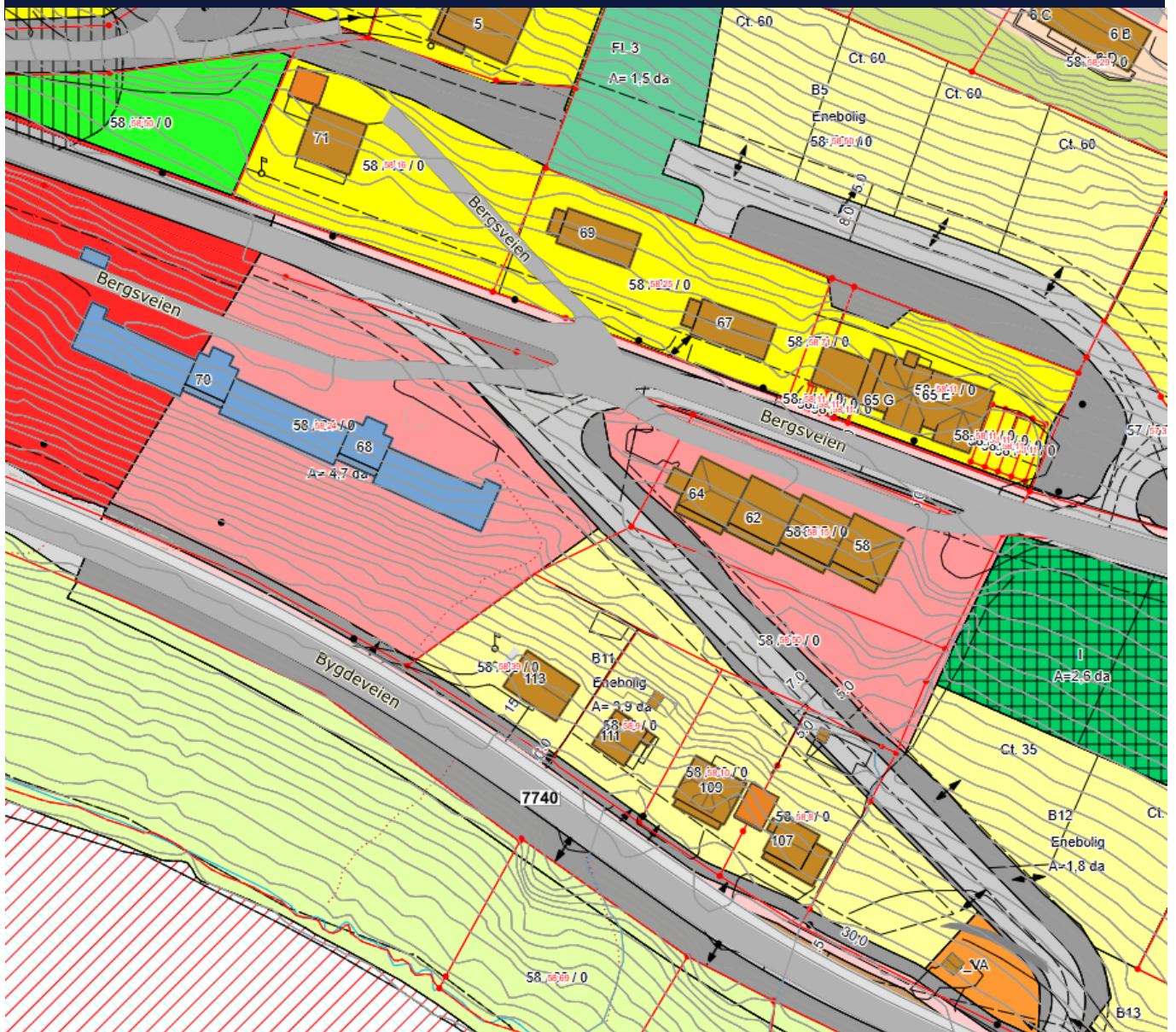


# Kartlegging av praksis i motsegnssaker

Forfattarar | Karoline Jacobsen Kvalvik, Elisabeth Angell og Vigdis Nygaard

Rapport | nr. 28 - 2024 – NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	Kartlegging av praksis I motsegnssaker
Utarbeida av	Karoline Jacobsen Kvalvik, Elisabeth Angell og Vigdis Nygaard
Prosjektleiar	Karoline Jacobsen Kvalvik
Oppdragsgivar	Kommunal – og distriktsdepartementet KDD
Rapportnr.	28 - 2024
ISBN	978-82-8408-379-7
Publiseringsdato	Desember 2024
Forsidebilete	Illustrasjonsfoto – utdrag frå arealplankart frå Kvæfjord kommune. Kommunen har tillate bruk av illustrasjon. Kommunen inngår ikkje i denne studien

# FORORD

Oppdragsgivar for denne rapporten har vore Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). KDD ynskja å sjå nærare på korleis statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og viktige regionale omsyn i kommunale planar. Vidare ynskja departementet meir kunnskap rundt dagens motsegnspraksis, blant anna innspel til endringar av praksis og regelverk, samt forslag til vidare utgreiingar.

Arbeidet er utført hausten 2024, og avslutta i desember 2024. Vi vil rette stor takk til alle som har stilt opp til intervju, både hjå statsforvaltarar, kommunar, fylkeskommunar, private forslagsstillarar og konsulentar. Dei har delt erfaringar og vurderingar og deira innspel har vore til stor hjelp når vi har tolka korleis motsegn i praksis handterast. Informantane står ikkje ansvarleg for våre vurderingar, det står for forfattarane si rekning.

Karoline Jacobsen Kvalvik har vore prosjektleiar og har hatt hovudansvar for alle delane av prosjektet. Med seg har ho hatt Elisabeth Angell som har vore med på planlegginga, delteke på fleire intervju og bidrege i arbeidet med analysane. Ho har også bidrege med skiving av rapporten. Vigdis Nygaard har og teke del i prosjektet, både i planlegging, på intervju og analysearbeid. Ho har også gitt viktige innspel til teksten og kvalitetssikra innhaldet. Einar Leknes har også gitt viktige bidrag som kvalitetssikrar av rapporten.

Tromsø, desember 2024

Karoline Jacobsen Kvalvik  
Forskar II, NORCE

---

# SAMANDRAG

Norsk lov gir kommunane stor autonomi i å forme si eiga utvikling, men stillar samtidig krav om å ivareta nasjonale og regionale interesser. Dette krev samarbeid og balanse mellom lokale behov og eit breiare samfunnsomsyn. Planlegging, både samfunnsplanlegging og arealplanlegging, er viktige verktøy for å utvikle lokalsamfunna. Motsegnsinstituttet er eit viktig verkemiddel for å sikre at nasjonale og vesentleg regionale interesser ivaretakast i kommunale arealplanar.

Denne kartlegginga ser på korleis statlege og regionale myndigheiter sikrar nasjonale og regionale interesser i kommunale planprosessar, både i tidleg fase og etter høyring. Gjennom intervju og analyse har vi undersøkt korleis ulike aktørar deltek i planprosessar, korleis samarbeidet fungerer og korleis dei har handtert planar møtt med motsegn.

Statlege og regionale myndigheiter legg i aukande grad vekt på ein prosessorientert tilnærming med dialog og samstyring. Våre funn viser at det er stor variasjon i arbeidsmåtar mellom motsegnsmyndigheitene, både geografisk og organisatorisk. Tidleg og tydeleg kommunikasjon vert framheva som avgjerande, men både kommunar og motsegnsmyndigheiter peikar på utfordringar knytt til manglande informasjon i oppstartsfasen. Ressursknappheit fører ofte til prioritering av overordna planar som kommuneplanens arealdel, medan reguleringsplanar får mindre oppfølging.

Regionalt planforum vert sett på som ein viktig arena, men det er store forskjellar i organisering og effektivitet på tvers av fylka. Det er behov for å prioritere vidareutvikling av planforum og dele erfaringar for å sikre meir einsarta praksis. Særleg i komplekse saker kan fleksibilitet i organiseringa av møta bidra til betre avklaring og samarbeid.

Våre funn viser at rettleiing er eit sentralt behov for både kommunar og motsegnsmyndigheiter. Informantane etterspør meir praksisnære døme i rettleiinga. Kommunar har ulike behov, særleg mindre kommunar treng meir støtte, medan større kommunar ofte har kapasitet til å handtere meir komplekse planar sjølve.

Frå våre data ser det ut for at sjølve meklingsprosessen i all hovudsak opplevast som konstruktiv. Det kom og fram døme på at statsforvaltaren si dobbeltrolle som meklar og motsegnsmyndigheit kan vere utfordrande, og at plankunnskapen frå motsegnsmyndigheitene ikkje alltid er god nok, særleg det å forstå kva som forventast for dei ulike type planar.

Signala om å redusere talet på motsegner er ei utfordring for motsegnsinstituttet. Her minner vi om at Riksrevisjonen (2019) advarte mot at for få motsegner kan føre til at nasjonale interesser ikkje vert ivaretekne. Reduksjon av talet motsegner bør ikkje vere eit mål i seg sjølv, men snarare vere eit resultat av meir førebyggjande og dialogbaserte prosessar. Vi anbefaler auka fokus på rettleiing, styrking av regionalt planforum og meir praksisorientert kunnskapsdeling mellom aktørane. Tidleg dialog, dedikerte kontaktpersonar og meir konsekvent praksis mellom fylka kan bidra til betre samarbeid og ei effektiv planlegging.

# SUMMARY

Norwegian legislation grants municipalities significant autonomy to shape their own development while requiring them to safeguard national and regional interests. This demands collaboration and balance between local needs and broader societal considerations. The objection institute ("motsegnsinstituttet") is a tool to ensure national and significant regional interests are addressed in municipal land-use planning.

This study examines how state and regional authorities safeguard national and regional interests during municipal planning processes, both in the early phases and after public consultations. Through interviews and analysis, we have explored how different actors participate in planning, how collaboration functions, and how plans facing objections are handled.

State and regional authorities increasingly emphasize a process-oriented approach with dialogue and co-governance. Our findings reveal significant variation in practices among objection authorities, both geographically and organizationally. Early and clear communication is highlighted as essential, but both municipalities and objection authorities point to challenges with insufficient information during the initial phases. Resource constraints often lead to prioritization of overarching plans, such as the municipal master land use-plan, while zoning plans receive less attention.

Our findings show that guidance is a critical need for both employees at municipalities and objection authorities. Respondents emphasize the need for more practical examples in guidance materials. Municipalities especially require support, while larger municipalities often have the capacity to manage more complex plans independently.

In this study, respondents generally view mediation processes as constructive, although the County Governor's dual role as mediator and objection authority can be challenging.

Both the Planning Act Committee and several ministers have previously stressed the need to limit the number of objections. At the same time, the National Audit Office (Riksrevisjonen, 2019) warned that too few objections could result in national interests not being adequately safeguarded. The signals to reduce the number of objections pose a challenge for the objection mechanism. Reducing objections should not be a goal, but rather a result of more preventive and dialogue-based processes.

We recommend increased focus on guidance, strengthening regional planning forums, and more practice-oriented knowledge sharing among stakeholders. Early dialogue, dedicated contact persons, and more consistent practices across counties can contribute to better collaboration and more effective planning processes.

# INNHALD

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMANDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>4</b>
<b>TABELLOVERSIKT</b> .....	<b>8</b>
<b>FORKORTINGAR</b> .....	<b>9</b>
<b>1. INNLEIING</b> .....	<b>10</b>
1.1. Om oppdraget .....	10
1.2. Problemstilling og forskingsspørsmål .....	10
1.2.1. <i>Overordna problemstilling</i> .....	10
1.2.2. <i>Forskingsspørsmål</i> .....	11
1.3. Metode og gjennomføring av oppdraget.....	11
1.3.1. <i>Dokumentanalyse</i> .....	11
1.3.2. <i>Intervju</i> .....	12
1.3.3. <i>Utval av case</i> .....	14
1.4. Rapportens oppbygging .....	15
<b>2. BAKGRUNN</b> .....	<b>16</b>
2.1. Motsegner – eit historisk perspektiv.....	16
2.2. Motsegnsinstituttet .....	17
2.3. Motsegnsprosessen .....	18
2.3.1. <i>Tidleg planfase</i> .....	18
2.3.2. <i>Regionalt planforum</i> .....	19
2.3.3. <i>Høyring og offentleg ettersyn</i> .....	20
2.3.4. <i>Fremming av motsegn – prosessens vendepunkt?</i> .....	21
2.3.5. <i>Statsforvaltaren si samordning av statlege interesser og motsegner</i> .....	21
2.3.6. <i>Avskjering</i> .....	22
2.3.7. <i>Dialog og forhandling</i> .....	22
1.1 <i>Mekling</i> .....	22
2.3.8. <i>Oversending av motsegn til departementet</i> .....	23
2.4. Kven kan fremme motsegn til planforslag?.....	23



<b>3.</b>	<b>OMFANGET AV MOTSEGNER .....</b>	<b>26</b>
3.1.	Tala sin kvalitet.....	26
3.2.	Omfanget av planar med motsegn.....	27
3.2.1.	Tal på planar med motsegn .....	27
3.2.2.	Geografiske forskjellar.....	30
3.2.3.	Myndigheiter som fremmer motsegn .....	31
3.3.	Oppsummering av funn frå KOSTRA.....	33
<b>4.</b>	<b>EMPIRI OM OG ANALYSE AV PRAKSIS I MOTSEGNSSAKAR .....</b>	<b>34</b>
4.1.	Motsegnsinstituttet: Forståing og struktur .....	34
4.1.1.	Motsegner – varierende og verdsett.....	34
4.1.2.	Organisering og delegering av ansvar hjå statsforvalteren .....	35
4.1.3.	Kontroll, samarbeid og ansvar – analysar og drøfting .....	37
4.2.	Tidleg planfase .....	37
4.2.1.	Tydeleg og tidleg .....	38
4.2.2.	Standardbrev eller konkrete svar.....	39
4.2.3.	Regionalt planforum .....	39
4.2.4.	Eige regionalt samarbeidsforum .....	40
4.2.5.	Tidleg planfase – grunnlag for samarbeid? Drøfting og analyse .....	41
4.3.	Rettleiing .....	42
4.3.1.	Rettleiing – nøkkelen til betre planlegging? Drøfting og analyse .....	43
4.4.	Høyring og motsegn .....	45
4.4.1.	Høyringsfristen .....	45
4.4.2.	Høyringsperioden .....	46
4.4.3.	Når motsegna vert fremma – dialog og forhandling.....	46
4.4.4.	Samordning av motsegner .....	47
4.4.5.	Avskjering.....	48
4.4.6.	Tekniske og prinsipielle motsegner.....	48
4.4.7.	Jaget etter få motsegner.....	49
4.4.8.	Kva høyring- og motsegnsprossessen kan fortelje oss – drøfting og analyse .....	49
4.4.9.	Mangfaldet av motsegner – drøfting og analyse.....	50
4.4.10.	Reduksjon av motsegner – drøfting og analyse .....	51
4.5.	Når partane møtast - mekling .....	51
4.5.1.	Mekling løyser usemje - analyse og drøfting .....	53
4.6.	Ulike tolkingar av nasjonale- og regionale interesser og lokale omsyn .....	54
4.6.1.	Nasjonale interesser utvidast stadig.....	54
4.6.2.	Strengare og fleire krav – lengre og meir krevjande prosessar .....	55
4.6.3.	Kommuneplanens arealdel – eit ugjerleg monster? .....	55
4.6.4.	Vellykka prosess – som dei ikkje vil gjere igjen .....	56
4.6.5.	Regionale omsyn.....	56
4.6.6.	Konfliktar mellom nasjonale og lokale interesser – drøfting og analyse .....	57

<b>5.</b>	<b>OPPSUMMERING OG ANBEFALINGAR.....</b>	<b>58</b>
5.1.	Statlege og regionale myndigheiter si rolle i kommunal planlegging .....	58
5.1.1.	<i>Korleis jobbar myndigheitene med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar?</i>	58
5.1.2.	<i>Alle partar ynskjer å vere tidleg og tydeleg.....</i>	58
5.1.3.	<i>Regionalt planforum – moglegheiter for forbetring .....</i>	59
5.1.4.	<i>Rettleiing – meir kunnskapsdeling .....</i>	60
5.1.5.	<i>Motsegn – dialog, forhandling og få konflikhtar .....</i>	61
5.1.6.	<i>Betre samordning mellom statlege myndigheiter?.....</i>	61
5.1.7.	<i>Mekling.....</i>	62
5.2.	Kva seier talet på motsegner oss?.....	62
5.2.1.	<i>Utfordringar ved datamaterialet.....</i>	63
5.2.2.	<i>Ulike typar motsegner – korleis skilje dei frå kvarandre?.....</i>	63
5.3.	Meir kunnskap om dagens motsegnspraksis .....	63
5.4.	Fremme reduksjon av motsegner – eit unødvendig grep .....	64
5.5.	Forslag til vidare utgreiingar og forskning .....	64
5.5.1.	<i>Kunnskapsbase og erfaringsdeling .....</i>	64
5.5.2.	<i>Datainnsamling.....</i>	65
5.5.3.	<i>Handterbare planprosessar for små kommunar .....</i>	65
5.5.4.	<i>Statsforvaltaren si praksis og delegering av motsegnsarbeid.....</i>	65
5.5.5.	<i>Endringar i tema og utviklingstrekk.....</i>	65
5.5.6.	<i>Nye krav og føringar.....</i>	65
	<b>REFERANSAR.....</b>	<b>67</b>
	<b>VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE FASE 1 .....</b>	<b>70</b>
	<b>VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE FASE 2 .....</b>	<b>72</b>
	<b>VEDLEGG 3 – INFORMASJONSSKRIV.....</b>	<b>73</b>



# TABELLOVERSIKT

Tabell 1: Oversikt over intervju .....	13
Tabell 2: Oversikt over utval av case.....	14
Tabell 3: Oversikt over motsegnsmyndigheiter .....	25
Tabell 4: Tal på kommuneplanens arealdel (KPA) med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på KPA møtt med motsegn i åra 2020 – 2023 (KOSTRA-tabell 12594).....	27
Tabell 5: Tal på kommunedelplanar med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på kommunedelplanar møtt med motsegn i åra 2020 – 2023 (KOSTRA-tabell 12594) .....	28
Tabell 6: Tal på reguleringsplanar med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på reguleringsplanar møtt med motsegn i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 (KOSTRA-tabell 12987) .....	29
Tabell 7: Prosent reguleringsplanar med høyringsfrist i rapporteringsåra 2020, 2021, 2022 og 2023 møtt med motsegn fordelt på fylke (KOSTRA-tabell 12987).....	29
Tabell 8: Tal på planar møtt med motsegner frå samtlege motsegnsmyndigheiter i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 (KOSTRA-tabell 12594 og 12987).....	30
Tabell 9: Tal på planar dei ulike motsegnsmyndigheitene har fremma motsegn til i åra 2020 – 2023. Samla tal for heile Norge (KOSTRA-tabell 13008) .....	31
Tabell 10: Tal på planar møtt med motsegn frå statsforvaltaren i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 fordelt på fylke (KOSTRA-tabell 13008) .....	32
Tabell 11: Oversikt over tal på planar på høyring og tal på planar møtt med motsegn, tal på kommunar og innbyggjartal (KOSTRA-tabell 12594 og 12987).....	33

# FORKORTINGAR

§	Paragraf
BFD	Barne- og familiedepartementet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
Koml.	Kommunelova av 2018
KLD	Klima- og miljødepartementet
KDD/KMD	Kommunal- og distriktsdepartementet/Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KPA	Kommuneplanens arealdel
KUD	Kultur- og likestillingsdepartementet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
ED/OED	Energidepartementet/Olje- og energidepartementet
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
Pbl.	Plan- og bygningsloven av 2008
SD	Samferdselsdepartementet
SPR-BATP	Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal - og transportplanlegging
Meld. St.	Stortingsmelding

# 1. INNLEIING

## 1.1. Om oppdraget

Kommunane vedtek dei aller fleste arealplanane i Noreg basert på lokale interesser og kommunestyrets politikk. Samtidig må kommunane ta omsyn til viktige nasjonale og vesentlege regionale interesser når dei skal planlegge. Statlege og regionale myndigheiter deltek difor aktivt i dei kommunale planprosessane og kan fremme motsegn viss deira interesser ikkje er tilstrekkeleg godt ivareteke. Motsegner inneber at kommunen ikkje kan vedta heile planen med planen med rettsverknad. Dersom motsegna ikkje løysast gjennom dialog eller mekling mellom partane, må saka sendast til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) for endeleg avgjersle. Vert ei motsegn fremma kan kommunen vedta sjølve planen, men den delen av planen det er sendt motsegn på vert ikkje rettskraftig.

Mange kommunar og utbyggjarar har uttalt at det er for mange motsegner, og at det stoppar og/eller forsinkar ynskja utbyggingsprosjekt. Allereie i 2001 uttalte planlovutvalet at dei såg på motsegner som eit nødvendig element i plansystemet, men at dei var opptatt av at bruken burde «begrenses til det absolutt nødvendige» (NOU 2001:7. S.101). Vidare understreka og oppmoda dåverande Kommunalminister Jan Tore Sanner i 2014 at talet på motsegner måtte avgrensast og omsynet til lokaldemokratiet vektleggast<sup>1</sup>. Den same budskapet vart gjenteke av Kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland til alle Fylkesmenn i 2019, og i Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2023-2027, står det at statlege motsegner skal verte færre og samordnast betre. Regjeringar med ulik politisk farge har fremma same budskap. Samtidig har Riksrevisjonen i dokument 3:7 (2018-2019) påpeika at om statlege og regionale myndigheiter vert for tilbakehaldne med å fremme motsegner, kan det føre til at dei interessene som motsegnsinstituttet skal verne ikkje vert godt nok ivareteke. I så fall vil resultatet verte at planlegginga bryt med nasjonale mål.

Formålet med oppdraget frå Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har difor vore å kartlegge korleis ulike statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og vesentlege regionale interesser i kommunale planar.

Kartlegginga skal bidra til oppdatert kunnskap på feltet og vere med å betre forståinga rundt korleis motsegner handterast i dei ulike fasane i planprosessen – både i oppstartsfaen og etter planen har vore på høyring.

## 1.2. Problemstilling og forskingsspørsmål

### 1.2.1. Overordna problemstilling

Korleis arbeider statlege og regionale myndigheiter for å ivareta nasjonale og vesentlege regionale interesser i kommunale planar, og korleis bidreg motsegnspraksisen til å kaste lys over dette?

---

<sup>1</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan og bygningsloven.

### 1.2.2. Forskingsspørsmål

For at prosjektet på best mogleg måte skal kartleggje korleis ulike nasjonale og regionale interesser vert ivareteke i kommunale planprosessar har vi valt å sjå nærare på desse forskningsspørsmåla:

1. Kva rolle speler statlege og regionale myndigheiter i den tidlege fasa av planprosessen?
  - Korleis involverer dei seg?
  - Gir oppstartsvarselane tilstrekkeleg med informasjon?
2. Er dialogen mellom kommunane og berørte myndigheiter med på å løyse potensielle konflikthar og sikre at nasjonale og regionale interesser vert tilstrekkeleg ivareteke tidleg i planprosessen?
3. Korleis brukast regionalt planforum og eventuelle samordningsmøter?

Vi har også undersøkt dialogfasen etter motsegn er fremma. Det omfattar desse forskningsspørsmåla:

4. Talet på motsegner som vert løyst før og etter mekling.
5. Kven tek initiativ, og korleis førast dialogen etter ei motsegn?
  - Er det ulik praksis mellom fylka eller myndigheitene som kan vere med å forklare løysingsevna?
6. Korleis vert motsegner løyst?
  - Kva løysingar er vanlegast – endringar i plan, endring i motsegnmyndigheitene si oppfatning eller kompromiss?
7. Er nokre sakstyper enklare eller vanskelegare å løyse enn andre?

## 1.3. Metode og gjennomføring av oppdraget

Kartlegginga er basert på ein gjennomgang av relevant litteratur, dokumentasjon, statsforvaltaren sine årsrapportar og KOSTRA (kommune-stat-rapportering), samt informasjon frå 31 sentrale informantar innhenta gjennom 22 intervju.

Prosjektet er meldt inn til Sikt/NSD som har vurdert og godkjent at behandlinga av personopplysningane i prosjektet er i samsvar med personvernregleverket.

### 1.3.1. Dokumentanalyse

Det er gjennomført ein dokumentgjennomgang for å kartleggje tidlegare undersøkingar av praksis i motsegnssaker. Ei rekkje dokument som har betydning for kartlegginga er gjennomgått, blant anna stortingsdokument, statsforvaltars årsrapportar og ulike møtereferat.

Denne dokumentanalysen har gitt innsikt i eksisterande data og vore med å svare på forskningsspørsmåla, samt skape ei oversikt over mønster. I tillegg har dokument frå dei ulike plan-casa gitt ei meir detaljert innsikt i korleis planprosessen har gått føre seg, og korleis eventuelle motsegner har vorte handtert i praksis.

Vidare har vi undersøkt statusen for og utviklinga av omfanget av motsegner. Statsforvaltar har i oppgåve å samordne motsegn frå alle statlege myndigheiter. Dei rapporterer samla tal på kor mange planer det er motsegn til, splitta opp etter kor mange planar dei ulike myndigheitene har fremma motsegner til. I oppsummeringa frå statsforvalterane sine

årsrapportar er det ikkje delt inn i kva type planar det er gitt motsegn til. Tala rapportert frå statsforvalterane er samstundes ulik tala rapportert i KOSTRA. I nokre døme er tala statsforvaltarane rapporterer om kva for myndigheit som har gitt motsegn til ein plan høgre enn tala frå KOSTRA, i andre døme er dei lågare og i nokre (få) døme er dei like. Ut frå dei stikkprøva vi har gjort har vi ikkje avdekkja eventuell systematikk i forskjellane. Det har ikkje vore rom i dette prosjektet å finne ut kvifor det er forskjell. Vår vurdering er at vi til dette formålet måtte vi derfor velje ei kjelde og vi valte å nytte tala frå KOSTRA, dels fordi dei er meir detaljert på kva slags planar det er motsegn til og fordi dei også har med motsegn frå andre enn statlege myndigheiter. Derfor gir dei til dette formålet ei meir detaljert oversikt.

