

Samspill eller styring ?– Et innsyn i dansk arealforvaltning

Av HILDE BJØRNÅ

The article focuses on interaction between various administrative authorities in Denmark. The County Council has a large number of responsibilities and is a powerful administrative authority, while, in a Nordic context, the Danish municipalities are seen as powerful and self-governing. Here the focus is on the role of local government officials and politicians in the preparation of land use plans. The County Council has the right to veto municipal plans, but is also dependent on the municipality taking an 'active' role in creating development. The article seeks to answer how the County Council and the municipality behave towards each other. Is it a relationship characterised by interaction or control within the sphere of land use planning? There is an emphasis on interaction as regards land use planning between one County Council and two municipalities, which is based on interviews.

1. Forholdet mellom Amtskommune og kommune

Her vil jeg sette fokus på samhandlingen mellom forvaltningsnivå i et demokrati som har overført store oppgaver og myndighet til det regionale nivå. Den danske Amtskommunen er et sterkt

mellomnivå med et vell av oppgaver og ansatte, mens statens regionale representant er forsvinnende liten i forhold til de øvrige nordiske landene. Fra norsk side henvises det ofte til danske løsninger (NOU 2000:22, KS 1996,1998) når oppgavefordelingsspørsmål settes på dagsordenen, og Danmark er regnet for å være mer desentralisert enn de

andre nordiske landene (Langset 1998:80). Danmark har, i motsetning til Norge, grunnlovsfestet lokalt selvstyre. Danmark har over 270 kommuner og mange folkevalgte, og de danske kommunene regnes for å ha høy grad av selvstyre blant annet fordi de har innflytelse på fastsettelsen av beskatningsnivået.

Spørsmålet her er hvordan *samhandlingen mellom Amtskommune og kommuner* tar form i dette desentraliserte forvaltningssystemet? Nivåene har på den ene siden ulike ansvarsforhold og oppgaver og har et ulikt styrkeforhold i *arealplansammenheng* siden Amtskommunene har myndighet til å sette foten ned og fremme veto mot kommunale planer som går mot statlige og regionale retningslinjer og planer. Partene er ikke likestilte, Amtskommunen har både rett og plikt til å fremme veto mot kommunale planer dersom disse strider mot nasjonale interesser, hvis de ikke står i forhold til regionplanen og/eller mangler de elementer den skal. Amtskommunen er på den andre siden avhengig av kommunene siden det er kommunene som er den "aktive part" i implementeringen av planene. Dessuten har Amtskommunen ikke status som *overkommune* i det danske styringsverket, dvs. det er ikke en part som skal forstås som overordnet kommunene. Partene står imidlertid i et forhold som klart kan forstås som sammenfiltret og integrert (Kjellberg 1991). Det er i et slikt forhold naturlig å anta at kommune og amt vil søke enighet om planløsninger som bygger på felles lokal innsikt og felles forståelse av lokale utfordringer. I tillegg er det et særlig

kjennetegn ved det danske plansystemet at det legges opp til omfattende offentlighet og brukermedvirkning. Borgerne og kommuner skal inndras i Amtskommunens beslutninger via offentlige høringer, og har slik adgang til å se og kommentere planer og forslag til planer. Gjennom dette får de større innflytelse på "egen hverdag".

2. Styring og samspill

Hva vil det si at samhandlingen mellom kommune og Amtskommune er styrt? Her er utgangspunktet at styringsverkets organisasjonsform som oftest betegnes som hierarkisk oppbygd, der hierarkiets topp utleder sin autoritet fra folket selv. De offentlige tiltakene settes som regel i verk gjennom en byråkratisk oppbygd forvaltning som har de weberske kjennetegnene arbeidsdeling, regelstyring og hierarki (Egeberg 1981:20, Weber 1971:92). Befolkningen og de ansatte slutter opp om det regelverket de er underordnet (Albrow 1972:53, Lindblom 1977:22), og de som fatter lederbeslutninger gjør det ut fra den myndigheten som er lagt til deres stilling og det regelverket som omslutter saksfeltet.

Man forventer at viktige verdimeessige og retningsangivende avgjørelser tas i toppen av styringsverket, enten av politikere eller av de som sitter i sentrale posisjoner i embetsverket, mens de som sitter lengre ned i hierarkiet utfører dem gjennom operative avgjørelser. Den hierarkiske oppbyggingen innebærer at det skjer en klar fordeling av myndighet gjennom en serie mindre og mindre innflytelses-

rike nivåer som hver har et sett av stillinger som har knyttet til seg rettigheter og plikter. Dette beslutnings-systemet har faste kanaler for informasjon, rapportering og instruksjon og er preget av at partene står i et autoritesforhold til hverandre (Jenssen 1995:136). Det er tydelig hvem som er ansvarlig for avgjørelsene som tas. Fordelen med slik sentralisert beslutningsmyndighet er forutsigbarhet; man kan gi klare styringssignaler og man kan sikre en ensartet og konsekvent politikk. Dette byråkratiske maskineriet gir med andre ord sentrale myndigheter muligheten til å formulere en policy som Amtskommunen og kommunen nedfeller lokalt.

Den danske primærkommunen kan til en viss grad oppfattes som en underliggende enhet i en slik maktpyramide innenfor arealplanleggingsområdet. De danske statlige myndigheter har delegert ansvaret for forvaltningen av nasjonale interesser og viktige fellesinteresser som miljø og ressursbevaring til Amtskommunen. Amtskommunen er slik en iverksetter av statlig politikk og skal i tillegg sørge for å ivareta de mål som den selv ser er til det beste for regionen. Slike mål og hensyn nedfelles i regionplaner som kommunen må rette seg etter. Amtskommunen har med andre ord mulighet til å bestemme over primærkommunene innenfor dette fagfeltet.

