

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging

Samordning som styringsmiddel for planlegging

Ida Pauline Opsahl Magnussen
Eiendom

Forord

Denne avhandlingen er skrevet som ledd i min masterutdannelse i eiendomsfag ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) våren 2017. Når jeg satt i gang med undersøkelsene av denne oppgaven så jeg at det var behov for en redegjørelse av lovgivers intensjoner med begrepet «samordning». Det var med bakgrunn i dette temaet for oppgaven ble valgt.

Jeg vil med dette rette en stor takk til min veileder Nikolai K. Winge som gjennom hele prosessen har bistått med sin kunnskap, og har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger og tips til oppgaven.

Jeg vil også takke Hans Christian Bugge (UIO) for hjelp til å oppklare planlovutvalgets synspunkter på perspektivet «samordne bort». Jeg vil også rekke en takk til Hovedbiblioteket ved NMBU som ved flere anledninger har hjulpet til med å finne bøker og artikler til arbeidet med denne avhandlingen.

Sammendrag

Denne avhandlingen er et dokumentstudiet som vil analysere samordning slik det kommer til uttrykk i plan- og bygningsloven og dens forarbeider. Dagens forvaltning er sektorisert og fragmentert, noe som kan medføre at planleggingsprosessene blir kompliserte og lite forutsigbare. I tillegg skal planlegging etter plan- og bygningsloven ivareta en lang rekke med ulike hensyn. Dette har ført til at samordning ikke lenger bare er et styringsmiddel, men en forutsetning for planlegging. Men planforskning har vist at samordning ikke alltid er like lett.¹ En av grunnene er at staten selv ikke har klart å samordne sin egen politikk, og kommunene opplever derfor ofte å få sprikende og lite koordinerte styringssignaler fra statlige organer. Dette medfører at kommunen blir stående mellom en ambisiøs stat som ikke klarer å samordne sin egen politikk og en stat som setter absolutte grenser for den kommunale planleggingen. Det er derfor behov for bedre samordningsmekanismer som kan se sektorene og forvaltningsorganene i sammenheng, og avveie og avklare de ulike interessene mot hverandre.

Samordning er løftet frem som et av lovens hovedformål, men det hersker allikevel stor usikkerhet om hva som egentlig menes med begrepet. Selv om samordning har vært tema i mange planteoretiske tekster, er det begrenset med litteratur som forsøker å klargjøre lovgivers intensjoner inngående. Avhandlingen forsøker derfor å kartlegge hva lovgiver har lagt i begrepet samordning, og om lovgivers intensjoner er tilstrekkelig presise til at de kan etterleves i praksis. Det er nemlig en forutsetning at det foreligger forståelse av lovgivers intensjoner for at loven kan etterleves i praksis. For å analysere lovgivers intensjoner har jeg analysert lovens ordlyd og dens forarbeider.

For å forstå lovgivers intensjoner med samordning, må man forstå de ulike perspektivene på samordning. Avhandlingen tar for seg fem ulike perspektiver på samordning: «samordning som begrep», «samordning som prosesskrav eller resultatmål», «samordning ex ante og ex post», «samordning horisontalt og vertikalt» og «samordne bort». Disse perspektivene er forsøkt klargjort i avhandlingen. Verken samordning eller noen av perspektivene var tilstrekkelig redegjort for i loven eller i dens forarbeider. Det er ikke gitt klare nok bestemmelser til at lovgivers intensjoner kan operasjonaliseres. Jeg setter derfor spørsmålstegn ved om lovgiver bevisst har vært vage i sine formuleringer for at det skal være opp til forvaltningen selv å tolke loven, eller om det på grunn av planlovutvalgets sammensetning var vanskelig å treffe klare og presise samordningsbestemmelser.

¹ Falleth 2011 : 91

Abstract

This master thesis will analyse coordination as expressed in the Planning and Building Act and its preparatory work. Today's management is sectorised and fragmented, which can make the planning processes complicated and unpredictable. Planning in the Planning and Building Act will account for a wide range of different considerations. Consequently, coordination is no longer just a means of control, but is a prerequisite for planning. However, planning demonstrates that coordination is not always easy. One of the reasons is that the state itself has failed to coordinate its own policies, and the municipalities therefore often experience erratic and uncoordinated guidelines from government agencies. This means that the municipality stands between an ambitious state that is unable to coordinate its own policies and a state that sets absolute boundaries for municipal planning. Therefore, improved coordination mechanisms are needed that can view sectors and governing bodies in context, and weigh and clarify the various interests against each other.

Coordination has been highlighted as one of the primary objectives of the Act, but a great deal of uncertainty remains regarding what is really meant by the term. Although coordination has been the subject of many texts, it is limited to literature that attempts to clarify the legislator's intentions. The thesis therefore intends to clarify the definition of coordination as described by the legislator and to determine whether the legislature's intentions are sufficiently precise to be enforced in practice. It is a prerequisite that there is an understanding of the legislator's intentions for the law to be practically enforced. In order to analyse the legislator's intentions, I have analysed the wording of the law and its preparatory work.

Furthermore, one must understand the different perspectives on coordination to understand the legislators's intentions regarding coordination. The thesis addresses five different perspectives on coordination: «Coordination as a term», «coordination as procedural requirements or performance goals», «ex ante and ex post coordination», «horizontal and vertical coordination» and «coordinate away». These perspectives are addressed in the dissertation. Neither coordination nor any of the perspectives were adequately accounted for in the law or in its preparatory work. There are no clear provisions indicating that the legislator's intentions can be operationalized. I therefore propose that the legislator's was vague in its formulations thus forcing the administration to interpret the law. Alternatively, the composition of the Planning and Building Act hindered the formulation of clear and precise coordination rules.

Innhold

1. Introduksjon	5
1.1 Tema og problemstilling	5
1.2 Bakgrunn	7
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Metode.....	8
1.5 Den videre veien.....	9
2. Bakgrunn	10
2.1 Introduksjon	10
2.3 Samordning i plan- og bygningsloven av 1985.....	14
2.4 Sammendrag og refleksjoner.....	19
3. Perspektiver på samordning	19
3.1 Introduksjon	19
3.2 Samordning som begrep.....	19
3.3 Samordning som prosesskrav og resultatmål	24
3.4 Samordning ex ante ex post.....	27
3.5 Samordning horisontalt og vertikalt.....	30
3.6 «Samordne bort»	37
3.7 Sammendrag og refleksjoner.....	39
4. Kritikk av samordning	40
4.1 Introduksjon	40
4.2 Kritikken.....	40
5. Samlede refleksjoner	43
Kilder.....	48

1. Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Denne avhandlingen analyserer, og forsøker å klargjøre, hva lovgiver har lagt i begrepet «samordning» i plan- og bygningsloven. Med dette dannes grunnlaget for en mer overordnet diskusjon om i hvilken grad målet om samordning lar seg operasjonalisere i praksis. Med dagens fragmenterte forvaltningssystem og spesialiserte samfunn er samordning ikke lenger bare et styringsmiddel, men en forutsetning for planlegging. Avhandlingen vil derfor drøfte om loven er tilstrekkelig presis til at lovgivers intensjoner kan etterleves i praksis.

Samordning hadde vært et mål for planlegging flere tiår før lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (heretter referert til som plan- og bygningsloven) trådte i kraft. Begrepet ble først lansert med lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningslov (bygningloven). Etterhvert som planlegging gikk fra å omhandle gjenreisningen av landet etter krigen til samfunnsplanlegging, ble det vedtatt flere sektorlover som skulle ivareta ulike fagfelt². Planleggingen ble som følge av dette mer fragmentert og spesialisert, og det var behov for nye styringsmidler som kunne avveie og avklare de ulike sektor- og forvaltningsinteressene som gjorde seg gjeldende i planleggingen. Med dette oppsto behovet for samordning, og det ble for første gang inntatt i bygningsloven. I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov (heretter referert til som plan- og bygningsloven av 1985) var samordningsambisjonene ytterligere forsterket, og samordning var inntatt i formålsbestemmelsen som et av lovens viktigste formål. Samordning har altså vært en del av norsk planlegging i mange tiår.

I dag har planleggingen blitt enda mer spesialisert. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal ivareta mange ulike hensyn og interesser, blant annet: hensyn til bærekraftig utvikling, bruk og vern, fortetning i byer og tettsteder, samarbeid og medvirkning, og helse, miljø og sikkerhet, jf. § 3-1 første ledd. Det stilles store krav til planleggingen, og ambisjonsnivået er høyt. Med mange ulike interesser å ivareta, samt knappe ressurser til mange offentlige formål, kreves det tettere samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Behovet for samordning har som følge av dette aldri vært større.

² Winge 2013: 40

Samordning er et av plan- og bygningslovens hovedformål, og er inntatt i lovens formålsbestemmelse, § 1-1 annet ledd:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Både formålsparagrafen og de supplerende bestemmelsene i § 3-1 tyder på at samordning ikke bare er et egnet styringsmiddel for planlegging, men også et mål i seg selv.

Gode mekanismer for samordning kan være løsningen på mange av de problemene planleggingen vil møte på både nå og i fremtiden. Målet er at flere hensyn og interesser kan ivaretas gjennom en samordnende planprosess, og at beslutningssystemet i sin helhet vil kunne forenkles på sikt.³ Men for at disse målene skal kunne la seg operasjonalisere i praksis trengs det en oppklaring av begrepet «samordning».

Samordning har vært gjenstand for kritikk og skepsis fra flere hold. Mange har pekt på at samordning er et overambisiøst mål og at det er gitt for få og for dårlige virkemidler til at ambisjonene kan etterleves i praksis⁴. «Samordningsmantraet» er av flere beskrevet som en utopi, da det ofte vil være umulig å samordne alle sprikende og motstridene interesser i et planområdet. For høye ambisjoner og for få og dårlige virkemidler er pekt på å være grunnen til at samordning er et lite egnet styringsmiddel. Igjen er det her behov for en oppklaring i begrepsbruken; innebærer samordning at alle sprikende interesser skal forenes i en plan, eller betyr det at alle aktørene skal ha mulighet til å fremme sine interesser under planprosessen? Denne avhandlingen forsøker å klargjøre dette.

Jeg har valgt å formulere to problemstillinger denne avhandlingen forsøker å klargjøre.

Hovedproblemstillingen er:

Hva har lovgiver ment med samordning?

Underproblemstilling lyder som følger:

Er begrepet «samordning» tilstrekkelig presist til at lovgivers intensjoner kan etterleves i praksis?

³ NOU 2001:7: 95

⁴ Se blant annet Falleth 2011: 90-93

1.2 Bakgrunn

Selv om samordning står sterkt i loven og er fremhevet som et av de viktigste formålene, hersker det allikevel stor usikkerhet om hva som egentlig menes med begrepet. En forutsetning for at en lov kan etterleves i praksis er at det foreligger forståelse av lovformålet. Det er derfor viktig å få avklart hva lovgiver har ment med begrepet «samordning». For å forstå begrepet «samordning» må også de ulike perspektivene på samordning oppklares. Skal samordning kunne operasjonaliseres og være en nyttig øvelse må i hovedsak alle disse perspektivene være ivaretatt i planleggingsprosessen. De ulike perspektivene kommer ikke alltid like tydelig frem i loven eller i dens forarbeider. Det er derfor behov for en oppklaring slik at lovgivers intensjoner kan operasjonaliseres og etterleves i praksis.

Samordning har flere ganger vært tema i litteraturen. Både kritiske og positive røster har vært deltagende i diskusjonen, men det er begrenset med litteratur hvor lovgivers intensjoner med samordning er forsøkt klargjort inngående. Det er derfor fremdeles behov for å klargjøre og analysere begrepet «samordning» og de ulike perspektivene for å bedre kunne forstå lovgivers intensjoner.

For å sikre nødvendig kompetanse og ressurser i planleggingen både i dag og i tiden fremover vil det være behov for økt fokus på samarbeid og samhandling på tvers av forvaltningsnivåene og over administrative grenser. I takt med at planlegging blir mer komplisert og spesialisert vil det i tiden fremover være viktig med gode samordningsmekanismer som kan bidra til at flere interesser og hensyn blir ivaretatt gjennom planleggingsprosessen. Økt samordning medfører dog at beslutningsgrunnlaget blir større, og det vil kreves mer deltagelse fra berørte myndigheter fra en tidlig fase i planleggingsprosessen⁵ Samordning kan derfor fort bli en tidkrevende og kostbar prosess. I hver enkelt sak må derfor fordelene samordning medfører veies opp mot ulempene som kan oppstå. Dersom en slik vurdering ikke blir gjennomført kan prosessen bli uforholdsmessig krevende. For at en slik vurdering kan gjennomføres er det behov for en oppklaring av begrepet «samordning».