Ved hjelp av KOSTRA-data frå Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikkbank har vi teke utgangspunkt i talet på kommuneplanar, kommunedelplanar og reguleringsplanar som er møtt med motsegner i åra 2020, 2021, 2022 og 2023. Startåret er tilpassa kommunereforma, då kommunebasert statistikk måtte tilpassast ny kommunestruktur. Tala viser kor mange planar som er møtt med motsegner, kva type plan er møtt med motsegn (fordelt mellom kommuneplanens arealdel, kommunedelplan og reguleringsplan) og korleis motsegnene fordelar seg på motsegnsmyndigheitene og mellom fylka. Akkurat som Riksrevisjonen nemner i sin rapport (2019), er KOSTRA-data møtt med kritikk frå ulike hold grunna varierende kvalitet. Trass dette meiner vi at KOSTRA i dag er ei god kjelde å bruke då dette er systematisk innrapporterte kvantitative data over fleire år med tal på motsegner.

Ei oversikt over ulike dokument brukt i analysen er lista opp nedanfor:

- Riksrevisjonen (2019). [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker](#). Dokument 3:7 (2018-2019).
- Asplan Viak (2016). [Analyse av arealutvikling og arealkonflikter](#). Rapport. Utgave 2.
- Norut (Rapport 11/2016). [Samordning av statlige innsigelser](#).
- NIVI Analyse (Rapport 2014: 1). [Kartlegging av plankompetanse og plankapasitet i kommunene](#).
- NIBR (Rapport 2013: 10) [Innsigelser etter plan- og bygningsloven](#).
- Multiconsult (Rapport 2020). [Kartlegging samordning av statlige innsigelser](#).
- EVAPLAN: Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene og Plan- og bygningsloven (2008) – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther.
- Uttrekk frå kommune-stat-rapportering (KOSTRA). SSB-tabell 13008, 12987 og 12594
- [Årsrapportar frå Statsforvalterane](#) i perioden 2020 – 2023

### 1.3.2. Intervju

Statsforvaltarembeta har ein sentral rolle i å fremma og samordne motsegner, og sit på verdfull informasjon om heilskapen i planlegginga. I fyrste fase av prosjektet har vi difor intervju tilsette hjå alle statsforvaltarembeta for å skaffe oversikt over korleis dei handterer motsegn og samordninga av statlege motsegn. I den fyrste fasen av prosjektet intervju vi til saman 16 tilsette hjå alle ti statsforvaltarane. Informantane hjå statsforvalteren er administrativt tilsette som arbeidar med motsegnssaker.

Det har vorte gjennomført fire gruppeintervju og seks individuelle intervju. To av gruppeintervju har vorte gjennomført fysisk, medan resten av gruppeintervju og dei

individuelle intervju har vorte gjennomført digitalt via Teams. Dei fleste intervju har teke om lag ein og ein halv time, med unntak av gruppeintervju som varte noko lengre.

I andre fase, sjå neste avsnitt om val av case, vart det gjennomført 12 intervju med totalt 15 tilsette frå kommunal- og fylkeskommunal sektor, statleg vegaktør, privat forslagsstillar og plankonsulent. I denne undersøkinga har vi ikkje intervju politisk tilsette i kommunal og fylkeskommunal sektor, og er sjølvstendig klar over at vi kunne fått andre svar frå denne gruppa. I tabell 1 er det meir detaljert oversikt over intervju og informantane i dei to fasane.

Vi sendte ut informasjonsskriv på førehand til informantane. I fase ein vart også intervjuguide sendt ut på førehand. Innleiingsvis i alle intervju vart informantane kort informert om evalueringa og samtlige samtykka til å delta i evalueringa anten skriftleg, munnleg og ved å godta opptak av intervju i Teams.

Informasjonsskriv med samtykkeerklæring og intervjuguidane er vedlegg til rapporten.

Alle intervju i både fyrste og andre fase har vore semi-strukturerte. Vi har fokusert på å skape ein open dialog mellom informantane og forskarane. Dette har gjort det mogleg å ha ein meir fleksibel tilnærming utan å vere bunde til intervjuguiden og spørsmåla som vi hadde forberedt. I fleirtalet av intervju var det to forskarar med.

Tabell 1: Oversikt over intervju

<b>Fase ein</b>		
	<b>Tal på informantar</b>	<b>Type intervju</b>
Statsforvaltar	4	Gruppeintervju
Statsforvaltar	2	Gruppeintervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
Statsforvaltar	2	Gruppeintervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
Statsforvaltar	2	Gruppeintervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
Statsforvaltar	1	Individuelt intervju
<b>Fase to</b>		
Fylkeskommune	1	Individuelt intervju
Fylkeskommune	2	Gruppeintervju
Fylkeskommune	1	Individuelt intervju
Kommune	2	Gruppeintervju
Kommune	1	Individuelt intervju
Kommune	1	Individuelt intervju
Kommune	1	Individuelt intervju
Kommune	1	Individuelt intervju
Kommune	1	Individuelt intervju
Statleg vegaktør	1	Individuelt intervju
Privat forslagsstillar	2	Gruppeintervju
Plankonsulent	1	Individuelt intervju
<b>Til saman 22 intervju</b>	<b>Totalt 31 informantar</b>	



### 1.3.3. Utval av case

Formålet med å bruke eit casestudiedesign var å sikre djupne i analysane. Ved å velje case fekk vi moglegheit til å utforske grundigare ulike planprosessar. Vi såg blant anna nærare på korleis arbeidet var organisert, kva som var stridstema, kven som deltok, kven som gav motsegn. Dette gjorde det og mogleg å sjå nærare på om det var variasjon eller om det var like mønster i dei spørsmåla vi avdekkja.

I intervju i fase 1 spurte vi informantane hjå statsforvaltaren om dei ville fortelje om interessante konkrete planar møtt med motsegn. Her fekk vi mange relevante døme av forskjellig art. Då vi gjekk vidare ynskta vi å dekke ulike typar planar, både kommuneplanen sin arealdel, kommunedelplanar, reguleringsplanar (områdereguleringar og detaljreguleringar). Kommuneplanen sin arealdel er ein viktig overordna plan som tar lang tid å utarbeide, medan mange reguleringsplanar ofte resulterer i meir effektive prosessar. Dette er planar som innholdsmessig varierer mykje, og kan gje ulik type djupnekunnskap.

Med bakgrunn i fyrste intervju fase med tilsette i samtlege statsforvaltarembete valte vi ut tre fylke med to plancase i kvart fylke. Fleire statsforvaltarar og fylkeskommunar har vore gjennom store endringar i geografisk inndeling, og slike organisasjonsendringar kan få betydning for det faglege arbeidet. Til dømes skal det ved samanslåing etablerast ein felles kultur og praksis. I val av fylke ynskja vi å sikre variasjon med å velje ut eit fylke som ikkje har vore igjennom samanslåing, eit fylke som har vorte samanslått, og eit fylke der fylkeskommunen har vorte samanslått og deretter delt igjen. Vi enda opp med til saman seks case som både dekkja kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplanar.

Tabell 2: Oversikt over utval av case

Case	Type plan	Tema	Fylke	Status
Case 1	Detaljregulering	Veg	Samanslått fylke	Vedteke
Case 2	Område-regulering	Industri	Samanslått fylke	Pågåande planprosess. Uløyst motsegn sendt til departementet.
Case 3	Område-regulering	Næring	Ikkje samanslått	Planarbeid stoppa opp. Privat forslagsstillar har ikkje gått vidare med planprosess etter uløyst motsegn.
Case 4	Kommuneplan arealdel		Ikkje samanslått	Vedteke
Case 5	Kommuneplan arealdel		Samanslått og splitta	Vedteke
Case 6	Reguleringsplan	Næring	Samanslått og splitta	Vedteke

Vi har vald å ikkje presentere dei einskilde casa fordi det vil krevje ein detaljert gjennomgang, som i tillegg ikkje eine og aleine handlar om motsegnene. Ein slik gjennomgang er såpass tidkrevjande at det ikkje vart tid til å gjere dette innan dei tidsrammene dette prosjektet har. Vi har difor nytta informasjon frå desse casa til å underbygge funn og for å få ei djupare forståing av korleis dialog, motsegn og mekling går føre seg i praksis. Case er sjeldan representative, så funna er i fyrste rekke døme på viktige spørsmål som gjer seg gjeldande.

I case-arbeidet viste det seg også, særleg for kommuneinformantane, at det var vanskeleg å låse samtale til kvar enkelt case. Det var tydeleg at informantane var involvert i så pass

mange planprosessar at det var naturleg å snakke om fleire planar enn berre den utvalde casen. Samstundes trakk dei inn døme frå andre planprosessar når dei svara på spørsmåla våre. Dette gjorde at svara på eit vis også vart meir utfyllande.

## 1.4. Rapportens oppbygging

Kapittel 2 er eit bakgrunnskapittel om motsegn og motsegner si rolle i norsk planlegging. Det vert gitt eit historisk perspektiv på motsegnsinstituttet og ein detaljert gjennomgang av motsegnsprossens ulike fasar.

I kapittel 3 presenterer nøkkel tal, data og statistikk frå KOSTRA som er med å gi eit oversyn over omfanget av planar som vert møtt med motsegn.

I kapittel 4 vert hovudfunn frå kartlegginga og analyser av intervjudata, med tilhøyrande diskusjonar, lagt fram. Her vert det satt fokus på sentrale utfordringar, og moglegheiter, i dagens praksis og ulike erfaringar frå feltet.

Kapittel 5 samanfattar konklusjonane og gir anbefalingar til departementet, samt forslag til vidare utgreiingar.

Til slutt i rapporten er det ei liste over referansar, samt vedlegg med relevant informasjon som er brukt under kartlegginga.

## 2. BAKGRUNN

Alle 357 kommunane i Noreg, uavhengig av størrelse, har sjølv ansvar for å leie den kommunale planlegginga og sikre at plan- og bygningslova (pbl., 2008) følgjast. Dette er med å illustrere korleis lokaldemokratiet fungerer i praksis. Pbl. (2008) gir kommunane i stor grad autonomi til å forme si eiga utvikling, samtidig skal kommunane sørge for at nasjonale og regionale interesser vert ivareteke.

Dette inneber at lokale behov og eit breiare samfunnsomsyn må balanserast. Det krev samarbeid mellom kommunane og berørte partar for å sikre at både nasjonale, regionale og lokale interesser vert ivareteke. Sjølv om det lokale sjølvstyre gir fleksibilitet kan det også vere utfordrande. Begrensa ressursar, komplekse planprosessar og krav frå ulike hald er forhold som spelar ei viktig rolle når kommunane skal planlegge bruken av areala sine. Når dei lokale, regionale og nasjonale interessene ikkje samsvarar kan det oppstå usemje, eller til og med konflikt. For å handtere desse usemjene og eventuelle konfliktane har vi motsegnsinstituttet.

### 2.1. Motsegner – eit historisk perspektiv

I 1924 vart lov om bygningsvesenet (byplanlova) vedteke. Dette var ei lov som berre gjaldt for planlegging i byar og bymessige strøk i Noreg (Falleth og Holsen, 2018). Kommunane utan bystatus eller bymessige strøk stod difor utan planlovgiving på denne tida. Fyrst i 1965 med bygningslova vart planlegging obligatorisk for alle kommunane (Aarsæther, 2018, Falleth og Holsen, 2018, Fiskaa, 2014). Med lova av 1965 ynskja ein blant anna «å sikre at også byggevirksomheten på landsbygda bringes under samfunnsmessig kontroll» (Handegård 1973, s. 3). I tillegg hadde komiteen som reviderte lova eit stort fokus på rolla til og behovet for reguleringsplanar og fysisk planlegging (Kleven, 2011). Når lova vart vedteke av Stortinget i 1965 var det eit tydeleg krav om at Kommunaldepartementet måtte stadfeste kommunane sin «generalplan» før den vart gyldig. Sjølv om kommunane utarbeida planane sjølve, måtte desse godkjennast av staten. Dette førte til ei sentralisering av makta over arealforvaltinga i kommunane.

Det gjekk likevel ikkje lenge før behovet for å fornye lova frå 1965 gjorde seg gjeldande, og ved revisjon av bygningslova i 1985 vart det slutt på statleg godkjenning av kommunale planar. Kommunestyret skulle sjølv gjere det endelege vedtaket av kommuneplanen (NOU 2001: 7). No når det lokale sjølvstyret fekk myndigheit til å vedta sin eigen arealplan med rettsverknad og bestemme over sine eigne areal vart motsegnsinstituttet ein naturleg og sentral del av plansystemet. For å sikre at statlege, regionale og andre kommune sine interesser vart tilstrekkeleg ivareteke i kommunale arealplanar fekk difor statlege og regionale myndigheiter moglegheit til å fremme motsegn (Ot.prp. nr. 31 (2003-2004)).

Ved ein større revisjon av plan- og bygningslova i 2008 vart det ikkje gjennomført vesentlege endringar når det gjaldt reglane om å fremme motsegner.

## 2.2. Motsegnsinstituttet

Motsegnsinstituttet er ein sentral reiskap for å sikre nasjonale og vesentlege regionale interesser i arealplanlegginga og kan forståast som «rettmessig maktutøving». Bruken av motsegn er forankra i plan- og bygningsloven (pbl., 2008) § 5-4. Rundskriv H-2/14<sup>2</sup> gir ei nærare beskriving av motsegnsordninga.

### § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag (pbl., 2008)

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Motsegnsinstituttet skal i all hovudsak vere forankra og grunnlagt ut frå lover og forskrifter, samt vedtekne nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer; fylkesplan; regional planstrategi; nasjonale og regionale planføresegn; kommuneplan eller av omsyn til forhold i ei nabokommune (Pbl., 2008, § 5-4 & Ot.prp. nr 31 (2003-2004)).

### Motsegner kan fremmast til:

- kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan for areal etter pbl. (2008) §§ 11-14 og 11-16
- reguleringsplan (områderegulering og detaljregulering) etter pbl. (2008) §§ 12-10 og 12-13

Ei føresetnad med motsegnsinstituttet er at myndigheita som fremmar ei motsegn gjer det for å ivareta dei aktuelle forvaltings- og myndigheitsinteressene på sitt ansvarsområde (Ot.prp. nr 31 (2003-2004)). Intensjonen bak motsegnsinstituttet er difor å «sikre at statlege og viktige regionale omsyn blir ivareteke i kommunale planer for arealbruk» (NOU 2003:14, s 126). Døme på slike statlege og regionale omsyn kan vere jordvern, strandsone, reindrift, naturmangfald, folkehelse, barn og unges interesser, kulturminne, friluftsliv, trafikksikkerheit og skredfare (Riksrevisjonen 2019, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

Motsegner forbindast ofte med konflikt då det ikkje alltid er like eintydig å identifisere kva som er saker «av vesentlig nasjonal eller regional betydning» (§ 5-4, pbl., 2008). Buanes og Nyseth (2018) påpeiker at spenning mellom prioriteringar på ulike folkevalde nivå er krevjande å løyse organisatorisk. Det kan vere ei motsetning mellom sentralstyring på eine sida, og lokalt sjølvstyre på den andre, eller fagleg ekspertise og lokal lekmannskompetanse. Riksrevisjonen (2019) viste i sin rapport at bruken av motsegnsinstituttet er stramma inn og departementet har gitt signal til statlege myndigheiter om å vere varsam med å fremje motsegner og at Kommunal- og distriktsdepartementet i perioden dei undersøkte tok få motsegner til følgje.

Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging 2023 – 2027 skal samle regjeringa sine viktigaste prioriteringar på planområdet. Dette ynskjer dei å gjere for å etablere eit felles grunnlag for fylkeskommunane, kommunane og statlege myndigheiter, slik at planprosessane vert effektive og målretta og at unødige motsegner vert unngått. Det er i

---

<sup>2</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

dag utvilsamt eit stort fokus på å sikre at statlege og regionale interesser formidlast tidleg og tydeleg til kommunane, samt at det vert både færre motsegner og at dei vert betre samordna.

## 2.3. Motsegnprosessen

Motsegnprosessen er regulert av plan- og bygningslova (Jf. Pbl., 2008, § 5-4, § 5-5 og § 5-6). Pbl. (2008) legg opp til ein strukturert prosess som fyrst og fremst skal fremje samarbeid, dialog og konfliktløysing på ulike nivå. Dersom det ikkje fører fram vert motsegna sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet for endeleg avgjersle. Motsegnprosessen er utvikla for å balansere det lokale sjølvstyre med overordna samfunnsinteresser, og inneheld fleire fasar som skal førebygge og handtere usemje og konflikhtar.

### 2.3.1. Tidleg planfase

Tidleg i planarbeidet, før sjølve utforminga av planen tek til, skal relevante partar varslast om at planarbeidet er starta opp. For alle plansaker, uavhengig om dei kjem i frå kommunen eller private forslagsstillarar, skal oppstart varslast. Denne delen av planprosessen skal legge grunnlaget for tidleg involvering av statlege- og regionale myndigheiter, andre kommunar, organisasjonar og berørte innbyggjarar. Allereie i denne fasen skal utfordringar verte identifisert ved at sektormyndigheitene varslar om potensial for konflikt og at det kan reisast motsegn i høyringa. Planarbeidet kan allereie på dette tidspunktet justerast for å unngå større konflikhtar seinare. I følgje rundskriv H-2/14<sup>3</sup> er motsegnsmyndigheitene forplikta til å medverke i planprosessen frå eit tidleg tidspunkt. Det vert vidare peika på at ein god og ryddig planprosess frå oppstart er nødvendig for å sikre at relevante innspel vert gitt.

#### Rettleider - medvirkning i planlegging.

*«Prosessene i seg selv er en viktig del av planleggingen. Dette betyr at jo tidligere de ulike hensyn og ideer kommer frem, dess større påvirkningsmuligheter og bedre avveininger er mulig i forhold til den endelige planløsningen. For å komme dit er det vesentlig med en god oppstart og kunngjøring som sikrer målgruppebasert og effektiv involvering».*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b, s.22)

Regionale planar, kommuneplanar og reguleringsplanar som kan få vesentleg verknad for miljø- og samfunn, skal som ein del av varsling av planoppstart utarbeide eit planprogram. Dette planprogrammet skal sendast på høyring og leggast ut til offentleg ettersyn. Dette skjer normalt samtidig med varsling av planoppstart (jf. Pbl., 2008, §4-1, § 11-13 og § 12-8).

Lovkommentarane til pbl. (2008) understrekar blant anna viktigheita av å fremme motsegner så tidleg som mogleg i planprosessen. Motsegn kan ikkje fremmast før i høyringsperioden, men tidleg signal om at kommunen kan forvente motsegn kan vere med å gi berørte partar moglegheit til å tilpasse seg og imøtekomme potensielle konflikhtar før dei utviklar seg til større problemstillingar. Ifølgje lovkommentarane bør myndigheitene helst varsle om

---

<sup>3</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

eventuelle motsegner allereie i forbindelse med oppstartsvarselet og formidle til kommunen om dei ikkje vil kunne godta dei moglege løysingane i planen.

Når det er private forslagsstillarar som fremmar ein plan, må det utarbeidast eit planinitiativet som sendast til kommunen samstundes med førespurnad om oppstartsmøte. Planinitiativet som vert sendt til kommunen skal blant anna gjere greie for formål med planen, om planområdet eller planarbeidet vil få verknad utanfor planområdet og i tillegg ei heil rekkje med opplysningar (jf. forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl., 2008). Kommunen er ansvarleg for innkalling og gjennomføring av oppstartsmøte, og det skal gjennomførast innan rimeleg tid etter at kommunen har motteke førespurnad om dette frå forslagsstillar (jf. pbl., § 12-8). Etter oppstartsmøtet skal oppstart av planarbeidet kunngjerast og berørte offentlege organ og andre interesserte varslast. Kommunen skal skrive referat frå møtet og referatet saman med planinitiativet skal leggjast ved oppstartsvarselet.

Alle som fremmar eit forslag om plan har krav på at forslaget vert teke i mot, behandla og at kommunen tek standpunkt til om forslaget skal fremmast og leggjast ut til offentlig ettersyn. Kommunen kan og har moglegheit til å avvise planforslaget, både ved oppstart og før offentlig ettersyn. Kommunen kan også fremme alternativt høyringsforslag (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022).

### 2.3.2. Regionalt planforum

Eit sentralt element i den tidlege planfasen er bruken av regionalt planforum. Regionalt planforum er lovpålagt og alle fylka har etablert planforum og har regelmessige møter (pbl., 2008, § 5-3).

#### § 5-3 Regionalt planforum (pbl., 2008)

I hver region skal det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

Føresegna om regionalt planforum vart teken inn i plan- og bygningslova i 2008. Fleire fylkeskommunar hadde allereie etablert slike forum, og hadde difor god erfaring med å arbeide på denne måten. I 2017 vart føresegna om at kvart fylke bør ha eit planforum, endra. Det er no ei lovpålagt oppgåve, og fylkeskommunen skal etablere ein arena der planmyndigheita kan møte aktuelle regionale og statlege myndigheiter for å få innspel i konkrete planprosessar (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021 & Prop. 110 L (2016-2017)).



Formålet med regionalt planforum er at diskusjonar skal bidra til ei tidleg avklaring og samordning av interesser i konkrete plansaker. Gjennom regionalt planforum er det ynskjeleg at motsegnsmyndigheitene tidleg klargjer sine mål og omsyn. Dette skal vere med å redusere behovet for motsegner og innvendingar i høyringsfasen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

Prop. 110 L (2016–2017) om endringar i plan- og bygningslova (s.26)

«Departementet mener en tidlig dialog i planforum vil kunne avklare interessekonflikter, og eventuelt løse disse, slik at man unngår innsigelser og innvendinger mot planforslagene. Regionalt planforum er tenkt som et fleksibelt og målrettet organ, der de statlige og regionale myndighetene, og kommuner som berøres av den enkelte sak, skal delta».

Det er viktig å hugse at regionalt planforum ikkje har vedtaksmyndigheit eller ein formell meklingsfunksjon. Det er heller ikkje obligatorisk for kommunane, fylkeskommunane eller andre private planforslagsstillarar å bruke regionalt planforum i ein planprosess, men at dei skal ha høve til å bruke det ved behov. Fylkeskommunen er ansvarleg for å opprette, organisere og leie regionalt planforum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

### 2.3.3. Høyring og offentleg ettersyn

Kommunestyret er planmyndigheit (pbl., 2008, § 3-3) og det er kommunen som gjennomfører høyring og offentleg ettersyn. Kommunen er også ansvarleg for å sikre at planforslaget er i tråd med overordna lover og retningslinjer. Statlege og regionale myndigheiter skal medverke i planarbeidet slik at interessene vert tilfredsstillande ivareteke.

#### § 11-14 Høring av planforslag (pbl., 2008)

Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker.

#### § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag (pbl., 2008)

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

Når planforslaget har vorte konkretisert, vert det sendt ut på høyring og offentleg ettersyn, der relevante aktørar kan gi tilbakemeldingar. Det er fyrst når ein plan er lagt ut til høyring og offentleg ettersyn at statlege og regionale myndigheiter formelt kan fremme motsegn dersom dei meiner planen ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til viktige interesser (pbl., 2008, §5-4). Fristen for å fremme ei motsegn er seinast innan høyringsfristen.

Rundskriv H-2/14<sup>4</sup> viser til at det er viktig at fristen for motsegn vert haldt, men at kommunen og motsegnsmyndigheitene kan avtale forlenging av fristen dersom dette er nødvendig.

---

<sup>4</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Høyrings svar spelar ei viktig rolle i den vidare behandlinga av planforslaget. Det er ikkje berre motsegner som vert fremma i denne fasa, men statlege og regionale myndigheiter, samt andre berørte partar, kan gi verdifulle merknadar, innspel og forslag til planarbeidet. Denne fasen fungerer også som ei kvalitetssikring, der eventuelle manglar, feil eller misforståingar i planen vert oppdaga og retta opp.

#### 2.3.4. Fremming av motsegn – prosessens vendepunkt?

Etter planen er sendt på høyring kan statlege- og regionale myndigheiter fremme motsegn. Når motsegnsmyndigheitene fremmar ei motsegn varslar dei kommunen formelt at planforslaget ikkje kan akseptast i si noverande form. Ei motsegn kan vere knytt til spesifikke delar av planen, eller til meir overordna spørsmål. Dersom det vert fremma ei motsegn er kommunen og motsegnsmyndigheita forplikta til å forsøke å finne ei løysing gjennom dialog, forhandling og eventuelt mekling.

##### Lovkommentar: Plan- og bygningsloven

Kommunene har i sitt planarbeid ansvar for at også nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Statlige og regionale myndigheter skal medvirke i planarbeidet slik at disse interessene blir tilfredsstillende ivaretatt. Innsigelsesadgangen skal sikre at kommunene ikke vedtar planer som strider mot slike interesser.

(Kommunal- og distriktsdepartementet 2021, s.55)

Vidare har pbl. (2008, § 5-4) krav til framlegg av motsegn. Motsegner skal vere grunngitt og basert på vedteke nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Motsegna må sendast innan fristen for høyringsperioden og fremmast skriftleg.

Vert ei motsegn fremma kan kommunen vedta planen, men det elementet eller delen av planen det er retta motsegn mot får ikkje rettsverknad før motsegna er løyst. Det er difor viktig at det vurderast konkret i kvar enkelt sak om det er nødvendig å fremme motsegn, eller om det er nok med faglege råd eller anbefalingar.