Denne myndigheten nedtones imidlertid av den store vektleggingen av medvirkning innenfor dette fagfeltet. Men selv om planleggingen ideelt og formelt sett skal foregå gjennom en omfattende medvirkning mellom ini-

tiativtakere, befolkningen og berørte parter, så er det ikke sikkert den gjør det. Flyvebjerg summerer opp sin case-studie av "Ålborgprosjektet" med en konklusjon om en maktmessig ubalanse mellom partene. Kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i planprosessen var ikke maktfri. Enkelte av aktørene hadde mye større gjennomslagskraft enn andre, og de som i utgangspunktet hadde makt, evnet å benytte denne for å få gjennom sine ønsker og mål. Alle var ikke likeverdige for å få sine synspunkt, interesser eller planforslag frem på dagsordenen. Har man makt, så har man også mulighet til å definere hva som skal regnes som relevant kunnskap og hva som skal tas hensyn til (Flyvebjerg 1991: bind II:331).

Amtskommunen, som har mest innflytelse i arealplanprosessen, kan bruke sin myndighet til å *tvinge* kommunene til å følge instruksjer i disse sakene. Det er naturlig å anta at Amtskommunens ansvar overfor nasjonale målsettinger, og saksfeltets regelorienterte natur, gjør at Amtskommunen *i praksis* fremstår i en overkommunerolle innenfor dette saksfeltet. Amtskommunen har stor makt gjennom sin vetomyndighet og sin overordnede planlegging. Her må man forvente at ekspertisen, dvs. de administrative regelfortolkerne, har en sentral rolle.

En samspillsrelasjon forstås som et mer jevnbyrdig og partnerskapspreget forhold. Det deliberative perspektivet¹ setter fokus på at det gjennom argumentasjon og overbevisning skal være mulig å nå forståelse og enighet om hva som er de beste løsningene (Habermas 1984, Jenssen 1995). De beste løsningene

er ikke noe som er gitt, de er noe man må kunne klare å skape oppslutning og forståelse for hos hverandre gjennom dialog. Konflikter kan tas opp på en måte som innebærer at aktører ser hverandre som likeverdige, som begrunner sine handlinger og rettfærdiggjør sine mål (Eriksen 1993:104). Et samspill innebærer også at uenige parter er villig til å forsøke å forstå og å ta inn over seg det andre sier, slik at man får til en upartisk bedømmelse av interessene som foreligger (McCarthy 1994:47, Kettner 1990:35). Dette vil være legitimerende for de resultatene man kommer frem til, selv når man ikke kommer til enighet.

Et slikt forhold må nødvendigvis innebære at partene har dialog, siden dialog vil være nødvendig for å identifisere de interessene som er felles (Jensen 1995:141). Et samspill vil med andre ord innebære at det finnes arenaer for argumentasjonsutveksling. På slike arenaer må partene må få komme til ordet, bli hørt og bli tatt hensyn til og må forstå hverandre som noenlunde likeverdige.

Amtskommunen, som har mest innflytelse i arealplanprosessen, kan nedtone sin makt i disse sakene og behandle primærkommunene som *likestilte i praksis*. Det er naturlig å anta at gjensidige avhengighetsforhold fører til at det er samspill og et bredt samarbeid mellom politikerne i kommuner og Amtskommunen. Dessuten skal ikke Amtskommunen være noen overkommune, og den trenger et godt forhold til kommunene for å opprettholde tillit som forvaltningsnivå. Det er gjennom samspill man får løftet frem visjoner og får

tatt hånd om utfordringer. Det danske forvaltningssystemet vektlegger lokalt selvstyre, og det dreier seg om et fagfelt som ser ut til å ha ambisjoner om å bygge inn konsensus om planmål gjennom medvirkning. I tillegg har de ulike aktørene fysisk nærhet til hverandre, sett i forhold til land som Norge og Sverige.

Det er kan være glidende overganger mellom om en samhandlingsform som tar preg som et over - underordningsforhold og et som tar form som et partnerskap. Spørsmålet her er hva slags samhandlingsform som i størst grad ser ut til å prege relasjonen mellom Amtskommunen og kommunen innenfor arealplanleggingsfeltet.

3. Om undersøkelsen²

Samhandlingsformen studeres ved å sette fokus på samhandlingsarenaer, kontaktmønster, ekspertisens innflytelse, om kommunenens politikere og administrativt ansatte opplever seg styrt eller dratt med i planprosessen, hvordan konflikter avgjøres og om Amtskommunen er villig til å endre sine planer etter kommunenes ønsker.

Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2001 og baserer seg på dokumentstudier, kontakter med fagmiljø i Danmark og til sammen 15 intervjuer som hver hadde en varighet på 1-2 timer. Administrative og folkevalgte representanter fra Miljøministeriet, Århus amtskommune og Århus kommune og Hinnerup kommune er spurt om arealplansystemet og samhandlingen mellom amtskommunen og kommunene.

Dette er et case-studie som har som mål å gi innblikk i relasjonen mellom det lokale og det regionale forvaltningsnivå i arealplanprosessen. To case gir imidlertid i begrenset grad grunnlag for å trekke generelle slutninger om forholdet mellom kommuner og Amtskommuner innenfor dette feltet.

Det er mulig at negative trekk ved samhandlingen mellom forvaltningsnivåene ble nedtonet, spesielt av de administrativt ansatte i kommunen. De er ansatt i forvaltningen og føler kanskje at det er illojalt og ødeleggende for karriere og anseelse dersom det blir kjent at de uttrykker seg negativt om en annen aktør i planleggingssystemet. I løpet av intervjuene fikk jeg imidlertid fanget opp en del spenningsfelt. Det er også mulig at politikerne i kommunen har overdrevet Amtskommunens vilje til styring. De har kanskje interesser av å svekke Amtskommunens omdømme slik at de kan få større myndighet overført fra Amtskommunen over til seg selv.

Valg av Amt er gjort fordi Århus Amt etter eget utsagn går for å være å være "beste dreng i klassen" med hensyn til samspill med omgivelsene i arealplansaker. Valg av kommuner er gjort fordi det var ønskelig å studere både store bykommuners - og mindre tettbefolkede kommuners holdninger. Århus Amt har omkring 640.000 innbyggere i 26 kommuner og utgjør arealmessig rundt 10 prosent av Danmark. Århus kommune har 286.530 innbyggere og et areal på 469 km². Byene har stor aktivitet og stadig behov for omstilling. Det er derfor større arealplanmessige utfordringer i byene og et

høyere antall konflikter her enn i mer rurale strøk. Hinnerup kommune har litt over 11 tusen innbyggere og et areal på 76 km², det har tre små tettsted og er i følge borgermesteren en kommune hvor "alle kjenner alle".

