill som kommer. Kommunen kan da velge hvilke tema de ønsker å delta innenfor. Planen vedtas endelig i fylkestinget. Kommunene behandler den videre politisk for å legge den til grunn i sine arealplaner.

#### § 11-5. *Kommuneplanens arealdel*

*Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.*

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

*Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

#### 2.1.4 Regulering etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven angir regelverket for arealbruken i kommunene. Overordnede samfunnsmessige mål og retningslinjer for planleggingen utledes på nasjonalt nivå mens de endelige og detaljerte arealplanvedtakene treffes på lokalt nivå, det vil si kommunene. Mellomsjiktet er de regionale myndighetene. (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Kommunene har i stor grad selvstyre hva gjelder arealmessig utvikling, men regionale og nasjonale myndigheter kan gjennom innsigelsesinstituttet gripe inn. Dette gjelder spesielt hvis det bryter med regionale planer. Utvikling av eiendommer kan nektes med bakgrunn i at administrasjonen og politikere ikke mener dette er i tråd med kommunens overordnede planer. Det er blir derfor viktig å forstå at reguleringsplanene står svært sentralt i forhold til arealbruk og utviklingsrisiko. I min oppgave hvor sentrale tema er risiko og forutsigbarhet er det viktig å forstå det skjønnet som utøves av politikere og kommunenes i godkjenning av reguleringsplanene.

Etter at både samfunnsdelen og arealdelen er blitt vedtatt av kommunestyre kan reguleringsplanen utarbeides som viser utbyggingen. Reguleringsplanen er et juridisk dokument som gir utbyggeren den hjemmel man trenger for å både erverve grunn og hvilket volum man kan bygge ut. Med dette på plass kan man inngå avtale om nødvendig finansiering og være sikret en økonomisk ryggrad til å bære investeringskostnadene.

#### 2.1.5 Statlig arealplan

Fra plan- og bygningsloven § 6-4 Klima- og miljødepartementet (2009b) hentes følgende:

*«Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens [kapittel 11](#) og [12](#).*

*På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig*

*bistand i arbeidet.»*

I veilederen til statlig arealplan hentes videre:

*«Staten kan i særlig tilfelle utarbeide statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Staten skal kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette innebærer en vid skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Statlig plan bør imidlertid bare benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Bruk av statlig arealplan er derfor å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet.»*

Statlig arealplan er tidligere benyttet ved bygging av Gardermobanen. Dette er en unntaksordning som sjelden benyttes. I noen av intervjuene har flere tatt til ordet for mer bruk av statlig arealplan selv om bruken er veldig sjelden.

## 2.2 Risiko og usikkerhet

I min oppgave er uforutsigbarhet, usikkerhet, risiko og dialog de viktigste begrepene jeg i teoridelen går igjennom. Uforutsigbare planprosesser er automatisk beheftet med stor risiko og dette påvirker forutsigbarheten i prosjektutvikling i stor grad. Fra forelesninger på samlinger på NTNU i forbindelse med vår studie ”Erfaringsbasert master i eiendomsforvaltning og – utvikling”, benyttes disse lærebøkene:

- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) Eiendomsutvikling i tidligfasen, Senter for eiendomsfag, Oslo
- Samset, K. (2008). Prosjekt i tidligfasen: valg av konsept, Tapir Akademiske Forlag

Jeg velger også å lese gjennom tidligere masteroppgaver som har dette temaet for å hente kildeopplysninger, samt å gi meg innspill i andres utfordringer og på hvilken måte disse håndtert. Av disse vil jeg nevnte spesielt:

- Ringvold G A, Rian U (2011). Masteroppgave NTNU. Hvordan foregår eiendomsutvikling i forkant av regulering?
- Ekeli C (2011). Masteroppgave, Brage UMB. Systematisk analyse av eiendomsutviklingsrisiko i tidlig fase

- Weng J (2012). Masteroppgave, Brage UMB. Risikohåndtering i eiendomsutviklingsprosjekters tidlige fase
- Løvøy E (2012). Masteroppgave Brage UMB. Hvordan legge til rette for økt forutsigbarhet i eiendomsutvikling gjennom håndtering av risiko i tidligfase

Det jeg ønsker å peke på er utfordringene med at det skjer endringer i prosessen som gjør at realisering av de valgte tomtealternativ utsettes og enkelte tilfeller stoppes. Hverken prosess eller tomtevalg blir slik man har tenkt seg. Dette er meget viktig å få frem forståelsen for, så tidlig som mulig i kommuneplanprosessen.

### 2.2.1 Definisjon av risiko og usikkerhet

Definisjon på risiko og usikkerhet gis av Samset, K. (2008) valg av konsept på denne måten:

- Risiko defineres vanligvis som sannsynligheten for at en usikker hendelse skal inntreffe – multiplisert med konsekvensen, det vil si den potensielle virkningen av hendelsen.
- Begrepet usikkerhet er at grad av usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta den beslutning som sikrer at en ønsket tilstand realiseres.

Videre sier Samset, K. (2008) at risiko assosieres med negativt utfall av en hendelse som det er knyttet usikkerhet til. Det at situasjonen er usikker medfører imidlertid at den også kan innebære muligheter. Det som er felles for begrepene usikkerhet, risiko og mulighet er at de alle resulterer enten i negativt i tap eller positivt i gevinst. Slikt sett kan de brukes om hverandre.

Risiko i min oppgave faller mye inn under disse områdene og vil i all hovedsak ta for seg risiko i tilknytning til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel som grunnlag i en videre reguleringsprosess og hvordan dette håndteres i eiendomsutvikling.

Hva er risiko her og hva gir risiko, samt strategier for å redusere risikoen og videre usikkerheten med innsigelsesinstituttet.

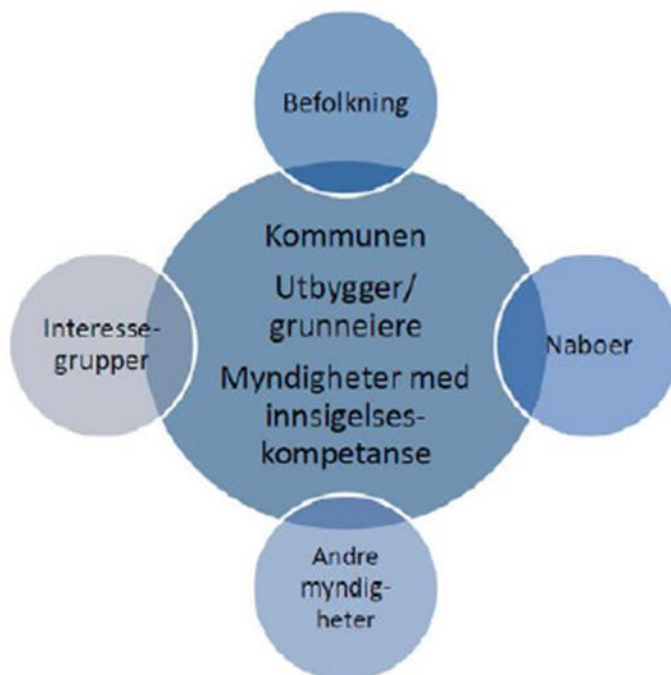
Videre er viktig å finne ut hva mine intervjuobjekter mener med risiko og hvilken opplevelse de har med bakgrunn i forskningsspørsmål 1 om risikofaktorer.



### 2.2.2 Risiko i tilknytning til regulering

Risikobegrepet omtales hos Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) og den tar for seg områdene reguleringsrisiko og risikoprofil. Om risiko i tilknytning til regulering og utbygging pekes det på den manglende forutberegnelighet omkring utfallet. Strategier for å redusere risiko er derfor av stor betydning både for markedsaktører og myndigheter. Det handler om «risikofylte beslutninger» som igjen skyldes beslutningens natur da reguleringsmessige beslutninger er komplekse og sammensatte avgjørelser med stor samfunnsmessig og økonomisk betydning.

Reguleringsrisiko handler altså om utøvelsen av plan- og bygningsloven og hvilke regler og rammer som skal gjelde for utbyggingsprosjektet. Dette i tillegg til hvilke andre betingelser kommunen vil stille til utbygger for at denne skal kunne benytte seg av den utbyggerrettigheten som følger av et reguleringsvedtak. Dette er helt likt for private som for offentlige utbyggere. Risikoen i å være utbygger, hvor blant annet potensielt gjenstridige naboer og/eller interesseorganisasjoner, samt de folkevalgte myndigheters skjønn som i stor grad representerer” risikoelementet” - er noe som gjør eiendomsutvikling spennende. Men det kan også være uforutsigbart og risikofylt. Reguleringsprosessen utgjør en vesentlig del av denne, hvor både politikerne og byråkratiets saksbehandlere har makt til å utøve forvaltningsskjønn.



Figur 4: Ulike interessegrupper i reguleringsprosessen (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Påvirkningen fra opinionen på forvaltningen, både administrativt og politisk vil være vanskelig å måle og etterprøve i utbygging av utbyggingsareal. Disse utøverne ikke vil tilkjenne i hvor stor grad de har latt seg påvirke av pressgrupper.

Samset, K. (2008) definerer dette til kontekstuell usikkerhet assosiert med prosjektets omgivelser. Usikkerheten er høy i nyskapende prosjekt som gjennomføres under ukjente forhold og utenfor prosjektets mandat og myndighetsområde. Videre sies det å balansere kravene til taktisk og strategisk ytelse handler om å gjøre tingene på rett måte. Tydelige mål betyr at de skal være tydelige slik at man skal være sikker på at aktørene «drar i samme retning». Målbare mål gjør det langt enklere i ettertid å avgjøre i hvilken grad de er blitt oppnådd. De må ikke være i direkte konflikt med hverandre, selv om noen motarbeider hverandre. Målene bør være oppnåelig slik at de kan oppnås ved hjelp av de virkemidlene som står til rådighet og i mange prosjekter kan dette ofte være vanskelig å avgjøre.

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. 2009 sier videre at reguleringsbeslutninger innenfor større områder er sammensatte og kompliserte og er ofte lite forutsigbare på utfallet. Beslutningene er sammensatte og har mange temaer hvor ett og samme tema kan ha ulike vurderinger. Alt avhengig av hvilket perspektiv man ser det ut ifra. Det finnes ingen fasiter og metoden er å jobbe seg gjennom prosessene trinnvis. I praksis kan man sammenligne det med lag på lag med samordning og samhandling som spenner fra enkel dialog til vanskelige forhandlinger mellom fagfolk som ser utbyggingen fra ulike perspektiv. Prosessen kan sees som en søken etter optimale rammer gjennom avklaringer. Her er det viktig å legge seg til en metodisk tilnærming til utfordringene gjennom skjønn og trinnvise avklaringer.

Utfordringen ligger i å forstå kompleksiteten i en planprosess og nevner her flere av punktene som innledningsvis ble tatt på økonomiseminarer til komite plan Stjørdal kommune (7.5.14). Her er stikkord som restriktiv praksis på bærende prinsipp i planen, opptre samordnet, strategisk utbygging av offentlig infrastruktur som vil gå igjen i mange kommuneplanprosesser.

Det vil selvsagt være forskjeller fra kommune til kommune men utbyggere må ha ett tett samarbeid både på politisk og administrativt nivå for å lykkes. Dette samarbeidet mellom det

offentlige må være åpent for innsyn slik at det unngår spekulasjoner om favorisering og lukka prosesser.

### 2.2.3 Usikkerhet i reguleringsbeslutninger, ulike perspektiv

Kommunal planmyndighet og utbygger vil ha forskjellige ståsted i et byggeprosjekt da de vil vurdere utbyggingen fra ulike perspektiv. Utbygger vil ha avklaring på byggelinjer, volum, høyder og andre betingelser som påvirker prosjektet, mens planmyndigheten vil måtte vurdere forslaget i forhold til annen bebyggelse, naboer, området og lokalsamfunnet. De vil videre måtte gjøre sine vurderinger ut fra som er planfaglig relevant og må ta hensyn til «allmenne hensyn» og samfunnsnytt. (Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. 2009).

Man må huske på at kommunestyre er valgt av sine velgere og mange lobbyister jobber aktivt for sine utbyggingsområder det er ikke uvanlig at politikerne går imot planetatens råd. Det må gjøres en fortolkning av det konkrete byggeprosjektet og disse fortolkningene vil alltid ha innslag av skjønn. Politiske mål, nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel har stor betydning og vurderingene bærer ofte preg av stor kompleksitet. Da kan også innspill fra utbyggere være tatt hensyn til uten at står skrevet ned noe sted.

Usikkerhet med skjønn er noe som en alltid må bære med seg i en kommuneplanprosess. De som jobber innen dette fagfeltet både innenfor offentlig forvaltning og utbyggere vil møte mange mennesker med ulik bakgrunn. De vil ha forskjellige agendaer, ulik kompetanse men som sammen skal strekke seg mot det samme målet om å få en godkjent kommuneplan. Det å forstå slike prosesser krever ofte mye erfaring og god kompetanse på område.

### 2.2.4 Plansystemets betydning for usikkerhet i reguleringsbeslutninger

Plan og bygningsloven Klima- og miljødepartementet (2009a) trekker opp prosedyrene for reguleringsbeslutninger som også nevnt innledningsvis i dette kapitlet.

Det er viktig å forstå at en reguleringsplan er en juridisk bindende plan med utbyggingsrettigheter og planen kan betegnes som et «verdipapir». Den kan omsettes ved at planen følger eiendommene ved salg og som også dekker grunnlaget for sikkerhet for utbygger ved å finansiere utbyggingen med lån. For å få frem bredden i spørsmålet om reguleringsbeslutningenes forutberegnelighet er det nødvendig å se på de formelle fasene i prosessene (Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. 2009).

### 2.2.5 Dialog gjennom samordning og samhandling

Det er viktig at dialogen om samordning og samhandling med regionale og nasjonale myndigheter kommer så tidlig som mulig for å finne ut om innsigelser kan komme og i hvilken grad de kan unngås. Det såkalte planforumet skal være plattformen på hvordan samarbeidet i regionen skal følges opp. Dette følger av § 5-3. Klima- og miljødepartementet (2009a)

#### *§ 5-3. Regionalt planforum*

*I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

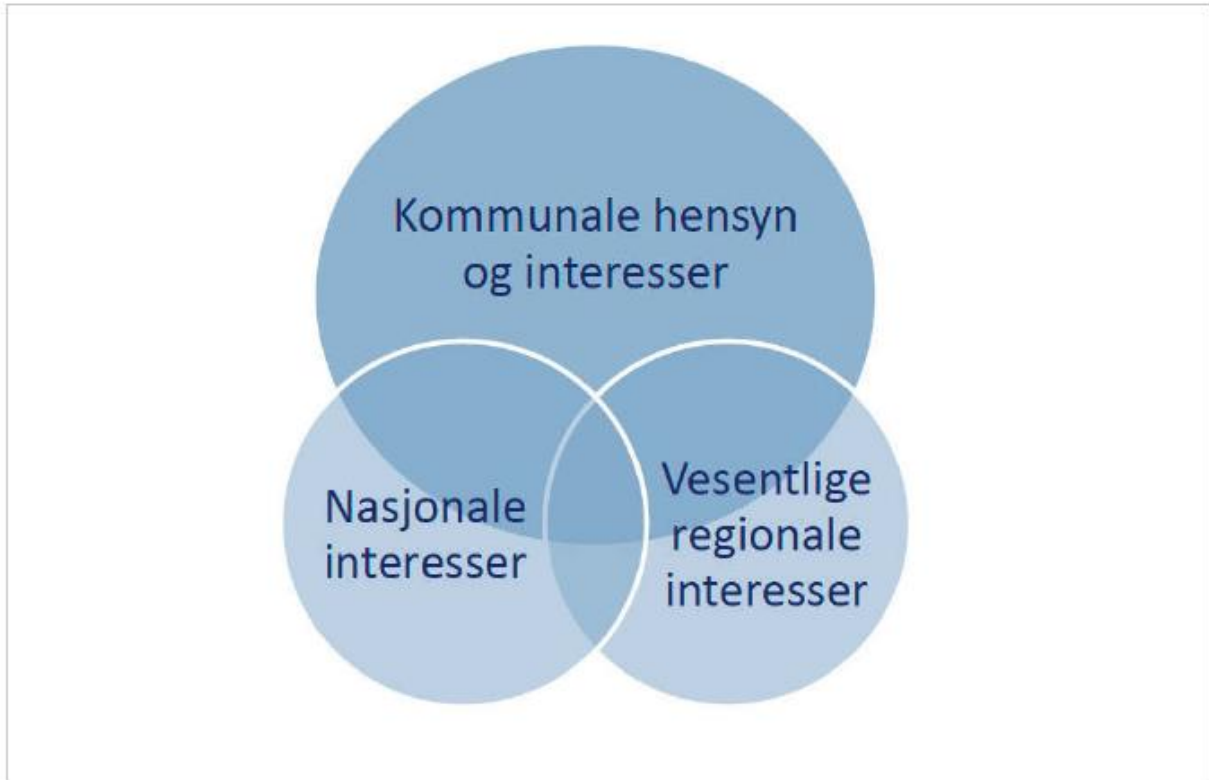
### **Samordning**

Lovens formål i plan- og bygningsloven trekker opp prosedyren for beslutninger og den vanskelige delen av den med å samordne defineres slik.

#### *§ 1-1. Lovens formål*

*Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

Utfordringene med samordning i tidligfasen er å avklare den nødvendige arealbruken, eiendomsforhold og verktøy for å endre og utvikle eiendom til en verdiskapende arealbruk.



Figur 5: Kommunen har plikt til å ivareta nasjonale og regionale interesser i arealplanene. (Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) 2012).

Plan og bygningsloven fastslår også hvilke aktører som inngår og hvordan de skal forholde seg til hverandre og hvilken informasjon de skal bygge sine beslutninger på. Figur 5 viser at de har felles interesser, mens det er kommunen som skal fastlegge rammene for samfunnsutviklingen gjennom kommuneplan og arealplanene. I § 3-1 følges samordningsplikten for kommunale organer, staten, fylket og private.