#### 2.3.5. Statsforvaltaren si samordning av statlege interesser og motsegner

I 2013 starta Klima- og miljødepartementet opp eit prøveprosjekt som omhandla samordning av statlege motsegner. I fyrste runde vart seks fylkesmenn med, og i 2015 vart prosjektet utvida med seks nye fylkesmenn. I 2018/- 2019 vart samordning av statlege motsegner til kommunale planar innført som ei fast ordning for samtlege fylker (Klima- og miljødepartementet 2017). Gjennom ordninga skal statsforvaltar bidra til at motsegnsmyndigheitene gir innspel til kommunale planar og er aktive medspelarar i arbeidet med å utforme planforslag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Statsforvaltaren skal samordne motsegner innafor eigne ansvarsområde, samt samordne motsegner fremja av andre statlege myndigheiter. I samband med denne ordninga skal statsforvaltar tilby dialogmøte med kommunen og motsegnsmyndigheita. Dette skal skje i høyringsfasen eller etter høyring (ibid.). Motsegner frå fylkeskommunen, Riksantikvaren, Sametinget og nabokommunar omfattast ikkje av samordninga.

### 2.3.6. Avskjering

Som ein del av samordningsrolla kan statsforvaltaren også i visse tilfelle avskjere motsegn frå andre statlege eller regionale organ. Dette betyr at statsforvaltaren kan stoppe motsegn frå andre statlege myndigheiter slik at den ikkje vert fremma for kommunen.

Statsforvaltar kan i gitte tilfelle avskjere statlege motsegner om motsegna:

- ikkje er grunna i nasjonale eller regionale interesser eller av vesentleg betydning for vedkommande organs saksområde (pbl., 2008, § 5-4)
- er fremma etter høyringsfristen
- har vorte eller kunne ha vorte fremma tidlegare
- er fremma utan at statsetaten har delteke i planprosessen
- er motstridande eller hindrar kommunen i å fatte planvedtak.

Kartlegginga av samordning av statlege motsegner som Multiconsult gjorde i 2020 viste at det var utfordrande for statsforvaltaren å avskjere motsegner frå andre statsetatar, og at det nyttast i svært liten grad. I følgje Multiconsult (2020) skaper bruk av avskjering utfordringar for forholdet statsforvaltaren har til andre statlege myndigheiter. Statsforvaltar uttrykkjer at det er problematisk då dei trer inn på andre fagetatar sine fagområde (Multiconsult 2020, s. 36).

### 2.3.7. Dialog og forhandling

Når ei motsegn vert fremma i eit planarbeid markerer det ikkje nødvendigvis starten på usemje eller ei fastlåst konflikt. Dette er ei ny fase i planprosessen der dialog og forhandling står sentralt. Pbl. (2008) framhevar viktigheita av samarbeid og dialog i arealforvaltninga. § 3-1 i pbl. (2008) slår blant anna fast at planlegging skal fremje heilskap ved å sjå sektorar, oppgåver og interesser i samanheng. Lova legg også vekt på samordning og samarbeid mellom statlege, regionale og kommunale organ, private organisasjonar og allmennheita. Dette er eit prinsipp som forpliktar partane i motsegnprosessen til å arbeide mot løysingar som tek omsyn til både lokale og overordna interesser.

I dialog- og forhandlingsfasen møtast partane, som ofte inkluderer kommunen og sektormyndigheitene som har fremma motsegna. Møta kan vere både fysiske og digitale, og dei gir ein arena for å utforske moglegheiter for å finne fram til løysingar som kan avbøte konfliktar. Lova legg opp til at denne prosessen skal vere prega av samarbeid, der målet er å balansere ulike interesser og sikre at planen ivaretek heilskapelege samfunnsomsyn. For å kome seg vidare i prosessen kan anten kommunen tilpasse arealbruken og/ eller inkludere fleire tiltak for å verne om nasjonale interesser for å imøtekomme motsegnsmyndigheitene sine krav og interesser. På den andre sida må ofte motsegnsmyndigheitene vurdere nasjonale- og regionale interesser opp mot lokale interesser.

## 1.1 Mekling

Kommunen og motsegnsmyndigheitene skal så langt det går prøve å verte einige om ei løysing. Likevel kan nokre konfliktar vere av ein slik karakter at det er vanskeleg for kommunen og motsegnsmyndigheitene å kome fram til felles løysingar, sjølv om dette er eit mål for alle partar (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a.) Difor «*skal det ordinært foretas mekling mellom partene*» (pbl., 2008, § 5-6) når dialog og forhandling ikkje fører fram i ei motsegnssak.

Meklingsordninga er lovfesta i pbl. (2008) § 5-6 og har som mål å skape semje mellom partane.

#### § 5-6 Mekling og avgjørelse av departementet (pbl., 2008)

Finner kommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding, til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.

Mekling bør som hovudregel skje så tidleg i prosessen at det er mogleg å finne ei løysing før kommunestyret vedtek planen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

Mekling vert organisert av statsforvaltaren med nødvendig planfagleg bistand frå fylkeskommunen. Det skal ordinært gjennomførast mekling, men i dei tilfella partane ikkje ynskjer mekling og meiner det ikkje har noko hensikt, kan meklar utelate å gjennomføre mekling.

### **2.3.8. Oversending av motsegn til departementet**

Dersom partane ikkje vert einige i meklinga, skal saka sendast vidare til Kommunal- og distriktsdepartementet for endeleg avgjersle. Dette er siste steg i prosessen og markerer overgangen frå lokal og regional behandling til sentral avgjerslemyndigheit.

I kommunen sitt brev til departementet skal det gjerast greie for konflikten og kommunen si grunngeving for å ikkje ta motsegna til følge. Kommunen skal deretter leggje fram ei grundig oversikt over konflikten og korleis kommunen har behandla den. Det må vidare gjerast klart korleis eventuelle krav om konsekvensutgreiing er ivareteke.

Kommunen skal deretter sende saka til statsforvaltar med kopi til fylkeskommunen og den myndigheita som fremma motsegna, og andre berørte partar. Statsforvaltar skal sende utsegna til kommunen over til Kommunal- og distriktsdepartementet saman med si utgreiing og oppsummering av hovudpunkta i saka, samt prosessuelle opplysingar. Brevet statsforvaltar sender til departementet skal også sendast til kommunen, myndigheita som fremma motsegna og fylkeskommunen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

## **2.4. Kven kan fremme motsegn til planforslag?**

Motsegnsinstituttet kan berre nyttast av utvalde myndigheiter, og er knytt til ansvaret for å ivareta nasjonale eller vesentlege regionale interesser. Difor er det å bruke motsegn atterhalda myndigheiter med eit klart definert sektoransvar. Kven som kan fremme motsegn kjem fram i pbl. (2008) § 5-4.

#### § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag (pbl., 2008)

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Med «berørt statleg organ» meinast det her organ som av fagdepartementet er utpeika til å ivareta vedkommandes sektors faglege interesser i planlegginga (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Desse organa omtalast ofte som statleg fagmyndigheit, sektormyndigheit eller motsegnsmyndigheit. Med regionale organ siktast det til fylkeskommunen.

Private aktørar og interesseorganisasjonar har ikkje rett til fremje motsegn, men dei kan påverke via offentleg ettersyn og medverknad (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

Rundskriv H-2/14<sup>5</sup> listar opp 21 myndigheiter med motsegnskompentanse i plansaker etter plan- og bygningsloven (per januar 2021).

---

<sup>5</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Tabell 3: Oversikt over motsegnsmyndigheiter

<b>Motsegnsmyndigheit</b>	<b>Tema for motsegn (denne lista er uttømmende)</b>
Andre kommunar	Saker av vesentleg betydning for kommunen
Statsforvaltarane	Forureining som støy, lokalluft og klima, vassmiljøkvalitet, naturmangfald, landskap, friluftsliv, strandsone, samordna areal- og transportplanlegging, handelsverksemd, tilstrekkeleg bustadbygging (KLD/KMD). Folkehelse, som miljøretta helsevern (HOD). Barn og unges interesser (BFD/KD). Universell utforming (KUD). Samfunnssikkerheit, risiko og sårbarheit (JD). Jord- og skogbruk som kulturlandskap (LMD). Reindrift (LMD)- Gravplassar (BFD).
Fylkeskommunen	Kulturmiljø, friluftsliv, samordna areal- og transportplanlegging, handelsverksemd regional plan eller planstrategi (KLD/KMD). Barn og unges interesser (BFD/KD). Universell utforming (KUD). Fylkesveg (SD). Havbruksinteresser, akvakultur (NFD).
Avinor AS	Luffartsanlegg drevet av Avinor (SD).
Bane NOR SF	Jernbaner, jernbanetransport (SD).
Direktoratet for mineralforvaltning	Mineralske førekomstar, massetak, bergverk (NFD).
Direktoratet for samf. sikkerhet og beredskap	Planar knytt til verksemd som handterer farlege stoff, transport av farleg gods, brannsikkerheit, som tunell og underjordiske anlegg (JD).
Direktoratet for samf. sikkerhet og beredskap (og sivilforsvarsdistrikta)	Tilfluktsrom (JD).
Direktoratet for strålevern og atomsikkerheit (DSA)	Radioaktiv forureining (KLD), atomanlegg, atomsikkerheit og stråling (HOD).
Fiskeridirektoratet	Fiskeri, tang- og tarehasting (NFD).
Forsvarsbygg	Forsvarets interesser (FD).
Kystverket	Hamne- og farvatnforvaltning, hamner, kaianlegg, utnytting av sjøområde, sjøtransport (SD).
Luffartstilsynet	Støyomsyn ved lufthamnsdrift og reglane om luffartshinder, offentlege lufthamner som ikkje er drive av Avinor (SD).
Mattilsynet	Fiskehelse og fiskevelferd (NFD). Drikkevatt (HOD).
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Energi-, skred-, flaum-, vassdrags- og grunnvatnørsmål (OED).
Oljedirektoratet	Etablerte og planlagde landanlegg og rørleidningar for petroleumsverksemd knytt til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED).
Politidistrikta	Kriminalitetsforebygging (JD).
Riksantikvaren	Kulturarv og kulturmiljø (KLD).
Sametinget	Samiske kulturmiljø (KLD/KMD). Samisk kultur og næringsutøving.
Statens vegvesen	Riksvegar, vegtransport (SD).
Statsbygg	Bygge- og eigedomspolitik og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (KMD).



## 3. OMFANGET AV MOTSEGNER

Når ein ser på korleis statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar, har det vore naturleg å bruke KOSTRA (kommune-stat-rapportering) for å skaffe seg ei oversikt over motsegnsomfanget i Norge.

KOSTRA er ei omfattande database med tal for kommunar, fylkeskommunar og bydelar i Oslo. Kvart år rapporterer kommunar og fylkeskommunar inn ei mengde teneste- og regnskapsdata til Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikkbank. Datagrunnlaget omfattar også tenester levert av kommunale/fylkeskommunale føretak og interkommunalt samarbeid.

Gjennom KOSTRA skal vi sjå nærare på kor mange planar, både kommune(del)planar og reguleringsplanar, som vert møtt med motsegn kvart år og kva for myndigheiter som er mest aktive i å fremje motsegn. Vi vil og vise korleis motsegnstatistikken varierer geografisk.

### 3.1. Tala sin kvalitet

Pålitelegheit til KOSTRA-tala avheng av kor korrekt og presist kommunane og fylkeskommunane rapporterer inn informasjon. Rapporteringa skjer årleg, og for at tala skal vere konsistente, må retningslinjer og metodar for datainnsamling vere lik frå år til år.

KOSTRA-tala om motsegner har fleire gonger vorte kritisert for å vere av varierende kvalitet (Riksrevisjonen 2019, Asplan Viak 2016 og Asplan Viak 2014). Det kan vere ulik praksis i innføringa og kvalitetssikringa mellom kommunane, til dømes avdekka riksrevisjonen (2019) i si undersøking av motsegner feilregistreringar. Der kommunane vart bedd om å rapportere talet på planar som er møtt med motsegner, har til dømes fleire kommunar registrert fleire planar møtt med motsegn enn dei har registrert totale tal på planar på høyring i rapporteringsåret.

KOSTRA skal dekke alle kommunar og fylkeskommunar, og skal dermed gi ei nasjonal oversikt over planarbeid og motsegner. Dekninga er god, men det kan likevel vere utfordringar. Blant anna kan kommunar ha avgrensa kapasitet til å rapportere inn data, dette kan gjelde både små og større kommunar. Ein kommunalt tilsett fortel at det er ulikt kor stor prioritet KOSTRA får kvart år. Det vert påpeika at det avheng mykje av ressursane kommunen har tilgjengeleg frå år til år. I situasjonar der kommunen er ein del av eit interkommunalt plansamarbeid kan det i nokre tilfelle føre til overlapp eller manglande rapportering, då ansvaret for innrapportering ikkje alltid er like klart. Det kan også vere vanskeleg å vite når ein skal rapportere, til dømes kan behandling av motsegn gå over fleire år. Når motsegn løysast, eller blir trekt tilbake eller endra kan det vere vanskeleg å få med i statistikken.

Akkurat som riksrevisjonen (2019, s. 43) gjorde i si undersøking vel vi å bruke KOSTRA for å få oversikt over motsegnsomfanget i kommunal planlegging. Trass i den varierende kvaliteten er KOSTRA ein verdifull reiskap og den beste kjelda å innhente kvantitative data frå når det gjeld omfanget av motsegner i Noreg. Det er og den mest brukte.

Vi har gått gjennom statsforvaltaren sine årsrapportar, og funne at tala presentert i rapportane og KOSTRA tala skil seg betydeleg frå kvarandre. Bruk av begge datagrunnlag vil vere med å skape eit usikkert bilde, difor har vi valt å nytte KOSTRA som hovudkjelde.

## 3.2. Omfanget av planar med motsegn

Gjennom KOSTRA får vi innsikt i kor mange planar, kommuneplanar sin arealdel, kommunedelplanar og reguleringsplanar, som vert møtt med motsegn kvart år, kva for myndigheiter som er mest aktive i å fremme motsegner, og korleis desse fordeler seg geografisk.

### 3.2.1. Tal på planar med motsegn

Alle kommunane i Noreg skal utarbeide og vedta ein kommuneplan med arealdel. Kommunen kan også velje å utarbeide kommunedelplanar for områder i kommunen der det er behov for meir detaljerte avklaringar. Kommuneplanens arealdel og kommunedelplanar vert presentert som kommune(del)planar når data kring desse planane er samla under eitt.

Tabell 4: Tal på kommuneplanens arealdel (KPA) med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på KPA møtt med motsegn i åra 2020 – 2023 (KOSTRA-tabell 12594)

	2020		2021		2022		2023	
	KPA med høyringsfrist	KPA møtt med motsegn	KPA med høyringsfrist	KPA møtt med motsegn	KPA med høyringsfrist	KPA møtt med motsegn	KPA med høyringsfrist	KPA møtt med motsegn
Troms og Finnmark	5	3	5	4	5	3	5	4
Nordland	6	3	2	1	4	2	6	5
Trøndelag	4	3	2	1	5	4	6	6
Møre og Romsdal	4	4	1	1	3	1	2	2
Vestland	5	3	7	6	5	4	9	9
Rogaland	1	0	1	1	6	5	7	7
Agder	3	0	0	0	2	2	8	8
Vestfold og Telemark	4	3	5	4	4	3	5	5
Innlandet	6	5	3	3	5	4	5	5
Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	7	6	9	8	12	12	14	14
<b>Totalt</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>51</b>	<b>40</b>	<b>67</b>	<b>65</b>
<u>Norge: % KPA møtt med motsegn</u>	<b>67 %</b>		<b>83 %</b>		<b>78 %</b>		<b>97 %</b>	

Størsteparten av alle kommuneplanar sin arealdel som vert sendt på høyring vert møtt med motsegn. I 2023 vart 97 prosent av alle arealdelane som var på høyring, møtt med motsegn. I 8 av 10 statsforvaltarembete vart 100 prosent av alle kommuneplanar sin arealdel sendt på høyring møtt med motsegn. I åra 2020 til 2023 vart det sendt totalt 198 arealdelar på høyring. Gjennomsnittleg vart 83 prosent av desse møtt med motsegn.

Det kan verte fremma mange motsegn til ein plan, spesielt kommuneplanens arealdel. Difor vil talet på motsegn vere langt høgare enn talet på planar møtt med motsegn.

**Tabell 5: Tal på kommunedelplanar med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på kommunedelplanar møtt med motsegn i åra 2020 – 2023 (KOSTRA-tabell 12594)**

	2020		2021		2022		2023	
	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn
Troms og Finnmark	8	2	3	1	6	4	8	1
Nordland	5	2	9	3	3	2	5	2
Trøndelag	0	0	4	4	1	1	0	0
Møre og Romsdal	6	0	3	2	2	2	6	6
Vestland	2	1	3	3	7	5	5	3
Rogaland	1	1	2	2	3	1	2	2
Agder	5	0	0	0	0	0	1	1
Vestfold og Telemark	4	1	3	3	2	1	1	0
Innlandet	2	2	5	2	6	3	2	2
Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	8	5	6	4	9	4	6	6
<b>Totalt</b>	<b>41</b>	<b>14</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>23</b>
<u>Norge</u> : % kommunedelplanar møtt med motsegn	<b>34 %</b>		<b>63 %</b>		<b>59 %</b>		<b>64 %</b>	

Samanlikna med kommuneplanen sin arealdel, vert ikkje kommunedelplanar møtt med motsegn i like stor grad. Dei siste tre åra har andelen kommunedelplanar møtt med motsegn jamt lege rundt 60 prosent.

**Tabell 6: Tal på reguleringsplanar med høyringsfrist i rapporteringsåret og tal på reguleringsplanar møtt med motsegn i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 (KOSTRA-tabell 12987)**

	2020		2021		2022		2023	
	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn	Planar med høyringsfrist	Planar møtt med motsegn
Troms og Finnmark	66	17	82	26	57	22	73	29
Nordland	118	22	82	11	85	18	77	23
Trøndelag	200	76	160	78	157	64	161	86
Møre og Romsdal	96	66	97	50	92	42	79	42
Vestland	183	66	151	40	159	49	169	69
Rogaland	118	45	132	56	134	61	129	53
Agder	101	14	115	25	116	33	111	32
Vestfold og Telemark	124	21	99	18	109	14	83	11
Innlandet	154	52	151	59	141	39	126	35
Oslo	35	6	37	12	30	12	51	11
Østfold, Buskerud og Akershus	251	51	215	48	215	53	242	87
<b>Totalt</b>	<b>1446</b>	<b>436</b>	<b>1321</b>	<b>423</b>	<b>1295</b>	<b>407</b>	<b>1301</b>	<b>478</b>
<b>Norge: % Reg. planar møtt med motsegn</b>	<b>30 %</b>		<b>32 %</b>		<b>31 %</b>		<b>37 %</b>	

Størsteparten av planar som vert sendt på høyring, er reguleringsplanar. Det inkluderer både områdereguleringar og detaljreguleringar. I perioden 2020 til 2023 vart det sendt 5 363 reguleringsplanar på høyring. 1 744 (eit snitt på 32 prosent) av desse reguleringsplanane vart møtt med ei eller fleire motsegn.

**Tabell 7: Prosent reguleringsplanar med høyringsfrist i rapporteringsåra 2020, 2021, 2022 og 2023 møtt med motsegn fordelt på fylke (KOSTRA-tabell 12987)**

Fylke	2020	2021	2022	2023	Snitt 2020 - 2023
Troms og Finnmark	26 %	32 %	39 %	40 %	<b>34 %</b>
Nordland	19 %	13 %	21 %	30 %	<b>21 %</b>
Trøndelag	38 %	49 %	41 %	53 %	<b>45 %</b>
Møre og Romsdal	69 %	52 %	46 %	53 %	<b>55 %</b>
Vestland	36 %	26 %	31 %	41 %	<b>33 %</b>
Rogaland	38 %	42 %	46 %	41 %	<b>42 %</b>
Agder	14 %	22 %	28 %	29 %	<b>23 %</b>
Vestfold og Telemark	17 %	18 %	13 %	13 %	<b>15 %</b>
Innlandet	34 %	39 %	28 %	28 %	<b>32 %</b>
Oslo	17 %	32 %	40 %	22 %	<b>28 %</b>
Østfold, Buskerud og Akershus	20 %	22 %	25 %	36 %	<b>26 %</b>

Oversikta over tal på reguleringsplanar møtt med motsegn er ikkje tal som nødvendigvis er enkle å tolke. I fleirtalet av fylka vert under femti prosent av alle reguleringsplanar på høyring møtt med motsegn. På den eine sida kan dette vere eit teikn på at planane i stor grad er tilpassa dei juridiske og politiske rammene som gjeld, samt er i tilstrekkeleg tråd med nasjonale og regionale interesser. På den andre sida kan det innebere at motsegnsinstituttet ikkje vert nytta i like stor grad som det kunne. Samtidig kan dette talet indikere at det framleis er utfordringar knytt til å ivareta nasjonale og regionale interesser.

### 3.2.2. Geografiske forskjellar

Tabell 7 og 8 viser at det er spreing i kor aktiv dei ulike fylka er til å fremje motsegn til reguleringsplanar. I eitt fylke vert gjennomsnittleg 19 prosent av alle arealplanar på høyring møtt med motsegn i løpet av fire år, medan i eitt anna fylke ligg gjennomsnittet på 55 prosent.

Når vi summerer opp det samla talet på planar møtt med motsegn presentert i KOSTRA-tabellane 12594 og 12987 og samanliknar dei med det samla tala på planar møtt med motsegn i KOSTRA-tabell 13008 får vi ulike tal. I KOSTRA-tabell 13008 kan ein berre hente ut samla tal på kommuneplanen arealdel og kommunedelplanar og eigne tal for reguleringsplanar. Medan KOSTRA-tabellane 12594 og 12987, viser spesifikke og eigne datasett om kommuneplanar sin arealdel, kommunedelplanar og reguleringsplanar. I tillegg presenterer KOSTRA-tabellane 12594 og 12987 tal på planar på høyring, dette gjer ikkje tabell 13008.

**Tabell 8: Tal på planar møtt med motsegner frå samtlege motsegnsmyndigheiter i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 (KOSTRA-tabell 12594 og 12987)**

	2020			2021			2022			2023			Snitt % planar møtt med motsegn 2020-2023
	Planar på høyring	Planar møtt med motsegn	%	Planar på høyring	Planar møtt med motsegn	%	Planar på høyring	Planar møtt med motsegn	%	Planar på høyring	Planar møtt med motsegn	%	
Troms og Finnmark	79	22	28	90	31	34	68	29	43	86	34	40	36 %
Nordland	129	27	21	93	15	16	92	22	24	88	30	34	24 %
Trøndelag	204	79	39	166	83	50	163	69	42	167	92	55	46 %
Møre & Romsdal	106	70	66	101	53	52	97	45	46	87	50	57	55 %
Vestland	190	70	37	161	49	30	171	58	34	183	81	44	36 %
Rogaland	120	46	38	135	59	44	143	67	47	138	62	45	43 %
Agder	109	14	13	115	25	22	118	35	30	120	41	34	25 %
Vestfold & Telemark	132	25	19	107	25	23	115	18	16	89	16	18	19 %
Innlandet	162	59	36	159	64	40	152	46	30	133	42	32	34 %
Oslo	35	6	17	37	12	32	30	12	40	52	12	23	28 %
Østfold, Buskerud, Akershus	266	62	23	230	60	26	236	69	29	261	106	41	30 %
<b>Totalt for heile landet</b>	<b>1532</b>	<b>480</b>	<b>31</b>	<b>1394</b>	<b>476</b>	<b>34</b>	<b>1385</b>	<b>470</b>	<b>34</b>	<b>1404</b>	<b>566</b>	<b>40</b>	<b>35 %</b>

Tabell 13008 presenterer derimot ei detaljert oversikt over talet på planar møtt med motsegn fordelt per motsegnsmyndigheit. Vi vil difor bruke oversikta frå tabell 13008 i neste avsnitt då vi ser nærare på kva for myndigheiter er mest aktive i å fremme motsegn.

### 3.2.3. Myndigheiter som fremmer motsegn

Det er 21 myndigheiter med motsegnskompetanse i Noreg, og mange av desse myndigheitene har ulike geografiske nedslagsfelt. Per desember 2024 er det 10 statsforvaltarar i Noreg og 15 fylkeskommunar. Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) er delt mellom fem regionkontor, beståande av region Nord, region Øst, region Sør, region Midt-Norge og region Vest. Dei ulike motsegnsmyndigheitene jobbar difor på ulike måtar når det kjem til kommunale planar på høyring og motsegner.

Vi gått igjennom talet på motsegner frå kvar enkelt motsegnsmyndigheit. KOSTRA gir ei oversikt over motsegner fremma frå disse motsegnsmyndigheitene: Statsforvaltar, fylkeskommune, Riksantikvaren, Statens vegvesen, Bane NOR, Kystverket, NVE, Forsvarsbygg, Fiskeridirektoratets regionkontor, Direktoratet for mineralforvaltning, Mattilsynet, Sametinget, andre kommunar og andre myndigheiter. Motsegnsmyndigheitene som ikkje er inkludert i tabellen til KOSTRA er Avinor AS, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (og sivilforsvarsdistrikta), Direktoratet for strålevern og atomsikkerheit, Luftfartstilsynet, Oljedirektoratet, politidistrikta og Statsbygg. Motsegner desse fremmer til planar vert samla under «andre myndigheiter».

Tabell 9: Tal på planar dei ulike motsegnsmyndigheitene har fremma motsegn til i åra 2020 – 2023. Samla tal for heile Norge (KOSTRA-tabell 13008)

Motsegnsmyndigheit	2020	2021	2022	2023	Totalt planer møtt med motsegn 2020-2024
Fylkeskommunen	125	107	121	161	514
Statsforvalteren	267	246	270	301	1084
Riksantikvaren	6	7	5	14	32
Statens vegvesen	44	34	30	52	160
Bane NOR	25	13	17	34	89
Kystverket	5	7	9	6	27
NVE	94	90	78	106	368
Forsvarsbygg	3	1	5	13	22
Fiskeridirektoratet	2	5	5	5	17
Dir. for mineralforvaltning	2	0	1	6	9
Mattilsynet	6	3	7	13	29
Sametinget	4	8	5	4	21
Andre myndigheiter	3	7	7	9	26
Andre kommunar				1	1

Av samtlige motsegnsmyndigheiter er det statsforvaltaren, fylkeskommunane og NVE som er dei klart mest aktive når det gjeld å fremme motsegner.