4. Det danske plansystemet

Arealforvaltningen i Danmark er forankret i kommunene. Det er kommunene som står ansvarlige for arealplanene lokalt. Disse planene blir så sendt ut på høring til Amtskommunen som har rett til å fremme veto mot disse planene.

I følge "Vejledning om planloven" (1996) og dansk "lov om planlægning" foregår planleggingen i Danmark på tre nivåer: lokalt i kommunene, regionalt i amtene og nasjonalt i Miljø- og Energi ministeriet. Danmark er inndelt i by og landsoner og sommerhusområder for å bevare det åpne landskap (kulturlandskap) og for å sikre at byutviklingen skjer der det er mest hensiktsmessig. Alle som har rettslig interesse i sakens utfall kan klage avgjørelser over rettslige spørsmål til "Naturklagenævnet". Det kan med andre ord klages over fortolkningen av planloven, prosedyrer, om en lokalplan/kommuneplan er i overensstemmelse med regionplanen med mer. Det er imidlertid ikke mulig å klage over innholdet av en plan. Man kan ikke klage over om beslutninger etter planloven er rimelige eller hensiktsmessige. Dette er et politisk anliggende som etter planloven er plassert hos de folkevalgte.

4.1. Nasjonalt nivå

Miljø- og Energiministeriet utformer *landsplanleggingen*. Denne planleggingen skal sikre at utviklingen skjer på et bærekraftig grunnlag og er et utgangspunkt til amtenes og kommunenes planlegging. Her tar man for seg emner og prosjekter som vurderes å ha nasjonal betydning. Landsplanleggingen er ikke en samlet plan for hele landet siden den ikke skal fungere detaljstyrende eller som en godkjenning av amtenes eller kommunenes planlegging, men ministeren kan pålegge amtene og kommunene å behandle spesielle tema. Dette skjer i ved at Ministeriet hvert år utformer en "Statlig utmelding til regionplanleggingen" som klargjør hvilke tema som skal vektlegges.³ Ministeren vurderer alle regionplanene og alle kommuneplanene og kan innkalle underenhetenes planforslag (eller deler av planforslag) før de vedtas og be om at de endres. 13 av de 14 danske amtene fikk innsigelser til regionplanen i 2001. Ministeren kan også gå inn i forhandlinger med amtskommuner og kommuner om innholdet i en plan.⁴

4.2. Amtsnivå

Amtsrådene skal hvert fjerde år utarbeide *regionplaner* som fastlegger den overordnede rammen for utviklingen i Amtet. Disse planene fastlegger rammene for byutviklingen, den overordnede trafikkstruktur, beskyttelsen av arealene, naturressursene, rekreasjon, turisme og plasseringen av større anlegg og virksomheter. Planen har et tidsforløp på 12 år, men skal revideres hvert fjerde år. Planen redegjør for

arealanvendelsen i amtet og amtsrådets utviklingsmål. Den inneholder også retningslinjer som er bindende for hvordan kommunen planlegger og administrerer.

Denne regionplanen sendes som nevnt på høring⁵ til sentrale myndigheter.⁶ Århus Amts regionplan har alltid fått flere innsigelser fra Ministeriet. Slike innsigelser dreier seg gjerne om veiforløp, feriebyer, turistanlegg og konkrete arealreservasjoner.

En kommune kommer med merknader til en regionplan på lik linje med organisasjoner og private, men har ikke noen innsigelsesmyndighet som innebærer vetorett. Kommunene er også invitert til å komme med forslag i innspillsfasen og kan også fremme innsigelser mot forslag til regionplaner under høringsrunder.

4.3. Kommun nivå

Kommunalbestyrelsen tar seg av planleggingen i de enkelte kommunene. Alle kommunene skal utarbeide en *kommuneplan* som underordnes regionplanen. I hver valgperiode skal det legges en strategi for arealplanleggingen, og vurderes om planen trenger revisjon. Kommuneplanen skal sikre at det blir sammenheng mellom regionplanleggingen og det som foregår lokalt. Kommuneplanen skal fastsette overordnede mål for kommunenes utvikling og bruken av arealer; hvordan boliger og serviceområder skal plasseres i forhold til hverandre, hvor det skal være rekreasjonsområder, hvordan trafikkbetjeningen skal være osv. Kommunene skal også utarbeide *lokalplaner* som er detal-

jerte planer for bestemte områder i kommunen.

Både Ministeriet og Amtskommunen kan gripe inn og stoppe kommunale planer. Amtskommunen fremmer vanligvis veto mot flere tiltak i de kommunale planene som legges frem.

4.4. Grunnprinsipper for arealplanforvaltningen

I Miljøministeriets sektoranalyse (2003:163) går det frem at den danske planlovens tre grunnprinsipper er rammestyring, desentralisering og offentlighet.⁷ Loven skal sikre at planleggingen forener samfunnsmessige interesser i arealanvendelsen, og medvirke til å sikre landets natur og miljø. Man skal foreta planlegging som er bærekraftig, som forebygger og bygger på en helhetsvurdering (Lov om planlegging 1991, §1), men uten at man sier noe om hvordan dette skal foregå (Christensen 2000:315). Dette er imidlertid forhold som skulle tilsi en integrert planlegging som bygger på samspill mellom de berørte aktørene på et lokal plan.

Planleggingen skjer gjennom Amtskommunens regionplaner og kommunenes planer og disse er underlagt høringskrav. De offentliggjøres i aviser, på folkemøter og noen steder også på Internet. Kommunen og Amtskommunen skal aktivt initiere til en offentlig debatt om planleggingens målsettinger og innhold (Helberg og Hansen 1981:14). Det er imidlertid et generelt inntrykk av at suksessen, i form av hvor stort antall av befolkningen som har vært med å medvirke, ikke står helt i for-

hold til innsatsen. Dette gjelder i større grad på region- og kommunenivå enn på detaljplannivå (Vaaben 1995:2). Mest interesse kan man finne i mindre kommuner og blant menn med lengre utdannelse (Bogason 1995:199).

Kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal innkalle ideer og forslag forut for en revisjon av kommune- eller regionplan og deretter skal planforslaget legges ut på høring. Når kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har vedtatt et lokal-, kommune- eller regionforslag, så skal forslaget offentliggjøres. Planene sendes til miljø- og energiministeren og øvrige statlige og kommunale myndigheter som berøres av planene og kan ikke vedtas endelig hvis Miljøministeren motsetter seg dette.

I praksis er det altså slik at *Miljø- og Energiministeriet vurderer og har veto rett overfor regionplanene og kommuneplanene*,⁸ mens *Amtsrådet på sin side har veto rett overfor kommunenplanene*. Dette er imidlertid ikke et system som kan karakteriseres som hierarkisk i tradisjonell forstand, ettersom det er en ordning som legger opp til at enigheten om planmålene skal være forankret i befolkningen selv, dvs. i "bunnen" av hierarkiet. Dette skal sikres gjennom et omfattende høringssystem. Det er heller ikke, etter planloven av 1992, slik at man på sentralt nivå legger konkrete planer som skal nedfelle seg lokalt, selv om man krever at spesielle tema i planen behandles. Hver enkelt plan skal heller ikke lenger få et godkjenningstempel av sentrale myndigheter, men de blir vurdert og kontrollert i henhold til retningslinjer, sentrale og regionale mål. Det danske plansystemet kan der-

for forstås som en form for "åpent" hierarki som legger opp til at det skal være høy grad av konsensus rundt de målene som settes i de ulike planene (se Bogason 1978:239). Det legges opp til at det skal være en enighet "nedenfra", og ikke ovenfra som i en tradisjonell hierarkiforståelse. Amtskommunen er politisk valgt og har således en rolle som innebærer at den må søke å ivareta sin legitimitet, den kan derfor ikke uten videre se bort fra de synspunktene som kommer gjennom høringsrunder. Likevel er dette et system med klare regler, retningslinjer og kontrollordninger. Det er også klart at nivåene har myndighet overfor hverandre.

5. Samhandlingen mellom Århus amtskommune og kommuner

Kommunepolitikerne i amtet er svært interessert i regionplanene. De er interessert i både konkrete prosjekt og i de helhetlige planene ettersom dette er forhold som setter ramme for kommunenes utvikling og planleggingsmuligheter.

Amtskommunen har stor innflytelse og har store ressurser til rådighet. Århus Amt har over 200 ansatte i Natur- og miljøavdelingen. Dette er mye sett i forhold til norske forhold. I Troms fylke, som er større i utstrekning enn Århus Amt, arbeider det sammenlagt rundt 25 personer med miljø og plansaker på regionalt nivå. Århus Amtskommune forvalter sterke styringsverktøy; en *re-*

gionplan som kommuneplanen må innordnes under, *vetoretten* som innebærer at de kan stoppe kommunale planer og en *planpraksiskatalog* som er en oversikt over hvordan visse typer saker er løst tidligere. Denne katalogen er retningsgivende når Amtskommunen er i tvil om hvorvidt det skal fremmes innsigelser eller ikke mot kommunale planer.

5.1. Formelle samhandlingsarenaer i Århus amt

Det finnes et politisk og et teknisk koordineringsutvalg for arealplanspørsmål på amtsnivå. Disse utvalgene er forbindelseslinjer mellom kommune og amtskommune, men bare fire av de 26 kommunene i Århus Amt er representert i hvert av disse utvalgene.

I det *politiske* koordineringsutvalget sitter fire borgermestere fra kommunene, fire amtsrådsmedlemmer og plansjefen i amtskommunen. Lederen for dette utvalget kaller det imidlertid for en "formsak" og et "overflødig organ". Ingen møtte opp sist det skulle avholdes møte, og få møte opp gangen før der.

I det *tekniske* utvalget sitter fire teknisk ansatte fra amtet og fire fra kommunen. I disse foraene diskuteres prinsipielle forhold. Man kan ta utgangspunkt i konkrete saker, men disse avgjøres ikke på disse møtene.

De formelle dialogarenaene fungerer med andre ord ikke som diskusjonsarena som tar opp politiske utfordringer og hva som bør være utviklingsmål. I Danmark har man ikke, i motsetning til i Norge (Bjørnå og Jenssen 2000), noen meklingsarenaer for å løse

arealplankonflikter mellom forvaltningsnivåene.

5.2. Behandlingen av konfliktene

Århus amtskommune fremmer veto til hver kommuneplan. Denne vetoretten er delegert fra Amdsrådet til "Udvalg for Miljø og Trafik". Til Århus kommune fremmet de over 20 veto ved siste revidering, og dette er "den typiske og normale fremgangsmåten".

Plansjefen i Århus amtskommune forteller at innsigelser behandles i to omganger og at den første omgangen regnes som en "varsel om veto" og blir forsøkt løst på administrativt nivå ved at amtskommunen og kommunen møtes og drøfter gjennom saken. Hvis man ikke klarer å løse saken her, skal politikerne i amtskommunen ta stilling til om vetoet skal opprettholdes.

De administrativt ansatte planleggerne i amtskommunen legger frem saken og sin innstilling for amtskommunens *Udvalg for Miljø og Trafik*. Dette utvalget består av syv amtspolitikere. Utvalget har fått delegert myndighet fra amtsrådet (31 medlemmer) og avgjør slike interessekonflikter mellom amtskommunen og kommunen. I følge utvalgslederen er det liten diskusjon omkring hver vetosak i dette utvalget. Amtspolitikere i komiteen følger nesten alltid innstillingen som er gitt fra amtets administrativt ansatte, og avgjørelsen som tas i komiteen er endelig. På området byutvikling viste det seg at av de 28 innsigelsene kommunene fremmet i amtet, ble 5 imøtekommet. Noen ble delvis imøtekommet (4) noen ble tatt ut av planen (4) mens størstedelen

(15) ble avvist (Hvidbok 2001). Det fremgår også av intervjuer med administrativt ansatte i Århus Amtskommune at de fleste planprotestene fra primærkommunenenes side møtes med avslag.