⁵ NOU 2001:7:95

1.3 Avgrensninger

Samordning er et stort og komplekst tema, og det var derfor behov for å foreta avgrensninger for å gjøre arbeidet med avhandlingen overkommelig og presis. Et interessant studie hadde vært å kartlegge og analysere alle de forskjellige virkemidlene loven oppstiller for samordning. Dette er et stort tema jeg har valgt utelukke i min avhandling. En inngående analyse av lovens virkemidler for samordning hadde betinget en redegjørelse av samordning som «begrep». Jeg så det ikke mulig eller håndterlig å ta med begge deler innenfor rammene av en avhandling på masternivå. Jeg har dog pekt på noen av virkemidlene i min avhandling uten å gå nærmere inn på dem. Det pågår fortiden en forskningsprosjekt, EVAPLAN 2008, i regi av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) som mer inngående analyserer lovens virkemidler. Jeg vurderte det derfor som mer aktuelt å forsøke å klargjøre lovgivers intensjoner med samordning.

1.4 Metode

Denne avhandlingen er et dokumentstudiet skrevet som ledd i master i eiendomsfag som hovedsakelig vil analysere plan- og bygningslovens lovtekst og dens forarbeider. For å få et klarere og bredere perspektiv og forståelse av samordning har jeg også valgt å se hen til litteraturen som er skrevet om temaet. Dette vil bli brukt for å peke på de uklarheter som er oppstått i forbindelse med samordning, samt for å vise til problemene knyttet til samordning.

Rettskilder

Det ble nedsatt to lovutvalg i forbindelse med forarbeidene til den nye plan- og bygningsloven; bygningslovutvalget og planlovutvalget. Det er planlovutvalgets utredninger som er relevante i denne sammenheng. I NOU 2001:7 er det et eget kapittel om samordning.⁶ Samordning er også behandlet i planlovutvalgets andre delutredning, NOU 2003:14. Jeg har også analysert Ot.prp. nr.32 (2007-2008). I den historiske fremstillingen har jeg analysert forarbeidene samt lovteksten til henholdsvis bygningsloven og plan- og bygningsloven av 1985. Dette utgjør ot.prp. Nr. 1 (1964-1965), NOU 1983:15 og ot.prp. nr. 56 (1984-1985). Jeg har også sett på NOU 1977:1 som var en enkeltmannsutredning foretatt i forbindelse med utarbeiding av lov om lokal og regional planleggingen av 1981 (planloven). På grunn av

⁶ Se NOU 2001:7 kapittel 7. Samordning er også behandlet mer inngående i NOU 2003:14 kapittel 2.2

regjeringsskifte ble denne loven opphevet av stortinget samme år som den ble vedtatt.⁷ Denne utredningen er derfor ikke like aktuell for drøftelsen av avhandlingens problemstilling som de overnevnte forarbeidene, men er tatt med for å få et klarere bildet av situasjonen og bakgrunnen før plan- og bygningsloven av 1985 ble vedtatt.

For å kunne tolke jussen må man bruke «juridisk metode», dette vil si læren om hvordan en skal tolke rettsregler og løse rettslige spørsmål.⁸ Resonnementene og slutningen vil derfor hovedsakelig bygge på de rettskildene som er presentert ovenfor. For å forsøke å klargjøre lovgivers intensjoner med samordning vil jeg tolke lovens ordlyd og lovens forarbeider.

Lovens forarbeider utgjør et stort rettskildegrunnlag. Men «samordning» er ikke behandlet utfyllende i noen andre rettskilder, noe som gjør at rettskildegrunnlaget vil bli noe ensidig. En annen metodisk utfordring har vært å finne relevant litteratur. Selv om samordning har vært tema i mange artikler og bøker er det begrenset med litteratur som behandler «samordning» som begrep mer inngående. Litteraturgrunnlaget har derfor blitt begrenset. I denne avhandlingen vil rettskildene bli tillagt størst vekt, da det er disse som angir lovgivers intensjoner klarest.

1.5 Den videre veien

Kapittel 2 i avhandlingen innledes med et kapittel som tar for seg hvordan samordning kom til uttrykk i bygningsloven av 1965. Her vil jeg avdekke hva som gjorde behovet for samordning gjeldene, og hvordan samordning kom til uttrykk i loven. Videre tar jeg for meg plan- og bygningsloven av 1985 for å vise hvordan samordningsbehovet økte i takt med utviklingen av samfunnet. Dette kapitlet vil gi leseren et innblikk i hvordan og hvorfor behovet for samordning oppsto, noe som er viktig for forståelsen av begrepet «samordning». Det vil også komme frem av teksten hvordan samordning har utviklet seg fra å være et virkemiddel i planleggingen til et mål i seg selv.

Kapittel 3 tar for seg «samordning» som begrep samt de forskjellige perspektivene på samordning. Jeg starter med å analysere hvordan samordning har kommet til uttrykk i loven

⁷ Winge 2017: 53

⁸ Eckhoff 2001: 15-18

og dens forarbeider. Samordning er et komplekst begrep, og for å få den fulle forståelsen har jeg valgt å ta for meg, og forsøke å klargjøre, de ulike perspektiver på samordning.

Perspektivene som vil bli behandlet er: «samordning som prosesskrav eller resultatmål», «samordning ex ante og ex post», «horisontal- og vertikal samordning» og «samordne bort».

Kapittel 4 tar for seg kritikken av samordning. Jeg vil her presentere kritikken slik den kommer til uttrykk i litteraturen og forsøke å oppklare noe av uklarheten som hersker rundt samordning.

I kapittel 5 vil jeg presentere mine avsluttende refleksjoner.

2 Bakgrunn

2.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg ta for meg hvordan behovet for samordning først oppsto og hvordan dette kom til uttrykk i bygningsloven av 1965, og plan- og bygningsloven av 1985.

Planlegging endres etter de politiske impulsene i samfunnet ellers, noe de to lovrevisjonene er bevis på. Det er derfor viktig å tydeliggjøre hva som utløste behovet for samordning for å få en bedre forståelse av hvorfor samordning i dag er et av lovens hovedformål.

2.2 Samordning i bygningsloven av 1965

Etter krigen var fokuset i arealforvaltningen på gjenoppbygging av velferdsstaten.⁹ Det ble gjennomført en storstilt utbygging av boliger og infrastruktur i distriktene. Problemet var bare at den eksisterende bygningsloven av 1924 kun gjaldt for bykommunene.¹⁰ Utbygging i distriktene skjedde derfor uten forankring i planer, noe som medførte en spredt og usystematisk utbygging, hvor det var lite fokus på å sikre balansen mellom bruk og vern av naturressursene. Det var behov for en lov som kunne regulere planleggingen i både by- og distriktskommunene, og som kunne sikre en helhetlig arealforvaltning. Sektorforvaltningen

⁹ Winge 2013: 40

¹⁰ Winge 2013: 41

hadde parallelt med fremveksten av velferdsstaten blitt mer spesialisert og fragmentert, og stadig flere sektorlover ble vedtatt.¹¹ Det var behov for en mer dynamisk og rasjonell lov enn hva som hadde vært tilfelle med bygningsloven av 1924. Med bakgrunn i dette oppsto for første gang behov for samordningsbestemmelser som kunne avveie og avklare de forskjellige sektorene og forvaltningsmyndighetene i forhold til hverandre. Samordning ble dermed for første gang introdusert med bygningsloven av 1965. Selv om flere av sektorene var positive til en ny bygningslov, var mange skeptiske til samordningsbestemmelser som kunne påvirke deres myndighetsutøvelse.¹²

I forkant av utarbeidelsen av bygningsloven kom det inn en rekke uttalelser angående samordningsproblematikken. Det var spesielt forholdet mellom bygningsloven og andre sektorlover, og mellom bygningsmyndighetene og andre sektormyndigheter, som ble fremhevet.¹³ Spesielt ble det pekt på forholdet til sektorlover og myndigheter som vegmyndighetene, jordbruksmyndighetene, havnemyndighetene, m.v.¹⁴ For å oppnå samordning og sikre sektormyndighetenes innflytelse på avgjørelser etter bygningsloven ønsket bygningslovkomiteen å regulere dette i loven. I de særlovene som regulerte arealdisponering, utbygging og byggevirksomhet ble det ytret forslag om endringer for å sikre samordning med bygningsloven. Det ble imidlertid ikke utarbeidet egne enkeltbestemmelser i bygningsloven som regulerte når det skulle innhentes uttalelser fra offentlige sektormyndigheter om spørsmål som kunne ha betydning for deres fagområdet. For å sikre samordning og samarbeid med sektorene benyttet man seg av et generelt direktiv for å innhentet uttalelser i saker som hørte under vedkommende myndighets fagområdet. Dette finner vi i lovens § 9 tredje ledd:

Bygningsrådet skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesser innenfor rådets arbeidsområde og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

En slikt generelt direktiv ble inntatt da en ikke så det som realistisk å få representert alle berørte sektormyndigheter i et bygningsråd.¹⁵ Det ble heller lagt vekt på at de berørte

¹¹ Winge 2017: 52

¹² Winge 2017: 52

¹³ Ot.prp. nr. 1 (1964-1965): 24

¹⁴ Ot.prp. nr. 1 (1964-1965): 8

¹⁵ Ot.prp. nr. 1 (1964-1965): 82

sektormyndighetene måtte komme på banen under forberedelsen av saken slik at de kunne fremme deres syn og at de ulike interessene kunne samordnes på et tidlig tidspunkt. Slike høringsuttalelser var et svært viktig samordningsverktøy i bygningsloven.

Den tidligere bygningsloven av 1924 tilfredsstilte ikke behovene for oversiktsplaner eller samordning av planlegging for større områder. Det var behov for en lov som i større grad kunne se regionene i sammenheng. Det ble derfor innført en bestemmelse om samordning i form av regionplaner¹⁶ i bygningslovens § 18:

Når det trengs felles planlegging i 2 eller flere kommuner for å samordne utnyttningen av grunn, så som til byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder, trafikklinjer og andre kommunikasjonsanlegg, eller for felles løsning av vann- og avløpsspørsmål eller andre spørsmål av felles interesse, skal kommunene ta opp samarbeid om regionplan. [...].

Regionplaner var et av de viktigste virkemidlene for samordning i bygningsloven. Regionplanen skulle fungere som en interkommunal oversiktsplan for samordning der tiltaket berørte flere kommuner.¹⁷ For å samordne utnytting av felles grunn skulle kommunene samarbeide om regionplanene. Dette kunne være tiltak som strakk seg over kommunegrensene slik som store utbygginger, samferdselstiltak, friluftsområder, m.v. Bestemmelsen om en felles plan for flere kommuner var ny med bygningsloven av 1965. Tilsvarende regler om fylkesplan ble tilføyd loven i 1973. Dette er derfor ikke behandlet i lovforarbeidene.

Av bygningslovens lovgivning kan vi se at samordningsfokuset lå på den regionale samordningen samt samordning med sektorlovene. Samordning i bygningsloven bar nok større preg av samarbeid enn hva det gjør i dag. Det var i større grad opp til forvaltningsmyndighetene selv om de ønsket å tilrettelegge for en samordnende planleggingsprosess eller ikke. Selv om det i bygningsloven ble gitt virkemidler som skulle tilrettelegge for samordning, ble ikke forholdet mellom sektormyndighetene og forvaltningsmyndighetene tilstrekkelig klarlagt. Samordningsbestemmelsene i loven fungerte

¹⁶ «Ved regionplan forstås i denne loven en oversiktsplan for samordning av utnytting av grunn og for felles løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i 2 eller flere kommuner», jf. bygningsloven § 18 første ledd

¹⁷ Ot.prp. nr. 1 (1964-1965): 139

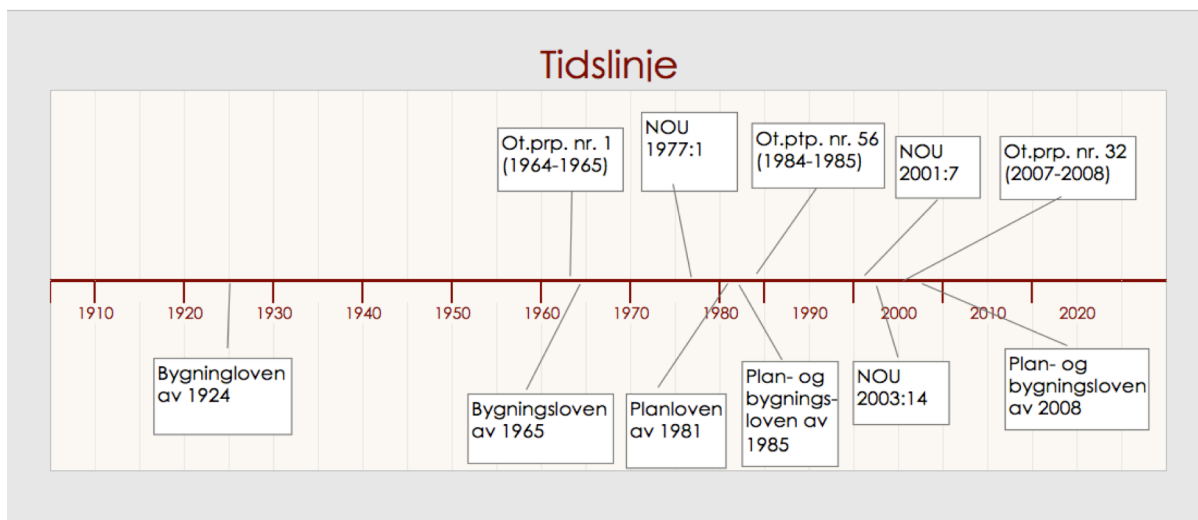
ikke godt nok til å koordinere sektorene og forvaltningsnivåene. I en stortingsmelding fra 1971 om landsplanlegging ble følgende sagt:

