
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og mandat	5
1.2 Metode og organisering av prosjektet	6
1.2.1 Tolkning av mandatet	6
1.2.2 Datagrunnlag og kilder	6
1.2.3 Organiseringen av prosjektet	7
1.3 Oppbyggingen av rapporten	7
2 Fylkesplanlegging og dagens sentrale godkjenningsordning	9
2.1 De viktigste fylkeskommunale plandokumenter	9
2.2 Godkjenningen er del av en kontinuerlig planprosess	10
2.3 Hjemmelsgrunnlag og hovedregel for den sentrale godkjenningen	12
2.4 Endringer foran planperioden 2000–03	13
3 Synspunkter på dagens godkjenningsordning	16
3.1 Inntrykk fra intervjuene i fylkene	16
3.2 Inntrykk fra intervjuene i departementene	17
3.3 Informantenes syn på noen sentrale spørsmål	18
4 Styrker og svakheter med dagens godkjenningsordning	21
4.1 Innledning	21
4.2 Styrker og svakheter	21
4.2.1 Den sentrale godkjenningsbehandlingen	22
4.2.1.1 Lav prioritering fra departementsledelsens side	22
4.2.1.2 Godkjenningsbehandlingen tar for lang tid	22
4.2.1.3 Ressursbruken sentralt oppleves ikke å stå i forhold til nytteverdien	23
4.2.2 Planprosessen på regionalt nivå	23
4.2.2.1 Godkjenningsordningen styrker det regionale samarbeidet	23
4.2.3 Samspillet mellom sentralt og regionalt nivå	25
4.2.3.1 God samordning på regionalt nivå– manglende samordning på sentralt nivå	25
4.2.3.2 Planene utnyttes ikke som innspill til nasjonal politikk	25
4.2.3.3 Godkjenningen av fylkes(del)planer har liten eller ingen innflytelse på styringsdialogen	27
4.2.3.4 Godkjenningen inneholder få eller ingen konkrete politiske tilbakemeldinger	28
4.2.4 Sentrale retningslinjer	29
4.2.4.1 Det skapes motstridende forventninger	29
4.3 Konklusjon	30
5 Forbedringer av – og alternativer til – dagens godkjenningsordning	31
5.1 Innledning	31
5.2 Trengs det endringer?	33
5.3 Forbedringer av den sentrale godkjenningsordningen	34
5.3.1 Redusert behandlingstid	34

5.3.2	Utnyttelse av fylkesplaner og fylkesdelplaner som innspill til nasjonal politikkutforming.....	35
5.3.3	Større grad av politisk medvirkning i den sentrale behandlingen?	38
5.3.4	Fagdepartementenes ansvar for fylkesdelplaner	39
5.3.5	Nytt navn.....	39
5.4	Innsigelse til fylkesplaner	40
5.5	Nye modeller for statlig behandling av fylkesplaner	41
5.5.1	Egengodkjenning med innsigelsesrett	42
5.5.2	Regionale utviklingskontrakter med innsigelsesrett.....	43
5.6	Bruk av internett.....	45
5.7	Oppsummering av anbefalinger	47

Referanseliste

Vedlegg 1: Synspunkter fra intervjurunden

Vedlegg 2: Kort historikk om den sentrale behandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner

Vedlegg 3A: Sentral godkjenning av regionale planer i nordiske land

Vedlegg 3B: Samhandling mellom regionalt og nasjonalt nivå knyttet til regionalt strategiarbeid

Sammendrag

Miljøverndepartementet ba i januar 2000 Statskonsult om å gå gjennom ordningen med sentral godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Mandatet er todelt: Vi skal vurdere både forbedringer og alternativer til dagens godkjenningsordning – herunder å oppheve den.

Det finnes ingen offisielle retningslinjer som fastsetter formåene med den sentrale godkjenningsordningen.

Statskonsult ser tre hovedformål med fylkesplanleggingen:

Å bidra til en bedre regional *samordning*

Å styrke *samspeillet* mellom det regionale og nasjonale nivået

Å gi en *samlet informasjon* om hovedretningene og tiltakene som fylkestinget ønsker å arbeide etter de neste fire år.

Vi forutsetter at godkjenningsordningen også er ment som en anledning for staten til å kontrollere og kommentere planene, og til å fange opp politiske signaler fra fylkene. Statskonsult legger til grunn at enhver endring av fylkesplansystemet må ivareta disse formåene med fylkesplanleggingen.

Fylkesplanlegging og dagens sentrale godkjenningsordning

Hovedregelen for den sentrale godkjenningen finner vi i plan- og bygningslovens § 19-4, tredje ledd, der det heter at fylkesplanen skal legges fram for Kongen til godkjenning etter at den er vedtatt av fylkestinget.

Miljøverndepartementet har fått delegert myndigheten til å godkjenne fylkesdelplaner.

Statskonsults vurdering av godkjenningsordningen

Vi har intervjuet informanter i fire fylker og i sju departementer, og prosjektet baserer seg også på en rekke offentlige dokumenter knyttet til fylkesplanleggingen.

Våre vurderinger kan oppsummeres slik:

Godkjenningsordningen styrker det regionale samarbeidet. Den sentrale godkjenningen bidrar til at regionale aktører prioriterer sin deltakelse i planprosessen.

Godkjenningsbehandlingen tar for lang tid. Vi anslår den gjennomsnittlige behandlingstiden for fylkesplaner og fylkesdelplaner sentralt til om lag 10 måneder.

Arbeidet med fylkesplaner prioriteres for lavt i departementene.

En svakhet ved dagens godkjenningsordning er manglende samordning mellom berørte departementer i behandlingen av fylkesplaner.

Planene utnyttes ikke som innspill til nasjonal politikk.

Retningslinjene skaper motstridende forventninger. Prosedyren med *bekreftende behandling* er ment å gi en raskere behandlingstid, men samtidig er det skapt forventninger om mer konkrete tilbakemeldinger som kan kreve lengre behandlingstid.

Etter Statskonsults oppfatning fungerer ikke dagens sentrale godkjenningsordning tilfredsstillende. Den er ikke effektiv nok – verken som politisk redskap, eller vurdert i et kost-/nytteperspektiv. På denne bakgrunn mener vi at godkjenningsordningen ikke bør beholdes slik som den fungerer i dag.

Oppsummering av Statskonsults anbefalinger

Selv om dagens godkjenningsordning etter vår mening ikke fungerer tilfredsstillende, er den verdifull for fylkeskommunene siden den bidrar til å gi fylkesplanen autoritet og styrker det regionale plansamarbeidet. Etter vårt syn står valget mellom to alternativer: Enten må dagens godkjenningsordning forbedres, eller den må erstattes med en alternativ form for statlig behandling av fylkesplaner.

Dersom *den sentrale godkjenningsordningen beholdes*, mener Statskonsult det er nødvendig

- at departementene får ansvaret for å godkjenne fylkesdelplaner på eget fagområde
- å gjennomføre tiltak som kraftig reduserer godkjenningstiden
- å gjennomføre tiltak som stimulerer til økt bruk av fylkesplaner og fylkesdelplaner ved utformingen av nasjonal politikk
- at den sentrale godkjenningsordningen suppleres med en mulighet til å etablere regionale utviklingskontrakter

I tillegg anbefaler Statskonsult at navnet på godkjenningsordningen endres til *regjeringens fylkesmelding*.

Dersom *den sentrale godkjenningsordningen avvikles*, mener Statskonsult at ordningen bør erstattes med egengodkjenning av fylkesplaner med innsigelsesrett. Etter vår oppfatning er egengodkjenning med innsigelsesrett ikke en fullgod erstatning for dagens godkjenningsordning. Dersom den sentrale godkjenningsordningen avvikles, mener Statskonsult derfor at det i tillegg må åpnes for etableringen av regionale utviklingskontrakter.

Til slutt anbefaler Statskonsult at Miljøverndepartementet gjennomfører flere tiltak for å utnytte internett bedre i arbeidet med fylkesplaner.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Regjeringen vedtok den 11. februar 1999 å vurdere om det var behov for ordningen med statlig godkjenning av fylkesplaner. På regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene den 16. februar 2000 kunngjorde miljøvernministeren at regjeringen vurderer å foreslå å oppheve godkjenningsordningen.

En tid etter dette gav regjeringen Miljøverndepartementet i oppdrag å vurdere den statlige godkjenningsordningen. Dette skulle skje i samarbeid med andre berørte departementer. Utspillet på kontaktkonferansen skapte mye debatt.

I brev fra Miljøverndepartementet av 21. desember ble Statskonsult bedt om å ta på seg et slikt arbeid. Prosjektplanen var endelig godkjent den 25. februar 2000.

Målet med prosjektet er å forenkle og effektivisere godkjenningen av fylkesplaner og fylkesdelplaner.

Oppdraget er å utarbeide en rapport som utreder spørsmålet om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Utredningen skal besvare spørsmålet om staten bør opprettholde en sentral godkjenning av slike planer.¹

Utredningen skal videre belyse fordeler og ulemper ved å oppheve den statlige godkjenningen av fylkesplanene. I denne forbindelse skal vi vurdere og gjøre rede for

- alternative løsninger som innebærer at fylkeskommune selv godkjenner sine fylkesplaner der egengodkjenning – eventuelt muligheter for innsigelser – blir deltema
- muligheter for forbedringer av systemet for godkjenning av fylkesplaner innenfor gjeldende lovverk.

Dersom prosjektet avdekker behov for lovendringer, kan planlovutvalget bli bedt om å vurdere disse i utvalgets første delrapport høsten 2000.

Den sentrale godkjenningen bør ses i lys av de øvrige offentlige og private aktørers deltakelse i planprosessen. Fylkesplanleggingen har en spesiell status som verktøy for samordning mellom nivåene, uten at selve planen er gitt annen status enn å være retningsgivende for statlige og kommunale aktører. Derfor er en god dialog mellom nivåene og sektorene kritisk i forhold til planens effekt og status. Godkjenningsordningen må forstås som en del av styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå

¹ Fylkesplaner og fylkesdelplaner er hjemlet i plan- og bygningsloven og er en del av det samlede antallet planer som fylkeskommunen er lovforpliktet til å utarbeide. I punkt 2.1 redegjør vi for de viktigste fylkeskommunale plandokumentene.

1.2 Metode og organisering av prosjektet

1.2.1 Tolkning av mandatet

Ifølge mandatet er målet med prosjektet å få en enklere og mer effektiv godkjenningsordning for fylkesplaner og fylkesdelplaner.

Statskonsult ser tre hovedformål med fylkesplanleggingen i dag;

- å bidra til en bedre *samordning* av kommunale, fylkeskommunale og regionale statlige aktiviteter i fylket
- å styrke *samspeillet* mellom det regionale og nasjonale nivået
- å sørge for at alle berørte parter, regionalt og nasjonalt, får en *samlet informasjon* om hovedretningene og tiltakene som fylkestinget ønsker å arbeide etter de neste fire år.

Det finnes ingen offisielle retningslinjer som fastsetter formålene med den sentrale godkjenningsordningen. Vi går ut fra at godkjenningsordningen ikke bare skal være en kontroll av at planene overholder nasjonale retningslinjer, men også anledning for staten til å kommentere planene. I tillegg har flere utredninger og stortingsmeldinger gitt uttrykk for at godkjenningsordningen kan bidra til et bredere regionalpolitisk samarbeid og at ordningen kan benyttes av staten sentralt til å fange opp politiske signaler fra fylkene.

Statskonsult legger til grunn at enhver endring av fylkesplansystemet bør ivareta de tre formålene med fylkesplanlegging. Vår utfordring har vært å finne forslag som gir en enklere og mer effektiv godkjenningsordning – enten det er staten eller fylkeskommunen som skal stå for godkjenningen – og som samtidig ivaretar formålene med fylkesplanleggingen.

1.2.2 Datagrunnlag og kilder

Ifølge mandatet skal godkjenningsordningen forstås som en del av styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå. Ordningen skal med andre ord tjene både de sentrale myndigheters behov og behovene til de regionale aktørene. På denne bakgrunn har det vært ønskelig å innhente erfaringer og synspunkter direkte fra deltakerne i fylkesplanprosessen.

Statskonsult vurderer i kapittel 4 styrker og svakheter med den sentrale godkjenningen av fylkesplaner. Statskonsult har her valgt å ta utgangspunkt i synspunktene til de regionale og sentrale statlige aktørene. Bruken av spørreskjemaer ble vurdert som utilstrekkelig som metode for datainnsamling da vi ønsket å kunne følge opp informantenes synspunkter med tilleggsspørsmål. Vi valgte derfor å intervju representanter for fylkeskommunen, regional stat og representanter for fagdepartementene.

I samarbeid med Miljøverndepartementet valgte Statskonsult ut fire fylker; Troms, Rogaland, Telemark og Akershus. Disse fylkene ble ansett for å være noenlunde representative med hensyn til arbeid med fylkesplanlegging.

Statskonsult har gjennomført gruppeintervjuer med følgende aktører i fylkene:

Fylkespolitikere²
Plansjef og eventuelle andre representanter fra planenheten i fylkeskommunen
Representanter fra fylkesmennene og regionale statlige etater

Til sammen er det intervjuet 40 personer i de fire fylkene.

Statskonsult har også intervjuet i alt 17 rådgivere/ledere fra følgende sju departementer: Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

Som forberedelse til intervjuene ble det utarbeidet intervjuguides. Intervjuguidene ble revidert på bakgrunn av tilbakemeldingene Statskonsult fikk fra representanter for planavdelingene i fylkeskommunene og fra fire departementer på et møte arrangert av Miljøverndepartementet den 16. mars.

I tillegg til å innhente informasjon gjennom intervjuer har Statskonsult gjennomgått mange offentlige utredninger, stortingsmeldinger og forskningsrapporter om fylkesplanleggingen fra de seneste 20 årene.

1.2.3 Organiseringen av prosjektet

Statskonsult har fått innspill og kommentarer fra en referansegruppe med representanter fra fire departementer:

Avdelingsdirektør Asle Farner	Miljøverndepartementet
Rådgiver Øystein Bjørgum	Kommunal- og regionaldepartementet
Underdirektør André-Thomas Eid	Miljøverndepartementet
Rådgiver Anders D. Hauge	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Rådgiver Judith Kortgård	Miljøverndepartementet
Rådgiver Einar N. Ruud	Nærings- og handelsdepartementet

Det har vært fire møter med referansegruppen i perioden april–juni.

1.3 Oppbyggingen av rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for de viktigste plandokumentene på fylkesnivå gjeldende godkjenningsordning og endringer i godkjenningsordningen foran planperioden 2000–03.

I kapittel 3 redegjør vi for de regionale og sentrale statlige aktørenes syn på dagens godkjenningsordning.

² Her intervjuet vi fylkesordføreren, eller en annen ledende representant for den styrende gruppen, og lederen for den største politiske grupperingen i opposisjon.

Påbakgrunn av utviklingen av den sentrale behandlingen av fylkesplaner og de ulike aktørenes syn på dagens ordning drøftes såstyrker og svakheter med dagens godkjenningsordning i kapittel 4.

I kapittel 5 skisserer vi forbedringer og mulige alternativer til gjeldende godkjenningsordning for fylkesplaner. I siste avsnitt i dette kapitlet oppsummeres anbefalingene i rapporten.