5.3. Konfliktene og samhandlingen mellom politikere

Det har vært konflikter mellom kommuner og Århus Amtskommune under planrevideringen i 2002. Blant annet har det vært uenighet om "jordbruksparceller". Flere kommuner i regionen ønsket å legge ut små områder til familier som ville drive landbruk i svært liten skala. Dette ville Hinnerup kommune gjøre rundt hvert av de tre tettstedene i kommunen. Selv om disse parcellene er lagt innenfor bygrensen, og dermed faller inn under kommunenes eget planleggingsområde, motsatte amtet seg dette. Amtet mente at dette ville legge beslag på for store areal. Dette har kommunen og amtet diskutert på både embetsmannsnivå og politisk nivå og har kommet frem til et kompromiss: Amtskommunen skal peke ut ett område hvor kommunen kan få lov til å legge ut jordbruksparceller.

Hinnerup kommune har i tillegg konflikter med amtet om byutviklingsområder, trafikk-løsninger og vindmølleparker. Kommunen ønsket i utgangspunktet ikke å sette av noen arealer til vindmølleparker, men satte av ett område fordi kommunen visste at amtskommunen ønsket dette. Århus Amtskommune ga imidlertid kommunen pålegg om å sette av områder til to vindmøllegrupper til. Politikere og embetsmenn i Hinnerup sier:

"Argumentene prellet av, og kommunen er selvfølgelig den lille. Amtet har fått pålegg fra Miljøministeren og må fordele vindmølleparker på kommunene."

Borgermesteren i Hinnerup mener imidlertid at politikerne kjenner hverandre sånn noenlunde på tvers av forvaltningsnivå. Man kjenner til de amtspolitikerne som sokner til området og kan noen ganger komme med ønsker om hvordan området rundt kommunene bør være.

Konfliktene mellom Århus kommune og amtet er større. Det er særlig store utbyggingssaker som skaper uenighet. Århus kommune vil ha en bedre lokalisering av flyplassen og vil bygge ut et sentralt plassert transportsenter knyttet til togbanen. Her har man hatt en årelang diskusjon om hvorvidt et nytt transportsenter skal ligge sør for byen og slik knyttes nærmere opp til det sentrale Europa, eller om det skal ligge nord for byen. Her ønsker kommunen det første og amtskommunen det andre. Ingenting blir gjort. Byvekst, det vil si plasseringen av hvor man ønsker at byen skal utvide seg på bekostning av det åpne landskap, er også et hett tema. Amtskommunen motsetter seg ofte lokaliseringforslag blant annet med henvisning til at man vil sikre grunnvannsressurser og det åpne landskap. I Århus kommune mener blant annet den politisk valgte rådmannen, som har øverste ansvar for plansakene i kommunen, at forholdet mellom kommunene og amtskommunen ikke preges av et samarbeid på politisk plan. Han sier at politikerne ikke kjenner hverandre på tvers av forvaltningsnivå, men

at de vet litt om dem som hører til i samme parti. De kommunepolitikerne som er spurt om forholdet til amtskommunen uttrykker seg i disse vendingene:

"Det er mulig vi kan ta en prat om transportsenter, men slikt skjer ikke ofte".

"Amtet bestemmer. Det er et hierarki i plansystemet."

"Det er som storebror og lillebror".

"Samarbeid og dialog mellom politikere i amt og kommune forekommer ikke ofte."

"Amtskommunen ser med skepsis på nye tiltak og er svært ivrig i å ivareta miljømessige og andre hensyn."

Det er med andre ord svært begrenset kontakt mellom politikere på tvers av forvaltningsnivåene i disse casene. De kjenner hverandre ikke og har ikke regelmessig kontakt i disse sakene.

5.4. Samhandlingen mellom embetsmenn

Dette bildet er helt omsnudd på embetsmannsnivå. Embetsmennene kjenner hverandre godt. De møtes alle en gang årlig for å diskutere utvalgte tema, de har møter knyttet til kommune- og regionplanutformingen, de har møter om konfliktfylte saker og de kontakter hverandre når det oppstår uklarheter eller problemer. De har altså en omfattende uformell kontakt og et godt samarbeid. Begge kommunene i undersøkelsen understreker dette. Amtsplanen og kommuneplanene utformes parallelt og må koordineres for å være

i overensstemmelse. I Hinnerup kommune har det vært 5-6 møter med Amtskommunen på teknisk plan i denne planomgangen. Embetsmennene uttrykker seg slik om forholdet til Amtskommunen:

"På disse møtene har vi virkelig en følelse av dialog og at man blir hørt på og tatt på alvor. Alle i amtet syns det, men det er forskjell fra amt til amt. Embetsmennene har et stort ansvar og amtskommunens embetsmenn må gripe oppgaven dialogorientert."

"Det er en prosess med god dialog. Vi kan ofte finne frem til en løsning"

Dette, sett i sammenheng med at "varsel om veto" og blir forsøkt løst på administrativt nivå ved at amtskommunen og kommunen møtes og drøfter gjennom saken og at Amtskommunens *Udvalg for Miljø og Trafik* nesten alltid gir støtte til administrasjonens innstilling, tyder på at *Amtskommunens embetsmenn har en svært sterk rolle i utviklingen av regionen*. Den politiske debatten ser i stor grad ut til å ha veket til fordel for samhandling mellom embetsmenn som har god fagkunnskap og bred kontakt.

Blant de administrativt ansatte har Amtskommunen stor legitimitet innenfor dette området. Amtets plansjef hevder:

"Det er ofte konflikter, men ofte løses de. Vi har mye kontakt og det er mye snakk. Vi har et konsensusprinsipp og mye møter."

Dette er noe de administrativt ansatte i Århus kommune og Hinnerup er enig i. Forholdet mellom forvaltningsnivåene på administrativt nivå er med andre ord tett.