Ved siden av bygningsloven finnes det en rekke lover som gir regler av betydning for kommunenes arealplanlegging som f.eks. strandloven, vegloven, jordloven, naturvernloven, friluftsløven osv. Håndhevingen av disse lover og planleggingen etter dem foregår sektorvis, dels på forskjellig nivå i stat, fylke og kommune. Da alle planer griper mer eller mindre sterkt inn i hverandre, burde det være et nært samarbeid mellom de forskjellige planleggingsinstanser. En må imidlertid konstatere at samarbeid og samordning ikke er tilfredsstillende, noe som bl.a. skyldes de spredte og i noen grad lite koordinerte lovbestemmelser.¹⁸

Dette viser at lovgivers intensjoner om samordning ikke lot seg etterleve i praksis da blant annet lovbestemmelsene var for spredte og lite koordinerte. Den sektoriserede forvaltningen hjalp heller ikke til på koordineringsproblemen. Det var i tillegg til bygningsloven 131 andre lover som hadde innvirkning på arealforvaltningen.¹⁹ Av bygningslovens forarbeider og lovtekst kan vi se at samordning skulle være et virkemiddel for å se regionene i sammenheng, og imøtekomme den sektoriserede forvaltningen ved å innhente høringsuttalelser i spørsmål som hørte innunder vedkommende myndighets saksområdet. Men da lovgivers intensjoner ikke lot seg operasjonalisere ble det snart behov for nye styringsmidler. Det ble klart at det var behov for en ny lov som bedre kunne ivareta samordningsbehovene som gjorde seg gjeldende, og sikre en bedre kopling mellom lovgivningen som berørte arealforvaltningen. Dette var starten på arbeidet med plan- og bygningsloven av 1985.

¹⁸ St.meld. nr. 27 (1971-1972) s. 127

¹⁹ Winge 2013: 43. Se også NOU 1977:1:16



Figur 1. Tidslinje som viser utviklingen fra bygningsloven av 1924 til plan- og bygningsloven av 2008.

2.3 Samordning i plan- og bygningsloven av 1985

Få år etter at bygningsloven av 1965 trådte i kraft kom det flere store lovrevisjoner. Samfunnsutviklingen gikk fort, og bygningslovens planbestemmelser klarte ikke lenger å holde tritt med denne utviklingen. Dessuten vokste kritikken mot sektoriseringen på 70- og 80-tallet.²⁰ Det var behov for nye virkemidler som bedre kunne se sektorene og forvaltningen i sammenheng enn hva som hadde vært tilfellet etter bygningsloven. I 1981 ble det vedtatt en ny planleggingslov. Med dette fikk vi for første gang en lov hvor planleggingsdelen var skilt ut fra bygningsdelen. Hensikten med en egen planlov var at den skulle tilrettelegge for en mer sektornøytral arealplanlegging.²¹ Planloven ble imidlertid opphevet kort tid etter den ble vedtatt, da den nye regjeringen som kom til makten samme år var skeptiske til delingen av plan- og byggesaksdelen i to forskjellige lover. Det var derimot klart at bygningsloven av 1965 ikke lenger oppfylte datidens krav for planlegging, og ikke kunne videreføres. Det ble kort tid etter opphevelsen av planloven nedsatt et nytt utvalg som resulterte i en ny plan- og bygningslov i 1985. Loven videreførte mange av de samme bestemmelsene som planloven, og samordningsambisjonene sto sterkt.²²

²⁰ Winge 2013: 45

²¹ Winge 2013: 50

²² Winge 2013: 50

Lovutvalget hadde som mandat å sikre samordning av sentrale lovverk og den vertikale forvaltningen, for å oppnå et enklere og mer oversiktlig lovsystem.²³ For å fremheve lovens samordnende funksjon ble det inntatt en bestemmelse om dette i lovens formålsbestemmelse, § 2:

Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetisk hensyn.

Større vekt på samordnede planer skulle sikre at vedtak ble truffet på grunnlag av langsiktige beslutninger om bruk og vern, istedenfor kortsiktige og isolerte hensyn som ofte hadde vært tilfelle etter bygningsloven.²⁴ Bygningsloven hadde ikke fungert godt nok for den kommunale og regionale planleggingen, og det var behov for nye virkemidler som kunne sikre en samordnende samfunnsutvikling.²⁵ Her lå det store samordningsmuligheter. I bygningsloven var bestemmelsene om samfunnsplanlegging svært uoversiktlige og uklare. Det var også flere bestemmelser om samfunnsplanleggingen i andre lover, noe som førte til at planleggingen fort kunne bli uoversiktlig og tidkrevende. Det var derfor behov for en bedre samordning med tilstøtende lovverk.

I plan- og bygningsloven av 1985 ble den kommunale planleggingen tillagt større vekt enn den ble i bygningsloven. Kommuneplanleggingen skulle fungere som det sentrale samordningsinstrumentet.²⁶ Dette innebar at kommunen var pålagt å drive en løpende kommuneplanlegging hvor målet var å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen i kommunen, jf. § 20-1. Men den regionale planleggingen ble også her sett på som et svært sentralt virkemiddel for samordning.

Det var et av hovedmålene med loven av 1985 at den skulle fungere som et samordnende virkemiddel i den regionale beslutningsprosessen.²⁷ Departementet ønsket å forsterke den regionale planleggingen ved å styrke dens plassering i loven. Bestemmelsene om regional planlegging etter bygningsloven av 1965 var svært uklare og uoversiktlige. Bestemmelsene

²³ Nou 1977:1: 3

²⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 8

²⁵ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 8

²⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 10

²⁷ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 8

var spredt rundt i et stort antall lover og forskrifter noe som gjorde planleggingen, og ikke minst delegering av myndighet, vanskelig i praksis. Det var derfor et mål med den nye loven å samle alle de viktigste bestemmelsene om regional planlegging i en ny felles planleggingslov.²⁸ Det var ingen bestemmelser i bygningsloven som regulerte hvordan ulike interesser og hensyn mellom sektormyndigheter innenfor det regionale planområdet skulle avveies.²⁹ Dette førte til at det lett oppsto konflikter uten at det var tilstrekkelige virkemidler i loven som kunne løse dem. Det ble derfor i plan- og bygningsloven av 1985 lagt vekt på en samordnende planlegging som hadde verktøy for å avveie og avklare slike problemer etter hvert som de oppsto i prosessen. Gode mekanismer for konfliktløsning var viktig for at planleggingsprosessen ikke skulle stagnere.³⁰ At konfliktene i større grad ble adressert og løst gjennom planleggingsprosessen, og ikke gjennom innsigelser i etterkant, ville i større grad bidra til å ivareta det lokale selvstyre.

Skulle planprosessen virke samordnende, måtte den være fleksibel og kunne avveie og avklare interesser på de forskjellige forvaltningsnivåene underveis. Det var også behov for klarere og mer presise regler for hvordan de ulike sektoroppgavene skulle fordeles på de tre forvaltningsnivåene; stat, fylkeskommune og kommune. Det var viktig at kommunen tok hensyn til statlige og regionale interesser, men stat og region måtte også være lydhøre overfor lokale hensyn, og være villige til å gjøre lokale tilpasninger. Den regionale planleggingen skulle være et viktig virkemiddel for å ivareta statlige, så vel som lokale, interesser, og lovgiver ønsket derfor å styrke den regionale planleggingen ytterligere i den nye loven. Dette skulle gjøres ved å samordne planleggingen innenfor regionale områder og under politisk ledelse.³¹

Fylkesplanene var et viktig verktøy for planlegging i regionene.³² I fylkesplanene skulle statens, fylkeskommunenes og kommunens virksomhet, hensyn og interesser i fylket samordnes gjennom en løpende prosess. Fylkesplanene skulle ikke bare være en arena for å samordne de forskjellige forvaltningsnivåene, men den skulle også sette opp klare mål og rammer for sektorene å følge. Særlig viktig var sektorinteresser som verneinteresser og miljø- og sosialpolitiske målsettinger. Bygningslovens regler om oversiktsplanlegging skulle sikre

²⁸ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 42

²⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 20

³⁰ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 20

³¹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 20

³² Ot. prp. Nr 56 (1984-1985): 45

samordningen mellom den fysiske planleggingen og den fylkeskommunale og kommunale forvaltningen. Disse bestemmelsene ble overført til den nye plan- og bygningsloven, men lovgiver ønsket å styrke samordningen mellom den regionale planleggingen og sektorplanene ytterligere.

Fylkesplanene var også viktige for den kommunale planleggingen, da de satt premisser for riks- og fylkesutbygging, og var grunnlag for samordning av vegplanlegging over kommunegrensene. I den kommunale planleggingen var fylkesplanlegging viktig for å samordne hensyn og interesser, og komme med løsninger som strakk seg over kommunegrensene.³³ Fylkesplanene skulle legges til grunn i det videre kommunale planleggingsarbeidet. En godt samordnet fylkesplan ville derfor tilrettelegge for en mer effektiv planlegging i kommunene. Et av målene med plan- og bygningsloven av 1985 var nemlig at styrking av fylkesplanene på regionalt nivå, skulle gjøre det lettere for kommunen å innhente den nødvendige informasjonen, og i større grad samordne den tverrfaglige planleggingen.³⁴

Mye av problemene med kommunal planlegging etter bygningsloven var nemlig at samordningen mellom de høyere forvaltningsnivåene; fylkeskommune og stat, samt de forskjellige sektorene, var for dårlig. Det var dårlig tilrettelagt for tverrfaglig planlegging, noe som førte til at kommunen selv ofte måtte ta kontakt med fylkeskommunene, staten og de forskjellige sektorene, for å få deres innspill og prioriteringer på det aktuelle planområdet.³⁵ Dette var en tidkrevende prosess, og førte ofte til at planarbeidet måtte stoppes opp i påvente av avklaring.³⁶ Uten klare mekanismer for å innhente og avklare de forskjellige sektorenes og høyere forvaltningsnivåenes syn og retningslinjer, opplevde ofte kommunene at de måtte planlegge uten tilstrekkelig kjennskap til overordnede mål og retningslinjer.³⁷ Dessuten var det ofte store vanskelig å skulle forene alle de forskjellige interessene. Dette førte igjen til utstrakt bruk av innsigelser, som gjorde planprosessen svært tidkrevende og lite forutsigbare.

³³ NOU 1977:1: 43

³⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 52

³⁵ NOU 1977:1: 10

³⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 52

³⁷ NOU 1977:1: 10

For å oppnå målet med samordning i den nye planloven av 1985 måtte det gjennomføres betydelige tilpasninger i de sektorlovene som hadde med planlegging, utbygging og arealutnytting å gjøre.³⁸ En slik tilpasning ble ikke gjort med bygningsloven, noe som hadde gjort den horisontale samordningen svært mangelfull. Plan- og bygningsloven av 1985 skulle være den viktigste arenaen for arealplanlegging og samordning mellom sektorene.³⁹ Målet var at plansystemet i plan og bygningsloven av 1985 skulle bli lagt til grunn og innarbeidet hos sektormyndighetene, slik at plansystemet i sin helhet ble forenklet, og lovverket ble bedre samordnet. Spesielt viktig var de sentrale lovene som vegloven, jordloven og konsesjonsloven. Samordning av lovverket ville kreve tettere samarbeid med fagmyndighetene. Fagmyndighetene skulle ha både rett og plikt til å samarbeide, og de faglige synspunktene skulle legges til grunn og samordnes med de andre interessene i saken.⁴⁰ En av de viktigste begrunnelsene for behovet for den nye loven var å forenkle planleggingen og arealforvaltningen ved å samordne sektorlovene med bestemmelsene i plan- og bygningsloven av 1985.⁴¹

Samordning var et tydelig formålet med plan- og bygningsloven av 1985. Ambisjonene og virkemidlene for samordning var styrket med den nye loven, men lovgiver var likevel utydelige og vage i formuleringene om samordning. Selv om samordning var tillagt stor vekt i plan og bygningsloven av 1985, var beskrivelsene og oppklaringene rundt begrepet «samordning» nesten fraværende i forarbeidene. Dette førte til at lovgivers intensjoner lett kunne misoppfattes, og loven levde ikke opp til dens samordningsintensjoner. Det var behov for en ytterligere oppklaring av begrepet «samordning» og lovgivers intensjoner, for at planlegging etter plan- og bygningsloven skulle være bedre rustet til å møte den økende utviklingen i samfunnet. Drøye 15 år etter plan- og bygningsloven av 1985 trådte i kraft ble det nedsatt et nytt planlovutvalg som hadde i mandat å utvikle samordningsverktøyet i loven for å bedre ivareta de mange interessene og hensynene som gjorde seg gjeldende i planleggingen. Dette var starten på arbeidet med den nye plan- og bygningsloven av 2008.