Rapporten har fire vedlegg:

I vedlegg 1 refererer vi synspunkter fra intervjurunden.

I vedlegg 2 redegjør vi for den historiske utviklingen av godkjenningsordningen.

I vedlegg 3A, av André-Thomas Eid, Miljøverndepartementet, redegjøres det for planprosessen i nordiske land.

Vedlegg 3B, av Øystein Bjørgum i Kommunal- og regionaldepartementet, er et utdrag fra en studie av det regionale strategiarbeidet i Canada, USA, Frankrike, Finland og Storbritannia.

2 Fylkesplanlegging og dagens sentrale godkjenningsordning

2.1 De viktigste fylkeskommunale plandokumenter

Det kan være fruktbart å skille mellom den økonomiske og den strategiske planleggingen i fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for sin egen økonomiske aktivitet strategiske planer for all virksomhet i fylket.

Årsbudsjett og økonomiplaner hører til den økonomiske planleggingen og er hjemlet i kommuneloven, mens fylkesplaner og fylkesdelplaner er en del av den strategiske planleggingen og er hjemlet i plan- og bygningsloven. De såkalte regionale utviklingsprogrammer kommer i en mellomposisjon fordi de fokuserer på bruken av økonomiske virkemidler, men samtidig omfatter (potensielt) all næringsvirksomhet i fylket.

Fylkesplaner og fylkesdelplaner

Fylkeskommunen skal sørge for at det innenfor fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging. Denne skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket i en periode på fire år.³ Dette er ordlyden i plan- og bygningslovens kapittel fem, § 19-1.⁴ I samme kapittel finner vi bestemmelser om planens formål, planens innhold, organiseringen av planarbeidet, planprosessen og revisjonen av planen. Loven har også en bestemmelse om planens virkninger og en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å avgjøre om det skal være plansamarbeid mellom fylker og opprettelse av samarbeidsorgan i denne forbindelse. I § 19-1 i plan- og bygningsloven er det en bestemmelse om at fylkeskommunen kan utarbeide fylkesplaner for bestemte virksomhetsområder. Det er disse planene som omtales som *fylkesdelplaner*.

Fylkesplaner og fylkesdelplaner er strategiske planer som vedtas av fylkestinget. De inneholder politiske måsettinger og beskrivelser av tiltak som er nødvendige for å oppfylle måsettingene. Fylkesplaner og fylkesdelplaner inneholder i liten grad spesifiserte kostnadsanslag for de ulike tiltakene. Men fylkeskommunen har ansvaret for å utarbeide en rekke andre plandokumenter som har med den økonomiske planleggingen å gjøre:

Økonomiplan

Dette er en årlig rullerende plan som ifølge kommunelovens § 44 skal dekke minst fire budsjettperioder.

³ Planen gjelder for en fireårsperiode. Ifølge plan- og bygningslovens § 19-5 skal hovedrevisjonen av planen skje minst en gang i hver valgperiode.

⁴ Også kommuneloven av 25.9. 1992 har en bestemmelse om fylkesplanlegging: Ifølge § 5 skal fylkeskommunen utarbeide en fylkesplan som skal *samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket*.

Årsbudsjett

Fylkestinget skal ifølge kommunelovens § 45 vedta et årsbudsjett innen årets utgang for kommende kalenderår.

Regionale utviklingsprogrammer

Fylkeskommunen skal en gang i året utarbeide et program for bruken av statlige og fylkeskommunale midler til nærings- og sysselsettingstiltak. Programmet legges til grunn ved bruken av blant annet SND-midler.⁵ Regionale utviklingsprogrammer er ikke hjemlet i lov, men omtales i den årlige budsjettproposisjonen til Kommunal- og regionaldepartementet.

Strategisk næringsplan og andre plandokumenter

I tillegg til disse plandokumentene utarbeider mange fylkeskommuner strategiske næringsplaner og andre sektorplaner uten å gi dem status som fylkesdelplaner. Disse plandokumentene er ikke hjemlet i lov.

Ansvar for økonomiplaner og årsbudsjett ligger i økonomiavdelingene i fylkeskommunene, mens ansvaret for fylkesplaner og fylkesdelplaner vanligvis ligger i en planenhet i en annen avdeling.⁶ Ansvar for regionale utviklingsprogrammer er i noen fylkeskommuner plassert i økonomiavdelingen, mens de i andre fylkeskommuner hører under ansvarsområdet til en egen planavdeling, eventuelt til næringsavdelingen.

2.2 Godkjenningen er del av en kontinuerlig planprosess

Ved lesing av offentlige dokumenter og utredninger kan man få inntrykk av at den sentrale godkjenningen av fylkesplaner avslutter en planprosess. Men dette er verken i overensstemmelse med fylkesplanleggingens formål etter loven, eller med praksis i de fleste fylkeskommuner: Planleggingen er en mer eller mindre kontinuerlig prosess. Det kan være nyttig å gi en skjematisk beskrivelse av denne prosessen for å belyse den sentrale godkjenningens rolle.

Fylkesplanprosessen kan deles i seks faser:

Første fase starter når fylkeskommunen inviterer de regionale parter (kommuner, fylkesmannen, regionale statlige etater, næringslivsrepresentanter og frivillige organisasjoner) til et møte der man diskuterer de regionale utfordringene og arbeidsprosessen fram mot etablering av en ny fylkesplan. Det hender at en representant for Miljøverndepartementet inviteres som innleder til møtet.

⁵ Jamfør rundskriv H-2/99 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

⁶ Statskonsult har funnet ett unntak: Våren 2000 skal planavdelingen og økonomiavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune slås sammen til én avdeling. Fylkeskommunen anslår at dette alene gir en årlig innsparing på over to millioner kroner. Kilde: "Nett no" – internavisen til fylkeskommunen – fra 2. mai. Her presenteres prosjektet "Omstilling 2000" der dette er et av tiltakene.

I **andre fase** forhandler fylkeskommunen og de regionale partene om innholdet i planen. Ifølge plan- og bygningsloven har fylkeskommunen plikt til å trekke inn de regionale partene i dette arbeidet, og fylkesmannen har ansvaret for å sørge for at de regionale statlige aktørene deltar i planprosessen.⁷

Det varierer i hvilken grad fylkespolitikere deltar i arbeidet (se kapittel 3). Der fylkespolitikere spiller en aktiv rolle, er som regel fylkesutvalget det ledende organet. Hvilke komiteer/utvalg som opprettes og hvilke parter som deltar, varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune.

Planutkastene skrives og klargjøres av fylkesadministrasjonen. Når det første ferdige utkastet til fylkesplan foreligger, skal det offentliggjøres og sendes på høring til berørte parter (se plan- og bygningslovens § 19-4). Deretter forbereder fylkesadministrasjonen saken, der planen først legges fram for fylkesutvalget og deretter for endelig vedtak i fylkestinget. Før fylkestingsbehandlingen, men etter at de regionale parter har avgitt sine uttalelser, kan fylkeskommunen møte representanter for Miljøverndepartementet for å orientere om planen.

Tredje fase er den politiske behandlingen av fylkesplanen i fylkestinget. Her vedtas planen med simpelt flertall. Etter vedtaket i fylkestinget skriver fylkesadministrasjonen et oversendeslesbrev som presiserer hvilke spørsmål fylkestinget ønsker svar på fra de sentrale myndigheter.

Fjerde fase er den sentrale godkjenningsbehandlingen. Som en oppfølging av oversendelsesbrevet, kan fylkeskommunen ifølge de nye retningslinjene be om et møte med Miljøverndepartementet eller andre fagdepartementer for å orientere om planen. Møtet vil være grunnlag for den sentrale godkjenningsbehandlingen. Prosessen ledes av Miljøverndepartementet som først utarbeider et første utkast til kongelig resolusjon. Deretter oversender Miljøverndepartementet utkastet til kongelig resolusjon og planen til de andre departementene for kommentar. I denne fasen hender det at Miljøverndepartementet inviterer til møter med andre departementer.⁸ Ifølge de nye retningslinjene gis det også anledning for fylkeskommunen til å presentere planen på et møte med Miljøverndepartementet i denne fasen.

I **femte fase** oversender Miljøverndepartementet godkjenningen i form av en kongelig resolusjon til fylkeskommunen.

I **sjette fase** (som går parallelt med fase fire og fem) arbeider fylkeskommunen med de løpende politiske sakene i fylkeskommunen. Her vil fylkeskommunens administrasjon og fylkespolitikere i varierende grad henvise til fylkesplanen, og særlig til handlingsprogrammet i planen. I den grad det dukker opp viktige nye

⁷ Se plan- og bygningslovens §§ 12-3 og 19-3. Fylkesmannens rolle er også omtalt i instruks for fylkesmenn § 4, der det heter at *Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.*

⁸ Under utarbeidelsen av T-2/98 og T-3/98 var det flere møter i et nettverk for fylkesplanlegging for departementsstilsatte. Nettverket har også møtt senere, men er ikke et organ som inngår i den sentrale godkjenningsprosessen.

politiske saker i planperioden, vil noen fylkeskommuner ogsåføre disse inn som nye punkter i handlingsprogrammet. En gang i året (etter gjeldende rundskriv T-3/98) – og minst hvert annet år – skal fylkesadministrasjonen rapportere til fylkestinget om status når det gjelder iverksetting av fylkesplanens handlingsprogram.

Om lag halvannet år før neste fylkesplanperiode starter de fleste fylkeskommuner arbeidet med ny hovedrevisjon av fylkesplanen.

Fylkeskommunen mottar den sentrale godkjenningen i gjennomsnitt ett år etter at planen er trådt i kraft og bare halvannet år før de starter arbeidet med ny fylkesplan.⁹ Nærmere to tredeler av den perioden planen gjelder for, er altså enten mens planen ligger til sentral godkjenningsbehandling eller etter at arbeidet med ny plan har startet.

Dette viser at godkjenningen av planen ikke "avslutter" noen planprosess. Arbeidet med utformingen av fylkesplanen er for lengst avsluttet når planen godkjennes. Godkjenningen mottas av fylkeskommunen midtveis i perioden mellom vedtaket av gjeldende plan og oppstart av arbeidet med ny plan.

2.3 Hjemmelsgrunnlag og hovedregel for den sentrale godkjenningen

Hovedregelen for den sentrale behandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner finner vi i plan- og bygningslovens § 19-4, tredje ledd. Her heter det at fylkesplanen skal legges fram for Kongen til godkjenning etter at den er vedtatt av fylkestinget. Miljøverndepartementet har fått delegert myndigheten til å godkjenne fylkesdelplaner, og gjør dette vanligvis i et godkjenningsbrev, men planene kan også godkjennes i en kongelig resolusjon dersom de anses å oppfylle kriteriet i Grunnlovens § 28 og er *en sak av viktighet*.¹⁰ Plan- og bygningsloven gir Miljøverndepartementet myndighet til å gi pålegg om endring av fylkesplaner (§ 19-5). Det er denne hjemmelen som benyttes når sentral stat i godkjenningen av fylkesplaner og fylkesdelplaner tar forbehold og/eller gir kommentarer som påpeker uoverensstemmelser mellom planen og nasjonale bestemmelser/retningslinjer.

Godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner forberedes i Miljøverndepartementet. Her utarbeides utkast til kongelig resolusjon og godkjenningsbrev og man innhenter kommentarer fra andre departementer.

Miljøverndepartementet har utgitt to rundskriv og ett notat som utfyller lovbestemmelsene om fylkesplanlegging:

Rundskriv T-3/98 Arbeidet med fylkesplanene

Rundskriv T-2/98 Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen

⁹ For en nærmere behandling av godkjenningstiden, se punkt 4.2.1.2.

¹⁰ I kgl. res. av 16.3.90 er myndigheten til å godkjenne fylkesdelplaner delegert fra Kongen til Miljøverndepartementet.

Notat fra Miljøverndepartementet til alle fylkeskommuner og departementer av 21.2.00 om nye rutiner for godkjenning av fylkes(del)planer.

Det redegjøres nærmere for disse retningslinjene under punkt 2.4.

De økonomiske planene skal også sendes til de sentrale statlige myndigheter. Reviderte økonomiplaner skal oversendes Kommunal- og regionaldepartementet til orientering. Årsbudsjettet skal sendes Kommunal- og regionaldepartementet til lovlighetskontroll hvis tre eller flere medlemmer av fylkestinget ønsker det. Kommunal- og regionaldepartementet kan også på eget initiativ kontrollere lovligheten til årsbudsjettet.¹¹ Regionale utviklingsprogrammer skal sendes Kommunal- og regionaldepartementet for godkjenning. Fylkeskommunen slipper likevel å sende inn programmene dersom det tidligere er godkjent en fylkesplan eller en fylkesdelplan som gir en tilfredsstillende dekning av fylkeskommunens nærings- og sysselsettingsstrategi.

2.4 Endringer foran planperioden 2000–03

De nye retningslinjene for fylkesplanperioden 2000–03 medførte en del endringer i den sentrale behandlingen av fylkesplaner.¹² Her er de viktigste:

Differensiert behandling er mer formalisert

I rundskriv T-3/98 er det lagt opp til at behandlingsformen sentralt skal være enklere hvis de regionale parter er enige om planens innhold. Det har også tidligere vært en differensiert sentral godkjenningsbehandling, men dette er mer formalisert i rundskriv T-3/98. Ifølge dette rundskrivet skal det være en *bekreftende behandling* i de tilfellene de regionale partene er enige om planen, og en *avklarende behandling* i tilfelle de regionale partene ikke er kommet til enighet. Hva disse to behandlingsformene innebærer i praksis, er det ikke nærmere redegjort for. Det er heller ikke gitt noen angivelser av hvor lang tid det skal ta å få fylkesplaner og fylkesdelplaner godkjent sentralt.

Økt vektlegging av møter mellom regionalt og sentralt nivå

I et notat fra Miljøverndepartementet i februar 2000 til alle fylkeskommuner og departementer om nye rutiner for godkjenningsordningen vektlegges behovet for møter i tilknytning til behandlingen av fylkesplanen i større grad enn tidligere. Som et tilbud til fylkeskommunene åpnes det for å holde møter mellom de berørte fagdepartementer/ Miljøverndepartementet og representanter fra fylkeskommunen og eventuelt andre deltakere i planprosessen i fylket.

¹¹ I et forslag til endring av kommuneloven har Kommunal- og regionaldepartementet i april 2000 foreslått at årsbudsjettet alltid skal sendes Kommunal- og regionaldepartementet til orientering. (Ot. prp. nr. 43, 1999–2000.)

¹² Bare elleve fylkeskommuner følger denne planperioden i dag. Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Møre og Romsdal følger fylkesplanperioden 2001–04. Finnmark følger fylkesplanperioden 2002–05. Rogaland hadde våren 2000 ennå ikke startet noen prosess for å revidere fylkesplanen for perioden 1996–99.

Sterkere henstilling til fylkeskommunen om å presisere hva de ønsker regjeringen skal ta stilling til

Miljøverndepartementet har i rundskriv T-3/98 og senere også notat av 21. februar 2000 oppfordret fylkeskommunene til å presisere hva de ønsker at regjeringen skal ta stilling til i godkjenningsbehandlingen. Spesielt er fylkeskommunen bedt om å presisere hvilke forventninger de har til hvordan sentrale myndigheter kan bidra til å realisere planen. I tidligere rundskriv T-1/94 er det en liknende oppfordring, men temaet er gitt noe bredere plass i gjeldende retningslinjer.