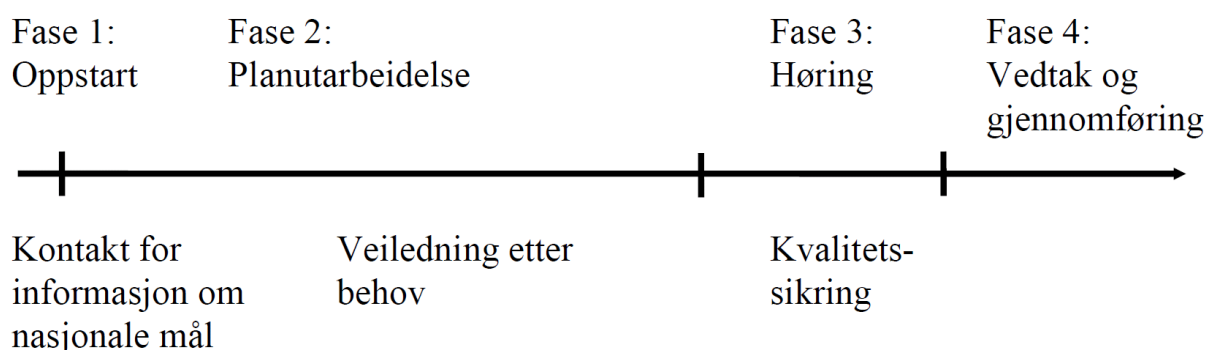
#### *§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*

*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

Den vanskelig samordningen er den viktige delen av prosessene i plan- og bygningsloven med arealbruk og omtales grundig i rapporten fra 1998:

- Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal, T (1998). *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker. Prosjektrapport 1998:5.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holsen, T. og Skjeggedal, T. (1998). *Planleggingens mantra. Samordningens ambisjoner og vanskelige vilkår.* Plan 3/98. Oslo: Universitetsforlaget.

Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal, T (1998) sier at den ideelle kommunale planprosessen kan illustreres ved hjelp av en enkel skisse. Forholdet mellom kommunen som planmyndighet og det regionale nivået som sektormyndigheter beskrives i de ulike fasene av planprosessen.



Figur 6: Skissemessig oversikt over kontakten mellom kommunen (planmyndighet) og regionalt nivå (sektormyndighet) i de forskjellige fasene av en ideell planprosess.

Samordningen er videre et sentralt tema i hvordan innsigelse påvirker arealbruken. Der har jeg benyttet rapportene fra Asplan Viak (2012) og Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013) som grunnlag. Uenighet om arealbruk er den klart viktigste innsigelsesårsaken både til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner står det i sammendraget i rapporten.

- Asplan Viak (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre: Sluttrapport.* Sandvika: Asplan Viak
- Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013). *Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-rapport 2013:10.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

I rapporten fra Asplan Viak (2012) som er publisert 14 år senere enn prosjektrapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal, T (1998), vil jeg i drøftingsdelen se etter utviklingstrekk på samordningen og om arealbruken har fått bedre vilkår.

## Samhandling

Samhandling defineres av Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) på denne måten:

*Fundamentet for menneskelig samhandling vil alltid ligge i bunnen av kontakter, enten disse er skriftlig eller muntlig. Derfor er realiteten alle faktorer som ellers er avgjørende for dialoger og samhandling like vesentlig for kontakter som faglig styrke og formalkunnskap. Erfaringer har vist at forståelse av rasjonalitet eller fornuft som vi bygger vår samhandling på er, er en grunnleggende forutsetning.*

Videre står det på samme side:

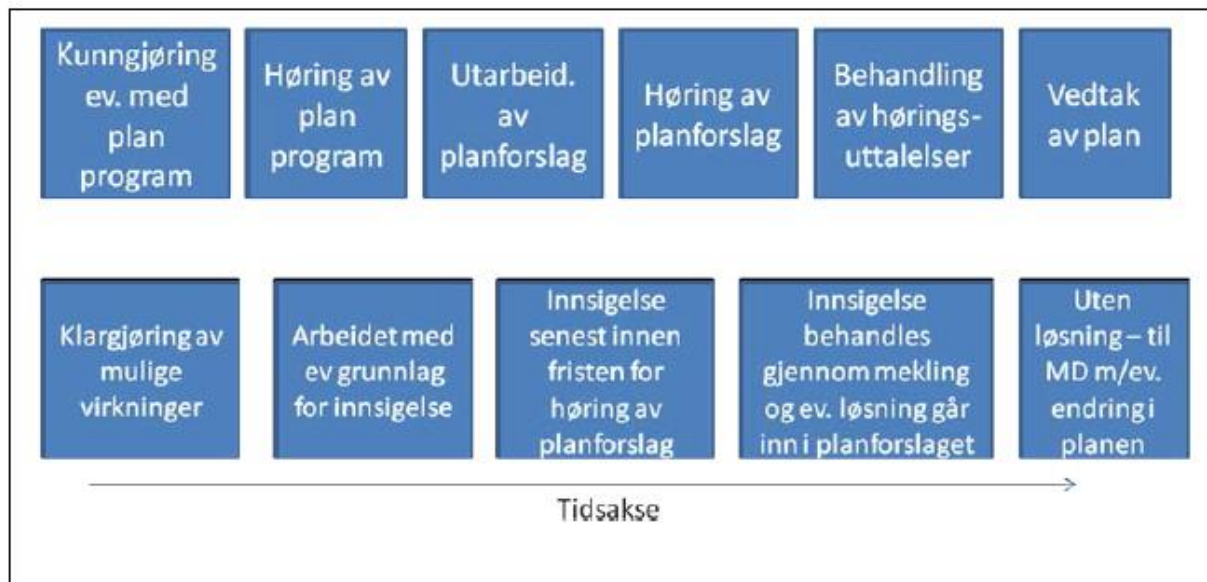
*Tillit blir en utfordring når man kommer til samhandling med helt ulike forutsetninger som utgangspunkt. Men tillit kan opparbeides og den må vernes om. Dette gjelder selvsagt for alle parter, for tiltakshaver så vel som for offentlig planmyndighet. Men det er også viktig å sette seg best mulig inn i hverandres forutsetninger og handlingsmuligheter. Hver aktør er en person med sine individuelle egenskaper og interesser. Men bak aktører står gjerne en organisasjon med sine egenskaper og maktstrukturer.*

Det fremgår her fra Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) hvordan samordning og samhandling bør foregå og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn. Fundamentet for samordning og informasjon begge veger er satt og de store utfordringene er i å utvikle disse og forstå menneskelig samhandling. I tillegg må de kunne sette seg inn i hverandres egenskaper og interesser.

### 2.2.6 Risiko for innsigelse

Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold, M. (2013) definerer innsigelse slik:

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



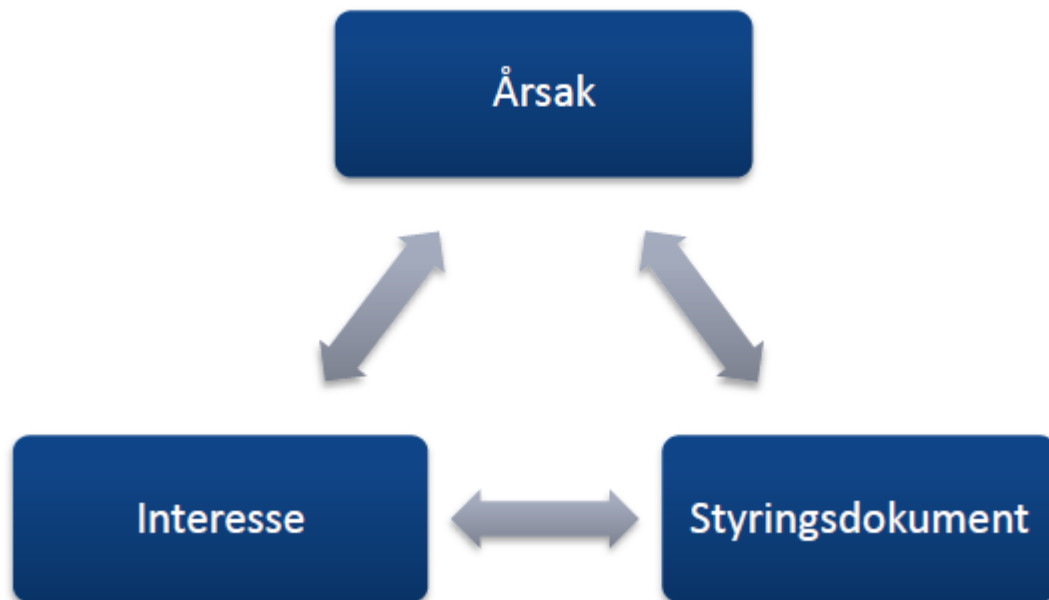
Figur 7: Beskriver planprosess og hvordan loven sier at det skal arbeides med spørsmål om innsigelse (nederste linje) i prosessen. (Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. 2013).

Innsigelsesinstituttet er satt under lupen i rapporten (Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. 2013).

Rapporten har tydelige forslag til forbedringsområder og forslag til tiltak, og hvor hovedutfordringen er knyttet til praktiseringen. Rapporten peker mye på arealkonflikter som årsak til innsigelse og samordna arealbruk som interessefelt innsigelsesmyndigheten skal ivareta og hvor plan- og bygningsloven er styringsdokumentene.

Innsigelser er som i figur 8 bygget opp av en sammenheng mellom en eller flere årsaker av en eller flere interesser innsigelsesmyndighetene vil ivareta. Det gir et grunnlag, det vil si styringsdokumenter innsigelsesmyndighetene kan vise til i den konkrete plansaken.





Figur 9: Innsigelse består av en sammenheng mellom årsak, interesse og styringsdokument (Asplan Viak 2012)

## 2.3 Strategier for å redusere usikkerhet

### 2.3.1 Den innledende fasen

Den innledende fasen er viktig da den viser både hensikten i plan- og bygningsloven med kravet om samordning og etablering av et planforum. Med tanke på eksempel i kapittel 1.2 hvor rulleringen har tatt 5-6 år vil det være viktig for enhver utbygger og formulere sine innspill med omhu slik at man unngår ekstraomganger. Ett dårlig innspill med manglende samhandling i forkant bør i høyeste grad unngås. Det kan også resultere i protester fra andre som blir berørt og resultatet kan bli at politikerne vegrer seg for å vedta planen. Alle parter vil kunne ha egeninteresse selv om man kan ulike interesser og allikevel få fremdrift i planprosessen.

Det er flere måter å forbedre de innledende fasene på. (Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. 2009) peker på:

- Å redusere forsinkelser som skyldes feil og mangler med innsendt materiale
- Øke oppmerksomheten mot overordnede planer
- Bidra til at forfasen drives fremover ved at prosessen struktureres i milepæler og ved bruk av referater

Boka til Samset, K. (2008) peker usikkerhet som styringsparameter og skiller mellom operasjonell og kontekstuell usikkerhet. Operasjonell usikkerhet i prosjekt i tidligfasen har usikkerheten størst i begynnelsen og avtar etter hvert som tiden går som et resultat av gradvis tilgang til mer informasjon. Det er nærliggende å anta at en investering i mer informasjon innledningsvis gir den største gevinsten i form av redusert usikkerhet.

Her vil jeg trekke paralleller til den tidligere omtalte rullering i kapittel 1.2 med kommuneplanprosessen i Stjørdal som vist tidligere har trukket ut i langdrag. Den følger ikke opp definisjonene i mer informasjon innledningsvis og gir da heller ikke gevinst i redusert usikkerhet. Den har tvert imot trukket ut i langdrag og videre gitt uforutsigbarhet med hensyn på når den blir vedtatt. Dette vil bli belyst videre i drøftingsdelen hvor det første spørsmålet om risikofaktorene vil kunne gi svar om hvordan usikkerheten med tid på rullering påvirker risikofaktorene.

Videre fortsetter Samset, K. (2008) med kontekstuell usikkerhet som assosieres med prosjektets omgivelser og som gjennomføres under ukjente forhold utenfor prosjektets mandat. Ett eksempel er politisk prosesser som en kompleks prosess og hvor utfordringen ligger i å forstå kompleksiteten.

Kommuneplanprosessen er klart en slik prosess hvor utfallet kan være uforutsigbart. Den er en kompleks prosess og at forståelsen av slike planprosesser er vanskelig å forstå og ta innover seg for mange utbyggere som har det travelt med sine utbyggingsplaner.

### 2.3.2 Redusere antall innsigelser

Hovedfunnene i rapporten (Asplan Viak 2012) peker på nye rammer ved innsigelsesinstituttet:

- *Hovedfunnene i dette prosjektet peker på et tydelig behov for nye rammer for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse om instituttet fortsatt skal ha legitimitet, og fylle den viktige rollen det har i plansystemet.*

Videre sier rapporten om ansvaret som ligger til kommunen:

- *Kommunene må ta ansvaret som arealplanmyndighet og integrere nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og skape rom for lokal utvikling og en bærekraftig arealpolitikk gjennom arealplanleggingen. Kommunene må også aktivt bruke de tidlige samhandlingsrutinene med berørte myndigheter, bruke planfaglige råd som gis*

*av berørte myndigheter, og kvalitetssikre planer som legges ut til høring og offentlig ettersyn.*

Rapporten fra Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013) sier at økt koordinering mellom det regionale administrative nivået vil både fjerne misforståelser og opplyse saken bedre. Dernest bidrar koordinering til at løsninger finnes på tvers av myndigheter enten det handler om å unngå å fremme innsigelser som motsier hverandre eller om det handler om bidra til gode planløsninger. Spesielt vil man ved å utvide saksbehandlingskapasitet på regionalt nivå redusere dramatisk antall innsigelser.

Det er viktig at kompetansen er høy både blant politikere og administrasjon om årsakene til innsigelse. Det å inneha god nok kompetanse til å forstå om de regionale og nasjonale føringene gir innsigelse er en meget krevende oppgave. Det er derfor viktig at ansatte innehar god utdanning innenfor fagfeltet og de folkevalgte får nødvendig opplæring om innsigelsesinstituttet.

### 2.3.1 Bruk av utbyggingsavtaler

Bruk av utbyggingsavtaler er en av kommunens viktigste redskap for å styre nybyggingen både kvalitetsmessig og fordelingsmessig. Overordnede vedtak og reguleringsplanen hjemler avtalene og gir kommunene muligheter for å skaffe midler til infrastruktur, slik som veg, vann og avløp de normalt ikke hadde sett seg i stand til å finansiere. Utbyggingsavtalene gir mulighet for et «spleiselag» hvor flere utbyggere sammen med kommunen kan gå sammen om de nødvendige utbyggingene for at en reguleringsplan skal kunne utvikles og bygges ut. Bruken av utbyggingsavtaler forutsetter at den lokale infrastrukturen kostnadsberegnes. Her er det viktig at innad i kommunen er koordinert de ulike sektorene og det også legges frem fordelingsprinsipper som må vedtas av det aktuelle kommunestyre. (Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. 2009).

Bruk av utbyggingsavtaler er viktige og gir forutsigbarhet for utbyggere. Imidlertid er det ofte meget vanskelige spørsmål både om bygging av infrastruktur og delaktighet med økonomiske midler som gjør at slike prosesser tar lang tid. Offentlig infrastruktur i litt større prosjekter kan være både kompleks, kostbar og berøre svært mange parter. Det er også slik at rekkefølgekravene kan medføre at infrastruktur som ligger langt unna planområdet må ferdigstilles før utbygging kan skje. Utbyggere vil i utgangspunktet kun være interessert i sin egen utbygging, og delaktighet i offentlige infrastruktur er vanskelig å ta inn over seg. Det krever gode og kompetente

medarbeidere på begge sider skal dette gå i orden og det er meget viktig at kommunen som styrer prosessen gir klare føringer som er politisk forankret.

## 2.4 Avgrensninger

Jeg avgrensner oppgaven til å vurdere plan- og bygningsloven som omtalt i kapittel 2 og vil ikke komme inn på finansielle og juridiske forhold. Jeg har valgt å se på hvordan intensjonene i plan- og bygningsloven fungerer med hensyn på forutsigbarhet, samordning og samhandling.

Utbyggingsavtaler omtales som et viktig redskap i forutsigbarheten i prosjektutvikling, men vil ikke være fremtredende i drøftingsdelen og intervjuene.

For å kunne se sammenhengene i dette, risiko og forutsigbarhet drøftes dette i den hensikt å finne hensikten til lovgiver, å betrakte beslutningsstrukturen, sikkerheten i avklaringen av arealbruken og hva som er relevant her. Videre er det særdeles viktig i å vite og forstå hvordan kan det offentlige stat/fylkeskommune/kommune være en bidragsyter til å skape forutsigbarhet i prosessene, og hvordan disse på best måte kan tilrettelegge for gjennomførbarhet også i offentlige utbyggingsprosjekt.

I drøftingsdelen ser jeg på intervjuene som kan kaste lys på prosessene. En viktig del av det er å se på hvordan en eventuell prosess med dialog og samarbeid har gitt utslag i forhold til det som teori om samordning og til beslutning.

Intervjuene er begrenset til situasjonen i Nord-Trøndelag, herunder ansatte hos fylkesmannen, fylkeskommunen og Stjørdal kommune, politikere (både nåværende og tidligere) i Stjørdal kommune og fylkeskommunen samt ansatte i viktige innsigelsesinstitutt som NVE og Statens Vegvesen. Alle disse 15 representerer ett bredt utvalg viktige beslutningstakere innenfor offentlig utbygging. Videre omfatter den hvordan aktører og interessenter kan påvirke beslutningstagere, gjennom mer eller mindre offisielle kanaler, for igjen å kunne påvirke prosessene som senere følger av plan og bygningsloven Klima- og miljødepartementet (2009a).