Statsforvaltarane i Norge fremmar utan tvil flest motsegner, noko som er naturleg då dei har eit breitt ansvar for å sikre at kommunale planar er i tråd med nasjonale mål og retningslinjer.



I tillegg viser dette det breie mandatet som går på tvers av ulike sektorar statsforvaltaren har.

Fylkeskommunane i Norges fremma til saman motsegn til 514 planar i løpet av fire år. Fylkeskommunen er blant anna ansvarleg for regional utvikling og dei har difor ei naturleg rolle i sikre at kommunale planar er i tråd med regionale mål og interesser.

NVE spelar også ei viktig rolle, spesielt knytt til arealbruk i utsette områder som flaum- og skredutsette soner, der det er viktig å ivareta nasjonale sikkerheitsinteresser og forhindre naturkatastrofar.

Kor aktiv dei ulike myndighetene er til å fremme motsegner i kvart fylke varierer.

Tabell 10: Tal på planar møtt med motsegn frå statsforvaltaren i åra 2020, 2021, 2022 og 2023 fordelt på fylke (KOSTRA-tabell 13008)

Fylke	2020	2021	2022	2023
	Tal på planar møtt med motsegn frå statsforvaltaren			
Troms og Finnmark	15	16	16	20
Nordland	14	7	9	8
Trøndelag	51	50	43	56
Møre og Romsdal	41	40	25	40
Vestlandet	37	20	26	16
Rogaland	32	41	52	42
Agder	9	11	29	25
Vestfold og Telemark	11	12	10	6
Innlandet	38	30	24	27
Viken - Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	19	19	36	61

I tabell 10 gir ei oversikt over kor mange planar statsforvaltaren har fremma motsegn til i åra 2020 til 2023. Som nemnt tidlegare presenterer ikkje KOSTRA-tabell 13008 tal på planar som har vore på høyring desse åra. Vi får difor ikkje presentert prosent planar møtt med motsegn slik som vi har presentert i tidlegare tabellar.

I tabell 11 viser ei samla oversikt over talet på planar på høyring frå 2020 til 2023 og talet på planar som har vorte møtt med høyring, sett opp i mot innbyggjartal og tal på kommunar per fylke.

Tabell 11: Oversikt over tal på planar på høyring og tal på planar møtt med motsegn, tal på kommunar og innbyggjartal (KOSTRA-tabell 12594 og 12987)

Fylke	Kommunar	Innbyggjartal per 2024	Tal på planar på høyring frå 2020 - 2023	Tal på planar møtt med motsegn frå 2020 - 2023	% planar møtt med motsegn 2020 - 2023
Troms og Finnmark	39	241736	323	116	36 %
Nordland	41	240 190	402	94	24 %
Trøndelag	38	474 131	700	323	46 %
Møre og Romsdal	26	265 848	391	218	55 %
Vestlandet	43	641 292	705	258	36 %
Rogaland	23	485 797	536	234	43 %
Agder	25	319 850	462	115	25 %
Vestfold og Telemark	23	424832	443	84	19 %
Innlandet	46	371 253	606	211	34 %
Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	52	1969057	1447	339	28 %

### 3.3. Oppsummering av funn frå KOSTRA

KOSTRA er med å gi oss innsikt i talet på kommunale planar som vert møtt med motsegn kvart år. KOSTRA-tala er ein viktig reiskap for å kartlegge omfanget av motsegner, men kvaliteten har vore kritisert for å vere varierende. Dette kjem av ulik praksis i rapportering, feilregistreringar og kapasitetsutfordringar hjå dei som skal rapportere tal til KOSTRA. I tillegg viser ei samanlikning av data frå KOSTRA-tabellane 12594, 12987 og 13008 at tala på planar møtt med motsegn ikkje alltid samsvarar.

Av dei 5715 planane (kommune(del)planar og reguleringsplanar) som vart sendt på høyring i åra 2020 til 2023 vart 1992 (35 prosent) av desse planane møtt med motsegn. Vidare ser vi at heile 83 % av alle arealdelane til kommuneplanane som var på høyring i perioden 2020–2023, vart møtt med motsegner. Dette viser at motsegnordninga er viktig som reiskap for å sikre nasjonale og regionale interesser i arbeidet med kommuneplanen. Samtidig viser det også kor utfordrande det kan vere for kommunen å lukkast i dette arbeidet.

Statsforvaltaren er den mest aktive myndigheita når det gjeld å fremje motsegner, noko som er knytt til deira breie ansvar for å sikre at kommunale planar er i tråd med nasjonale retningslinjer og mål. Fylkeskommunane og NVE er også sentrale aktørar.

Informantar frå kommunane påpeikar at enkelte planar går over fleire år, noko som gjer rapportering til KOSTRA krevjande. For planar som har vorte møtt med mange motsegner, over fleire år, oppstår det ofte forvirring og vanskar med å rapportere inn korrekte tal til KOSTRA. Dette kjem av at planprosessen kan strekke seg over lang tid, der motsegner vert trekt tilbake, eller løyst, i ulike fasar av planprosessen. Dette skapar utfordringar med å avgjere kva som skal rapporterast og i kva år, og kan føre til feilregistreringar.

## 4. EMPIRI OM OG ANALYSE AV PRAKSIS I MOTSEGNSSAKAR

Intervju med statlege, regionale og lokale myndigheiter, samt private forslagsstillarar, plankonsulentar og statleg vegaktør har i denne kartlegginga tilført verdifulle erfaringar og refleksjonar rundt praksisen av motsegnssakar. Funna frå intervjuet supplerer KOSTRA-tala, viser kvalitative vurderingar av motsegnsinstituttet, og korleis ulike statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og vesentlege regionale interesser i kommunale planar.

### 4.1. Motsegnsinstituttet: Forståing og struktur

Forståinga av korleis motsegnsinstituttet fungerer, varierer mellom ulike aktørar, og både kommunar, sektormyndigheiter og private forslagsstillarar har ulikt perspektiv og forventningar til korleis denne reiskapen fungerer i praksis.

#### 4.1.1. Motsegner – varierende og verdsett

Kommunalt tilsette beskriv motsegner som ein «kontrollreiskap» frå statlege og regionale myndigheiter. Ein reiskap som er med å sette klare avgrensingar for lokal sjølvbestemming. Ingen administrativt tilsette frå kommunen som vi har intervjuet har vore negativt innstilt til motsegnsinstituttet, men nokre informantar uttrykkjer at dei fleire gonger har følt at motsegner er eit kraftig inngrep. Fleire uttrykkjer at dei ynskjer tydelegare signal i tidleg planfase angående motsegner der det er mogleg, altså før sjølve høyringsperioden.

*«Det er ikkje så lett å få lov til ting lenger. Det er på godt og vondt. Det er greitt å seie nei til ein del av initiativa som kjem – men så er det noko med å gi rom for utvikling og».*

Sitat administrativt tilsett kommune

Det vert også framheva frå kommunalt tilsette at motsegnsmyndigheitene kan vere uklare på korleis dei veg nasjonale interesser opp mot lokale omsyn.

Fleire tilsette hjå statlege og regionale myndigheiter understrekar at motsegner ikkje fyrst og fremst handlar om å stoppe plan- og utviklingsprosjekt, men om å korrigere planane slik dei samsvarar med overordna mål, retningslinjer og interesser. Ein statleg tilsett beskriv det å fremme ei motsegn som å starte ein dialog med kommunen og ei forhandling, og ikkje som noko negativt eller konfliktfyllt. Samtidig erkjenner fleire informantar at motsegner kan i visse tilfelle opplevast som konfliktfylte, og at det difor er ekstra viktig å ha tydelege grunngevingar. Det vert også påpeika av motsegnsmyndigheitene at det aldri er eit mål eller ynskje om å fremme motsegn når ein tek fatt på planarbeidet.

Det kjem også i intervjua fram døme på at administrativt tilsette i kommunen nærast ventar motsegn. Dette er i høve der politikarane har lagt mindre vekt på nasjonale og regionale interesser og fremma det dei meiner er lokale interesser. I nokre høve er motsegna frå statlege myndigheiter i tråd med dei forslaga fagfolka i kommunen foreslo i utgangspunktet, men som politikarane har endra i si politiske behandling.

*«Alle myndigheiter er interessert i å løyse usemje på lågast mogleg nivå. Ingen fremmer motsegn for moro skyld».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

På tvers av forvaltingsnivå vert det uttrykt ei felles forståing av motsegner som eit nødvendig, men krevjande reiskap. Mange er svært positive til motsegnsinstituttet og beskriv det som svært viktig for å sikre at nasjonale og regionale interesser vert ivareteke i kommunale planar.

I samtlege intervju, på alle forvaltingsnivå og av private forslagsstillarar, vert det understreka at motsegner og motsegnsprosessen er prega av stor variasjon. Tilsette hjå både statlege, regionale og lokale myndigheiter påpeiker at svært mange motsegner handlar om misforståingar, manglande opplysningar eller tilpassingar av planen som ofte er lette å rette opp i. I tillegg vert dei aller fleste motsegner retta opp i utan vidare konflikt eller mekling, men etter dialog og forhandling.

#### 4.1.2. Organisering og delegering av ansvar hjå statsforvalteren

Korleis statsforvaltaren er organisert og delegerer si rolle som motsegnsmyndigheit kan vere med å spele inn på korleis motsegnsmyndigheitene utøvast og forvaltast i praksis.

Statsforvaltarane har valt å organisere motsegnsmyndigheita på to ulike måtar. I den eine modellen tek øvste leiar hjå statsforvaltar sjølv avgjerla om å fremme motsegner, etter innspel frå fagavdelingane. I den andre modellen delegerer statsforvaltaren myndigheita til faglege einingar/ leiarar internt, slik at spesialiserte einingar/ avdelingar/ sektorar/ assisterande statsforvaltar avgjer om det skal fremmast motsegn innanfor sitt felt.

I eit fylke er det fagavdelingane som tek avgjerla om å fremme motsegn. Ein informant frå ein kommune er heilt klar på at dette er den beste måten å organisere ansvaret på då statsforvaltar vert "nøytral" om det skulle vere behov for mekling.

*«Dei har framstått som habile og nøytrale sidan dei ikkje har hatt noko med fagavdelingane sine å gjere når det gjeld motsegna. Difor reelle meklingar ».*

Sitat administrativt kommunalt tilsett

Det kom og fram i intervjua korleis den einskilde statsforvaltar har rom for å forme korleis den vil utøve sitt embete. Til dømes var ein statsforvaltar oppteken av å delta i dialogen med kommunane, gjerne etter at motsegn var fremma, for å komme fram til løysing, og overlèt sjølve meklinga til assisterande statsforvaltar. Ein annan statsforvaltar var meir opptatt av å ta del i sjølve meklinga. Det kom og fram i intervjua at statsforvaltarane sitt grunnsyn kan påverke kva planar det skal fremmast motsegn til og innspel om. Vi veit at mange stasforvaltarar har bakgrunn som sentrale politikarar, og det vil heilt klart variere korleis deira

verdisyn vert teke med inn i arbeidet dei gjer. All den tid utøving av skjønn er sentralt kan dette påverke kva for og korleis nasjonale og lokale omsyn som vektast.

Statsforvaltaren, både som embete og som person har, slik Yngve Flo (2014) har skreve, ei dobbeltrolle overfor kommunane. "Fylkesmannen er hjelpar og refsar, ein forsvarar av det kommunale sjølvstyret og ein vaktar av nasjonale målsetjingar"(Flo, 2014, s. 684). Statsforvaltaren si rolle som "overøvrighet" og motvekt til det lokale sjølvstyret kjem klart fram når dei til dømes gir motsegn og utøver tilsyn. I tillegg har statsforvaltaren ei rolle som pådrivar, inspirator, rettleiar og fagleg støttespelar, der dei skal bruke gulrot i staden for pisk. Dette kan vere med å gjere statsforvaltaren til ein "balansekunstnar" bygd opp kring spenningar, motsetningar og ambivalens med å vere sentralstatens representant i fylka, og samstundes tale distriktets interesser overfor staten (Flo, 2014).

Informantar frå statsforvaltaren har ulike meiningar om delegasjon av motsegnsmyndigheit til fagavdelingane. Som riksrevisjonen avdekte i sin rapport i 2019, kjem det også fram i våre intervju at nokre tilsette hjå statsforvaltar argumenterer for å delegere myndigheita til fagavdelingane slik at statsforvaltar framstår som meir nøytral ved seinare meklingar. På den andre sida vert det peika på at statsforvaltar framleis har eit overordna ansvar for motsegner, sjølv når avgjerslemyndigheita ligg hjå fagavdelingane. Informantane våre frå statsforvaltarembetet som har delegert motsegnsmyndigheit til fagavdelingane, påpeiker at når statsforvaltar er ueinig med fagavdelingane vil dette kome tydeleg fram til dømes ved mekling.

At organisering og delegering av ansvar hjå statsforvaltar praktiserast ulikt er det ikkje alle som er klar over. Ein privat forslagsstillar fortel at dette kom som eit sjokk under og etter meklingsprosessen. I ein reguleringsplan dei hadde lagt ut til høyring vart det fremma fleire motsegn, og når desse ikkje vart løyst vart det gjennomført mekling. Meklinga førte ikkje fram, og når statsforvaltaren skulle sende over motsegna til Kommunal- og distriktsdepartementet vart det lagt ved ei eiga anbefaling frå statsforvalteren (øvste leiar) der hen gjekk i mot fagavdelingane hjå statsforvaltaren sine anbefalingar.

*«Statsforvaltaren sendte eit lang oversendelsesbrev til departementet saman med den uløyste motsegna. Vi vart overraska – for der står det i oppsummeringa at statsforvalteren støtta vårt syn... Eg hadde trudd at statsforvaltaren snakka med ei stemme, ikkje fleire. Eg forstod ikkje heilt på vegne av kven fagavdelinga snakka, og eg visste ikkje at prosessen var slik - det var eit overraskelsesmoment.*

Sitat privat forslagsstillar

Meklingprosessen vert beskrive frå fleire hold som god, og at statsforvaltaren fungerte som ein nøytral part og fagavdelingane presenterte motsegnargumenta.

*«Det var nyttig og fint å sjå at statsforvaltaren sjølv også har brukt tida etter meklingsmøte og samle informasjon, og gå gjennom alt av plandokumentasjon, og heve blikket. Hen gjorde det utan å ha mindre fokus på dei områda statsforvaltaren sine fagavdelingar meinte det var ein jobb å gjere».*

Sitat privat forslagsstillar

### 4.1.3. Kontroll, samarbeid og ansvar – analysar og drøfting

Statsforvaltaren må vere ein balansekunstnar (Flo 2014) der den står i spenningane mellom lokalt sjølvstyre og overordna samfunnsinteresser. Desse spenningane opplev også informantane frå kommunane. Samtidig ynskjer vi å få tydeleg fram at informantar frå både kommunalt, regionalt og statleg myndigheiter, og private forslagsstillarar, viser stort engasjement og ei positiv haldning til motsegnsinstituttet

Motsegnsinstituttet vert beskrive av informantar frå kommunen og statsforvaltar som eit «kontrollreiskap» som kan vere med å sette avgrensingar for lokal sjølvbestemming, og som ein nødvendighet.

Diskusjonen om forståinga av motsegnsinstituttet er nok ein gong med på å understreke behovet for å skape ein balanse mellom lokal sjølvbestemming og omsynet til overordna interesser. Som tidlegare anbefalt (Riksrevisjonen 2019) kan motsegnsinstituttet styrkast ved at ein i enda større grad legg til rette for samhandling mellom partane i tidleg planfase.

Korleis tenkinga rundt motsegner har endra seg kan også sjåast i samanheng med ei større endring i synet på styring i offentleg sektor. I ein hierarkisk styringstradisjon kjem instruksane frå overordna nivå og lågare nivå må tilpasse seg. Motsegn passer godt inn i ein slik tradisjon. I ein meir nettverksorientert styringstradisjon, med vekt på samstyring og governance (sjå til dømes Røiseland og Vabo 2016 og Pierre og Peter, 2000) er dialog, rettleiing og forhandling meir tydeleg. Denne tradisjonen er meir tilpassa en modell med samhandling mellom partane både i tidleg planfase og seinare.

Korleis motsegnordninga er organisert og delegert hjå statsforvalteren i nokre av våre case er med å illustrere korleis ulik praksis kan skape forvirring blant aktørane i planprosessane. Som i våre døme er det overraskande for privat forslagsstillar at statsforvaltar ikkje nødvendigvis er einig med sine egne fagavdelingar. Denne usemja vart fyrst synleg etter mekling. Samtidig viser dette døme korleis statsforvaltaren må balansere rolla som nøytral meklar og samstundes oppretthalde eit overordna ansvar for motsegner.

Denne praksisen kan ha både positive og negative implikasjonar. Statsforvaltaren sin nøytralitet i mekling kan vere med å styrke tilliten mellom partane. Medan rolla som meklar for motsegner ein har fremma sjølv, kan skape uro då det kan vere manglande kjennskap til korleis statsforvaltar organiserer sin praksis.

## 4.2. Tidleg planfase

I tidleg fase deltek statlege og regionale myndigheiter på ulike måtar for å bidra med faglege innspel og rettleiing i planprosessar initiert av andre etatar, kommunar eller private forslagsstillarar.

#### 4.2.1. Tydeleg og tidleg

*«Når naturkrisen skal løysast lokalt, må det takast omsyn til det allereie frå start».*

Sitat administrativt kommunalt tilsett

Motsegnsmyndigheitene påpeiker at dei har som prinsipp å vere både «tydeleg og tidleg» når dei arbeider med innspel til ulike planforslag. Vidare fortel dei at dei ynskjer å ha tidleg innsyn i planane, og vere tidleg på banen med dialog, rettleiing og samarbeid. Sjølv om dei ynskjer å vere så tydeleg og konkret i tilbakemeldingane som råd, fortel dei at det avhenger mykje av informasjonen motsegnsmyndigheitene mottok i forbindelse med oppstart av plan; dvs. oppstartsvarsel og referat frå oppstartsmøtet frå kommunen. Dess meir konkret oppstartsvarselet er, desto meir konkret kan tilbakemeldingane vere.

*«Viss vi melder inn skikkelege problemstillingar til planarbeidet – så får vi skikkelege tilbakemeldingar».*

Sitat administrativt kommunalt tilsett

Informantar frå motsegnsmyndigheitene framhevar at oppstartsfasen til ein plan kan vere ei vanskeleg fase, fordi det ikkje kjem godt nok fram kva planen skal løysa eller at oppstartsvarselet ikkje er detaljert nok. Dei fortel vidare at kvaliteten på oppstartsvarsla varierer mykje, og at det er ulikt frå plansak til plansak om ein får tilstrekkeleg med informasjon for å kunne uttale seg konkret og tydeleg nok.

*«Bør ha klart for deg kva planen skal løyse FØR planprogrammet skrivast».*

Sitat administrativt kommunalt tilsett

Motsegnsmyndigheitene påpeiker at både planen si kopling til overordna mål, som til dømes kommuneplanen eller regionale planar, og god nok vurdering av konsekvensutgreiingskrav, er døme på kva dei ofte saknar i oppstartsvarselet. Det vert også uttrykt eit ynskje om at hensikta med planprosessen bør definerast så tidleg som mogleg, og at dette formidlast gjennom oppstartsvarselet.

Frå kommunen si side vert det rapportert at det ofte er utfordrande å ha tilstrekkeleg med informasjon på dette stadiet i planprosessen, og at kommunen eller privat forslagsstillar nødvendigvis ikkje sitt med informasjonen statlege og regionale myndigheiter etterspør.

Sjølv om fleirtalet av informantar frå motsegnsmyndigheitene argumenterer for å ha fokus på «tidleg og tydeleg», fortel dei at dei ofte prioriterer å bruke ressursane på planar seinare i planprosessen når ein får tilsendt meir informasjon og kunnskap. Statsforvaltar (og andre motsegnsmyndigheiter) prioriterer å gi omfattande tilbakemeldingar til kommuneplanen sin arealdel, og fortel at oppstartsvarsel til reguleringsplanar ofte får mindre merksemd.

Det er no eit krav at kommunen skal utarbeide eit referat frå oppstartsmøte, som i tillegg til statlege og regionale myndigheiter skal sendast til forslagsstillar (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl, § 3). Fleire tilsette hjå statsforvaltar og fylkeskommune påpeikar at det er svært positivt at referat frå oppstartsmøte mellom kommunen og privat forslagsstillar vert lagt ved saman med planinitiativet når det vert sendt



ut oppstartsvarsel. Dette verkar å ha vorte ei innarbeidd rutine, og det er sjeldan motsegnmyndigheitene må be om å få ettersendt denne informasjon.

#### 4.2.2. Standardbrev eller konkrete svar

Alle tilsette i motsegnsmyndigheitene vi har snakka med utanom eitt statsforvaltarembete fortel at kvart einskild oppstartsvarsel dei mottok svarast ut konkret. Likevel er det mange av informantane hjå statsforvaltar som fortel at det ofte er vanskeleg å etterstreve god kvalitet i innspela til oppstartsvarsla grunna manglande ressursar og kapasitet internt i eigen organisasjon. Knappe ressursar har også ført til at mange myndigheiter må gjere visse prioriteringar. Oppstartsvarsel til kommuneplanens arealdel prioriterast høgt, og det vert allereie gitt svært grundige tilbakemeldingar og innspel tidleg i planprosessen. I nokre plansaker vert det også rapportert om at statsforvaltar etablerer ein direkte dialog med kommunen i oppstartsfasen. Dette viser seg å heller vere unntaket enn regelen.

Hjå eit statsforvaltarembete vert standardbrev brukt for å svare ut visse oppstartsvarsel. Standardbrevet vert sendt ut som svar på ulike oppstartsvarsel, avhengig av størrelse på plan og relevans. Standardbrev denne statsforvaltaren har teke i bruk inneheld standardtekst om overordna retningslinjer og anbefalingar, samt viktige omsyn som bør ivaretakast i det vidare planarbeidet. Det vert påpeika frå statsforvaltaren si side at desse standardbrev er eit resultat av ressursmangel i etaten, og at det er høgst ynskjeleg å unngå å bruke desse standardbrev. Det vert også påpeika at dei ynskjer å bruke desse standardbrev så lite som mogleg, og at oppstartsvarsel for kommuneplanen sin arealdel alltid vert svart ut konkret, og ikkje med standardbrev.

Fleire informantar frå motsegnsmyndigheitene fortel at det ofte vert brukt standardformuleringar når dei svarar på oppstartsvarsel. Men at svaret på oppstartsvarselet er ein kombinasjon av spesifikk tekst, og enkelte standardformuleringar til nokre tema. Det vert også fortalt at nokre myndigheiter, ikkje statsforvaltar og fylkeskommune, som får tilsendt svært mange oppstartsvarslar nyttar standard svar. Kommunane meiner at desse svara har dei siste åra vorte veldig generelle. Det vert vidare gitt eit klart uttrykk om at frå statsforvaltaren si side ynskjer dei å svare ut alle oppstartsvarsel individuelt, og ikkje gjennom standardbrev.

#### 4.2.3. Regionalt planforum

Slik vi skreiv i kapittel 2 skal regionalt planforum klarlegga og samordne statlege, regionale og kommunale interesser i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer (pbl., 2008, § 5.3).

*«Regionalt planforum er eit forum for å samle heile statsfamilien»*

Sitat tilsett hjå statsforvaltar

Intervjua har avdekkja at regionalt planforum oppfattast både frå kommunane og statsforvaltarane som ein sentral arena og reiskap for å sikre tidleg involvering og samarbeid mellom statlege, regionale og lokale aktørar i ulike planprosessar. Mange av informantane framhevar at regionalt planforum i mange tilfelle gir verdifull støtte i planarbeidet og at det er ein «trygg» plass å lufte problemstillingar tidleg i prosessen. Fleire informantar frå både kommunar og tiltakshavarar peikar på at spørsmåla som takast opp i planforum vert for

overordna, og det gjer at tilbakemeldingane ikkje vert konkrete nok. Nokre informantar meiner også at fleire myndigheiter ikkje er godt nok førebudd, dermed får ikkje kommunane avklara spørsmål i planforum, men at det vert mest eit "informasjonsmøte".

I alle fylka er det stor variasjon i kva for kommunar som melder inn plansaker til regionalt planforum, og ein del kommunar melder aldri inn saker. Regionalt planforum kan nyttast i ulike fasar av ein plan, vanlegvis ikkje for tidleg, fordi det er naudsynt med eit visst detaljeringsnivå, men før høyring, for då tas andre metodar i bruk.

Kartlegginga NIVI analyse gjorde av regionalt planforum i 2015 viste at det var stor variasjon i korleis dei ulike planforuma vert organisert. Gjennom intervju med tilsette hjå statsforvaltar, fylkeskommune og kommunar får vi bekrefta at dette er ein variasjon som også viser å gjere seg gjeldande i 2024.

Feire informantar frå statsforvaltarar og kommunar påpeiker at regionalt planforum har potensial til å vere noko meir enn kva det er i dag. Blant anna uttrykkjer fleire at dei skulle ynskje at regionalt planforum kunne vere med å gjere ein tidleg innsats og bidra tidleg inn i planarbeidet på ein tydelegare måte. Likevel påpeiker fleirtalet, også dei som viser skepsis, at dei alt i alt er positive til bruk av regionalt planforum som reiskap for tidleg dialog i planprosessen.