Flere statlige styringssignaler samlet i ett rundskriv

Rundskriv T-2/98 gir en samlet oversikt over nasjonale mål og interesser med relevans for fylkes- og kommuneplanleggingen.¹³ Her redegjøres det for nærmere 100 nasjonale mål og interesser fordelt på 32 politikkområder. Nasjonale mål var også omtalt i tidligere rundskriv T-1/94, men her begrenset omtalen seg til noen få sentrale mål for arealpolitikken, nærings- og sysselsettingspolitikken og levekårs- og tjenestepolitikken.

Det gis ikke lenger noen tidsramme for godkjenningsbehandlingen

I tidligere rundskriv om fylkesplanlegging sto det at tidsrammen for den sentrale behandlingen av fylkesdelplaner var på seks måneder.¹⁴ I T-3/98 er det ikke tatt med noen slik tidsramme. Det kan her legges til at den sentrale godkjenningen vanligvis ikke har utsettende virkning på fylkeskommunens virksomhet. Arbeidet med å følge opp planene kan starte straks planen er vedtatt i fylkestinget.¹⁵

I en spørreundersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning i 1996 svarte over 50 prosent av landets fylkesordførere, fylkesrådmenn og fylkesplansjefer at fylkesmennene hadde bidratt i *ganske liten grad* med tematiske innspill til fylkesplanen.¹⁶

En viktig intensjon med omleggingen var å sørge for at både regional stat og sentral stat engasjerte seg sterkere i forkant av planvedtaket i fylkestinget.¹⁷

Statskonsults inntrykk fra intervjurunden (se kapittel 3) er at Miljøverndepartementet og fylkeskommunen nå har lyktes med å få til et bredere engasjement tidlig i fylkesplanprosessen, spesielt fra regional stats side. Dette ser også ut til å være Miljøverndepartementets inntrykk: Departementet skriver

¹³ Dette er ikke det eneste rundskrivet om nasjonale forventninger til kommunesektoren. I forbindelse med utarbeidelsen av en veiledning til fylkesmennene om bruk av forventningsbrev har Kommunal- og regionaldepartementet i mars 2000 utgitt et rundskriv om *Statlige forventninger til kommunene* (H-2114). Dette er noe overlappende til rundskriv T-2/98, men er mindre omfangsrikt og har fylkesmennene som målgruppe.

¹⁴ Rundskriv T-3/98 tok over etter tidligere rundskriv T-6/91 om fylkesdelplaner og rundskriv T-1/94 om fylkesplanleggingen 1996–99. I T-1/94 ble det ikke nevnt noen tidsramme for den sentrale behandlingen av fylkesplaner.

¹⁵ Det finnes eksempler på at det kreves sentral godkjenning før fylkeskommunen kan gå videre med f.eks. omreguleringer, investeringer eller benytte særskilte virkemidler, men dette er unntakstilfelle.

¹⁶ Kilde: Rapport 1996:20 fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), se s. 73.

¹⁷ Jf. St. meld. nr. 29 1996–97, punkt 3.4.

i tildelingsbrev for 2000 til fylkesmennene at det er *meget positivt at embetene nå i større grad deltar i fylkesplanarbeidet.*

3 Synspunkter på dagens godkjenningsordning

Synspunktene i dette kapitlet er basert på intervjuer i fire fylker og sju departementer (jf. punkt 1.2). I de fleste tilfeller har flere personer deltatt i intervjuene.

I hvert fylke ble det gjennomført intervjuer med fylkespolitikere, representanter fra planavdelingen i fylkeskommunen og representanter fra fylkesmannen og regionale statlige enheter.

I departementene ble avdelinger/seksjoner med ansvar for koordinering av arbeidet med fylkesplaner intervjuet.

Dette kapitlet gir et inntrykk av aktørenes synspunkter på ovennevnte temaområder. Delvis vil det være sammenfallende synspunkter og delvis vil synspunktene variere med aktørenes ulike roller i forhold til den sentrale godkjenningsordningen. Selv om utvalget av fylker er begrenset slik at man må være varsom med å generalisere synspunktene, gir intervjuene et verdifullt grunnlag for å vurdere den sentrale godkjenningsordningen. Samlet gir de også innspill til forbedringer og endringer av dagens ordning.

Se vedlegg 1 for en mer utfyllende redegjørelse for informantenes synspunkter.

3.1 Inntrykk fra intervjuene i fylkene

Intervjuene med aktørene i fire fylker gir følgende inntrykk:

Den sentrale godkjenningen bidrar til å gi fylkesplanen økt status og legitimitet.

Det er bred deltakelse i planprosessen, og spesielt er det god dialog mellom fylkesadministrasjonen og fylkesmannen. Når det gjelder fylkespolitikernes involvering i planprosessen, er det større forskjell mellom fylkene.

Samordningen er bedre på regionalt nivå enn den er på sentralt nivå. Manglende samordning og koordinering sentralt mellom berørte departementer i behandlingen av fylkesplaner er en vesentlig mangel ved dagens godkjenningsordning.

Sentral stat utnytter i altfor liten grad fylkesplaner og fylkesdelplaner til å fange opp signaler om regional utvikling og å bruke dem til å påvirke den regionale utviklingen.

Fylkesplaner og fylkesdelplaner får lite gjennomslag i styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå. Den sentrale godkjenningen har liten

eller ingen innflytelse på styringsdialogen med overordnede fagdepartementer.

Koplingen mellom fylkesplaner og økonomiplanlegging er svak.

Det er for stor avstand mellom fylkesplan og bruk av statlige virkemidler, og virkemiddelbruken er bundet av sentrale sektorføringer og prioriteringer. Det savnes en mulighet til å inkludere statlige virkemidler i fylkesplanen.

Godkjenningbrev og kongelig resolusjon har kun symbolsk betydning. Innholdsmessig er de verdiløse som styringssignal i gjennomføringen av planene.

Godkjenningsbehandlingen tar alt for lang tid.

Den sentrale godkjenningsordningen bør ikke oppheves innenfor dagens system. Men dette er et betinget ”nei”. Forutsatt at nye virkemidler og forpliktende samarbeidsformer mellom fylkeskommune og regional stat knyttes til fylkesplanen, kan informantene tenke seg andre alternativer til dagens sentrale godkjenning.

3.2 Inntrykk fra intervjuene i departementene

Intervjuene med informanter i departementene gir følgende inntrykk:

Det er stort språk mellom departementene når det gjelder fylkesplanens betydning for utforming av nasjonal sektorpolitikk.

Den sentrale godkjenningsbehandlingen har liten innvirkning på styringsdialogen, men dette varierer mellom departementene.

Den sentrale godkjenning har begrenset nytteverdi – både for departementene og fylkene – og tilbakemeldingen til fylkene står ikke i samsvar med ressursbruken i departementene.

Tilbakemeldingen fra fagdepartementene til Miljøverndepartementet er forsiktig og avmålt. Politiske formuleringer unngås, og i stedet henvises det til nasjonale føringer. Det er sjelden departementene har vesentlige merknader til fylkesplaner.

Ny praksis med at fylkeskommunen i oversendelsesbrevet spesifiserer hvilke problemstillinger de ønsker svar på i den sentrale godkjenningprosessen, vil innebære en mer omfattende behandling av fylkesplaner. Departementene er delt i synet på om dette er en positiv utvikling.

Godkjenningstiden må reduseres og rutinene for innledende behandling av fylkes(del)planer i Miljøverndepartementet er for dårlige. Planene må

oversendes de berørte departementene vesentlig raskere enn tilfellet er i dag.

Når det gjelder spørsmål om opprettholdelse av en sentral godkjenning av fylkesplaner, er synspunktene delte mellom departementene. De som ønsker opprettholdelse, forutsetter at det foretas endringer som knytter nye virkemidler til fylkesplanen. De departementer som ønsker en avvikling, har noe varierende syn på hvilke konsekvenser en avvikling vil kunne ha. Men dersom fylkestinget skal være siste instans for godkjenning av fylkes(del)planer, må det etableres en innsigelsesmulighet for regional stat som åpner for at sentral stat kan bringes inn ved konflikter.

Departementene er delt i synet på om det bør knyttes nye økonomiske virkemidler til fylkesplanen.

Det er ikke av vesentlig betydning hvorvidt samordningsansvaret for godkjenningsbehandlingen bør ligge i Miljøverndepartementet eller i Kommunal- og regionaldepartementet.

3.3 Informantenes syn på noen sentrale spørsmål

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet er om staten bør opprettholde en sentral godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Dette overordnede spørsmålet måses i sammenheng med nytteverdien og effekten av en sentral godkjenningsordning. Ett sentralt element for å vurdere nytteverdien, er om godkjenningsordningen – dermed også fylkesplanene – har innvirkning på styringsdialogen mellom departement og regional stat. I forlengelsen av denne problemstillingen er det et spørsmål om godkjenningen har konsekvenser for statlig virkemiddelbruk.

I intervjurunden har vi innhentet informantenes synspunkter på spørsmål knyttet til disse tre problemstillingene:

1. Bør den sentrale godkjenningsordningen opprettholdes?
2. Inngår den sentrale godkjenningsordningen som en del av styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå?
3. Bør det knyttes forpliktende bruk av virkemidler til godkjenningsordningen?

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvordan informantenes svar på disse spørsmålene fordeler seg i fylket og i de sju departementene.

Informanter/ Spørsmål	Fylkes- administrasjon	Fylkesmenn	Fylkes- politikere	Departement- er
Bør sentral godkjenning opprettholdes?	Ja	Ja	Ja/nei	Ja/nei
Inngår den sentrale godkjenning som del av styringsdialogen?	Nei	Nei	Nei	Ja/nei
Bør bruk av virkemidler knyttes til godkjenningen?	Ja	Ja	Ja	Ja/nei

Merknad: Der svarene er bare *ja* eller *nei*, har alle informantene – med noen få eller ingen unntak – svart ja eller nei.

Det er stor grad av sammenfall i svarene fra informantene i fylkene. Mens informantene i de sju departementene deler seg påsamtlige tre spørsmål.

Når det gjelder spørsmål om sentral godkjenning bør opprettholdes, er svaret bekreftende blant informantene i fylkesadministrasjonene og hos fylkesmennene. Fylkespolitikere er delt i sine svar. Et lite mindretall mener at sentral godkjenning bør avvikles. Felles for de som svarer bekreftende, er at de mener dagens godkjenning gir status og legitimitet til fylkesplanen. Informantene i departementene er delt i synet på dette spørsmålet. De som ønsker en avvikling av ordningen, begrunner dette ut fra liten nytteverdi, mens de som ønsker å opprettholde ordningen understreker at godkjenningsordningen må forbedres, og at forbedringer i første rekke avhenger av at det knyttes virkemidler til godkjenning.

Samtlige informanter i fylkene mener at den sentrale godkjenningen ikke har noen innvirkning på styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå. Sagt på en annen måte har ikke godkjenningen av fylkesplaner noen konsekvenser for innholdet i styringsdialogen mellom departementene og regional stat. I departementene mener om lag halvparten av informantene at den sentrale godkjenningsbehandlingen ikke tilfører styringsdialogen noen merverdi, og at diskusjoner om fylkesplaner ikke har konsekvenser for styringsprosessen mellom departementet og regional stat. Den andre halvparten mener at behandlingen av fylkesplaner nedfeller seg i tildelingsbrev og fordeling av virkemidler til fylkesmannen.

I spørsmålet om det bør knyttes virkemidler til godkjenningsordningen, er informantene i fylkene enige om at det bør knyttes virkemidler til godkjenning av fylkesplaner. Denne manglende koplingen trekkes av alle fram som den største svakheten og problemet med dagens ordning. Det er også flere som understreker at den legitimitet godkjenningen i dag gir fylkesplanene, står i fare for å bli undergravd dersom det ikke knyttes statlige midler og forpliktelser til fylkesplanen. Hos fylkesmennene understrekes det at med en slik kopling av virkemiddelbruk til fylkesplanen, er det en forutsetning at den sentrale godkjenningsordning opprettholdes, eventuelt at fylkesmannen gis en innsigelsesmulighet dersom sentral godkjenning avvikles. Informantene i departementene har ulike oppfatninger i spørsmålet om virkemiddelbruk, men det er bare et lite mindretall som mener at nye virkemidler ikke bør knyttes til godkjennings-

ordningen. Dette begrunnes med at virkemidlene er bundet opp i utviklingsprogrammer som ofte går på tvers av fylkesgrenser, og fordelingen er fastsatt ut fra overordnede nasjonale føringer. De som er for å knytte virkemidler til fylkesplaner, begrunner dette på ulike måter. Noen mener det er en forutsetning for å opprettholde sentral godkjenning, mens andre mener det kan gjøres innenfor en ny ordning med egengodkjenning av fylkesplaner. Men en egengodkjenning forutsetter at fylkesmannen gis en innsigelsesmulighet. Informanter i ett departement mener fylkesplanprosessen i dag ikke er moden for å knytte til seg sentrale statlige midler, men at det er mulig gå i denne retningen når det gjelder fylkesdelplaner. Imidlertid forutsetter det bl.a. endringer i oppgavefordelingen mellom regional stat og fylkeskommune.

Som vi ser av tabellen ovenfor er det vanskelig å finne et mønster i svarfordelingen fra departementene. Informantene fra tre av sju departementer er imot opprettholdelse av en sentral godkjenningsordning. De er også samstemte i at godkjenningen av fylkesplaner ikke har konsekvenser for styringsdialogen med regional stat. Ett av disse departementene mener at sentrale statlige virkemidler ikke bør knyttes til godkjenning av fylkesplaner. De to andre mener at virkemidler kan knyttes til en ordning med egengodkjenning i fylket der fylkesmannen gis innsigelsesmulighet. Ett av disse departementene mener at en nærmere kopling av sentrale statlige midler til godkjenning av fylkesplaner forutsetter systemendringer og endringer i oppgavefordelingen mellom regional stat og fylkeskommune, da fylkes(del)planer har fokus på politiske målsettinger, mens f.eks. nasjonale handlingsprogrammer i stor grad dreier seg om økonomiske disposisjoner.

4 Styrker og svakheter med dagens godkjenningsordning

4.1 Innledning

Erfaringene med fylkesplanarbeid som dette prosjektet har samlet inn gjennom intervjuer, refererer seg bare delvis til dagens retningslinjer. Erfaringene knytter seg hovedsakelig til godkjenninger i tidligere planperioder og til arbeidet med to planer som var ferdige, men ennå ikke godkjente (Troms og Akershus) én plan som ble godkjent våren 1999 (Telemark).

Gjeldende retningslinjer for fylkesplanarbeid ble distribuert i august 1998 (T-2/98), februar 1999 (T-3/98) og februar 2000 (notat datert 21.2.00).

De nye retningslinjene medførte ikke veldig store endringer i den sentrale godkjenningsordningen. Endringene er beskrevet i punkt 2.4 og kan oppsummeres i fem punkter,

- den differensierte behandling av fylkesplaner er i større grad formalisert
- det legges mer vekt på møter mellom regionalt og sentralt nivå
- det understrekes sterkere at fylkeskommunene bør presisere hva de ønsker svar på fra sentralt hold
- flere statlige styringssignaler er tatt inn i departementets rundskriv
- det gis ikke lenger noen tidsramme for den sentrale godkjenningsbehandlingen.