5.5. Kommunene ønsker mer innflytelse

Dette betyr ikke at kommunene er så fornøyd med at amtet har så sterk myndighet. Kommunepolitikere sier:

"Grunnleggende kan vi ikke forstå at vi ikke kan bestemme selv. Vi er minst like så kloke og ansvarlige. Vi trenger ingen til å bestemme for oss. Vi kan selv beslutte om vi vil utbygge i øst eller vest. Vi kan muligens snakke med dem, men de lytter ikke alltid. Vi er en stor kommune med kompetanse til å utvikle oss selv. I det store og det hele er det fred og harmoni. Men noen ganger blander de seg helt utidig. De har helt misforstått. Dersom man er direkte uenig både teknikere og politikere på de ulike forvaltningsplanene, så er det ikke noe å gjøre. Amtet bestemmer."

"Det skjer ingen utvikling. Vi kan jo ikke gjøre noe som helst."

I Hinnerup ønsker man også at kommunen hadde mer frihet og mener at man lokalt blir styrt ikke bare av amtskommunen, men også av staten:

"Utviklingen de seneste år har gått feil vei. Det er blitt mer sentral styring fra København. (Han sikter her til at man sentralt kan pålegge amtene og kommunene å behandle spesielle tema.) På miljøområdet lovgir man at utviklingen skal gå den ene og andre vei. Man binder seg opp og må passe på at man ikke lager for mange regler. Jeg syns ikke at retningslinjene skal gå ned i detaljer, og av og til baserer lovgivingen seg på enkelttilfeller."

Det mislikes at sentrale myndigheter og Amtskommunen har så stor makt i disse sakene og at man som kommune har lite å stille opp med i konflikter. Selv om både kommuner, organisas-

joner og befolkningen kan hevde sine synspunkter på regionplanen gjennom innsigelser og kommentarer, så står Amtskommunen fritt til å vurdere om de vil imøtekomme innsigelser eller ikke. Alle som er intervjuet mener imidlertid at kommunen har stor myndighet over seg selv i planlegging innenfor byområdene.

5.6. Medvirkning

Planprosessen innledes med en debattfase som inviterer borgerne til å komme med ideer og forslag. De som ledet arealplanarbeidet i *Århus kommune* mener at få borgere engasjerer seg i overordnede arealplansaker. *Århus kommune* hadde til sammen rundt 200 til stede på de to møtene hvor man tok opp hele kommuneplanen. Dette er ikke særlig stor oppslutning i en så stor by. Derimot viser det seg at innbyggerne er svært interessert i det området de bor i. Dette viser også de få innspillene som kom med i internettdebatten. Lederen for arealplanarbeidet i *Århus kommune* mener at mangelen på engasjement i forhold til de helhetlige planene skyldes at kommuneplanen blir for fjern og "for besværlig å sette seg inn i" for den enkelte borgeren. "Det som er tettere på engasjerer mer."

Hinnerup kommune laget en liten avis om de arealplanmessige utfordringene kommunen sto overfor og inviterte innbyggerne til innspill og debatt om kommunens utvikling. Innspillene som kom ble vurdert og et planforslag ble sendt på høring til alle interesserte. I høringsfasen avholdt kommunen tre møter rundt om i kommunen. Noen av

innspillene tok man hensyn til i den endelige planen. Borgermesteren i *Hinnerup kommune* synes at folk er engasjert og interessert i arealplanlegging. De interesserer seg for sitt lokalområde og hvordan det skal se ut. Ut over det er de ikke så interessert. De bryr seg ikke om hele planen eller regionplanen. Dette understøtter Vaabens (1995) funn.

Både teknisk personell og politikere i *Århus Amtskommune* mener at regionplanen oppfattes som "uoverskuelig og er fjern" for den enkelte borger. Plansjefen i *Århus Amtskommune* hevder at regionplanen ikke appellerer til den jevne borger.

"Det er de konkrete anliggender folk interesserer seg for. Hvis man innkaller borgerne til debatt om hele regionplanen vil ingen komme, men snevre emner kan appellere."

Kommunene er derimot interesserte. Kommunene får informasjon gjennom møter og uformelle telefonsamtaler gjennom hele planprosessen. Dette er en kontakt som går gjennom de administrativt ansatte. Det reiser også administrativt personell fra amtskommunen rundt om til kommunene for å informere kommuneinnbyggerne om konkrete prosjekt i deres nærmiljø. Det blir avholdt omkring 10 slike møter i hver regionplanperiode. *Århus amtskommune* møter også opp og gir informasjon hvis de er ønsket som foredragsholdere i tilknytning til andre møter rundt om i kommunene og de har fått i gang nettdebatter med rundt 300 innlegg.

Kommunepolitikerne kom med innsigelser til regionplanforslaget når

planen først forelå (Hvidbok 2001). Amtskommunen trenger ikke å ta hensyn til disse innsigelsene, men viste seg å gjøre det i relativt stor utsteking overfor Århus kommune i saker knyttet til byvekstområder. De diskusjonene man hadde rundt enkelte av disse innsigelsene hadde da foregått gjennom de administrativt ansatte i kommunen og amtskommunen. Til den aktuelle regionplanen ble det i høringsfasen fremmet 59 innsigelser fra kommuner og amter, 35 fra organisasjoner og 172 fra private og bedrifter med mer⁹ (Hvidbok 2001). Dette viser at kommunene har anledning til å fremme sitt syn i ulike faser av prosessen gjennom formelle høringsuttalelser, og at de benytter seg av denne retten. Århus Amtskommune tar høyde for flere av disse innsigelsene, men på langt nær halvparten.¹⁰

6. Amtskommunen, en form for overkommune i arealplan-sammenheng?

Forvatningsnivå kan gripe inn i hverandres avgjørelser: Sentrale myndigheter legger føringer på hva som skal tas opp i planer gjennom landsplanleggingen, og kan fremme innsigelser som stopper Regionplaner. Amtskommunens ivaretar på sin side både statlige retningslinjer og "sine" regionalpolitiske mål, og kan fremme veto mot kommuneplaner. Den danske arealplanprosessen kan ut fra disse trekkene sies å ha Amtskommunen i en overkommunerolle. Dette over-underord-

ningsforholdet må imidlertid moderes for den store muligheten det er for deltagelse i planutformingen på region-/kommunalt nivå. Arealplanene har gjennomgått omfattende høringsrunder til befolkningen og organisasjoner. Kommunene har fått mulighet til å uttale seg i innspillfasen og til forslag til Regionplan. Dette er viktige element, selv om Amtskommunen skulle velge å se bort fra disse innsigelsene.