Oppgaven har som hovedfokus å kartlegge og drøfte hvor utfordringene i forhold til usikkerhet og dialog ligger, og hvilke konsekvenser dette gir, med vekt på sammenligning med tidligere rapporter. Oppgaven har derfor ikke tatt inn generell beslutningsteori, som nok kunne belyst en del problemstillinger ytterligere.

## Kapittel 3 Metode

I strukturen i metodedelen henviser jeg til de 5 deler, jfr. Everett E L, Furseth I (2012) benytter. Metoden vil mest mulig være kvalitativ da informasjonen som søkes ikke er tallfestbare, samt at formålet er en helhetsforståelse hvor kvalitativ metoder er best egnet.

### 3.1 Undersøkelsens design

Min oppgave vil være å undersøke hvilke utfordringer utbyggere har i tidligfasen når de må vurdere sine arealbehov og i hvor stor grad de kan forskuttere plassering av disse arealene. Mange kommuner sliter med arealknapphet til mange formål og få på plass nye areal tar lang tid, med bakgrunn i at kommuneplanens arealdel er utdaterte, og rulleringene tar lang tid. De er i mange tilfeller uoversiktlige med hensyn på fremdrift og ferdigstillelse.

### 3.2 Hvordan å belyse problemstillingene og utføre undersøkelsene

Hvilken utbyggingsrisiko og utbyggingsusikkerhet må håndteres i forhold til at det kan skje endringer i prosessen som gjør at det valgte tomtealternativet i kommuneplanens arealdel endres? Dette ble ikke slik vi hadde tenkt oss det.

Hvilke begrensninger vil dette kunne gi i tidligfasen når man skal vurdere arealutnyttelsen.

Jeg vil belyse hvordan usikkerheten sprer seg i forhold til tidlig beslutning og hva som kan kompensere for det, eller hvordan man kan få bukt med den usikkerheten.

Alle de statlige og fylkeskommunale instanser som har innsigelsesmyndighet vil være viktige i innsamling av relevante data som har betydning for utnyttelsen. Innsigelsesmyndigheten gir disse instansene hjemmel å stoppe utbyggingsprosjekt inntil innsigelsen er oppfylt.

Et viktig poeng er at disse instansene normalt ikke gir de skriftlige uttalelsene før forslagene til planer er utarbeidet og vedtatt i politisk plankomite, ergo vil evt. forhold man har oversett/uteglemt gi reduksjoner i arealutnyttelsen veldig sent i prosessen. Dialog, samordning og samhandling er derfor viktige stikkord før beslutningene tas for å unngå omkamper.

Forutsigbarhet i hva arealene kan gi av utnyttelse vil være av avgjørende betydning for hvilke beslutninger som tas.

Hvordan de aktuelle intervjukandidatene forholder seg til innsigelse og hvordan de oppfatter bruken av innsigelse blir også vurdert.

Undersøkelsene foretas med forhåndsvurderte intervjumaler av de aktuelle instansene.

Spørsmålene må bl.a. omhandle saksbehandlingsrutiner i forbindelse med forhåndsuttalelser, og hvilke føringer/bindinger det gir for instansene. Kan det eksempelvis komme innsigelser etter forhåndsuttalelsene som gir begrensninger i arealutnyttelsen?

Jeg vil benytte Larsen A. E. (2007). En enklere metode i hjelp til med intervjuguiden og hvordan de best kan utformes og tilnærmes til de aktuelle kandidatene.

Relevant utgitt litteratur samt hvilke lovverk/forskrifter/veiledere statlige og fylkeskommunale instansene forvalter innenfor dette området må også gjennomgå i tillegg til det lovverk kommunen forvalter.

### 3.3 Fremgangsmåten i undersøkelsen

Hvilke statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser som kontaktes, inngår her. Det vil være viktig å gi de intervjuede forståelsene på hvorfor dette er viktig tema med forhåndsuttalelser, men samtidig ha respekt for at plangodkjenninger skal foregå etter lovverket de forvalter og til hvilken tid det skal gis.

Tidligere vurderinger i andre lignende arealplanutnyttelser vil også være tema i intervjuene.

For å komme i kontakt med aktuelle intervjuobjekt vil jeg benytte meg av mitt nettverk jeg har opparbeidet gjennom mange år i bransjen.

### 3.4 Vurdering av dataenes reliabilitet og validitet

#### **Reliabilitet**

Hva er påliteligheten i de svarene som blir gitt, styrkene, svakhetene og tolkingene av det lovverket de forvalter? I og med at dette er intervjuer gjennomført som del av denne oppgaven, blir svarene korrekte og kan anvendes direkte videre. De som avgir svarene snakker også om sine arbeidsoppgaver og sitt fagfelt.. Mitt forhold til de fleste av intervjuobjektene har gitt meg muligheten til å skape en atmosfære i intervjusituasjonen som har gitt svarene både troverdighet og integritet.

Men i en intervjusituasjoner kan det være en utfordring å ha felles forståelse av innholdet i diskusjoner/svar mellom intervjuer og intervjuobjekt.

### **Validitet**

Hvor mye av det som avgitt tidligere av uttalelser fra de omtalte instanser kan med sikkerhet benyttes i dette studiet og vil være relevante i min oppgave?

“Validitet betyr i denne sammenhengen at informasjonene er gyldig eller relevant” Larsen (2007) og han sier videre at de riktige spørsmålene må stilles, og høy validitet er avhengig av hvor godt forberedt intervjuet er. Mine kandidater fikk intervjumalen i god tid for intervjuene og i selve intervjuet ble det redegjort grundig for oppgaven og bakgrunnen for den. De fleste responderte at de kjente seg godt igjen i spørsmålsstillingene.

Men det må forventes at de intervjukandidatene vil være noe reserverte da i det daglige blir presset av utbyggere som vil ha informasjon raskt i sine utbyggingsprosjekt for å unngå unødvendig kostnader. De vil normalt følge de avtalte prosedyrene i saksbehandlingen når det gjelder uttalelser.

Det vil også alltid være et spørsmål om intervjuobjektene skjønner sin egen objektivitet og faglige integritet, eller om egen virkelighetsforståelse er optimal.

### **3.5 Den analytiske tilnærmingen**

Ettersom dette i all hovedsak blir bruk av kvalitative metoder vil inndelingen av dette kunne følge Larsen A. E. (2007).

Her deles den i analyse og tolking av datainnsamlingen.

I analysen av dataene er det viktig å komprimere, systematisere og ordne grunnlaget slik at det blir analyserbart. Den mest brukte metoden er analyse av meningsinnhold hvor hensikten er identifisere mønstre, sammenhenger og fellestrekk, eller forskjeller.

Det handler mye om å finne mønstre, tendenser og tidligere eksempler.

I tolkingen av dataene er kunsten å tolke uten å overfortolke samt å finne balansegangen mellom sin egen fortolkning og den måten den intervjuede oppfatter og forstår spørsmålene.

## Kapittel 4 Resultat og drøfting

### 4.1 Introduksjon til drøftingen

Etter å gjennomgått intervjuene vil jeg diskutere forskningsspørsmålene mot teorien.

Sentrale tema i diskusjonen om kommuneplanprosessen er:

- Hvordan intervjuobjektene oppfatter sin egen rolle og synet på betydningen av planprosessene.
- Hvilke argumenter benyttes til å ta beslutninger som forsinker og/eller forpurrer prosjekt, evt. stopper kommuneplanprosessen i strid med regionale og nasjonale interesser.
- Påvirkning av prosessen i kraft av sin posisjon og utøvelse av skjønn i beslutninger.
- Hva tjener de som har innsigelsesmyndighet på at saken går greit, er det noe incitament?
- Det å ha forståelse for kommuneplanprosessen og samtidig være en bidragsyter som regional myndighet.
- I hvor stor grad utbyggingsrisiko og usikkerhet påvirker utviklingen av kommuneplanprosessen.
- Påvirkningen og risikofaktorene fra det regionale administrative nivået som innsigelsesinstituttet vil her stå sentralt.

Mye av dette berøres i plan- og bygningsloven Klima- og miljødepartementet (2009a) «§ 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen hvor ansvaret for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen.»

Her står det videre at «Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.»

Det er en krevende oppgave plan- og bygningsloven legger opp til og intervjuobjektene har alle sammen viktige roller i dette arbeidet. Det vil være viktig å få frem om de har samme syn på oppfattelsen av prosessen og betydningen av kommuneplanprosessene. Fra kapittel 2.2.2 om risiko i tilknytning til regulering defineres det tydelige mål som skal være tydelige slik at man er sikker på at aktørene «drar i samme retning». I tillegg skal det være mulig å avgjøre i hvilken grad målene er blitt oppnådd ved hjelp av de virkemidlene som står til rådighet.



## 4.2 Presentasjon av personene som har stilt opp til intervju

Studien er basert på intervju av 15 personer fra Nord- og Sør Trøndelag som sitter eller har vært i sentrale posisjoner i formelle beslutningsorgan. Mitt utgangspunkt er at de vil gi et viktig bidrag i å belyse mine forskningsspørsmål. Jeg velger å ikke gjengi intervjuene helt da de ikke er avholdt i en slik form at de er egnet for det. I hvert intervju (1-2 timer) har vi hatt diskusjoner rundt dialog, muligheter og hvilke usikkerhetsmomenter som har oppstått og hvordan man kan overvinne dem. Det har vært uformelle samtaler hvor intervjuobjektene fikk intervju spørsmålene i god tid før samtalen.

Jeg gav dem rom for å prate rundt spørsmålene og fikk mange gode tilbakemeldinger på at temaet var meget aktuelt og at de kjente seg igjen i spørsmålene. Samtalene ble preget av en god og uformell tone og samtalen varte fra 50 minutter og opptil 2 timer. Etter å ha gått gjennom intervjuene på nytt, er det ikke alt de sier jeg vil ta inn i oppgaven. Noen er representative, tydelige eller påpeker klargjørende argumenter som jeg velger å ta med inn i oppgaven hvor enkelte delspørsmål har fått mye oppmerksomhet i forhold til andre. Andre har i mindre grad gitt tilbakemeldinger som har bidratt til å belyse problemstillingene og det har da vært naturlig å referere mindre til disse intervjuobjektene.

Samtidig vil alle intervjuene underbygge det samme tema, viktigheten av temaene i oppgaven, om dialog, risiko, uforutsigbarhet og usikkerhet. Jeg har ikke foretatt noen selektering av svarene som påvirker resultatet.

### 4.2.1 Regionalt administrativt nivået:

#### **Fylkesmannen i Nord Trøndelag:**

##### Roald Huset, delvis pensjonist

Han er utdannet sivilingeniør fra NTNU, og har jobbet med kommuneplanlegging, fra departement, som konsulent, og sist hos fylkesmannen i Nord Trøndelag. Han er nå engasjert av fylkesmannen sammen med Olav Kåre Fuglem med utredning om det samme som KS-rapporten om innsigelse og forsøksprosjektet for 6 fylkeskommuner, for innføring i Nord Trøndelag.

##### Bjørnar Wiset, miljøverndirektør

Han har lang erfaring fra miljøområdet, og har jobbet på miljøvernavdelingen siden 1987. Han kommer fra stillingen som nestleder ved avdelingen, en posisjon han har hatt siden 2006.

Anne Berit Lein, seniorrådgiver landbruksavdelingen

Hun har arbeidet innenfor feltet kommuneplan siden 98. Hun er plankoordinator dvs. samordner planprosesser, deltar i regionale og kommunale planprosesser, ivaretar viktige regionale nasjonale hensyn, jordvern og kulturlandskap, hvor dialog med kommunene er viktig.

**Nord Trøndelag Fylkeskommune:**

Lars Forseth, arkeolog

Han har magistergrad i arkeologi og har jobbet i fylkeskommunen siden 1993 med ansvar for kulturminnevern. Han har også hatt et treårig opphold hvor han jobbet for universitetet i Oslo i et større forskningsprosjekt.

Karl-Heinz Cegla, funksjonsleder plan- og miljø

Han er by og regionplanlegger, jobbet 3 år i Inderøy kommune og har vært i fylkeskommunen nå i 26 år. Jobber med arealplanlegging, siste årene leder for plan og miljøseksjonen, jobber mot alle kommunene i NT. Han får alle kommuneplaner og reguleringsplaner til uttalelse i hele Nord-Trøndelag.

**Andre:**

Finn Herje, senioringeniør, fra skred og vassavdelingen i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Han har ansvar for uttalelser og evt. innsigelser på areal- og reguleringsplaner. Han er utdannet som naturforvalter fra distriktshøyskole og studerte geografi på universitetet i Trondheim. Han har jobba tidligere i en kommune, videre hos miljøvernavdelingen hos Sør-Trøndelag Fylkeskommune, jernbaneverket og de 4 siste årene i NVE.

Olav Kåre Fuglem, Statens vegvesen, nå delvis pensjonert fra høsten 2013.

Han har vært i konsulentbransjen i 16 år med hovedområde vegplanlegging i Sør- og Nord Trøndelag. Han begynte i Statens Vegvesen i 1992 og hadde ansvar for Trondheimspakken og innføring av bomveger. Han ble videre ansatt i Vegdirektoratet i 1996 som kontorsjef med ansvar

for oppbygging av plankontoret. I årsskiftet 1999/2000 begynte han i Statens Vegvesen igjen som prosjektleder for Nordre avlastningsveg og har siden 2000 vært ansatt på Steinkjer som vegsjef.

#### 4.2.2 Politisk nivå:

##### Tor Erik Jensen (H)

Politiker i Nord-Trøndelag Fylkeskommune for Høyre –og siden 2011 fylkesråd for Samferdsel og Miljø med ansvar for samferdsel og miljø, samt forvaltningsoppgaver. Han er pensjonert major fra Hæren. Han har vært medlem av Steinkjer kommunestyre og formannskap 1995–2007, herav som varaordfører 1995–2003 og gruppeleder 2003–2007. Jensen var også fylkessekretær i Nord-Trøndelag Høyre 1991–1992, leder i Steinkjer Høyre 1996–1998, 1. vararepresentant til Nord-Trøndelag fylkesting 1999–2007 og 1. nestleder i Nord-Trøndelag Høyre 2003–2004.

##### Alf Daniel Moen (Ap)

Alf Daniel er politiker tilhørende Arbeiderpartiet og har bakgrunn som skogsarbeider hvor han har vært ansatt i Meråker Bruk i mange år. Han var varaordfører i Stjørdal kommune i perioden 1984–85 og 1994–95, og ordfører i kommunen i perioden 1986–94 og 1995–99. Han ble valgt til fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag i 2003 hvor han gikk av i 2011. Han begynte da igjen i Meråker Bruk og har i tillegg mange styreverv.

##### Øystein Teigen (Krf)

Han har vært leder av komite plan i Stjørdal kommune siden 1999 og er politiker fra Kristelig Folkeparti. Komite plan har kommuneplanens samfunns- og arealdel som sitt hovedfagområde. Han har tekniske utdannelse og har i sin yrkeskarriere jobbet mye innenfor anlegg.

##### Johan Arnt Elverum (Sp)

Johan Arnt Elverum er utdannet bedriftsøkonom og politiker i Senterpartiet. Han var ordfører i Stjørdal kommune 1999–2013. Han var økonomikonsulent i Stjørdal kommune 1972–1975, filialsjef i Forretningsbanken i Stjørdal 1976–1987, økonomidirektør i Felleskjøpet i Trondheim SA 1987–1992, økonomidirektør i Trøndelag Meieri SA 1992–1995 og økonomisjef i TINE Midt-Norge SA 1996–1999. Han har også en rekke styreverv.

#### 4.2.3 Lokalt administrativt nivå

##### Klas Kolden, rådgiver etat Teknisk Drift

Han har ingeniøreksamen fra Gøteborg og videre sivilingeniørutdannelse fra NTH. I tillegg ett år i Nor-Plan instituttet i Gøteborg. Arbeidserfaring er forskningsstipendiat fra Transport Økonomisk Institutt og senere forsker der. Han har jobbet både i Bergen, Stavanger og Bodø kommune med kommuneplanlegging. Han har tidligere vært etatsjef teknisk etat i Stjørdal kommune i perioden 1986 – 1995 og siden da jobbet som kommuneplanlegger med hovedansvar for kommuneplanens arealdel.

##### Kjell Fosse, rådmann

Rådmannen er utdannet sivilingeniør og ble ansatt som rådmann i Stjørdal i 1996 og har siden da hatt denne stillingen. Før han kom til Stjørdal var han både rådmann (8år) og teknisk sjef (7 år) i Hadsel kommune. Han har i sine første år etter utdannelsen jobbet innen fylkeskommunen og som rådgiver. Han har i tillegg vært medforfatter i NOU-rapporten «Velholdte bygninger gir mer til alle» og har en rekke styreverv.

##### Leif Roar Skogmo, rådgiver etat Teknisk Drift

Utdannet Cand. Mag. fra Norges Kommunal og Sosialhøgskole med vekt på planfag, i tillegg SAMPLAN, eksamen 2004. Ansvar for kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi, plankoordinering, interkommunalt samarbeid i Trondheimsregionen, herunder IKAP, statistikk, prognoser, mv. Etatssjef i Stjørdal kommune, kultur, næring og plan 1996-2004. Tidligere erfaring som førstesekretær i Vikna kommune, ass. rådmann og kst. rådmann i Malvik kommune og som planlegger i Trondheim kommune.

##### Ottar Bjerkås, privat konsulent

Han er utdannet ingeniør og har i over 22 år jobbet med forskjellige utbyggingsprosjekt i Vegdekke. Han ble ansatt som etatsjef i etat teknisk drift i Stjørdal kommune i 1995 og sluttet i 2012. Han var den fra administrasjonen som hadde ansvaret for saksbehandlingen til komite plan. Komite plan har fagansvaret og skal gjøre vedtak i kommuneplanens- samfunns og arealdel.