På bakgrunn av at retningslinjene ikke er endret vesentlig de seneste årene, og at praktiseringen av godkjenningsordningen heller ikke har endret seg vesentlig, vil vi anta at erfaringene som er samlet inn i dette prosjektet, har relevans for vurderingen også av den gjeldende godkjenningsordningen.

4.2 Styrker og svakheter

Ønsker vi å gjøre rede for styrker og svakheter med en ordning som denne, må vi spørre; styrker og svakheter *for hvem?* Statskonsult knytter derfor styrker og svakheter til de ulike aktørene i fylkesplanprosessen – regionalt og sentralt.

Videre vurderes styrker og svakheter ved godkjenningsordningen i forhold til fylkesplanleggingens formål (se punkt 1.2.1): Fremmer ordningen ett eller flere av formålene med fylkesplanleggingen, regnes det som en styrke ved godkjenningsordningen. I tillegg vurderes ordningen i forhold til i hvilken grad den fungerer som et virkemiddel for sentral kontroll siden dette også regnes som et av formålene med dagens godkjenningsordning.

Gjennomgangen deles i fire temaer. Første tema er styrker og svakheter knyttet til den sentrale godkjenningsbehandlingen. Det neste handler om styrker og svakheter i forhold til den regionale planprosessen. Tredje tema er styrker og

svakheter i forhold til samspillet mellom sentralt og regionalt nivå. Til slutt vurderes styrker og svakheter ved gjeldende retningslinjer.

4.2.1 Den sentrale godkjenningsbehandlingen

4.2.1.1 Lav prioritering fra departementsledelsens side

I kapittel 3 kom det fram at behandlingen av fylkesplaner prioriteres forholdsvis lavt i de fleste departementer.

Departementenes prioritering avhenger av om godkjenningsbehandlingen først og fremst oppfattes som en oppfyllelse av en lovpålagt plikt til å kontrollere fylkeskommunen, eller om planene i tillegg oppfattes som innspill til utformingen av nasjonal politikk og/eller til styringsdialogen med ytre etater. Departementenes holdning vil her først og fremst avhenge av om innholdet i planene berører deres fagområde. Men holdningen avgjøres også av hvordan departementet *ønsker* at slike planer skal brukes: Hvis departementets faglige og politiske ledelse ikke ser regionale planer som noe verdifullt innspill til verken nasjonal politikktutforming eller styringsdialogen, vil behandlingen være summarisk – selv om planene er faglig relevante. Dette er, såvidt vi kan se, situasjonen i departementene som har ansvaret for utformingen av sektorplanene til større underliggende statsetater. Sektorplanene dekker ofte områder som også berøres av fylkesplanene, og departementet prioriterer her arbeidet med "sin" sektorplan.

Heller ikke Miljøverndepartementet, som har ansvaret for den sentrale godkjenningen, har prioritert godkjenningsarbeidet. Det har vært vanlig å vente – ofte over et halvt år – før man setter igang saksbehandlingen. Ansvaret for å gjennomgå planene og til å skrive et første utkast til kongelig resolusjon, ble til inntil nylig lagt til en av de senest ansatte saksbehandlerne. Siden våren 1999 er behandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner gitt en noe høyere prioritet i departementet.

Et stort flertall av våre informanter – både i fylkeskommunene, regional stat og i departementene – har påpekt at den lave prioriteringen i departementene er en av hovedsvakhetene ved dagens godkjenningsordning.

4.2.1.2 Godkjenningsbehandlingen tar for lang tid

Alle vi intervjuet, inkludert informantene fra departementene, mente godkjenningsbehandlingen tok for lang tid.

Gjennomsnittlig tid fra fylkestingsvedtak av fylkesplan til godkjenningen foreligger i form av en kongelig resolusjon er i dag 12,5 måneder.¹⁸ Det tar om lag to måneder i snitt fra fylkestingsvedtak til fylkeskommunen oversender planen til Miljøverndepartementet. Vi kan altså anslå den gjennomsnittlige behandlingstiden for fylkesplaner sentralt til om lag 10 måneder. På grunnlag av en planoversikt fra Miljøverndepartementet anslår vi den gjennomsnittlige behandlingstiden for fylkesdelplaner som minst like lang som for fylkesplaner.

¹⁸ Dette er basert på de seneste 16 godkjenninger av fylkesplaner.

Denne tiden går med til å purre på relevante dokumenter fra fylkeskommunene, beramning av møter sentralt, til utforming av kongelig resolusjon/ godkjenningsbrev og høringsrunder. Men det er klart at en vesentlig del av tiden også handler om at saken ligger til bero i departementet.

Miljøverndepartementet gir de berørte departementene tre-fire ukers frist på å gi tilbakemelding på utkastet til kongelig resolusjon. Vår intervjurunde tyder på at de fleste departementene holder denne fristen. Av og til kreves det ytterligere en runde med departementene for å klarere den endelige godkjenningsteksten. Det interne arbeidet i Miljøverndepartementet tar med andre ord i gjennomsnitt mellom åtte og ni måneder. Til sammenlikning kan det nevnes at Sosial- og helsedepartementet har signalisert at de vil bruke to måneder på å godkjenne og vedta de nye regionale helseplanene.¹⁹

Etter Statskonsults oppfatning kan det være liten tvil om at den lange behandlingstiden undergraver godkjenningsordningens verdi. De fleste av informantene i fylkene mener det viktigste med godkjenningen ikke er innholdet i den kongelige resolusjonen, men symbolverdien som et "kongelig stempel" har. Hvis godkjenningen kom på et mye tidligere tidspunkt kunne godkjenningen ha styrket planens autoritet i det man tok fatt på gjennomføringsfasen. Slik ordningen fungerer i dag, kommer godkjenningen lenge etter at fylkesplanen har mistet sin nyhetsverdi, og for sent til å støtte opp om de allianser og det engasjementet som planprosessen ofte har bidratt til å skape.

4.2.1.3 Ressursbruken sentralt oppleves ikke å stå i forhold til nytteverdien

Representanter fra fire av de sju departementene gav uttrykk for at arbeidsinnsatsen sentralt i forbindelse med godkjenningen ikke står i forhold til nytteverdien. Disse representantene henviste til at de sjelden eller aldri hadde merknader til planene, og at det ikke var noen fornuftig bruk av departementets ressurser å måtte gjennomgå alle fylkesplaner og i tillegg være nødt til å delta på mange møter med fylkeskommunen der de samme planene diskuteres.

Et felles trekk for de tre departementene der representantene stiller seg mer positive til ressursbruken internt, er at de disponerer virkemidler som knytter seg til arealplanleggingen i fylkeskommunene og/eller kommunene. I disse departementene mente man at det ville være nødvendig å gjennomgå fylkesplaner og fylkesdelplaner også uten den plikten som i dag følger av godkjenningsordningen.

4.2.2 Planprosessen på regionalt nivå

4.2.2.1 Godkjenningsordningen styrker det regionale samarbeidet

Det er bred deltakelse i planprosessen, og spesielt er det god dialog mellom fylkesadministrasjonen og fylkesmannen.

¹⁹ Kilde: Rundskriv I-19/99 fra Sosial- og helsedepartementet. Rundskrivet nevner at det kan ta lengre tid hvis det er uenighet mellom fylkeskommunene.

Informantene både i fylkesadministrasjonen og hos fylkesmannen understreker at en sentral godkjenning av fylkesplaner bidrar til å gi planprosessen legitimitet og sikrer bred deltakelse. Representanter fra fylkesmannen og fra kommuner deltar aktivt i strategigrupper, og i enkelte tilfeller bidrar også fylkesmannen med ressurser til arbeid i plansekretariater.

Når det gjelder fylkespolitikernes involvering i planprosessen, er det større forskjell mellom fylkene. Det varierer fra at fylkespolitikere deltar i planprosessen "fra dag én" til at fylkespolitikere først involverer seg når fylkesplanen skal legges fram for fylkestinget. I førstnevnte tilfelle begrunnes engasjementet dels med at en sentral godkjenning gir legitimitet til fylkesplanprosessen, og dels med at fylkesplanen er et viktig plandokument i fylket – uavhengig av om det godkjennes sentralt. I sistnevnte tilfelle mener fylkespolitikere at eierforholdet til fylkesplanen er dårlig. Årsaken til dette er sammensatt. Dels er det ikke knyttet virkemidler til den sentrale godkjenningen, dels er innholdet i fylkesplanen urealistisk og dels er det ingen kopling til fylkeskommunens økonomiplaner. Det pekes også på at fylkesplanen er det siste som vedtas innenfor valgperioden, og at oppfølgingen følgelig overlates til politikere i en ny valgperiode. Det ville være mer logisk om de som utarbeidet fylkesplanen, også gjennomførte den.

Etter Statskonsult vurdering bidrar den sentrale godkjenningen til at regionale aktører – og særlig fylkesmennene – kan prioritere en aktiv deltakelse i planprosessen. Samtidig er det også eksempler på at fylkesplanen har liten politisk legitimitet og at politikere har et svakt eierforhold til planen. En grunn til dette er, etter vår oppfatning, at det i fylket er reell politisk uenighet om både formålet med og innholdet i fylkesplanen, og at fylkesplanen vedtas med et knapt flertall i fylkestinget. Men hovedårsaken til at fylkesplanen mangler politisk legitimitet er at det ikke er knyttet virkemidler til den – verken på sentralt eller på regionalt nivå. Også i fylker der det i dag er et bredt tverrpolitisk engasjement omkring fylkesplanen, fryktes det at den politiske interessen for fylkesplanen vil bli svekket dersom det ikke koples sentrale virkemidler til godkjenningen. Sagt på en annen måte vil den regionale planprosessen bli styrket dersom det knyttes forpliktelser og virkemidler til godkjenning av fylkesplaner.

Etter Statskonsult vurdering er mangelen på virkemidler en viktigere forklaring på at flere fylkespolitikere mangler eierskap til fylkesplanen, enn at planen vedtas i slutten av en valgperiode og at nye politikere i neste valgperiode må overta en allerede vedtatt plan. Dersom fylkesplanen har høy tverrpolitisk legitimitet og det arbeides for å få et bredt flertall for fylkesplanen i fylkestinget, er det grunn til å tro at fylkesplanen vil være gjenstand for en kontinuerlig diskusjon i partiene og at dette ikke endres i vesentlig grad av et nytt fylkestingsvalg.

4.2.3 Samspillet mellom sentralt og regionalt nivå

4.2.3.1 God samordning på regionalt nivå – manglende samordning på sentralt nivå

Et fellestrekk ved fylkesadministrasjonene og fylkesmennene er at de i stor grad er fornøyd med samarbeidet i planprosessen. Vårt hovedinntrykk er at dette også gjenspeiler seg i at innholdet i fylkes(del)planene i det vesentlige er omforent mellom disse aktørene. Når det gjelder overordnede prioriteringer og satsinger som står i fylkesplanen, er det etter vår mening grunnlag for å konkludere med at fylkesadministrasjonen og fylkesmannen er godt samordnet. Det betyr imidlertid ikke at gjennomføringen av fylkesplanen er samordnet, og grunnen til dette er dels at det ikke knyttes virkemidler til fylkesplanen, dels at det er manglende samordning sentralt mellom berørte departementer i behandlingen av fylkesplaner. Derfor blir fylkesplanen i stor grad et plandokument som "lever sitt eget liv" og som i liten grad resulterer i konkrete samarbeidsprosjekter eller samfinansiering mellom fylkeskommune og regional stat. I praksis konsentrerer fylkesmannen seg om funksjonen som sektormyndighet med iverksettelse av regjeringens sektorpolitikk og utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene og direktoratene – som det viktigste arbeidsområdet. Fylkeskommunene på sin side understreker at fylkesplanene i liten grad får direkte konsekvenser for virkemiddelbruk, dels fordi rammevilkårene fastsettes av nasjonale retningslinjer og at rammevilkårene stadig endres, dels at manglende stabilitet i rammevilkårene bl.a. skyldes manglende samordning mellom departementene.

Det er etter vår vurdering grunn til å vektlegge fylkesmennenes synspunkter på samordningen mellom departementene. Informantene her er entydige i at den største svakheten med dagens godkjenningsordning er manglende samordning mellom berørte departementer i behandlingen av fylkesplaner. Den manglende samordningen gir seg utslag i en manglende vilje til å legge regionale føringer til grunn for fordeling av virkemidler. Sagt på en annen måte; så lenge godkjenningsbehandlingen ikke tar stilling til fordeling av virkemidler, er det heller ikke noe å samordne.

Også et flertall av informantene i departementene bekrefter at samordningen sentralt er mangelfull. En årsak til dette antas å være at det ikke er virkemidler (penger og myndighet) knyttet til godkjenningsbehandlingen, slik at det blir opp til det enkelte departement å avgjøre nytteverdien av samordning. En annen årsak er diskusjoner om fylkesplaner i flere departementer oppgis å være frikoplet fra en diskusjon om budsjett, virkemidler og styringsprosess. Etter Statskonsults vurdering er hovedårsaken til manglende samordning sentralt at departementene i godkjenningsbehandlingen ikke måta stilling til bruk av virkemidler. Følgelig ligger det ingen insitamenter inne i godkjenningsordningen som nødvendiggjør en samordning av sektorpolitikk eller virkemiddelbruk mellom ulike departementer.

4.2.3.2 Planene utnyttes ikke som innspill til nasjonal politikk

I en rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning fra 1994 ble det konkludert med at fylkesplanens viktigste funksjon var å gi informasjon til andre aktører i systemet. Ambisjonene om at fylkesplanen skulle være et

styringsinstrument var ennå ikke oppfylt.²⁰ Det kan synes som om denne konklusjonen fortsatt er gyldig for departementene.

På fylkesnivåer informantene enige om at fylkes(del)planer i liten grad påvirker utformingen av nasjonal politikk og sektorpolitikk. I fylkeskommunen viser dette seg ved at det i godkjenningen ikke gis klare svar eller signaler om hva slags politikk sentralt nivå ønsker i fylket, og at statlige sektorplaner ikke avpasses til fylkesplanens satsingsområder. Flere peker på at sentral stat i langt større grad burde anvende de signaler som gis gjennom fylkes(del)planer i sin sektorstyring. Etter vår vurdering har godkjenningsordningen i så måte svært liten betydning for politikktutforming på sentralt nivå

Hos fylkesmennene understreker flere av informantene at sentral stat i for liten grad utnytter fylkes(del)planer til å fange opp signaler om regional utvikling og aktivt bruke disse signalene ved utformingen av regionalpolitikken. Regional stat bør trekkes inn i en dialog med departementene i forbindelse med sentral planlegging, og departementene bør i større grad bruke fylkesdelplaner som instrument i utforming av nasjonale planer. Flere av informantene peker på at dette gjøres i for liten grad i dag. En konsekvens av dette er at sentral stat ikke utnytter muligheten til å komme med politiske tilbakemeldinger til fylkes(del)planer som kan gi føringer for fylkeskommune og fylkesmann i oppfølgingen og gjennomføringen av planene.