³⁸ NOU 1977:1: 10

³⁹ Ot.prp. nr 56 (1984-1985): 24

⁴⁰ NOU 1977:1: 111

⁴¹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985): 16

2.4 Sammendrag og refleksjoner

Behovet for samordning oppsto altså i forkant av bygningsloven som følge av at planleggingen ble mer sektorisert og fragmentert. Oppbyggingen av velferdsstaten var en av årsakene til denne sektoriseringen. Det viste seg dog at bygningsloven var en ren utbygninglov, og den klarte ikke å ivareta samordningshensynene.⁴² Etter 20 år med bygningsloven ble plan- og bygningsloven av 1985 vedtatt. Denne skulle møte samfunnsutviklingen med flere samordningstiltak, men det viste seg fort at denne loven heller ikke klarte å løse problemene den sektoriserte og fragmenterte forvaltningen førte med seg. Lovgivers intensjoner var uklare, og det var behov for en ny lov som bedre kunne oppklare å regulere samordningsbehovene i planleggingen.

3 Perspektiv på samordning

3.1 Introduksjon

Dette kapittelet gir først en redegjørelse av begrepet «samordning» slik det har kommet til uttrykk i plan- og bygningsloven. Som fremstillingen vil vise har ikke begrepet en fast og entydig definisjon, verken i allmenn eller rettslig forstand, og det hersker stor usikkerhet rundt begrepets meningsinnhold. Fremstillingen vil derfor søke å klarlegge de ulike perspektiver på samordning. Hensikten er å klargjøre hva lovgiver har lagt i begrepet samordning, og om det er tilstrekkelig presist til at lovgivers intensjoner kan etterleves i praksis.

3.2 Samordning som begrep

Begrepet «samordning» har ingen klar definisjon og vil ha ulik betydning i forskjellige teorier og sammenhenger. Planleggingsteorien definerer ofte samordning som «gjensidig tilpassing», «direkte kontroll eller tilsyn» og «standardisering av arbeidsprosess eller resultat».⁴³ Juridisk teori definerer samordning som «overordnet styring» og «tverrgående kommunikasjon». Samarbeid, deltagelse, tilrettelegging og forenkling er begreper som blir brukt om samordning

⁴² Winge 2013: 44

⁴³ NOU 2001:7: 94

av planlovutvalget, men samordning kan også oppfattes som en kontrast til samarbeid og frivillighet, og føre til kompliserte og tidkrevende prosesser. Det er mange interesser og hensyn som skal avveies og forenes når sektorer og forvaltningsnivåer skal samordnes. Å forbedre samordningsmekanismene i plan- og bygningsloven for å tilrettelegge for en slik interesseavveining, har stått sentralt i arbeidet med den nye plan- og bygningsloven. Likevel er begrepet «samordning» vagt fremstilt. Samordning blir verken definert i loven eller i dens forarbeider. Planlovutvalget uttalte i sin første delutredning:

Det framgår verken av selve teksten eller lovforarbeidene hvordan begrepet samordning skal forstås i plan- og bygningsloven. Utvalget mener samordning først og fremst må forstås i lys av de problemer som det fragmenterte beslutningssystemet innenfor offentlig forvaltning og styring medfører, både i forhold til politisk styring og til medvirkning og i forhold til administrative systemer.⁴⁴

Innenfor den offentlige forvaltningen har vi mange sektorlover som griper inn i hverandre, og delegerer myndighet til de forskjellige forvaltningsnivåene.⁴⁵ For større bygge- og anleggstiltak innebærer dette ofte at tillatelser må innhentes fra flere sektorlover, myndigheter, reguleringsplan og enkelttillatelser, samt at det ofte vil foreligge krav om konsekvensutredning.⁴⁶ Dette fragmenterte systemer fremstår både som komplisert og uforutsigbart for tiltakshavere, og det stimulerer neppe til vekst. Det er nettopp i lys av dette fragmenterte beslutningssystemet begrepet samordning må forstås i plan- og bygningsloven i følge planlovutvalget.⁴⁷

Samordning av sektorene og forvaltningsnivåene skal altså bidra til å forenkle beslutningssystemet innen den offentlige forvaltningen. Men for å oppnå dette må prosessen som leder til den ferdige planen være samordnende. Hva innebærer det at en planprosess er samordnende? For å få en bedre forståelse av hva samordning innebærer viser jeg til Jacobsens definisjon av begrepet:

⁴⁴ NOU 2001:7: 74

⁴⁵ NOU 2001:7: 94

⁴⁶ NOU 2001:7: 25

⁴⁷ NOU 2001:7: 94

Samordning skjer når instanser pålegges å sette ulike interesser opp mot hverandre, og det skjer en avveining av motstridende interesser, for eksempel vekst- og verneinteresser. Resultatet av en slik avveining vil være at det skjer en prioritering av en bestemt type interesser. Dette i motsetning til begrepet samarbeid, hvor det på bakgrunn av gjensidig avhengighet skjer en frivillig koordinering av ulike interesser. Utbytte av dette kan for eksempel være tilgang til andres økonomiske ressurser eller at det skapes nettverk, det vil si at man får personlige kontakter i andre instanser og tilgang til informasjon og andres fagkunnskap.⁴⁸

I følge definisjonen til Jacobsen innebærer en samordnende prosess at avveiningen av ulike hensyn og interesser er pålagt, og ikke skjer frivillig som følge av samarbeid. Gjennom samarbeid vil resultatet ofte kunne være et kompromiss mellom de ulike interessene, mens ved samordning vil resultatet av avveiningen ofte være prioritering av bestemte interesser. Noen ser samarbeid og samordning som beslektede begreper, mens for andre er samordning det motsatte av samarbeid. Samordning kan beskrives som en tvungen koordinering, i motsetning til samarbeid som er en frivillig koordinering. Ved samarbeid jobber flere aktører sammen om en felles løsning. Ved samordning jobber aktørene med en løsning hver for seg som i neste rekke skal «samordnes» med de andre aktørenes egne løsninger, slik at resultatet blir til en felles løsning. Planlovutvalget har i forarbeidene vært uklare og upresise i begrepsbruken når de omtaler samarbeid og samordning. Det blir blant annet sagt i merknadene til § 3-1:

Nødvendig samordning og samarbeid vil også ofte omfatte private organisasjoner som kan ha viktige oppgaver i lokalsamfunnet, og allmennheten.⁴⁹

Med en slik formulering som det her vises til kan begrepene samordning og samarbeid fort forveksles og misoppfattes. Selv om planlovutvalget tidvis omtaler samarbeid og samordning som om det skulle vært likeartede begreper, må nok samordning også i våres sammenheng forstås som en tvungen koordinering, i den forstand at planmyndighetene er pålagt å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, jf. § 3-2 tredje ledd, som slår fast at «alle

⁴⁸ Jacobsen 1993 som sitert i Falleth 1996: 15

⁴⁹ Ot.prp. nr. 56 (2007-2008): 181.

offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak [...]». Men det kan tenkes at samordning kan innlede til samarbeid, både i den pågående planprosessen og ved senere tilfeller.

La oss se nærmere på hvordan begrepet «samordning» har kommet til uttrykk i plan- og bygningsloven. Samordning er løftet frem som et av hovedformålene med plan- og bygningsloven, og er som vi så innledningsvis inntatt i lovens formålsbestemmelse, § 1-1 annet ledd. Bestemmelsen tar opp flere av de viktige grunnprinsippene med samordning; planlegging etter plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende, og fungere som felles planredskap for sektororganene og offentlig forvaltningsmyndighet.⁵⁰ Videre skal planene være forpliktende å følge og legges til grunn for videre planarbeid i forvaltningen og sektorene. Alle disse perspektivene må være oppfylt for at samordning skal være en nyttig øvelse. Det er videre i § 3-1 andre ledd inntatt en samordningsbestemmelse som supplerer formålsbestemmelsen:

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.

Bestemmelsen peker på mange av de samme prinsippene som formålsparagrafen. At planlegging skal fremme helhet vil si at det tilrettelegges for en planleggingsprosess som fremmer bred medvirkning og deltagelse av forvaltningsmyndighetene, sektormyndighetene og andre interesser.⁵¹ Videre skal de forskjellige interessene og hensynene kartlegges, avveies og avklares gjennom planleggingsprosessen, og resultatet av avveiningene skal legges til grunn. En helhetlig, eller samordnende, planleggingsprosess innebærer med andre ord at de ulike interessene og hensynene blir sett i sammenheng og avveid, slik at en lettere kan treffe prioriteringer og beslutninger på grunnlag av dette. Dette setter store krav til forvaltningsmyndighetene, da en slik helhetlig planlegging både er tidkrevende og krever

⁵⁰ Ot.ptp. nr 32 (2007-2008): 170

⁵¹ Ot.ptp. nr 32 (2007-2008): 181

spesiell kompetanse for å ivareta interesser og hensyn på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene

Behovet for samordning vil spesielt være fremtredende i situasjoner hvor oppgaver og tiltak går over grensene for politiske og administrative myndigheter, for eksempel over kommune- og fylkesgrenser, og i situasjoner med begrensede ressurser.⁵² Dette kan være begrensede ressurser i form av areal, personell eller faglig kompetanse. I slike situasjoner vil samordning over kommunegrensene ofte være hensiktsmessig. To eller flere kommuner kan gå sammen i såkalte interkommunale samarbeid, som kommunene selv tar initiativ til eller som ledd i regional planstrategi eller videreføring av fylkesplan.⁵³ Bestemmelsen om interkommunalt plansamarbeid er inntatt i lovens § 9-1. Departementet kan også gi pålegg om inngåelse av interkommunale plansamarbeid der det er viktig for å ivareta nasjonale hensyn.⁵⁴ Interkommunalt samarbeid er også viktig i samfunnsplanleggingen for å heve kapasiteten og kompetansen til kommunene gjennom samarbeid og informasjonsutveksling.

Samordning kan være en svært ressurs- og tidskrevende prosess.⁵⁵ Ved en samordnende prosess må man avveie og treffe avgjørelser blant mange ulike, og ofte motstridende, interesser. Dette kan føre til at beslutningsprosessene blir unødig tidkrevende og kompliserte. For planmyndighetene som skal treffe beslutningene vil det stilles store krav. Kommunene vil være ansvarlig for å treffe beslutninger i saker hvor kompetansen og myndigheten tidligere har tilhørt sektorene.⁵⁶ Dette krever spesialkompetanse som kommunene nødvendigvis må få tilgang til. Vurderingstemaet vil bli større, og det kreves derfor tett samarbeid med sektormyndighetene.⁵⁷ Sektormyndighetene må i større grad delta i planprosesser som ikke tilhører egen lovgivning. Det er derfor viktig at man vurderer i hver enkelt sak om fordelene av samordning veier opp for merkostnadene det kan føre med seg. I noen saker vil samordning føre til at prosessen blir unødig tidkrevende og komplisert.

Som vi ser er samordning en komplisert øvelse. Det er altså en rekke utfordringer å ta tak i, og flere hensyn som må være oppfylt for at samordning skal bli en nyttig øvelse. Det ble av

⁵² NOU 2001:7: 94

⁵³ NOU 2003:14: 18

⁵⁴ NOU 2003:14: 19

⁵⁵ NOU 2001:7: 95

⁵⁶ NOU 2003:14: 65

⁵⁷ NOU 2001:7: 95

planlovutvalget oppstilt følgende liste med vilkår for at samordning gjennom plan- og bygningsloven kan oppnås:

- ved at planprosessen avklarer sektorer og interesser og gjør det mulig å se dem i sammenheng,
- ved at de forskjellige sektormyndighetene, ikke minst de statlige myndighetene, reelt søker å samordne sine synspunkter,
- ved at reglene om de forskjellige planformene gir muligheter for å vareta og avveie alle sektorinteresser på en god måte,
- ved bestemmelser om at planen skal følges ved senere vedtak, særlig ved anvendelsen av annen lovgivning.⁵⁸

Det første punktet tar for seg prinsippet «samordning som prosesskrav, det andre prinsippet «horisontal- og vertikal samordning», og det siste punktet tar for seg prinsippet «samordning ex ante og ex post». Jeg vil i det følgende ta for meg disse prinsippene samt spørsmålet «samordne bort».

3.3 Samordning som prosesskrav og resultatmål

Det første spørsmålet som undersøkes er hvorvidt lovgiver har ment at samordning skal være et prosesskrav eller et resultatmål. Samordning som prosesskrav vil si at selve planleggingsprosessen som leder til planen skal være samordnende, mens samordning som resultatmål vil si at lovgiver har satt krav til at selve innholdet i planen skal være samordnende.