*«I etterkant opplevde vi at motsegnene som kom kunne vore løyst i regionalt planforum».*

Sitat administrativt kommunalt tilsett

Dei fleste vi har intervju hjå statsforvaltar er fornøgd med samarbeidet med fylkeskommunen når det kjem til regionalt planforum. Det vert også rapportert frå både statsforvaltar og fylkeskommunen om godt oppmøte frå andre motsegnsmyndigheiter. Fleirtalet av informantane, både statleg- og regionale myndigheiter og kommunane, er fornøgd med den digitale varianten av regionalt planforum då det gjer det lettare for fleire statlege myndigheiter å stille på flest mogleg planforum, sjølv om fleire fortel at ved store og kompliserte plansaker kan det være fint å treffast fysisk.

Ein kommunalt tilsett fortel at kommuneplanens arealdel er så stor at to timar i eit regionalt planforum ikkje er nok. I tillegg er dokumentmassen som følgjer ein arealdel så stor at kommunen opplevde at myndigheitene som deltok i planforumet ikkje hadde greidd å fått lest og førebudd seg godt nok. Vidare fortel informanten at eit meir omfattande møte eller lengre tid i regionalt planforum hadde vore til stor hjelp på dette tidlege tidspunktet i planprosessen.

#### 4.2.4. Eige regionalt samarbeidsforum

Det er verdt å merke seg at ein statleg vegforvaltar har etablert sitt eige samarbeidsforum for utarbeiding av ein større plan. Deira (plan)forum har fungert som ei arbeidsgruppe med brei deltaking frå regionale og statlege motsegnsmyndigheiter og berørte kommunar. Argumentet for å arrangere eit eige fora er at dei står overfor store og kompliserte planprosessar og dei har spesifikke behov for samhandling og koordinering ved planlegging av infrastrukturprosjekt av nasjonal betydning. Ved å etablere eit eige forum for medverknad kan dei meir direkte fokusere på utfordringane og behova som gjeld deira eigne prosjekt, og dei kan involvere dei aktørane som er direkte involvert eller vert påverka i deira planarbeid- og prosjekt. Dei avklara spørsmål meir stegvis og rydda unna usemje undervegs. Det vart

motsegn, men desse vart løyst med dialog og forhandling, så det vart ikkje gjennomført mekling.

I eit anna fylke peikar ein informant frå statsforvaltaren på at same vegforvaltar ynskja brei involvering i deira planprosess, men at det krev og bind mykje plankapasitet hjå statsforvaltar. Derfor var det vanskeleg å sette av så mykje ressursar til å delta i ein omfattande planprosess, og at det også kunne gi bindingar som gjorde det vanskeleg å ta motsegn i neste runde.

#### 4.2.5. Tidleg planfase – grunnlag for samarbeid? Drøfting og analyse

Tidleg dialog og involvering er ein openberr strategi som gir moglegheit for tidleg problemløysing, og kan vere med å redusere konfliktnivået seinare i prosessen. Det krev ikkje berre vilje til å gjere dette, men ein må også ha tilgjengelege ressursar hjå både kommunen og motsegnsmyndigheitene.

Ei sentral utfordring er prioritering og kapasitet og ressursar hjå mange statlege og regionale organ. Mange motsegnsmyndigheiter har ikkje tilstrekkeleg med personell til å følgje opp alle plansaker med så konkrete tilbakemeldingar det er ynskjeleg å gi i tidleg fase. Ressursmangel tvingar myndigheitene til å prioritere mellom saker, og mindre kontroversielle saker kan få mindre merksemd tidleg i prosessen. Ei streng prioritering kan føre til at nokre plansaker får mindre oppmerksom, sjølv om dei kan vere viktige og ha stor betydning for til dømes lokalsamfunnet, klima og miljø eller jordvern. Ei slik ned-prioritering av plansaker i tidleg planfase kan gjere det vanskeleg å oppretthalde tillit mellom kommunane og dei statlege- og regionale motsegnsmyndigheitene, spesielt viss kommunane opplev at motsegnsmyndigheitene ikkje har kapasitet til å involvere seg i tilstrekkeleg grad i det kommunen definerer som viktige plansaker.

I nokre saker kan involvering i tidleg fase verte nedprioritert av statlege- og regionale myndigheiter fordi den opplevast som mindre kritisk, og fordi det på dette stadiet kan vere vanskeleg å avgjere om ei sak vil krevje motsegner seinare. Dette tolkast som ei rasjonell fordeling av avgrensa ressursar, men det kan også føre til at konflikter eskalerer seinare i prosessen fordi potensielle problem ikkje vert identifisert og handtert tidleg nok. Dette reiser spørsmål om det er eit misforhold mellom forventingane til motsegnsmyndigheitene si rolle i tidleg fase og deira faktiske kapasitet og moglegheit til å oppfylle desse forventingane.

Omfanget og kvaliteten på oppstartsvarsla påverkar kor godt motsegnsmyndigheitene greier å gi tilbakemeldingar. Ofte manglar oppstartsvarsla detaljert informasjon, som i nokre tilfelle gjer det vanskeleg å gi konkrete tilbakemeldingar. Oppstartsvarsla vert vanlegvis svarta ut skriftleg, og kommuneplanen sin arealdel har ein klar prioritet, og informantar frå statsforvaltarane meiner dei gjer ei grundig behandling av desse. I eit døme brukar ein statsforvaltar standardbrev ved oppstartsvarsel til reguleringsplanar, på grunn av for liten kapasitet. Fleire nyttar standardformuleringar for å svare ut enkelttema. Mange kommunar har liknande problemstillingar, så om det er standardformuleringar kan desse likevel vere godt tilpassa utfordringane kommunen har.

For å lukkast med tidleg og tydeleg kommunikasjon må det vidare leggst til rette for eit samarbeid mellom kommunane og motsegnsmyndigheite som er både ressursparande og bygg tillit. Statlege- og regionale motsegnsmyndigheiter må vere godt koordinert. Kvar myndigheit bør ha tydeleg definerte roller for å unngå overlapp og forvirring.

I nokre fylke vert det haldt jamlege møter mellom dei ulike motsegnsmyndigheitene for å diskutere pågåande saker, spele på kvarandre sin kunnskap og avklare potensielle konflikter tidleg. I slike møter, eller eventuelle nettverk, finn informantar frå kommunane det hensiktsmessig å dele informasjon og analyser for å unngå at fleire gjennomfører same type arbeid. I tillegg vert det påpeika frå informantar frå kommunane er det viktig at motsegnsmyndigheitene sett seg inn i og prøver å forstå det lokale handlingsrommet og utfordringane som kommunane står ovanfor. Dette krev ein balansert ressursbruk, der ein sikrar at både små og store saker får nødvendig oppfølging.

Inntrykket informantane gir av bruken og organiseringa av regionalt planforum er også noko ulikt frå fylke til fylke. I tillegg er informantane våre både svært fornøgd, likegyldig og misfornøgd med drifta av planforum i sitt fylke. Informantar frå både kommunen og statsforvaltaren meiner at regionalt planforum er ein type reiskap som bør vere fleksibel og under kontinuerleg utvikling. Funna våre viser også eit tydeleg ynskje om å dele erfaringar med bruk av planforum på tvers av fylka.

Døme vi har gitt på statleg vegaktør sin måte å arrangere sitt eige samarbeidsforum, kan sjåast som ein strategi for å møte behova som er direkte knytt til komplekse, nasjonale vegprosjekt. Den statlege vegaktøren har arrangert eigne møter med statlege- og regionale myndigheiter, samt kommunane. Denne type samarbeidsforum kan i praksis både ha fordeler og ulemper. På den eine sida kan eit eige samarbeidsforum bidra til meir målretta og effektiv saksbehandling for den statlege vegaktøren. Dette kan vere spesielt hensiktsmessig i forbindelse med store (og komplekse) infrastrukturprosjekt. På den andre side kan det verte ei utfordring om ikkje samtlege berørte partar deltek i forumet, til dømes av ressursomsyn. Det kan potensielt føre til at nasjonale- og regionale interesser i mindre grad vert dekkja. Desse interessene vert handtert gjennom motsegnsprossar og ikkje gjennom dialog og samarbeid tidleg, og gjennom heile planprosessen. Eit slikt forum er ressurskrevjande for dei myndigheitene som deltek og det krev både kapasitet og ressursar å delta. Det kan igjen føre til mindre kapasitet og ressursar til andre planprosessar.

### 4.3. Rettleiing

Funn frå intervju avdekkjer at tilsette frå både kommunane og motsegnsmyndigheitene opplev eit stort behov for rettleiing på mange felt. Det gjeld rettleiing gjennom planprosessen, og spesielt når det kjem til korleis ulike motsegner skal handterast. Kommunalt tilsette fremmar eit behov om meir generell rettleiing rundt plansystem, planlovverk og fortløpande om nye føringar til planlegginga. Dette gjeld spesielt i dei små og mellomstore kommunane som manglar eit plannettverk og spesialisert kompetanse innan arealplanlegging. Det vart uttrykt frå kommunane ei bekymring rundt aukande krav og føringar til arealplanlegginga og usikkerheit om korleis dei på best mogleg måte kan imøtekomme desse. Dei kommunalt tilsette utrykte mykje frustrasjon rundt stadig nye og meir detaljerte føringar og krav som og kan vera motstridige. Vidare fortel dei at dei saknar fleire praktiske reiskap for korleis ein skal arbeide med nye føringar og krav, som til dømes kompensasjon av areal. I ein case fortel fleire informantar om eit krevjande nybrottsarbeid rundt kompensasjon av landbruksareal der flytting av dyrka jord skulle kompensere for nedbygd jordbruksareal. Det vert også uttrykt at ein saknar døme på god praksis når det gjeld korleis andre har løyst motsegner på nye krav og føringar og ein felles portal der god praksis vert delt.

Sjølv om hovudfokuset ofte rettast mot kommunane si utfordring når det kjem til rettleiing, uttrykkjer også motsegnsmyndigheitene behov for meir rettleiing. Dette gjeld særleg om

tydelegheit i grunngjeving og forståing av grensene for kva ei legitim motsegn er. Fleire frå statsforvaltaren og fylkeskommunen opplev det som krevjande å balansere eigne faglege vurderingar opp mot lokale prioriteringar og satsingar. Dei saknar tydelegare retningslinjer om korleis nasjonale omsyn skal vegast opp mot lokale omsyn i praksis.

Informantar frå kommunane peikar også på at ikkje alle statlege motsegnmyndigheiter treff med detaljeringsgraden til den aktuelle planen når dei fremmer motsegn, og meiner dei treng betre rettleiing i å forstå dei ulike plantypene. Motsegner må også knytast til dei rette paragrafane i pbl. (2008) eller andre lover/retningslinjer/ føringar.

Nokre informantar hjå statsforvaltaren fortel at dei i si rettleiing formidlar klare rutinar for fristar og korleis motsegn frå andre statlege motsegnsmyndigheitar skal fremmast, der det er bakt inn tid til samordning av motsegna.

Eit gjennomgåande funn er at rettleiingstilbodet til kommunane varierer betydeleg mellom fylka, og mellom kven som tek på seg rolla som rettleiar. I nokre fylke har statsforvalteren ei klar rettleiingsrolle, medan i andre fylke er det fylkeskommunen som har denne rolla. Tilsette i kommunen fortel også at dei saknar ein rettleiingsressurs som tek føre seg meir konkret og praksisfokuserert kunnskap, informasjon og retningslinjer spesifikt om motsegner. Når vi spør kva type rettleiingsressurs dei ynskjer seg er det fleire som nemner ein digital portal der kommunane sjølv kan dele praktiske døme av konkrete tema. I tillegg vert det påpeika at planfeltet stadig er i endring, og at det difor er viktig at den tilgjengelege kunnskapen kontinuerleg oppdaterast. Tilsette i ei fylkeskommune fortel at dei har prøvd å forbetre rettleiingsrolla si ved å fordele kommunane i fylket mellom saksbehandlarane. På denne måten skal kvar enkelt kommune ha ein spesifikk kontaktperson å forholde seg til i fylkeskommunen, og det skal verte lågare terskel for å ta kontakt.

Fleire av informantane, frå alle forvaltingsnivå, framhevar verdien av tydeleg og tidleg dialog og samarbeid som ei form for uformell rettleiing. Der det har vore tidleg og open kommunikasjon mellom kommunane og motsegnsmyndigheitene, rapporterast det om færre konflikhtar og ein meir effektiv prosess.

Det vert rapportert fleire konsekvensar av manglande rettleiing. Blant anna vert lengre planprosessar grunna uklare føringar og manglande forståing til dei ulike føringane nemnt som ei utfordring. Vi meiner at sjansen for konflikhtar aukar når motsegnene opplevast som uforutsigbare, uforståelege eller urettferdige. Dette kan igjen føre til dårlegare og meir konfliktfylt samarbeid i framtida.

Kommunane etterspør meir støtte for å sikre at dei ulike planane oppfylle krava frå motsegnsmyndigheitene. Ynskje om meir rettleiing frå kommunalt nivå handlar ikkje berre om kva nasjonale forventingar og nasjonale- og regionale interesser inneber. Det verker som kommunane er godt oppdatert på nasjonale- og regionale interesser, føringar og krav. Kommunalt tilsette uttrykkjer eit klart ynskje om meir rettleiing kring korleis desse interessene på best mogleg måte kan ivaretakast i dei kommunale planane i praksis. Medan motsegnsmyndigheitene påpeiker at det er ynskjeleg med betre rammar og retningslinjer for korleis motsegnene skal grunngjevast på best og tydelegast måte og følgast opp.

#### **4.3.1. Rettleiing – nøkkelen til betre planlegging? Drøfting og analyse**

Rettleiing er vanlegvis frivillig. I nokre samanhengar kan statsforvaltaren pålegge kommunane rettleiing, til dømes ved mekling, frå dei andre myndigheitene er det frivillig. Det kan gis som generell rettleiing til alle som ynskjer (skriftleg, munnleg, digitalt m.v.) eller som

individuell rettleiing til dei som etterspør. Det gis også mykje rettleiing gjennom dei ordinære oppgåvene, til dømes under høyring. Mange særleg mindre kommunar ynskjer meir rettleiing enn dei kan få, både frå statsforvaltar og fylkeskommunane (Angell 2021). Rettleiing i motsegnsarbeidet er avgjerande for å sikre gode planprosessar og for å unngå unødvendige konfliktar mellom aktørane. Utan rettleiing kan bruken av motsegner skape både usikkerheit og ineffektivitet, der kommunane kan ende opp med å bruke mykje tid på å navigere i komplekse krav og føringar utan tilstrekkeleg med støtte. I mange tilfelle går dette på kostnad av framdrifta i planprosessen, samtidig som det bidreg til frustrasjon hjå både private forslagsstillarar, kommunane og motsegnsmyndigheitene.

For kommunane, som er mottakar av motsegnene, handlar behovet ofte om å forstå kvifor ei motsegn er fremma og kva krav som stillast for å løyse motsegna. Manglande forståing, innsikt eller ressursar for å møte motsegna kan føre til forseinkingar, misforståingar og unødvendige kostnader, og ofte irritasjon, i planprosessen. Samtidig treng motsegnsmyndigheitene sjølv rettleiing for å sikre at motsegnene er så presise som mogleg, godt begrunna, og i tråd med lovverket. Uklarheiter frå motsegnsmyndigheitene si side kan bidra til frustrasjon og oppleving av urettferdigheit hjå kommunane.

Rettleiing er også med å styrke samarbeidet mellom dei ulike forvaltningsnivåa. Ein felles forståing av roller, regelverk og forventingar er med å redusere risiko for konflikt.

Vidare handlar ikkje behovet for rettleiing berre om rettleiing rundt motsegnspraksisen og arbeidet med motsegner. Det handlar også om få rettleiing tidleg så ein kan klargjere forventingar og styrke plankompetansen slik at kommunen kan på best mogleg måte sikre at planar vert utviklar i tråd med nasjonale og regionale føringar.

Rettleiing bør prioriterast som ein reiskap for å byggje bru mellom dei ulike interessene i planarbeidet. Eit døme er Vegdirektoratet som i 2022 gav ut rettleiaren Nasjonale interesser Statens vegvesen skal ivareta i arealplanlegginga og bruk av innsigelse (handbok V744). Dette er ein rettleiar som rettar seg i all hovudsak mot planforvaltarar i Statens vegvesen. Rettleiaren var tenkt som hjelpemiddel i saker kor det kunne vere nødvendig å fremme motsegn. Dette har vorte ein rettleiar som har vorte nyttig også for kommunane og andre aktørar som arbeider med planforslag som berørte Statens vegvesen sine interesser, og andre myndigheiter med ansvar og motsegnsmyndigheit i arealplanlegging. Vi ynskjer også å vise til rundskriva T-2/16<sup>6</sup> og H-2/14<sup>7</sup> som er nyttige rettleiarar i arbeidet med motsegner.

Vidare synleggjer informantane våre eit behov for meir detaljert rettleiing. Dei kommunalt tilsette er kjent med dei ulike rettleiarane og rundskriva, og uttrykkjer at desse ofte vert for overordna. Dei saknar meir praksisnær og konkret rettleiing om spesifikke tema. Til dømes fortel ein informant frå ei kommune at ein gjerne skulle sett korleis ei anna kommune løyste motsegn som omhandla parkering i sentrum.

---

<sup>6</sup> [Rundskriv T-2/16](#) Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis

<sup>7</sup> [Rundskriv H-2/14](#) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.



## 4.4. Høyring og motsegn

Når det ligg føre forslag til plan, kommuneplanen sin arealdel, kommunedelplan for areal eller reguleringsplan, skal planen sendast på høyring og leggast ut til offentleg ettersyn (jf. pbl., 2008, § 5-2). I kapittel to er det ei oversikt over myndigheiter som kan fremme motsegn til kommunale planar. Når ein plan vert sendt på høyring skal desse myndigheitene vurdere om dei nasjonale og regionale omsyn dei forvaltar er godt nok ivareteke i planen. I mange samanhengar er dei allereie godt kjent med at planen er under arbeid, gjennom dei førebuande stega som og er gjort reie for tidlegare i kapitelet og i kapittel to, med oppstartvarsel og regionalt planforum.

Fleire kommunalt tilsette har understreka at arbeidet med kommuneplanen sin arealdel er så komplekst og planen skal ta så breie omsyn at det nærast er forventa motsegn etter enda høyringsperiode. Dette er i samsvar med KOSTRA-tal som viser at gjennomsnittleg vert 83 prosent av alle arealdelar på høyring frå 2020 til 2023 møtt med motsegn. Fleire påpeiker vidare at det er så mange nasjonale omsyn som og kan vere motstridande at dei uansett ikkje vil greie å fange opp alt. Det vert også understreka at det ikkje alltid er like tydeleg, eller enkelt å vite, kva for nasjonale omsyn som skal prioriterast høgast.

Når myndigheitene skal sende svar på planen som er på høyring, vert det sendt skriftlege innspel. Dette kan vere generelle kommentarar, råd, anbefalingar og merknadar. I tillegg kan det fremmast motsegn. I nokre tilfelle er det også munnleg kontakt i løpet av høyringsperioden mellom ulike myndigheiter og kommunen for å løyse uklarheiter. Fleire kommunalt tilsette fremmer ynskjer om dialog i høyringsrunden, der dei får høve til å forklare betre korleis dei har tenkt, før ei myndigheit gir motsegn. Dette er ein måte å unngå motsegn ved ei eventuell misforståing.

### 4.4.1. Høyringsfristen

Fristen for å fremme utsegn til ein plan på høyring er minst seks veker. Høyringsfrist er eit tema som vekker interesse spesielt hjå kommunen og fylkeskommunen. Kommunalt tilsette uttrykkjer at det er sjeldan alle myndigheitene rekk fristen på seks veker, og at dette er noko dei tek omsyn til. Det vert ofte søkt om forlenga frist, og informantane frå kommune, fylkeskommune og statsforvaltar understrekar at i alle tilfelle vert fristen forlenga.

Både for korte og for lange fristar skape utfordringar på ulike nivå i forvaltinga. Frå fylkeskommunen handlar utfordringane kring høyringsfristen om interne saksbehandlingsfrister for politisk behandling. Når ei motsegn fremmast av fylkeskommunen skal det behandlast politisk før det vert sendt til kommunen. Dette beskriv samtlege informantar frå fylkeskommunen som ein tidskrevjande prosess. Når ei motsegn går utover det tekniske og tek ei meir overordna retning, vert avgjerslene ofte klarert på direktørnivå, til dømes i fylkesdirektørgruppa, kor fylkesdirektøren har siste ord før saka løftast opp til politisk nivå. Ofte er det utfordrande å få møteplanen for dei politiske møta til å passe med høyringsfristen kommunen har satt. Hovudsakeleg er det informantar frå fylkeskommunen som beskriv tidsfristen som kort og utfordrande. Likevel er det ingen av informantane som ynskjer at den skal forlengast. Det er stor semje om at fristen slik den er definert i dag i pbl. (2008) er ei nødvendighet for å få ynskja framgang i planarbeidet.



#### 4.4.2. Høyringsperioden

I åra 2020 til 2023 vart det til saman sendt 5715 kommunale planar (kommuneplanar sin arealdel, kommunedelplanar og reguleringsplanar) på høyring (KOSTRA-tabell 12987). 5363 av desse 5715 planane var reguleringsplanar. Kommunalt tilsette vi har intervjuva rapporterer at den store mengda reguleringsplanar som vert sendt på høyring kvart år kan vere utfordrande å handtere, spesielt i mindre kommunar med avgrensa ressursar. Kommunane opplev også eit press frå private forslagsstillarar som ynskjer rask framdrift i planarbeidet. Dette kan vere med å legge ytterlegare press på kapasiteten i planavdelinga.

Funn frå intervjuva tyder på at høyringsperioden er prega av mange planar, samt tidspress. Informantar frå fylkeskommune og statsforvaltaren framhevar at dei ser verdien av høyringsprosessen, men at manglande ressursar internt i organisasjonane skapar dei største utfordringane.

Informantar frå fylkeskommunen rapporterer om godt samarbeid med kommunane i høyringsperioden. Skulle det vere behov for stille spørsmål eller starte ein dialog med kommunen i høyringsperioden vert dette beskrive som problemfritt. Kommunalt tilsette fortel at dialog med statlege- og regionale myndigheiter undervegs har gitt dei moglegheit til å forklare kva dei meiner i tilfelle der myndigheitene har vore usikre.

#### 4.4.3. Når motsegna vert fremma – dialog og forhandling

35 prosent av alle arealplanar (kommune(del)planar og reguleringsplanar) sendt på høyring i perioden 2020 til 2023 vart møtt med motsegn. Fleire kommunalt tilsette påpeiker at ein del av desse motsegnene kunne ha vore unngått dersom statlege og regionale myndigheiter hadde vore meir aktive tidleg i planarbeidet. Spesielt i arbeidet med kommuneplanens arealdel uttrykkjer kommunalt tilsette eit stort behov for tidleg involvering av statlege og regionale myndigheiter, men også i heile prosessen. Når kommunen sender arealdelen på høyring, fortel dei at dei forventar motsegn. Dei vert overraska om det ikkje vert fremma motsegn til planen. KOSTRA-tale viser at i 2023 vart 66 arealdelar til kommuneplanen lagt ut på høyring, og 92 prosent av desse planane vart møtt med motsegn. Det er og vanleg med fleire motsegn til same plan, særleg ved kommuneplananes arealdel.

Tilsette hjå statsforvaltaren og fylkeskommunen fortel at talet på planar møtt med motsegn er med å reflektere over at mykje av planarbeidet ikkje i tilstrekkeleg grad tek høgde for nasjonale og regionale interesser. Det vert difor argumentert for at det er naudsynt at dei deltek i planprosessen og sikrar nasjonale og regionale interesser ved å fremme motsegn.

*«Det er den reiskapen vi har – mykje negativ fokus på motsegner. Veldig belasta sjølv om det ofte er ting som lar seg løyse».*

Sitat tilsett hjå statsforvaltar

Tal frå KOSTRA viser oss eit stort tal på planar lagt ut på høyring kvart år, og at omtrent 1/3 av planane vert møtt med motsegn. Informantar frå både kommune, fylkeskommune og statsforvaltaren er heilt klar i si tale når dei fortel at størsteparten av motsegnene som er fremma, vert løyst gjennom dialog og forhandling etter at motsegna er fremma. Berre ein liten del av planane går til mekling. Ein enda mindre del av planane møtt med motsegn vert sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet for endeleg avgjerse.

*«Av dei 28 motsegnene vart 20 løyst via dialog med motsegnsmyndigheitene».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

Ein kommunalt tilsett fortel at til kommunen sin arealdel vart det fremma 28 motsegner, og at 20 av desse vart løyst ved dialog i fyrste runde. Vidare vart enda fleir løyst, før ein satt igjen med eit fåtal som gjekk vidare til mekling. Gjennom mekling vart alle motsegner løyst.

I eit fylke vart det sendt til saman 183 planar (både kommune(del)planar og reguleringsplanar) på høyring i 2023. Ved 81 av desse planane vart det fremma motsegn. Av desse 81 planane som var møtt med motsegner, vart 75 av dei løyst gjennom dialog og forhandling og seks gjekk til mekling. Ingen vart sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet for endeleg avgjersle.

*«Det aller meste løyast lokalt. Kven gir seg? I dei aller fleste tilfelle imøtekjem kommunen dei fleste motsegner».*

Sitat tilsett hjå statsforvaltar

Informantar frå kommune, fylkeskommune og statsforvaltaren er einige i at utfallet etter dialog og forhandling som oftast er at kommunen gjer endringar i planen, eller eit kompromiss der begge partar gir og tar. I motsegnssaker som er av ein teknisk karakter, har den naturlege løysinga ofte vore at kommunen gjer endringar i planen. Fleire tilsette hjå statsforvaltar og ein administrativt tilsett i ein kommune fortel at i dei meir prinsipielle sakane kan det vere sterk lokalpolitisk vilje bak nokre av avgjerslene som er gjort i planen, og at dialog og forhandling ikkje alltid ber fram.

I prosjektet har vi i liten grad fått informasjon om det er utbreitt å lage “strategiske planar”, på ein slik måte at det vert foreslått større tiltak enn det initiativtakar har tenkt, slik at ein legg inn “forhandlingsrom” for å få eit sluttresultat ein i utgangspunktet ynskja. Dersom slike omsyn er teke kan det også gjere det vanskelegare å vere tydeleg ved oppstart.