Et flertall av de vi intervjuet i departementene gav uttrykk for at fylkesplaner og fylkesdelplaner var nyttige som informasjonsgrunnlag. Ingen kunne imidlertid gi eksempler på referanser til fylkesplaner ved utformingen av stortingsmeldinger, nasjonale handlingsplaner eller rapporter fra arbeidsgrupper. I noen få departementer refereres det til fylkesdelplaner i saker som berører regional areal- og transportplanlegging.

Et argument som brukes er at nasjonal sektorpolitikk ikke er fylkesspesifikk og bygger på overordnede nasjonale rammer. Av enkelte blir det hevdet at det er en svakhet ved dagens godkjenningsbehandling at Miljøverndepartementet ikke lykkes i å komme i inngrep med sektordepartementene eller å bringe fylkeskommunale signaler inn i nasjonal politikk. Det er også som mener at særlig fylkesdelplaner burde fungere som innspill til ny sektorpolitikk, men at det i praksis fungerer omvendt ved at sektorplaner overstyrer fylkesdelplanene.

I Miljøverndepartementets utredning Staten og fylkesplanleggingen heter det i mandatet at *hensikten er å styrke regjeringens/departementenes bidrag til- og bruk av – fylkesplanleggingen*. I konklusjonen heter det at fylkesplanleggingen skal virke tosidig – både som formidler av nasjonal politikk og som formidler av regional politikk og regionale løsninger til staten.²¹

Den sentrale godkjenningsordningen krever at departementene gjennomgår fylkesplanene og gir dermed også anledning til å ta imot politiske signaler fra regionalt nivå

²⁰ Kilde: Rapport 1994:20 fra Norsk institutt for regionforskning (NIBR), se s. 29-30.

²¹ Kilde: Staten og fylkesplanleggingen, Miljøverndepartementet, datert 10. februar 1992.

Statskonsult deler oppfatningen som mange av våre informanter i fylkene har, om at dagens godkjenningsbehandling i svært liten grad bidrar til utforming av nasjonal politikk og sektorpolitikk. Det er ingen metodikk i behandlingen som sikrer at fylkes(del)planer vurderes som innspill til politikkutforming. Det er opp til det enkelte departement å avgjøre anvendelsen av fylkes(del)planer som informasjonsgrunnlag for nasjonal politikkutforming. Det er departementets ansvar og oppgave å avgjøre dette, men etter vår oppfatning er det tilfeldig hvordan departementene anvender fylkes(del)planer som grunnlag for nasjonal politikkutforming.

Argumentet om at nasjonal sektorpolitikk ikke er fylkesspesifikk fordi den bygger på nasjonale føringer, og underforstått ikke kan ta hensyn til individuelle fylkes(del)planer, er ikke overbevisende. Argumentasjonen bærer preg av å være selvrefererende i sin begrunnelse, der "nasjonale føringer" blir forklaringen på hvorfor sektorpolitikk ikke er fylkesspesifikk. Spørsmålet må imidlertid være hva som danner grunnlaget for utforming av nasjonale føringer. En del av svaret bør være at fylkes(del)planer utgjør ett av flere informasjonsgrunnlag for utforming av nasjonale føringer. Fylkesplanene utnyttes i for liten grad som informasjonskilde ved utformingen av nasjonal politikk.

4.2.3.3 Godkjenningen av fylkes(del)planer har liten eller ingen innflytelse på styringsdialogen

Det er enighet blant fylkesadministrasjonene og blant fylkespolitikere om at den sentrale godkjenningen får lite gjennomslag i styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå

Dette bekreftes av informantene hos fylkesmennene, som er entydige i at den sentrale godkjenningen av fylkesplaner ikke har innflytelse på styringsdialogen med overordnede fagdepartementer. Selv om det i tildelingsbrev til fylkesmannen gis signaler om at fylkesmannen skal delta i og påvirke fylkesplanleggingen, er ikke fylkesplaner tema i styringsdialogen. En hovedårsak som oppgis, er at sektorpolitikk og sektorstyring er avgjørende for bruk av virkemidler fordi fylkesplanene ikke er bindende i forhold til sektorstyringen. Følgelig blir heller ikke fylkesplaner et tema i styringsdialogen. Dette underbygges også av at departementene i rapporteringen fra fylkesmannen er opptatt av utviklingen/status innenfor egen sektor og ikke av helheten i fylket.

Noen av departementene vi har intervjuet mener det er en kopling mellom fylkes(del)planer og sektorstyring, og at dette gjenspeiler seg i tildelingsbrev og virkemidler til fylkesmannen. Andre mener at fylkesplanene og den sentrale godkjenningsbehandlingen ikke tilfører styringsdialogen og -prosessen noen merverdi. Dette kommer til uttrykk i at diskusjoner om fylkesplaner er frikopleet fra diskusjoner om budsjett, virkemidler og styringsprosess. Dette begrunnes dels med at fylkesplanene i dag er så generelle at de ikke har noen nytteverdi i forhold til styringsdialogen, og dels med at de underliggende etater selv avgjør sin deltakelse i fylkesplanprosesser.

Statskonsult mener det er grunn til å konkludere med at dagens godkjenning har liten innflytelse på styringsdialogen mellom departement og regional stat. Fylkes(del)planer benyttes i liten grad som innspill til styringsdialogen. Når

departementene i liten grad etterspør rapportering knyttet til fylkes(del)planer, bidrar det til at den sentrale godkjenningen frikoples fra styringsdialogen. Variasjonen mellom departementene kan i noen grad forklares ved at styringsbehov i det enkelte departement varierer. Eksempelvis kan styringsbehovet i lovpålagte oppgaver være mindre enn styringsbehovet i utviklingsoppgaver.²² Etter Statskonsults vurdering bidrar den sentrale godkjenningen i liten grad til helhetlig styring fra regional stat og understøtter i liten grad fylkesmannens samordnende rolle for regional stats deltakelse i fylkesplanleggingen generelt, og gjennomføring av fylkesplaner spesielt. I den grad godkjenningen får gjennomslag i styringsdialogen, er det i første rekke gjennom en vektlegging av det enkelte fagdepartements eget styringsansvar og -behov, det vil si deres behov for å benytte regionalt nivå i oppgaveløsningen.

I forhold til styringsdialogen bidrar fylkesplanene i liten grad til dialog mellom sentralt og regionalt statlig nivå. Kommunikasjonen er i stor grad enveis ved at fylkesplaner formidler regionalpolitikk og regionale løsninger til staten, mens godkjenningen ikke nedfeller seg i styringsdialogen i form av en respons på disse innspillene.

4.2.3.4 Godkjenningen inneholder få eller ingen konkrete politiske tilbakemeldinger

Et stort flertall av informantene i fylkeskommunene og hos fylkesmennene er enige om at godkjenningsbrev og kongelig resolusjon mest har symbolsk betydning. Som styringssignal for gjennomføring av fylkesplaner er de mer eller mindre verdiløse. Det tas ikke stilling til de regionale prioriteringer som spilles inn gjennom fylkesplanen. Også fylkesmennene etterlyser at departementene tar hensyn til innholdet i fylkesplaner i tildelingsbrevene. Informantene i fylkeskommunene mener likevel godkjenningsordningens symbolverdi er av stor betydning for å sikre et bredt regionalt plansamarbeid. En kongelig godkjenning gir etter deres mening planene tyngde og autoritet i forhold til regionale statlige organer.

Dette sammenfaller med inntrykket fra intervjuene i departementene. Selv om innspill til kongelig resolusjon varierer mellom departementene, er et gjennomgående trekk at innspillene er forsiktige og avmålte. I praksis innebærer det at tilbakemeldingene er uten politiske formuleringer og de inneholder generelle vendinger og henvisninger til nasjonale planer og føringer. De fleste departementene tar ikke stilling til fylkesplanen som sådan.

I noen departementer understrekes det at fylkesplanene i dag er så generelle at det er vanskelig å se nytteverdien i forhold til en styringsprosess. Dette kan også være en forklaring på hvorfor godkjenningsbrevet ikke tar stilling til innholdet i planene.

Statskonsult mener dette er en generalisering som ikke er dekkende for planer som er gitt godkjenning det seneste året eller som er under behandling. Kongelige resolusjoner og fylkesplaner har beveget seg i hver sin retning når

²² Dette er nærmere diskutert i Statskonsult Rapport 2000:10 Fag, fleksibilitet og helhet – En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene

det gjelder identifisering av strategiske temaområder. Fylkesplanene har endret karakter ved at de i større grad har fokus på utvalgte strategiske temaområder, og fylkeskommunene forventer klare tilbakemeldinger fra sentralt hold. Samtidig har kongelige resolusjoner blitt kortere og fått en mer standardisert form.

Etter Statskonsults vurdering har kongelig resolusjon og godkjenningssbrev svært begrenset funksjon som styringssignal. Godkjenningen kan sies å ha en symbolsk funksjon ved å gi fylkesplanen status og legitimitet som gir et grunnlag for aktørene på regionalt nivå til å samarbeide videre om gjennomføring av planene. Men dette er et svakt styringssignal med liten verdi for gjennomføringen av planene. Så lenge godkjenningen ikke tar konkret stilling til noen av de regionale prioriteringene som spilles inn, har heller ikke godkjenningen noen retningsgivende eller styrende funksjon for en gjennomføring. Godkjenningen tar i liten grad stilling til innholdet i fylkesplanen og gir på den måten ikke regionalt nivå noe grunnlag for å prioritere deler av planen fram for andre. I noen departementer understrekes dette ytterligere ved at diskusjoner om fylkesplanene er frikoplet fra diskusjoner om budsjett, virkemidler og styringsprosess.

Statskonsult mener det er viktig å vektlegge fylkesmennesenes synspunkter på godkjenningssbrevet. Våre informanter er entydige i kritikken av kongelig resolusjon og godkjenningssbrev som innholdsløst og verdiløst styringssignal. Ved at sentralt nivå ikke tar stilling til innholdet i fylkesplanene, kan det hevdes at godkjenningen gir fylkesmannen maksimal fleksibilitet til å samarbeide med fylkeskommunen om oppfølging av fylkesplanen. Men når fagdepartementene samtidig gjennomfører en til dels svært detaljert sektorstyring på respektive områder, gir godkjenningen i praksis fylkesmannen minimalt handlingsrom og få muligheter til å samarbeide med fylkeskommunen om gjennomføring av planen. Godkjenningssbrevet bidrar i så måte ikke til å gi fylkesmannen muligheter for å styre sin egen virksomhet ut fra behovet for fleksibilitet, tilpasning til lokale forhold i fylket og omstilling i den interne styringen.

4.2.4 Sentrale retningslinjer

4.2.4.1 Det skapes motstridende forventninger

De fleste informanter i fylkene hadde forventninger til at de ville få mer konkrete tilbakemeldinger i godkjenningen, siden departementet nå har oppmuntret fylkeskommunen til å presisere hvilke spørsmål de ønsker svar på i oversendelsesbrevet som følger fylkesplanen. Fylkene har også forventninger til at prosedyren med *bekreftende* og *avklarende* behandling vil redusere behandlingstiden.

Noen av informantene i departementene kritiserer at retningslinjene åpner for unødvendig møtevirksomhet mellom departementene. En del i departementene trodde også det kunne bli tidkrevende og vanskelig å oppfylle signalene fra Miljøverndepartementet om å gi mer konkrete tilbakemeldinger til fylkeskommunene i godkjenningen.

Prosedyren med *bekreftende* behandling er ment å gi en raskere behandlingstid, men samtidig er det skapt forventninger om mer konkrete tilbakemeldinger som kan kreve lengre behandlingstid. Tilbudet om møter mellom departementene og fylkeskommunene kan også kreve lengre behandlingstid. Retningslinjene kan med andre ord samlet se ut til å ha skapt motstridende forventninger. Det vil trolig være vanskelig for Miljøverndepartementet å oppfylle disse forventningene uten å styrke ressursinnsatsen internt i departementet.

4.3 Konklusjon

Intervjuene med fylkeskommunene viste at det å få en kongelig resolusjon som godkjenning av fylkesplanen er viktigere enn *innholdet* i godkjenningen. Godkjenningen har i praksis få eller ingen konsekvenser for politikken regionalt. Den kan imidlertid være et positivt bidrag til den regionale planprosessen, spesielt hvis behandlingstiden reduseres. Dette følger av rollen fylkesplanen har regionalt.

Den regionale planprosessen ser ut til å være like viktig som planens innhold (prosessen bidrar til å spre kunnskap og skaper nye allianser) Planens funksjon som informasjonsbidrag synes å være viktigere enn planens funksjon som styringsinstrument.

På denne bakgrunn bør ikke godkjenningsordningens verdi kun bedømmes ut fra hvor mange endringer og kommentarer den medfører (det er i praksis svært få). Det er godkjenningens symbolverdi – det at planen er lest og godkjent av departementene/regjeringen – som synes å være det viktigste for fylkeskommunene. Konsekvensen er at staten sentralt bruker relativt store ressurser på en ordning som først og fremst har en symbolsk verdi for fylkeskommunene, og som oppleves å ha liten eller ingen verdi for flere av de sentrale fagdepartementene som deltar i godkjenningsbehandlingen.

Utover godkjenningens symbolske verdi – som ikke skal undervurderes, er det imidlertid klart at ressursbruken i liten grad gir regional stat muligheter til å samarbeide med fylkeskommunen om gjennomføringen av fylkesplanen. Godkjenningsbrev og kongelig resolusjon gir svært få konkrete signaler og representerer snarere en fare for at det engasjement og de allianser som etableres i planprosessen, utvannes når det kommer til gjennomføringen av fylkesplanen. Svakheten i tilbakemeldingen gjenspeiles i at godkjenningen har minimal betydning for styringsdialogen mellom sentral og regional stat og at godkjenningen i stor grad er frikoplet fra diskusjoner om budsjett, styringsprosess og nasjonal politikktutforming.

Etter Statskonsults oppfatning kan det ikke være tvil om at dagens sentrale godkjenningsordning ikke fungerer tilfredsstillende. Den er ikke effektiv nok – verken som politisk redskap, eller vurdert i et kost-/nytteperspektiv. Prosessen som følges kan også gjøres enklere. I neste kapittel drøftes forslag til forbedringer av dagens godkjenningsordning og alternative løsninger.

5 Forbedringer av – og alternativer til – dagens godkjenningsordning

5.1 Innledning

Minst femten offentlige utredninger har behandlet fylkesplanleggingen og departementenes rolle det seneste tiåret (se referanselisten). Utredningene har evaluert og analysert planleggingspraksis, beskrevet fylkesplanleggingens formål og pekt påsvakheter i plansystemet. Det er også fremmet mange forslag til endringer av godkjenningsordningen. Hovedtendensen det seneste tiåret har vært en nedtrapping av departementenes sentrale samordning, større vektlegging av å gi tilbakemeldinger til fylkeskommunene tidlig om gjeldende nasjonale retningslinjer, og mindre vektlegging av kontrollen av planene i etterkant.

Vårt utgangspunkt er at enhver endring av dagens godkjenningssystem må ivareta fylkesplanleggingens formål. Vi har i punkt 1.2.1 oppsummert fylkesplanens formål i tre punkter,

- å bedre samordningen av den regionale politikken i fylket
- å styrke samspillet mellom nasjonalt og regionalt nivå
- å sørge for at det foreligger en samlet informasjon om hovedretningene og tiltakene som fylkestinget ønsker å arbeide etter de neste fire år.