## 4.3 Resultat fra forskningsspørsmål 1

### 4.3.1 Forskningsspørsmål 1

#### **Hvilke risikofaktorer i utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?**

I intervjuene har tema rundt disse delspørsmålene fått den bredeste omtalen:

- Er det noen svakheter med dagens kommuneplanprosess for offentlige utbyggere?
- Hvilken påvirkning har du på avgjørelser?
- Er ditt skjønn en viktig faktor i behandlingen?

Jeg velger å dele intervjuene opp i 3 grupper som vist i kapittel 4.2.1-3. Jeg får da et det regionale administrative nivået (fylket og fylkesmannen), lokalt administrativt nivå (kommunen) og et politisk nivå (kommunen og fylkeskommunen). Jeg mener dette er inndeling som viser hvilke roller de ulike har og at dette har betydning i avhengighetsforhold de har seg imellom. Plan og bygningsloven viser hvordan de skal forholde seg til hverandre og hvilken informasjon de skal bygge sine beslutninger på. Det er i fellesskap disse tre gruppene skal fastlegge rammene for samfunnsutviklingen gjennom kommuneplan og arealplanene og sitte i førersetet for utviklingen. Oppdelingen i to administrative grupper, men en felles politisk gruppe, framstår som hensiktsmessig da det i denne oppgaven er overordnet å få fram forskjeller i arbeidsmetoder. Resultatene i intervjuene underbygger dette.

I § 3-1 følges samordningsplikten for kommunale organer, staten, fylket og private.

#### *§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*

*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Klima- og miljødepartementet (2009a)*

Jeg skriver inn uttalelser og drøfting fra hver gruppe samlet for å anonymisere uttalelsene og kaller dem intervjuobjekt A, B osv. i tilfeldig rekkefølge. Etter uttalelsene fra hver gruppe, kommer en oppsummering av hvert av forskningsspørsmålene.

#### 4.3.2 Intervjuene og drøfting - regionalt administrativt nivå

##### **Intervjuene**

**Intervjuobjekt A** sier at *«innsigelse for en kommune er en fryktelig påvirkning»*. Den er ikke personlig da den skal ivareta viktige regionale og nasjonale hensyn. Det er et skjønn hvor innslagspunktet for innsigelse skal være. Det påvirkes også av den dialogen man har hatt med hensyn på argumentasjonene og hvilke overordna strategier kommunen har og hva er det viktigste for kommunene å løse. Det er ei vektskål med jordvernet på den ene siden, boligområde på den andre siden, og om det skal gis mer landbruksareal. Det påpekes fra intervjuobjektet at det regionale administrative nivået er til for kommunene. De stiller opp til møter så snart det er et ønske. Det gjelder alle de regionale administrative nivået med sine fagavdelinger, beredskap, risiko og sårbarhetsanalyse. Videre landbruksavdelingen i forhold til jordvern, miljøvern avdelingen i forhold til miljøinteresser og fylkeskommunen i forhold til arkeologi og NVE i forhold til ras. Statens vegvesen har ansvar i forhold til veg tilknytning, trafiksikkerhet, kollektivtrafikk, dvs. dette gjelder alle myndighetene med innsigelse. De som sitter på innsigelsesmyndighet ønsker å være på tilbudssiden i forhold til kommunene, og vil være med å finne kjappe løsninger. Men samtidig påpekes det at man må følge spillereglene.

**Intervjuobjekt B** sier at det må kjøres en god intern runde slik at de signaler de gir i forskjellige etatene blir kanalisert inn samfunnsdelen. Det må da komme en politisk strategi, og ikke fra en etatssjef da hans ønsker må være politisk avklart. Dette må inn i samfunnsdelen for å si noe om behovet. *”Det blir lettere mot omverdenen når kommunen har koordinert seg internt.”* Det blir også lettere å vinne frem med areal som kan være dyrkajord. Selv om jordvernet står sterkt, vil samfunnskravet om offentlige bygg måtte vike om dette må til. Når det offentlige kommer blir dette vektlagt mer enn private planer, som et eksempel nevnes boliger. Dette forutsetter da en koordinert arealplan fra kommunen.

*«Vi er ikke her for sette kråkefot på kommunen»* sier vedkommende. Hvis man skal levere en innsigelse er ikke det delegert til administrasjonen men må politisk behandles. En innsigelse skal behandles i fylkesrådet. Administrasjonen i fylkeskommunen kan gi råd, fraråde og anbefale, men de kan ikke kreve en innsigelse utenom politisk behandling. Om forståelsen av prosessen sier intervjuobjektet at det skal mye til å endre en arealdel. Den forståelsen er ikke på plass fra det politisk nivået. Risikoen for offentlige byggeprosjekt er en for dårlig samfunnsdel som ikke gir

retning inn i arealdel. En annen risiko er at den interne avklaringen med interne innspill ikke er god nok.

Det ble videre referert til et møte hvor fylkesmannen og fylkeskommunen deltok at invitasjon var til innsigelsesmyndigheter. Dette ble feil da vi er det regionale administrative nivået med kun innsigelsesrett. Vi ønsker at kommunen skal lykkes ved å gi veiledning, men trykker på bremsen når regionale interesser er på spill og det er viktig i en planprosess.

**Intervjuobjekt C** er tydelig på den ”*interne kommunikasjonen i kommunene er for svak i forbindelse med behandling av arealdelen.*” Generelt blir deler av den aktuelle kommunen overraska over de andre og hvilke innspill som kommer. De er tydeligvis ikke koordinert og gir uforutsigbarhet i kommuneplanprosessen. Intervjuobjektet mener at i innsigelser er det for mye skjønn. Det er risikofyllt når man blander det nasjonale og regionale ned på det lokale nivået på grunn av manglende lovforståelse. Dette går på den enkeltes saksbehandler personlige syn og det er både feil og kritikkverdig når man løfter de lokale sakene opp på et regionalt nivå. Man tar da selvstyret vekk fra kommunene ved at man bevisst løfter lokale saker opp på et regionalt nivå. Man har ikke innsigelsesmyndighet på lokale forhold. Det har vært en del tilfeller av ved å levere en innsigelse, så har man gjort jobben sin.

Vedkommende har erfaring med ansettelse hos flere innsigelsesmyndigheter og mener «*mange saksbehandlere er veldig sentrert om sitt eget område.*» Fra flere hold hevdes det at det er få innsigelser, men det er en sannhet med modifikasjoner. Utbyggere har ikke tid og midler til å sette seg opp imot en innsigelse og føyer seg. Særlig for unge saksbehandlere kan det gå litt for langt i utøvelsen av sitt myndighetsområde. Vedkommende stiller seg spørsmål om viktigheten av argumentene for innsigelsen. Problemet og utfordringa er at det ikke er noen rammer for innsigelsen, og det er heller ikke noe som er helt rett eller helt galt. Risikofaktorene i slik saksbehandling er helt tydelig når skjønnet er i gråsonen. Mye av usikkerhet ligger også i at utbyggingsområdene ligger under marin grense, og spørsmålet om hva er tilstrekkelig sikring. I det ligger mye usikkerhet for utbyggere spesielt med hensyn på fremdrift og kalkyler. Utbyggere må vente på saksbehandlere som må utrede som er presset på tid, men all utbygging stopper så lenge utredningen ikke er på plass.

**Intervjuobjekt D** poengterer at kommunens samfunns- og arealplaner må være oppdaterte. Det blir da en god måte å fange opp de endringer som er og vil være et godt hjelpemiddel for

prosjektutviklere. Flere kommuner har arealplaner som er 10-15 år gamle og det kommer mange søknader om dispensasjoner som er lite forutsigbare. Planer som avviker fra de overordnede planene gir både stor risiko og usikkerhet med hensyn på innsigelsesinstuttet da de ikke er vurdert. I tillegg til dette sliter kommunene med at de har for lite kompetanse innenfor samfunns- og arealplanlegging og sakene kan ligge i flere år fordi ingen tar tak i dem.

**Intervjuobjekt E** fremhever mer bruk av statlig arealplan som vegen å gå da det «*ikke er måte på anker og forsinkelser*». Det er voldsomt og vedkommende er tydelig på at dette ikke er bra på ressursbruken i bruken av kommunedelplaner. Det hevdes at «*konsulentbruken er helt ut av styring for analyser og utredninger ingen i ettertid leser*». Midlene vi bruker på planlegging burde heller vært brukt til noe nyttig som bygging av for eksempel infrastruktur.

Planleggingstiden må ned og da må det gjøres noe med bestemmelsene. Innsigelsesinstuttet må tidligst mulig på banen for å minske risikofaktorene, noe som ikke skjer nå. Avklaringene må løftes til høyeste nivå til sektormyndighetene for å komme seg videre og ikke være avhengig av den enkelte saksbehandler som er for detaljorienterte. Intervjuobjektet mener at «*enkelte områder innenfor ansvaret til andre sektormyndighetene er alt for beskytta*». Da er det viktig å få frem signaler at dette kan vi ikke fortsette med. De føler seg selv helt maktesløse i bruken av midler for å håndtere kravene fra andre sektormyndigheter.

**Intervjuobjekt F** mener at enkelte kommuner har et stort problem i behandlingen av sine samfunns- og arealplaner. «*Det er altfor mange benkeforslag i siste runde for beslutninger skal tas og det blir stadig omkamper med mange forsinkelser.*» Det blir helt feil i måten dette er utført på og det er en tydelig misforstått planpolitikk som skaper usikkerhet. Det blir derfor helt umulig for nasjonale og sektormyndigheter å forholde seg til. Vedkommende er tydelig at på grunn av dette kommer innsigelsene. Kommunene må la seg bistå av fagkyndige på området, og ivareta nasjonal politikk. I tillegg har kommunene utdaterte samfunns- og arealplaner som skaper lite forutsigbarhet for utbyggere.

Intervjuobjektet er kritisk til rapporten fra Asplan Viak (2012) da den er bestilt av Kommunenes Sentralforbund (KS) og den er tydelig farget av det svaret de ville ha. Innholdet er ikke sjekket ut grundig nok utales det fra intervjuobjektet. Intervjuobjektet mener at det må skje regelendringer hvis utøvelsen skal fungere bedre med hensyn på praktiseringen av statlig og regionale regelverk. Det kan ikke være slik at den enkelte saksbehandler kan gå på akkord med utøvelsen av



regelverket. Det er lovgiver som må endre regelverket slik at utøvelsen blir beheftet med mindre risiko og usikkerhet. Bestemmelsene må følges slik de står skrevet og den enkelte saksbehandler kan ikke se mellom fingrene på det.

Videre fremhever intervjuobjektet at å skape tillit mellom det regionale administrative nivået og at kommunene og utbyggere er helt sentralt for å unngå at konfliktene ble fremtreende. Det er altfor mye maktspill som foregår nå som gjør at det ikke fungerer som det skal. Regelverket er blitt for komplisert, og burde vært differensiert. Det bør ikke være likt for landkommunene og storkommunene.

**Intervjuobjekt G** uttaler at kommunene i fylket ikke har synkronisert samfunns- og arealdelen og opplever det som en risikofaktor i forbindelse med utbygging. De største risikofaktorene knyttet til utbygging er knyttet til geoteknikk med hensyn på rasfare, samt arkeologi med hensyn på kulturminner og krav til flomvurderinger. Så lenge disse ikke er avklart i arealdelen vil de skape stor usikkerhet for utbyggere generelt, det være seg samferdsel, bygg og boligfelt.

Intervjuobjektet sier *«at kommunene kan tvinge uttalelser fra det regionale administrative nivået i arealdelen, men risikoen blir da å tape en anke i Miljøverndepartementet.»* Det er ingenting i veien for å gjøre det på arealplannivået men da må kommunene betale det selv. Slike utgifter mener intervjuobjektet burde vært sendt til utbyggerne og viser til problematikken når dette først skjer på reguleringsplannivå. Det påpekes igjen de omtalte risikofaktorene med ivaretagelse av geoteknikk, kulturminner og flom hvis det utarbeides reguleringsplaner som er i strid med arealplanen. Det blir også stilt spørsmål om politikerne er nok klar over kompleksiteten i lovverket. De ser ikke konsekvensene før de skjer og først da skjønner man viktigheten av planleggingen. Utfordringene sitter på det strategiske planen når administrasjonen og politikerne ikke er samkjørte.

For oss på det regionale nivået har det vært kjent lenge at 4 års perspektivet for politikerne gir utfordringer da planene skal stå mye lengre. Det hevdes at lokaliseringsdebattene tas for kjapt. Intervjuobjektet mener en samling av innsigelsesinstituttet for Nord Trøndelag likt de 6 andre prøveområdene burde vært prøvd. En slik samling ville ha vist at den regional myndigheten vedkommende representerer ikke har levert innsigelse og at den type samling ikke har noe for seg. Det er lite konfliktområder i fylket når man sammenligner konfliktgraden i Trondheim hvor det er typisk miljø og jordvern som leverer innsigelse. Det holder også å spisse seg til på ras på

grunn av klimaendringer. Det kommenter igjen om den kommunale utfordringen med helhetlig planlegging. Dette fra samfunnsdelen til arealdelen og videre skal dette ende ut i en økonomiplan for den enkelte kommune.

## **Drøfting**

Det påpekes fra flere i det regionale administrative nivået at det lokale nivået ikke er godt nok synkronisert mellom politikere og administrasjon. Det flere grunner til dette, blant annet manglende opplæring og kompleksiteten i lovverket. Som eksempel nevnes også at innspill til arealplanene kommer altfor seint, og at de kommer etter at det regionale administrative nivået allerede har uttalt seg. En mener statlig arealplan Klima- og miljødepartementet (2009b) er vegen å gå fordi byråkratiet er blitt for byråkratisert og en vesentlig forsinkelse for utbyggerne. En annen mener at de største usikkerhetene er knyttet til forståelsen av risikoområdene rasfare, kulturminner og flom. Da disse ikke blir avklart i arealdelen vil de dra med seg usikkerheten inn i utarbeidelsen av reguleringsplanen og her vil utbyggerne risikere store utgifter og betydelige forsinkelser i sin utbygging. Dette skaper usikkerhet og bør løses i arealdelen, men på dette nivået må kommunene ta utgiftene og det gjør de sjelden.

Eksempler på uttalelser fra intervjuobjekt B, C og E som gir til kjenne deres syn på manglende synkronisering:

- *Det blir lettere mot omverdenen når kommunen har koordinert seg internt*
- *den interne kommunikasjonen i kommunene er for svak i forbindelse med behandling av arealdelen.*
- *Det er altfor mange benkeforslag i siste runde for beslutninger skal tas og det blir stadig omkamper med mange forsinkelser.*

Dette kan tyde på svakheter med kommuneplanprosessen og en betydelig risikofaktor for utbyggere. Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) tar for seg i sin teori reguleringsrisiko og risikoprofil. Om risiko i tilknytning til regulering og utbygging pekes det på den manglende forutberegnelighet omkring utfallet og strategier for å redusere risiko er derfor av stor betydning både for markedsaktører og myndigheter. Dette kan bety at byråkratiet her på mange måter har utspilt seg selv, og det grunnet sin byråkratisering av lovverket for de regionale myndighetene.

Det er en gjenganger at det regionale administrative nivået sier de er på tilbudssiden, men samtidig at de er bundet av det lovverket de forvalter og påpeker at dette bør det gjøres noe med. Uttalelser som «*vi er ikke her for å sette kråkefot på kommunene*» kan støtte opp under den påstanden. I tillegg refererer jeg til KS-rapporten Asplan Viak (2012) om ansvaret som ligger til kommunen:

*«Kommunene må ta ansvaret som arealplanmyndighet og integrere nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og skape rom for lokal utvikling og en bærekraftig arealpolitikk gjennom arealplanleggingen.»*

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) peker på det samme, at manglende forutberegnelighet gir usikkerhet omkring utfallet. Strategier for å redusere risiko er derfor av stor betydning både for markedsaktører og myndigheter. Dette kan tyde på det samme som det regionale administrative nivået påpeker og er en svakhet med kommuneplanprosessen og av stor betydning for aktørene. Samset, K. (2008) sier videre at risiko assosieres med negativt utfall av en hendelse som det er knyttet usikkerhet til. Her er det tydelig sammenfall mellom teori og praksis.

Det er viktig med hensyn på reduksjon av risikofaktorene og det kan bety at kommunene har noe å hente her. Jeg mener også å ha støtte i min uttalelse fra den tidligere omtalte samlingen av komite plan Stjørdal kommune (7.5.14) hvor blant annet utbyggingsavtaler som gir forutsigbarhet og at kommunen må opptre med samlet stemme som viktige forutsetninger.

Om innsigelser og risikofaktorer av disse uttales det blant annet at det er en «*fryktelig påvirkning*», men den er ikke personlig, og den skal ivareta viktige regionale og nasjonale hensyn. De aller fleste av intervjuobjektene mener ivaretagelsen av regionale og nasjonale hensyn er viktig, men samtidig uttaler flere seg negativt om praksisen både i egen organisasjon og hos de andre i det regionale administrative nivået. Det hevdes at det er meget betenkelig at lokale forhold blir løftet opp til regionale og nasjonale hensyn slik at innsigelse kan benyttes. Andre hevder at det er lovgiver som må endre regelverket og at utøvelsen må praktiseres slik lovverket sier.

Felles for de fleste er at de mener lovverket er for komplisert, men det er opptil kommunene å tolke og forstå dette bedre. Uttalelser som «*kommunene kan «tvinge» uttalelser fra det regionale*

*administrative nivået i arealdelen, men risikoen blir da å tape en anke i Miljøvern-departementet.»* kan tyde på at de ikke ser dialog om innsigelsen som et alternativ. Det kan tyde på det regionale administratives syn på kommunene kommer til uttrykk her og en utøvelse av skjult myndighetsutøvelse kan ligge til grunn.