#### 4.4.4. Samordning av motsegner

Informantar frå statsforvaltaren peikar på at opplegget for samordning har gitt dei ei betre oversikt over statlege motsegner og gjort det lettare for dei å identifisere overlappende eller motstridande interesser mellom statlege myndigheiter. Blant fleire informantar frå statsforvaltaren vert opplegget beskrive som eit positivt bidrag til å styrke rolla deira som koordinator, og at samhandlinga har betra seg.

*«Tilbakemeldingane frå staten har vorte eksepsjonelt mykje betre. Meir merksemd på kva heimel statlege myndigheiter har til motsegner, dette har endra seg. Vi har også gjennom ordninga drevet med opplæring av andre statsetatar».*

Sitat tilsett hjå statsforvaltar

I eit fylke gjennomførte statsforvaltaren opplæring av andre statlege myndigheiter i lovverk og praksis knytt til bruk av motsegn. Tilsette hjå statsforvalteren som tok del i dette, meinte at dette var eit svært positivt grep, og at andre statlege myndigheiter i ettertid har vore meir konsekvent i sin bruk av motsegn.

Hjå andre statsforvaltarar verkar det ikkje som om samordninga har vore like vellukka, og tilsette hjå ein statsforvaltar meiner det er lite endring anna enn at dei no sender alle motsegnene i eit samla brev.

Kommunane opplev i liten grad dette som ei reell samordning, og i mange tilfelle får dei motsegna tilsendt både frå motsegnsmyndigheitar som fremmar motsegna, og i eitt samordna brev frå statsforvaltaren.

*«Sjølv om kommunane får eit samordna brev, oppfattar ikkje kommunane at staten er samordna».*

Sitat tilsett hjå statsforvaltar

*«Samordninga som er no er berre tull. Berre klipp og lim, betyr ingenting»*

Sitat administrativt tilsett i kommune

#### 4.4.5. Avskjering

Intervju med tilsette hjå statsforvaltaren, samt årsrapportar frå statsforvaltaren, viser at avskjering av statlege motsegner sjeldan vert teke i bruk. Avskjering inneber at statsforvaltar ikkje vil sende ei motsegn vidare til kommunen. Dette må vere grunna i at motsegnsmyndigheita som fremma motsegna ikkje har juridisk grunnlag til å fremme ho, eller at lokale interesser er viktigare enn dei interessa motsegnsmyndigheita fremma.

Sjølv om det kan vere juridisk grunnlag for å avskjere ei motsegn som ikkje er knytt til nasjonale eller regionale interesser, eller som ikkje er av vesentleg betydning for saksområde, viser våre funn at avskjering er uvanleg.

Tilsette hjå statsforvaltar fortel at i dei fleste plansaker har ulike statlege aktørar ikkje overlappende interesser, og at det berre er i sjeldne tilfelle og innan nokre få tema at dei har det. Vidare rapporterer tilsette hjå statsforvaltaren som har gjennomført ei avskjering at dette kan vere ein krevjande prosess.

#### 4.4.6. Tekniske og prinsipielle motsegner

I fleire intervju, frå ulike forvaltningsnivå, skil informantane ofte mellom «tekniske» og «prinsipielle» motsegner.

Fleire forklarar at tekniske motsegner gjeld spesifikke, praktiske forhold i ein plan, som til dømes krav til rekkefølgeføresegnene, tekniske standarar, eller detaljar som sikrar at planen er gjennomførleg i tråd med eksisterande lovverk og retningslinjer. Til dømes at flaumfare og rasfare må kartleggast betre. Ofte er dette motsegner som løysast gjennom dialog og før eventuell mekling, og er relativt enkelt å innarbeide i planen. Ein informant frå ein fylkeskommune forklarar at slike motsegner vert underskrive av fylkesdirektøren. Dette praktiserast ulikt frå fylke til fylke.

På den andre sida står prinsipielle motsegner, som vert fremma når det er grunnleggjande usemje om overordna omsyn, til dømes miljøvern, samfunnssikkerheit eller større strategiske prioriteringar. Prinsipielle motsegner går ofte utover det reint tekniske og gjeld spørsmål med betydning for lokal, regional eller nasjonal politikk. Til dømes, skal fylkeskommunen fremme motsegn innanfor slike tema krev det vanlegvis politisk behandling. Informantar frå statsforvaltaren fortel at dei meir prinsipielle motsegna vanlegvis

er vanskelegast å løyse. Nokre gonger kan dei løysast ved å bringe fram eit betre avgjerslegrunnlag innanfor eit tema, eller ved å ta eit omstridt areal ut av planen.

*«Prinsipielle motsegner er noko heilt anna enn tekniske motsegner. Dumt at dei reknar dette likt i KOSTRA».*

Sitat administrativt tilsett i fylkeskommune

Det vert også framheva at ei motsegnssak kan starte som ei teknisk motsegn, men utvikle seg til ei prinsipiell konflikt. Hjå fylkeskommunen vil dette krevje ei anna type fullmakt, og vere meir tidskrevjande då ein må innoom fleire administrative og politiske nivå i fylkeskommunen.

#### 4.4.7. Jaget etter få motsegner

Det har i lang tid vore tydelege signal frå regjeringshald om å redusere talet på motsegner. Tidlegare rapportar som omhandlar motsegner og/ eller motsegnsinstituttet (Riksrevisjonen 2018, Asplan Viak 2014, Buanes, Nyseth og Nylund 2016) bekreftar dette. I fleire intervju med tilsette i ulike motsegnsmyndigheiter vert det formidla at dette har vorte opplevd som ein sterk og klar styringsinstruks.

Fleire tilsette hjå statsforvaltar og fylkeskommunen fortel at dei føler eit press på å få talet på motsegner ned, samtidig som lista over tematikk der det gis grunnlag for motsegner aukar. Dette er ei utfordring ved motsegnsinstituttet som mange av informantane peiker på.

*«Tal lyg. Det er lite vits å jage reduksjon av motsegner»*

Sitat tilsett hjå statsforvaltaren

Tilsette hjå statsforvaltar og fylkeskommune er svært klar på at dei ikkje ynskjer eit fokus på talet på motsegner, eller å redusere talet på motsegner. Redusering av motsegner vert beskrive som eit lite fordelaktig mål i seg sjølv.

Fleire beskriv fokuset på denne reduksjonen som demotiverande og forstyrrande. Dei er oppteken av at det er nasjonale interesser som skal takast omsyn til og at det er det viktigaste.

Fleirtalet av informantane, uavhengig av forvaltingsnivå, påpeiker at det er eit press frå regjeringa om å redusere talet på motsegn. Samstundes påpeiker fleire at det ingen av dei som ynskjer å fremje motsegn dei ikkje opplev som naudsynt. Ved eit høve argumenterer ein informantar hjå statsforvaltaren med at for dei er motsegn ofte berre ei formell oversending om kva kommunar må hugse på i planarbeidet. Same informant påpeiker at fremming av motsegn er verken problematisk eller konfliktfylt då størsteparten av motsegnene vert løyst ved dialog eller forhandling før ei potensiell mekling.

#### 4.4.8. Kva høyring- og motsegnsprosessen kan fortelje oss – drøfting og analyse

Høyrings- og motsegnsprosessen viser tydeleg korleis kommunalt sjølvstyre møter nasjonale og regionale omsyn, noko som ofte kan føre til spenningar, men også samarbeid og løysingar. Korleis statlege, regionale og lokale myndigheiter, samt private forslagsstillarar, samhandlar, forhandlar og løyser konfliktar er med å vise kor viktig og interessant høyrings- og motsegnsprosessen er.

At det i løpet av fire år, frå 2020 til 2023, vart sendt til saman 5715 kommune(del)planar og reguleringsplanar på høyring i Noreg, viser tydeleg kor omfattande det kommunale planarbeidet er. Talet på planar er med å understreke kor viktig planlegging er som reiskap for å styre lokal utvikling, samtidig som det belyser arbeidsbyrda for kommunane og sektormyndigheitene som deltek i planprosessane.

Informantar frå kommunane har uttrykt at det ikkje alltid er klart kva nasjonale og regionale omsyn som skal prioriterast høgast. Dette kan vere med å skape ei usikkerheit som har konsekvensar for planarbeidet. Blant anna kan det verte gjort skjønsmessige vurderingar som ikkje i tilstrekkeleg grad tek omsyn til nasjonale og regionale omsyn.

Det kan og vere at den som initierer planen gjer strategiske val og til dømes legg inn "forhandlingrom", med håp om at endeleg plan blir meir i tråd med opprinnelig ynskjer, der initiativtakar veit at planen utfordrar nasjonale omsyn. Det kan skje til dømes når eit utbyggingsområde skal planleggast, at initiativtakar foreslår eit større område enn dei opprinnelig har tenkt, for å ha nåke å forhandla om. Eit anna strategisk val var at ein kommune laga arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel som utfordra dei nasjonale føringane om bygging i strandsonen. Det er kun arealdelen det kan gis motsegn til, og ved å legge slike lokale føringar i samfunnsdelen unngikk dei motsegn. Då kommuneplanens arealdel skulle behandles viste dei til dei overordna føringane i samfunnsplanen, og kommunens informantar meinte det styrka kommunens posisjon når dei fekk motsegn og skulle mekla om saka (Angell, Bråtå & Aarsæther 2021).

For at høyringsfristen til kommunale arealplanar skal fungere i praksis må det frå begge sider i prosessen visast både fleksibilitet og samarbeid. Ein kjem ikkje utanom at auka ressursar til dei ulike motsegnsmyndigheitene kan bidra til meir effektiv behandling av plansaker innafor den opphævelege fristen.

Alle informantar ser verdien og nytta av motsegn. Det er ein reiskap fagmyndigheitene har for å sikre at dei nasjonale og regionale omsyna vert ivareteke i kommunale planar, det kan sjåast på som ei kvalitetssikring av planane.

Samordninga av motsegn som statsforvaltaren gjer verker å primært å ha ei praktisk betydning i fleire av fylka. Statsforvaltaren sender eit samla brev til kommunane, og slik vi forstod informantane, er det stort sett «klipp og lim», der dei ulike motsegnene frå andre myndigheiter har vorte «klipt, limt og samla» i eit dokument. Kommunane får også vanlegvis kopi av breva frå fagmyndigheitene samstundes som brevet sendes statsforvaltaren. Det vert forklart frå statsforvaltar si side at dei fleste myndigheitene har avgrensa ansvarsområde, og at det då er det vanskelege for statsforvaltar å overprøve deira faglege skjønn.

#### 4.4.9. Mangfaldet av motsegner – drøfting og analyse

Om vi berre tek utgangspunkt i dei kvantitative kjeldene for motsegner (KOSTRA) gir dette oss begrensa informasjon om det rike mangfaldet av motsegner. Gjennom intervjuar har vi fått kjennskap om at dei som jobbar med planlegging til dagleg skil mellom det som vert beskrive som tekniske og prinsipielle motsegner. Likevel sit vi igjen med eit inntrykk av at skiljet mellom tekniske og prinsipielle motsegner ikkje alltid er like klart. Til dømes kan ei teknisk motsegn få prinsipielle konsekvensar og gå frå å vere teknisk til prinsipiell dersom ho ikkje vert løyst. Dette gjer det utfordrande å setje desse motsegnene i separate kategoriar i ein rapporteringssamanheng som KOSTRA, der nyansane ikkje kjem fram.

Det har lenge vore eit mål om færre motsegner frå regjeringa side. På den eine sida ynskjer regjeringa å redusere talet på motsegner for å oppnå meir smidige og effektive planprosessar, medan det på den andre sida vert gitt stadig fleire nasjonale føringar som motsegnsmyndigheitene skal ivareta. Dette speglar spenninga i motsegnsinstituttet. Det er fleire nyansar i spørsmålet om å redusere talet på motsegner som gjer det til ei kompleks og til tider kontroversiell problemstilling.

#### 4.4.10. Reduksjon av motsegner – drøfting og analyse

Fordelar ved å redusere tal på motsegner handlar primært om effektivisering og kostnadsreduksjon. Når forslag til planar møter færre motsegner, sparer ein både tid og ressursar. Utfordringa ved å redusere talet på motsegner ligg i at motsegnene er ein del av prosessen med å ivareta nasjonale- og regionale interesser som elles kunne vorte oversett. Motsegnene fungerer som ein viktig kontroll for å sikre at lokale planar ikkje går på kostand av andre, og til tider større, samfunnsverdiar. Til dømes naturmangfald, dyrka jord, kulturminne, friluftsområde og klimatilpassing. I mange tilfelle kan ei motsegn vere nødvendig for å unngå langsiktige eller irreversible konsekvensar, og redusert bruk av motsegner kan føre til at slike omsyn vert nedprioritert. Dette illustrer eit viktig poeng: fokus på å redusere talet på motsegner kan vere med å undergrave motsegnsordringa sitt formål som er å ivareta viktige regionale og nasjonale interesse i arealforvaltninga.

Det verkar ikkje å ha vore eit eksplisitt politisk mål om at færre motsegner skal stå høgre enn dei nasjonale interessene som motsegnene skal beskytte og svekke kvaliteten av planane. Likevel kan signala om færre motsegner opplevast som overordna i kvardagen til dei som jobbar med planlegging, særleg når dette vert kombinert med ei aukande arbeidsmengde og ressursmangel hjå mange av motsegnsmyndigheitene.

### 4.5. Når partane møtast - mekling

Alle vi har intervjuet av tilsette hjå statsforvaltarane, fylkeskommunane, private forslagsstillarar og kommunar beskriv meklingsprosessane dei har teke del i som gode og konstruktive, sjølv dei gongane mekling ikkje har ført fram.

I fleire statsforvaltarembete er det statsforvaltaren som leiar meklinga, i nokre er det assisterande statsforvaltar. Dei personlege eigenskapane til meklingsleiaren betyr noko for resultatene av meklinga. I fleire intervju vert det understreka at statsforvaltaren er flink til å skape forståing for sitt syn og til å forklare kvifor ei motsegn vert halde fast ved. Berre ein av informantane peika på at statsforvaltar fungerte mest som møteleiar, og ikkje meklar. Då sto fagavdelinga hjå statsforvaltaren på sitt syn, og det var mykje frustrasjon frå tiltakshavar si side som opplevde å ikkje nå igjennom med sine argument. Dei opplevde til dømes at det var uklårheit i korleis nye verkemidlar, slik som kompensasjon for nedbygging av areal, kunne nyttast. Eit anna døme er usemje mellom kommune og statleg myndigheiter om detaljeringsgraden i motsegna treff med plan-nivået. Kor detaljert eller overordna kan motsegna vere til dei ulike plantypene? Dette kan både sjåast på som prinsipielle spørsmål eller som praktiske spørsmål, og kan vere vanskeleg å løyse.

Til mekling møter kommunane med politisk- og administrativ leiing. Informantar rapporterer at frå fylkeskommunen er det dei med nødvendig planfagleg kompetanse som møter samt frå leiinga. For både kommunar og fylkeskommunar er det ei politisk avgjersle om ein plan med motsegn skal sendes til mekling. Plansaker som kjem til mekling kan og vere saker der



statsforvaltaren og kommunen er usamd. Nokon informantar peiker på at statsforvaltaren då får ei dobbeltrolle, både som meklar og som myndigheit som gir motsegn, sjå kapittel 2.

Dei fleste motsegner løysast gjennom dialog, før mekling. Dei motsegna som kjem til mekling, er dei planane det ikkje er greidd å oppnå semje om. Då må dei som har sendt planen på høyring og myndigheita som har fremma motsegna møtast til mekling. Ein informant var tydeleg på at partane må ha noko å mekle om, og at det må vere reelle diskusjonar om potensielle løysingar. Det kan sjå vanskeleg ut når frontane står steilt mot kvarandre, då det kan enten vere store prinsipielle saker, bitte små saker eller noko i mellom. Partane kan verte einig ved at ein part gir seg, kompromiss der begge partar får noko gjennomslag eller at partane fortsatt er usamd, og då sendes saken til departementet for endeleg avgjerd. I nokre planar med fleire motsegn vert desse sett i samanheng. Då kan motsegner løysast ved at kvar av partane får kvar sine gjennomslag, slik at summen gjer at partane er tilstrekkeleg nøgd. Fleire informantar peiker på at det oftast er kommunane som må gje etter, men langt frå alltid.

Ein informant som er tiltakshavar reflekterer rundt dette med mekling og seier at dialogen i meklingsinstituttet er nyttig for å kunne forstå kvarandre. Informanten meiner at saka kunne vore løyst tidlegare dersom dei hadde fått lagt fram si ekstremt kompliserte sak med mange faglege tema som var viktig for å få heilskapen, for statsforvaltaren tidlegare.

Mange av informantane peikar på at dei fleste sakane som kjem til mekling løysast under mekling. Kva gjer ein om ein framleis ikkje vert einige, sjølv ikkje etter dialog, regionalt planforum, meir dialog og til slutt mekling? Dersom semje ikkje vert oppnådd, vert saken sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet. Informantar blant tilsette hjå statsforvaltarane, fylkeskommunane, kommunar og private forslagsstillarar er samstemde om at dei ikkje ynskjer å sende sakar til departementet. Dei fleste påpeiker at dei er villig til å strekke seg langt for å finne ei løysing for å unngå å sende saka vidare. Berre unntaksvis sendast saker til Kommunal- og distriktsdepartementet til endeleg avgjersle.

I kapittel 2 står det nærare om at kommunen fyrst skal oppsummera ei "mislykka mekling", og sende det over til statsforvaltaren som i neste steg sender saka til Kommunal- og distriktsdepartementet. Når ei sak sendast til departementet gir statsforvaltaren stort sett ei anbefaling til løysing. I intervjuet kjem det fram døme på at statsforvaltaren har anbefalt departementet å støtte kommunane sitt syn, sjølv om det var statsforvaltarembetet som gav motsegn til planen. Den lange saksbehandlingstida i departementet er eit argument som ofte er brukt, særleg frå tilsette i kommunane, for å unngå å sende saker dit. Ein informant peiker på at kommunane må etterleve tidsfristane i plan- og bygningslova og forvaltningslova, og er undrande til at det kan ta så lang tid i departementet. For planar som sendast til departementet for endeleg avgjersle finn vi døme på at stridstema vert teke ut av planen, og at desse områda eller føresegnene som motsegna knyt seg til, er utan rettsverknad fram til planen er behandla i departementet. Slike grep gjer kommunar for å unngå at heile planprosessen skal stoppe opp mens dei ventar på departementet si avgjerd.

I fleire tilfelle vert 'obligatorisk mekling' teke opp som tema. Det er fleire hjå statsforvaltaren, fylkeskommune og kommune som ynskjer å diskutere om ein kan sende motsegner til departementet utan å gjennomføre mekling fyrst. Nokre har gjort dette i høver der kommunen absolutt ikkje har ynskja mekling.



#### 4.5.1. Mekling løyser usemje - analyse og drøfting

Det er tydeleg trakt-forma reiskapar som nyttast i kommunikasjonen mellom kommunar og andre myndigheiter, i arbeidet med arealdisponeringar som kommunane har ansvar for. I dei innleiande fasane gir ulike statlege myndigheiter og fylkeskommunane *tilbakemeldingar* om kva og korleis nasjonale og viktige regionale omsyn skal varetakast. I høyringsrunden er *innspel og motsegn* reiskap. Etter dette er det vanlegvis *dialog* om korleis desse innspela skal løysast. *Mekling* er den siste reiskapen partane regionalt kan nytte for å løyse dei usemjene som då står igjen. Etter kvart som prosessane går føre seg, vert det færre og færre saker partane ikkje har vorte samd om, dermed vert talet på saker som kjem til mekling langt færre enn talet på motsegn. Usemje ryddast av vegen i løpet av prosessen.

Som nemnt tidlegare i kapitlet kom det fram i intervjua at det varierer om det er statsforvaltaren sjølv eller om det er assisterande statsforvaltar som står for meklinga. Statsforvaltaren sitt grunnsyn kan vere med å påverke dei forslaga som leggst fram under mekling, og kva for løysing meklinga endar opp med. Utøving av skjønn er sentralt og det kan påverke kva for nasjonale omsyn som vektast sterkast og korleis nasjonale og lokale omsyn vektast opp mot kvarandre. Her må statsforvaltaren vere ein "balansekunstnar" (Flo 2014). Også under mekling skjer det dialog, og misforståingar ryddast av vegen. Det tyder på at dialogen i forkant av meklinga ikkje alltid er tilstrekkeleg eller god nok. Det kan virke slik at nokre myndigheiter er meir opptatt av dialog før meklingar, for å unngå mekling, mens andre myndigheiter ser på mekling som eit dialogforum og moglegheit til å verte samd, og ikkje som noko som ein bør unngå. Det har ikkje i dette prosjektet vore rom får å studere akkurat dette meir inngående.

I nokre tilfelle er mekling eit forventa utfall av ei motsegn. Dette skjer når usemja mellom kommunen og motsegnsmyndigheitene er betydeleg, og det er klare motstridande interesser. Meklaren kan bidra til å opne opp dialogen, gi rom for gjensidige justeringar og sikre ei løysning som balanserer lokale behov med nasjonale- og/ eller regionale omsyn og interesser, slik at løysinga kan akseptast frå begge partane. For at mekling skal ha ein funksjon må partane ha vilje til å finne løysing. Informantane forklarar at det ofte er vilje til å finne løysing. Berre eit fåtal motsegn som kjem til mekling, går vidare til departementet. Slik ryddast usemje stegvis av vegen.

I saker der statsforvaltaren får saker der dei sjølv har fremma motsegn til ein plan, vil dei få ei todelt rolle, både som motsegn-myndigheit og som meklar. Det kan i nokre høve opplevast som ei dobbeltrolle, både om statsforvaltar støttar motsegn frå sine fagfolk eller om den ikkje gjer det. Gjennom intervjua fekk vi inntrykk av at dette mest av alt er eit meir prinsipielt spørsmål, og tematikken har ikkje vore særleg aktualisert i døma vi har studert. Generelt har informantane heller signalisert at det er eit sterkt ynskje om å unngå at planar sendast til departementet, og difor jobbar hardt for at meklinga skal føre fram. Samstundes er det og døme på at partane ynskjer at departementet skal ta stilling til eit fastlåst døme eller ei prinsipiell sak, der det er interessemotsetnad.

Eit anna punkt er korleis store og komplekse regulerings saker frå private forslagsstillarar skal handterast. Desse er komplekse og kompliserte både for den aktuelle kommunen og for statlege og regionale myndigheiter. Bør privat tiltakshavar i slike komplekse saker i større grad få moglegheit til å legge fram saka si for andre myndigheiter tidleg i prosessen? I så fall, korleis bør avgrensinga vere når det kjem til for kva slags reguleringsplanar som skal få moglegheit til å presentere si sak. Er det etter størrelse på arealet dei ynskjer å bruke, korleis arealet skal brukast eller andre omsyn?

## 4.6. Ulike tolkingar av nasjonale- og regionale interesser og lokale omsyn

### 4.6.1. Nasjonale interesser utvidast stadig

Nasjonale forventningar<sup>8</sup> viser nettopp kva staten forventar i planlegginga frå kommunane (og fylka). Totalt er det utdjupa 72 slike forventningar, innanfor fem tema;

- samordning og samarbeid (kapittel 2, med 18 forventningar)
- trygge og inkluderande lokalsamfunn (kapittel 3 med 12 forventningar)
- velferd og verdiskaping (kapittel 4 med 14 forventningar)
- klima, natur og miljø (kapittel 5 med 18 forventningar)
- samfunnstryggleik og beredskap (kapittel 6 med 10 forventningar)

Fleire informantar peika på at desse forventningane er altomfattande og så vidt generelle at dei ikkje gir klare nok føringar for kva som skal prioriterast, og at dei i nokre tilfelle kan virke motstridande.

Det er konkretisert kva motsegnpraksisen på miljøområdet skal vere, gjennom Rundskriv T-2/16.<sup>9</sup> Tema som kan gi grunnlag for motsegn er støy, luftkvalitet, ureina grunn, klima, klimatilpassing, naturmangfald, vassmiljøkvalitet, kulturminne og kulturmiljø, kulturhistoriske verdiar og naturmangfaldverdiar knytt til landskap, friluftsliv, strandsone og verna vassdrag. Universell utforming, vern av strandsone, jordvern, naturmangfald, samfunnssikkerheit og kulturminne er døme på omsyn som over tid har vore prioritert frå nasjonale myndigheiter. Fleire informantar uttrykk at desse omsyna no vanlegvis er ivareteke i planane. Vern av myr er ein nyare tematikk som fyrst er kome inn dei siste åra. Det krev kompetanse for å vurdere kva slags myr det er snakk om og kor sterk vern den bør ha. Også meir heilskapleg nedbygging av natur har hatt meir fokus det siste. Fleire informantar peika på at dei nasjonale omsyna stadig grip om seg, og at det er komplekse tematikkar som skal handterast.

Også når ulike myndigheiter gir motsegn og innspel opplev kommunar at det kan vere motstrid, og at det ikkje er klart kva som skal prioriterast. Eit døme er at ein kommune hadde i sin arealdel synleggjort kor vassleidninga skulle gå. Då gav beredskapsmyndigheitene innspel om at det måtte ikkje vere opent i kartet av sikkerheitsomsyn. Då nabokommunen tok lærdom av dette og ikkje viste fram vassleidninga fekk dei innspel frå dei regionale vassmyndigheitene at den måtte synleggjerast for å unngå at nokon bygde over. Begge hadde viktige og gode argument, men innspela var heilt motstridande. Dei fant ei praktisk løysing ved at arealet der vassleidninga var lagt vart bandlagt, men det står ikkje i kartet at det er vassleidning.