Dagens godkjenningsordning bidrar trolig til noe bedre samordning på regionalt nivå siden mye tyder på at godkjenningen gir fylkesplanene økt status og legitimitet. Men vi har i våre intervjuer og dokumentstudier ikke funnet belegg for at godkjenningen bidrar til å styrke samspillet mellom nivåene. Vi har heller ikke funnet belegg for at godkjenningen fungerer som en reell kontroll, slik at fylkeskommunene av og til må korrigere sine planer. Og våre intervjuer viser at departementene i liten grad benytter fylkesplanene som innspill til utformingen av nasjonal politikk.

Godkjenningsordningen er ett av flere virkemidler som kan styrke fylkesplanleggingen. Hva er det så som på noe lengre sikt er avgjørende for å styrke slik planlegging, dvs. som kan bedre samordningen mellom sektorer og styrke samspillet mellom nivåer? Statskonsult vil peke på fire momenter:

Tilgjengelige virkemidler for regional planlegging

Siden begynnelsen på 80-tallet har fylkeskommunen mistet en rekke virkemidler: I 1981 ble det regionale ansvaret for miljøvern flyttet til fylkesmannen. I 1985 forsvant fylkesplanvedtektene ut av plan- og bygningsloven. I 1988 ble ansvaret for sykehjem flyttet til kommunen. I 1991 ble hovedansvaret for helsevern for psykisk utviklingshemmede flyttet til kommunen. I siste halvdel av 90-årene ble ansvaret for de bedriftsrettede virkemidlene innenfor næringspolitikken flyttet fra

fylkeskommunen til SND.²³ I samme periode har regionale statlige organer fått delegert flere virkemidler – og til dels *nye* virkemidler – fra sentral stat.²⁴ Dette tyder på at fylkeskommunen disponerer en stadig mindre andel av det totale antallet regionale virkemidler i fylket. Så lenge fylkeskommunen bare disponerer en liten del av virkemidlene som trengs for å sette fylkesplanen ut i livet, er det etter vår vurdering forståelig at fylkeskommunene ikke alltid gir planarbeidet øverste prioritet.

Frie midler i fylkeskommunen

Dersom andelen frie midler i fylkeskommunen (midler som ikke er bundet til lovpålagte oppgaver) er svært lav, vil dette bidra til å redusere både administrasjonens og politikernes motivasjon til å satse på fylkesplan-legging. Med en meget lav andel frie midler vil den delen av planen som gjelder fylkeskommunens ansvarsområder, enten måtte være en beskrivelse av de lovpålagte oppgavene eller av tiltak som det ikke er dekning for i fylkeskommunens budsjett. En aktuell problemstilling her er om det er mulig/ønskelig å redusere andelen øremerkede tilskudd til fordel for rammetilskuddene i inntektssystemet.

Institamenter for økt regionalt samarbeid

I dag er det i hovedsak lovbestemmelser som stimulerer – eller pålegger – partene i fylket å samarbeide om utformingen av regional politikk og fylkesplaner. Eksempler på andre virkemidler som kunne stimulere til samarbeid, men som i liten grad brukes, er

midler som kan disponeres til samarbeidsprosjekter mellom fylkeskommunen og regionale statlige etater. I dag er det meget små beløp som kan brukes til slike formål
systemer som belønner fylker der fylkeskommunen, kommuner og regionale statlige etater inngår et bredt forpliktende samarbeid. Dette kan være dispensasjoner fra statlige forbud/reguleringer.²⁵

Formen for sektorpolitisk styring

Betyr statlig sektorstyring at man i en viss grad også må detaljstyre statsetatens budsjetter og virksomhetsplaner, eller er det mulig å delegerer/overføre mer statlig myndighet til lavere nivåer? Dette betyr mye for mulighetene til å oppnå et regionalt samarbeid mellom staten og kommunesektoren.

En undersøkelse som Statskonsult har gjennomført, viser at introduksjonen av mål- og resultatstyring i statsforvaltningen generelt har gitt underliggende virksomheter økt frihet i økonomiske og administrative spørsmål.²⁶ En annen undersøkelse Statskonsult har gjennomført, viser at

²³ På 90-tallet har fylkeskommunen også fått to *nye* virkemidler; kulturminneforvaltning og familievernkontorer. Men disse representerer på langt nær like mye ansvar som de virkemidler fylkeskommunen har gitt fra seg.

²⁴ Se Statskonsult rapport 1999:21, s. 18.

²⁵ Det er i dag noen eksempler på slike koplinger: Regionale utviklingsprogrammer utløser statlige midler i etterkant av en godkjent plan/program. For å få dispensasjon fra etableringsstoppen for kjøpesenter, kreves det i dag at utbyggingen er behandlet i en fylkesdelplan. I tillegg krever fire nasjonale handlingsplaner at det utarbeides en fylkeskommunal plan før statlige midler kan bevilges.

²⁶ Kilde: Statskonsult rapport 1999:19, s. 4.

forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren er mer preget av et sektorvis engasjement enn av samordnet virkemiddelbruk.²⁷ I forhold til fylkesplanlegging er det vesentlig i hvilken grad regionale statlige organer tillates å samarbeide med fylkeskommunen om bruken av felles virkemidler og ressurser.

Dette er momenter som påvirker mulighetene til å styrke fylkesplanleggingen på sikt. Mandatet i dette prosjektet tillater etter vårt syn ikke at vi drøfter/fremmer forslag som kan påvirke utviklingen på disse områdene. Men likevel vil anbefalingene i denne rapporten berøre flere av disse momentene. Dette kommer vi tilbake til under punkt 5.5.

5.2 Trengs det endringer?

I kapittel 4 omtaler vi følgende svakheter ved dagens godkjenningsordning:

- Arbeidet med godkjenningen prioriteres ikke internt i departementene
- Godkjenningsbehandlingen tar for lang tid
- Informanter i departementene opplever at ressursbruken ikke står i forhold til nytteverdien
- Planene utnyttes ikke som innspill til nasjonal politikk
- Svak sentral samordning i forbindelse med godkjenningsbehandlingen
- Godkjenningsordningen får liten eller ingen innflytelse på styringsdialogen
- Godkjenningen inneholder få eller ingen konkrete politiske signaler til fylkeskommunen

Vår konklusjon er at dagens godkjenningsordning ikke fungerer tilfredsstillende, og vi kan derfor ikke anbefale at godkjenningsordningen beholdes slik den fungerer i dag uten endringer.

Dersom man ønsker å *avskaffe* dagens godkjenningsordning, vil etter vår mening – og ifølge et stort flertall av våre informanter – fylkesplanleggingen svekkes dersom man ikke samtidig erstatter dette virkemiddelet med tiltak som styrker fylkesplanleggingen. Statskonsult kan på denne bakgrunn ikke anbefale en ren avskaffelse av dagens godkjenningsordning.

Spørsmålet er om det finnes muligheter til å endre godkjenningsordningen slik at ordningen blir mer formålstjenlig for både nasjonale og regionale aktører, eller om dagens godkjenningsordning bør erstattes med en annen form for sentral statlig behandling av fylkesplaner.

Statskonsult mener tiltak særlig bør rettes mot to av svakhetene ved dagens godkjenningsordning, da en forbedring av disse kan føre til forbedringer også på de andre områdene. På det ene området vil vi kunne se resultater etter relativt kort tid, mens vi på det andre må arbeide mer langsiktig:

²⁷ Kilde: Statskonsult rapport 1999:21, s. 5.

Tiden det tar å få godkjent en fylkesplan/fylkesdelplan bør reduseres kraftig.

Det bør iverksettes tiltak som fører til at departementene i større grad utnytter fylkesplaner i utformingen av nasjonal politikk.

I tillegg finnes det andre forbedringer som vi anbefaler blir vurdert.

5.3 Forbedringer av den sentrale godkjenningssystemet

5.3.1 Redusert behandlingstid

Å gi et detaljert forslag til hvordan behandlingstiden kan reduseres i Miljøverndepartementet ville kreve en grundig gjennomgang av de interne rutinene i departementet. En slik gjennomgang ligger utenfor dette prosjektets rammer. Statskonsult vil likevel peke på følgende tiltak som kan bidra til å redusere behandlingstiden sentralt:

Statskonsult anbefaler at Miljøverndepartementet styrker behandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner med flere månedsverk.²⁸

Miljøverndepartementet bør videresende fylkesplanene til andre departementer senest én til to uker etter at de er mottatt.²⁹ Det vil da ikke være tid til å utarbeide et utkast til kongelig resolusjon som vedlegges utsendelsen, eller til å markere relevante avsnitt i planene for de ulike departementene. Dette vil kunne kreve en ny runde med de berørte departementer for å klarere teksten i utkastet til kongelig resolusjon.³⁰ Men en slik prosedyre vil gi de berørte departementene mer tid til å vurdere fylkesplaner og fylkesdelplaner.

Miljøverndepartementet bør inngå en avtale med fylkeskommunene om at de legger alle fylkesplaner og fylkesdelplaner ut på internett. (Se punkt 5.6 for forslag som knytter seg til bruken av internett.) Fylkeskommunen oppgir internettadressen i sitt oversendelsesbrev og denne viderefremmes av Miljøverndepartementet til de andre departementene. Dette vil gjøre det enklere for departementene å søke etter relevante emner i planene.

Miljøverndepartementet bør, for eksempel i sin serviceerklæring, kunngjøre en maksimaltid for den sentrale godkjenningssystemet av fylkesplaner og fylkesdelplaner. At godkjenningstiden er så lang som 10 måneder, bidrar i seg selv til å redusere verdien av godkjenningssystemet. Statskonsult anbefaler at denne ikke settes til mer enn seks måneder.

²⁸ Miljøverndepartementet anslo våren 2000 at om lag 70 ukeverk går med til å godkjenningssystemet "en runde" med fylkesplaner.

²⁹ Inntil nylig lå de nærmere seks måneder i Miljøverndepartementet før de ble sendt ut til de andre departementene for kommentarer.

³⁰ Også i dag gjennomfører Miljøverndepartementet ofte to runder med de berørte departementer.

5.3.2 Utnyttelse av fylkesplaner og fylkesdelplaner som innspill til nasjonal politikkutforming

Av intervjuene går det fram at det i forbindelse med utarbeidelsen av en fylkesplan eller en fylkesdelplan går med omlag to årsverk i fylkesadministrasjonen, og i tillegg betydelig arbeid fra eksterne kommunale, statlige og private deltakeres side i planprosessen. Utkastet til plan sendes deretter ut på en omfattende høringsrunde. Til slutt avsetter fylkestinget relativt lang tid til den politiske behandlingen av planen.

Det er representanter for de samme politiske partier som vedtar fylkesplaner og storingsmeldinger og proposisjoner. Men påtross av at fylkesplanene representerer det politiske flertallets strategi i fylket, og ofte også har tilslutning fra de viktigste regionale statlige organene, refereres det sååsi aldri til fylkesplaner i departementenes stortingsdokumenter.

Som en indikasjon på departementenes bruk av fylkesplaner i sitt eget arbeid har Statskonsult søkt påstikkordet "fylkesplan*" under hvert departement på regjeringens nettsted Odin. Søket gav følgende antall treff³¹:

Miljøverndepartementet	80 treff
Kommunal- og regionaldepartementet	40 treff
Landbruksdepartementet	20 treff
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	17 treff
Finansdepartementet	17 treff
Justisdepartementet	10 treff
Sosial- og helsedepartementet	9 treff
Kulturdepartementet	5 treff
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	4 treff
Barne- og familiedepartementet	4 treff
Utenriksdepartementet	4 treff
Fiskeridepartementet	3 treff
Samferdselsdepartementet	2 treff
Forsvarsdepartementet	0 treff
Nærings- og handelsdepartementet	0 treff

Vi ser at departementene som har flest referanser til fylkesplaner, er de tre som har ansvar for arealplanlegging i Norge. Det kan se ut som om antall referanser til fylkesplaner er minst i departementene som har ansvaret for infrastrukturoppgaver med en regional administrativ inndeling: Fiskeridepartementet har ansvaret for fiskeridministrasjonen og Kystverket, Samferdselsdepartementet har ansvaret for vegsektoren, luftfart, jernbane, post og tele, Forsvarsdepartementet har ansvaret for en egen militær infrastruktur og Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for Sjøfartsdirektoratet med Skipskontrollen. En hypotese her er at disse departementene, som alle har ansvar for utformingen av sektorplaner med regionale tiltaksområder, gir "sine" planer forrang i forhold til de sektorovergripende fylkesplanene.

Ingen av våre informanter i departementene (17 personer fra sju departementer) kunne gi noe eksempel på henvisninger til fylkesplaner ved utarbeidelsen av

³¹ Antall treff vil si antall dokumenter/avsnitt/taler der ordet "fylkesplan*" forekommer.

stortingsmeldinger, lovproposisjoner, rapporter fra arbeids- og embetsmannsgrupper eller ved utformingen av nasjonale handlingsplaner. (Her unntas dokumenter som handler om utviklingen av planprosessen i offentlig sektor.) Noen informanter ga uttrykk for at fylkesplaner ofte utformes sågenerelt at de er vanskelige å bruke som innspill ved utformingen av nasjonal politikk.

På bakgrunn av en gjennomgang av elleve fylkesplaner vurderer Statskonsult fylkesplanene som tilstrekkelig konkrete til å fange opp fylkestingenes politiske prioriteringer og den økonomiske og ressursmessige situasjonen i fylket. Planene dekker typiske områder som boligutbygging, næringsutvikling, utdanning og velferd.

Ti av elleve fylkesplaner gav for eksempel en relativt grundig beskrivelse av befolkningsutviklingen med opplysninger om netto fraflytting, sentralisering og pendling til arbeid innenfor fylket samt framskrivninger av befolkningssituasjonen
bruken av kollektiv transport i forhold til privatbil i fylket og planene for å stimulere til økt bruk av kollektiv transport
planer for utbygging av bredbåndsnett for datakommunikasjon og for å generelt gjøre det lettere å få tilgang til informasjonsteknologi. Her omtales særlig planene for videregående skoler og andre fylkeskommunale virksomheter.

Åtte av elleve fylkesplaner gav en grundig beskrivelse av sysselsettingsutviklingen i fylket og fem av elleve planer omtaler mulighetene for økt utnyttelsen av naturgass. Fire planer omtaler telemedisin. Dette er tilfeldige valgte eksempler som alle sier noe om behovene og de politiske prioriteringene i fylkene. Man skulle tro at slike opplysninger – fra alle fylker i landet – er relevante for utformingen av nasjonal politikk.

Fylkesdelplanene er sååsi uten unntak såspesifikke og konkrete at de burde kunne brukes av andre offentlige myndigheter som innspill til politikkutforming.

Hva kommer det så av at fylkesplaner og fylkesdelplaner ikke brukes ved utformingen av nasjonal politikk? Våre informanter gir ikke noe klart svar på dette. Det er eksempler på at fylkene trekkes inn ved utformingen av en nasjonal *sektorplan*. Ved utarbeidelsen av nasjonal transportplan (NTP) har fylkeskommunen muligheten til å påvirke innholdet i de såkalte *utfordringsdokumentene*, som vegkontorene i hvert fylke koordinerer og oversender til sentrale myndigheter.³²

Vi forutsetter at det kan være *ønskelig* å bruke fylkesplaner og fylkesdelplaner som innspill til nasjonal politikkutforming dersom forholdene legges til rette for det.