De fleste mener at deres eget skjønn ikke åpner for noen annen praksis enn den de utøver, men samtidig mener de at andre i det regionale administrative nivået ikke utøver det nødvendige skjønn. Det er bemerkelsesverdig at «man sitter på gjerdet» og er en passiv tilskuer til en kommuneplanprosess som man i utgangspunktet kan bidra til å bli bedre. Samtidig er det påfallende at intervjuobjektene ikke ser inkonsekvensen i at man selv er trygg på sitt eget faglige skjønn, men parallelt mener at det på andre fagområder (hvor vi må anta at vedkommende ikke er ekspert) ikke utøves et «riktig» skjønn

Det sies også at *«Konsulentbruken er helt ut av styring for analyser og utredninger ingen i ettertid leser»* uten å kommentere at dette må vi ta tak i. Dette handler også om unødig bruk av offentlige midler som man selv forvalter og ikke ser hvordan man kan endre.

Jeg mener noe av dette kan tolkes i en retning at man selv utøver sin saksbehandlerfunksjon korrekt, men samtidig mener de andre har mere å bidra med. Underliggende i uttalelsene synes det også å være en sektor-orienterende tenking på det regionale administrative nivået. Flere utsagn kan tyde på at dette ikke er tilfelle med Samset, K. (2008) sin teori om tydelige mål som sier at målene skal være tydelige slik at man skal være sikker på at aktørene «drar i samme retning». Selv om de ikke er i direkte konflikt med hverandre, kan uttalelsene tyde på de indirekte motarbeider hverandre, eller mener eget fagfelt skal veie tyngre enn andres. Sett i lys av Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013) som understreker behovet for koordinering, gir dette et bilde av en prosess som ikke har stor sjanse for å lykkes.

Hovedfunnene i rapporten (Asplan Viak 2012) peker på det samme med nye rammer ved innsigelsesinstituttet:

*«Hovedfunnene i dette prosjektet peker på et tydelig behov for nye rammer for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse om instituttet fortsatt skal ha legitimitet, og fylle den viktige rollen det har i plansystemet.»*

Selv om ett av intervjuobjektene stiller seg kritisk til denne rapporten ettersom den er bestilt av Kommunenes sentralforbund (KS) selv, kan det type på at mine funn i intervjuene er av sammenfallende karakter. Det underbygger jeg med at selv om de fleste mener de utøver praksisen med innsigelse i henhold til lovverket, uttaler de fleste at bruken av innsigelse ikke er som den burde være. Argumentasjonen er at lovverket er for komplisert og for dårlig opplæring i kommunene samt at praksisen er ulik hos dem selv som regional myndighet. Dette kan tyde på både økt usikkerhet og risiko for utbyggere.

Jeg mener at når de peker på alle de andre i innsigelsesinstituttet og ett intervjuobjekt i tillegg peker på egen organisasjon, må det være sannsynliggjort behov for nye rammer og en mer enhetlig praktisering. En uttalelse som «*ikke er måte på anker og forsinkelser*» gir et eksempel på dette. Dette underbygges ytterligere av rapporten av innsigelsesinstituttet Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold, M. (2013). Rapporten har tydelige forslag til forbedringsområder og forslag til tiltak, og hvor hovedutfordringen er knyttet til praktiseringen. 4.3.3 Intervjuene og drøfting – lokalt administrativt nivå

#### 4.3.3 Intervjuene og drøfting lokalt administrativt nivå

##### **Intervjuene**

**Intervjuobjekt H** uttaler at utfordringene i en vekstkommune hvor man aldri får arealplanene til å bli gode nok, og det er helt urealistisk å tro at alt av planer blir med. Arealplanen må i så fall oppjusteres hvert, eventuelt annen hvert år og ikke hele arealplanen. I økonomiplanen må det i tillegg gis ordre til revidering av planen når det viser arealutbygging som ikke er i tråd med arealplanen. Det må lages mekanismer for dette for å skape mer forutsigbarhet i planleggingen. Det uttales at vi aldri i verden finner ut hva som vil skje i 2019 og hva som kan komme av arealbehov. Det nevnes her innspill både fra fylke og stat som vil etablere seg i kommunen. Rulleringen må kun skje det som er relevant og i økonomiplanen må det tydeliggjøres hvilke konsekvenser den har for utbygging, her da offentlig areal. Hvis vi ikke gjør det er vi ut på en ørkenvandring med analyser og utredninger.

Han mener det er «*alt for mye demokrati og at vi bruker alt for mye tid på planlegging, uttalelser, utredninger og innsigelser.*» Det må finnes andre måter å håndtere arealplanen på hevdes det.

**Intervjuobjekt I** mener spesielt politikere setter av for lite tid til samfunnsdelen og at de er mest opptatt av enkeltsaker. ”*Opplæringen av politikerne må bli bedre*” hevdes det.. Dette resulterer at samfunnsdelen blir for rund når den skal tekkes alle og gi hjemmel for det meste. Vi er ikke god nok administrativt for å utrede alternativ mener han. Det er kultur for ikke å ta utredningene og man hopper for fort og da må utfordringene løses i hvert enkelt tilfelle. Dette gir ikke forutsigbare planer. Det er ei stor utfordring i å ta veivalg og man bruker alt for mye tid på enkeltsaker. Her må administrasjonen ta et større ansvar og vi får de politikerne vi fortjener uttales det. Han mener også det er populært å si mye «styggt» om innsigelsesinstituttet. Han mener også at man skal ha respekt for det regionale administrative nivået og rollene de har.

Han hadde vært på et seminar om næringslivets favorittkommuner og det var tydelig hva de ønsket seg. De ønsket forutsigbarhet i hva man har å forholde seg i kommunale planprosessene, og de ville ikke ha saker hvor det ble endring i vedtakene.

**Intervjuobjekt J** fremhever ”*risikofaktorene i den kommunale planprosessen i å forstå styringsprosessene,*” og være i stand til skille mellom disse. I tillegg kommer forståelsen for den demokratiske prosessen. Han har også ”*samme syn som intervjuobjekt I hvor det menes at politikeropplæringen ikke er godt nok. De folkevalgte må se helheten og ikke bruke så mye tid på enkeltsaker.*” Politikerne er for mye ombudspolitikere hvor hver enkelt grend skal få sin vekst. Dette er helt umulig og vi i administrasjonen må lære politikerne opp. En arealplan som har 10 års varighet har forutsigbarhet selv om forutsetningene endres og ting skjer i mellomtida.

Han mener at ”*en saksbehandler har stor makt i det skjønnet som utøves.*” En saksfremstilling kan vinkles på mange måter og krav til utredning og analyser er mange ganger opp til saksbehandleren å avgjøre. Det er da viktig å forstå rollen sin og at man er til for innbyggerne og skal ivareta deres interesser.

Han føler også «*en avmakt i forhold til systemet, det er krevende innrømmer han, men også helt nødvendig.*» Utfordringene og risikoen til utbyggere ligger mange ganger i å være oppmerksom på alle strategier som vedtatt i samfunns- og arealdelen samt andre styrende vedtak og sørge for tilstrekkelig med analyser og utredninger. ”*Det stopper ofte ved manglende kompetanse på ett eller flere av disse områdene. Man kan ikke gå stikk i strid med regionale og nasjonale føringer og kommuneplanarbeidet kan ikke være styrt av enkeltsaker.*” Han mener han å bidra til

forutsigbarhet for utbyggere ved å gjøre dem mer ansvarlig for at de nødvendige analyser og utredninger er på plass før planene for utbygging er kommet for langt.

**Intervjuobjekt K** mener risikofaktorene er størst i forholdet til avklaringer med geoteknikk, kulturminnevern og miljø. Det er viktig å ikke belaste miljøet med for eksempel å plassere skoler for langt unna elevene. Han påpeker at arealplanen er en flateplan og at man må utarbeide reguleringsplanen før arkitektene begynner. Han mener at utbyggere kjenner i altfor liten grad til hvordan saksbehandlingen foregår i utbyggingsprosjekt og at det gjør det i mange tilfeller uforutsigbart for dem. *”En saksbehandler har stor makt i å utøve skjønn”* mener intervjuobjektet. I saksopplysningene skal saken være tilstrekkelig og nok opplyst, men i vurderingsavsnittet må rådmannen si hva han mener og det er her utøvelse av skjønn kommer inn. Han hevder at samfunnsdelen er trøttende for politikerne og det skapes ikke engasjement rundt behandlingen og utviklingen av planen.

Han mener mange politikere ikke leser samfunnsdelen og at de mangler eierskap til den. I tillegg vil flere politikere ”arve” en samfunnsdel de ikke har vært med å vedta, og da har de ikke samme lojalitet til den som de burde ha. Politikerne begynner først å våkne når arealdelen skal vedtas. Det er utfordrende og til dels uforutsigbart når politikerne skal tilfredsstille alle velgerne ved å levere innspill til arealplanen, men samtidig er for sent ute. Men de må evne å se hvor vi har skole og infrastruktur før de setter på kartet nye utbyggingsformål. Dette er de ikke alltid de skjønner og forstår. For en utbygger vil slike signal fra enkeltpolitikere være beheftet med stor usikkerhet når utbyggingene ikke lar seg realisere. Utbyggerne ser ikke dette like godt som politikerne. Han nevner også at fylkespolitikere ikke er spesielt opptatt av Stjørdal kommune og at de heller vil rette blikket nordover mot Steinkjer og Namsos.

### **Drøfting**

Jeg mener å finne sammenfallende syn at manglende politikeropplæring gir dårlig forståelse av kommuneplanen og prosessen blir da uforutsigbar og risikofylt. Det at det kommer inn innspill til arealplanen i siste runde når møtene med det regionale administrative nivået er avsluttet, gjør at behandlingen av arealplanen forsinkes betydelig. Dette skaper igjen usikkerhet og er risikofylt for utbyggere som står klare med sine utbyggingsplaner. De opplever at det kommer inn masse innspill via politikerne fra grunneiere som vil ha sine utbygginger. De gjør det selv om de vet det kommer innsigelser fra det regionale administrative nivået.

Fra teorien stemmer også dette mye med det samme i drøftingsdelen hos det regionale administrative nivået og det gjelder manglende forutberegnelighet på utfallet. Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) sier om å redusere risiko for både markedsaktører og myndigheter ved å peke på flere måter å forbedre de innledende fasene på. Det er blant annet å øke oppmerksomheten mot overordnede planer og bidra til at forfasen drives fremover ved at prosessen struktureres i milepæler.

Jeg mener at det regionale administrative nivået og det lokale administrative nivået opplever regelverket som byråkratisk og komplisert, men at de er innstilt på å takle det ved utredninger og analyser. Intervjuobjekt H er imidlertid noe avvikene her, da han mener dette har gått for langt og sinker kommuneplanprosessen unødige. Uttalelse som «*alt for mye demokrati og at vi bruker alt for mye tid på planlegging, uttalelser, utredninger og innsigelser*» kan tyde på det.

Jeg mener også at bruken av utbyggingsavtaler er viktige og gir bedre forutsigbarhet for utbyggere. Selv om dette ikke nevnes direkte av intervjuobjektene er jeg overrasket at ingen av intervjuobjektene nevner at bidrag fra utbyggere til bygging av infrastruktur og delaktighet med økonomiske midler kunne ha bidratt å minske kommuneplanprosessen. Det at utbyggere i utgangspunktet er interessert i sin egen utbygging og delaktighet i offentlige infrastruktur er vanskelig.

Kompetanse og opplæring i kommuneplanen og prosessene rundt behandlinger er det flere av mine intervju kandidater som tar opp. Eksempel er uttalelser fra intervjuobjekt I og J:

*”Opplæringen av politikerne må bli bedre” og ”samme syn som intervjuobjekt I hvor det menes at politikeropplæringen ikke er godt nok. De folkevalgte må se helheten og ikke bruke så mye tid på enkeltsaker.”* Som direkte kommentar til risikofaktorer uttaler I at *”risikofaktorene i den kommunale planprosessen i å forstå styringsprosessene,”*

Samset, K. (2008) sier om usikkerhet i prosesser: «*Begrepet usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta den beslutning som sikrer at en ønsket tilstand realiseres*»

Teorien om mangel på informasjon og utøvelsen i praksis tyder på en retning om at manglende kompetanse i kommuneplanprosessen er en risikofaktor og skaper usikkerhet. Dette støttes av det administrative leddet som er så tydelig i forhold til nødvendig politikeropplæring, eller da den



manglende opplæringen. Mangel på kompetanse kan gjøre at de politiske vedtakene vil kunne få et svakt beslutningsgrunnlag. Selv om da saken er tilstrekkelig opplyst, kan mangel på faglig kompetanse hos den enkelte politiker likevel føre til uklare eller dårlige beslutninger. Politikerne er valgte representanter og ikke fagansatte. Det igjen kan påvirke de stadige omkampene på areallokaliseringene som flere politikere påpeker det som risikofaktorer da de dukker opp til stadighet.

Om utøvelse av skjønn hos saksbehandlere omtales det fra intervju kandidat J og K ”*en saksbehandler har stor makt i det skjønnet som utøves.*” og ”*En saksbehandler har stor makt i å utøve skjønn*”. Det kan tyde på at intervjuobjektene mener med ”stor makt” som en risikofaktor. Om det kan tolkes dithen at de mener ”alt for stor makt” blir nok en påstand, men det er tydelig at skjønnsutøvelsen blir så mye opp til den enkelte saksbehandler å tolke lovverket. Risikoen da for at saksbehandlerens personlige syn kommer for mye frem og blir avgjørende, kan tolkes som en risikofaktor.

#### 4.3.4 Intervjuene og drøfting – politisk nivå

**Intervjuobjekt L** påpeker at for å fatte politiske vedtak må de basere seg mye på de faglige anbefalingene som kommer fra administrasjonen. Han mener videre at kommunene ikke har tatt signalene godt nok om de nasjonale føringene. Etter hans oppfatning gjøres ingen forskjell om det er offentlige eller private utbyggere. Det er for mange innsigelsesmyndigheter og mener dette må forenkles. Fylkesmannens saksbehandlere har «*enorm makt*» og det er ikke bra, han har mange eksempler på «fagidioter» hvor enkeltpersoner har sine preferanser. «*Risikoen for at saksbehandlere forfekter sitt eget personlige syn på regionale og nasjonale bestemmelser er i høyeste grad til stede*» påpekes det.

Hans vurdering er at fylkesmannsembete må redusere mulighetene for å komme med innsigelse til mer til å ha en kontrollfunksjon i stedet. Det må bli færre ledd, også i fylkeskommunen, som kan levere innsigelse. I dag er det for mange som har beslutningsmyndighet. Planprosessene må kunne slås sammen og i tillegg gå parallelt.

Han ønsker større forvaltningsnivå med mer ansvar til kommunene og støtter dagens regjering som vil redusere fylkesmannens myndighet ved da å overføre flere oppgaver til kommunene. Han vil redusere antall fylkeskommuner og slå sammen til større kommuner. Avinor nevnes som et

godt eksempel på en statlig funksjon som fungerer godt, mens Jernbaneverket er det motsatte. Han mener dette vil gi færre innsigelser ved at man ser regionen mer i sammenheng og bedrer forutsigbarheten. Det vil bli mindre byråkrati og ønsker velkommen en statlig arealplan i forbindelse med ny E6 gjennom regionen. Det skulle ha vært mer av statlig arealplaner er hans utsagn.

**Intervjuobjekt M** kjenner til offentlige kulturbygg, der «tunge» miljøer fra NTNU får innsigelser fra fylkeskommunen og riksantikvaren. Innsigelsesmyndighetene bryr seg lite om hva slike forskningsmiljø har uttalt om betydningen for etableringen. Det er både betenkelig og lite forutsigbart for den enkelte kommune som skal stå for etableringen. Man kan akseptere at en rasfare skaper utforutsatte hendelser, men avklaringer mellom slike miljø burde ikke vært håndtert på denne måten. Det er også ett problem hvis reguleringsplanene blir for gamle det vil si over 10 år. Da er de ikke mye verdt spesielt når utviklingen i regionen går så fort.

Han nevner at mange har etterlyst et sammenfallende syn etter at det har kommet innsigelser og det har vært foretatt meglings hos fylkesmannen. Men slik er det ikke i dag. Det burde være rimelig å kreve at fylkesmannen kommer med et samlet svar selv om det er vanskelig. Det er også helt umulig å se for seg at utbygging i fremtiden må vike for arkeologi, miljø og jordvern.

Han mener at saksbehandlere hos innsigelsesmyndighetene vanskeliggjør utbygginger ved å stoppe prosjektene etter hvert som argumentene kommer for en utbygging. De blir «skutt ned i tur og orden» hevdes det og det er ingen koordinering mellom de ulike innsigelsesinstansene. Han har også opplevd at når en innsigelse blir trukket så vil den enkelte saksbehandler ha myndighet over hvordan området som det er levert innsigelse på skal behandles. Alle utgifter i forbindelse med ivaretagelsen skal utbyggere stå for og han har eksempel på at utbyggingsprosjekt har stoppet opp i flere år på grunn av dette. Dette er «steindyr» for utbygger og politikerne er helt maktesløse å sette seg opp imot innsigelsesinstansene. Det må bli mye mer lojalitet til vedtatte planer også blant politikere og det blir et svakt og usikkert grunnlag hvis samfunnsdelen ikke er til å stole på. De må kunne klare å heve kvaliteten ved å gjøre denne mindre risikofylt for utbyggere. Dette spesielt hvis arealbruken i samfunnsdelen er vedtatt så oppleves det som et problem når den skal videre til det regionale administrative nivået. Man må være lojale til overordnede planer og nevner eksempel på at verken regjeringen, fylkesmannen og

fylkeskommunen er det. «*Kameler må kunne svelges, ikke hostes opp når enkeltsakene dukker opp*» uttales det.

Han nevner også det dukker opp innsigelser av en faglig art som undergraver lojaliteten. Det blir altfor mange omkamper som både skaper uforutsigbarhet og risiko for utbyggere. Politikerne løper fra de overordnede sakene hevder han, og det er ikke bra og er samtidig ødeleggende. Det går «over alle støvleskaft» når et fuglerede gjør at man må legge om en planlagt hovedveg.