Slik opplev kommunar at ulike myndigheiter gir heilt motstridande innspel og også motsegn. I tillegg er det variasjonar mellom ulike fylke. Informantar frå både kommunar og store utbyggjarar seier at statlege myndigheit i eit fylke kan vektlegge annleis enn den same myndigheita i eit anna fylke. Også dei ulike statsforvaltarembeta kan vurdere liknande saker

---

<sup>8</sup> [Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2023–2027](#)

<sup>9</sup> [Nasjonale og vesentlege regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis - regjeringen.no](#)

ulikt. Det opplev kommunar som vanskeleg, og private forslagsstillarar som utbyggjarar, opplev det særleg uforståeleg. Ein informant peikar på at det er uheldig forvaltningspraksis når statsforvaltar i eit fylke gir motsegn på ein sak som ein annan statsforvaltar ikkje gjer motsegn.

I tillegg kan det vere regionale prioriteringar, gjort av fylkeskommunar (til dømes i regionale planer) som gjer at spørsmål vektast ulikt mellom fylker.

I to av planprosjekta vi har undersøkt meir inngåande fortel utbyggjar korleis dei har arbeidet med særlege miljø- og naturfaglege tema. I eit døme ved ein ny vegtrase, der laga utbyggjar ei eiga vurdering av belastinga for eit verna vassdrag. Utbyggjar meiner det var ein døropnar for planprosjektet, fordi då såg statsforvaltaren at dei tok naturmangfald på alvor. I eit anna døme, der utbyggjar ønska eit stort næringsområde, hyra dei anerkjente forskarar for å kartleggja området, nettopp for at kunnskapen dei då fekk skulle gi legitimitet. Begge desse er døme på at seriøse utbyggjarar tar på alvor naturinteressane som deira store utbyggingar kan påverke. I det siste døme meinte utbyggjar at statsforvaltaren var lite interessert i å gi dei moglegheit til å legge fram saka si. Utbyggjar meinte at i ei så stor og kompleks sak kunne det hjelpe for å gi heilskapen i plansaka, og at det kunne ha løyst mange spørsmål mykje raskare.

#### 4.6.2. Strengare og fleire krav – lengre og meir krevjande prosessar

Auka føringar og krav til kommunal planlegging har gjort planprosessane meir omfattande, komplekse og krevjande. Betre dokumentasjon og utgreiingar, til dømes konsekvensutgreiingar og ROS-analysar gjer at planprosessane også tek lengre tid. Kommunane må balansere lokale behov med nasjonale og regionale interesser, og det kan føre til fleire rundar med justeringar. Informantar blant tilsette hjå statsforvaltar, fylkeskommunar og kommunar fortel at dette førar til betre kvalitet i planarbeidet, men at det samtidig utfordrar kommunane sin kapasitet og kompetanse. Fleire melder at desse auka krava er ein hovudårsak til forseinkingar i planprosessar og utviklingsprosjekt.

*«Mange er lokalpolitisk engasjert for å utvikle kommunen – mykje av dette er grunnlaget for det politiske engasjementet. Så møter ein byråkratiet sin Berlinmur og det vert vanskeleg å gjere noko lokalt».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

#### 4.6.3. Kommuneplanens arealdel – eit ugjerleg monster?

I intervju med administrativt tilsette i kommunen vert diskusjonen rundt aukande krav til kommunal planlegging eit gjentakande tema. Fleire uttaler at planprosessen til kommuneplanens arealdel i deira kommune har vore krevjande, nesten for krevjande då den tar fleire år å utarbeide og få vedteke.

I eit intervju med ei kommune vert kommuneplanens arealdel beskrive som eit «ugjerleg monster». Det vert vidare beskrive som ein uhandterleg og langvarig planprosess som ofte tar opptil fleire år.

*«Planprosessar tar lang tid – vår prosess starta i 2020. Vi har hatt kommuneplanen sin arealdel på høyring i 2024».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

Tre av kommuneplanleggjarane som vi intervjuar fortel om krav til kommuneplan-prosessen som endrar seg undervegs fordi prosessen tek så lang tid. Dei meiner (nye) tema som kjem inn krev fokus, og at dei gradvis vert innarbeidd. Til dømes er tema som universell utforming, folkehelse og naturmangfald gradvis innarbeida. Det vert likevel uttrykt frustrasjon over å ikkje greie å vere godt nok oppdatert og å halde følgje med dei kontinuerlege endringane i forventninga til kva planlegging skal løysa. Ein kommunalt tilsett fortel at dei baserte konsekvensutgreiingane på tidlegare nasjonale forventingar, men då planen skulle på høyring, hang ein allereie etter.

Fleire kommuneinformantar fortel frustrert om presset om å gjere prioriteringar i den overordna kommuneplanen, men samstundes kjem det innspel og i nokre tilfelle også motsegn som krev eit heilt anna detaljnivå.

*«Det er vanskeleg å få styring på prosjektet. Det vert så massivt. Konsekvensutgreiing tar veldig lang tid. Vi har sete i månadsvis med konsekvensutgreiing på bitte små ting. Det er noko med lovverket her som er vanskeleg å forhalde seg til».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

#### 4.6.4. Vellykka prosess – som dei ikkje vil gjere igjen

Tilsette hjå statleg vegforvaltar og annan informant involvert i prosjektet fortel at frå ein av planprosessane sine vart det til saman fem høyringar over fem år. Dette vert omtalt som ein vellukka prosess med tanke på medverknad, då svært mange har vorte høyrte. Samtidig rapporterer dei at dei ikkje ville gått fram på same måte igjen, då prosessen tok lang tid (gjekk over fem år) og var svært krevjande. Dei var også bekymra for at det var utmattande både for innbyggjarane og myndigheiter å vere med på fem høyringar. I denne planprosessen var ulike myndigheiter djupt involvert og det var nytt, både statsforvaltar og fylkeskommune var aktivt med gjennom heile prosessen i eit eige samarbeidsforum (sjå over) og våre informantar var svært positive til organisering av prosessen. Då planen var klar vart vegprosjektet utsett, og det er ikkje tidfesta når den skal byggjast.

#### 4.6.5. Regionale omsyn

Tilsette i kommunar og fylkeskommunar fortel også at regional planføresegn, til dømes regional planføresegn for handel, har fått større fokus. Fleire plansaker der parkering har

*«Vi gjekk ganske langt i å godta strengare reguleringsføresegner, og fleire utgreiingar, for å svare ut innsigelsane».*

Sitat privat forslagsstillar

vore grunnlag for motsegner i ulike kommune(del)planar, med heimel i regional planføresegn for handel eller kjøpesenter, vert no løyst lenge før mekling. Ein ser at ein anna kommune har tapt i liknande sak som har vorte avgjort i departementet. Her har ein lært av tidlegare motsegnssaker. Kommunar tek ikkje kampen på nytt når ein ser avgjersla til departementet der departementet er tru til regional planføresegn.

#### 4.6.6. Konflikter mellom nasjonale og lokale interesser – drøfting og analyse

Det oppstår ofte usemje om korleis areal skal forvaltast og utviklast. Ofte ser lokale aktørar annleis enn nasjonale eller regionale aktørar og interesser på korleis areal skal nyttast. Motsegnsinstituttet er laga for å sikre at begge syn skal vektleggast.

Typiske tema for motsegn har lenge omfatta nedbygging av matjord, natur- og miljøvern, samfunnssikkerheit, kulturminnevern, infrastruktur og bustadbygging. Omsyn til biologisk mangfald og bevaring av friluftsområde kan stå i motsetning til ynskjer om utbygging og økonomisk vekst frå ein kommune eller private forslagsstillarar, mens omsyn til klima og samfunnssikkerheit stiller strenge krav til plassering av ny utbygging i utsette områder. Til dømes betre skred- og flaumsonekartlegging der ein også tek omsyn til forventta framtidig klima vil truleg redusere skadar ved skred- og flaumhendingar. I intervjuar fortel informantane om korleis fleire tema i stor grad ivaretakast i planlegginga, fordi det er tema som har vore på dagsorden over lengre tid, det gjeld til dømes utbygging i strandsona og universell utforming. Jordvern og nedbygging av landbruksjord har i dag stor fokus. Nedbygging av natur generelt og naturmangfald, og særleg myr, seglar opp som stadig viktigare. Lokalt kan ein ha same interesser som dei nasjonale interessene skal vareta. Til dømes ynskjer ein heller ikkje lokalt å bygge i skredutsette områder. Når summen av dei nasjonale omsyna veks, vert det mindre rom til lokalt sjølvstyre.

*«Når kommuneøkonomien er pressa – gjer ein mykje for å få folk til å busette seg. Det er eit enkelt reknestykke – har ein utfordringar med å drifte skule og sjukeheim er ein politisk villig til å sei ja til mykje for å få dekke basisbehova».*

Sitat administrativt tilsett i kommune

Mange av dei prinsipielle motsegnssaker handlar om avveging mellom lokale behov og overordna samfunnsinteresser. Her kan det også ligge politiske motsetnader. Det lokale politiske fleirtalet kan ynskje å bygge ut områder dei veit har verdiar av nasjonale eller regionale interesse. Motsegnsmyndigheitene si rolle er å sikre at nasjonale- og regionale interesser og omsyn vert ivareteke, sjølv når det betyr å utfordre lokale prioriteringar. Det er døme i intervjuar med kommunar, der den politiske behandlinga i kommunane landa på andre løysingar enn dei faglege tilrådingane, og desse vart møtt med motsegn frå fylkeskommune eller statlege organ. I fleire av desse døma var det klare politiske val som låg bak. I slike høve er ofte ikkje fagfolka overraska over at det kjem motsegn, og at mange motsegn støtter kommunedirektøren/fagfolka si innstilling.

Motsegn kan vere krevjande å handtere, særleg om dei kjem overraskande. Då må planane endrast og justerast, dersom motsegnsmyndigheit ikkje endrar sitt syn. Også blant dei planane vi studerte meir inngåande er det døme på at heile planen er stansa fordi motsegna var så omfattande. Slike konfliktområde er med å reflektere dei ulike perspektiva i norsk arealpolitikk og viser kor viktig motsegner kan vere for å balansere lokale utviklingsynskjer med nasjonale- og regionale omsyn.

## 5. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGAR

Gjennom rapporten har vi kartlagt korleis statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i kommunale planprosessar. Gjennom funn og analyse har vi sett på korleis ulike aktørar deltek i planprosessen, og korleis motsegnsinstituttet fungerer for å sikre at viktige samfunnsinteresser vert ivareteke. I dette avslutningskapittelet skal vi oppsummere dei viktigaste funna frå rapporten, samt presentere anbefalingar for vidare arbeid.

### 5.1. Statlege og regionale myndigheiter si rolle i kommunal planlegging

Basert på intervju med informantar frå statsforvaltar, fylkeskommunar, kommunar, private forslagsstillarar og plankonsulentar, har vi fått innsikt i korleis statlege og regionale myndigheiter jobbar med, og bidreg til, å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar. Medan motsegn er knytt til ein hierarkisk styringstradisjon er dialog, rettleiing og forhandlingar nærare knytt til ein nettverksorientert styringstradisjon med samstyring og governance-tenking. Slik vi forstår planleggingsfeltet er ein meir prosessorientert tilnærming med samstyring og nettverkstenking meir vektlagt også mellom dei ulike myndighetsnivåa. Deltaking og medverknad har vore viktig innan kommunal planlegging overfor innbyggjarar og relevante lokale aktørar, og medverknad er lovfesta i plan og bygningslova (pbl., 2008, §§ 5-1-5-7). Auka ynskje om rettleiing, dialog og forhandlingar mellom dei ulike myndighetsnivåa skriv seg inn i same tradisjon, med nettverksorientering og prosessar mellom meir likeverdige partar.

Våre funn viser at dei ulike aktørane har alle viktige roller i planprosessen, samtidig peikar mange på behov for betre samhandling og meir målretta rettleiing for å sikre at nasjonale og regionale interesser vert ivareteke på ein effektiv og sikker måte.

#### 5.1.1. Korleis jobbar myndigheitene med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar?

Motsegnsmyndigheitene har ulike geografiske nedslagsfelt, mandat og fagområde. Det er også ulik kapasitet og ressursar blant motsegnsmyndigheitene. Nokre myndigheiter legg stor vekt på dialog med kommunane i ein tidleg fase av planarbeidet for å unngå at det vert fremma motsegner seinare. Variasjonane i arbeidsmåtane myndigheitene brukar, mellom kvarandre og på tvers av fylka, kan vere med å skape ulike praksis for kva slags innspel og også motsegner kommunane får i sitt planarbeid og når dei sender planar på høyring. Dette er med på å illustrere at sjølv om motsegnsmyndigheita er formelt lik, vert den utøvd på ulike måtar. Noko som speglar både faglege, geografiske og organisatoriske forskjellar.

#### 5.1.2. Alle partar ynskjer å vere tidleg og tydeleg

Våre funn viser at informantane frå alle forvaltingsnivå er oppteken av tidleg og tydeleg kommunikasjon i planprosessen. Motsegnsmyndigheitene uttrykkjer eit sterkt ynskje om å kome tidleg på banen med dialog, rettleiing og konkrete tilbakemeldingar. Likevel opplever mange at kvaliteten på oppstartsvarselet varierer, og at det ofte er uklart kva planen skal



løyse. Særleg mangelfull informasjon om planen si kopling til overordna mål og vurdering av konsekvensutgreiingskrav vert trekt fram som ei utfordring. Samtidig opplev kommunane at det kan vere krevjande å levere tilstrekkeleg og konkret informasjon i oppstartsfasen, spesielt når det er usikkerheit rundt planarbeidet, og mykje informasjon framleis manglar.

Det er viktig at motsegnsmyndigheitene er seg særleg bevisst på kva slags plan det er som skal behandlast, slik at dei treff riktig plannivå med dei innspela og eventuelle motsegn som vert fremma. Her kan det vere behov for betre opplæring hjå dei som svarar ut dei ulike planane.

Knappe ressursar hjå motsegnsmyndigheitene har ført til prioriteringar der oppstartsvarsel for kommuneplanens arealdel får mest merksemd, medan oppstartsvarsel til reguleringsplanar kan få mindre omfattande tilbakemeldingar. Nokre myndigheiter har difor teke i bruk standardbrev for å svare ut oppstartsvarsel, sjølv om det er eit klart ynskje om å unngå dette.

Til trass for desse utfordringane har innføringa av krav om referat frå oppstartsmøte med privat forslagsstillar, vore eit positivt tiltak. Referata gir motsegnsmyndigheitene nyttig bakgrunnsinformasjon og sikrar betre forståing av planen tidleg i prosessen.

Vi anbefaler at statlege og regionale myndigheiter vurderer å ha dedikerte kontaktpersonar som kan sørge for rask kommunikasjon og samordning med kommunane. Dette gjeld ikkje berre i motsegnssaker, men for alle plansaker meir generelt. Då vil ei kommune ha ein spesifikk person å forhalde seg til i heile planprosessen. Dette vil vere vanskeleg for alle myndigheitene å få til då dei har ulike geografiske nedslagsfelt og ressurskapasitet. Erfaringar frå fylkeskommunar og statsforvaltarar som jobbar på denne måten viser at det er med å sikre betre koordinering, kommunikasjon og samarbeid med kommunane. Kommunane uttrykkjer at det er lågare terskel for å ta kontakt når dei har ein etablert relasjon med ein fast kontaktperson.

### 5.1.3. Regionalt planforum – moglegheiter for forbedring

Regionalt planforum vert oppfatta som ein viktig arena for dialog og samarbeid mellom statlege, regionale og kommunale aktørar i planprosessar. Planforum blir vanlegvis nytta i ein mellomfase av planarbeidet, etter at planane har fått eit visst detaljeringsnivå, men før høyringsfasen. Funna våre viser at det er store forskjellar i korleis planforuma vert organisert på tvers av fylka. Her kan ein med fordel forsøke å hente lærdom om beste praksis mellom fylka.

Mange meiner planforum har potensial til å bidra tidlegare og meir konkret i planarbeidet. Når det gjeld effekt på motsegner, viste Riksrevisjonen i 2019 at planforum i liten grad reduserte talet på motsegner eller samordnar interesser. Våre funn bekreftar at det framleis er ei oppfatning blant mange aktørar at dette er ei utfordring.

Akkurat som Riksrevisjonen anbefalte i 2019 vil også vi anbefale at rettleiing til fylkeskommunen, kommunane og motsegnsmyndigheitene for å sikre at regionalt planforum fungerer i tråd med intensjonane i plan- og bygningslova får høg prioritet.

Regionalt planforum er ein godt etablert arena i samtlige fylke der motsegnsmyndigheitene er samla, og det anbefalast difor å prioritere vidareutvikling av regionalt planforum. Det er stor forskjell på kvaliteten av regionalt planforum, og vi ser at fylka har mykje å lære av kvarandre om organisering av planforum. Vi anbefaler difor å etablere eit fylkeskommunalt nettverk eller ein møteplass der dei som er ansvarleg for å drifte regionalt planforum kan



dele erfaring og praksis, for å best mogleg oppnå ein meir einsarta praktisering av planforum på tvers av fylka.

For større og meir komplekse plansaker, som til dømes kommuneplanen sin arealdel, anbefaler vi at det bør vurderast å auke fleksibiliteten i organiseringa av planforum. I mange tilfelle vil det vere ein fordel å gjennomføre lengre eller fleire fysiske møte for å sikre grundigare diskusjon og avklaring av problemstillingar som kan krevje meir tid eller detaljert behandling.

#### 5.1.4. Rettleiing – meir kunnskapsdeling

Våre funn viser at det er eit stort behov for rettleiing både blant tilsette i kommunar og hjå motsegnmyndigheiter når det gjeld handtering av motsegner. I tillegg til allereie eksisterande rettleiingsportalar, som enkelplanlegging.no og planlegging.no, etterspør informantane frå kommunane rettleiing med meir fokus på konkrete og praksisnære døme, samt praktiske reiskap for å imøtekome stadig aukande og meir detaljerte føringar.

Frå motsegnsmyndigheitene si side er det uttrykt eit behov for klarare retningslinjer for grunngjeving av motsegner og for å balansere nasjonale omsyn opp mot lokale prioriteringar.

Vi anbefaler at det leggst til rette for meir dialog og erfaringsdeling mellom kommunane og motsegnsmyndigheitene, slik at ein enkelt kan lære av kvarandre og betre forstå kvarandre sine perspektiv. Det er viktig å tilpasse rettleiinga etter kommunestørrelse og ressursar. Små kommunar kan ha større behov for tettare oppfølging og bistand frå fylkeskommunen og statsforvaltaren, spesielt i arbeidet med kommuneplanens arealdel vil det for mange slike kommunar vere avgjerande å kunne spele ball med statsforvaltaren, fylkeskommunen, Distriktssenteret eller andre gjennom planprosessen.

Rettleiing i arbeidet med motsegner bør vere likt tilgjengeleg for alle kommunar, fylkeskommunar og statsforvaltarar, uavhengig av økonomiske ressursar. I dag ser vi at tilgangen til spesialisert rettleiing og kompetanseheving ofte er avhengig av at myndigheitene har økonomi til å delta på kurs og vidareutdanningar som vert tilbydd av private aktørar. Dette kan vere med å skape eit skeivt utgangspunkt, der ressurssterke kommunar, fylkeskommunar eller statsforvaltarar får betre føresetnader til å løyse komplekse plan- og motsegnssaker enn mindre ressurssterke myndigheiter. For å sikre eit meir likeverdig system, bør rettleiingstilbodet vere offentleg tilgjengeleg og finansiert på ein måte som ikkje stiller økonomiske krav til deltakarane.

Vi anbefaler at det vert sett nærare på moglegheita for at statsforvaltaren, fylkeskommunane eller andre til dømes Distriktssenteret, i større grad kan vere kunnskapsbank for kommunane. Dette kan være særleg nyttig for dei mindre kommunane med avgrense plankapasitet. Det gjerast allereie i dag på fleire felt, til dømes gjer fylkeskommunane viktig utviklingsarbeid med arealrekneskap og anna tilrettelegging av kunnskapsgrunnlag. Frå kommunalt nivå er det etterspurt ein kunnskapsbank basert på spesifikke tema og problemstillingar, så her er det forbedringspunkt. Dette kan vere med å gjere det enklare for kommunane å navigere i komplekse planprosessar. Her kan kommunane få innblikk i korleis andre kommunar har jobba med motsegner som gjeld til dømes jordvern, parkering, naturvern, verna vassdrag, kulturminne, strandsone, reindrift m.v.

### 5.1.5. Motsegn – dialog, forhandling og få konflikter

I forhold til kor mange planar som vert sendt på høyring i Noreg kvart år er det eit mindretal av planane det vert fremma motsegn til. Motsegnene som vert fremma vert i aller fleste høve løyst gjennom dialog og forhandling. Få av planane det vert fremma motsegn mot endar i mekling, og berre ein enda mindre del vert sendt til departementet. I 2023 vart 478 planar møtt med motsegn, og berre 12 enda hjå departementet. Det betyr at 2.5 % av alle planar møtt med motsegn har partane ikkje vorte einige i planprosessen eller under mekling hjå statsforvaltaren.

At det vert fremma motsegn til eit mindretal av planane, samt at dei fleste motsegnene som vert fremma faktisk vert løyst gjennom dialog og forhandling, tyder på at systemet i stor grad fungerer etter intensjonen. I tillegg er det med å understreke verdien av samarbeid mellom aktørane. Likevel er det viktig å ikkje gløyme at det kan framleis vere utfordringar knytt til tidskrevjande planprosessar og ei ulik praksis i bruk av motsegnsinstituttet. Motsegner kan i nokre tilfelle ende i store konflikter og langvarige arealkampar. Samtidig viser våre funn at fleirtalet av informantane betraktar motsegnsinstituttet både som nødvendig og som eit velfungerande kontrollsystem.

Korleis statsforvaltaren er organisert, om det er øvste leiar hjå statsforvaltaren eller om avdelingane som fremmar motsegn, var i fleire intervju eit omdiskutert tema. Vi anbefalar at statsforvaltaren tydeleg kommuniserer si eiga praksis og rolle i motsegnsarbeidet. Det bør også gå klart fram kven som har ansvar for å fremje motsegn på vegner av statsforvaltaren. Dette må kommuniserast til alle aktørar i planprosessen, inkludert private forslagsstillarar. Dette kan vere med å redusere forvirring i løpet av prosessen. Vidare ser vi at det er eit potensial for å standardisere praksis mellom ulike statsforvaltarmebeite for å sikre lik behandling på tvers av fylka.

Vi anbefalar at det leggst til rette for tidleg og tett dialog mellom kommunane og relevante myndigheiter for å avklare konfliktpunkt før motsegn vert fremma. Vidare er det viktig å få fleire kommunar til å bruke regionalt planforum når dei jobbar med planarbeid som er relevant for regionalt planforum. Også her anbefalst det å opprette ein plattform for kompetanseutveksling der både kommunar og myndigheiter kan dele erfaringar frå løyste og uløyste motsegnssakar.

### 5.1.6. Betre samordning mellom statlege myndigheiter?

Samordning av motsegner har i nokre fylke ført til betre oversikt og koordinering mellom statlege motsegnsmyndigheiter. Eit døme på vellukka praksis er opplæringstiltak som statsforvaltaren har gjennomført for andre statlege myndigheiter, noko som har ført til meir konsekvent bruk av motsegn. Erfaringar frå andre fylke viser at samordninga i praksis ikkje alltid fungerer like godt. Tilsette hjå statsforvaltaren rapporterer at ordninga har ført til at motsegnene no vert samla i eitt brev, utan at det opplevast som ei reell samordning. Frå kommunane si side verker det for å ha liten betydning då dei gjerne både får motsegna tilsendt i kopi frå myndigheita som har fremma motsegn og i eit samla brev frå statsforvaltaren.

Vi meiner det er viktig at statsforvaltaren legg til rette for at samordninga ikkje berre handlar om å sende eit samla brev, men også om å identifisere og løyse overlappende eller motstridande motsegner før dei når kommunane.

I 2020 gjennomførte Multiconsult ei kartlegging av samordning av statlege motsegner. Vi anbefaler at det gjennomførast kartlegging av samordningsordninga jamleg (til dømes kvart tiande år). Slike jamlege evalueringar vil vere med å legge til rette for samanlikning over tid, noko som er nyttig for å avdekke utviklingstrekk og eventuelt endringar.

### 5.1.7. Mekling

Mekling er ein viktig del av motsegnsinstituttet fordi det er ein sentral reiskap for å løyse usemje mellom kommunar og motsegnsmyndigheiter på ein formell måte. Våre funn basert på intervju viser at fleirtalet av informantane, både frå offentleg og privat sektor, opplev meklingsprosessane som gode. Sjølv når mekling ikkje fører fram har meklingsprosessen vore med å gitt auka forståing mellom partane.

Informantane påpeiker at meklingsleiar sine eigenskapar er viktige for om meklinga fungerer godt eller ikkje. Den todelte rolla til statsforvaltaren, både som meklar og som motsegnsmyndigheit, vert oppfatta som utfordrande i nokre tilfelle, men ser ikkje ut til å vere eit gjennomgåande problem.

Departementsbehandling av motsegnssaker vert oppfatta som tidkrevjande, noko som gjer at både kommunar og statsforvaltarar legg stor innsats i å kome fram til ei løysing.

Intervju våre viser at partane i ei mekling er villige til å strekke seg langt for å finne løysingar, og at mekling fungerer som ein effektivt reiskap for å handtere gjenståande usemje.

Vi ynskjer å påpeike viktigheita bak rolleavklaring i mekling. Statsforvaltaren bør vere medviten om si rolle som både meklar og motsegnsmyndigheit. Dette krev god kommunikasjon og balansert utøving av skjønn.

## 5.2. Kva seier talet på motsegner oss?

Gjennom KOSTRA har vi fått oversikt over kommunanes innrapportering av omfanget av planar møtt med motsegn, kva myndigheiter som fremmar motsegnene og den geografiske fordelinga av planar møtt med motsegn. Kor stor del av planar sendt på høyring som vert møtt med motsegn er avhengig av kva type plan det gjeld. Gjennomsnittleg vert det sendt 1400 planar på høyring i året i Noreg. Dette er kommuneplanar, kommunedelplanar og reguleringsplanar som statlege- og regionale myndigheiter skal lese og vurdere nøye for å sikre at nasjonale og regionale interesser vert ivareteke i planane. Gjennomsnittleg vert 500 av desse planane møtt med ei eller fleire motsegn i året, men her er det store forskjellar mellom type planar.