Følgende tiltak kan bidra til å øke interessen for fylkesplaner og fylkesdelplaner i utformingen av nasjonal politikk:

³² Våre informanter i fylkeskommunene mente likevel at forslaget til NTP (plandokumentet) ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til innholdet i utfordringsdokumentene.

-
- Fagdepartementets kommentarer bør synliggjøres i de kongelige resolusjonene som godkjenner fylkesplanene og i godkjenningsbrev. Det settes en maksimumslengde for kommentartekstene slik at godkjenningen ikke overstiger 4-5 sider.

Kongelige resolusjoner som godkjenner fylkesplaner, bør også publiseres i lokalpressen i fylket og på departementenes internettområde³³.

Det foreslås at Miljøverndepartementet utarbeider en rapport ved starten av hver planperiode som gir et meget kort sammendrag av alle gjeldende fylkesplaner og trekker ut eksempler og fellesnevner fra situasjonsbeskrivelsene og tiltakene. Rapporten bør publiseres på departementenes internettområde.

Ledelsen i departementene bør i større grad enn i dag etterspørre referanser til fylkesplaner og fylkesdelplaner i dokumenter som begrunner reformer og vedtak. Dette vil ikke oppnås gjennom et enkelt konkret tiltak. Her er det nødvendig at sentrale politikere og toppledere blir oppmerksomme på mulighetene som fylkesplaner gir til å forankre og å legitimere forslag og vedtak i departementene.

Planene bør gjøres lettere tilgjengelig for publikum ved at de publiseres på internett samtidig som det legges inn lenker til planene på departementenes internettområde. (Vi kommer tilbake til dette i punkt 5.6.)

Dersom disse – og andre tiltak – øker interessen for å bruke fylkesplaner og fylkesdelplaner som innspill til nasjonal politikkutforming, tror vi dette vil avhjelpe flere av de andre svakhetene ved godkjenningsordningen:

Arbeidet med godkjenningsbehandlingen kan få høyere prioritet i departementene.

Opplevelsen i departementene av at ressursbruken ikke står i forhold til innsatsen vil trolig bli mindre utbredt.

Den sentrale samordningen av godkjenningsbehandlingen styrkes når fylkesplaner og fylkesdelplaner brukes mer aktivt i utformingen av nasjonal politikk. Det vil være mindre behov for særskilte møter for å samordne godkjenningen når planene benyttes som innspill til nasjonal politikkutforming.³⁴

Fylkesplanene vil oftere brukes som et grunnlag for styringsdialogen mellom departementene og ytre etater når planene trekkes inn i den

³³ Slike kongelige resolusjoner er ikke unntatt offentlighet, men publiseres heller ikke av Miljøverndepartementet. Telemark fylkeskommune har publisert den kongelige resolusjonen i fylkesplanen for 1998–2001.

³⁴ Det forutsettes at departementsnettverket for fylkesplanansvarlige opprettholdes for å diskutere endringer i den sentrale behandlingsprosedyren og for å diskutere utformingen av nye rundskriv m.m.

nasjonale politikkutformingene.

Godkjenningen vil inneholde flere styringssignaler til fylkeskommunene når departementene i større grad tar stilling til innholdet i planene.

De fleste svakhetene ved godkjenningsordningen knytter seg til departementets rolle i planprosessen. Vi tror tiltakene som skal kunne styrke departementenes rolle, forutsetter at departementene selv ser nytten av å forsterke innsatsen på dette området. Vi har liten tro på at det er mulig å trekke inn fylkesplaner og fylkesdelplaner i styringsdialogen, eller å få til en bedre samordning mellom departementene, uten at departementene selv ser en nytteverdi i dette.

5.3.3 Større grad av politisk medvirkning i den sentrale behandlingen?

En politisk sammensatt styringsgruppe ledet av Miljøverndepartementet foreslo i 1992 at det skulle opprettes et statssekretærutvalg som blant annet skulle få ansvar for å gjennomgå fylkesplanene.³⁵ Utvalget skulle erstatte et samordningsutvalg. Hensikten var ifølge styringsgruppen

å sikre at departementer spilte en aktiv rolle i fylkesplanbehandlingen å gi avklaringer og forpliktende tilbakemeldinger til fylkeskommunen å sikre at fylkesplanen følges opp i den statlige politikkutøvingen på sentralt og regionalt nivå

Regjeringen valgte å nedlegge samordningsutvalget i 1992, men fulgte ikke styringsgruppens anbefaling om å erstatte dette med et statssekretærutvalg.

Flere av informantene i fylkeskommunene gav uttrykk for at det i dag er dårlig samordning av den sentrale politikken i forhold til fylkesplanarbeidet, og at de sentrale myndigheter i for liten grad utnytter planene til å fange opp politiske signaler fra fylkene.

Men ingen av informantene, verken i departementene eller i fylkene, har etterlyst noen politisering av den sentrale godkjenningsprosessen.

Statskonsult deler fylkeskommunenes oppfatning om dårlig sentral samordning, men anbefaler ikke å etablere et særskilt politisk utvalg for dette formålet. Departementene bør etter Statskonsults syn heller benytte fylkesplaner og fylkesdelplaner som innspill i de ordinære prosesser knyttet til nasjonal politikkutvikling, som omtalt i 5.3.2. Dette vil etter vår vurdering ivareta hensynene som styringsgruppen pekte på i rapporten fra 1992.

³⁵ Se Miljøverndepartementets rapport Staten og fylkesplanleggingen, 10.2. 1992, s. 66.

5.3.4 Fagdepartementenes ansvar for fylkesdelplaner

I dag skal fylkesplaner legges fram for Kongen til godkjenning. Myndigheten til å godkjenne fylkesdelplaner er delegert til Miljøverndepartementet.³⁶ Fylkeskommunene sender både fylkesplaner og fylkesdelplaner til Miljøverndepartementet, som så innhenter kommentarer – eventuelt også forslag til godkjenningstekst til fylkesdelplan – fra berørte fagdepartementer.

Også fylkesdelplaner om emner som *næringslivsutvikling idrett og friluftsliv, museum og samferdsel og transport* skal etter dagens regelverk godkjennes av Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet opplyser at fylkesdelplaner som hovedsakelig hører inn under andre departementers ansvarsområde, ofte videresendes direkte til de berørte departementene. I praksis overlates her store deler av godkjenningsbehandlingen til disse departementene.

Noen informanter fra departementene var inne på at samordningsansvaret for fylkesdelplaner kunne legges til det departement som er faglig ansvarlig for området som planen omhandler. Miljøverndepartementets egen oversikt over fylkesdelplaner viser at planene de seneste årene omfatter ansvarsområdene til de fem departementene Kultur-, Samferdsels-, Forsvars-, Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Den gjennomsnittlige behandlingstiden for fylkesdelplaner er minst like lang som for fylkesplaner, dvs. omkring 10 måneder (se punkt 4.2.1.2). Dette tilsier at det er behov for tiltak som reduserer tiden som går med til godkjenning av fylkesdelplanene.

Statskonsult anbefaler at ansvaret for å godkjenne fylkesdelplaner delegeres slik at departementene får godkjenningsansvaret for fylkesdelplanene på sitt eget fagområde. Dette krever en endring av forskriften som i dag delegerer myndigheten til Miljøverndepartementet.³⁷ I tvilstilfeller bør regjeringen avgjøre hvilket departement som skal være ansvarlig for godkjenningsbehandlingen.

En slik løsning vil etter Statskonsults syn kunne bidra til kortere behandlingstid, økt engasjement fra fagdepartementenes side og en enklere behandlingsprosedyre.

5.3.5 Nytt navn

Det har aldri forekommet at fylkesplaner ikke har blitt godkjent. I kapittel 4 kommer det fram at godkjenningen har få innslag av kontroll. Ordningen får fortsatt lite preg av kontroll med de foreslåtte forbedringene. Dette skulle tilsi at "godkjenning" er en lite passende betegnelse på ordningen. Men kapittel 4 viser at den symbolske verdien av å motta en *godkjenning fra Kongen* betyr mye for fylkeskommunene.

³⁶ Se forskrift av 16. mars 1990 nr. 174. Forskriften er hjemlet i plan- og bygningslovens §19-4.

³⁷ Se forskrift av 16. mars 1990 nr. 174.

Ønsket om å styrke fylkesplanens rolle i nasjonal politikkutforming taler for å knytte betegnelsen til *regjeringen*. Dette kan også gi ordningen en noe høyere status enn å kalle *den sentrale* eller *den statlige* godkjenningsordningen.

Statskonsult anbefaler på denne bakgrunn at ordningen får betegnelsen *regjeringens fylkesmelding* og at dette oppfattes som regjeringens tilbakemelding til fylkestinget etter at fylkesplanen har vært til behandling i de berørte departementer.

5.4 Innsigelse til fylkesplaner

I lys av informantenes erfaringer og synspunkter mener Statskonsult at de sentrale myndigheter bør medvirke ved sluttbehandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner – også det tilfellet at den sentrale godkjenningsordningen avvikles.

Sentrale myndigheter bør for det første ha en mulighet til å gripe inn hvis fylkestinget vedtar en plan som klart er i strid med nasjonale rikspolitiske retningslinjer, eller i strid med lovlige vedtak til regionale statlige organer. Her bør sentrale myndigheter ha en mekanisme som gjør at de kan holde tilbake – eller endre – planen.

For det andre bør sentrale myndigheter ha rollen som tvisteløser der det er faglig uenighet mellom regionale aktører om innholdet i planen.

På denne bakgrunn vil Statskonsult anbefale at en innsigelsesrett til fylkesplanen og fylkesdelplanen vurderes etter samme mønster som for kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.³⁸

Innsigelse til fylkesplaner bør føre til at myndigheten til å vedta planen flyttes fra fylkeskommunen til Miljøverndepartementet, og for fylkesdelplaner fra fylkeskommunen til det ansvarlige fagdepartement.

Det anbefales at følgende får rett til å fremme innsigelse mot fylkesplaner og fylkesdelplaner:

- Regionale statlige organer (de samme som har innsigelsesrett i forhold til kommuneplaner)
- Tilgrensende fylkeskommuner
- Regjeringen/departementene.

Statskonsult vil i tillegg anbefale at kommunene får en betinget innsigelsesrett ved at kommunene kan sende en begrunnelse for innsigelsen til fylkesmannen. Dersom fylkesmannen kommer til at innsigelsen berører en *viktig konfliktsak*, eller *viktige regionale eller nasjonale interesser*, vil innsigelsen kunne fremmes som fylkesmannens innsigelse til det ansvarlige departement, påført fylkes-

³⁸ Innsigelse mot kommuneplaner er hjemlet i plan- og bygningsloven. Se også rundskriv T-5/95 fra Miljøverndepartementet som gir retningslinjer for bruk av slike innsigelser.

mannens merknader. I motsatt fall avgjør fylkesmannen at begrunnelsen ikke er tilstrekkelig tungtveiende og avviser innsigelsen. Bakgrunnen for å gjøre kommunens innsigelsesrett betinget er å hindre at det blir fremmet for mange innsigelser og for å unngå at kommunen og fylkeskommunen får en gjensidig innsigelsesrett.³⁹

En innsigelsesrett til fylkesplaner krever en endring av plan- og bygningslovens § 19-4, tredje ledd, som i dag har følgende ordlyd:

Fylkesplanen skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges frem for Kongen til godkjenning. I samband med godkjenningen kan Kongen fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser.

Statskonsult antar at en eventuell innsigelse må komme til erstatning for dagens godkjenningsordning og at et nytt tredje ledd bør bygge på formuleringen som i dag brukes i bestemmelsene om innsigelser i forhold til kommuneplanlegging. Vi foreslår på denne bakgrunn ny tekst til tredje ledd i plan- og bygningslovens § 19-4 som bygger på formuleringen i § 27-2, andre ledd:

Dersom det foreligger innsigelser mot fylkesplanen fra statlig fagmyndigheter hvis saksområde blir berørt, eller fra tilgrensende fylkeskommuner, må fylkesplan som er vedtatt av fylkestinget sendes departementet som avgjør om planen skal stadfestes. Hvis departementet stadfester planen, kan det etter at fylkeskommunen er gitt høve til å uttale seg, gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd. Dette må imidlertid ikke medføre at planen endres i hovedtrekkene.

5.5 Nye modeller for statlig behandling av fylkesplaner

Her foreslås det nye modeller for den statlige behandlingen av fylkesplaner som kan komme i stedet for, eller som supplement til, dagens godkjenningsordning.

Vi legger til grunn at det i begge tilfeller vil være behov for
en dialog mellom nasjonalt og regionalt nivå om planlagte utviklingstiltak
og om bruken av virkemidler innenfor hvert fylke
et regionalt samarbeid om utformingen av strategiske planer som til slutt
vedtas av fylkestinget.

Vi antar at det er ønskelig med et regionalt samarbeid også om gjennomføringen av strategiske planer i fylket. Et slikt samarbeid er først meningsfullt når flere myndigheter har ansvar for gjennomføringen av planen.

Statskonsult presenterer nedenfor to modeller for sentral statlig behandling av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Modellene er kun grovskisser. Det ligger

³⁹ Fylkeskommunen har i dag innsigelsesrett mot kommunen i forhold til arealdelen av kommuneplanen, reguleringsplanen og bebyggelsesplanen.

utenfor prosjektets mandat å utrede detaljerte alternativer til dagens godkjenningsordning.

5.5.1 Egengodkjenning med innsigelsesrett

I tilfelle man velger å utvikle den sentrale godkjenningsordningen, anbefaler Statskonsult at fylkesplanene sendes Miljøverndepartementet *til orientering* etter at den er endelig vedtatt av fylkestinget. Fylkesdelplaner bør sendes til orientering til relevant fagdepartement. En orientering vil sikre de sentrale myndigheter en mulighet til å holde seg informert om innholdet i planene og en mulighet til å benytte planene som innspill til utformingen av nasjonal politikk.

Statskonsult anbefaler samtidig at det innføres en innsigelsesrett i forhold til fylkesplaner og fylkesdelplaner dersom den sentrale godkjenningen av fylkes(del)planer avvikes.

Danmark har erstattet en godkjenningsordning for regionale planer med en innsigelsesrett. Regjeringen kan fremme innsigelse til planforslagene fra amtsrådene (tilsvarer våre fylkesting). Etter noen års erfaringer vurderer de danske myndigheter at ordningen gir større regional deltakelse i utformingen av planer. Myndighetene påpeker også at ordningen krever en "sterk" statsråd som våger å forsvare de nasjonale retningslinjene i møte med særinteresser i distriktene. Fra amtenes side betraktes innsigelsesbruken i en del tilfeller som overstyring. (Se vedlegg 3A for en nærmere redegjørelse av den danske planprosessen.)

Statskonsult mener en ordning med innsigelse i Norge – som beskrevet under punkt 5.4, vil kunne ivareta de sentrale statlige myndigheters kontrollbehov, øke deres engasjement i fylkesplanleggingen generelt og styrke (særlig fylkeskommunens) behov for et bredt regionalt samarbeid.

Dersom ingen fremmer innsigelse til fylkes(del)planen under planprosessen eller høringsrunden, kan fylkestinget *egengodkjenne* planen, det vil si endelig vedta planen.