Dette skillet har betydning med hensyn til hvordan loven blir praktisert. I en lov som regulerer prosessen vil fokuset ligge på hvordan prosessen gjennomføres, mens resultatet av prosessen er mindre viktig. Regulerer imidlertid loven hovedsakelig hvordan resultatet skal være, vil fokuset ligge på innholdet i resultatet, og ikke så mye hvordan prosessen som ledet opp til dette var. Om loven blir praktisert på den ene eller andre måten vil påvirke, og komme til uttrykk i, den ferdige planen.

⁵⁸ NOU 2003:14: 64

Plan- og bygningsloven er en prosesslov.⁵⁹ En prosesslov kjennetegnes ved at loven ikke fastsetter hva utfallet av beslutningene skal være, men gir føringer og saksbehandlingsregler for hvordan en skal komme frem til resultatet.⁶⁰ I plan- og bygningsloven finner vi flere slike prosessuelle bestemmelser. Retningslinjer til saksbehandling og hvilke hensyn som skal ivaretas finner vi blant annet i plan- og bygningslovens § 3-1. Videre er det i lovens § 1-4 tatt inn en bestemmelse om plan- og bygningsmyndighetenes samordningsoppgaver. Når det gjelder materielle bestemmelser som er førende for innholdet i planene har vi i loven to bestemmelser som regulerer hvilke arealformålet som kan benyttes i kommuneplanenes arealer og for reguleringsplanene. Disse bestemmelsene finner vi i henholdsvis §§ 11-7 og 12-5. Bestemmelsene gir en uttømmende liste over hvilke arealkategorier kommunene må benytte seg av i sin planlegging. De står imidlertid fritt til å velge hvilken av disse kategoriene de vil benytte selv. Her må vi skille mellom bestemmelser som er bestemmende for innholdet i planen og bestemmelser som er bestemmende for hvordan innholdet i planen skal være samordnende. Selv om disse materielle bestemmelsene i loven legger føringer for resultatet i planene, legger de ikke føringer for hvordan planene skal samordnes.

Planprosessen vil være samordnet ved at de forskjellige forvaltnings- og sektormyndighetene blir trukket tidlig inn i prosessen.⁶¹ Samordning innebærer nettopp en planprosess hvor de ulike hensynene og interessene blir avveid og avklart i forhold til hverandre.⁶² For å sikre en samordnende planprosess ble det vedtatt en generell lovbestemmelse i § 3-2 tredje ledd som skal sikre slik deltagelse:

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

I lovforarbeidene diskuteres samordning som prosess og resultat.⁶³ Planlovutvalget uttalte i sin andre utredning at samordning kan gjelde både prosessen og resultatet av planene.⁶⁴ Det er dels spørsmål om hvordan selve prosessen organiseres, og dels spørsmål om den materielle

⁵⁹ Ot.ptp. nr. 32 (2007-2008): 54

⁶⁰ Nordahl 2000: 7

⁶¹ NOU 2003:14: 64

⁶² NOU 2003:14: 64. Se også Falleth 1996: 15

⁶³ NOU 2001:7: 94

⁶⁴ NOU 2003:14: 64

samordningen av mål og virkemiddelbruk. Men hva vil det si at samordning kan gjelde resultatet av planleggingen? Planlovutvalget forklarer at planen, eller resultatet, vil være samordnende ved at de interesseavveiningene og avklaringene som er gjort gjennom prosessen kommer til uttrykk i den ferdige planen.⁶⁵ Det store antallet interesser og hensyn som skal ivaretas gjennom planprosessen medfører at det må foretas nøye prioriteringer mellom hvilke interesser som skal tas til følge, og om hvilke som blir utelukket. Men resultatet av slike prioriteringer vil ikke alltid være synlig i den ferdige planen. Slike prioriteringer kommer først eksplisitt til uttrykk i planen når prioriteringer og avveininger blir gjort i selve planen fremfor i planprosessen.⁶⁶ Det er først da samordningen vil komme til uttrykk i planen. Slike prioriteringer som kan treffes i selve planen kan for eksempel være at utbygging av kollektivtrafikk blir vedtatt for å redusere antall biler. Men en slik interesseprioritering det her er snakk om, uavhengig om den eksplisitt kommer til uttrykk i planen eller ikke, er en prosessuell handling. En slik avveining i planen kommer ikke til uttrykk fordi det er materielle bestemmelser i loven som påvirker innholdet i planen. Heller tvert i mot.

Det er avklaringer og prioriteringer av ulike interesser gjennom prosessen som skal sikre et planleggingsresultat sektormyndighetene blir fornøyd med.⁶⁷ Som vi så oppstiller plan- og bygningsloven bestemmelser som kan være førende for innholdet i planen, men det er ingen bestemmelser som er førende for hvordan resultatet i planen skal være samordnende, og på denne måten sikrer et godt resultat for sektormyndighetene. Hadde en hatt førende samordningsbestemmelser for innholdet i planen, for eksempel at enkelte sektors interesser alltid hadde forrang, ville planprosessen miste noe av sin samordnende effekt. Hele poenget med samordning er nettopp at avveininger og avklaringer gjennom planprosessen skal legges til grunn i planen.⁶⁸

Selv om planlovutvalget har uttalt at samordning kan handle om resultatet av planene har de nok ikke ment at det skal legges føringer for hvordan innholdet i planene skal være samordnende. Samordning må nok i våres sammenheng forstås som et prosesskrav fremfor et resultatmål. Samordning som prosesskrav er kommunisert gjennom forarbeidene til loven, og

⁶⁵ NOU 2003:14: 64

⁶⁶ Falleth 1996: 15

⁶⁷ NOU 2003:14: 64

⁶⁸ NOU 2003:14: 64. Se også diskusjonen i Skjeggedal 2003

det er ingen tvil om at planleggingsprosessen er det sentrale styringsmiddelet for å oppnå samordning. Det vil si at det er i planleggingsprosessen samordningsarbeidet blir nedlagt, ikke i selve planen. Dersom samordning hadde vært et resultatmål ville planlegging fort kunne ha mistet noe av sin samordnende funksjon, da resultater hadde blitt basert på lovregler som legger føringer for innholdet i planen, fremfor at innholdet i planen er et resultat av avveininger og avklaringer av de forskjellige interessene og hensynene som gjør seg gjeldende. Dette kunne medført at planleggingen hadde vært mer statisk og forutbestemt enn fleksibel og åpen. Det er ikke slik jeg ser det et formålet med loven å sikre samordning som resultatmål.

3.4 Samordning ex ante ex post

Det andre spørsmålet som reises er hva lovgiver har lagt i perspektivet «samordning ex ante og ex post». Perspektivet «samordning ex ante og ex post» har mange likhetstrekk med perspektivet «samordning som prosesskrav eller resultatmål», og det kan være vanskelig å skille de i praksis. De to perspektivene tar dog for seg to forskjellige situasjoner. Mens «samordning som prosesskrav eller resultatmål» tar for seg hvorvidt lovgiver har ment at det er prosessen eller resultatet som skal være samordnende, tar «samordning ex ante og ex post» opp situasjonen samordning før og etter planen.



Figur 2. Samordning ex ante og ex post

I planlovutvalgets andre utredning ble det om dette perspektivet uttalt:

Samordning innebærer at disse sektorene, interessene og hensynene, og forholdet mellom dem, blir klarlagt, sett i sammenheng og avveid i forhold til hverandre gjennom planprosessen, og at de i neste omgang følger planene.⁶⁹

Ex ante samordnes sektorene og forvaltningsnivåene gjennom deltagelse i planleggingsprosessen.⁷⁰ Før planen vedtas skal altså samordning sikres gjennom selve prosessen. Alle berørte myndigheter skal ha mulighet til å delta og uttale seg for å ivareta sine interesser og hensyn.⁷¹ Ved en god samordnende prosess ex ante vil en kunne knytte de forskjellige sektorene og forvaltningsnivåene sterkere sammen, som igjen vil kunne føre til større vilje og interesse for å gjennomføre planen, og legge den til grunn for videre arbeid.⁷² Dette fører oss videre til perspektivet ex post, altså samordning etter planen.

En viktig forutsetning for at samordning i plan- og bygningsloven skal oppfylle sin samordningsfunksjon er at alle berørte interesser og sektormyndigheter deltar i planleggingen, og at de vedtatte planene legges til grunn og følges av forvaltningsmyndighetene og sektormyndighetene i det videre planarbeidet.⁷³ Planlovutvalget uttalte i sin første utredning at samordning ville være en bortkastet øvelse dersom ikke disse to forutsetningene var oppfylt.⁷⁴ For å sikre samordning ex post skal planen være forpliktende å følge og legges til grunn. Dette kan vi kalle planens rettsvirkning.

Selv om den brede medvirkningen skal stimulere til økt oppslutning rundt planen er det også viktig med bestemmelser som sikrer planens rettsvirkning. Det er derfor inntatt bestemmelser i loven som skal sikre at planen blir bindende. I lovens innledende bestemmelser finner vi i § 3-1 femte ledd en generell bestemmelse som sier:

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

⁶⁹ NOU 2003:14: 64

⁷⁰ NOU 2001:7: 95

⁷¹ NOU 2003:14: 65

⁷² NOU 2003:14: 64

⁷³ NOU 2001:7: 95

⁷⁴ NOU 2001:7: 95

Bakgrunnen for en slik bestemmelse er å sikre at samordningsarbeidet gjennom planprosessen ikke går til spille. Gjennom planprosessen vil man ofte måtte ta vanskelige valg og treffe kompromisser blant motstridende interesser. Det er derfor av avgjørende betydning at planen legges til grunn for senere vedtak både av planmyndighetene og sektormyndighetene.⁷⁵ For den kommunale planleggingen er rettsvirkningen til kommuneplanene og reguleringsplanene inntatt i henholdsvis § 11-6 og § 12-4. I § 11-6 heter det:

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.

Planen skal legges til grunn for all kommunal, fylkeskommunal og statlig aktivitet i kommunen og setter rammene for all arealbruk.⁷⁶

I praksis vil samordning ex ante og ex post komme til uttrykk ved at planmyndighetene og sektormyndigheten forsøker å samordne sine synspunkter, interesser og hensyn gjennom planprosessen før planen blir vedtatt, og at de samme myndighetene blir forpliktet av planen og må legge den til grunn for videre planarbeid. Blir det i en plan vedtatt at et området skal benyttes til friluftsmål skal andre sektor- og forvaltningsmyndigheter legge dette til grunn ved senere planarbeid. Som vi ser er samordning ex ante og ex post to viktige forutsetninger for at samordning i plan- og bygningsloven skal oppfylle sine intensjoner. Dette kan på mange måter sies å være selve fundamentet for samordning. Uten en bred og forpliktende prosess og en forpliktende plan vil samordning være en «bortkastet øvelse».⁷⁷

⁷⁵ Ot.prp. nr 32 (2007-2008): 181

⁷⁶ Ot.prp nr. 32 (2007-2008): 211

⁷⁷ NOU 2001:7: 95

3.5 Samordning horisontalt og vertikalt

Det tredje perspektivet som behandles er horisontal- og vertikal samordning. Samordning har to hovedlinjer; horisontal samordning mellom sektorene, og vertikal samordning mellom forvaltningsnivåene; stat, fylkeskommune og kommune.⁷⁸ Selv om horisontal- og vertikal samordning ble behandlet i de tidligere planlovene, lyktes en ikke i gjennomføre en konsekvent samordning mellom forvaltningsnivåene og sektorene, og situasjonen fremsto som uoversiktlig.⁷⁹ Behovet for bedre horisontal- og vertikal samordning sto derfor sentralt i planlovutvalgets to utredninger. For å styrke den horisontale- og vertikale samordningen ble det inntatt en bestemmelse om dette i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. I § 1-1 annet ledd står det:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver [...]

Statlige, kommunale og regionale oppgaver skal samordnes ved at planlegging etter plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende, og fungere som et felles planleggingsverktøy for all offentlig myndighet og sektororgan.⁸⁰ Mange av sektorlovene har egne systemer for planlegging og saksbehandling som griper inn i lovgivningen etter plan- og bygningsloven og andre sektorlover.⁸¹ Den horisontale og vertikale samordningen henger igjen sammen ved at sektorlovene gir myndighet til de forskjellige forvaltningsnivåene, noe som medfører at det derfor ofte kan være vanskelig å skille mellom de to nivåene i praksis. Dette har ført til et uoversiktlig og fragmentert beslutningssystem. For å forenkle beslutningssystemet må plan- og bygningsloven gjøres om til et felles planleggingsverktøy for alle sektorer og forvaltningsnivåer, og en arena for avklaring og avveining av interesser og hensyn.⁸² Et av målene med den nye plan- og bygningsloven av 2008 var nettopp å videreutvikle plansystemet slik at det skulle fungere som en felles samordnende arena.⁸³ Jeg vil videre se

⁷⁸ NOU 2003:14: 65

⁷⁹ Winge 2017: 54

⁸⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008): 170

⁸¹ NOU 2001:7: 94

⁸² NOU 2003:14: 36

⁸³ NOU 2001:7: 96

nærmere på hva som ligger i begrepene horisontal- og vertikal samordning. Jeg vil først ta for meg den horisontale samordningen.