Størsteparten av kommuneplanar sin arealdel vert møtt med motsegn, der 83 % av kommuneplanane sin arealdel som var på høyring i perioden 2020–2023 vart møtt med motsegn. For kommunedelplanar er dette noko lågare, rundt 60 %. Når det gjeld reguleringsplanar, som utgjør majoriteten av planane som vert sendt på høyring, har 32 % blitt møtt med motsegn i same periode.

Statsforvaltarane er den mest aktive motsegnsmyndigheita og har eit breitt mandat som inkluderer tverrsektorielle oppgåver, noko som kan vere med å forklare omfanget av motsegn. Etter statsforvaltarane er det fylkeskommunane og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som fremmar flest motsegner. Aktiviteten blant motsegnsmyndigheitene varierer både geografisk og sektorielt.

KOSTRA-tala har gitt oss ei interessant kvantitativ oversikt, men vi ynskjer å påpeike at desse tala ikkje gir tilstrekkeleg innsikt i det rike mangfaldet av motsegner. Meir kvalitative undersøkingar er nødvendig supplement for betre å forstå korleis motsegn praktiserast.

### 5.2.1. Utfordringar ved datamaterialet

KOSTRA-tala er ei verdifull kjelde for å skape ei oversikt og det er difor avgjerande at retningslinjene for korleis data skal kategoriserast og registrerast er så tydelege som mogleg. Det bør vurderast om det er behov for å inkludere fleire kategoriar for å fange opp skilnaden mellom tekniske og prinsipielle motsegner, og eventuelt korleis ein kan ta høgde for at planprosessar strekk seg over fleire år.

I tillegg til KOSTRA-tala gir årsrapportar frå statsforvaltaren ei kvantitativ oversikt over motsegner, men desse kjeldene er ikkje samstemte. Vi anbefalar at det vert sett på korleis ein kan få betre samstemming mellom KOSTRA-tala og statsforvaltaren sine årsrapportar. Dette vil bidra til å styrke pålitelegheita til datasetta og gi ein meir heilskapleg forståing av korleis motsegner vert behandla i planprosessane.

### 5.2.2. Ulike typar motsegner – korleis skilje dei frå kvarandre?

Våre funn viser at det blant informantane er eit behov for å utvikle tydelegare avgrensingar i registreringa mellom tekniske og prinsipielle motsegner. Ein utmaning ved eit slikt forslag, er at ein i utgangspunktet har tekniske motsegner som kan utvikle seg til å verte ei prinsipiell motsegn. Då vil det vere utfordringar knytt til ei enkel todeling. Å avgjere kva som er teknisk og kva som er prinsipielt kan vere knytt til skjønn. Ei motsegn som ein kommune oppfattar som teknisk, kan av statlege myndigheiter verte sett på som prinsipielt viktig, og omvendt. Dette kan føre til inkonsistens i registreringane. Om tekniske motsegner vert vurdert som mindre viktige kan det også føre til at dei ikkje får den merkemda dei treng. Nokre tekniske feil kan ha store konsekvensar for både planen og gjennomføring av planen. Til dømes feil i kartgrunnlag kan føre til utfordringar seinare i prosessen.

Å skilje mellom tekniske og prinsipielle motsegner i KOSTRA-registreringa kan potensielt vere med å gi eit meir presist bilete av utfordringane i planprosessen, men det er utfordrande å operasjonalisere ei slik todeling på ein konsistent måte. Denne diskusjonen er med å peike på eit behov for meir detaljert og kvalitatif innsikt i motsegnsarbeidet for å supplere dei kvantitative kjeldene. Å skilje mellom tekniske og prinsipielle motsegner på ein tydeleg måte kan bidra til å gi ein betre forståing av kva som ligg bak tala, og kva utfordringar som pregar planarbeidet i praksis.

## 5.3. Meir kunnskap om dagens motsegnspraksis

Planlegging, både kommunal, regional og statleg, er i stadig endring. Det skaper også eit stort behov for oppdatert kunnskap. Nye føringar og retningslinjer frå statlege og regionale myndigheiter kjem jamleg til, noko som stiller krav og forventingar til kompetanse og tilpassingsevne i kommunane for å lage gode planar.

Balansen mellom mindre lokalt sjølvstyre og meir straumlinjeforma styring frå sentrale myndigheiter har vore diskutert i intervjuva våre. Dette er ei spenninga som krev vurdering av korleis ein kan oppretthalde eit fleksibelt og tilpassingsdyktig planleggingsystem som både

tek høgde for nasjonale og regionale interesser, og samstundes sikrar at lokalsamfunna har tilstrekkeleg handlingsrom.

## 5.4. Fremme reduksjon av motsegner – eit unødvendig grep

Signala frå regjeringa om å redusere talet på motsegner og behovet for å ivareta stadig fleire nasjonale føringar er ei av utfordringane ved motsegnsinstituttet i dag. Det er avgjerande å sikre at reduksjon av motsegner ikkje vert eit mål i seg sjølv, men snarare eit resultat av meir førebyggjande og dialogbaserte prosessar. Samtidig må motsegnsmyndigheitene støttast i korleis dei skal arbeide med å balansere aukande krav til nasjonale interesser med lokale omsyn.

Det å fremme ei forventning om reduksjon i talet på motsegner meiner vi er eit unødvendig grep då det knyt seg til det faktum at motsegner ikkje handlar om eit tal, men innhald og kvalitet. Motsegnene skal sikre at planar får eit meir heilskapleg og langsiktig perspektiv, der nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt og at planen justerast for å ivareta desse felles verdiane og interessene.

Fokuset bør vere på førebygging og gode prosessar, der ein styrkar dialogen mellom kommunane og motsegnsmyndigheitene i tidleg planfase. Når innhald og kvalitet av planen vert prioritert på eit tidleg tidspunkt, kan reduksjon av talet på motsegner verte ein naturleg konsekvens seinare i prosessen.

Beskjeden frå motsegnsmyndigheitene er klar. Dei har behov for eit styrka ressursgrunnlag for å handtere auken av nasjonale føringar utan at det medfører ei urimeleg arbeidsbelastning. Dei peiker på at løysinga ikkje berre handlar om å auka ressursane, men også om å sikre tilgang til dedikerte og kompetente medarbeidarar. Dette er nødvendig for å sikre at motsegner vert nytta målretta og strategisk, slik at dei bidreg til ei meir berekraftig og gjennomarbeidd samfunnsutvikling.

## 5.5. Forslag til vidare utgreiingar og forskning

På bakgrunn av funn og vurderingar i denne rapporten, ser vi fleire område der vidare utgreiingar og forskning kan bidra til å styrke forståinga og utviklinga av praksis i motsegnssaker.

### 5.5.1. Kunnskapsbase og erfaringsdeling

Det er eit behov for å undersøkje korleis kommunane og motsegnsmyndigheitene på best mogleg måte lære meir av kvarandre gjennom erfaringsutveksling.

Det bør utgreiast korleis ein kan etablere ein kunnskapsbase eller fora der kommunane kan dele si erfaring i frå motsegnssaker. Ein sin base eller fora kan inkludere praktiske døme og erfaringar frå tidlegare plansaker. Målet med ein slik kunnskapsbase er at både kommunane og motsegnsmyndigheitene har tilgang til å oppdatere og dele informasjon og erfaring.

Eit slikt arbeid kan bidra til å identifisere beste praksis, redusere konflikhtar i motsegnssaker og styrke dialogen mellom aktørane. Vidare forskning kan sjå nærare på korleis ulike metodar

for erfaringsdeling, som nettverk, seminar, digitale plattformer eller læringsprogram, fungerer.

### 5.5.2. Datainnsamling

Akkurat som Riksrevisjonen (2019) ser vi at KOSTRA-tala som dekkjer omfanget av motsegner har varierende kvalitet. Informasjon om motsegner kan også hentast frå statsforvalteren sine årsrapportar. Det viser seg at tala som vert rapportert til KOSTRA og gjennom årsrapportane ikkje er samanliknbare.

Vi anbefaler at det gjennomførast ei kartlegging for å identifisere og utvikle metodar som kan vere med å sikre betre datakvalitet i KOSTRA. Fokus bør vere på å definere eintydige kriterium for kva som skal rapporterast, samt korleis datainnsamling og validering kan styrkast på tvers av fylka og kommunane. I tillegg sjå på om, eventuelt korleis, KOSTRA kan koplast på årsrapportane til statsforvaltarane.

### 5.5.3. Handterbare planprosessar for små kommunar

Ei særleg utfordring for små kommunar er å handtere omfattande planprosessar, spesielt kommuneplanens arealdel og større komplekse reguleringsplanar. Når nesten 60 prosent, 209 av 356, av kommunane i Norge har under 5000 innbyggjarar og vert beskrive som små kommunar av SSB er dette ei utfordring som gjeld i svært mange kommunar. Informantane, på alle forvaltingsnivå, samt NOU 2020: 15, rapporterer om lite avsette ressursar til planlegging.

Vi anbefaler difor at det vert gjort undersøkingar for å sjå på konkrete tiltak og løysingar som kan gjere store planprosessar meir gjennomførbar for små kommunar, som til dømes studere korleis samarbeid mellom kommunar, bruk av interkommunale plankontor eller målretta rettleiing frå regionale og statlege myndigheiter fungerer/ har fungert.

### 5.5.4. Statsforvaltaren si praksis og delegering av motsegnarbeid

Det bør gjennomførast ei nærare undersøking av korleis statsforvaltaren arbeider med planar og motsegnssaker, og korleis delegering av dette motsegnsansvaret vert praktisert. Målet er å identifisere kva praksis som fungerer best, og korleis dette kan standardiserast for å sikre effektivitet, føreseielege prosessar og rettferdig behandling av plansaker.

### 5.5.5. Endringar i tema og utviklingstrekk

Både planlegging og praksis i motsegnssaker vert påverka av stadig nye nasjonale og regionale føringar, til dømes innan digitalisering, klimaendringar og nye krav til berekraftig arealbruk. Ei utgreiing bør undersøkje korleis desse endringane påverkar arbeidsmåten til kommunale, regionale og statlege myndigheiter, og korleis dei på best mogleg måte kan tilpasse seg for å imøtekomme nye krav, føringar og retningslinjer.

### 5.5.6. Nye krav og føringar

Fleirtalet av informantane fortel om stadig nye nasjonale- og regionale krav og føringar. Dette stille krav til ny kunnskap og kompetanse, på alle forvaltingsnivå. Ei vidare utgreiing kan undersøkje korleis kommunale, regionale og statlege myndigheiter skal, og kan, på best mogleg måte tileigne seg kunnskapen og kompetansen for å imøtekomme desse krava og

føringane. Det er viktig å studere korleis ulike statlege fagmyndigheiter med motsegnsmyndigheit bruker eller ikkje bruker reiskapa i planprosessane for å ivareta dei omsyna dei forvaltar. Dette kan inkludere korleis dette i praksis kan gjennomførast på dei ulike forvaltingsnivåa.



## REFERANSAR

- Angell, Elisabeth 2021. *Regionale myndigheters veiledning av distriktkommuner*. Rapport nr 3-2021, NORCE Samfunn <https://hdl.handle.net/11250/2760981>
- Angell, Elisabeth, Bråtå, Hans Olav & Aarsæther, Nils 2021. *Arealstrategi i småkommuner*. Rapport 9, NORCE samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/3036850>
- Asplan 2016. *Analyse av arealutvikling og arealkonflikter*. Samlerapport – Statistikk- og kommuneplananalyse, Utgave: 2. <https://kudos.dfo.no/documents/12035/files/12166.pdf>
- Buanes, Arils og Nyseth, Torill 2018. Innsigelser. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Falleth, Eva og Holsen, Terje 2018. Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red) *Plan og samfunn: System, praksis og teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fiskaa, Helge 2014. Med lov skal land byggast: Bygningsloven av 1965 – planleggingas «grunnlov» i Norge. *Kart og plan*, 74, s. 32 – 45.
- Flo, Yngve 2014. *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Handegård, Odd. 1974. *Notat om generalplanlegging i utkantkommuner*. Serie: Stensilserie. Universitetet i Tromsø. Institutt for samfunnsvitenskap: trykt utg.. Tromsø.
- Kleven, Terje. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Klima- og miljødepartementet 2004. Ot.prp. nr. 31 (2003–2004). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse)*. Tilråding fra Miljøverndepartementet av 16. januar 2004.
- Klima- og miljødepartementet 2016. Rundskriv T-2/16. *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*.
- Klima- og miljødepartementet 2017. *Vidareføring av samordningsforsøket som permanent ordning*. Notat frå Plan-avdelingen til statsråd av 4. oktober 2017.
- Kommunal- og distriktsdepartementet 2021. H-2522 B. *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021*. Oversikt over lovforarbeider og forskrifter til plandelen i plan- og bygningsloven.
- Kommunal- og distriktsdepartementet 2022. H-2531 B. *Veileder reguleringsplan*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan_2022.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a. Rundskriv H-2/14. *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b. H-2302 B. *Rettleiing Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302\\_b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302_b_veileder_medvirkning.pdf)

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021. H-2479 N. *Regionalt planforum – rettleiar om organisering og gjennomføring*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017. *Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*. 22. desember 2017
- KOSTRA – SSB. *Kommune-stat-rapportering*. Tabellnummer 13008, 12987 og 12594.
- Multiconsult 2020. Rapport: *Kartlegging samrodning av statlige innsigelser*. DOKUMENTKODE: 10215791-PLAN-RAP-001. Oppdragsgivar: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NIBR 2013. *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*. NIBR-rapport 2013:10. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5462>
- NIVI Analyse AS 2014. *Kartlegging av plankompetanse og plankapasitet i kommunene*. Rapport 2014:1.
- Norut 2016. *Samordning av statlige innsigelser*. Rapport 11/2016. <https://hdl.handle.net/11250/2650500>
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Oslo.
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Oslo.
- NOU 2020: 15. *Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Oslo.
- Pierre, Jon, og Peters, B. Guy. 2000. *Governance, politics and the state*. MacMillan.
- pbl. 2008. *Lov 27. juni 2008 planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven).
- Prop. 110 L (2016–2017) *om endringer i plan- og bygningslova og matrikkellova*. Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 21. april 2017.
- Riksrevisjonen 2019. *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Dokument 3:7 (2018-2019).
- Røiseland, Asbjørn, og Vabo, Signy Irene 2016. *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Vegdirektoratet 2022. *Nasjonale interesser Statens vegvesen skal ivareta i arealplanleggingen og bruk av innsigelse*. Handbok V744. Juni 2022.
- Aarsæther, Nils 2018b. Plan- og bygningsloven 2008 – «i et nøtteskall». I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Årsrapportar frå Statsforvalterane i perioden 2020–2023. <https://www.statsforvalteren.no/portal/nyhende/2024/03/arsrapportar-for-2023/>

# Vedlegg

Vedlegg 1, 2 og 3 – Intervjuguide fase 1, intervjuguide fase 2 og informasjonsskriv

# VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE FASE 1

## Introduksjon/ innleiande spørsmål

*Uformell prat. Intervjuar og respondent presenterer seg.*

Velkommen, og takk for at du deltar i denne kartlegginga (vis til informasjonsskriv).

Intervjuet vil handle om dine erfaringar med planprosessar, spesielt knytt til involvering av statlege og regionale myndigheiter, dialog mellom aktørar og korleis konflikt løysast.

- Kva er/var din rolle og ansvar i kommunen/ fylkeskommunen/ statsforvaltar?
- Har du noko du vil seie innleiingsvis?

## Involvering av statlege og regionale myndigheiter

Korleis vil du beskrive rolla statlege og regionale myndigheiter har i den tidlege fasa av planprosessen?

Kan du gi døme på korleis dei involverer seg i denne fasa?

Korleis vurderer du informasjonen som vert gitt i oppstartsvarselet?

## Dialog og konfliktløysing i tidleg fase

Korleis oppleve du dialogen mellom kommunen og berørte myndigheiter tidleg i planprosessen?

I kva grad bidreg dialogen til å løyse potensielle konflikhtar og sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretakast?

Kan du gi døme på saker der dialogen har fungert godt, og eventuelt der den har vore mindre effektiv/ fungert dårleg?

## Regionalt planforum og samordning

Korleis kjennskap har du til regionalt planforum og korleis har du vore med å delta/ bidra inn til regionalt planforum?

I kva grad oppleve du at regionalt planforum bidreg til å samordne interesse og redusere talet på motsegner?

Korleis opplev du at samordningsordninga til statsforvaltaren fungerer i praksis?

## Løysing av innsigelsar og mekling

Kven bruker å ta initiativ til dialog etter at ei motsegn er fremma – og korleis førast dialogen vidare?

Er det ulik praksis mellom ulike myndigheiter når det gjeld rettleiing, samordning eller det å prøve å løyse motsegner?

Korleis og kvar i prosessen løysast motsegner? Er det mest vanleg at det gjerast ending i planane, motsegnsmyndigheitene endrar si oppfatning eller at det vert inngått kompromiss?

Basert på dine erfaringar – kor ofte vert motsegner løyst før og etter mekling?

## Avsluttande spørsmål og informasjon

Er det noko meir du ynskjer å tilføye om korleis vi planprosessen kan forbetrast slik at nasjonale og regionale interesser vert betre ivaretatt?

Har du forslag til korleis dialogen mellom kommunane og regionale myndigheiter i planprosessen kan styrkast?

Takk for din deltaking i intervjuet. Vennleg hugs at du når som helst kan trekke tilbake ditt samtykke eller be om at dine personopplysningar blir slettet utan å oppgi nokon grunn. Dette intervjuet er frivillig, og det vil ikkje ha noko negative konsekvensar for deg viss du vel å ikkje delta eller seinare vel å trekke deg.

Takk igjen for din deltaking og dine synspunkt.

## VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE FASE 2

### Introduksjon og generell informasjon

Hovudoppdraget vårt er å forstå korleis kommunar og ulike statlege- og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar.

KDD ynskjer å belyse samspelet mellom kommunane og statlege – og regionale myndigheiter tidleg i planfasen og dialogen som skjer etter ein plan har vore på høyring.

### Casearbeid

Kan du fortelje litt om prosessen til case X? Og om bakgrunnen for planinitiativet?

### Tidleg i planprosessen

Kva rolle speler statlege og regionale myndigheiter i den tidlege fasa av planprosessen? Korleis involverer dei seg? Gir oppstartsvarselane dykkar og forslagsstillarar tilstrekkeleg med informasjon?

Får dykk gode nok tilbakemeldingar på oppstartsvarsla? Forslag til forbetringar?

Korleis har dei brukt innspela dei fekk etter oppstartsvarsla?

Korleis brukast regionalt planforum og eventuelle samordningsmøter? (Riksrevisjonen (2019) fann i si undersøking av behandling av innsigelser i plansaker i perioden 2015 – 2017 at planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere talet på innsigelser – har dette endra seg?)

### Etter oppstart av plan

Akkurat som i tidleg planfase, ynskjer vi også i dialogfasen etter innsigelse er fremma å undersøkje dagens praksis. Vi vil difor å undersøkje også desse forholda og problemstillingane:

Korleis går dykk fram når dykk får tilsendt ein innsigelse på ein plan? Faste rutinar?

Kven tek initiativ, og korleis førast dialogen etter innsigelse? Er det ulik praksis mellom regionane eller myndigheitene som kan vere med å forklare løysingsevna?

Korleis vert innsigelser løyst? Kva løysingar er vanlegast – endringar i plan, endring i innsigelsesmyndigheitene si oppfatning eller kompromiss?

Er nokre sakstyper enklare eller vanskelegare å løyse enn andre?

Til kommunen: Er det ueinigheit innad i kommunen når det kjem til innsigelser? Til FK: Politisk ueinig i administrativ foreslått innsigelse?

### Avsluttande spørsmål og informasjon

Er det noko meir du ynskjer å tilføye om korleis vi planprosessen kan forbestrast slik at nasjonale og regionale interesser vert betre ivaretatt? Eller eit avsluttande hjartesukk angående temaet?

Takk for din deltaking i intervjuet. Vennleg hugs at du når som helst kan trekke tilbake ditt samtykke eller be om at dine personopplysningar blir slettet utan å oppgi nokon grunn. Dette intervjuet er frivillig, og det vil ikkje ha noko negative konsekvensar for deg hvis du vel å ikkje delta eller seinare vel å trekke deg. Takk igjen for din deltaking og dine synspunkt

## VEDLEGG 3 – INFORMASJONSSKRIV

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) jobbar med å kartleggje korleis ulike statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar. Kartlegginga skal bidra til oppdatert kunnskap på feltet, samt auke kvaliteten på kommunale planar og vere med å redusere behovet for innsigelse seinare i planprosessen. I tillegg vil ei slik kartlegging vere med å betre forståinga rundt korleis innsigelser handterast i dei ulike fasane i planprosessen – både tidleg i planfasen og etter planen har vore gjennom politisk fyrstegongsbehandling.

Dette er eit informasjonsskriv med spørsmål om å delta i eit intervju for å bidra inn i kartlegginga av praksis i innsigelsessaker. Blant anna ved å undersøke korleis ulike statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar.

**Hovudmålet** med prosjektet er å kartleggje korleis ulike statlege og regionale myndigheiter jobbar med å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunale planar. Fokuset vil vere på både ulike sakstypar og regionale forskjellar. Fleire sentrale problemstillingar knytt til samspelet mellom kommunane og berørte statlege og regionale myndigheiter tidleg i planprosessane vil verte adressert. Det skal blant anna undersøkjast i kva grad kommunane nyttar seg av rettleiinga som vert tilbydd, og om rettleiinga er konkret nok til å gi klare føringar som kan førebyggje ueinigheiter seinare. Gjennom kartlegginga vil også problemstillingar knytt til planprosessen etter eventuelle innsigelser er fremma verte adressert. Her vil det verte lagt fokus på dei ulike mekanismane som fører til at innsigelser anten vert løyst eller må sendast til departementet. I tillegg er det ynskjeleg å kartleggje kven som tek initiativ til dialog etter innsigelsen er fremma - om det er kommunen eller innsigelsesmyndigheitene, og om dialogen som oppstår er tilstrekkeleg for å finne ei løysing.

KDD er **ansvarleg for kartlegginga**.

**Det er frivillig å stille til** intervju. Om du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykket tilbake utan å oppgi nokon grunn. Alle dine personopplysningar vil da bli sletta. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

Vi tek ditt **personvern** på alvor og vi ynskjer å forsikre deg om at vi behandlar dine opplysningar på ein trygg og konfidensiell måte. Personopplysningane vi har er namn og kontaktopplysningar, desse vil lagrast sikkert og adskilt frå øvrig data. Vi vil berre bruke opplysningane dine i samsvar med dei formåla som er lagt fram i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. All databruk vert anonymisert. På denne måten vil det vere umogleg å identifisere dei ulike deltakarane i publisert forskning og rapporter, utover at du kanskje vil kunne kjenne igjen egne utsegn. Berre prosjektansvarleg (NORCE) vil ha tilgang til rådata som genererast av kartlegginga.

### **Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?**

Prosjektet vil etter planen avsluttast ca. 30. desember 2024. Opplysningane anonymiserast når prosjektet avsluttast. Innan prosjektslutt vil alt datamateriale anonymiserast ved å slette direkte personopplysningar (som namn/koplingsnøkkel), omskrive indirekte personopplysningar (identifiserande samanstilling av bakgrunnsopplysningar som til dømes bustad/arbeidsstad, alder og kjønn), og ved å slette digital lyd.

### **Kva gir oss rett til å behandle personopplysningar om deg?**



Vi behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag frå KDD har vi meldt prosjektet inn til Sikt/NSD som skal vurdere at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Kvar kan du finne ut meir?

Om du har spørsmål til kartlegginga, eller ynskjer å nytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Personvernombud for NORCE er Marita Ådnanes Helleland, [personvernombud@norceresearch.no](mailto:personvernombud@norceresearch.no)
- Prosjektleder: Karoline Jacobsen Kvalvik, [kkva@norceresearch.no](mailto:kkva@norceresearch.no), telefon: 99588877
- Prosjektmedarbeidar: Elisabeth Angell, [elan@norceresearch.no](mailto:elan@norceresearch.no)
- Prosjektmedarbeidar: Vigdis Nygaard, [viny@norceresearch.no](mailto:viny@norceresearch.no)

**Dine rettigheter** har samanheng med at det er mogleg å identifisere personar i datamaterialet. Rettighetene dine er:

- innsyn i kva for personopplysningar som er registrert om deg.
- moglegheit til å få kopi av opplysningane om deg
- å få retta personopplysningar om deg
- å få slettet personopplysningar om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlinga av personopplysningane dine

Dersom du har spørsmål knytt til vurderinga frå Sikt sine personverntenester, kan du ta kontakt på e-post: [personvertjenester@sikt.no](mailto:personvertjenester@sikt.no), eller på telefon: 73 98 40 40.

Vennleg helsing

Karoline Jacobsen Kvalvik, Elisabeth Angell og Vigdis Nygaard

### ----- Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om kartlegging av praksis i innsigelsessaker og eg har fått anledning til å stille spørsmål.

Eg samtykker til:

å delta i intervju med lydopptak

at innsamla informasjon kan i anonymisert form nyttast til forskning publisert i tidsskrift, rapportar og/eller andre tekstar eller presentasjonar

Eg samtykker til at opplysningane mine behandlast fram til prosjektet er avslutta.

---

**NORCE**

Norwegian Research Centre AS  
Postboks 22 Nygårdstangen  
5838 Bergen, Norway

E-POST [post@norceresearch.no](mailto:post@norceresearch.no)

WEB [norceresearch.no](http://norceresearch.no)

TEL +47 56 10 70 00

ORG NO 919 408 049