**Intervjuobjekt N** mener de største risikofaktorene i utbyggingsprosjekt er forsinket fremdrift og mangel på utredninger og det må politikerne ta mye av skylda for. Det refereres her til offentlige utbygginger og det er nesten banalt å si det sånn hevder han. En annen risikofaktor for både private og offentlige utbygginger er areal- og lokaliseringsvalg hvor politikere ønsker i størst mulig grad fremme sine «egne» areal. Dette etter blant press fra innbyggerne som har egne agendaer for utbygging. Flere får da gjennomslag for dette i kommunens økonomiplan og det blir satt av noen midler til offentlige utbygginger, og «da blir det i hvert fall stille en stund» hevdes det. Det må bli bedre begrunnelse for de politiske valgene mener han. Han sier også at samfunnsdelen i arealplanen ikke vies nok oppmerksomhet noe som den burde ha fått.

Samtidig hevder han som en generell regel om langsiktig planlegging er «at det eneste som er sikkert er at de aldri blir gjennomført slik de er planlagt». Om tidsaspektet sier han det er nytteløst å planlegge for langt inn i fremtiden og det eneste man vet at det ikke blir slik. Når det gjelder fylkeskommunen mener han det ikke er noe stort problem å legge den ned. Dette da med grunnlag i et forvaltningsledd mindre og mindre byråkrati. Det må også bli større kommuner for å være bedre rustet på de viktige områdene som miljø. Hans erfaring med innsigelsesmyndigheten er at i de fleste tilfeller gir de ikke etter og hvis man får en innsigelse i kommuneplanprosessen så er det «bare å gi seg». Hans erfaring med innsigelsesinstituttet var at dersom det var lagt ned en innsigelse, så fastholdt innsigelsesinstituttet på den.

**Intervjuobjekt O** mener «*innsigelsesinstituttet må reduseres kraftig*» og det lokale selvstyre styrkes for å bedre forutsigbarheten og minske risikoen i utbyggingsprosjekt. «*Vi kan håndtere dette selv i stedet for de regionale myndighetene og støtter ikke fylkeskommunen som regional myndighet*» hevder han. Han har tatt opp dette ved flere anledninger og mener det må endres på sentralt hold.

Han er usikker på om kommunesammenslåinger er løsningen da han har erfaring på at grendestrukturene fortsatt opprettholdes av politikerne selv om det er over 50 år siden forrige kommunesammenslåing. Han støtter en statlig arealplan for blant annet utbygging av E6 og mener at kommunene kun trenger en uttalelsesrett.

## **Drøfting**

Politikerne peker på innsigelsesinstituttet som risikofylt og usikkert. Uttalelser som «*enorm makt*», «*skutt ned i tur og orden*», «*bare å gi seg*», «*innsigelsesinstituttet må reduseres kraftig*» mener jeg underbygger dette.

Rapporten fra Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013) sier at økt koordinering mellom det regionale administrative nivået vil både fjerne misforståelser og opplyse saken bedre.

Dernest bidrar koordinering fra administrasjonen til at løsninger finnes på tvers av myndigheter. Dette enten det handler om å unngå å fremme innsigelser som motsier hverandre eller om det handler om bidra til gode planløsninger. (

Rapporten sier videre at det er viktig at kompetansen er høy både blant politikere og administrasjon om årsakene til innsigelse. Det å ha kompetanse om de regionale og nasjonale føringene som gir innsigelse er en meget krevende oppgave. Det er derfor viktig at ansatte innehar god utdanning innenfor fagfeltet og de folkevalgte får nødvendig opplæring om innsigelsesinstituttet.

Med bakgrunn i mine intervjuer kan dette tolkes i retning om at det politiske nivået har mindre forståelse for innsigelsesinstituttet. Ingen av intervjukandidatene påpeker at de mangler kompetanse eller opplæring i kommuneplanprosessen. De hevder ganske bestemt at de ikke kommer igjennom med sine synspunkt, og at de er maktesløse overfor byråkratenes skjønn i forståelsen av nasjonale og regionale føringer. Alle politikerne jeg har intervjuet har bred erfaring i politikken og av intervjuene kan det tyde på «ingen bedring» av forståelsen for innsigelsene gjennom mange år.

Deres meget lange erfaring innenfor opplevelser av innsigelsene og samtidig deres kraftige uttalelser mener jeg støtter opp under dette. Undersøkelsen viser ingen skiller i oppfatning mellom kommunale og fylkeskommunale politikere.

Det er i tydelig kontrast til de administrative uttalelsene som peker på manglende opplæring og kompetanse i kommuneplanprosessen som en risikofaktor.

Når de gjelder vurdering av svakhetene med de politiske prosessene i kommuneplanprosessen kan det tolkes i retning av at manglende lojaliteten til vedtakene skaper usikkerhet. Flere av intervjukandidatene sier at de har opplevd omkamper om overordnede vedtak som uforutsigbart. «*Kameler må kunne svelges, ikke hostes opp når enkeltsakene dukker opp*» er et utsagn som kan illustreres som et eksempel på en mening om dette.

Intervjuobjekt M er meget tydelig i intervjuet at manglende lojalitet til vedtatte overordnede planer er en gjenganger, mens intervjuobjekt O uttaler ”*Vi kan håndtere dette selv i stedet for de regionale myndighetene og støtter ikke fylkeskommunen som regional myndighet*”

Det kan tyde på at legitimering av de stadige omkampene som tas opp av intervjuobjektene handler om uklare mål og at tolkningene er forskjellig. For å bedre dette peker Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold, M. (2013) på økt koordinering for å fjerne misforståelser og bidra til å finne løsninger på tvers av myndighetene.

”Undersøkelsene av case gir flere innspill til forbedringer av innsigelsesinstituttet, ikke minst for å redusere antallet innsigelser og sørge for å løse dem raskere. Økt koordinering mellom regionale myndigheter vil både fjerne misforståelser og opplyse saken bedre, noe som i seg selv fjerner mange innsigelser. Dernest bidrar koordinering til at løsninger finnes på tvers av myndigheter, enten dette handler om at man unngår å fremme innsigelser som motsier hverandre, eller det handler om å bidra til gode planløsninger.”

#### 4.3.5 Oppsummering av gruppene til forskningsspørsmål 1

#### **Hvilke risikofaktorer i utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?**

Jeg mener de meste fremtredende risikofaktorene fra intervjuobjektene er faren for et overordnet sektororgan som fremmer innsigelse. Innen det regionale administrative nivået påpekes at de er både er skeptiske til egen forvaltning og de andre i det regionale administrative nivået. Dette kan bety at de selv opplever håndteringen som byråkratisk, men at de ikke kan gjøre noe med lovverket. Ulik behandling fra sektororganene som innsigelsesinstitutt gjør kommuneplanprosessen uforutsigbar og er en risikofaktor. Dette kan underbygges med at ingen av

intervjuobjektene peker på at de vurderer hva andre med innsigelsesrett foretar seg i en kommuneplanprosess. Det lokale administrative nivå ser ut til at uttaler seg mer nøytralt og har mer lojalitet til at lovverket må følges, selv om det er byråkratisk.

Med bakgrunn i inndelingen av drøftingsdelen for alle gruppene kan man finne likheter i betraktningen av innsigelsesinstituttet. Det kan tyde på at mange i gruppene mener innsigelsene har mange risikoelementer i seg. De peker imidlertid på litt ulike forhold som årsak til at innsigelse blir fremmet og derfor ser det ut til virkemiddelforslagene blir ulike. De som er tydeligst på dette punktet er politikerne som vil ha mer makt til både fylkeskommunen og kommunene. De må få større selvstyret og ikke la innsigelsesmyndighetene få bestemme både fremdriften for utbyggingen og lokalisering av disse. Politikerne fremhever også bruken av statlig arealplan som et virkemiddel. Med tanke på hvor sjelden en slik plan er benyttet tidligere sannsynliggjør funnene at det viser det at det må sterkere virkemidler til for å endre regelverket for innsigelse.

Andre påpeker at det er lovgiver som å endre regelverket for innsigelsesmyndighetene og at håndteringen skjer etter lovverket. Andre igjen mener at skjønn til den enkelte saksbehandler er i høyeste grad en påvirkende risikofaktor for utfallet. Her tror jeg nok de forskjellige oppfatningene har sammenheng med egen opplevelse av innsigelsene og at rapporten (Asplan Viak 2012) peker på det samme:

*«Hovedfunnene i dette prosjektet peker på et tydelig behov for nye rammer for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse om instituttet fortsatt skal ha legitimitet, og fylle den viktige rollen det har i plansystemet.»*

I de to gruppene det regionale administrative nivået og lokalt administrative nivå finner jeg flere som påpeker manglende opplæring av politikerne som en risikofaktor, mens politikerne selv ikke har den samme oppfatning. Jeg mener det er en svakhet i kommuneplanprosessen som gjør at det ikke er sammenfallehet i oppfatningen av dette.

Jeg mener også å finne støtte i definisjonen av usikkerhet som gis av Samset, K. (2008) valg av konsept på denne måten:

*«Begrepet usikkerhet er at grad av usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta den beslutning som sikrer at en ønsket tilstand realiseres»*

Dette kan tolkes i retning av at politikerne mangler informasjon. I realiteten gir dette i neste runde mangel på kompetanse som gjør at de politiske vedtak vil få et svakt beslutningsgrunnlag. Men det er også åpenbart, at selv om informasjonen er tilstrekkelig så kan mangel på faglig kompetanse hos den enkelte politiker likevel føre til uklare eller dårlige beslutninger. Politikerne er som kjent valgte representanter og ikke fagansatte. Det igjen kan tolkes i retning at det påvirker de stadige omkampene på areallokaliseringene som flere politikere påpeker det som risikofaktorer da de dukker opp til stadighet.

## 4.4 Resultat fra forskningsspørsmål 2

### 4.4.1 Forskningsspørsmål 2

#### **Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?**

I intervjuene har tema rundt disse delspørsmålene fått mest oppmerksomhet fra intervjuobjektene og den bredeste omtalen:

- Hvordan oppfatter du den politiske prosessen med kommuneplanens arealdel i din egen/ulike kommunene?
- Hva skal en offentlig utbygger gjøre for å styrke sin forutsigbarhet og minske sin risiko i kommuneplanprosessen, slik du ser det?
- Hvor nyttig er relasjoner/kontakt/dialog mellom en offentlig utbygger og deg som saksbehandler i kommuneplanprosessen?
- Gjør du noen konsekvensvurderinger ved et avslag, i forhold til utbyggers risiko, her da samfunnstap ved at offentlige byggeprosesser stopper opp, som skoler, institusjoner, osv.? Har du noen eksempler?

Dialogen mellom det regionale administrative nivået, politikerne og administrasjonen samt forholdet til innsigelsesinstituttet er viet mye oppmerksomhet fra intervjuobjektene.

### 4.4.2 Intervjuene og drøfting - regionalt administrativt nivå

#### **Intervjuene**

**Intervjuobjekt A** påpeker før en innsigelse blir skrevet må det skje dialog, men det forstås ikke av alle. Når innsigelse er levert så kommer man i det formelle løp og det beste er å avklare før man kommer dit. Det er jo en meglings situasjon etterpå hvis saken skal videre departementet. Vedkommende fastholder at det er lurt å følge en dialog så langt det lar seg gjøre. I veldig mange sammenhenger burde dialogen vært fulgt lengre da det ville blitt et bedre resultat. Det er et skjønn hvor innslagspunktet for innsigelse skal være og det påvirkes også mye av den dialogen man har utført i forkant. I tillegg hvilke overordna mål og strategier kommunen har. Det er ei vektskål med jordvernet på den ene siden og boligområde på den andre siden.



Det hevdes at «*det synes om at rådmannen og politikerne sitter på hver sin side og vi i det regionale administrative nivået på den tredje siden. Dette blir en merkelig trekant som ikke er noe heldig.*» Kommunene må jobbe slik at det skapes tillit mellom administrasjonen og politikerne for dette skal samvirke og være ett. Man har forskjellige roller og hatter og det må man være god på. Det må ikke ende opp slik at man sitter på hver sin tue. Det må være en trygghet i forholdet administrasjon og politikere. Essensen ligger i forstå at dialog og avklaring må være på plass før slike grep som en arkitektkonkurranse blir realisert.

**Intervjuobjekt B** mener at dialog i en tidlig fase er viktig. Det har låst seg hvis en plan har vedtak i et politisk vedtak hvor saksbehandler må tilbake til politikerne igjen for endring etter dialogen med det regionale administrative nivået. Hvis man imidlertid lager et forslag før politisk behandling som drøftes kan man manøvrere, så kan endring foretas uten større problem.

Det er viktig at dialogen kommer til rett tid. Hvis saken legges ut til høring etter en politisk behandling så har man kun en måned til dialog og da er det for sent etter min mening. Dialogen må skje før høring. Etterpå blir «skuldrene noe høyere», og da blir man formell når de politiske vedtakene er vedtatt.

Intervjuobjektet hevder at «om kommunen har gode argumenter så kommer disse ikke frem i planbeskrivelsen». Formidling av budskapet er for dårlig og det er viktig at dialogen blir ivarettatt på rett måte. Man må ha kjørt noen prosesser for å få tilstrekkelig erfaring med dette..

Vedkommende hevder at ved tegn på en innsigelse prøver man å ha dialog med kommunen på forhånd. Her gis det beskjed at nå ligger det an til en innsigelse og at kommunen har en mulighet til å påvirke utfallet av innsigelsen.

**Intervjuobjekt C** savner at kommunene vil ha dialog i oppstarten av en kommuneplanprosess. De burde vært flinkere til å kalle inn til møter. I møtene kan man bli hørt på hva man ønsker om utvikling av utbyggingsområder og hvilke konsekvenser det kan få. Man har også da muligheten til å juster seg inn og ikke legge utbygginger på utsatte områder. Det blir for lett å sitte bak en skjerm når formelle feil og misforståelser oppstår. Dialog til et visst punkt er viktig.

Det oppleves at det tas for lang tid fra kommunene til det regionale administrative nivået, men det understrekes at det er en modningsprosess hos alle parter. De har selv hatt en bevisstgjøring internt i å være en støtte for tiltakene. Det vil gi tydelige råd i oppstarten for å hjelpe

kommunene. Vedkommende tror ikke det regionale administrative nivået bryr seg noe om at en innsigelse har økonomiske konsekvenser for kommunene for sine utbygginger.

**Intervjuobjekt D** mener all planlegging må skje tidlig med tidlig involvering og dialog mot administrativt nivå for tidlige avklaringer på konfliktfylte områder. Det er altfor sjelden dette gjøres mot politisk nivå. Vedkommende mener det er en mangel på kunnskap hos politikerne i sitt fagfelt og det er særdeles viktig å heve kompetansen. Fylkesmannen har tatt bedre grep om dette ved å invitere til dialog med politikerne i formannskapene i de ulike kommunene. Dette vil skape en bedre plattform for dialog mellom partene for avklaring om nasjonale og regionale forventninger. Det er ikke nødvendig å komme med innsigelser hvis kommunene er tidlig nok ute. Opplevelsene er at noen kommuner inviterer til møte mens andre sender bare planene til uttalelse. Ikke alle har en samfunnsdel, men alle har en arealplan og når denne er over 10 år gammel blir det alt for mange søknader om dispensasjon.

Intervjuobjektet tror ikke det vurderes konsekvenser ved innsigelse fra det regionale administrative nivået og de økonomiske utgiftene dette medfører for utbygger. Det menes at da vil en konsekvensutredning være nyttig for å se hvilke alternativer som finnes samt å se de ulike alternativene opp mot hverandre.

**Intervjuobjekt E** mener at dialog i oppstarten av en kommuneplanprosess er viktig for å finne signalene på hva som kan utløse en innsigelse. I saksbehandlingstiden før en innsigelse kan bli levert må det en bedre samhandling og samarbeid til. Dette må gjøres før man har brukt opp alle midlene på analyser og utredninger som ikke har noe for seg. Vedkommende mener også at både fylkesmannen og fylkesrådene selv må komme på banen meget tidlig med tanke på viktige avklaringer. Det hevdes «*vi må få vekk disse saksbehandlerne som sier nei og vi kan ikke ha det slik hevdes det. Videre sies det at lederne må overprøve saksbehandlerne da disse byråkratene har altfor stor makt.*» Han mener at samfunnet ikke er tjent med at vi har det slik. Vi har forferdelige lange og kompliserte prosesser og «*man føler en avmakt i forhold til dette.*» Det tas ikke i betraktning de økonomiske konsekvensene for utbyggere ved innsigelse hevdes det og uttaler at disse fagfolkene ikke har noe forhold til økonomi for utbyggerne.

**Intervjuobjekt F** mener når dialogen og reell avklaring har skjedd tidlig i prosessen så det ikke blir så mange omkamper. Dialogen blir til liten nytte dersom man ikke respekterer tidlige avklaringer fra administrasjonsleddet. Politikerne kommer med for mange innspill på tampen i

kommuneplanprosessen. Det hevdes det er en manglende forståelse for fagfeltet og det gjør prosessen veldig uforutsigbar. Vedkommende har ennå til gode å se at det ikke fungerer det man oppnår i tidligfasen med dialog og tidlig samhandling. Konsekvensutredningene kan også forenkles ved hjelp av dialog.

Det ble nevnt eksempel fra kommuner hvor de hadde fått til dette uten stor kostnader og nevneverdige forsinkelser. Jo mer man «*forgifter atmosfæren og mer man slår hverandre i hodet*», desto verre blir det med dialogen er uttrykk som nevnes. Det må i tillegg etableres en kommunikasjon slik at konfliktene ikke blir fremtredende.

**Intervjuobjekt G** mener at kommunene burde vært tidligere ute for å avklare standpunktet det regionale administrative nivået har i sitt fagområde. Vi må da «*enten si ja eller nei, og kommunene kan tvinge oss til dette, men de risikerer å tape i en ankesak til departementet.*»

Intervjuobjektet uttaler at grunnet kapasitetsproblem tar det lang tid før de får behandlet kommuneplanene. Vi burde ha avklart bedre på kommuneplanelnivå og det ble nevnt en spesifikk kommune.

Jeg har forsøkt meg sier han, men ”vi gidder ikke” er svaret fra kommunene. Vedkommende tror de håper å unngå å komme i konflikt med intervjuobjektets fagområde uten dialog.

Intervjuobjektet mener også at kommunesammenslåingene ikke vil bedre samarbeidet og foreslår heller langt sterkere det regionale administrative nivået. Ett eksempel er at Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag burde ha slått seg sammen og at både fylkesmannen og fylkeskommunen fått nye rammer og betingelser. Vedkommende tar hensyn til de økonomiske konsekvensene til kommunene ved innsigelse, men sier samtidig at man ikke kjenner kommunens økonomiplan.

## **Drøfting**

Jeg mener det er tydelig at de aller fleste av intervjuobjektene fremhever viktigheten av dialog og spesielt i tidlig fase og at denne mangler i dag. Hvorfor det er slik er det varierende svar på. En uttalelse betegner situasjonen slik:

*«det synes om at rådmannen og politikerne sitter på hver sin side og vi i det regionale administrative nivået på den tredje siden. Dette blir en merkelig trekant som ikke er noe heldig.»*

En annen uttalelse lyder slik:

*«Vi må få vekk disse saksbehandlerne som sier nei, dette går nok ikke. Disse topplederne må overprøve saksbehandlerne, da disse byråkratene har altfor stor makt.»*

En tredje kraftig uttalelse er om at *«forgifter atmosfæren og mer man slår hverandre i hodet»*, Teorien i boka til Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) sier følgende om samhandling og tillit:

*«Tillit blir en utfordring når man kommer til samhandling med helt ulike forutsetninger som utgangspunkt. Men tillit kan opparbeides og den må vernes om. Dette gjelder selvsagt for alle parter, for tiltakshaver så vel som for offentlig planmyndighet. Men det er også viktig å sette seg best mulig inn i hverandres forutsetninger og handlingsmuligheter.»*

Videre finner jeg i oppsummeringen rapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) påpeker:

*”De regionale etatene har problemer med å komme inn i planprosessene på de gunstige tidspunktene. Det betyr generelt at de gjerne kommer for seint inn i prosessene, men også at innsatsen gjennomgående er for dårlig i mellomfasen, dvs. perioden mellom oppstart av planarbeidet og utlegging til offentlig ettersyn”*

I neste punkt om planprosessene:

*”De regionale etatene er i teorien opptatt av dialog og kommunikasjon seg imellom og med kommunene, men i praksis blir samarbeidet likevel mer prega av å posisjonere etaten for å komme i gunstigs mulig forhandlingsposisjon for å ivareta etatens interesser”*

Det å ivareta etatens interesser har flere av intervjuobjektene uttalt seg og utsagn som *«mange saksbehandlere er veldig sentrert om sitt eget område.»* og *«enkelte områder innenfor ansvaret til andre sektormyndighetene er alt for beskytta»* kan tyde på at dette stemmer.

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009) sin om forståelsen av forutsetninger og muligheter for handling er også viktig for dialog:

*«Men det er også viktig å sette seg best mulig inn i hverandres forutsetninger og handlingsmuligheter. Hver aktør er en person med sine individuelle egenskaper og interesser. Men bak aktører står gjerne en organisasjon med sine egenskaper og maktstrukturer.»*

Det er vanskelig å være bastant i å vurdere hvorfor mange påpeker viktigheten av dialog i tidligfasen, men samtidig mener intervjuobjektene at dette ikke ivaretas godt nok i dag. Det er tydelig at 15 år senere kommer flere av samme signalene fra det regionale administrative nivået når man ser på rapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) opp mot Asplan Viak (2012) sin rapport. Dette kan tolkes i retning at dialogen står på stedet hvil, og samtidig har prosessene blitt mer byråkratiske og komplekse. Flere av intervjuobjektene at det er lovgiverne som må endre dette.

Det at man ikke i tidlig fase bedre avklarer muligheter for innsigelse kommer tydelig frem. Det komplekse lovverket og byråkratiet gjør dette verre når det først er lagt ned en skriftlig innsigelse, er det betydelig vanskeligere å fjerne den. Da er neste fase meglings og da blir standpunktene tydeligere for å forsvare sine standpunkt om ivaretagelse av nasjonale og regionale interesser. I en tidligfase er det kun et varsel om innsigelse.

Dette kan bety at avstanden mellom byråkratene har blitt større samtidig som organisasjonene er blitt mer komplekse. Det oppleves en viss avmakt for byråkratiet og kompleksiteten i forståelsen av lovverket som gjør at kommuneplanprosessene blir tunge. Intervjuobjekt E sier «*man føler en avmakt i forhold til dette.*» og intervjuobjekt J føler «*en avmakt i forhold til systemet, det er krevende innrømmer han, men også helt nødvendig.*» og Samset, K. (2008) poengterer dette «*med kontekstuell usikkerhet som assosieres med prosjektets omgivelser og som gjennomføres under ukjente forhold utenfor prosjektets mandat. Ett eksempel er politisk prosesser som en kompleks prosess og hvor utfordringen ligger i å forstå kompleksiteten.*»

Byråkratiet har blitt større men samtidig har utøvelsen av det blitt fordelt mer og delt opp slik at det er blitt mer uoversiktlig. Hvert område som det regionale administrative nivået har ansvar for blir veldig profesjonelt og de blir opptatt for mye av sitt eget lovverk. Målene deles ikke fordi det mangler dialog og innsyn i de andres oppgaver. Målet om å redusere usikkerhet, å få utbygginger til å gå etter en tidsplan og at det er store kostnader forbundet med utsettelse og forsinkelser er det få som har en forpliktelse for.

I det konkrete delspørsmålet om den enkelte regionale myndighet gjør noen konsekvensvurdering av det samfunnstap en utbygger opplever ved at utbygginger stopper opp, uttaler de fleste at de ikke tror det. Jeg mener det her manglende syn på et helhetsperspektiv hvor man ikke klarer å

sette seg inn i den situasjon at det koster noe. De er ikke bevisst det og de skjønner det ikke. Det er vesentlig for at usikkerheten og forutsigbarheten øker i en utbygging.

#### 4.4.3 Intervjuene og drøfting – lokalt administrativt nivå

##### **Intervjuene**

**Intervjuobjekt H** fremholder at diskusjon med det regionale administrative nivået må komme så tidlig som mulig og det spesielt innenfor landbruk og miljø. Det blir prestisje hvis man ikke gjør det og spesielt hvis kommunen har kommet for langt i kommuneplanprosessen. Han tror ikke at det regionale administrative nivået bryr seg om de økonomiske konsekvensene til kommunene når det kommer innsigelser til en utbygging. Han mener de burde tatt mer hensyn til kommunens økonomi.

**Intervjuobjekt I** mener dialogen med de regionale myndighetene er god. De har gjensidig respekt for fagkompetansen og respekt for de ulike rollene de har. Han mener også at det regionale administrative nivået vurderer de økonomiske konsekvensene ved en innsigelse og at de har et greit forhold til dette. Han oppfatter ikke et varsel om innsigelse som endelig når dialogen i ettertid fungerer. God og tidlig dialog er veldig viktig og han mener innsigelse tidligere ble brukt mer tidligere spesielt innenfor arkeologi og reindrift. Han ønsker forutsigbarhet i hva man har å forholde seg til i politiske saker og ikke endring i enkeltsaker. Det skaper usikkerhet både hos byråkratene og utbyggerne.

**Intervjuobjekt J** fremhever 4 punkt som viktige i dialog og det er:

- Tidlig involvering i prosessen
- Dialog med kommunen som planmyndighet
- Innfri analyser og utredningskrav
- Opptre ryddig i forhold til administrasjon og politikere

##### **Drøfting**

Det er ikke helt sammenfallende syn om viktigheten med tidlig dialog fra det lokale administrative nivået. Kun to av fire intervjuobjekt mente dette var relevant problemstilling. Den ene mente dialogen var bra mens den andre hadde ikke noen oppfatning om temaet. Det blir derfor vanskelig å konkludere videre med den samme oppfatningen som det regionale

administrative nivået. Her er det færre som er intervjuet og kun fra én kommune. Grunnlaget blir for snevert til å trekke de samme konklusjonene. Jeg mener at svakheten i min oppgave er intervju fra en kommune ikke er nok til å underbygge en påstand om at manglende dialog kan redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten. I rapporten til Asplan Viak (2012) trekkes det frem i sammendraget:

«Undersøkelsen viser at det er gode samhandlingsrutiner i mange fylkes men at varierende praktisering gjør innsigelsesordningen mindre forutsigbar. 57 % av innsigelsesmyndighetene oppgir sin egen rolle som god og konstruktiv, mens 21 % av administrasjonen i kommunene mener den er det. Det er også en tydelig uenighet om i hvilken grad innsigelsesmyndighetene avveier interessene og bidrar til helhetsløsninger (13 % av administrasjonen i kommunen mot 40% av innsigelsesmyndighetene)»

Det må også trekkes frem at det kan synes som det administrative lokale nivået mener dialogen er bra, men svært mange på det regionale administrative nivået synes at dialogen er manglende. Dette kan tyde på det er ulike oppfattelse av hvordan dialogen skal føres og i hvor stor grad den er nødvendig.

Dette tilsier usikkerhet i disse funnene og gjør det vanskelig å konkludere med entydige funn. Det støtter heller oppunder at man har å gjøre med komplekse mekanismer og hvor det oppleves varierende praksis. Jeg vil også påpeke at rapporten fra Asplan Viak (2012) er bestilt av Kommunens Sentralforbund (KS) og må leses i forhold til dette som også ett av intervjuobjektene hevdet. Det kan synes som om det i lokalforvaltningen er en generell oppfatning at det ønskes en effektivisering av innsigelsesinstituttet.

#### 4.4.4 Intervjuene og drøfting – politisk nivå

##### **Intervjuene**

**Intervjuobjekt L** fremholder dialog som det bør være mer av som det å bruke mye tid på opporganisering av fylkesmannsembete for klarering undervegs. Det er også viktig å ha med seg de rette myndigheter. Det fremheves som meget viktig med tidlig involvering i planprosessene med hensyn på jordvern, kulturminner og miljø.

**Intervjuobjekt M** mener «*samspeillet er blitt for komplisert*» og avbyråkratisering og effektivisering må stå på agendaen videre.

**Intervjuobjekt N** mener vi fortsatt har noe å lære ved å på et så tidlig tidspunkt som mulig å komme i dialog med både fylkeskommunen og fylkesmannen. Han sier videre at det i dag går for lang tid til man tar kontakt med det regionale administrative nivået og at man aldri tar tak i dette tidlig nok. Han fremhever også den manglende dialogen mellom kommunens politikere og fylkeskommunale politikere. Det burde vært en bedre dialog spesielt i forståelsen av felles utbyggingsprosjekt. Oppgavene er delt mellom kommunene og fylket og det er ingen link dem imellom. Han tror ikke på de regionale vurderer de økonomiske konsekvensene ved en innsigelse. Som tidligere uttalt i drøftings spørsmål 1 hevder han hvis det regionale administrative nivået har lagt ned en innsigelse så står de på den.

**Intervjuobjekt O** mener det for lite dialog og det må administrasjonen ta ansvar for. Det blir feil hvis vi politikere skal ordne opp i det.

### **Drøfting**

Det politiske nivået kan tolkes i retning at de er mer tydelig enn det lokale administrative nivået på mangel av tidlig dialog mellom det regionale administrative nivået og lokale administrative nivået på tre av fire av intervjuobjektene. Svarene som er avgitt skiller ikke på at det er noen forskjell om det er en regional eller kommunal utbygger. Opplevelsen med dialog hos saksbehandlerne hos det regionale administrative nivået kommenteres med «*samspeillet er blitt for komplisert og må avbyråkratiseres*». Det kan ha sammenheng med manglende opplæring hos politikerne, da det er en gjenganger både hos det regionale administrative nivået og det lokale administrative nivået at de kommenterer dette. Politikerne selv har ikke etterlyst dette i mine intervjuer når temaet er tatt opp. I rapporten til Asplan Viak (2012) sier de det er viktig at de folkevalgte får god opplæring i rammene for kommunens arealplanmyndighet uten å si noe om de får nødvendig opplæring. Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013) fremhever det å øke forståelsen på politisk nivå i kommuner og fylker på hvorfor innsigelser fremmes uten å peke på om det må mer opplæring til. Jeg mener at man ikke kan være konkluderende til om politikerne mangler nødvendig opplæring, da dette også dreier seg om hvilke roller politikere og administrasjon skal ha.

Fra ett av intervjuobjektene i det lokalt administrative nivået er vedkommende veldig tydelig på at rådmannen som saksbehandler skal opplyse den politiske saken tilstrekkelig og med nok opplysninger.



Jeg vil igjen peke på plan- og bygningsloven Klima- og miljødepartementet (2009a) som peker på kommunen som ansvarlig for dialogen med opprettelse av planforum. Dette følger av Klima- og miljødepartementet (2009a) § 5-3.

#### *§ 5-3. Regionalt planforum*

*I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.*

#### 4.4.5 Oppsummering av gruppene til forskningsspørsmål 2

#### **Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?**

De aller fleste i gruppene påpeker viktigheten av dialog i tidligfasen, men samtidig mener at dette ikke ivaretas godt nok i dag.

Det å avklare tidlige muligheter for innsigelse kommer tydelig frem som en mangel. Når det da først er lagt ned en skriftlig innsigelse, er det betydelig vanskeligere å fjerne den. Frontene blir tydeligere når man vil forsvare sine standpunkt om ivaretagelse av nasjonale og regionale interesser. I rapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) 15 år tidligere kommer flere av de samme signalene fra det regionale administrative nivået. Jeg mener å finne belegg hos mine intervjukandidater at dialogen har stått på stedet hvil mens prosessene blitt mer byråkratiske og komplekse.

Dette kan bety at avstanden mellom byråkratene har blitt større samtidig som organisasjonene er blitt mer komplekse. Det oppleves en viss avmakt for byråkratiet og kompleksiteten i forståelsen av lovverket som gjør at kommuneplanprosessene blir tunge. Samset, K. (2008) poengterer dette med «kontekstuell usikkerhet som assosieres med prosjektets omgivelser og som gjennomføres under ukjente forhold utenfor prosjektets mandat.»

Ett eksempel er politiske prosesser som en kompleks prosess og hvor utfordringen ligger i forstå kompleksiteten.

Byråkratiet har blitt større og hvert område som det regionale administrative nivået har ansvar for blir veldig fagprofesjonelt og de blir i for stor grad opptatt av eget lovverk. Målene deles ikke fordi det mangler dialog og innsyn i de andres oppgaver. Målet om å redusere usikkerhet, å få utbygginger til å gå etter en tidsplan og at det er store kostnader forbundet med utsettelse og forsinkelser er det få som har en forpliktelse for.

Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) peker på at mange prosesser preges av posisjonering framfor samarbeid. Og det kan synes som om intervjurundene underbygger dette, da flere peker på at innspill kommer gjennom hele prosessen gjennom politiske forslag. Det er derfor førts i slutfasene det blir realitetsdrøftinger, det vil si kanskje ikke før man kommer til meglingsrunden. For partene blir det derfor ikke spesielt interessant å bli enige om målene heller, i og med at rammene ikke er kjent før prosessen er på det nærmeste slutført, jfr. Asplan Viak (2012) som påpeker behov for nye rammer.

Jeg mener at svakheten i min oppgave er intervju fra bare en kommune og det aktuelle regionale administrative nivået ikke er nok til å underbygge en påstand om manglende opplæring av politikere kan redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten fra deres ståsted. Jeg støtter meg også til rapporten fra Asplan Viak (2012) som sier at det er viktig at de folkevalgte får god opplæring i rammene for kommunens arealplanmyndighet. I tillegg fremhever Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold M. (2013) det å øke forståelsen på politisk nivå i kommuner og fylker på hvorfor innsigelser fremmes. I begge rapportene kommer det ikke noe holdepunkt på dette dreier seg om manglende opplæring

## Kapittel 5 Konklusjoner

Temaet mitt i oppgaven har vært å undersøke hvilke utfordringer man står foran i tidligfasen for å vurdere sine arealbehov, og i hvor stor grad utbyggingsrisiko- og usikkerhet påvirker utviklingen. Videre har jeg fokusert på hvilke faktorer i kommuneplanprosessen som gir usikkerhet i arealplanleggingen til utbyggingsformål med hovedvekt på innsigelsesinstituttet.

Ved å studere hvordan dialog fungerer gjennom samordning og samhandling er formålet i min masteroppgave å oppnå et bedre beslutningsgrunnlag for de valgene man tar. Etter å ha undersøkt dette både teoretisk og empirisk velger jeg å dele konklusjonene mine opp under begge forskningsspørsmålene.

### **Konklusjoner i forskningsspørsmål 1**

Håndteringen og utøvelsen av det lovverket innsigelsesinstituttet forvalter med nasjonale og regionale retningslinjer er de fremste risikofaktorene i min konklusjon i forskningsspørsmål 1. Intervjuobjektene er både noe skeptisk til egen og andre innen samme forvaltning og de opplever utførelsen av lovverket som byråkratisk. Det er en utbredt oppfatning at det er lovgiver som må endre regelverket.

Ved å sammenligne gruppene er det tydelige likheter i betraktningen av innsigelsesinstituttet. Intervjuobjektene mener innsigelsene har mange risikoelementer i seg, men hva de påpeker må gjøres er ulikt. De som er tydeligst på dette punktet er politikerne som vil ha mer makt til både fylkeskommunen og kommunene. De vil ha større selvstyret og vil ikke la seg styre av innsigelsesmyndighetene til å bestemme fremdriften for utbyggingen og lokalisering av sine utbyggingsområder. For å få dette gjennomført fremhever flere av intervjukandidatene bruken av statlig arealplan som et kraftig virkemiddel.

Skjønnets til den enkelte saksbehandler er en påvirkende faktor for utfallet av kommuneplanprosessen mens de forskjellige oppfatningene av saksbehandlerne har sammenheng med egen opplevelse av innsigelsene.

Den manglende opplæring av politikerne som flere påpeker kan tyde på at det er en svakhet i kommuneplanprosessen. En oppfatning av at politikerne mangler opplæring og mangel på kompetanse gjør at de politiske vedtak kan få et svakt beslutningsgrunnlag. Det igjen kan tyde på

å påvirke de stadige omkampene på areallokaliseringene som flere politikere påpeker som risikofaktorer da de dukker opp til stadighet. Svakheten i min oppgave er at intervju fra bare en kommune og det regionale administrative nivået ikke er nok til å underbygge en påstand om manglende opplæring av politikere i kommuneplanprosessen.

I forhold til usikkerhet og risiko i kommuneplanen velger jeg å trekke fram følgende nøkkelord:

-Svak dialog

-Innsigelsesinstituttet og strategisk bruk av dette (posisjonering?)

-Skjønnsutøvelse

-Kompetansemangel

-Mangel på opplæring av politikere

Min oppfatning er at både det lokale administrative nivået og det regionale administrative nivået har mer å bidra med i utøvelse av skjønn til å bedre kommuneplanprosessene. De sitter alle i sentrale posisjoner og påpeker viktigheten av de overordnede planene. Saksbehandlernivået ser åpenbare svakheter med «systemet», men føler ikke at det er deres jobb å gjøre noe med det. Dette fordi de enten mener det er systemsvakhet eller at andre saksbehandlere ikke gjør sin del av jobben. En endring til å ta helhetlig ansvar for å finne tverrfaglige løsninger kan antagelig bedre situasjonen, og redusere dagens usikkert. Dette vil igjen kunne bedre forutsigbarheten og minske risikoen for utbyggere.

## **Konklusjoner i forskningsspørsmål 2**

De aller fleste av intervjukandidatene er enige av viktigheten av dialog i tidligfasen, men samtidig mener de at dette ikke ivaretas godt nok i dag. I rapporten fra Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal. T (1998) 15 år tidligere finner jeg de samme signalene fra det regionale administrative nivået. Det er tydelige tegn på at dialogen har stått på stedet hvil mens prosessene blitt mer byråkratiske og komplekse.

Dette kan bety at kontakten og kommunikasjonen mellom byråkratene har blitt dårligere samtidig som organisasjonene er blitt større. Det oppleves en viss avmakt for byråkratiet og kompleksiteten i forståelsen av lovverket som gjør at kommuneplanprosessene blir tunge.

Byråkratiet har blitt større og hvert område som det regionale administrative nivået har ansvar for blir veldig fagprofesjonelt og de blir for mye opptatt av sitt eget lovverk. For uprofesjonelle og valgte representanter er det vanskelig å forstå prosessene.

Varsel om innsigelse kan beskrives best som en av intervjukandidatene uttaler «*innsigelse for en kommune er en fryktelig påvirkning*». Innsigelsesmyndigheten vil gjerne forsvare sine standpunkt for ivaretagelse av nasjonale og regionale interesser når det har kommet så langt at det er skrevet en innsigelse. De mener at jobben med å unngå dette må skje ved hjelp av tidlig dialog og forståelse fra kommunene om lovverket de forvalter.

Målene deles ikke fordi det mangler dialog og innsyn i de andres oppgaver. Målet om å redusere usikkerhet og at det er store kostnader forbundet med utsettelse og forsinkelser er det få som har en forpliktelse for.

I forhold til forskningsspørsmålet om god dialog velger jeg å fremheve ordene som karakteriserer mine funn til å være:

- Manglende måldeling
- Manglende ansvar for helhet/koordinering
- Komplisert regelverk og byråkrati

Dette er utsagn som framføres uten at det konkluderes. I min oppgave kan det tolkes i den retning at dette er det sannsynlige svaret på svakheter i systemet. Disse svakhetene gjør at vi ikke har blitt bedre på å redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten i forhold til det regionale administrative nivået.

## Referanser

Asplan Viak (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre: Sluttrapport*. Sandvika: Asplan Viak

Everett E. L, Furuset I. (2012). *Masteroppgaven. Hvordan begynne- og fullføre:* Universitetsforlaget, Oslo

Holsen, T., Pløger, J og Skjeggedal, T (1998). *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker. Prosjektrapport 1998:5*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Holsen, T. og Skjeggedal, T. (1998). *Planleggingens mantra. Samordningens ambisjoner og vanskelige vilkår*. Plan 3/98. Oslo: Universitetsforlaget.

Klima- og miljødepartementet (2009a) Rundskriv. T-2/09. Plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html>

Klima- og miljødepartementet (2009b) §6-4. Statlig arealplan. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-4-statlig-arealplan.html?id=556758>

Larsen A. E. (2007). *En enklere metode*: Fagbokforlaget, Bergen

Lund-Iversen, M., Hofstad, H. og Winswold. M. (2013). *Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-rapport 2013:10*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Nord Trøndelag Fylkeskommune (2013). Regional plan for arealbruk. Tilgjengelig fra: <http://www.ntfk.no/ARBEIDSOMRADER/PLAN/Sider/regplanareal.aspx>

Plathe K, Kommunens Sentralforbund (KS) (2012). *Kommunens rolle som arealmyndighet*. Debatthefte

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidligfasen*: Senter for eiendomsfag

Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen: valg av konsept*: Tapir Akademiske Forlag

Stjørdal kommune (2010). *Kommuneplanens samfunnsdel 2010 – 2022*

Stjørdal kommune (7.5.14). Økonomiseminar komite plan

## Annen referanselitteratur, ikke direkte henvisninger

Berby H, (2013). *Status for arbeidet med innsigelser pr. september 2013*. Kommunens Sentralforbund (KS). Publisert rapport

Det kongelige miljøverndepartement (2013). *Oppstart av treårig forsøk om samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*. Brev ifølge liste.

Ekeli C (2011). Masteroppgave, Brage UMB. Systematisk analyse av eiendomsutviklingsrisiko i tidlig fase

Huset R. (2014). *Effektiv plansaksbehandling i Nord-Trøndelag*. Upublisert manuskript

Kulseng, G. (2011). *Arealplanlegging og utbyggingsavtaler*

Lindtvedt F. M. (2013). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Kommunens Sentralforbund (KS). Publisert rapport

Løvøy E (2012). Masteroppgave Brage UMB. Hvordan legge til rette for økt forutsigbarhet i eiendomsutvikling gjennom håndtering av risiko i tidligfase

Medalen, T. (2007). Lokaliseringsteori og arealbruk

Regjeringen (2013). *Nettstedskart planlegging.no*. Tilgjengelig fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-\\_og\\_bygningsloven/test-nettstedskart-planlegging.html?id=726750](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/test-nettstedskart-planlegging.html?id=726750)

Regjeringen (2006). *Plan og kart etter plan- og bygningsloven 1985 Veileder (Planveileder)*. Tilgjengelig fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2006/plan-og-kart-etter-plan-og-bygningsloven.html?id=450048](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Veiledninger_og_brosjyrer/2006/plan-og-kart-etter-plan-og-bygningsloven.html?id=450048)

Regjeringen. (2012). *Planveileder, kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra:

[http://www.regjeringen.no/pages/37605189/kommuneplanens\\_arealdel.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/37605189/kommuneplanens_arealdel.pdf)

Regjeringen. (2012b). *Planveileder, områderegulering*. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder/2-plantypene/26-omraderegulering.html?id=622379>

Regjeringen (2009). *Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609)

Ringvold G A, Rian U (2011). Masteroppgave NTNU. Hvordan foregår eiendomsutvikling i forkant av regulering?

Weng J (2012). Masteroppgave, Brage UMB. Risikohåndtering i eiendomsutviklingsprosjekters tidlige fase



## Vedlegg

### Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuer er Bjørn Bremseth, eiendomssjef i Stjørdal kommune siden 2006.

Studerer på NTNU, i studiet Master i Eiendomsutvikling- og forvaltning, se link

<http://videre.ntnu.no/pages/mastergrader/eiendomsutvikling/>

Oppgaven og undersøkelsene som jeg ønsker å gjennomføre ser dere videre i intervjuguiden

Tid til intervjuet – jeg mener at en til to timer skal holde.

OK med opptak?

#### **Hensikten med intervjuet er å få innhentet erfaringer og synspunkt.**

Alle svar vil bli behandlet fortrolig, og intervjuet med tilhørende notater vil bli makulert når jeg har fått behandlet svarene.

Svar blir anonymisert om dette er ønskelig fra din side.

Jeg stiller noen spørsmål, og du besvarer fritt og med egne ord. Det er viktig for meg å få litt ”kjøtt på beinet”, svar gjerne utfyllende og direkte.

Det er din mening og erfaring jeg er ute etter, ikke nødvendigvis det formelle.

Dersom du er usikker på hva jeg spør om, be meg forklare.

Jeg vil sannsynligvis stille tilleggsspørsmål til ting du forteller.

#### **Innledende spørsmål til intervjuet**

Din formell bakgrunn (alder, utdanning og arbeidserfaring)

Hvor lenge har du arbeidet innenfor feltet kommuneplan?

Hvilken kompetanse mener du kreves for å arbeide med (og mot) kommuneplanlegging?

#### **Orientering om mitt tema:**

Temaet er å undersøke hvilke utfordringer offentlige virksomheter som står foran store utbygginger i tidligfasen må vurdere sine arealbehov. I hvor stor grad de kan forskuttere tomtearealene i bestemte områder.

Det forutsettes i denne sammenhengen at den offentlige byggherre på dette nivået har utredet tomtealternativet slik at dette er vedtatt i kommunens økonomiplan. Utbyggingsprosjektet er heller ikke av slik størrelse at det berettiger utarbeidelse av en egen kommunedelplan hvor tiltaket er selve den utløsende faktoren for hele delplanen.

### **Situasjon-/problembeskrivelse**

Offentlige utbyggeprosjekt risikerer i tidligfasen å stoppe opp i lengre tid grunnet uforutsigbarhet i videre prosess i forhold som kunne ha vært avdekket på et tidligere stadium med en bedre analyse i tidligfasen.

En sentralt problemstillingen er å fokusere på hvilke faktorer i kommuneplanprosessen som gir usikkerhet med tanke på utnyttelsesgrad ved gjennomføring av en etterfølgende reguleringsprosess.

### **Målsettinga (hypotese)**

En bedre planavklaring i tidligfase og risikovurdering kan påvirke forutsigbarheten i et prosjekt. Dette reiser spørsmålet om hvordan man kan legge til rette for økt forutsigbarhet ved å analysere prosjekter bedre i tidligfase.

### **Spørsmål med bakgrunn i forskningsspørsmål 1 – Hvilke risikofaktorer i ett offentlige utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?**

- Hvilke risikofaktorer i ett offentlige utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen?
- Tror du offentlige utbyggere kjenner til godt nok kommuneplanprosessen og viktigheten av den?
- Har du vært borte i saker med interesse fra pressgrupper i forbindelse med offentlige utbyggingsprosjekt? Dette kan være miljøorganisasjoner, naboforeninger, næringsforeninger?

- Er det noen svakheter med dagens kommuneplanprosess for offentlige utbyggere?
- Hvilken avgjørelsespåvirkning har du som saksbehandler? (hvis intervjuobjektet er det)
- Er ditt skjønn en viktig faktor i behandlingen?

**Spørsmål med bakgrunn i forskningsspørsmål 2: Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?**

- Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten?
- Hvor nyttig er relasjoner/kontakt/dialog mellom en offentlig utbygger og deg som saksbehandler i kommuneplanprosessen?
- Om du hadde hatt tid og mulighet til å følge opp, gi råd og kommunisere aktivt med offentlige utbyggere, ville dette forandret prosessen og utfallet?
- Hva skal en offentlig utbygger gjøre for å styrke sin forutsigbarhet og minske sin risiko i kommuneplanprosessen, slik du ser det?
- Hvordan oppfatter du den politiske prosessen med kommuneplanens arealdel i din egen/ulike kommunene?
- Tror du offentlige utbyggere oppfatter behandlingen av kommuneplanprosessen i din institusjon og utfallet som forutsigbart?
- Kjenner du fra ditt ståsted til eller har du vært borti mer skjult eller uformell politisk påvirkning?
- Hvilke faktorer i dialogen med utbygger gir deg størst utfordringer eller problemer som saksbehandler?
- Gjør du noen konsekvensvurderinger ved et avslag, i forhold til utbyggers risiko, her da samfunnstap ved at offentlige byggeprosesser stopper opp, som skoler, institusjoner, osv.? Har du noen eksempel ?
- Bortsett fra lover, forskrifter og gjeldende planer, hva kan du bidra med til forutsigbarhet i prosessen?
- Har størrelsen i folketall til den enkelte kommuner noe med dialogen å gjøre. Hva er din erfaring eller kjennskap her?

**Spørsmål med bakgrunn i forskningsspørsmål 3:** Hvilke faktorer legges til grunn i kommuneplanprosessen når utnyttelsesgraden blir bestemt der i stedet for i utarbeidelsen av reguleringsplanen?

- Hvilke faktorer legges til grunn i kommuneplanprosessen når utnyttelsesgraden blir bestemt der i stedet for i utarbeidelsen av reguleringsplanen?
- Hva mener du kan påvirke utnyttelsesgraden senere i prosessen, når premissene for diskusjonen allerede er lagt i kommuneplansammenheng.
- Vil du si at dagens system for kommuneplanprosess skaper forutsigbarhet for offentlige utbyggere i utnyttelsesgraden?
- Kjenner du til at utnyttelsesgraden vurderes ulikt fra din institusjon avhengig av hvilken kommune det er og hvilke konsekvenser får dette?
- I hvilken grad tror du veiledning fra deg til en offentlig utbygger påvirker utnyttelsesgraden?

### **Til slutt**

- Noe du vil legge til
- Har du noen spørsmål til meg før vi avslutter?

## Vedlegg 2 Søknaden om masteroppgave

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige  
universitet

Fakultet for arkitektur  
og billedkunst



Saksbehandler  
Ero

### MASTEROPPGAVE I STUDIEPROGRAMMET MASTER I EIENDOMSUTVIKLING OG FORVALTNING

for

Masterstudent : Bjørn Bremseth

Fagområde Eiendomsutvikling og -forvaltning:

Utleveringsdato: 01.09.13

Innleveringsdato: 22.06.14

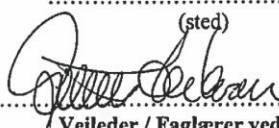
**Tittel (Norsk):** Kommuneplanens arealdel som beslutningsgrunnlag.  
En drøfting av utbyggingsrisiko, knyttet til arealplanlegging i kommuneplanens arealdel


**Tittel (Engelsk):** The land-use element of the municipal master plan is the basis for decision.  
A discussion of development uncertainty, associated with area planning of the land-use element of the municipal master plan.

#### Formål

Følgende hovedpunkter skal behandles:

- Hvilke risikofaktorer i ett offentlige utbyggingsprosjekt må en forholde seg til i kommuneplanprosessen.
- Hvordan kan man gjennom dialog med det offentlige (stat/fylkeskommune/kommune) redusere kommuneplanrisikoen og bedre forutsigbarheten

Tuh  
.....  
(sted)  
  
.....  
Veileder / Faglærer ved NTNU

06062014  
.....  
(dato)  
  
.....  
Leder for studieprogrammet

## bladet mener

# Fortjener ikke champagne

Vi har aldri vært i tvil om at de 41 kommunestyre-representantene i Stjørdal uansett partitilhørighet har de beste hensikter for å bidra til den best mulige utvikling av og i den kommunen de er valgt til å styre.

Og det er kanskje det minste velgerne ved valg kan forvente. Vi krever noe mer, vi krever en viss evne og en betydelig porsjon handlekraft. Målet er et ambisiøst og visjonært kommunestyre posisjonert i forkant av utviklinga.

Etter kommunevalget i 2007 ble Senterpartiets Johan Arnt Elverum valgt til ordfører for tredje gang på rappen med støtte av de borgerlige partiene og Fremskrittspartiet akkurat som i de forutgående valg i 1999 og 2003.

Flertallskonstellasjonen trakk med seg en dårlig samvittighet etter valget i 2007, og dette kom fram som et tydelig punkt i den samarbeidsavtalen de laget. For kommuneplanen skulle vært rullert i siste periode. Når så ikke var gjort var det betimelig å ta med et punkt i samarbeidsavtalen om rullering av kommuneplanen «allerede» i 2008.

Alle kan vi noe om at avtaler holdes og avtaler brytes. Også lokalpolitikere i Stjørdal kan nok noe om dette. Det er i alle fall et faktum at kommuneplanen aldri ble rullert i 2008. Ikke i 2009, 2010, 2011, 2012 eller 2013. Her snakker vi om en kommunes ubetinget viktigste planverktøy, den viktigste planen kommunen har å styre etter.

Helt avgjørende i arealdisponeringa for å få en vekst og utvikling så planlagt som mulig. Dette har ikke de politisk ansvarlige i Stjørdal brydd seg om. Derfor skjer det i Hegra med utsettelse av ny barneskole. Derfor er ikke tomt for ny barneskole i sentrum klar. Derfor rotes det til med barnehagen i Sandskog, bare for å nevne noe.

Men torsdag bankes kommuneplanen i kommunestyret, Absolutt på overtid. Helt nødvendig at det skjer og det er mye godt nytt i planen.

Men det beste vi skåler for er ordførerens uttalelser i dag om at umiddelbart etter at planen er vedtatt i kommunestyret, så startes arbeidet med rullering av planen.

ISBN 00-0000-000-0