Planlovutvalget var klar i sin tale angående den horisontale samordningen. Sektorene måtte knyttes sterkere sammen gjennom plan- og bygningsloven, og planlovutvalget uttalte i sin første utredning:

Det er et sterkt behov for gode mekanismer for å kunne se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Planleggingssystemet i plan- og bygningsloven er ment å være den viktigste arenaen for dette. Utvalget ser det som en hovedoppgave etter sitt mandat å bidra til å styrke denne funksjonen ved loven.⁸⁴

For å oppnå en slik horisontal samordning var det viktig med planmekanismer som sikret at alle sektorene og interessene ble ivaretatt innenfor plan- og bygningslovens plansystem.⁸⁵ Det ble i lovens § 3-2 annet ledd inntatt en bestemmelse som skulle sikre nettopp dette:

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.

For å sikre helhet og samordning horisontalt må som sagt sektorenes virksomhet i planområdet samordnes ved at plansystemet i plan- og bygningsloven fungere som en felles arena for avveining og avklaring av interesser.⁸⁶ For å sikre en slik horisontal samordning er det behov for lovbestemmelser som kobler planprosessen i sektorlovene og planprosessen i plan- og bygningsloven sammen.⁸⁷ Selv om planlovutvalget foreslo flere lovendringer for å

⁸⁴ NOU 2001:7: 88

⁸⁵ NOU 2001:7: 88

⁸⁶ NOU 2001:7: 99-122

⁸⁷ Dette er gjentatt flere steder i NOU 2001:7, NOU 2003:14 og Ot.ptp. nr 32 (2007-2008).

styrke plansystemet i plan- og bygningsloven til en felles arena, ble det ble ikke gjennomført en totalrevisjon av sektorlovene for å sikre samordning horisontalt fullt ut.⁸⁸ Grunnet de mange ulike sektorene, med ofte motstridende interesser, så en det ikke som hensiktsmessig å innføre en generell koblingsmodell mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene.⁸⁹ Flere sektorer var skeptiske til å benytte plansystemet i plan- og bygningsloven, og dette kan også har vært utslagsgivende for at en slik generell koblingsmodell ikke ble innført.⁹⁰ Det kan også tenkes at lovgiver så det som mer praktisk med fleksible koblingsmodeller som kunne tilpasses hver enkelt sektorlov. Sektorlovene ble gjennomgått, og der planlovutvalget fant det hensiktsmessig ble det foretatt endringer for å sikre bedre samordning med plan- og bygningsloven.⁹¹ I disse tilfellene ble det inntatt bestemmelser i sektorlovene om at planlegging av tiltak skulle skje etter reglene i plan- og bygningsloven.⁹² Et slikt eksempel finner vi blant annet i jernbanelovens § 4 andre ledd som sier:

Planlegging og anlegg av kjørevei skal for øvrig skje etter plan- og bygningsloven.

I andre tilfeller går koblingsmodellene ut på at sektorlov går foran planbestemmelsene til plan- og bygningsloven. En slik særbestemmelse finner vi i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, tredje punktum:

Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Bakgrunnen for slike særbestemmelser er at en i noen tilfeller kan være tjent med at sektororganene selv treffer planer og vedtak etter egen lovgivning.⁹³ Dette gjelder saker som krever høy faglig- og teknisk kompetanse samt kapasitet det vil være uforholdsmessig at kommunene besitter. Det kan være både dyrt og tidkrevende for kommunene å tilegne seg

⁸⁸ Winge 2017: 54

⁸⁹ NOU 2001:7: 101-109

⁹⁰ NOU 2001:7: 104

⁹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008): 141

⁹² Winge 2017: 57

⁹³ NOU 2001:7: 105

denne kompetansen, og det kreves tett samarbeid med fagmyndighetene.⁹⁴ Vurderingstemaet vil være bredere enn etter en ren sektorlov.⁹⁵ Dette fører til at samordning mellom de forskjellige sektorene ofte vil føre til en mer komplisert og tidkrevende prosess ved at det er flere interesser og hensyn som må ivaretas, og det må treffes beslutninger mellom motstridende interesser. Slike særbestemmelser vil derfor kunne være nødvendig for å sikre kravet til effektiv saksbehandling.⁹⁶ Men det faktum at noen sektorer i dag blir stående på utsiden av plansystemet, på grunn av manglende kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, fører til at loven ikke oppfyller sitt mål om å være en felles arena for sektorer og interesser. Det er for få samordningsbestemmelser som knytter sektorlovene til plan- og bygningsloven for at horisontal samordning fullt ut skal kunne realiseres og operasjonaliseres.

Men de mange sektorlovene skaper ikke bare problemer for den horisontale samordningen. De fører også til koordineringsproblemer for den vertikale samordningen.⁹⁷ Ressursutvalget uttalte i 1972 at:

En svakhet ved lovverket tør være at det forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med de eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.⁹⁸

Disse koordineringsproblemene viser seg også i dag blant annet i forbindelse med myndighetsfordelingen innen arealforvaltningen; sektorlovgivningen legger ofte myndighet til å ta avgjørelser til de statlige forvaltningsnivåene, men planene etter plan- og bygningsloven vedtas i hovedsak av kommunene.⁹⁹ Dette har ført til at kommunene i enkelte saker har blitt stående uten myndighet til å ta avgjørelser i saker som påvirker dem. Det kreves derfor samordning av både sektorlovene og forvaltningsnivåene for å oppnå resultater.

⁹⁴ NOU 2003:14: 65

⁹⁵ NOU 2001:7: 95

⁹⁶ Winge 2017: 62

⁹⁷ Hanssen 2015: 39

⁹⁸ Som sitert i Winge 2013: 44

⁹⁹ NOU 2003:14: 65

Et av de største problemene med den vertikale samordningen er det store gapet mellom den kommunale, regionale og statlige planleggingen.¹⁰⁰ Statlige retningslinjer blir ofte ikke formidlet tydelig nok for de regionale- og kommunale planmyndighetene.¹⁰¹ Dette har ført til at kommunene i mange saker har utarbeidet planer uten å vite hvilke nasjonale og regionale hensyn og interesser de må ivareta. Når staten først har blitt trukket inn i den lokale planleggingen har det ofte vært sent i prosessen, noe som har medført at bruken av innsigelser har vært stor.¹⁰² Men for at staten skal kunne gi tydelige signaler overfor kommunene og fylkeskommunene er det også viktig at staten samordner sin egen politikk med departementenes synspunkter.¹⁰³ Dersom staten selv ikke klarer å samordne sin egen politikk vil den vertikale samordningen vanskelig la seg gjennomføre.¹⁰⁴ Uten en samordnet politikk på nasjonalt nivå vil det være vanskelig for staten å gi klare retningslinjer for kommunene og fylkeskommunene å følge, når de skal utarbeide sine planer. Staten setter også grenser for den lokale planleggingen gjennom økonomiske rammer.¹⁰⁵ Kommunene vil derfor ofte oppleve at de har vanskelig for å gjennomføre alle de ambisiøse målene som planlegging generelt og, samordning spesielt, stiller med sine begrensede ressurser. Lovgiver hadde altså en rekke utfordringer å ta tak i for å bedre den vertikale samordningen.

For å sikre at nasjonale forventninger og retningslinjer blir fulgt i den kommunale- og regionale planleggingen ble det innført en ny lovbestemmelse i plan- og bygningsloven som skulle sikre nettopp dette. I bestemmelsen til § 6-1 heter det:

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

¹⁰⁰ Kleven 2012: 48-53

¹⁰¹ NOU 2001:7: 97-98

¹⁰² NOU 2001:7: 100

¹⁰³ NOU 2001:7: 99

¹⁰⁴ Klevn 2012: 50

¹⁰⁵ Kleven 2012: 50

Bestemmelsen åpner for at staten skal samordne sine politiske mål når de nasjonale forventningene skal utarbeides.¹⁰⁶ Regionale- og kommunale planmyndigheter skal også utarbeide egne planpolitiske mål i forbindelse med utarbeidingen av de nasjonale forventningene. På denne måten vil det være lettere å koordinere de tre forvaltningsnivåene, som igjen kan bidra med å skape større forutsigbarhet i planleggingen.

Et problem mange kommuner pekte på under høringsuttalelsene til forarbeidene til plan- og bygningsloven var nettopp at staten var for lite forutsigbar og deltagende i den kommunale planleggingen, og de opplevde at det i stor grad ble blitt benyttet innsigelser i etterkant av planarbeidet.¹⁰⁷ Det er i kommunene de største avgjørelsene for arealforvaltning og bruk av ressurser blir tatt.¹⁰⁸ Det er derfor viktig at den lokale planleggingen ivaretar sektorhensyn, så vel som regionale- og statlige hensyn og interesser. Kommunen må trekke de statlige og regionale forvaltningsnivåene inn i den lokale planleggingen på et tidlig tidspunkt for å sikre samordning gjennom deltagelse, samarbeid og medvirkning. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11-1 skal sikre at regionale og nasjonale hensyn blir ivaretatt i utarbeidelsen av kommuneplaner. Andre ledd, første punktum lyder:

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.

En god og samordnende planprosess er nettopp en prosess som klarer å ivareta viktige interesser og hensyn, løse konflikter og tilrettelegge for en bred medvirkning. Selv om kommunen må forholde seg til nasjonale og regionale retningslinjer i sin planlegging er det også viktig at de høyere forvaltningsnivåene er lydhøre overfor kommunale synspunkter og behov.¹⁰⁹ Det er viktig å sikre kommunene beslutningsmyndighet og lokalt selvstyre. Planlovutvalget peker på viktigheten av «gjensidighetsprinsippet» i planleggingen som innebærer at statlige vedtak må bygge på synspunkter og informasjon fra kommunene.¹¹⁰ Maktbalansen mellom kommune og stat vil hele tiden variere fra sak til sak, og vil legge

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):195

¹⁰⁷ NOU 2001:7: 100

¹⁰⁸ NOU 2003:15: 65

¹⁰⁹ NOU 2001:7: 24

¹¹⁰ NOU 2001:7: 89

føringer for handlingsrommet til den kommunale planleggingen.¹¹¹ I planområder hvor tiltakene strekker seg over kommunegrensene vil ofte kommunens handlingsrom være begrenset. Dette kan gjelde blant annet for store byområder, transport- og kollektivplanlegging, kystsonoplanlegging og for større naturområder. I slike saker er regional- og statlig planlegging viktig for å sikre interesser og hensyn som strekker seg over kommune- og regionsgrenser. I tidligere planlover har regional planlegging blitt løftet frem som et sentralt og viktig virkemiddel for samordning. Til tross for det store fokuset på regional planlegging i tidligere lover fungerte ikke dette virkemidlet for samordning godt nok.¹¹² Planlovutvalget så det som et behov å styrke den regionale planleggingen for å ha et sterkt bindeledd mellom kommune og stat, og på den måten styrke den vertikale samordningen.

Selv om horisontal- og vertikal samordning ble tillagt mye vekt i forbindelse med utarbeidelsen av den nye plan- og bygningsloven klarte en ikke å gjennomføre alle ambisjonene til planlovutvalget. Sektorene og forvaltningsnivåene hadde for sprikende og motstridende interesser til at dette lot seg gjøre. Flere har pekt på at det er behov for flere og sterkere virkemidler for at planlegging etter plan- og bygningsloven skal fungere som en felles planleggingsarena for alle sektorer og forvaltningsnivåer.¹¹³ For å løse samordningsproblemene mellom den horisontale- og vertikale forvaltningen trengs det presise regler som knytter sektorlovgivningen sterkere sammen med lovgivningen etter plan- og bygningsloven. Plansystemet i plan- og bygningsloven må sikres som felles arena for både de horisontale- og vertikale myndighetene dersom loven skal oppnå sin samordnende funksjon, og lovgivers intensjoner skal kunne etterleves i praksis. Det er dog et stykke igjen før en har oppnådd en slik konsekvent kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene.

¹¹¹ Falleth 2011: 1

¹¹² NOU 2001:7: 192

¹¹³ Se blant annet diskusjonen fremstilt i Kleven 2010

3.6 «Samordne bort»

Endelig diskuteres spørsmålet «samordnes bort».