En fordel med en egengodkjenning og innsigelsesrett er at fylkeskommunen i større grad enn i dag vil bli ansvarliggjort i forhold til de regionale aktørene i planprosessen. Dersom planen er urealistisk, eller er i strid med viktige sektorinteresser, risikerer fylkeskommunen å få utsatt – og kanskje diktert – endringer i planen fra et departement. En slik egengodkjenning vil i tillegg gi fylkeskommunen et insitament til nært samarbeid med regionale statlige myndigheter om utformingen av fylkesplanen og fylkesdelplanen.

Ulempen med modellen er at regionale statlige organer fortsatt ikke har noen forpliktelser i forhold til *gjennomføringen* av planen og at sentrale statlige myndigheter, som følge av at de ikke lenger trenger å godkjenne planen, trolig fortsatt ikke vil bruke planene ved utforming av nasjonal politikk.

I neste avsnitt presenterer vi en modell som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom de regionale aktørene om gjennomføringen av planene, og styrke samspillet mellom regionalt og sentralt nivå

5.5.2 Regionale utviklingskontrakter med innsigelsesrett

De fleste av våre informanter i fylkeskommunene gav uttrykk for at godkjenningen primært har en symbolske verdi ved at den gir planen økt status og legitimitet. De samme informantene gav uttrykk for at det ville være positivt om planen kunne omfatte statlige virkemidler og ressurser som kunne bidra til at planen fikk flere konkrete forslag og økt autoritet. Bare med flere virkemidler, mente mange, kunne fylkesplanen bli et viktig regionalt styringsinstrument. Informantene i fylkeskommunene mente også at introduksjonen av nye virkemidler i fylkesplanen ville være spesielt viktig dersom man avviklet den sentrale godkjenningsordningen.

En arbeidsgruppe nedsatt av Miljøverndepartementet foreslo i 1996 å vurdere forpliktende utviklingskontrakter i forbindelse med *oppfølgingen* av fylkesplaner.⁴⁰ Gruppen foreslo også å vurdere endringer som gjorde det mulig for fylkesplanleggingen å utløse sentrale midler etter mønster fra EUs regionalfonder.

Innenfor nærings- og sysselsettingspolitikken har både Sverige, Frankrike og EU et regionalt virkemiddelapparat som bygger på samme modell: Her fastsettes formål og geografiske virkemiddelområder på forhånd og det forhandles deretter mellom regionale parter, som ofte representerer ulike sektorer/nivåer, om prosjekter og fordeling av midler. Forhandlingene resulterer i program- eller planutkast som oversendes til sentrale myndigheter. Disse myndigheter vurderer så ofte i dialog med de regionale partene, om programutkastet er i tråd med overordnede retningslinjer. Når utkastet er godkjent, betraktes det som en bindende "kontrakt" om mål, strategier, virkemidler, finansiering og organisering. I EU kanaliseres midlene fra strukturfondene gjennom en slik modell. I Sverige har man etablert såkalte *tillväkstavtaler* etter en tilsvarende modell.⁴¹ Vi viser her til vedleggene 3A og B som redegjør for regionale planprosesser i Canada, USA og i en rekke europeiske land.

I Norge er det ennå ikke introdusert plankontrakter eller koplinger mellom fylkesplaner og sentrale midler med ett unntak: De ettårige regionale utviklingsprogrammene for virkemidler innenfor nærings- og sysselsettingspolitikken. Disse programmene ble introdusert av Kommunal- og regionaldepartementet i 1995 og er nå videreutviklet slik at de omfatter flere næringssektorer og gir fylkeskommunen anledning til overføre en del av midlene fra SNDs distriktsutviklingstilskudd til egne utviklingsprosjekter.⁴²

⁴⁰ Arbeidsgruppen utarbeidet rapporten Sammen om fylkesplanleggingen. Se særlig s.18 for omtale av utviklingskontrakter og EUs regionalfonder.

⁴¹ I Statskonsultrapport 1999:7 er virkningen av strukturfondene på medlemslandenes forvaltningssystemer analysert, med hovedvekt på utviklingen i Sverige.

⁴² I 1997 ble det åpnet for at fylkeskommunen/SND kunne søke om å overføre inntil 20% av virkemiddelpotten mellom kapittel 2425, post 51, og kapittel 551, post 51. Det kreves at denne

Gjeldende rundskriv (T-3/98) ser ut til å støtte en utvikling i denne retning. Det heter her under punkt 1.43:

Regjeringen tar sikte på å videreutvikle og styrke koplingen mellom godkjent fylkesplan og samlet bruk av økonomiske virkemidler i det regionale utviklingsarbeidet.

Et alternativ hvis man ønsker å introdusere nye statlige virkemidler i fylkesplanen, er å åpne for etableringen av *regionale utviklingskontrakter* mellom fylkeskommunen og de regionale statlige organer. En slik utviklingskontrakt kan etableres etter følgende prosedyre:

1. Fylkeskommunen og regionale statlige organer inngår en intensjonsavtale⁴³ der de sammen beskriver virkemidlene og ressursene som skal inngå i en utviklingskontrakt og begrunner hvorfor disse er nødvendige for å kunne løse behov i fylket. Intensjonsavtalen kan også henvise til at utviklingskontrakten må inneholde en nærmere analyse av status og behov i fylket. Avtalens bredde og varighet avgjøres av partene i hvert enkelt tilfelle.
2. Intensjonsavtalen godkjennes av de berørte fagdepartementer, eventuelt av underordnede sektormyndigheter der departementer har gitt slik fullmakt.
3. Med utgangspunkt i intensjonsavtalen forhandler partene seg så fram til en utviklingskontrakt som bygger på utnyttelse av felles ressurser og virkemidler. Utviklingskontrakten skal være bindende for partene. Karakteren av bindingen og kontraktens bindingstid avgjøres av partene i hvert enkelt tilfelle. Ferdig forhandlet utviklingskontrakt sendes på høring til berørte parter.
4. Fylkestinget og de deltakende regionale organer (ikke deres overordnede i sektoren) "egengodkjenner" til slutt utviklingskontrakten forutsatt at det ikke er fremmet innsigelser etter samme system som beskrevet i punkt 5.4. Utviklingskontrakter som er egengodkjent, sendes til ansvarlig fagdepartement(er) til orientering. Er det fremmet innsigelser, vil myndigheten til å vedta utviklingskontrakten overføres til det ansvarlige fagdepartement, eventuelt til regjeringen med Miljøverndepartementet som det ansvarlige fagdepartement dersom kontrakten berører ansvarsområdet til flere departementer.
5. Etter at utviklingskontrakten er endelig vedtatt (ved egengodkjenning blant de regionale partene eller ved avtaleinngåelse mellom sentralt og regionalt nivå), vil det kunne være aktuelt å etablere egne regionale prosjekter med finansielt bidrag fra de deltakende partene.

Vi ser at det er flere spørsmål som må avklares før en modell som dette kan settes ut i livet. Hvordan frigjøres midler fra de regionale statlige organers

overføringen, og programmet som helhet, godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet. Programmet regnes imidlertid også som godkjent dersom tiltakene er beskrevet i handlingsprogrammet til en godkjent fylkesplan eller i en godkjent fylkesdelplan.

⁴³ Det foreslås at avtalen omtales som en *intensjonsavtale* siden avtalens eneste formål er å være et utgangspunkt for forhandlinger om noe som senere kan bli en utviklingskontrakt.

budsjetter til felles innsats innenfor rammen av en utviklingskontrakt? Dersom kontraktens varighet overskrider ett år (noe som er intensjonen her), hvilken form for binding kan så legges på midler som enda ikke er budsjettert – eventuelt som allerede er disponert i langtidsbudsjetter som fylkeskommunens økonomiplan og statens sektorplaner? Dette er spørsmål som må avklares før modellen kan introduseres.

En fordel med modellen er at den fremmer et regionalt samarbeid om *både utformingen og gjennomføringen* av fylkesplaner.

Modellen vil kunne styrke samspillet mellom det nasjonale og det regionale nivå gjennom dialogen om intensjonsavtalen med de sentrale myndigheter. Modellen vil også kunne styrke styringsdialogen i staten siden de regionale statlige organene vil være nødt til å føre en dialog med sine overordnede sektormyndigheter under forhandlingene om utviklingskontrakten med fylkeskommunen.

En annen fordel er at modellen ikke forutsetter at sentrale myndigheter bestemmer *hvilke* virkemidler og ressurser som egner seg best for regionalt samarbeid i fylkene. Dette overlates til de regionale partene.

Fylkene i Norge har ulike behov og ulike tradisjoner for regionalt samarbeid. En modell som dette vil derfor benyttes i ulik grad i ulike deler av landet. Men modellen vil i alle fylker oppmuntre til *mer* regionalt samarbeid og til *større grad* av samspill mellom nasjonalt og regionalt nivå

Modellen forutsetter de samme endringer av plan- og bygningslovens § 19.4, tredje ledd, som foreslått i 5.4 om innsigelsesrett, men med en henvisning til en *regional utviklingskontrakt* i stedet for (eventuelt i tillegg til) fylkesplan.

5.6 Bruk av internett

Uansett hvilket av alternativene som velges for sentral statlig behandling av fylkesplaner, representerer mulighetene som internett gir, et stort forbedringspotensiale.

I 1996 foreslo en arbeidsgruppe nedsatt av Miljøverndepartementet at det burde etableres en database for dokumentasjon av fylkesplanleggingen.⁴⁴

Ved hjelp av enkle teknikker og til en lav kostnad er det i dag mulig å publisere utkast til fylkesplaner og fylkesdelplaner på internett samle lenker til alle gjeldende fylkesplaner på ett nettsted legge inn lenker fra referanser til kildeinformasjon på internett i gjeldende planer etablere et ressurscenter for fylkesplanleggere med lenker til alle viktige dokumenter.

⁴⁴ Se rapporten "Sammen om fylkesplanleggingen" fra april 1996, s. 17. En slik database er ennå ikke etablert.

Tolv fylkeskommuner hadde våren 2000 lagt ut sine fylkesplan i fulltekst på internett.⁴⁵ Det er imidlertid ikke funnet noe nettsted som holder oversikt over planinformasjonen som kontinuerlig legges ut av landets fylkeskommuner. Det gjøres generelt lite for å utnytte internettets potensiale for samordning og behandling av fylkesplaner. Det eneste tilbudet i dag er en samling med lenker til dokumenter med relevans for fylkesplanleggere på Miljøverndepartementets nettside.⁴⁶

På tross av den store mengden med planinformasjon som er lagt ut på internett av fylkeskommuner, regionale aktører og sektorvirksomheter de seneste årene – og sikre prognoser som viser at denne aktiviteten vil vokse de nærmeste årene – er internett ikke nevnt i gjeldende retningslinjer for fylkesplanlegging.

Statskonsult anbefaler at Miljøverndepartementet tar initiativ til følgende tiltak for å utnytte internett bedre:

Det bør snarest inngås en avtale med fylkeskommunene om publisering av planinformasjon på internett. Avtalen bør forplikte fylkeskommunene til å publisere fylkesplan, fylkesdelplaner og annen tilleggsinformasjon på sitt eget nettsted mot at sentrale myndigheter forplikter seg til å utvide og vedlikeholde en nettside som hjelper brukere til å holde oversikt over alle landets fylkesplaner og fylkesdelplaner, samt andre ressurser for fylkesplanleggere.

Det bør vurderes å utgi en egen retningslinje for publisering av fylkesplaner og fylkesdelplaner på internett. Retningslinjer bør dekke tema som kunngjøring av utkast til planer og innhenting av høringsuttalelser fra virksomheter og publikum via internett bruk av lenker fra fylkes(del)plan til kildeinformasjon i den elektroniske utgaven av plandokumentet tilleggsinformasjon om planen som bør være tilgjengelig på nettstedet. Dette kan være data omkring fylkestingets vedtak, en milepælplan, teksten til oversendelsesbrevet og eventuelle uttalelser fra fylkestinget og politiske utvalg.

Det bør vurderes å etablere en internettbasert abonnements-tjeneste – eventuelt å gi støtte til andre som kan opprette en slik tjeneste – der det tilbys nyhetsmeldinger om offentlig planlegging med relevans for sentrale, regionale og kommunale myndigheter.

Ved revisjon av gjeldende retningslinjer for fylkesplanleggingen (T-2/98 og T-3/98) anbefales det at man tar inn et eget avsnitt om bruk av internett.

⁴⁵ Se vedlegg 4 for en oversikt over nettadresser til disse planene.

⁴⁶ Se: <http://www.dep.no/md/norsk/tema/planlegging/fylke/022041-990010/index-dok000-b-n-a.html>

5.7 Oppsummering av anbefalinger

Hovedspørsmålet i dette prosjektet er etter vår mening om staten sentralt kan bidra til å styrke fylkesplanleggingen på en mer effektiv måte enn i dag og samtidig ivareta regjeringens regionalpolitiske og nasjonale interesser. Svaret er etter vår mening klart "ja".

Statskonsult mener samtidig at dagens godkjenningsordning ikke fungerer tilfredsstillende. Men godkjenningsordningen er verdifull for fylkeskommunene siden den bidrar til å gi fylkesplanen autoritet og styrker det regionale plansamarbeidet.

Etter vårt syn står valget mellom to alternativer: Dagens godkjenningsordning må forbedres på vesentlige punkter, eller den må erstattes med en alternativ form for statlig behandling av fylkesplaner.

Dersom *den sentral godkjenningordningen beholdes*, er det etter vår mening påkrevd med flere forbedringstiltak. Disse er nærmere beskrevet i punkt 5.3 og omfatter følgende hovedpunkter:

- En kraftig reduksjon av godkjenningstiden
- Tiltak som øker bruken av fylkesplaner og fylkesdelplaner ved utforming av nasjonal politikk
- Ansvar for å godkjenne fylkesdelplaner flyttes fra Miljøverndepartementet til det/de departement(er) som har ansvaret for det relevante fagområdet
- Den sentrale godkjenningsordningen suppleres med en mulighet til å etablere *regionale utviklingskontrakter* som beskrevet i punkt 5.5.2.

I tillegg anbefaler Statskonsult at navnet på godkjenningsordningen endres til et som er mer i samsvar med ordningens formål og funksjon. Som nytt navn foreslås *regjeringens fylkesmelding*.

Dersom *den sentrale godkjenningsordningen avvikles*, mener Statskonsult den bør erstattes med et system med egengodkjenning med innsigelsesrett (se punkt 5.5.1). Men etter vår mening vil egengodkjenning ikke alene være en tilfredsstillende erstatning for dagens godkjenningsordning. Velges denne løsningen, er det etter Statskonsults syn også nødvendig å åpne for etableringen av *regionale utviklingskontrakter* mellom fylkeskommunene og regionale statlige organer som beskrevet i punkt 5.5.2.

Til slutt anbefaler Statskonsult at Miljøverndepartementet legger *mer vekt på internett som virkemiddel for å styrke samordningen av arbeidet med fylkesplaner*. Internett kan brukes til å lette tilgangen til fylkesplanene og fylkesdelplanene. Dette forutsetter at fylkeskommunene publiserer planene i fulltekst på internett. I punkt 5.6 foreslår vi en rekke tiltak for å øke utnyttelsen av internett ved behandlingen av fylkesplaner og fylkesdelplaner.