Kommunepolitikere i de studerte casene er svært interessert i den helhetlige regionplanleggingen siden regionplanleggingen har konsekvenser for utviklingsmulighetene i kommunene. De kan fremme forslag i innspillfasen, men mener at de i praksis hadde begrenset mulighet til å påvirke regionplanen i Århus Amt. Der er heller ingen fungerende arenaer som gjør det mulig for kommunepolitikere å påvirke arealutviklingen i regionen og ingen regelmessig kontakt om disse spørsmålene på politikernivå. Mange visjoner ble stoppet på et tidlig tidspunkt.

Det finnes et utvalg som fanger opp fire av de 26 kommunene i Amtet, men denne er vurdert som et "overflødig organ" som "ikke fungerer" av den politiske lederen for dette arbeidet i Amtskommunen.

Det viser seg å være svært lite formelt og uformelt samarbeid mellom amtets og kommunenes politikere innenfor dette feltet. Man går ikke inn på hverandres begrunnelser for hvorfor et område bør velges fremfor et annet til f.eks. vindmølleparker, jordbruksparceller og transportsenter. Det genereres sjelden politikk og politiske diskusjoner ut av slike konflikter. Kommunepoli-

tikerne dras i svært liten grad med i beslutninger om hvilke overordnede mål regionplanene skal ha og hva som skal defineres som utfordringer og løsninger, selv om de vil berøres av det amtskommunen kommer frem til. Dette er sannsynligvis en medvirkende årsak til at kommunepolitikerne opplever seg styrt og kan være misfornøyd med amtskommunens rolle i arealplansaker.

Disse casene indikerer at en overføring av oppgaver og myndighet fra et nasjonalt nivå til et regionalt nivå ikke nødvendigvis sikrer gjennomslag for den kommunale vilje og ivaretar deliberative prosesser. Det tilrettelegges formelt for at befolkning og organisasjoner skal kunne medvirke gjennom høringsordningen, og der kommunene får uttale seg til regionplaner. Høringsordningen gjennomføres også i praksis, men her viser oppslutningen på møter at det er det nære som engasjerer den jevne borger. Kommunenes politikere er interessert i regionplanene, men opplever ikke at de i tilstrekkelig grad blir involvert og hørt, selv om de har anledning til å uttale seg. Deres uttalelser om dette må imidlertid forstås i lys av at kommunene selv har interesse i å få overført myndighet fra Amtskommunen.

I Danmark er man vant til at amtet har myndighet til å kunne kontrollere og styre kommunene i arealplansaker. Noen av grunnene til at forvaltningen av arealer har måttet være mye strammere i Danmark enn for eksempel i Norge, er at Danmark har så stor knapphet på landområder i forhold til befolkningsunderlaget; det er knapphet på skog og mark, grunnvann og energi,

og man har sett det som svært viktig å ta vare på jordbruksarealer. De to kommunene i dette utvalget ser ut til å ha en viss forståelse for at slike interesser skal ivaretas, men særlig politikerne mener nok at Amtskommunen er for restriktiv. Kommunepolitikerne føler seg hemmet og opplever ikke å bli involvert som en jevnbyrdig part i arealplanutviklingen som skal foregå lokalt.

Hovedandelen av informasjonsflyten og dialogen på region- og kommuneplanområdet går mellom eksperter. De administrativt ansatte i kommune og amt har et relativt nært samarbeid. De kjenner hverandre, de har arenaer hvor de møtes og snakker sammen, og har stor myndighet til seg imellom å kunne diskutere seg frem til løsninger på konflikter. De administrativt ansatte i kommunen opplever at de blir lyttet til og blir tatt på alvor. De kan diskutere innsigelser. Dette betyr imidlertid ikke at kommunale eksperter alltid får sin vilje, men de opplever at amtet noen ganger er villig til å inngå i kompromiss med dem, eller endre standpunkt. Det gode forholdet mellom planleggerne i kommunene og Amtskommunen kan skyldes at embetsmennene i Århus Amtskommune fokuserer så sterkt på å gå i dialog, og at de i så stor grad har satset på uformell kontakt og gjennomganger av konfliktfylte saker. Dette har dempet konfliktnivået og er i følge informantene ikke tilfelle i alle Danmarks Amtskommuner. Det dreier seg imidlertid ikke om parter som uttrykker og ordne verdier og interesser i et fritt og noenlunde likeverdig samarbeid. Det er ikke engang snakk om å late som om det er et likeverdig

forhold mellom partene verken på politiker- eller ekspertplan. Dette kan illustreres med at selv om amtskommunen gir litt etter for kommunen i saker som spørsmålet om jodbruksparseller, så peker de ut områdene parsellene skal ligge på. Kompromisset fastsettes av den sterkeste parten.

Vi ser her at case-kommunene opplever seg styrt av det regionale folkevalgte organ i arealplansammenheng. Amtskommunen tar i bruk styringsverktøy og utformer planmål (som integrerer statlige styringssignaler) som kommunene må rette seg etter. Dette skjer imidlertid i en åpen prosess som legger til rette for at befolkningen, organisasjoner og kommuner skal få innsyn, at de skal få være med i planleggingen og uttrykke sine meninger. Man kan imidlertid ikke si at denne medvirkningen er en ubetinget suksess sett fra kommunenes side. Her er det reelt sett mange trekk som tyder på at Amtskommunen selv ser seg som en slags "overkommune" i arealplansaker.

Planprosessen synes i dette amtet i større grad å være styrt av eksperter i administrasjonen enn av politikere. De administrativt ansatte i kommunen og Amtskommunen har et nært samarbeid, det er overraskende nok mellom disse partene man ser trekk av samspill, mens politikerne på samme nivå har svært begrenset samarbeid og dialog. Amtets eksperter legger premisser og får nesten alltid støtte fra Amtspolitikere. Konsekvensen av denne samhandlingsformen synes å være at det ikke skjer store endringer og ikke utformes store visjoner som griper tak i dagens utfordringer i disse planene. Til det er Amts-

kommunen for restriktiv og påpasselig med å ta ulike hensyn.

Litteraturliste

- Albrow, Martin, 1970/72
Byråkratiet. Oslo: Cappelen's Forlag as.
- Bogason, Peter, 1978
"Regional planning in Denmark." I Hanf, Kenneth og Fritz W. Scharpf (red)
Interorganizational Policy Making. London: Sage Modern Politics Series Vol.1.
- Bogason, Peter, 1995
"Ændrede demokratiseringsformer." *Byplan*, 1995(5):198-201.
- Bjørnå, Hilde og Synnøve Jenssen, 2001
"Fylkesmannens rolle i arealplankonflikter - dommer forhandlingsleder eller konsensusøker?" *Norsk tidsskrift for Statsvitenskap* nr 3.
- Christensen, Per, 2000
Kampen om vandet. Ålborg: Universitetsforlag.
- Egeberg, Morten, 1981
Stat og organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar, 1993
Grenser for staten? Oslo: Universitetsforlaget
- Flyvebjerg, Bent, 1991
Rationalitet og magt. Bind II: Et case-basert studie af planlægging, politikk og modernitet.
Ålborg: Akademisk forlag.
- Habermas, Jürgen, 1984
The Theory of Communicative Action, Vol.1, Reason and the Rationalization of Society.
Boston: Beacon Press.
- Helberg, Niels og Jens Monrad Hansen, 1981
Oplæg til debat - om kommuneplanarbejdets første faser. København: Dansk
byplanlaboratorium.
- Hvidbok for Århus Amtskommune, 2001
Behandling af indsigelser imod Forslag til regionplan 2001. Vedtaget af Amtsrådet den 4.
desember 2001.
- Ipsen, Søren, 1999
*Hvide pletter i plansystemet - om relationerne mellem centralstat og amter i lands- og
regionplanlæggingen*. ISP, skriftserie nr. 239. Ålborg Universitet.
- Jenssen, Synnøve, 1995
"Hierarki, spill eller deliberasjon." I Eriksen, Erik oddvar (red) *Deliberativ politikk*.
Demokrati i teori og praksis. Oslo: Tano.

Kommunenes sentralforbund, 1996

Tem Løven, regional statsforvaltning og lokalt folkestyre. Utarbeidet av "Kvaløyutvalget". Kommuneforlaget.

Kommunenes sentralforbund, 1998

Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling. Kommunal offentlig utredning KOU 1-98. Kommuneforlaget.

Kettner, Matthias, 1990

"Scientific Knowledge, Discourse Ethics, and Consensus Formation in the Public Domain." I Winkler, Earl R. og Jerrold R. Coombs (red) *Applied Ethics: A Reader.* Oxford: Blackwell.

Kjellberg, Francesco, 1988

Nytt inntektssystem: nye utfordringer for kommuner og stat. Oslo: Noras Kommuneforlaget

Langset, Magne, 1998

"Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen." I Baldersheim, Harald (red) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det norske samlaget.

Lindblom, Charles E., 1977

Politics and markets: the world's political-economic systems. New York: Basic books Inc.

Lov om planlægning, 1994

Miljø og Energiministeriet, Statens Information, København

McCarthy, Thomas, 1994

"Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue." *Ethics* 105 (oktober 1994): 44-63.

NOU 2000:22

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Oslo: Kommunal- og regionaldep.

Vaaben, Irene, 1995

"Planning with the public." Paper at Council of Europe's seminar at on Public participation in regional and spatial planning in different European countries in Bath, April 26-27, 1995. Copenhagen: Nature protection Board of Appeal.

Vejledning om planloven, 1996

Miljø og Energiministeriet, Statens Information, København.

Weber, Max, 1971

Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal.

Sluttnoter

¹ Dette perspektivet er sentralt i analysen av borgermedvirkningen i det danske plan-systemet. Den omfattende tilretteleggingen for borgermedvirkning fra både kommunalt og regionalt hold er svært sentralt i dansk arealplanlegging.

² Takk til Norges forskningsråd som har finansiert denne undersøkelsen.

³ Ministeriet kan også be kommunene om å utforme planer med et bestemt innhold, men dette har de ikke erfaringer med fra Århus Amt.

⁴ Forholdet mellom sentralstat og amter i lands- og regionpanelggingen er lagt ut og analysert av Ipsen (1999)

⁵ Tidligere skulle Ministeriet godkjenne hele planen. Dette var en svært omfattende prosess. Nå kan Amtene egengodkjenne planen etter at de har tatt hensyn til de innsigelsene Ministeriet har kommet med, eller har fått forhandlet frem løsninger som partene er enige om.

⁶ Miljø- og energiministren er den øverste myndighet i disse sakene og tar stilling til om de andre departementenes vurderinger er så vesentlig at det skal fremmes veto mot regionplanen

⁷ Regionplanene skal i motsetning til tidligere (før 1992) ikke underlegges statlig godkjenning. Dette forstås som en desentralisering av myndighet. Miljømyndighetene godkjenner altså ikke hver enkelt plan, men de går gjennom disse planene i en regionplan-revisjon. Her kan det fremmes statlige innsigelser som stopper disse planene. Oversikter fra Miljøvernministeriet viser at det fremmes et stort omfang veto mot element i regionplaner.

⁸ Amtet blir bedt om å fremme en eventuell innsigelse til kommunene på vegne av Ministeriet.

⁹ I tillegg til disse kom det 20 innsigelser i en supplerende høring.

¹⁰ "Hvidboken" tar for seg innsigelsene som er fremmet til regionplanen og kommenterer disse tematisk. Den er utformet slik at særlig de private skal kunne se hvordan deres innsigelser er behandlet. Det totale tallmaterialet, dvs. hvor mange innsigelser fra kommunen som har fått medhold, delvis medhold og hvor mange som har fått avslag fremgår ikke annet enn på området "byutvikling".