Når en plan skal utformes vil en måtte ta avgjørelser blant mange, ofte motstridende og sprikende, interesser. Planprosessen er lagt opp med tanke på bred medvirkning og deltagelse.¹¹⁴ Det er viktig at alle berørte myndigheter får deltatt i planleggingsprosessen slik at alle interessene og hensyn kommer klart frem, men samordning betyr ikke nødvendigvis at alle skal være med å bestemme eller at alle hensyn og interesser skal ivaretas i planleggingsprosessen.¹¹⁵ Dette ville i mange tilfeller vært en umulig oppgave. «Samordne bort» vi si at det ved utforming av en plan er umulig å ta hensyn til alle interesser og hensyn, noen ting må «samordnes bort», mens andre ting «samordnes frem».

Planlegging er ofte en politisk aktivitet hvor det vil være behov for å ta prioriteringer på bekostning av andre interesser og hensyn.¹¹⁶ Resultatet av slike prioriteringer er at enkelte hensyn ikke når opp, og det er dette som ligger i begrepet «samordnes bort». En slik prioritering vil i flere tilfeller nettopp være en forutsetning for at politiske prioriteringer kan gjennomføres i saker med sprikende og motstridene interesser. At noen interesser og hensyn må «samordnes bort» følger av «arealkonfliktenes natur».

Planlovutvalget ønsket at en gjennom en samordnende planprosessen skulle kunne forene mange forskjellige interesser og hensyn ved å ivareta dem gjennom gjensidig tilpasning.¹¹⁷ Men ofte vil det ikke være hensiktsmessig å treffe kompromiss blant motstridende interesser da det kan føre til lite hensiktsmessige løsninger. Det kan også i noen saker være behov for å tillegge noen interesser mer vekt enn andre. Dette kan være på grunn av politiske prioriteringer eller med hensyn til svake- og ikke-økonomisk interesser. Samordning skal nettopp fungere som et virkemiddel for å sikre de svake- og ikke-økonomiske interessene i samfunnet, og det vil derfor i noen saker kunne være behov for å tillegge disse interessene

¹¹⁴ NOU 2003:14: 66

¹¹⁵ Kleven 2012: 50. Bugge, H. C., Professor emeritus (UIO), kommunikasjon over e-post 28.04.2017

¹¹⁶ Bugge, H. C., Professor emeritus (UIO), kommunikasjon over e-post 28.04.2017

¹¹⁷ NOU 2001:7: 94

mer vekt.¹¹⁸ En må nøye avveie de forskjellige hensynene og interessene, og konsekvensene av å utelate de, før en foretar en prioritering på hva som eventuelt «samordnes bort».

Alle sektorer kan ikke få gjennomslag for sine interesser i alle saker, det må hele tiden prioriteres hvilke sektorer som skal være med, og hvem som må samordnes bort.¹¹⁹ Det er altså ikke slik at alle interesser uten videre blir lagt til grunn i planene, det viktigste er at alle har hatt mulighet til å fremme sine interesser og synspunkter i planprosessen. Når alle interessene er klargjort, vil det være lettere å ta riktig beslutning om hva som skal «samordnes frem», og hva som skal «samordnes bort». Hva som «samordnes bort», kan i tillegg til å være politisk styrt, også være basert på maktforskjeller i samfunnet.¹²⁰

En situasjon hvor dette perspektivet blir satt på spissen er i saker som omhandler bruk og vern av arealer. Plan- og bygningsloven skal både ivareta bruk og vern av arealer, jf. § 1-1 annet ledd. I disse sakene kan det være vanskelig å skulle forene eller treffe kompromiss blant de ulike hensynene og interessene. Ytterpunktene er for forskjellige til at kompromisser mellom dem vil være en hensiktsmessig løsning. Det er her samordningens viktige rolle som et virkemiddel for avveining og avklaring av interesser og hensyn kommer inn i bildet. Planlovutvalget uttalte i sin andre delutredning:

Samordning innebærer at [...] interessene og hensynene, og forholdet mellom dem, blir klarlagt, sett i sammenheng og avveid i forhold til hverandre gjennom planprosessen [...].¹²¹

Selv om planlovutvalget har vært uklare på hva som egentlig menes med «samordne bort», må nok samordning forstås som en prosess hvor ulike hensyn og interesser blir avveid og avklart i forhold til hverandre, hvorpå det foretas en prioritering om hvilken interesser som vinner frem, og hvilke som samordnes bort. Formålet med en samordnende prosess er nok neppe at de ulike interessene og hensynene uten videre skal omforenes gjennom

¹¹⁸ NOU 2001:7: 95

¹¹⁹ Skjeggedal 2003

¹²⁰ NOU 2001:7: 94

¹²¹ NOU 2003:14: 64

planleggingsprosessen. I noen saker kan de ulike hensynene og interessene enkelt forenes, mens i andre saker må en foreta prioriteringer om hvilke interesser som skal «samordnes bort» og hvilke interesser som skal «samordnes frem».

I eksempelet med saker som omhandler bruk og vern av interesser vil en slik interesseprioritering det her er snakk om ofte komme til uttrykk ved at det ene eller andre blir prioritert. Er det i et naturområde spørsmål om det enten skal bygges ut kraftledninger eller om området skal vernes, vil det ikke være hensiktsmessig å treffe et kompromiss mellom disse ytterpunktene. Et slikt kompromiss ville resultert i «litt vern» og «litt utbygging». Dette vil ingen være tjent med. I slike saker vil en ende opp med å enten «samordne bort» verneinteressene eller utbyggingsinteressene.

Selv om målet med samordning er å forene alle interessene i en felles plan, vil ikke alltid dette være ønskelig eller mulig. I slike saker vil det være nødvendig å foreta prioriteringer. Å samordne bort interesser er ikke noe negativt man vil unngå for enhver pris, men rett og slett en nødvendighet og følger av «arealkonfliktens natur».¹²²

3.7 Sammendrag og refleksjoner

Som det kommer frem av fremstillingen må samordning forstås gjennom de forskjellige perspektivene. Samordning er et sammensatt begrep, og loven og dens forarbeider er ikke alltid tilstrekkelig detaljerte og presise til at samordningsintensjonene til lovgiver kommer tydelig nok frem. En av de største utfordringen med samordning i dag, slik jeg ser det, er at de horisontale- og vertikale interessene ikke er tilstrekkelig koordinerte. Spesielt kommunene for lide av dette, da de sprikende og lite koordinerte statlige styringssignalene setter rammer for deres planlegging.

¹²² Bugge, Professor emeritus (UIO), kommunikasjon over e-post 28.04.2017

4 Kritikk av samordning

4.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg ta for meg kritikken av samordning slik den kommer til uttrykk i litteraturen. Det er ikke til å stikke under stol at lovgiver fortsatt har en del utfordringer å ta tak i når det kommer til samordning. Hensikten med dette kapittelet er å vise hvilke utfordringer og problemer som regjerer. Dette vil forhåpentligvis hjelpe leseren til å få en større forståelse av begrepet «samordning», samt gjøre det lettere å evaluere om lovgivers samordningsintensjoner er tilstrekkelig presise til at de kan etterleves i praksis.

4.2 Kritikken

Samordning har vært gjenstand for kritikk helt siden begrepet ble lansert i bygningsloven av 1965.¹²³ Den gang var flere av sektorene kritiske til samordningstiltakene.¹²⁴ De var skeptiske til en planlegging som kunne begrense deres myndighet. Under utredningene til den nye plan- og bygningsloven av 2008 ble samordningstiltakene også møtt med kritikk fra enkelte sektorer.¹²⁵ Planforskningen har siden 90-tallet også vært kritiske til samordningsambisjonene i plan- og bygningsloven av 1985 og 2008.¹²⁶ Kan årsaken til denne kritikken være at lovgivers intensjoner om samordning er for lite presise, og dermed lett kan misforstås?

Den amerikanske statsviteren Aaron Wildavsky uttalte på 70-tallet sin skepsis om samordning. Han var skeptisk til det han beskrev som en altfor ambisiøs planlegging, og at dette ofte resulterte i at planleggingen ikke oppnådde hva den var tiltenkt. Hans mye siterte uttalelse lød som følgende:

If planning is everything, maybe it's nothing.

¹²³ Se Winge 2017

¹²⁴ Winge 2017: 52

¹²⁵ Winge 2017: 55

¹²⁶ Falleth 2011: 91

Den norske planforskeren Terje Kleven kom også med en tilsvarende advarsel til den norske kommuneplanleggingen. Han uttalte i en artikkel publisert i Plan nr. 02/2012:

Om kommuneplanen skal handle om «alt», blir den da også en plan uten handling?

Han begrunner denne uttalelsen med at norsk kommuneplanlegging i dag er alt for ambisiøs og har tatt på seg for mange oppgaver.¹²⁷ Samordning skal være en «*helhetlig planlegging som skal omfatte alle viktige mål og oppgaver i en kommune*», en slik altomfattende planlegging vil ikke føre til handling med mindre loven instruerer til andre tilnæringsmåter enn hva den kan tilby i dag, i følge Kleven. Også Aksel Hagen, tidligere fylkesplanlegger og redaktør i tidsskriften Plan, har uttalt at kombinasjonen av en «helhetlig samordning» og kommunikative, prosesser som skal sikre en bred medinnflytelse, gjør planlegging til en umulig oppgave.¹²⁸ Denne altomfattende planleggingen har blitt planleggingens «mantra».¹²⁹

Planlovutvalgets «samordningsmantra» har av flere enn Kleven blitt kritisert for å være for altomfattende og ambisiøs. Et problem med dette mantraet er at staten selv ikke klarer å samordne sin egen politikk; de statlige signalene er for ukoordinerte og sektorsmale.¹³⁰ Med en stat som i tillegg setter absolutte rammer for den lokale planleggingen, kan dette svekke både evnen og viljen til lokal planlegging, hevder Eva Falleth, Inger-Lise Saglie og Berit Nordahl i sin artikkel “*Evne eller vilje til lokal planlegging?*”. Kommunen blir stående mellom en stat som setter alt for høye ambisjoner til den lokale planleggingen, og samtidig setter rammene for utgiftene.¹³¹ De tre forfatterne skriver videre at en helt koordinert statsmakt uansett er lite ønskelig med hensyn til det lokale handlingsrommet, og den lokale planleggingen. De hevder at en koordinert stat etterlater kommunene med et lite handlingsrom. Dette står derimot i kontrast til planlovutvalgets egne mål og tanker med den vertikale samordningen. Et problem med en fragmentert stat er at det er vanskelig for kommunene å forholde seg til de forskjellige styringssignalene. Kommunene opplever ofte å få både sprikende og motstridende signaler fra forskjellige statlige myndigheter.¹³² Det tar uforholdsmessig mye tid for kommunen å skulle innhente alle de sprikende

¹²⁷ Kleven 2012: 53

¹²⁸ Hagen 2006 sitert i Kleven 2012: 50

¹²⁹ Kleven og Næss 1996 sitert i Falleth 2011: 91

¹³⁰ Falleth 2012: 90. Kleven 2012: 50

¹³¹ Kleven 2012: 50

¹³² NOU 2001:7: 98

styringssignalene.¹³³ Skal kommunen forholde seg til de alle, vil det kunne medføre at kommunene knapt har noe lokalt handlingsrom igjen. Uten en samordnende prosess som kan bidra til å koordinere de ulike styringssignalene vil kommunen kunne oppleve at det er umulig å gjennomføre planleggingsprosessen. Det kommunale handlingsrommet kan dermed bli veldig begrenset som følge av den sektoriserte og fragmenterte staten.

De tre forfatterne utaler videre i sin artikkel:

[...] at planlegging skal være en samordningsmekanisme der sprikende interesser og mål puttes inn i en prosess og der omforente løsninger kommer ut i den andre enden. Bare planprosessen er god nok, så løses de sprikende signalene.

Slik jeg forstår de tre forfatterne vil omforente planen i denne sammenheng bety en plan hvor det er inngått et kompromiss blant alle motstridene interessene, uten at det er gjort prioriteringer. Planlovutvalget er som nevnt under kapittel 3.6 uklare i sine uttalelser om hvorvidt samordning innebærer at alle aktørene i planleggingen skal «være med å bestemme» i planleggingsprosessene, eller om det innebærer å bare «være med og delta». Lovgivers intensjoner er nok neppe at alle skal være med å bestemme, slik som det blir antydnet i artikkelen. Hadde dette vært tilfelle ville det kommunale handlingsrommet fort blitt veldig begrenset. Lovgivers intensjoner må nok heller forstås som en prosess hvor alle skal ha mulighet til å delta, og hvor de ulike interessene og hensynene blir avveid og avklart i forhold til hverandre, jf. kapittel 3.6. Noen interesser «samordnes frem», mens andre «samordnes bort».

Et problem med lovgivers retoriske uklarheter rundt samordning er at de ulike forvaltningene og yrkesgruppene tolker budskapet om samordning utfra eget ståsted.¹³⁴ Dette kan medføre at fokuset i planleggingen blir å ivareta sine egne interesser og hensyn. At forvaltningen selv tolker samordningsbestemmelsen kan medføre at prosessen får karakter av å være en faglig informasjonsutvekslings- og samarbeids plattform, istedenfor å være en prosess som avveier og avklarer de motstridende interessene, hevdet Holsen og Skjeggedal i sin artikkel publisert i Plan 3/1998. At prosessen legger til rette for informasjonsutveksling og samarbeid er i tråd med lovgivers intensjoner, men det skal ikke gå på bekostning av mulighetene til å foreta

¹³³ NOU 2001:7: 97

¹³⁴ Holsen og Terje Skjeggedal 1998 sitert i Kleven 2010: 85

tøffe prioriteringer der det er nødvendig. Dette kan fort skje så lenge lovgivers intensjoner ikke er tilstrekkelig presise. Det var et for stort sprik mellom lovgivers intensjoner og lovens virkemidler til at lovgivers intensjoner om samordning kunne etterleves i praksis, hevdet Holsen og Skjeggedal i 1998¹³⁵. Dette er nok i stor grad også tilfelle etter dagens lovgivning.

Planlovutvalget har, som vi så under kapittel 3.2, selv pekt på flere utfordringer med samordning i plan- og bygningsloven. Den ene er at horisontal samordning vil medføre at kommunene må ta avgjørelser i saker hvor myndigheten tidligere lå hos sektororganene.¹³⁶ Dette vil kreve økt kompetanse og kapasitet av kommunene. Beslutningsgrunnlaget blir større, og det vil ofte kreve tett samarbeid med fagmyndighetene som må delta i planprosesser som ikke følger av egen lovgivning.¹³⁷ Dette kan føre til at planprosessene blir unødige tidkrevende og kompliserte, og det må derfor hele tiden vurderes om fordelene en oppnår med samordning veier opp for ulempene det kan medføre.

Det er altså flere utfordringer knyttet til samordning etter plan- og bygningsloven. Selv om flere av disse utfordringene kanskje kunne vært løst med klarere og mer presise lovbestemmelser og intensjoner fra lovgiver, er det også tydelig at det må sterkere virkemidler til. Det er behov for en mer omfattende horisontal- og vertikal samordning for at lovgivers intensjoner bedre kan etterleves.

5 Samlede refleksjoner

I dette kapittelet vil jeg ta for meg de funnene som er gjort i avhandlingens tidligere kapitler. Jeg vil først drøfte hovedproblemstillingen; «*Hva har lovgiver ment med samordning?*» og deretter underproblemstillingen «*er begrepet tilstrekkelig presist slik at lovgivers intensjoner kan etterleves i praksis?*».

For å forstå begrepet «samordning» er det viktig å vite hvordan behovet oppsto. Som vi har sett i kapittel 2 oppsto behovet som en reaksjon på at forvaltningen ble mer spesialisert og sektorisert. Samordning skulle fungere som et virkemiddel for å kunne se sektorene i

¹³⁵ Holsen og Skjeggedal 1998 sitert i Kleven 2010: 85.

¹³⁶ Nou 2003:14: 65

¹³⁷ NOU 2001:7: 95

sammenheng, og for å avveie og avklare de ulike hensynene og interessene mot hverandre. Behovet for samordning har økt i takt med at planleggingen har blitt mer komplisert og sektorisert, og de politiske ambisjonene mer omfattende. I bygningsloven av 1965 var samordning først og fremst et virkemiddel for den regionale planleggingen, siden den gang har samordningsambisjonene økt i kompleksitet og omfang. I dag skal planlegging blant annet sikre bærekraftig utvikling, bruk og vern av arealer, folkehelse og samfunnsikkerhet. Dette setter store krav til forvaltningsmyndighetene, da planleggingen vil bli mer omfattende og behovet for samhandling og informasjonsutveksling fra andre forvaltnings- og sektormyndigheter vil øke. Med bakgrunn i dette kan samordning defineres som en «helhetlig planlegging» som gjennom planprosessen skal ivareta alle viktige mål og oppgaver i en kommune.¹³⁸ I en helhetlig planlegging skal alle interesser og hensyn kartlegges og avveies.¹³⁹ For å oppnå målet med en slik «helhetlig planlegging» kreves det økt samordning mellom sektorene og forvaltningsnivåene. For å sikre alle de hensynene planlegging i dag skal ivareta er behovet for samordning er større enn noen sinne, og samordning har blitt viet mye tid i forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008. Men kommer det klart frem hva lovgiver har ment med begrepet samordning?

Som denne avhandlingen viser er samordning et komplekst begrep. For å forstå lovgivers intensjoner må man forstå de ulike perspektivene. I en samordnende prosess må alle disse perspektivene ivaretas for at samordning skal bli et nyttig virkemiddel i planleggingen. For at samordning skal oppnås i planleggingen etter plan- og bygningsloven må prosessen tilrettelegges for bred deltagelse og fungere som en felles arena for både horisontale- og vertikale forvaltningsinteresser. De ulike interessene skal så bli avveid og prioritert i forhold til hverandre, og de vedtatte planene skal legges til grunn for videre planarbeid i forvaltningen og sektorene. Det er i planleggingsprosessen samordningsarbeidet blir nedlagt gjennom blant annet medvirkning fra berørte myndigheter og avveining og avklaring av interesser. Slik jeg ser det er ikke lovgivers intensjon at samordning skal være et resultatmål som innebærer at det skal legges føringer for hvordan innholdet i planene skal være samordnende. Lovgiver har nok heller ikke ment at alle skal være med å bestemme i planleggingsprosessen, men alle skal ha mulighet til å delta og ytre sine interesser. Forvaltningen er for fragmentert, og interessene for sprikende til at de kan omforenes gjennom en prosess. Hadde lovgivers intensjoner vært at

¹³⁸ NOU 2003:14: 293. Se også Kleven 2012: 49

¹³⁹ NOU 2001:7: 223

samordning skulle innebære at alle skulle være med å bestemme ville samordning være en umulig oppgave, jf. Diskusjonen i kapittel 3.6.

Dette tar meg videre til underproblemstillingen; Er begrepet «samordning» tilstrekkelig presist til at lovgivers intensjoner kan etterleves i praksis?

Selv om samordning er et stort tema i lovens forarbeider, er forståelsen av begrepet lite kommunisert. Planlovutvalget er til dels uklare i sine formuleringer og det blir ikke gitt en klar definisjon av begrepet. Dette kan medføre at det oppstår usikkerhet rundt hvordan samordning skal operasjonaliseres i praksis. Det kan være flere grunner til at lovgiver gir vage formuleringer i loven og dens forarbeider. En årsak kan være at lovgiver bevisst har gitt uklare styringssignaler slik at det gir rom for forvaltningen å tolke lovbestemmelsene selv. Behovet for samordning vil opptre forskjellig i de ulike sakene, og det er ikke sikkert en hadde vært tjent med absolutte samordningsbestemmelser. Vage lovtekster og forarbeider, hvor det er rom for tolkning, kan gjøre loven mer fleksibel og bedre rustet til å fange opp utviklinger i samfunnet. Plan- og bygningsloven forvalter et saksområdet som stadig er i utvikling. For å unngå hyppige lovrevisjoner kan det være en fordel å gi rom for tolkning av samordningsbestemmelsene. Problemet med en slik tilnærming er som vi så i kapittel 4.2 at forvaltningen fort kan bli for opptatt av å ivareta sine egne interesser, noe som medfører at formålet med en helhetlig og samordnende prosess blir tilsidesatt. Planlovutvalget uttalte i sin første utredning at samordning var viktig for å ivareta svake- og ikke-økonomiske interesser i samfunnet. Slike hensyn kan fort bli «samordnet bort» dersom forvaltningen får for stort tolkningsrom. Jeg tror uklare samordningsbestemmelser kan ha blitt gitt for å bedre kunne fange opp og møte samfunnsutviklingen, men jeg tror også andre forhold kan ha spilt inn.

De til dels uklare formuleringene kan også skyldes planlovutvalgets sammensetning. Planlovutvalget besto av 12 medlemmer hvor de fleste var nedsatt for å representere ulike fagfelt med til dels motstridene interesser. Denne interessekonflikten kan ha gjort det vanskelig å treffe beslutninger, og kan ha ført til at formuleringene i forarbeidene dermed har fått karakter av å være runde og lite presise.¹⁴⁰ Dette kan igjen ha ført til at lovgivers samordningsintensjoner ikke har blitt tilstrekkelig presise, slik at de vanskelig lar seg etterleve i praksis.

¹⁴⁰ Skjeggedal 2003

Slik begrepet blir fremstilt i dag er det ikke tilstrekkelig presist. Det er i forarbeidene lagt mye vekt på at samordning skal løse problemene det fragmenterte forvaltningssystemer har ført med seg, men det er lagt liten vekt på hvordan dette faktisk skal gjennomføres. Dette fører til at vi gjenstår med gode intensjoner og høye ambisjoner, men for få konkrete bestemmelser for hvordan dette skal operasjonaliseres i praksis. Uten tilstrekkelig presise lovformuleringer kan det føre til lite velvilje i forvaltningen til å ta samordningsansvar. Samordningsansvaret blir heller skjøvet over til andre myndigheter eller det kan oppstå usikkerhet rundt hvem som faktisk har ansvaret. Det kan også føre til at samordningsarenaen ikke blir tatt i bruk av alle sektorene og forvaltningsmyndighetene noe som medfører at lovgivers intensjoner om en samlet samordningsarena ikke blir oppfylt.

Er samordning kun et retorisk begrep hvor store ord er brukt for å forsvare de mange hensynene og interessene som skal ivaretas gjennom planleggingsprosessen? I litteraturen som er presentert i kapittel 4 ser vi at enkelte har denne oppfatningen av samordning. Det kommer også frem at lovgivers intensjoner lett kan misoppfattes, og at det er en del problemer og utfordringer å ta tak i. Selv om samordning er blitt beskrevet som en umulig oppgave vil samordning, både nå og i fremtiden, være en forutsetning for planlegging dersom plan- og bygningsloven skal ivareta like mange interesser og hensyn som den gjør i dag. Uten regler om samordning som kan koordinere de ulike forvaltningsnivåene og sektorene, vil disse hensynene og interessene vanskelig kunne ivaretas gjennom planleggingsprosessen. Samordning er nok langt mer enn et retorisk begrep, men det trengs ytterligere presisering av begrepet for at det skal kunne operasjonaliseres og etterleves i praksis.

På bakgrunn av mine analyser skriver jeg om Jensens definisjon av samordning:

Samordning er en prosess hvor forskjellige interesser samordnes horisontalt og vertikalt, og det pålegges å sette de ulike interesser og hensyn opp mot hverandre, hvorpå det skjer en avveining og avklaring der noen interesser samordnes frem og andre samordnes bort. Resultatet av denne prioriteringen skal senere legges til grunn for forvaltningens videre planarbeid.

Etter hvert som vi i tiden fremover vil møte på større utfordringer knyttet til blant annet fortetning og klimautfordringer, er det ingen ting som tyder på at planleggingen etter plan- og bygningsloven forenkles ved at færre hensyn skal ivaretas gjennom planleggingsprosessen.

Det vil derfor være viktig med gode mekanismer for samordning for å møte de mange utfordringene planleggingen vil møte på i fremtiden. For at dette skal kunne operasjonaliseres og at lovgivers intensjoner om en samordnende prosess skal kunne etterleves i praksis må formuleringene og lovbestemmelsene klargjøres og spisses ytterligere.

Kilder

Litteratur:

- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget
- Falleth, E. & Johnsen, V. (1996). *Samordning eller retorikk?: Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. (NIBR-rapport 0-1202)
- Falleth, E., Saglie, I. L. & Nordahl, B. (2011). Evne eller vilje til lokal planlegging?. *PLAN*, (03/04), 90-93.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Winge, N. K. (2015). Fungerer plandelen i plan- og bygningsloven etter intensjonene?. *PLAN*, (01), 38-39.
- Jacobsen, D. I. (1993). *Hvorfor er samarbeid så vanskelig: Tverrfaglig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv*.
- Kleven, T. (2010). Plandiskursen i PLAN, del 1. *PLAN*, (03/04), 82-91.
- Nordahl, B. (2000). Private planer – offentlige utfordringer: Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. *Byggforsk*. (290)
- Skjeggedal, t. (2003). ”God jul og godt nyttår” fra planlovutvalget. *Utmark*, (3)
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it’s nothing. *Policy Science*, 4(2) 127-153
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: Rettslig styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*: Universitetsforlaget
- Winge, N. K. (2017). Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?. *Kart og plan*, 77(01), 51-65

Rettskilder:

Bygningslov. (1965). Bygningsloven

Plan- og bygningslov. (1985). Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling

St.meld. 27 (1971-1972). *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdepartementen. (St.meld. nr. 27 (1971-1972) s. 127

NOU 1977:1. (1976). *Ny planleggingslov*. Miljøverndepartementet

NOU 2001:3. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet

NOU 2003:14. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet

Ot.prp. nr. 1 (1964-1965). *Om ny bygningslov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ot.prp. nr. 56 (1984-1985). *Plan- og bygningslov*. Justis- og beredskapsdepartementet

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Oslo: Klima- og miljøverndepartementet



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway