



Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærarutdanning

Planlegging og politikk: «Når ikkje alt går etter planen»

Dei folkevalde sitt møte med kommunal planstrategi - § 10.1 plan- og bygningslova (pbl., 2008).

Karoline Jacobsen Kvalvik

Avhandling levert for graden philosophiae doctor - oktober 2020

Planlegging og politikk: «Når ikkje alt går etter planen»

Dei folkevalde sitt møte med kommunal planstrategi - § 10-1 plan og bygningslova (pbl., 2008)

Karoline Jacobsen Kvalvik

*Avhandling levert for graden philosophiae doctor
UiT – Norges Arktiske Universitet
Fakultet for humaniora, samfunnsvitskap og lærarutdanning
Oktober 2020*

Forord

Det er mange som har bidrege til at denne avhandlinga har vorte ein realitet og difor fortener ein takk.

Eg ynskjer fyrst å takke informantane i alle fem casekommunar. Utan kunnskapen de sit med og som de har delt, ville dette prosjektet vore umogleg å gjennomføre. Ein ekstra takk til kommuneplanleggjarane i Herøy og Lenvik, som i tillegg til intervju har sett av tid til å diskutere utfordringar i norsk planlegging og sendt informasjon eg har etterspurt.

Som stipendiat har det vore avgjerande å få ta del i EVAPLAN2008-prosjektet. Frå dag ein vart eg teke inn i varmen av alle prosjektdeltakarar og introdusert for eit nettverk med forskarar frå ulike miljø, både i og utanfor Noreg. Takk til Ulla Higdem som tok del i mi fyrste sampublisering. Ein spesiell takk til prosjektleiar Gro Sandkjær Hanssen som alltid strekk ut ei ekstra lang hjelpande hand. Ingen svarar så raskt og hyggeleg på e-post og telefon som Gro.

Takk til kollegaene på gangen for sosialisering, lange lunsjar og fagleg støtte. Den høglytte heiagjengen eg hadde under Forskar Grand Prix var det få andre som kunne måle seg med. Eg ynskjer i tillegg å takke birtleiar Torill Nyseth for botnlaus fagleg kunnskap, konstruktiv kritikk og innspel gjennom heile prosjektet. Og takk til Inger Johanne Sæterbakk som heiv seg rundt og hjelte meg med korrektur og språkvask på svært kort varsel.

Takk til gjengen i tredje etasje, Beate, Sigbjørn og Stine. De gjer UiT til ein fin plass å vere. Og Jonas, eit vandrane leksikon som har eit svar på det meste. Takk til stipendiatkollegaene Åshild, Astrid Maria og Inga Marie som i løpet av åra har vorte mine næraste venar. Forståinga, treningane, turane og tryggleiken de gir er uvurderleg. Maiken – min medsamansvorne på UiT. Frå dag ein har vi halde saman, gjennom oppturar og nedturar.

Stor takk til Anna, Malin, Trond, Mari, Camilla, Monica og Birte som har halde ut med eit vedvarande gnål om livet som stipendiat, og alltid snur negative tankar til positive.

Eg er også takksam for å ha ein familie, mamma, pappa, Marius og Kristina, som alltid har trua og aldri skjuler kor stolte de har vore.

Nils Hermann fortener ein ekstra stor takk for i årevis å ha halde fortet, tilrettelagt og fiksa det som må fiksast i heimen. Ingenting motiverer meir enn dine sprø klatreeventyr og ditt uendelege tolmod. Eg set utruleg pris på deg. Og takk til Erling – helten min og lyspunktet i kvardagen. Dei gode klemmane og ein humor av særst høg kvalitet gir dagleg stressreduksjon.

Sist, men ikkje minst, vil eg rette den aller største takka til rettleiar Nils Aarsæther. Nils har kasta meg ut i den akademiske verda og vist stor tillit til alt eg har gjort av forskning, undervisning, publisering og formidling. Nils har forstått når eg har vore i krisemodus, han har kontinuerleg oppmuntra og vist ei ubegripeleg interesse og engasjement for prosjektet mitt. Det er takka vere Nils at dette prosjektet kjem i mål.

Samandrag

Målet med denne avhandlninga er å betre forståinga av koplinga mellom planlegging og politikk i norske kommunar. Dette vil eg oppnå gjennom å studere forholdet mellom kommunal planstrategi og lokale folkevalde i praksis. I tillegg håper eg at arbeidet kan bidra til å styrke statusen til samfunnsplanlegging i både norsk lokalpolitikk og i planfeltet.

Gjennom plan- og bygningslova (pbl., 2008) har Noreg lovfesta at kommunane skal planleggje. Politisk leiing, forankring og eigarskap er etter pbl. (2008) grunnreglar i planlegging, og gjeld også for kommunal planstrategi. Planstrategi vart ført inn i lova for å få dei folkevalde til å drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling, og ut i frå desse vala vurdere og fastsetje planbehovet for valperioden.

Problemstillinga i avhandlninga er: I kva grad har kommunal planstrategi vore med å forankre planlegging i det representative demokratiet i norske kommunar? Eg drøftar kva som kan forklare variasjon i politisk interesse og engasjement for planstrategiarbeidet der eg ser på uavhengige variablar som er knytt til kultur, strukturelle forhold og planstrategiprosessen.

Empirisk bygg avhandlninga i hovudsak på kvalitative casestudiar i fem kommunar av planstrategiprosessar i to valperiodar, 2011–2015 og 2015–2019. Dei fleste kommunar i Noreg har oppfylt lovpålegget om å vedta ein planstrategi, men analysane viser at den politiske interessa for planstrategien er gjennomgåande låg, uavhengig av kultur og kommunestørrelse. Eg finn heller ingen spor av utvikling frå fyrste til andre runde med planstrategiarbeid.

I avhandlning viser eg korleis planstrategiprosessane lokalt er lagde opp og korleis planstrategidokumenta er framstilte. I operasjonaliseringa av ulike prosessperspektiv brukar eg ‘pedagogikk i planarbeid’ og ‘kommunikasjon’ for å vise kva rolle dette spelar for deltaking i planstrategiarbeid blant dei folkevalde. Funna mine viser at planstrategien fungerer nettopp som «å bere havre til ein død hest». Politikarane vert ‘fôra’ med ein invitasjon til strategisk drøfting, men få av dei responderer og planstrategien vert ein «død» prosess utan folkevald interesse for langsiktig og strategisk tankegang. Analysen viser også at ‘bør’-krava i planstrategiparagrafen skapar uklare rettslege krav og undergrev dei viktige intensjonane til planstrategi som planreiskap. Eg foreslår difor endringar i § 10-1 for å skape ein meir tydeleg lovparagraf.

Sjølv om kommunal planstrategi har utfordringar med politisk forankring, og dermed ikkje innfrir lovintensjonane, har den vorte eit positivt tilskot i kommunal planlegging grunna ein sterk administrativ eigarskap. Den bør difor fortsetje å vere ein del av norsk lovverk. Skal det folkevalde engasjementet verte styrka er det ut i frå mine funn avgjerande med god kommunikasjon og presentasjon av planstrategien. Gapet mellom administrativ og politisk rasjonalitet må reduserast, samtidig som planstrategien må gjerast forståeleg for dei folkevalde, og dei må sjå nytta av å utarbeide og bruke planstrategien.

INNHALDSLISTE

Forord.....	iii
Samandrag.....	v
Forkortingar og akronym.....	xii
Liste over figurar, tabellar og illustrasjonar.....	xiii
DEL I INNLEIING OG BAKGRUNN.....	1
Prolog.....	3
KAPITTEL 1 INTRODUKSJONSKAPITTEL.....	5
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	7
1.2 «IF PLANNING IS EVERYTHING, MAYBE IT'S NOTHING?».....	9
1.3 AVHANDLINGA SIN STRUKTUR OG FRAMGANGSMÅTE.....	13
KAPITTEL 2 KOMMUNAL PLANLEGGING I NOREG.....	15
2.1 HISTORIA BAK PLAN- OG BYGNINGSLOVA.....	15
2.1.1 Frå Magnus Lagabøte til bygningslov i 1845.....	15
2.1.2 Lov om bygningsvesenet - byplanlova av 1924.....	16
2.1.3 Bygningslova av 1965 – ein milestein.....	17
2.1.4 Planlovtvisten.....	19
2.1.5 Plan- og bygningslova av 1985 (pbl.).....	20
2.2 DAGENS LOV: PLAN- OG BYGNINGSLOVA AV 2008 (pbl.).....	21
KAPITTEL 3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI - «DET RÅASTE I HEILE LOVA»?	23
3.1 PLANSTRATEGIEN SI ROLLE I PLANHIERARKIET.....	23
3.1.1 Planstrategien sitt forhold til kommuneplanen.....	24
3.2 § 10-1: KVA SKAL, BØR OG KAN PLANSTRATEGIEN GJERE?.....	26
3.3 INTENSJONEN BAK KOMMUNAL PLANSTRATEGI.....	30
3.4 OPPHAVET TIL KOMMUNAL PLANSTRATEGI.....	31
3.5 FØRESETNADAR FOR KOMMUNAL PLANSTRATEGI.....	32
DEL II TEORI OG ANALYTISKE OMGREP.....	35
KAPITTEL 4 DEN STRATEGISKE VENDINGA?.....	41
4.1 KVA ER STRATEGISK PLANLEGGING?.....	42
4.1.1 Den umoglege vegen til ein fastsett definisjon.....	42
4.1.2 Opphavet til strategisk planlegging.....	45
4.1.3 Strategisk planlegging utfordrar tradisjonell planlegging.....	48
4.2 KAN VI FINNE ATT STRATEGISK TENKING I NORSK PLANLEGGING?	49
4.3 OPPSUMMERING – BAKGRUNNSTEORI.....	50

KAPITTEL 5 POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	53
5.1 MOT EIT POLITISK KULTUROMGREP	54
5.2 «A WAY OF LIFE»: POLITISK KULTUR I KOMMUNANE.....	56
5.2.1 Konsensus-kommunane	61
5.2.2 Konfliktkulturar.....	63
5.3 POLITIKK OG ADMINISTRASJON	66
5.4 ADMINISTRATIV KULTUR.....	69
5.5 OPPSUMMERING – TEORETISKE REISKAPAR FOR ANALYSE	77
KAPITTEL 6 PLANLEGGING SOM PROSESS	79
6.1 OVERTYDANDE ARGUMENTASJON.....	80
6.1.1 Makt og planlegging - kommunikative forstyringar.....	84
6.1.2 Den umoglege kommunikative planprosess og strenge krav til planleggjarar.	87
6.2 FAG, POLITIKK OG PROSESS	89
6.2.1 Det representative demokratiet og planlegging.....	90
6.2.2 Framandgjerande planspråk?.....	92
6.2.3 Planlegging som historieforteljing	95
6.3 OPPSUMMERING	96
DEL III METODE.....	99
KAPITTEL 7 FORSKINGSPROSESS OG METODE.....	101
7.1 STARTEN PÅ REISA: EVAPLAN2008	102
7.1.1 Om EVAPLAN	103
7.2 EVALUERING	104
7.2.1 Evaluering av planstrategien: Ein del av noko større.....	105
7.3 KORLEIS EVALUERE § 10-1?.....	106
7.4 CASESTUDIAR SOM METODISK FORSKINGSTILNÆRMING.....	108
7.4.1 Kvifor gjere casestudiar?.....	109
7.4.2 Val av casekommunar	110
7.5 FRAMGANSMÅTE OG METODE.....	114
7.5.1 Val av kvantitative og kvalitative metodar	114
7.5.2 Strukturerte kvalitative intervju	115
7.5.3 Observasjon	119
7.5.4 EVAPLAN- survey	121
7.5.5 Dokumentanalyse og litteraturstudie.....	121
7.6 REFLEKSJON RUNDT VAL AV DESIGN OG EIGA ROLLE: FORDOMMAR, HALDNINGAR OG VERDIAR	123
7.7 KVALITETEN PÅ FORSKINGA MI: GYLDIGHEIT (VALIDITET) OG TILTRU (RELIABILITET)	125
7.8 ETISKE OMSYN OG KONFIDENSIALITET	127

DEL IV PLANSTRATEGI I CASEKOMMUNANE	129
KAPITTEL 8 HERØY KOMMUNE	133
8.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I HERØY KOMMUNE	135
8.2 HERØY: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	135
8.2.1 Populær areal- og økonomiplanlegging: «Detaljar er herlege»	136
8.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I HERØY KOMMUNE	139
8.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015	139
8.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019	140
8.3.3 To stille rundar med planstrategi i Herøy kommune	141
KAPITTEL 9 ÅLESUND KOMMUNE	143
9.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I ÅLESUND KOMMUNE ...	145
9.1.1 Kommunereforma	145
9.2 ÅLESUND: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	146
9.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I ÅLESUND KOMMUNE	149
9.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015	149
9.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019	152
9.3.3 Kommunal planstrategi i Ålesund kommune: «Ei ønskeliste til julenissen». 155	
KAPITTEL 10 KAUTOKEINO KOMMUNE// GUOVDAGEAINNU SUOHKAN. 157	
10.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I KAUTOKEINO	159
10.1.1 Kommunereforma	160
10.2 KAUTOKEINO: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	160
10.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I KAUTOKEINO KOMMUNE	162
10.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015	163
10.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019	164
10.3.3 To generasjonar transparente planstrategiar i Kautokeino kommune	166
KAPITTEL 11 TROMSØ KOMMUNE	169
11.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I TROMSØ KOMMUNE	171
11.2 TROMSØ: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	171
11.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I TROMSØ KOMMUNE	173
11.3.1 Tromsø føre for si tid - Planstrategiar pre 2012	173
11.3.2 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015	175
11.3.3 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019	178
11.3.4 Tromsø kommune: Trufast til lovverket	182
KAPITTEL 12 LENVIK KOMMUNE	185
12.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I LENVIK KOMMUNE	187
12.1.1 Kommunereforma	188
12.2 LENVIK: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR	188
12.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I LENVIK KOMMUNE	192
12.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015	192
12.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019	194
12.3.3 Lenvik kommune: Ti år med trøbbel?	196

DEL V ANALYSE.....	199
--------------------	-----

KAPITTEL 13 EIN VARIABEL UTAN VARIASJON? 205

13.1 LOVFORSTÅING: LOVVERKETS VAGE OG FLEIRTYDIGE TERMAR .	205
13.1.1 Planstrategiparagrafen	206
13.1.2 ‘Bør’-krava i § 10-1 i pbl. (2008).....	208
13.1.3 Uforståelege planreiskapar og termar?.....	211
13.1.4 § 3-3: Kven leiar planlegginga?	211
13.1.5 § 10-1: Vagt om politisk planlegging.....	212
13.2 SAMANLIKNING AV TIDSPUNKT, LENGDE OG MENGDE	213
13.2.1 Vedtakstidspunkt:.....	213
13.2.2 Sidetal og framtoning	214
13.2.3 Tal på planarbeid i planstrategien	218
13.3 EIN AVHENGIG VARIABEL UTEN VARIASJON?	222
13.3.1 Kommunikasjon mellom kommunal administrasjon og lokale folkevalde	224
13.3.2 Kommunikative barrierar?	227
13.3.3 Planstrategiarbeid: «Å bere havre til død hest»	229
13.3.4 Pedagogikk – å formidle planstrategi må lærast	230
13.3.5 Status og popularitet inner i plansystemet.....	233
13.3.6 Politisk rasjonalitet.....	235
13.3.7 Variasjon basert på kommunestørrelse, politisk leiing (farge) og politisk styringsmodell).....	238
13.4 KVA ER EIN ‘VELFUNGERANDE’ PLANSTRATEGI?	240
13.4.1 Rettslege krav	240
13.4.2 Strategisk innhald.....	241
13.4.3 Ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon	243
13.4.4 Politisk engasjement og eigarskap	247
13.5 OPPSUMMERING	248

KAPITTEL 14 KULTUR ELLER UKULTUR – KVEN BRYR SEG? 251

14.1 KAN KULTUR FORKLARE FRÅVÆR AV PLANENGASJEMENT BLANT DEI FOLKEVALDE?	251
14.1.1 Politisk organisering og kultur i casekommunane	251
14.1.2 Plan-administrativ kultur i casekommunane	255
14.2 OPPSUMMERING – EIN NYTTIG REISKAP FOR ADMINISTRASJONEN	

KAPITTEL 15 SAMANFATNING OG DRØFTING	259
15.1 KOMMUNAL PLANSTRATEGI: «DET RÅASTE I HEILE LOVA»?	260
15.1.1 Er planstrategien ynskt i kommunane?	261
15.1.2 Planleggjarane gir råd.....	264
15.1.3 Døme på «suksess»?.....	265
15.2 POLITISK RASJONALITET VERSUS ADMINISTRATIV RASJONALITET	
267	
15.3 BIDRAG TIL STRATEGISK VENDING I NORSK PLANLEGGING?.....	270
15.3.1 Teori om strategisk planlegging og planstrategi i praksis.....	270
15.4 TEORETISKE OG PRAKTISKE BIDRAG.....	273
15.4.1 Teoretisk brubygging?.....	273
15.4.2 Praktiske bidrag.....	273
15.4.3 Lovendring	274
15.4.4 Metodiske bidrag.....	275
15.5 FORSLAG TIL VIDARE FORSKING	275
15.5.1 Vert planstrategien brukt?	275
15.5.2 Andre uavhengige variablar	276
15.5.3 «Framing» - innramming av planstrategiprosessen	276
15.5.4 Tredjegerasjons planstrategi: 3.0.....	276
15.6 AVSLUTTANDE KOMMENTARAR.....	278
LITTERATURLISTE.....	283
VEDLEGG	301

Forkortingar og akronym

Pbl.	Plan- og bygningslova av 2008
Plbl.	Plan- og bygningslova av 1985
Koml.	Kommunelova av 2018
Fhl.	Folkehelselova av 2011
§	Paragraf
NOU	Noregs offentlege utgreiingar
Ot.prp.	Odelstingsproposisjonar
St.meld.	Ei melding til Stortinget
NPM	New Public Management
SWOT	Strength – Weakness – Opportunities – Threats
Jf.	Jamfør
Mfl.	Med fleire

Liste over figurar, tabellar og illustrasjonar

Figur 1: Forenkla oversyn over planlegging på kommunenivå (i Aarsæther og Kvalvik, 2018:46)	24
Figur 2: Framgangsmåte for å svare på korleis forholdet mellom samfunnsplanlegging og lokale folkevalde fungerer og kva som er med å påverke koplinga mellom planlegging og politikk i planstrategiprosessen.....	38
Figur 3: Modell av viktige dimensjonar i det politiske kulturomgrepet.	60
Figur 4: Modell av administrasjon-folkevalde arbeidsfordeling.....	68
Figur 5: Norell (1994:160) sin modell av organisatorisk kontekst og administrativ kultur.....	75
Figur 6: Kommunal planstrategi si plassering i kommunal planlegging	97
Figur 7: Herøy kommune sin politiske kultur.	137
Figur 8: Herøy kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).	138
Figur 9: Ålesund kommune sin politiske kultur.....	148
Figur 10: Ålesund kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell)...	148
Figur 11: Kautokeino kommune sin politiske kultur	160
Figur 12: Kautokeino kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).	161
Figur 13: Tromsø kommune sin politiske kultur.....	172
Figur 14: Tromsø kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell)....	173
Figur 15: Lenvik kommune sin politiske kultur.....	189
Figur 16: Lenvik kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell)....	191
Figur 17: Framgangsmåte for å svare på korleis forholdet mellom samfunnsplanlegging og lokale folkevalde fungerer og kva som er med å påverke koplinga mellom planlegging og politikk i planstrategiprosessen	223
Figur 18: Casekommunane si plassering i modellen av dimensjonar i det politiske kulturomgrepet	253
Figur 19: Oversikt over organisatorisk kontekst og administrativ kultur i casekommunane (jf. Norell (1994:160) sin modell).....	256
Figur 20: Prosentvis korleis planansvarlege vurderer tydinga av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar (N = 202) (Kvalvik, 2018).....	263
Figur 21: Prosentvis korleis ordførarar vurderer betydinga av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar (N = 85) (Kvalvik, 2018)	264

Tabell 1: Oversikt og samandrag av Albrechts sin definisjon av ein strategisk planprosess (Albrechts, 2001:294).....	43
Tabell 2: Innes og Booher (2018:35-36) sine grunnleggande krav til kommunikative planprosessar.	83
Tabell 3: Forstyrningar som hindrar felles forståing innan planlegging (jf. Forester, 1989). ..	86
Tabell 4: Oversikt over casekommunane	111
Tabell 5: Oversikt over metodar og empirisk material	115
Tabell 6: Oversikt over gjennomførte intervju og oppstartssamtalar i casekommunane.....	117
Tabell 7: Oversikt over observasjon i casekommunane.....	120
Tabell 8: Oversikt over gjennomført dokumentanalyse.....	122
Tabell 9: Mitt bidrag til høg reliabilitet /tiltru (tabell henta frå Ryen 2002:181).....	127
Tabell 10: 'Bør'-krava til kommunal planstrategi.....	210
Tabell 11: Samanlikning av fyrste- og andregenerasjons planstrategi i casekommunane.....	214
Tabell 12: Dei ulike politiske prosessane i casekommunane	221
Tabell 13: Grunnleggande krav til kommunikative planprosessar (jf. Innes og Booher (2018:35-36), intensjonen bak kommunal planstrategi og planstrategi i praksis i casekommunane.....	226
Tabell 14: Albrechts sin definisjon av ein strategisk planprosess (Albrechts, 2001:294) i forhold til lovintensjonen (§ 10-1 i pbl. 2008) og planstrategiarbeid i casekommunane.	271

Illustrasjon 1: Utdrag frå rettleiar til kommunal planstrategi (Miljøverndepartementet, 2011b:21)	29
Illustrasjon 2: Utdrag frå fyrstegenerasjons planstrategi i Ålesund kommune: Del av tidsplan over planarbeid.....	153
Illustrasjon 3: Utdrag frå andregenerasjons planstrategi i Tromsø kommune: Skisse til arbeidsprosess.....	180
Illustrasjon 4: Framside av fyrste- og andregenerasjons planstrategi i casekommunane	215
Illustrasjon 5: Utdrag frå Sørreisa kommune (stort bilde) og Oslo kommune (lite bilde) sine andregenerasjons planstrategiar	217
Illustrasjon 6: Presentasjon av planbehov i Herøy kommune (til venstre) og Tromsø kommune (til høgre) sine andregenerasjons planstrategiar.....	219
Illustrasjon 7: Utdrag frå andregenerasjon planstrategi i Herøy kommune.	244
Illustrasjon 8: To versjonar av andregenerasjons planstrategi i Herøy kommune	245
Illustrasjon 9: Skjermdump av heimesida som Ålesund kommune brukar for å leggje fram og presentere tredjegerasjons planstrategi.....	278

DEL I
INNLEIING OG BAKGRUNN

Prolog

Klokka viser 09.00 på morgonen den 15. juni 2016. I Tromsø gjer dei folkevalde seg klare til å starte kommunestyremøte. Det er 33 saker på agendaen denne dagen, og som nummer ni i rekkefølge av saker skal dei folkevalde vedta den kommunale planstrategien for 2016-2019.

Kommunal planstrategi vart innført (som §10-1) i plan- og bygningslova (pbl) i 2008, hovudsakleg for å hjelpe dei folkevalde til å planleggje betre. Tolv år seinare er dette framleis ein ukjent paragraf blant dei fleste lokalpolitikarar, også blant politikarane i Tromsø kommunestyre.

Det er mange saker kommunestyret skal igjennom, og mange av sakene er plansaker denne dagen. Sakspapirbunken er tjukk. Dei folkevalde har fått tilsendt fleire hundre sider.

Kommunestyret går i gang med å behandle den eine reguleringsplanen etter den andre. Desse sakene tek tid, og mange av planane vekker stor interesse. Reguleringsplan for det nye Otium bo- og velferdssenter rett ved Ishavskatedralen (ferdigbygd i 2018) vert vedteken denne dagen. Den mykje omtalte områdereguleringa av Tromsøbadet på Templarheimen vert også vedteken (ferdigbygd i 2019). Timane går. Det er mange meiningar om det meste.

I timesvis er planlegging hovudfokus i kommunestyret.

Så er det tid for dagens niande sak, nummer 124/16, kommunal planstrategi. Det kjem inn eitt forslag til endring. Ein politikar frå Miljøpartiet Dei Grøne (MDG) ynskjer å inkludere ein «handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse» i planstrategien. Denne kjem i tillegg til dei eksisterande sytti mindre og større planane som administrasjonen har laga eit oversyn over, og som kommunestyret ynskjer å gjennomføre i perioden 2016 til 2019. Forslaget frå MDG vert vedteke med 42 mot 1 stemmer. Til plansak nr. 124/16, kommunal planstrategi, er det svært få innlegg, det er eit totalt fråvær av diskusjon og det oppstår ingen protestar.

Kvifor er det inga politisk interesse eller engasjement rundt denne plansaka? Er ikkje dette ei viktig plansak? Veit eigentleg dei folkevalde kva ein planstrategi er og kva dei har vedteke?

Korleis koplei ein dei folkevalde på ei overordna plansak, og ikkje berre på detaljreguleringar?

KAPITTEL 1

INTRODUKSJONSKAPITTEL

*«Du hadde en plan for meg
Du hadde en planlegger
Jeg sparka planlegger'n
Vi ha'kke en plan lenger
For du ber om litt for mye, ber om litt for mye
Du ber om litt for mye ting»*

Karpe Diem – «Spis din syvende sans»

Frå nord til sør, frå bygd til by og i kvar ein krok i heile Noreg, passar norsk lovverk på at kvar einaste kommune planlegg. Utsira kommune med 193 innbyggjarar og Oslo kommune med 694 086 innbyggjarar skal planleggje og må følgje same plan- og bygningslov (pbl., 2008).

I motsetnad til personleg planlegging i heimen har norske kommunar ei eiga lov som krev at kommunane skal planleggje. Denne lova skal passe på og leggje til rette for at det vert planlagt på best mogleg måte. Plan- og bygningslova, sist vedteke i 2008, er ei omfattande lov som skal ivareta ei lang rekkje samfunnsomsyn, interesser av ulik karakter og leggje til rette for tiltak som påverkar kvardagen til menneska rundt om i heile Noreg.

Med eit demokratisk styresett i Noreg betyr det at det er dei folkevalde som har ei lovpålagt oppgåve om å planleggje i og for kommunen (og fylket) på vegner av resten av befolkninga (pbl., 2008, § 3-3 andre ledd). Som ein føresetnad for å kunne oppfylle dette, er dei folkevalde pålagde å «sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse» uavhengig av innbyggjartal og kommuneøkonomi (pbl., 2008, § 3-3 fjerde ledd). Dei folkevalde skal stå for og leie planlegginga, men ved hjelp av fagleg kompetansepersonale (som i mindre kommunar også kan vere leigd inn til formålet).

Pbl. vart fornya i 2008, tredde i kraft i 2009 og har per 2020 fungert i over elleve år. I løpet av ein fireårsperiode har eg hausta erfaring med lovendingane som vart gjort og fordjupa meg i § 10-1, kommunal planstrategi. I tillegg har eg vore med på å vurdere om det er behov for

endringar eller justering av gjeldande rettsreglar i pbl. (2008), gjennom deltaking i EVAPLAN-prosjektet¹.

Innføring av kommunal planstrategi i lova fanga tidleg interessa mi, både som kommuneplanleggjar og planforskar. Planstrategien er ein reiskap som dei folkevalde skal bruke for å drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling og ut i frå desse vala vurdere og fastsetje kva planarbeid som skal verte prioritert i komande periode. Blant anna skal planstrategien hjelpe både dei folkevalde og administrativt tilsette til å verte meir konkrete og einige om kva som skal verte utført av overordna (og anna) planarbeid i løpet av valperioden.

Allereie i 2003 skriv Kjersti Kollbotn i tidsskriftet Plan at innføring av planstrategi (som foreslått av planlovutvalet) «lyder godt og forfriskande og er kanskje det ‘råaste’ i heile lova» (Kollbotn, 2003). Aarsæther (2009) har gått så langt som å spørje om planstrategi til slutt «kan skape en liten politisk revolusjon i måten vi forvalter vårt miljø- og velferdspolitiske ansvar på, med forankring i deltagende demokrati». Til og med dåverande miljø- og utviklingsminister Erik Solheim skriv i 2009 at planstrategien «gir alle kommunestyre utfordringen å stake ut kursen framover for kommunen – for samfunnsutviklingen, langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, og klimapolitikk, sektorenes virksomhet og planbehov». Han framhever at «planstrategien gir oss muligheter til en bred politisk diskusjon om hva vi mener med et mer bærekraftig Norge, i alle delar av landet. Det krever ressurser og kompetanse, men det er i stor grad spørsmål om prioritering og vilje» (Solheim, 2009). Solheim si utsegn viser at han har store tankar og ambisjonar om kommunal planstrategi.

I planstrategien skal dei folkevalde vise kva strategiske val dei ynskjer å ta for utvikling av kommunesamfunnet, og kva planarbeid som bør verte prioritert for å realisere desse vala. I dag legg norsk lovverk opp til demokratisk planlegging, og utviklinga i pbl. (2008) har gått i ei tydeleg retning av å styrke det kommunale sjølvstyret i forhold til staten, og dei folkevalde si styring av kommunen i forhold til administrasjonen (Lindtvedt og Karlseng, 2018) – men dette er ikkje dermed praksis i kommunane.

I avhandlinga går eg difor direkte inn på forholdet dei folkevalde har til planlegging, ut frå det lovverket som bind dei til å planleggje for kommunesamfunnet si framtid. Har planstrategien vore med på å bidra til at kommunane har greidd å stake ut kursen for blant anna

¹ EVAPLAN er eit forskings- og evalueringsprosjekt som har evaluert korleis plandelen i plan- og bygningslova (pbl., 2008) fungerer etter intensjonane, og kva som kan identifiserast som forbetningspunkt. Prosjektet har også vurdert lova og dagens praksis, ut frå eit internasjonalt komparativt perspektiv (Hanssen og Aarsæther, 2018c og 2018d).

samfunnsutviklinga? Har planstrategien skapt ein brei politisk diskusjon rundt kva som meinast med eit meir berekraftig Noreg, slik Solheim ynskjer? Og har planstrategien vore med å skape ein politisk revolusjon i måten vi forvaltar det miljø- og velferdspolitiske ansvaret vårt på, slik Aarsæther spør om? Er planstrategien det raaeste i lova, slik Kollbotn (2003) uttaler?

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

Hovudgrunnen til at eg byrja på dette doktorgradsarbeidet var utfordringane eg sjølv opplevde som planleggjar då eg arbeidde med overordna kommunal planlegging. Eg ynskjer gjennom doktorgraden å bidra til å betre forståinga av den problematiske koplinga mellom planlegging og politikk i norske kommunar, ved å studere forholdet mellom samfunnsplanlegging (kommunal planstrategi) og lokale folkevalde i praksis. I tillegg håper eg at dette arbeidet kan bidra til å styrke statusen til kommunal planstrategi i både norsk lokalpolitikk og i planfeltet.

Den overordna problemstillinga i doktorgradsavhandlinga er:

I kva grad har den kommunale planstrategien vore med på å forankre planlegging i det representative demokratiet i norske kommunar, og kva forklarar variasjon i folkevald interesse og engasjement?

Grunnen til at eg har valt å sjå nærare på planstrategien er nettopp intensjonen bak denne «nye» planreiskapen. Planstrategien skal vere ein politisk reiskap, for og av dei folkevalde. Hensikta med planstrategien er ifølgje planlovutvalet (NOU 2003: 14:48-49) «å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov». Planstrategien skal vere med å gjere kommunal planlegging enklare å forstå og kome inn i, for folkevalde. Formålet bak kommunal planstrategi er å setje (politisk) fokus på dei planoppgåvene kommunen bør starte opp eller vidareføre for å leggje til rette for ei positiv utvikling i kommunen (Miljøverndepartementet, 2009a:75). Planstrategien er altså meint som eit hjelpemiddel for kommunen til å fastleggje det vidare planarbeidet (ibid.). Planlegging skulle verte enklare for dei folkevalde ved at dei tidleg, seinast innan eit år etter konstituert kommunestyre, hadde vedteke eit planstrategidokument der dei drøfta og prioriterte planoppgåver for den inneverande valperioden. Reint logisk skulle dette gi dei folkevalde ei moglegheit til tidleg å kome på banen og gjere seg gjeldande i den langsiktige styringa av kommunesamfunnet si utvikling. Men all erfaring tilseier at slike nye ordningar ikkje i like stor grad vil verte følgde opp av alle, eller like raskt, i det mangslunge

kommune-Noreg: Det kan difor vere fleire grunnar til variasjon, både strukturelle og politiske/organisatoriske forhold, kan slå ut.

Gjennom problemstillinga mi ynskjer eg å studere graden den kommunale planstrategien har vore med å forankre planlegging i det representative demokratiet, som i avhandlinga (både i metodekapittelet og analysedelen) vert omtalt som den **avhengige variabelen**. Ein avhengig variabel kan også gå under namnet utfallsvariabel eller verknadsvariabel (Ringdal, 2018), og i doktorgradsarbeidet mitt fungerer engasjementet blant folkevalde som ein variabel som vert påverka av ei rekkje uavhengige variablar.

I arbeidet med problemstillinga mi har det vore avgjerande å drøfte kva som kan vere **uavhengige variablar**, altså faktorar som kan vere med å forklare ein anteke variasjon i politisk interesse og engasjement for planstrategiarbeidet. Ut frå eit breitt kunnskapstilfang frå tidlegare utført kommune- og planforsking har eg hatt fokus på uavhengige variablar knytt til kultur (politisk og administrativ kultur), strukturelle forhold (kommunestørrelse) og planstrategiprosessen (opplegg ved utarbeiding av planstrategidokumentet, politisk behandling og vedtaksfasen). Dette er eit knippe uavhengige variablar eg har valt å sjå til i analysen og i arbeidet med å svare på problemstillinga mi.

For å undersøkje problemstillinga mi nærare har eg lagt følgjande forskingsspørsmål til grunn:

Forskingsspørsmål 1: Korleis og i kva grad kan ulike typar politisk og administrativ kultur vere med å forklare variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen? Kva betydning har ein konfliktfylt versus ein pragmatisk/konsensusbasert kultur for utforming og vedtak av planstrategiar?

Forskingsspørsmål 2: Er det ein positiv samanheng mellom kommunestørrelse og folkevald interesse og engasjement?

Forskingsspørsmål 3: Kva betydning har prosessen, opplegget ved utforming av planstrategidokument og kommunikasjon mellom administrasjon og folkevalde, for folkevalde si interesse og engasjement ?

Forskingsspørsmål 4: Er innføring av kommunal planstrategi eit uttrykk for ei strategisk vending i norsk kommunal planlegging?

Grunna uventa funn i det empiriske arbeidet tok analysearbeidet mitt ei overraskande vending, som blant anna førte til at eg arbeidde vidare med å sjå på og analysere kva for andre faktorar og forhold som kunne vere med å forklare grad av politisk engasjement i planstrategiprosessane (i 2012-2015 og i 2016-2019) i dei fem casekommunane.

1.2 «IF PLANNING IS EVERYTHING, MAYBE IT'S NOTHING?»

Det finst tallause typar planlegging, og ingen klar og fastsett definisjon på kva planlegging er (Kleven, 1998a, Aarsæther, 2018a).

Planlegging, i moderne forståing, starta i byrjinga av det nittande hundreåret. Ifølgje Friedmann (1987:21) må ein gå tilbake til tidleg attenhundretal og arbeida til Henri de Saint-Simon (1760-1825) og Auguste Comte (1798-1857) for å finne dei ideologiske røtene til planlegging. I løpet av eit heilt hundreår skjedde det endringar før planlegging oppstod som ein eigenarta framgangsmåte og metode, der det vart lagt vekt på tekniske forklaringar og sosial rasjonalitet (Friedmann, 1987). Ifølgje Friedmann vart ikkje samfunnsplanlegging innført før det tjuande hundreåret (1987:5).

I november 1957 sa den tidlegare amerikanske presidenten Dwight D. Eisenhower (1957:818): «plans are worthless, but planning is everything». Denne utsegna var med å starte ein fagleg debatt rundt planlegging, med ei større vektlegging av planlegging som politisk prosess (Amdam, 2011). Wildavsky (1973:127) følgde opp utsegna til den amerikanske presidenten og uttalte: «If planning is everything, maybe it's nothing.» Med dette meinte han at planlegging hadde vorte for altomfattande og dermed «alt mogleg», og planleggjaren enda difor opp som eit offer for eit utvida omgrep om planlegging. Den underliggande ideen var no at alt det offentlege sysselsette seg med, var 'planlegging'. Planlegging var dermed så komplekst at planleggjaren rett og slett ikkje greidde å halde følge; planlegging gjekk i så mange ulike retningar at planleggjaren ikkje lenger såg fasongen til planlegginga. Planfaget var ikkje berre for utdanna planleggjarar, no kunne planleggjaren vere økonom, statsvitar, sosiolog, arkitekt eller naturvitar. Wildavsky (1973) meinte at essensen av kallet til planleggjaren, sjølve planlegginga, dermed hadde forsvunne. Han meinte planlegginga var generell, og mista fokus på detaljar. Han tok det så langt som å spørje om dette var grunnen til at planleggjaren aldri greidde å gjere dei rette tinga? Han svarar på sitt eige spørsmål ved å påstå at planlegging feilar der det har vorte prøvd. Grunnen til at planlegging feilar grunngir Wildavsky (1973) med ei overdriven tru på rasjonalitet: Ideen om det fornuftige mennesket som ser langt framover og prøvar å unngå framtidige vondskapar ved å føresjå dei og oppnå ei ynskjeleg framtid ved å ta utgangspunkt i fortida og notida.

«Planlegging er anerkjent som et helt nødvendig instrument for å styre samfunnet i ønsket retning» (Nyseth, 2020:303). Ingenting verkar meir fornuftig enn å planleggje. Likevel er planlegging eit omdiskutert konsept som ikkje er lett å einast om. Wildavsky (1973) spør også

om korleis ein kan seie at planlegging er bra eller dårleg, eller midt i mellom, når det ikkje finst godkjente kriterium for å fastslå graden av suksess og fiasko? Sjølv om ingenting verkar meir fornuftig enn å planleggje, er støyten mellom rasjonaliteten bak fagbasert planlegging og dei folkevalde som til sist tek avgjerdene ei reell utfordring og ei viktig problemstilling eg ynskjer å finne ei forklaring på.

I 1979 deltek Ernest R. Alexander på ein konferanse i Tel-Aviv, Israel (Alexander, 1979/1981). I paperet han presenterer på denne konferansen argumenterer han for at Wildavsky i sin artikkel frå 1973 har gløymt å spørje; «kva er planlegging?». I tillegg er Alexander (1979/1981) skeptisk til å evaluere planlegging på den måten Wildavsky (1973) meiner ein bør evaluere planlegging på. Alexander meiner som Wildavsky at ein ikkje kan fastslå graden av suksess eller fiasko av planlegging. Men ein av grunnane til at planlegging er så vanskeleg å evaluere er tidsperspektivet til mange planar, og at menneske aldri kan sjå framtida på førehand. Hadde menneske kunne gjort dette hadde det ikkje vore behov for planlegging.

Wildavsky (1973) minner oss på at det er stor forskjell på formelle planar, planinstitusjonar og planlegging. Formelle planar kan brukast som eit uttrykk for planlegging, sidan planlegging også eksisterer utanfor formelle planleggingsorganisasjonar og institusjonar. Planlegging forstått som 'målretta handling' finn ein overalt, både i heimen, private bedrifter og hos det enkelte individet. Den kommunale planlegginga skal gjerast synleg og tilgjengeleg for dei som bur i kommunen, ofte gjennom formelle plandokument og prosessane rundt desse planane. I denne avhandlinga spelar omgrepet og forståinga av planlegging ei stor rolle. Kva handlar planlegging om? Kva er intensjonen bak planlegging? Korleis vert det planlagt i norske kommunar? Kven har egentleg ansvaret for planlegging i kommunane? Dette er nokre spørsmål eg må finne svar på før eg går nærare inn på forholdet lokale folkevalde har til planlegging og til formelle kommunale plandokument.

Eg meiner at planlegging handlar om å vere forkant. Framtida kjem uansett, planlagt eller ikkje. Planlegging handlar om å lukkast i å styre (vesentlege delar av) det som vil skje i framtida, og då påverke framtidige utfall i ei retning ein sjølv ynskjer. Ei retning ein meiner er det beste for seg sjølv, og kanskje for andre, til og med det beste for resten av samfunnet.

For å lukkast med å oppnå noko er planlegging essensielt. Til dømes vil store ekspedisjonar vere umoglege å gjennomføre utan planlegging. Ein planlegg gjennomføring av små og store byggjeprojekt og offentleg infrastruktur for å skape ei ynskjeleg sentrumsutvikling. Ein planlegg også dagens middag og kvar ein skal reise på ferie neste sommar. Planlegging vert

dermed eit omdiskutert omgrep med fleirfaldige definisjonar. Wildavsky (1973) argumenterer for at nesten alle planlegg, og at det er difor vanskeleg å skilje planlagde aktivitetar frå ikkje planlagde aktivitetar. Wildavsky (1973) sin definisjon har fokus på framtida der han definerer planlegging som kontroll av framtidige handlingar. Wildavsky (1973) si beskriving av planlegging er lik Davidoff og Reiner (1973:11) sin definisjon der dei definerer planlegging som ein prosess for å fastleggje passande framtidige handlingar gjennom ei rekkje val. Desse definisjonane avgrensar planlegging til berre å vere kapasiteten vår til å kontrollere framtidige utfall. Denne definisjonen og andre definisjonar som berre koplur planlegging opp i mot ei framtidsretta handling vil likevel gi ei tynn forståing av planlegging. Alexander (1979/1981) argumenterer difor for at Wildavsky (1973) sin definisjon blottar planlegging for noka som helst (fagleg) betydning. Han påpeikar at planlegging ikkje er draumar for framtida eller ein rituell produksjon av plandokument.

Alexander definerer fyrst planlegging etter å ha luka ut kva planlegging ikkje er og sit igjen med: «planning is the deliberate social or organisational activity of developing an optimal strategy of future action to achieve a desired set of goals, for solving novel problems in complex contexts, and attended by the power and intention to commit resources and to act as necessary to implement the chosen strategy» (Alexander, 1979/1981:137). Planlegging er ei kollektiv oppgåve og den krev tilgang til ressursar for å gjere gjennomføring mogleg. I tillegg inneheld definisjonen til Alexander (1979/1981) fellesnemnaren som finst i nesten alle definisjonar av planlegging: det er ein framtids- og målretta aktivitet.

For å tilføre eit viktig element i forståinga av planlegging vil eg tilføye delar av Amdam og Veggeland (1998:13) sin definisjon av planlegging som seier at planlegging er: «fortolkningar av fortidens forsøk på å skape seg en framtid gjennom kollektive val av styringsformer». I denne definisjonen får dei blant anna fram den viktige betydninga av fagkunnskap når ein skal tolke fortida og når ein skal planleggje framover. Verken Alexander (1979) og Amdam og Veggeland (1998) sine planteoriar og definisjonar tek høgde for at det er dei folkevalde som skal fortolke, då dei er tileigna fagkunnskapen. Holsen og Moltumyr (2015) tilføyer at planlegging skal bidra til å nå mål i framtida ein kanskje ikkje ville laga eller oppnådd om ein ikkje planla. Ei forklaring som også gjeld for offentleg planlegging.

Friedmann (1987) har utvikla definisjonen “Planning attempts to link scientific and technical knowledge to actions in the public domain” (Friedmann, 1987:38-39). Akkurat som i Friedmann (1987) sin definisjon står handling også sentralt i Kleven (1998a) sine forklaringar

og teoriar om planlegging. Han beskriv planlegging som normativ og at planlegging er eit uttrykk for ‘viljeseerklæringar’ – eller mål – om korleis framtida skal sjå ut. «Planene skal skissere mulige løysningar på den fremtidige situasjonen og gi forslag til handlingsalternativer», (Kleven, 1998a:10) og planlegging skal ifølgje Kleven (1998a) dreie seg om å vise valmoglegheitene og handlingsromma ein har gjennom å ta i bruk planleggjarane sin kunnskap.

I diskusjonen rundt kva planlegging er tek Alexander (1979/1981) opp ei viktig problemstilling som omhandlar det denne avhandlinga diskuterer; avgjersleskapar (decision-maker) versus avgjersletakar (decision-taker). Oppgåva til ein planleggjar i ein planprosess vil vere det å skape/foreslå avgjersle, men ikkje ta sjølve avgjerslene i planlegginga. Avgjersletakinga er forpliktinga som skal utløyse sjølve iverksettinga av planane. Det er denne koplinga, mellom avgjersleskaparane (fagpersonalet) og avgjersletakarane (dei folkevalde) som er det overordna temaet i avhandlinga mi. Intensjonen bak planstrategien har vore å utfordre denne arbeidsdelinga ved å bringe avgjersletakarar inn i avgjersleskapinga. Dette er ei kopling og eit forhold som vel aldri har, og framleis ikkje har, fungert optimalt, og dette er grunnen til at det er viktig å forske på.

Planlegging og politikk byggjer på ulike grunngevingar, planlegging er ifølgje Kleven (1998b, 2015) tufta på å søkje det optimale, medan ein i politikken søkjer å kome fram til det moglege. Desse posisjonane kan verken erstatte eller utelukke kvarandre. I avhandlinga mi ser eg på spenninga mellom planlegging som ein fagleg basert aktivitet og dei utfordringane som utøvarane av faget opplever ved at faglege normer og (politisk) verkelegheit ikkje alltid kjem overeins. Ikkje fordi det skortar på det strengt faglege, men fordi det faglege må spele saman med det genuint politiske som i vekslande grad maktar eller ynskjer å ta inn over seg faglege vurderingar.

Kvifor ein planlegg er samansett, og kvifor ein kommune planlegg er kanskje enda meir samansett. For kommunane er det enkelt: Kommunar planlegg fordi dei etter lova må, men også fordi dei vil, dei ser nytte i det (Kleven, 1998a). Eit dominerande syn på kommunal planlegging er at det hjelper kommunane å fatte betre, meir effektive og rasjonelle avgjersler samt skape ei viss grad av noko føreseieleg, men planlegging ber også preg av å vere reine pliktløp og ritual (ibid.).

Planlegging kan i dag verke som det beste og einaste alternativet til å løyse det samansette utfordringsbildet i kommunesamfunnet. Men vi skal hugse på at ei brei oppslutting om

planlegging er av relativt ny dato: Planlova av 1980 blei trekt attende av regjeringa Willoch i 1981, grunnlagt med at det ikkje skulle vere nødvendig å ha ein plan før ein sette i gang med utbygging. I dag er ikkje dette lenger eit diskusjonstema.

1.3 AVHANDLINGA SIN STRUKTUR OG FRAMGANGSMÅTE

Eg har valt å dele avhandlinga inn i fem delar.

I del ein, kapittel 1, har eg introdusert studien sitt tema, problemstilling og forskingsspørsmål, samt gått i djupna på konseptet planlegging og utfordringar rundt nettopp det å planleggje. I kapittel 2 skal eg presentere lovverket eg har vore med på å evaluere, og gi ei grundig innføring i historikken bak plan- og bygningslova (pbl., 2008). I kapittel 3 gir eg ein grundig gjennomgang av pbl. § 10-1 om kommunal planstrategi.

Eg er oppteken av koplinga mellom strategisk planlegging og kommunal planstrategi og vil difor i del to, fjerde kapittel, drøfte strategi som omgrep og bakgrunnen til den strategiske vendinga og strategiske planlegginga. Eg har i tillegg valt å bruke teori om strategisk planlegging for å plassere planstrategien i det planteoretiske feltet. For å svare på problemstillinga mi samt betre forstå dei folkevalde og administrativt tilsette sine roller i arbeidet med og vedtak av kommunal planstrategi i kommune-Noreg, har eg valt å bruke kulturomgrepet og teori om politisk kultur og administrativ kultur (/organisasjonskultur (kapittel 5) og ulike prosessperspektiv (kapittel 6).

I del tre, kapittel 7, greier eg ut om forskingsprosessen og metodane eg har brukt for å svare på avhandlinga si problemstilling og forskingsspørsmål. Eg har gjennomført casestudiar i fem kommunar med fokus på planstrategiprosessar over to valperiodar, 2012–2015 og 2016–2019. Eg har gjennomført semistrukturerte intervju (ansikt til ansikt) med folkevalde (ordførarar, leiarar i planutval og formannskapsmedlemmar) og administrativt tilsette (kommuneplanleggjarar, planansvarlege, planleiarar og rådmenn) i alle casekommunane. I tillegg har eg observert endeleg politisk behandling av planstrategien i kommunestyret både ved ikkje deltakande observasjon og gjennom observasjon av opptak av møta. Eg har gjennomført dokumentanalyse av to generasjonar med planstrategidokument² i alle fem casekommunane, samt tilhøyrande sakspapir, referat og møtedokument frå politiske behandlingar. Eg har også brukt statlege rettleiarar (for lovpålagde planreiskapar), nasjonale

² Dei to planstrategiprosessane vil i avhandlinga verte omtalt som fyrstegenerasjons planstrategi (som gjekk føre seg i frå konstituert kommunestyre i 2011 til haust/vinter 2012) og andregenerasjons planstrategi (som gjekk føre seg i frå konstituert kommunestyre i 2015 til haust/vinter 2016).

forventingar³ (2011, 2015 og 2019), stortingsdokument, Noregs offentlege utgreiingar (NOUar), odelstingsproposisjonar (Ot.prp) og tidlegare forskings- og evalueringsrapportar for å forstå planstrategien betre og tolke intensjonen og opphavet bak denne planreiskapen. I tillegg til intervju, observasjon og dokumentanalysar har eg nytta kvantitative data frå delar av ein EVAPLAN-survey som vart sendt til alle norske kommunar (planansvarlege og ordførarar) hausten 2017. I kapittel 7 presenterer eg EVPLAN-prosjektet og surveyen nærare, og beskriv meir detaljert kva for metodiske tilnærmingar eg har brukt. Eg legg også fram ein refleksjon rundt eiga rolle i doktorgradsarbeidet, samt rundt validitet, reliabilitet, etiske omsyn og konfidensialitet i forskning.

Del fire og fem er avhandlingas empiri- og analysekapittel. I frå kapittel 8 til 12 presenterer eg casekommunane som er ei empirisk basert beskriving der eg gir ein kort bakgrunnspresentasjon av kvar enkelt kommune. I tillegg greier eg ut om den politiske og organisatoriske kulturen i casekommunane, samt analyserer og samanliknar vedtak og arbeid med fyrste- og andregenerasjons planstrategiarbeid.

I kapittel 13 ser eg på korleis casekommunane stiller seg i forhold til dei rettslege krava pbl. (2008) stiller til planstrategien (pbl., 2008, §10-1). Eg skal også samanlikne ulike komponentar ved planstrategiprosessen og dokumentet (vedtakstidspunkt, sidetal, framtoning og tal på planarbeid) for å leite etter fellestrekk og eventuelle avvik i planstrategiarbeidet i casekommunane. Vidare ser eg på dei uavhengige variablane sin påverknad på den avhengige variabelen og diskuterer vidare nye uavhengige variablar som opphavleg ikkje var ein del av den empiriske caseanalysen. I kapittel 14 forsøker eg å forklare graden av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen (avhengige variabel) ved å sjå på ulike uavhengige variablar (kultur og kommunestørrelse). For å plassere forskinga mi i forskingsfeltet samt skape ein bakgrunn har eg brukt teori om strategisk planlegging og diskuterer difor avslutningsvis i kapittel 15 om planstrategien er eit uttrykk for innføring av strategisk planlegging i Noreg. I tillegg ynskjer eg å samanfatte og runde av diskusjonen angående dei folkevalde si rolle i prosessen til kommunal planstrategi.

Heilt til slutt i avhandlinga legg eg fram litteraturliste og appendiks med intervjuguidar eg har brukt i samanheng med casestudiane og gjennomføring av forskingsintervjua.

³ Regjeringa legg kvart fjerde år fram nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging for å fremje ei berekraftig utvikling i heile landet.

KAPITTEL 2

KOMMUNAL PLANLEGGING I NOREG

«Så lenge det har vært sivilisasjon har mennesket hatt behov for å ha regler og skape trygghet rundt seg».

Undheim (2008)

Noreg har eit historisk forankra lovverk for planlegging, som både kommune, fylke og stat må følge.

Kleven (1998a) hevdar at kommunal planlegging er eit fenomen som har oppstått grunna kombinasjonen av eit lovverk som (sidan 1966) pålegg kommunane å planleggje, og som vert praktisert fordi kommunane sjølv meiner dei bør gjere det, både av omsyn til omdømet sitt i omverda og fordi dei meiner planlegging er nyttig og nødvendig.

For lettare å forstå bakgrunnen for at eg har valt å forske på plan- og bygningslova (pbl., 2008), spesifikt § 10-1 kommunal planstrategi, ynskjer eg å presentere historia bak lovverket og opphavet til § 10-1. Eg har valt å forske på ein paragraf som skal fungere som ein politisk reiskap, for og av dei folkevalde. Kunnskap om dette er sentralt for å sjå korleis lovverket fungerer i praksis, og kven lovverket fungerer eller ikkje fungerer for.

2.1 HISTORIA BAK PLAN- OG BYGNINGSLOVA

Når ein skal utforske planlegging i norske kommunar kjem ein ikkje unna det norske planlovverket.

I dette kapittelet ynskjer eg å gi ei historisk oversikt som skal vise utviklinga fram til dagens plan- og bygningslov (pbl., 2008). Eg går tilbake til Magnus Lagabøte si lov, bygningslova i 1845, vidare til byplanlova av 1924, deretter den fyrste landsdekkande norske planlovgivinga ved bygningslova av 1965, ein svært kort periode med planlova av 1980 som straks vart oppheva i 1981 då Høgre-regjeringa med Willoch overtok, ny plan- og bygningslov av 1985 og revisjonen i 2008.

2.1.1 Frå Magnus Lagabøte til bygningslov i 1845

Historia bak dagens planlovverk i Noreg byrjar med Magnus Lagabøte. Lagabøte var konge i Noreg i perioden 1263–1280, og i 1274 vedtok han Noregs fyrste landsdekkande lov som resulterte i utarbeiding av bylova i 1276. Lovverket utarbeidd under kong Magnus Lagabøte

var eit av dei fyrste i Europa i mellomalderen og inneheldt blant anna bestemmingar knytt til fysiske krav om vegbygging og vegstandard (Kvaal, 2019, Undheim, 2008, Sunde, 2002). I frå Magnus Lagabøte si lov vart vedteken skal det gå tre hundreår utan at det vert gjort noko for å oppdatere lovverket.

I 1588 vert Christian IV konge av Danmark og i 1604 får Noreg «Kong Christian den Fjerdes norske Lovbog af 1604» (Norsk historisk kjeldeskrift-institutt, 1981). Den nye lova inneheld ikkje mykje nytt og har vorte sett på som ei omsetjing av Magnus Lagabøte si landslov til dansk.

I 1624 reiser Kong Christian IV til Noreg for å byggje opp igjen Oslo etter brannen same året. Kongen tek med seg ingeniørar og fagfolk som er spesialiserte i å planleggje og byggje byar (Hansen, 1999:8). I 1641 reiser han vidare sørover, der han har store planar, og han teiknar sjølv den nye byplanen til det som i dag er Kristiansand (ibid.:81).

Sidan mellomalderen, med Magnus Lagabøte si landslov og byplanlegginga til Christian IV, kan det seiast at Noreg har hatt ei form for rettslege bestemmingar om busetnad i byar. Trass i dette var ikkje bygningsrett gitt i eitt lovverk, men det eksisterte bestemmingar som var retta mot brannvern grunna dei mange bybrannane rundt om i Noreg. Styring av busetnadar vart særleg aktuelt grunna alle brannane.

«Det ble nærmest umiddelbart etter 1814 fra regjeringens side tatt fremtidsrettede initiativer for å bringe den norske bybebyggelsen i pakt med kravene som ble stilt til bebyggelse i europeiske storbyer selv om man var innstilt på fortsatt å akseptere treet som byggemateriale i stor utstrekning. Regjeringen ønsket en felles nasjonal lovgivning for byggevirksomheten.»

(Larsen, 1989:29)

I 1845 kjem den fyrste alminnelege bygningslova i Noreg. Lova vert gjeldande for alle byane i Noreg, bortsett frå dei tre største byane som hadde egne lovverk. Fram til utarbeidinga av lov om bygningsvesenet av 1924 vert både bygningslova av 1845 og lovverket i byane kontinuerleg reviderte (Bratberg, 1995).

2.1.2 Lov om bygningsvesenet - byplanlova av 1924

Lov om bygningsvesenet av 1924 gjaldt for planlegging i byar og bymessige strøk i heile Noreg, og vert difor omtalt som byplanlova (Falleth og Holsen, 2018). På denne tida står kommunar utan bystatus eller bymessige strøk utan planlovgiving.

Etter andre verdskrigen er Noreg i omvelting og ein kan sjå ein stor innsats i oppbyggingsarbeidet. Krigen og den økonomiske krisetida i 1930-åra i Noreg har vore med å

gi grobotn for både faglege og politiske visjonar (Kleven, 2011). Den teknologiske utviklinga som fann stad under krigen skal vidareførast, og Noreg veks raskt økonomisk, gjennom ei storstilt industrireising. Arbeidskraft ein tidlegare hadde sysselsett i primærnæringane gjekk meir over til dei høgproduktive sekundærnæringane. Dette førte til ei stor endring i busetjingsmønsteret der fleire og fleire flyttar frå landdistrikta til byane og tettstadane. Men i dei etter kvart svært så tronge byane flyttar folk frå sentrale bydelar til forstadar. Einebustader utanfor byane og privatbil inn til sentrum skapar no belastning på infrastrukturen (Fiskaa, 2014). Verken staten, fylka eller kommunane var førebudde på hastigheita omdreiingane i samfunnet hadde. Sidan byplanlova frå 1924 berre gjeld for byane, byrjar lova å verte utdatert.

Omveltingane i landet skapar nye utfordringar og behov, og gir god grobotn for endring av lova og lova sitt verkeområde. I 1954 vert Heiberg-komiteen oppnemnd og kommunal- og arbeidsdepartementet startar arbeidet med å få revidert den gamle byplanlova av 1924 (Arge, 1978). Før ei ny lov vert revidert og vedteken er lova av 1924 til ei viss grad også gjeldande for områda utanfor byane. Utover 1960-åra byrjar byplanlova også å gjelde for 54 av landkommunane i Noreg, og delar av dei resterande 306 landkommunane (Handegård, 1974, Fiskaa, 2014).

Fyrst i april 1960 kjem innstillinga Heiberg-komiteen har utarbeidd, som leiar meg til neste avsnitt som skal handle om bygningslova av 1965. Sjølv om ein fram til no har planlagt i kommunane i mange år, var det fyrst i 1965 med bygningslova at planlegging vart obligatorisk for alle kommunar, ikkje berre for bykommunane (Aarsæther, 2018b, Falleth og Holsen, 2018, Fiskaa, 2014).

2.1.3 Bygningslova av 1965 – ein milestein

Både ei økonomisk krise og andre verdskrigen har bidrege til å gjere planlegging nødvendig i Noreg. Den økonomiske krisa har motivert til statleg inngrep i kommuneøkonomien, og krigens øydeleggingar gjorde det nødvendig med planar for fysisk gjenreising (Kleven, 2011:28).

Heiberg-komiteen reviderte byplanlova av 1924 og tok hovudsakleg føre seg byggesaksbehandling. Komiteen gjekk inn for at det den nye lova skulle gjelde for alle norske kommunar og det var ein milestein når ein med endringane gjorde lova gjeldande for heile landet. Ein av hovudgrunnane til endringane var at både privatbilen og einebustaden no hadde gjort sitt inntog i distrikta (Fiskaa, 2014). Ein ynskte også «å sikre at også byggevirksomheten på landsbygda bringes under samfunnsmessig kontroll» (Handegård 1973:3). Komiteen drøfta

i liten grad planlegginga si viktige rolle i forminga av samfunnet, men behovet for reguleringsplanar og fysisk planlegging hadde derimot eit stort fokus (Kleven, 2011).

Det er over femti år sidan vi fekk ei landsfemnande planlov i Noreg. Bygningslova av 1965, gjeldande frå 1966, er eit samla nasjonalt planlovverk som påla alle norske kommunar blant anna generalplanlegging. Nemninga «generalplan» (som svarar til dagens kommuneplan) vert innført i bygningslova av 1965, men har vorte brukt rundt om i Noreg lenge før lova vart vedtatt. Allereie i 1934 kom forslaget om ein interkommunal generalplan for Oslo, Bærum og Asker. I 1948 hadde ein starta på med generalplanarbeid for Bergen og omland, og i 1950-åra starta ein med det same for Trondheim og Strinda. Utover 1960åra sette eit hundretals kommunar i gang generalplanarbeidet, men per 1977 var det svært få kommunar som hadde fullført, fått sentral godkjenning eller fått vedteke generalplanen (Arge, 1978).

Utover i 1970-åra byrja bygningslova av 1965 å møte kritikk. Kritikken gjekk blant anna ut på at lova i for stor grad framleis var innretta mot byplanlegging, at den var lite utviklingsorientert og at planarbeid gjekk for sakte (Falleth 2012). Ifølgje Falleth (2012) var ambisjonane til bygningslova og generalplanlegginga for høge og ikkje realistiske sett i lys av mangel på institusjonell og fagleg samordning – samt fagkompetanse. I tillegg kan ein undre seg om det i det heile teke var mogleg med utgangspunkt i bygningslova å tenkje seg at generalplanane fungerte for dei mindre kommunane i Noreg (Handegård 1973). I 1977 var gjennomsnittleg tid for å utarbeide ein generalplan på 5-6 år, og ein frykta at dette gjennomsnittet ville auke når fleire kommunar utførte sitt generalplanarbeid (Arge, 1977). Det vart også sett spørsmålsteikn ved om generalplanlegginga tok opp dei «verkelege» planleggingsproblema som dei fleste småkommunane i Noreg sleit med i 70-åra. Ifølgje Handegård (1973:5) dreidde generalplanlegging seg strengt teke «om hvordan kommunens arealer kan tenkes anvendt til ulike utbyggingsformål». Handegård (1973) sette det heile på spissen ved å hevde at generalplanlegginga stort sett bestod i at utkantkommunane brukte mesteparten av plankapasiteten sin til å fargeleggje kommunekartet. Bestemmingane i bygningslova av 1965 vart lagt opp med tanke på at plandokumenta skulle kunne ha eit relativt breitt innhald avhengig av situasjonen i den enkelte kommunen. I eit notat utarbeidd på bestilling for NIBR finn Arge (1977) at eit fleirtal av norske kommunar i slutten av 70-åra er usikre på kva generalplanlegging i det heile teke skal omfatte og å gå ut på. Retningslinjer frå departementet angående dette får ikkje kommunane før i 1974. Då vert eit rundskriv sendt ut med visse haldepunkt for kva vedtak kvart kommunestyre trong å gjere og kva departementet vilje krevje av ein generalplan for å godkjenne den.

I 1980-åra skjer det visse endringar i kommunal sektor. Økonomiplanlegging og rammetilskot frå stat til kommune vert blant anna innført. Det vert dermed behov for ei meir heilskapleg leiing av kommunane som fører til ei utvikling av eit kommunalt plan- og styringssystem som vert innført gjennom revisjon av plan- og bygningslova i 1985.

2.1.4 Planlovtvisten

Tidleg i 1970-åra vert det sett i gang ei offentleg utgreiing angående fornying av bygningslova av 1965 (NOU 1977: 1). Argumenta og grunngevingane for forslaga som er fremja er hovudsakleg henta frå jussen og i liten grad frå planfaglege miljø.

Utgreiinga vert levert i 1977, følgd opp med ein høyringsrunde og etter tre år med førebuingar vert lovproposisjonen lagt fram i desember 1980. Ifølgje Kleven (2011) viser regjeringa sitt forslag ein synleg politisk argumentasjon for dei endringane og utvidingane av planbestemmingane som er foreslått. Regjeringa meiner blant anna at bygningslova av 1965 ikkje er ein god nok reiskap for dei folkevalde. Instrumentalitet og rasjonalitet vert uttrykt som grunnlaget i planlegginga, og den nye planlova skal vere ein tydeleg styringsreiskap. Regjeringa gir eit klart signal om at lova skal verte meir demokratisk og at planlegging skal leiast av folkevalde organ på alle nivå. Regjeringa ynskjer også å innføre eit generelt plankrav før utbygging, slik at arealplan og reguleringsplan skal få direkte rettsverknad for arealbruken. Under den politiske behandlinga møter særleg dette framlegget sterk motstand frå dei ikkje-sosialistiske partia. Ein av grunnane til at dette kravet om plan møter sterk motbør, er eit ynske om at demokratiet (dei folkevalde) ikkje skal intervenere for sterkt i privatsfæren, altså i private grunneigarar sine disposisjonar. I avstemminga vert lova vedteke med eit knapt fleirtal, og skal settast i verk på eit seinare tidspunkt.

I 1981 vert det regjeringsskifte i Noreg og Kåre Willoch dannar ei rein Høgre-regjering. Mindre enn to veker etter innsetting fremjar Willoch-regjeringa ein proposisjon om at den nye planlova skal opphevast og kallast tilbake før den trer i kraft. Høgre meiner at lova er for lite fleksibel, noko som ville ført til innskrenka kommunalt sjølvstyre. I tillegg meinte høgresida at lovarbeidet mangla tilstrekkelege administrative og økonomiske konsekvensanalysar som ville ført til ein sterk personellauke i planleggingsetatane i kommunane. Vidare meinte dei at lova ikkje hadde teke godt nok omsyn til samordningsutfordringane i planleggingssektoren. Mindretalet ynskte ikkje å oppheve lova, og Arbeiderpartiet meinte at lova ville innebere ei vesentleg forenkling og avviste at kommunane sin situasjon ville verte forverra. Arbeiderpartiet meinte tvert om at lova ville styrke lokalpolitisk styring (Kleven, 2011:156). Lova vert oppheva

og allereie i januar 1982 handlar Høgre-regjeringa raskt og oppnemner eit nytt planlovutval (ibid.).

2.1.5 Plan- og bygningslova av 1985 (plbl.)

I 1983 utarbeidde det nyoppnemnde planlovutvalet ei utgreiing angående ny planlov (NOU 1983: 15). Planlovutvalet greier ut og foreslår forenklingar i lovverket om blant anna å ta standpunkt til om planleggingsbestemmingane skal vere i ei eiga lov eller om det burde vere ei felles plan- og bygningslov. Planlovutvalet har overraskande kort tid på seg, men arbeidet byggjer på allereie grundige utgreiingar. Mange av dei grunnleggande prinsippa for planlegging som vart innført i bygningslova av 1965 gjaldt fram mot endring av lova i 1985 og gjeld framleis i dag. Blant anna gjeld framleis prinsippet om oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå og reguleringsplan på lokalt nivå. Fram mot 1985 aukar ambisjonane for planlegging. I 1985 endrar lova namn frå bygningslova til plan- og bygningslova, for no skal planlegging tydeleggjerast (Kleven, 2011).

Ved revisjon av bygningslova av 1985 fekk ein inkludert «sektoranes verksemd» (kommunale tenestesektorar) i det nasjonale plansystemet. Det vil seie at ein fekk gjort tydeleg at planlegging dreier seg om meir enn arealutforming. På den andre sida vart det offentlege planmonopolet oppheva ved at private aktørar no kunne fremje forslag om reguleringsplanar (Falleth, 2012). Det vart også slutt på statleg godkjenning av kommunale planer, og kommunestyret kunne no sjølv gjere det endelege vedtaket av kommuneplanen (NOU 2001: 7).

På dette tidspunktet mangla framleis ein tredjedel av kommunane i Noreg kommuneplan. Miljøverndepartementet var bekymra for framdrifta og sette difor i gang eit utviklingsprogram som skulle vere med å utvikle plansystem- og rutinar i kommunane. Departementet hadde eit mål om å gjere kommunal planlegging meir effektiv, nyskapande og demokratisk. Men dette utviklingsarbeidet hadde ei slagside – det var sterkt innretta på kopling mellom planlegging og økonomiplanen og årsbudsjettet («handlingsdelen»), medan areal- og reguleringsplanlegging kom i skuggen av økonomiplanen si rullering. Den samfunnsfaglege plandebatten tok seg også opp gjennom ei «kommunikativ vending» (prinsippet om medverknad hadde vorte ført inn i lova), noko som var med å fjerne det planfaglege fokuset ytterlegare bort frå arealspørsmåla. Fleire byrja no å sjå eit oppsplitta plansystem med ein arealdel som levde sitt eige liv, med detaljreguleringane overtekne av private plankonsulentfirma. Arealspørsmål var fråkoplade 'langiktig del' (samfunnsplanlegging). I tillegg såg ein kommunale økonomiplanar i form av

fireårsbudsjett som var (trass 'handlingsdelen') frikopla frå både samfunns- og arealplanlegginga.

Det skulle gå over tjue år med både samfunnsmessig, politisk og fagleg utvikling før planlovverket i Noreg på nytt vart revidert.

2.2 DAGENS LOV: PLAN- OG BYGNINGSLOVA AV 2008 (pbl.)

«Hver enkelt kommune har ansvaret for å legge forholdene til rette for den konkrete planlegging etter loven.»

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

I 1998 oppnemnte regjeringa eit planlovutval med mandat til å foreta ein brei gjennomgang av pbl. (1985). Fyrste offentlege utgreiing vart utgitt i 2001, og to år seinare vart enda ein omfattande NOU utgitt. Etter utgreiingane skulle det gå mange år før lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova) av 27. juni 2008 tredde i kraft 1. juli 2009.

Pbl. (2008) er ei omfattande lov som i tillegg til byggesaksbehandling gjeld planlegging på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Lova er brukt av svært mange og akta som ein av dei viktigaste reiskapane innan samfunnsutvikling. Lova har eit breitt nedslagsfelt og skal ivareta og balansere forholdet mellom ei lang rekkje samfunnsinteresser av ulik karakter (Hanssen mfl., 2015). Pbl. (2008) har mellom anna som mål at planlegging skal utgjere ein arena for samordning av interesser og fremje slutningar som byggjer på heilskapleg og langsiktige vurderingar. Den nye lova auka fokuset på blant anna klima og medverknad i planlegging. Pbl. (2008) har tidlegare hatt, og har framleis, store ambisjonar og gir kommuneplanlegginga krevjande, men konkrete oppgåver. Ein av grunnane til revideringa i 2008 var å forsøke å kople politikk og planlegging nærare saman og motivere folkevalde til å involvere seg meir i kommunal planlegging. Det er her instrumentet «planstrategi» kjem inn i biletet. I neste kapittel skal eg introdusere kommunal planstrategi, som vart innført i pbl. (2008), og som kom til å verke for fyrste gong etter kommunevalet i 2011.

KAPITTEL 3

KOMMUNAL PLANSTRATEGI - «DET RÅASTE I HEILE LOVA»?

I dette kapitlet skal eg presentere § 10-1, kommunal planstrategi, i plan- og bygningslova (pbl., 2008). Eg ynskjer å starte med å vise rolla kommunal planstrategi har i det norske planhierarkiet etter pbl. (2008) og sjå på forholdet mellom kommuneplanen sin samfunnsdel og planstrategien. Deretter vil eg forsøke å forenkle forklaringa av planstrategiparagrafen ved å sjå nærare på kva planstrategien «skal», «bør» og «kan» gjere. Vidare diskuterer eg intensjonen og opphavet bak planstrategireiskapen. Til slutt i kapitlet vert rettleiar for kommunal planstrategi presentert, før eg rundar av med å vise til fire føresetnadar eg har utvikla for å klargjere om planstrategien innfrir intensjonane om å vere eit politisk dokument for og av dei folkevalde.

Revideringa av pbl. (2008) har gjort fleire forsøk på å kople politikk og planlegging nærare saman og motivere «plantrøyte»⁴ så vel som nye deltidsfolkevalde til å involvere seg meir i kommunal planlegging. I forbindelse med lovendringa vart difor kommunane introduserte for fleire nye planreiskapar og ein av desse var kommunal planstrategi. Planstrategien er ein reiskap som dei lokale folkevalde i kommunane skal bruke til å fastsetje kva for planoppgåver dei ynskjer å prioritere i valperioden. Gjennom planstrategien skal folkevalde drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling, og ut i frå desse vala vurdere planbehovet for perioden. Dette skal hjelpe både dei folkevalde og administrativt tilsette å verte meir konkrete og einige om kva som skal verte utført av overordna (og anna) planarbeid i løpet av perioden.

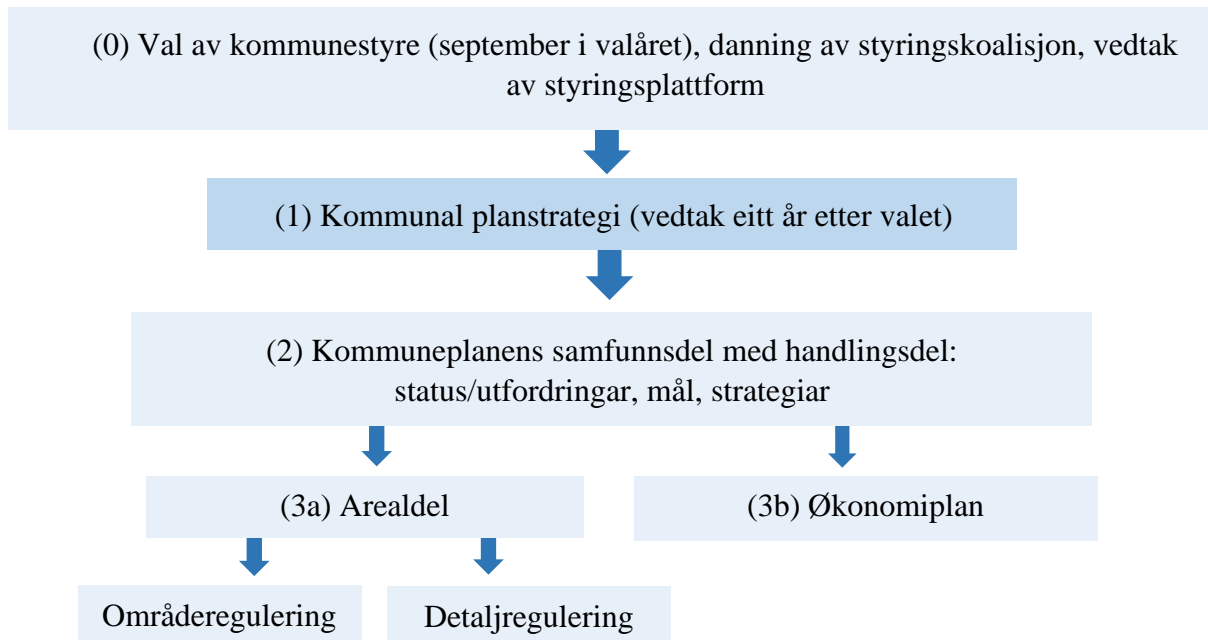
3.1 PLANSTRATEGIEN SI ROLLE I PLANHIERARKIET

Kommunal planlegging i Noreg er både innvikla og omfattande. Det er eit system bestående av «mange komponentar og med ein særeigen terminologi» (Aarsæther og Kvalvik, 2018:45). For å få eit best mogleg oversyn ynskjer eg å presentere plansystemet slik Aarsæther og eg (2018) gjorde i boka *Plan og samfunn*, der vi startar med dei overordna sidene ved systemet og går nedover til eit meir detaljert nivå. Etter pbl. (2008, § 10-1) skal kommunen og det nyvalde kommunestyret kvart fjerde år utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi som skal gjelde ut perioden. På grunnlag av vedteken (1) planstrategi skal kommunen starte opp med det

⁴ I artikkelen til Bysveen, Tor & Weydahl, Johan 2014. Mixed-scanning i Vågan kommune. *Plan*, 46 (02), s. 34-38. omtaler politikarane i Vågan kommune seg som plantrøyte fordi dei ikkje lar seg engasjere i planlegging lengre.

«eigentlege» planarbeidet. På overordna nivå omfattar dette tre komponentar: (2) kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel, som vert følgd opp i (3a) arealdel og (3b) økonomiplan (Aarsæther og Kvalvik, 2018:45).

Figur 1: Forenkla oversyn over planlegging på kommunenivå (i Aarsæther og Kvalvik, 2018:46)



Øvst i figuren er kommunevalet markert som (0). Kommunevalet er ikkje ein del av plansystemet, men det er dei folkevalde i det nyvalde kommunestyret som skal vere med å leggje premissa for kva retning kommunen si utvikling skal ta, og dermed vere med å bestemme kva planarbeid som skal verte prioritert prioriterast (Aarsæther og Kvalvik, 2018:46).

Vidare planlegging skal skje gjennom kommunedelplanar eller anna tema- og sektorplanlegging, som ifølgje pbl. (2008) skal basere seg på dei overordna føringane og strategiane som har vorte sett i kommuneplanen.

3.1.1 Planstrategien sitt forhold til kommuneplanen

Gjennom kommunal planstrategi skal dei folkevalde blant anna ta stilling til om kommuneplanen (både samfunnsdel og arealdel) skal verte revidert, fornya eller vidareført utan endringar (pbl. 2008, § 10-1 tredje ledd fyrste setning). Kommuneplanen kan verte heilt eller delvis revidert, eller det kan til dømes vere behov for revisjon av berre samfunnsdelen eller berre arealdelen (Miljøverndepartementet, 2011b, pbl., 2008). Dette kravet var tidlegare ein eigen paragraf i plan- og bygningslova (pbl, 1985). I det kommunale planhierarkiet er

planstrategien (prosessuelt, men ikkje når det gjeld vedtakskraft, for planstrategien skal «drøfte», medan kommuneplanens samfunnsdel skal «ta stilling til») plassert over kommuneplanens samfunnsdel, fordi kommunane skal i kvar valperiode starte med å bestemme om ein skal lage ny, revidere eller behalde den gamle kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens samfunnsdel er plassert heilt sentralt i den kommunale planlegginga (Aarsæther og Hofstad, 2018) og skal ta stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunesamfunnet som heilskap (pbl. 2008, § 11-2). Ifølgje lova bør planstrategien drøfte kommunen sine strategiske val, medan kommuneplanens samfunnsdel ta stilling til langsiktige strategiar, som skal vere med å leie fram til kommunen sine mål (som skal vere politisk fastsette). Krava til både planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel legg grunnlaget for ei tydeleggjering av ein demokratisk fundert, men strengt «rasjonalistisk» planlogikk (Aarsæther og Hofstad, 2018). Aarsæther og Hofstad (2018:163) påpeikar vidare at samfunnsdelen si tilknytning til den rasjonelle plantenkinga vert vidare understreka ved at ein i planlegginga bør beskrive og vurdere «alternative strategiar for utviklinga i kommunen» (pbl., 2008, § 11-2). Dette gjeld også for lovformuleringane til kommunal planstrategi.

Både planstrategien og kommuneplanen er planreiskapar med eit tydeleg framtidsretta fokus.

3.2 § 10-1: KVA SKAL, BØR OG KAN PLANSTRATEGIEN GJERE?

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Andre del: Plandel

IV. Kommunal planlegging

§ 10-1. Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

I analysen i avhandlinga mi tolkar eg lovteksten nærare og ser på om kommunane blant anna følgjer dei rettslege krava til § 10-1 pbl. (2008).

§ 10-1 består av fire ledd og fleire krav. Planstrategiparagrafen kan delast inn i tre ulike krav-kategoriar; 'skal', 'bør' og 'kan'-krav. Desse krava er med å forklare kva planstrategien 'skal', 'bør' og 'kan' gjere.

Lova har fire 'skal'-krav. Dette er krav som reknast for å vere absolutte, som uttrykkjer plikt og påbod. Her brukar pbl. (2008) 'skal' for å vise viktigskaen ved å oppfylle krava. Politisk styring og dei folkevalde si rolle er ein stor del av intensjonen bak å innføre planstrategi i lovverket, men ingen av 'skal'-krava i paragrafen handlar om dette.

Føresegna i lova sitt fyrste ledd handlar om tidsfristen kommunane har på å utarbeide planstrategien. Kommunane *skal* minst ein gong kvar valperiode og seinast innan eitt år etter konstituering, utarbeide og vedta ein planstrategi. I Noreg er det kommuneval i september kvart fjerde år, som betyr at frå og med oktober (konstituering skjer normalt ein månad etter valet) det året det er val har alle norske kommunar med dei folkevalde i spissen eitt år på seg til å utarbeide og vedta ein kommunal

planstrategi. Pbl. (2008) er tydeleg med tanke på at arbeidet med kommunal planstrategi skal starte rett etter konstitueringa av nytt kommunestyre, og vere vedteke innan eitt år. Ein av grunnane til at lova har gitt kommunane ein slik tidsfrist er at politikarane tidleg skal koplatt på kommunal planlegging og verte kjent med plansituasjonen i kommunen sin. I tillegg skal det verte lagt til rette for ei drøfting av strategiske spørsmål for dei folkevalde tidleg i perioden (Kvalvik, 2018, NOU 2003: 14).

I tillegg *skal* kommunane i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkt frå statlege og regionale organ og nabokommunar. Forslag til planstrategi *skal* gjerast offentleg minst 30 dagar før handsaminga i kommunestyret. I tillegg *skal* kommunestyret ta stilling til om gjeldande kommuneplan, eller delar av denne, skal verte revidert, eller om planen skal vidareførast utan endringar i handsaminga av planstrategien. Når kommuneplan vert nemnd i planstrategiparagrafen meinast det kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel og arealdel (Kvalvik, 2018, pbl., 2008).

Vidare har planstrategiparagrafen tre 'bør'-krav. I motsetnad til *skal*, gir *bør* utrykk for noko som vert anbefalt og i mindre grad bestemt og pålagt.

To av dei viktigaste rettslege krava lova har sett til politisk styring er 'bør'-krav og ikkje absolutte krav. Blant anna *bør* kommunane foreta ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling, under dette langsiktig arealbruk, miljøutfordringar og gjeremål i dei ulike sektorane. Vidare *bør* den kommunale planstrategien inkludere ei vurdering av kommunen sitt planbehov i valperioden. Denne vurderinga kan kommunestyret sjølv gjere ut i frå administrativ plankapasitet, og anten nedprioritere/utsetje planarbeid eller leggje opp til produksjon av fleire planar. Når planlovutvalet vurderte å innføre planstrategi i lovverket var tilpassing av plankapasitet til ulike planbehov i kommunane eit viktig tema (Kvalvik, 2018, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Ynskje om kopling mellom planstrategien og lokalpolitikk er tydeleg jf. lova sin intensjon, slik det går fram i lovførebuande arbeid. I tillegg står det i lova at kommunen *bør* leggje opp til brei medverknad og allmenn debatt som grunnlag for handsaminga av planstrategien. Likevel skriv planlovutvalet at det vert stilt få krav til medverknad og informasjon, men at dei har tiltru til ein open debatt om framtida til kommunen (NOU 2001: 7, NOU 2003: 14).

Til slutt i lovføresegna om kommunal planstrategi er det to *kan*-krav der det står at kommunestyret *kan* ta stilling til om det er behov for å setje i gang med å utarbeide nye arealplanar i valperioden, eller om gjeldande planar *bør* verte reviderte eller oppheva.

Kommunane *kan* også sjå på om utarbeiding og handsaming av kommunal planstrategi *kan* verte slått saman med, og vere ein del av, arbeidet med kommuneplanen, jf. Kapittel 11. Arbeidet med kommuneplanen, særleg arealdelen, er eit tidskrevjande arbeid samanlikna med planstrategiprosessen. Dette var grunnen til at planlovutvalet anbefalte å slå planstrategiprosessen saman med planprogrammet som vert utarbeidd i forkant av kommuneplanarbeidet (Kvalvik, 2018, NOU 2003: 14). ‘Kan’-krava vert sett på som uviktige krav, og det er heilt valfritt for kommunane om dei ynskjer å følgje desse krava. I tillegg er ikkje ‘kan’-krava relevante når det kjem til politisk styring og dei folkevalde si rolle i planstrategiarbeidet.

Rettleiar for kommunal planstrategi vart utgitt av Miljøverndepartementet i 2011 og utdjupar lovkommentarane til pbl. (2008) og tek utgangspunkt i bestemmingane til § 10-1 i pbl. (2008). Den inngår i dei samla rettleiingane til pbl. (2008). Blant anna vart rettleiarar til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel og økonomiplanen også utgitt i 2011.

Rettleiaren er eit resultat av dømme og innspel frå kommunal praksis og kommunalt planarbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011)

Rettleiaren legg opp til at førebuingane til planstrategiarbeidet skal starte administrativt og er vidare tenkt å vere ein prosess der ein skal bygge på bakgrunnskunnskap om situasjonen i kommunen.



«For de fleste kommunene vil det være nyttig å sammenstille eller gi en oversikt over utviklingstrekk og utfordringer for kommunen som samfunn og organisasjon som kan ha betydning for vurdering av planbehovet. Omfanget vil variere i forhold til kommunenes behov, men det er viktig å legge til grunn at underlaget skal brukes til å vurdere planbehovet i valgperioden og må tilpasses dette formålet»

(Miljøverndepartementet, 2011b:17).

Det vert i rettleiaren påpeika at det kan vere aktuelt for nokre kommunar å utarbeide eit eige utfordringsdokument som grunnlag for ein politisk diskusjon om planbehovet. Når ein har kartlagt situasjonen i kommunen skal ein på best mogleg måte utarbeide strategiar som er tilpassa kommunens situasjon, og på bakgrunn av strategiane ein har sett seg avgjere kva planarbeid som er nødvendig i komande valperiode. Kunnskapsgrunnlaget skal bidra til at ein kan starte ein kommunikativ prosess der einighet skal utviklast basert på overtydande argumentasjon om mål.

Illustrasjon 1: Utdrag frå rettleiar til kommunal planstrategi (Miljøverndepartementet, 2011b:21)



Figur 6. Hovedfaser i «Planstrategiåret» for kommende valgperiode

5.1 Momenter knyttet til innhold i kommunal planstrategi

Kommunene bestemmer selv innholdet i den kommunale planstrategien. I det etterfølgende er det satt opp noen mulige hovedmomenter knyttet til innhold.

- Formålet med kommunal planstrategi – prioritering av kommunens planbehov i valgperioden
- Kommunens plansystem
 - > Samfunnsdel
 - > Arealdel
 - > Plansystemet i kommunen
- Erfaringer med (evaluering av) gjeldende kommuneplan
- Overordnede føringer som har betydning for kommunens planbehov
 - > Nasjonale forventninger
 - > Regionale føringer og planer (regional planstrategi)
 - > Interkommunalt plansamarbeid
- Utviklingstrekk og utfordringer
 - > Samfunns- og arealutvikling
 - > Kommunal tjenesteyting
- Vurdering av planbehovet
 - > Revisjon av kommuneplanen (samfunnsdel og arealdel)
 - Videreføre gjeldende plan
 - Full revisjon
 - Kun revisjon av samfunnsdelen eller av arealdelen
 - > Kommunedelplaner (areal eller tema)
 - > Større reguleringsplaner som kommunen vil utarbeide (områderegulering)
 - > Tema og sektor (fag)planer som ikke følger plan- og bygningsloven
- Forslag til prioritering av planoppgaver
 - > Kommuneplanen
 - > Kommunedelplaner
 - > Matrise med oversikt over andre planer som skal utarbeides eller rulleres i løpet av valgperioden.

I § 10-1 i pbl. (2008) står det at planstrategien bør omfatte ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling, men ‘ei drøfting av strategiske val’ vert ikkje nemnt i rettleiaren. Det er heller ikkje gitt rettleiing i korleis ein skal få dei folkevalde med i planstrategiprosessen, utover formuleringa «planstrategiarbeid med nytt kommunestyre innfaset». Ein skal kanskje ikkje legge så stor vekt på det, men «innfaset» signaliserer at det nye kommunestyret kjem til eit allereie påbegynt arbeid, og nesten til eit dekkja bord? Rettleiar presenterer formål og innhaldskrav, og heller ikkje her vert ‘drøfting av strategiske val’ nemnt med eit ord.

I neste avsnitt skal eg sjå på intensjonen bak å føre planstrategi inn i norsk lovverk i 2008.

3.3 INTENSJONEN BAK KOMMUNAL PLANSTRATEGI

Intensjonen bak planstrategien kan verte forklart gjennom sju hovudpunkt⁵ (Kvalvik, 2018). Desse punkta har eg kome fram til gjennom å studere norsk lovverk (fhl., 2011, koml., 2018, pbl., 2008), lovførebuande arbeid (NOU 2001: 7, NOU 2003: 14, NOU 2016: 4), proposisjonar til Stortinget (Ot.prp. nr 47 (2003-2004), Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)), ulike rapportar og kartleggingar (Asplan Viak, 2015a, Asplan Viak, 2015b, NIVI Analyse, 2013, NIVI Analyse, 2014), statlege rettleiarar (Miljøverndepartementet, 2009b, Miljøverndepartementet, 2011a, Miljøverndepartementet, 2011b, Miljøverndepartementet, 2012) og ulike lovkommentarar (Innjord og Zimmermann, 2020, Miljøverndepartementet, 2009a).

Kommunal planstrategi skal bidra til 1) eit velfungerande plansystem, noko som ein antok ville gi 2) ein betydeleg samfunnsøkonomisk gevinst for kommunen ved at ressursbruken vart meir effektiv (NOU 2003: 14). Planstrategien skal 3) gjere kommunen sitt planarbeid målretta, og det skal bidra til at arbeidet ikkje vert meir omfattande enn nødvendig (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Eit godt plansystem skal vidare vere med på 4) å skape fleksibilitet og gi kommunane fridom til å velje sitt eige ambisjonsnivå. I tillegg skal planstrategien vere med 5) å styrkje kommuneplanlegginga som politisk styringsreiskap, både ved å sikre oppdatering av planar og ved å avklare plan- og samordningsbehov i kommunane. Ved å utarbeide ein planstrategi håpte planlovutvalet at 6) dei folkevalde i kommunane ville identifisere seg sterkare med dei planane som dei vedtok (NOU 2003: 14), og at 7) behovet for å til dømes innvilge dispensasjonar ville verte redusert (Kvalvik, 2018:145).

⁵ Desse hovudpunkta presenterte eg for fyrste gong i kapittel 9: Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon? i EVAPLAN-boka: Hanssen, Gro Sandkjær & Aarsæther, Nils (red.). 2018d. *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

I neste avsnitt skal eg sjå nærare på opphavet til kommunal planstrategi i Noreg. Dette skal eg gjere ved å reise til Danmark og sjå på historia bak innføring av planstrategi i dansk lovverk.

3.4 OPPHAVET TIL KOMMUNAL PLANSTRATEGI

Kommuneplanlegging i Noreg og Danmark har gått hand i hand i snart 100 år og har stor likskap. Heilt i frå dei fyrste byplanane i midten av 1920-åra, ny planlov for alle kommunar i 60-åra til fleire endringar og fornying av planlova dei siste 20 åra, har det vore gjort store endringar av retning på planlovgiving og kommunal planlegging i begge land. På 2000-talet endra begge landa planlova si i eit forsøk på å hjelpe kommunane med å lukkast betre i planlegging. Blant anna vart kommunal planstrategi innført i lovverka for å knyte politikk og planlegging betre saman.

Berre eitt år etter Noreg vedtok Danmark (i 1925) si fyrste planlov. Planlova i begge lang gjaldt berre for dei største byane på denne tida. Utviklinga i etterkrigstida som befolkningsvekst, auke i levestandard og tilflytting og fråflyttingsmønster la press på fornying av plansystema. Danmark og Noreg fekk i høvesvis 1960 og 1965 det ein kan kalle ei landsdekkande planlov med planleggingsbestemmingar som gjaldt for alle kommunane. Noreg fornya lova i 1985, og sju år seinare tredde ei ny planlov i kraft i Danmark.

På slutten av 1990-åra var både Noreg og Danmark i gang med evaluering og endring av planlovene av 1985 og 1991. Planlegginga auka no fokus på miljø, klima og medverknad i planleggingsprosessen. Samtidig som planutvalet vart realisert i Noreg i 1998, nedsette den danske miljø- og energiministeren eit utval for fornying av kommuneplanlegginga. Det danske planutvalet skulle i løpet av berre eit år vurdere korleis kommuneplanlegginga i Danmark kunne styrkast og kvaliteten av planarbeid aukast, og i tillegg kome med anbefalingar angåande dette. Den danske regjeringa sitt initiativ om lovendring og nedsetting av lovutvalet hadde grobotn i blant anna at eit stort tal kommunar ikkje reviderte kommuneplanane sine, som den danske planlova kravde. I 1999 foreslo det danske planutvalet at dette kravet skulle erstattast med å forplikte kommunestyret til minst ein gong kvart fjerde år – i fyrste halvdel av den kommunale valperioden – å utarbeide ein strategi for kommuneplanlegging: ein kommunal planstrategi. Planutvalet ville at planstrategien skulle innehalde eit vedtak om kommuneplanen skulle verte revidert eller ikkje. Eit av hovudbodskapa til planutvalet var at «kommuneplanlægning er politik. Der skal sikre råderum og politisk ejerskab» (Miljø og Energiministeriet 1999). Det vart eit større fokus på at kommuneplanlegging var politikk, og at det politiske elementet i planlegginga skulle styrkast gjennom å innføre ein lovpålagt planstrategi i lovverket.

Det danske planutvalet definerte planstrategien som eit politisk dokument der kommunestyret på bakgrunn av dei lokale vilkåra og utviklingsmoglegheitene skulle avgjere sin eigen strategi for den komande kommuneplanlegginga. Det absolutt primære formålet til planstrategien i Danmark var å styrke politisk engasjement i kommuneplanlegginga (Miljøministeriet, 2008). Planstrategien vart innført i Danmark ved endring av planlova i 2000 - planlovas § 23 bokstav a – e (Miljøministeriet, 2015).

NOU (2001: 7) og NOU (2003: 14) viser til Danmark, der planstrategiarbeidet i dei danske kommunane skal ha fått positive tilbakemeldingar. Planstrategien i Danmark «skal tilpassast kommunen sitt ambisjonsnivå, men skal innehalde ein strategi for kommunen si utvikling og planlegging som grunnlag for avgjersle om revisjon av kommuneplanen» (NOU 2003: 14:369).

Det norske planlovutvalet hadde i motsetnad til det danske utvalet lengre tid på utgreiingsarbeidet med forslag til endring av pbl. (2008). I 2008 vart planstrategi ein del av pbl. i Noreg, og etter kommunevalet i 2011 vart det for fyrste gong gjennomført planstrategiprosessar over heile landet. Det gjekk 12 år frå planlovutvalet diskuterte å innføre planstrategi til den fyrste planstrategien vart vedteken. Utvalet som skulle revidere planlova i Danmark hadde tida i frå november 1998 fram til planlova vart offentleggjort 15.februar 2000.

I både Noreg og Danmark sine lovførebuande arbeid er det lite informasjon om korleis planstrategien skal fungere i praksis. Grunnen til dette er nok at ein ikkje kan vise til praktisk erfaring og bruk av ein slik reiskap, då Noreg og Danmark er dei einaste landa i verda som har lovpålagt alle kommunar å utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi.

I mai 2000 reiste det norske planlovutvalet til Danmark, der hensikta var å «orientere seg i dansk og nordisk planlovgivning og praksis» (NOU 2001: 7:360). Planlovutvalet kom heim med mange nye idear, og planstrategien er utan tvil inspirert av kommunal planlegging i Danmark.

I 2011 gav Miljøverndepartementet ut ein rettleiar som skulle hjelpe kommunane i arbeidet med sine fyrste kommunale planstrategiar. I neste avsnitt skal eg presentere rettleiaren nærare.

3.5 FØRESETNADAR FOR KOMMUNAL PLANSTRATEGI

For å forske på planstrategien vart det tidleg behov for å avklare kva som er ein velfungerande planstrategi. Eg har stilt opp fem føresetnadar som skal vere med på å klargjere om ein planstrategi kan seiast å vere velfungerande eller ikkje. Desse føresetnadane tek blant anna utgangspunkt i dei rettslege bestemmingane om planstrategien og eit generelt syn på

viktigheten av god kommunikasjon mellom fagfolk og folkevalde, og politisk styring. Føresetnadane er formulerte som ei operasjonalisering av lovbestemminga til kommunal planstrategi.

Suksessføresetnadane for kommunal planstrategi er:

1. at rettslege krav vert oppfylte.
2. at kommunal planstrategi har eit strategisk innhald⁶.
3. å ha ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon (*pedagogikk, 'overtydande argumentasjon/god kommunikasjon', boundary work, storytelling*).
4. at planstrategiprosessen oppnår politisk interesse, engasjement og eigarskap.
5. at planstrategien fungerer i ettertid og at det er politisk styring av kommunale planar.

Føresetnad nummer fire er hovudinnrettinga i avhandlinga, men kan likevel ikkje sjåast uavhengig av punkt ein til tre. Føresetnad nummer fem er ein viktig føresetnad, men eg har ikkje empirisk grunnlag for å analysere eller diskutere om casekommunane nyttar planstrategi i den politisk styringa. I analysen skal eg vende tilbake til alle føresetnadane og sjå nærare på korleis casekommunane har prøvd å oppfylle desse.

Som eg har vist gjennom den overordna problemstillinga mi ligg hovudfokuset for avhandlinga og forskingsarbeidet mitt på punkt fire: **politisk interesse, engasjement og folkevald eigarskap for planstrategien**. Eg er interessert i å finne ut

i kva grad har den kommunale planstrategien vore med på å forankre planlegging i det representative demokratiet i norske kommunar, og kva forklarar variasjon (i folkevald interesse og engasjement)?

⁶ Strategisk planlegging vert presentert nærare i kapittel 4: *Den strategiske vendinga?*

DEL II
TEORI OG ANALYTISKE OMGREP

DEL II – INNLEIING TEORI OG ANALYTISKE OMGREP

Føresetnadane for demokratisk styring i norske kommunar har vorte utfordra i fleire tiår, dels gjennom tidlegare nedgang i valdeltaking og dels ved (påstandar om) administrativ dominans, omtalt som «rådmannsvelde». Gjennom ulike tiltak har det vorte gjort forsøk på å styrke dei folkevalde sin påverknad i kommunane, hovudsakleg gjennom Kommunaldepartementet og KS sine mange prosjekt og opplæringstiltak som har sikta mot å gi dei folkevalde ei klarare strategisk rolle med mindre fokus på detaljar (Jenssen, 2010, Ringholm mfl., 2009). I tillegg har det norske lovverket sett meir fokus på engasjement frå dei folkevalde. Både plan- og bygningslova (pbl., 2008) og den nye kommunelova (kompl., 2018) understrekar betydninga av det lokale demokratiet i utøvinga av planlegging og i styringa av kommunale tenester og utviklingsarbeid.

«Eit vilkår for politikk er at menneska kan handle sjølvstendig i høve til den omverda dei er ein del av» (Offerdal, 1992:10). Utsegna til Offerdal er med å understreke viktigskaen av eit lokalt demokrati med handlingsrom. Medan dag-til-dag-politikken i kommunane kan vere prega av effektiviseringstiltak og stramme rammer, opnar planperspektivet for eit større handlingsrom – og for ei drøfting av ulike utviklingsbaner. Sjølv om føresetnadane på denne måten er til stades, og lovverket legg opp til ein stor grad av lokalpolitisk deltaking, engasjement og leiing, er dei folkevalde si (styrings-) rolle framleis eit utfordrande tema i kommunal plansamanheng.

Kommunal planstrategi er ein planreiskap som vart innført i lovverket for å bidra til å styrke deltakinga, engasjementet og leiinga av planlegging blant dei folkevalde. Kommunal planstrategi vart grundig presentert i kapittel 3, og gjennom problemstillinga mi har eg vist at eg er oppteken av **å forstå korleis forholdet mellom samfunnsplanlegging (kommunal planstrategi) og politisk deltaking (dei lokale folkevalde) fungerer i praksis og kva som er med å påverke koplinga mellom demokrati og planlegging**. Eg har lenge vore interessert i blant anna å finne svar på kvifor folkevald deltaking og planlegging har hatt eit så utfordrande forhold som det har. For å finne ut av dette har eg studert to rundar planstrategiprosessar (2012-2015 og 2016-2019) i fem casekommunar ved å analysere dei involverte (folkevalde og administrativt tilsette) sine roller i utforming og vedtak av planstrategiar.

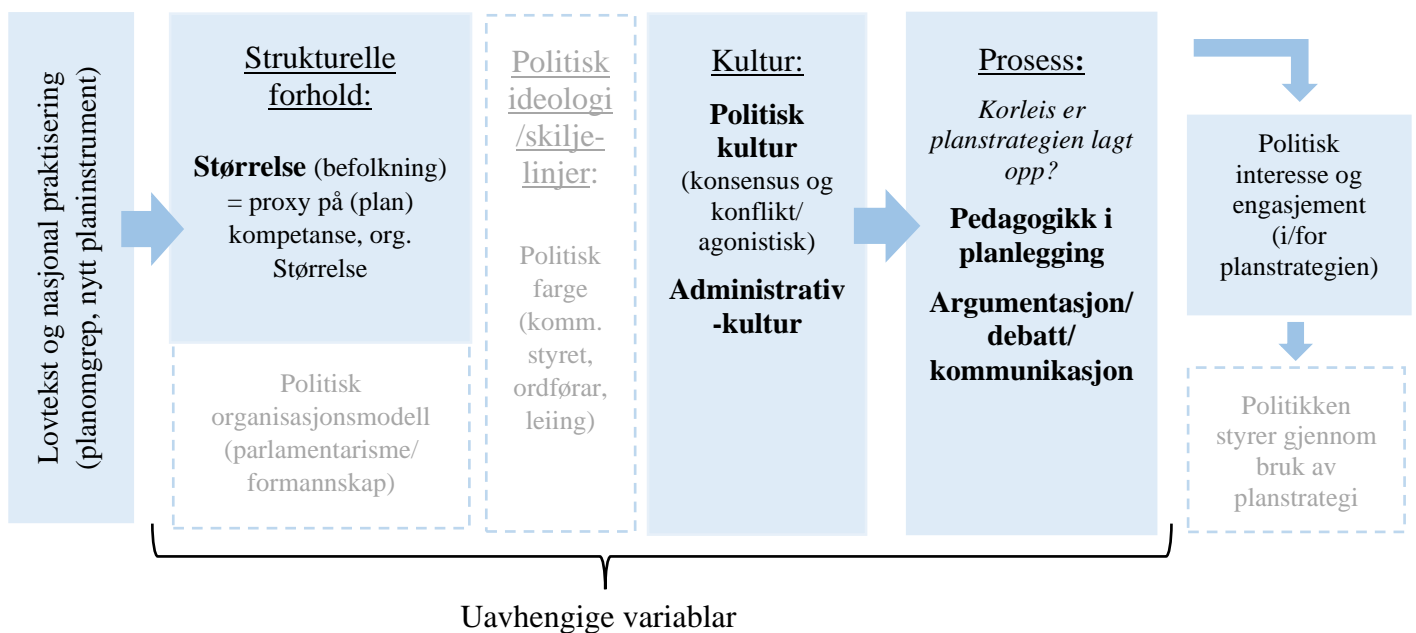
Politisk involvering, forankring og eigarskap er etter pbl. (2008) grunnreglar i planlegging, og i tråd med det strategiske planperspektivet sett på som nødvendig i ein demokratisk anlagt planprosess. Politisk involvering, forankring og eigarskap i planprosessar varierer frå kommune

til kommune – og i same kommune over tid. For å svare ut problemstillinga mi vil eg beskrive og forklare variasjon i folkevalde si interesse for, og engasjement i, planstrategiprosessen.

Å utarbeide ein strategi er ikkje nødvendigvis det same som å utarbeide ein plan (etter pbl. 2008). Strategiarbeid (som kommunal planstrategi ifølgje intensjonen skal vere) er meir eksplisitt ein politisk, og i fagleg forstand, «enkel» prosess. Det vert i planstrategien stilt krav om å tydeleggjere retningsval, og dermed kan ein hevde at dette instrumentet set dei folkevalde meir tydeleg i førarsetet. Eg har valt å bruke teori om strategisk planlegging for å plassere planstrategien i det planteoretiske feltet, og vil i kapittel 4 presentere denne «bakgrunnsteorien» nærare. Teori om strategisk planlegging vil vere beskrivande bakgrunnskunnskap som eg meiner er nødvendig for betre å forstå doktorgradsarbeidet som heilskap.

Ved å presentere figur 2 ynskjer eg å vise korleis eg har lagt opp arbeidet i denne avhandlinga (både teoretisk og analytisk). For å forklare i kva grad den kommunale planstrategien har vore med å forankre planlegging i det representative demokratiet (avhengig variabel), samt betre forstå variasjonen i politisk interesse og engasjement for planstrategiarbeidet, har eg valt å fokusere på ulike uavhengige variablar.

Figur 2: Framgangsmåte for å svare på korleis forholdet mellom samfunnsplanlegging og lokale folkevalde fungerer og kva som er med å påverke koplinga mellom planlegging og politikk i planstrategiprosessen



Det har vore naturleg å starte med fyrst å gå grundig igjennom § 10-1, kommunal planstrategi (pbl. 2008), som vist heilt til venstre i figuren. Vidare har eg valt å sjå på strukturelle forhold der ein av dei uavhengige variablane er kommunestørrelse (folketal). Kommunestørrelse vert anteken å verke inn på særleg administrative og faglege ressursar som ein kommune rår over. I tillegg vil eg bruke kultur (både politisk kultur og administrativ kultur) som uavhengige variablar. Selle og Berntzen (1991) forklarar at kultur lenge har vore eit diffust omgrep som forskarar ofte har tydd til når dei meir tradisjonelle økonomiske, politiske og organisatoriske tilnæringsmåtene ikkje har fungert for å forklare mønster og utfall. Akkurat som Selle og Berntzen (1991) ynskjer eg å unngå plassering av kultur i restkategori-boksen, og heller undersøke om omgrepet kan nyttast som ein sentral-forklarande variabel. Kultur er eit omgrep som er veileigna til å gripe variasjon. Dei folkevalde sin måte å opptre på i planstrategiprosessen skal eg analysere ved hjelp av omgrepet politisk kultur, planadministrasjonen skal eg analysere ved hjelp av omgrepet administrativ kultur (/organisasjonskultur). Desse omgrepa skal blant anna vere med å forklare korleis den lokale rolleutforminga mellom folkevalde og administrativt tilsette i casekommunane påverkar/styrer planstrategiprosessen.

Eg har valt strukturelle forhold og kultur framfor blant anna politisk struktur (parlamentarisme eller formannskapsmodell) og politisk ideologi/skiljelinje (politisk farge/tilhøyrse) i avhandlingsarbeidet mitt. Grunnen til at eg ikkje har valt å sjå nærare på dette er at eg på førehand ikkje hadde sterke forventingar om at det skulle spele ei stor rolle. Eg har likevel valt å presentere desse variablane i figur 2, og eg vil i empiridelen (casekapitla) og i analysen kort framstille både politiske skiljelinjer og politisk struktur, utan at dette har vore hovudfokus i avhandlinga.

Då eg starta med det empiriske casearbeidet var ikkje ulike prosessperspektiv ein del av hovudfokuset, men i løpet av casestudien har planstrategiprosessen vist seg å vere ein interessant variabel å sjå nærare på. Korleis planstrategiprosessane er lagde opp og korleis planstrategidokumenta er framstilte, kan vere avgjerande for om dei folkevalde vert kopla på planstrategien eller ikkje. Eg har difor valt å dele planstrategiprosessen inn i prosessuelle delar og forsøke å framstille eit enklare bilete av ein samansett og kompleks prosess. Sjølve planstrategiprosessen og ulike prosessperspektiv som 'pedagogikk i planarbeid', 'overtydande argumentasjon/debatt/god kommunikasjon' saman med teori om kommunikativ planlegging kan spele ei viktig rolle i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Mange folkevalde vil i utgangspunktet ikkje vere fortruleg med planfagleg regelverk og terminologi og eg ynskjer difor å sjå nærare på pedagogikk i planarbeid («planpedagogikk»), samt boundary

work, og storytelling, for å sjå på kva rolle desse uavhengige variablane spelar for forankring av planstrategi blant dei folkevalde.

Eg har valt omgrep og teoretiske perspektiv som eg meiner «snakkar» best til mine data og er med på å utdjupe, forklare og problematisere temaet mitt. Omgrepa og dei teoretiske perspektiva eg har valt skal hjelpe meg med å sjå teori og praksis i samanheng. Eg er bevisst på at dei teoretiske perspektiva og dei analytiske omgrepa eg brukar til tider kryssar og overlappar kvarandre, men eg meiner dei samla vil vere med å byggje eit teoretisk rammeverk for å belyse og klargjere problemstillinga mi.

Spørsmål som eg tek opp i forlenginga av teorien, vil vere:

Kan det vere sider ved politisk og/eller administrativ kultur som gjer at nokre kommunar lukkast betre i planstrategiarbeidet enn andre? Kva betydning har måten planstrategiprosessane vert lagde opp og gjennomførte på? Kva kan vi lære av velfungerande planstrategiprosessar?

Gjennom avhandlingsarbeidet mitt har eg hatt ein ambisjon om å byggje ei bru mellom planteori/litteratur og statsvitskapleg teori om demokrati ved å bruke teoriar, litteratur og perspektiv frå begge fagretningar. Forsøket på denne brubygginga mellom ulike teoretiske verder har vore ein naturleg del av arbeidet, då eg sjølv har ein fot i begge leirar.

KAPITTEL 4

DEN STRATEGISKE VENDINGA?

Strategisk planlegging har vore eit heitt tema i forskingslitteraturen og i planleggingsforum i både Noreg og resten av Europa dei siste tiåra. Albrechts og Balducci (2013:16) beskriv strategisk planlegging som «hot» og viser til at litteratur angående nettopp denne typen planlegging stadig aukar. Ifølgje Ringholm og Hofstad (2018) ser vi den strategiske planleggingstrenden i Noreg blant anna ved innføring av planstrategi i plan- og bygningslova (pbl., 2008). Medan strategisk planlegging vert sett på som nærmast revolusjonerande av nokre, beskrev Kaufman og Jacobs (1987:29) allereie i 80-åra strategisk planlegging som «gammal vin i nye flasker».

Før eg ser på kva strategisk planlegging er ynskjer eg kort å presentere omgrepet strategi. Kva er strategi og kva handlar det om? Vidare i kapittelet ynskjer eg å sjå nærare på utviklinga av strategisk planlegging i Noreg og er spesielt oppteken av om innføring av krav om planstrategi er med på å styrke ei strategisk vending av planlegginga i Noreg.

Freedman (2013) argumenterer for at strategi handlar om å forsøke å tenkje gjennom handlingar på førehand, i lys av mål og moglegheiter. Mulgan (2009) forklarar at strategi kjem frå det greske ordet ‘strategos’, som er sett saman av ‘stratos’ og ‘agos’, som kan omsetjast til ‘hærføring’. Bryson og Roering (1988) presenterer ein definisjon der strategi vert sett på som eit systematisk forsøk på å fatte grunnleggande vedtak og gjennomføre tiltak som bestemmer kva ein organisasjon er, kva den gjer og kvifor den gjer dette.

Strategi handlar om å førebu og utføre viktige endringar, og det er akkurat dette som gjer strategiarbeid krevjande (Johnsen, 2017). Mintzberg mfl. (2009) meiner at strategi er eit så komplekst omgrep at ein treng fem definisjonar – plan, mønster, posisjon, perspektiv og plott. Vidare beskriv Mintzberg mfl. (2009) strategifaget som så omfangsrikt at det bør beskrivast gjennom ti skuleretningar for å kunne vere dekkande.

I dag er det forventa at militæret, store bedrifter og politiske parti skal ha utvikla eigne strategiar (Freedman, 2013). Freedman (2013) påpeikar at strategiomgrepet innan krigskunst fyrst vart teke i bruk etter moderne tidsalder for hovudsakleg å forstå krigføring meir rasjonelt enn før. Ifølgje Freedman (2013) gir ein strategi moglegheit til å sjå vekk i frå det kortsiktige og uviktige, og heller fokusere på det langsiktige og viktige. Ein strategi fokuserer på årsaker i staden for symptom. Dette forklarar han med å beskrive at ein skal sjå skog i staden for tre.

Johnsen (2017) framhevar at det mange oppfattar og trur om strategi, strategifaget og deira beskriving av utviklinga i faget, berre handlar om å tilpasse seg dynamikken i marknader, konkurranse og næringsliv. Johnsen (2017) meiner at strategitenking har sitt historiske utspring i ein offentleg-politisk samanheng. I likskap med Johnsen (2017) vil også eg argumentere for at strategi framleis har eit viktig bruksområde i offentleg sektor. Her vil eg vise til Mulgan (2009) som beskriv strategi som offentlege etatar sin bruk av offentlege ressursar og makt for å nå politiske mål.

4.1 KVA ER STRATEGISK PLANLEGGING?

Strategisk planlegging er ikkje eit eintydig konsept, ein metode, prosess eller reiskap. Strategisk planlegging er ei samling av konsept/idear, metodar og reiskapar som ein må skreddarsy til kvar enkelt situasjon for å få det resultatet ein ynskjer (Albrechts og Balducci, 2013). Amdam (1990:55) skildrar strategisk planlegging som ein prosess der ein dannar seg heilskaplege bilete av framtida (ei førestilling om framtida), og formar handlingsstrategiar i forhold til desse bileta. Framtidsbileta kan vere situasjonar som kommunen ynskjer å nå eller situasjonar den vil unngå å hamne i (ibid.). Blant anna skal kommunal planstrategi bestemme kva planar ein skal leggje for å oppnå desse situasjonane, eller unngå dei.

4.1.1 Den umoglege vegen til ein fastsett definisjon

Albrechts (2001) definerer strategisk planlegging ved å forklare korleis planprosessen går føre seg gjennom seks steg. I steg 1) som er opningsfasen av planprosessen er den strategiske planlegginga retta mot nokre sentrale område. Her vert det ein planlegg for studert kritisk ved å finne styrker, svakheiter, moglegheiter og truslar (jf. SWOT-analyse, som vert forklart på neste side). Steg 2) i den strategiske planprosessen handlar om å identifisere og samle viktige interessentar (stakeholders), både i privat og offentleg sektor. I dette steget rommar omgrepet interessentar (også omtalte som stakeholders) breitt. Dei folkevalde vert ikkje eine og aleine omtalte som viktige partar som saka vedkjem, men fell innunder eit felles uttrykk for interessentar. Steg 3) krev allmenn medverknad i planprosessen. Dette er eit vidt omgrep som også rommar breitt. Medverknad kan skje innetter i planprosessen (til dømes blant folkevalde og fagpersonale som er involverte i planprosessen), og ut til viktige interessentar i både privat og offentleg sektor. Deretter skal ein i steg 4) utvikle ein (realistisk) langsiktig visjon og strategi. Steg 5) handlar om å utvikle nye idear for å realisere desse ideane. Til slutt er steg 6) orientert rundt avgjersle, handling og tiltak, resultat og gjennomføring (Albrechts, 2001:294).

Tabell 1: Oversikt og samandrag av Albrechts sin definisjon av ein strategisk planprosess (Albrechts, 2001:294).

	Definisjon: Strategisk planprosess (Albrechts, 2001)
Steg 1:	Avgrens tal på strategiske hovudområde, studer området og finn styrker, svakheiter, moglegheiter og truslar
Steg 2	Identifisere og samle viktige interessentar, både i privat og offentleg sektor.
Steg 3	Allmenn medverknad i planprosessen
Steg 4	Utvikle ein (realistisk) langsiktig visjon og strategiar.
Steg 5	Utvikle nye idear og prosessen bak å realisere desse ideane
Steg 6	Orientert rundt avgjersle, handling og tiltak, resultat og gjennomføring

Ut i frå oversikta over kan ein sjå at Albrechts sin definisjon av strategisk planlegging er lik den målrasjonelle planmodellen Aarsæther (2018a) presenterer, også kalla den instrumentelle planmodellen av Amdam (2018). Den målrasjonelle planmodellen byggjer på Weber (2010) si kontrastering mot høvesvis verdirasjonelle, tradisjonsbaserte og spontane handlingar. Ifølgje Weber bør handlingar vere framtidsretta, «og det alternativet ein går inn for, bør vere basert på samanlikning av korleis ulike tiltak vil virke, grunna i systematisk kunnskap» (Aarsæther, 2018a: 232).

Albrechts og Balducci (2013) beskriv strategisk planlegging som ein transformativ og kombinerande prosess leia av blant anna offentleg sektor. Dette er ein prosess som skapar visjonar, referanserammer, grunngeving av tiltak og midlar for gjennomføring av tiltak. Vidare formar prosessen korleis ein stad er, og korleis den kan verte. I definisjonen til Albrechts (2001) er ikkje planaktøren eit reint folkevald organ, men ein samarbeidskonstruksjon, der visse stakeholders er gitt ein privilegert posisjon. I tillegg kan allmenn medverknad verke å vere underordna.

Kaufman og Jacobs (1987) definerer og beskriv dei sentrale funksjonane til offentleg strategisk planlegging ved å bruke akronymet SWOT. SWOT er ein forkorting for *strength, weakness, opportunities, threats* (Vikøren, 2018). Kort forklart er ei SWOT-analyse ein metode ein brukar for å identifisere og forstå kva som kan vere dei sterke og svake sidene til ei bedrift eller organisasjon. Det skal også gi ei forklaring på kva som er eventuelle moglegheiter og truslar. Ein kommune kan vurdere sine eigne *styrker, svakheiter, moglegheiter og truslar* (SWOT) som ein basis for å tenkje ut strategiar for å nå mål og målsetjingar i gitte utfordringsområde (Kaufman og Jacobs, 1987).

I strategisk planlegging er det viktig å anerkjenne og forstå at det er moglegheit for variasjon i dei ulike fasane i den strategiske planprosessen. Ifølgje Amdam (1990) handlar strategisk planlegging i stor grad om å ta omsyn til ulike typar usikkerheit, det kan vere usikkerheit om mål og verdiar og usikkerheit rundt konsekvensane av eigne og andre sine handlingar.

Akkurat som Albrechts (2001) prøvde Sorkin, Ferris og Dudak (1984) over eit tiår seinare å forklare strategisk planlegging ved å identifisere sju grunnleggande steg i planprosessen på eit lokalt nivå. I strategisk planlegging skal ein 1) fyrst studere omgivnadane, 2) plukke ut hovudutfordringar, 3) fastsetje generelle mål, 4) gjennomføre eksterne og interne analysar (her vil det vere naturleg å gjennomføre SWOT-analysar), 5) utvikle mål og strategiar til kvar utfordring, 6) utvikle ein gjennomføringsplan for strategiske tiltak, og til slutt 7) kontrollere, oppdatere og undersøke det ein har gjort. I Noreg og i norske kommunar er dette ei svært lik beskriving av prosessen for utarbeiding av kommuneplanen, men Sorkin mfl. (1984) har i liten grad løfta fram aktørmangfaldet (stakeholders, medverknad). Sorkin, Ferris og Dudak (1984) påpeikar at strategisk planlegging kan og vert i dag nytta i både offentleg og privat sektor.

Akkurat som Albrechts (2001) argumenterer Amdam og Veggeland (1991) for at strategisk planlegging ikkje er eit eintydig omgrep. Amdam og Veggeland (1991) forklarar strategisk planlegging som eit felles namn på eit knippe framgangsmåtar for kva som vert oppfatta som god planlegging i bedrifter og offentleg verksemd i dag. I tillegg til å handle om framgangsmåtar, prosess, institusjonell design og mobilisering, handlar strategisk planlegging om å utvikle teori om samanhengar i planlegging. Likevel er kapasiteten til strategiske plansystem ikkje berre avhengig av dei ressursane som skal til for å levere ynskt resultat, men også av vilkåra som ligg til botn for plansystema. Dette kan også omfatte haldningar mot å drive strategisk planlegging blant både innbyggjarar, folkevalde og delar av administrasjonen. I tillegg spelar den politiske velviljen (legitimiteten) inn på evna plansystemet har til å levere og implementere dei valde strategiane (Albrechts, 2001). Albrechts og Balducci (2013) påpeikar blant anna at tradisjonelle planar vert vurderte ut i frå om dei oppfyller lover og reglar, medan strategiske planar på bakgrunn av prestasjon og måloppnåing.

Healey (1997:5) definerer strategisk planlegging som «a social process through which a range of people in diverse institutional relations and positions come together to design plan-making processes and develop contents and strategies for the management of spatial change». Akkurat som Albrechts (2001) viser Healey (1997) til ein planprosess driven av eit nettverk av stakeholders, med ein viss medverknad frå publikum, litt på sida av dei folkevalde. Vidare

understrekar Healey (1997) at strategisk planlegging gir ei moglegheit til å fremje nye idear undervegs i prosessen som skal gjere idear om til verkelegheit.

4.1.2 Opphavet til strategisk planlegging

Ifølgje Kaufman og Jacobs (1987:24) oppstod strategisk planlegging i 1950-åra i den private sektoren i USA. Strategisk planlegging var på denne tida basert på private bedrifter sin praksis og har i seinare tid vorte brukt som ei tilnærming til ei meir effektiv og målretta samfunnsplanlegging. Kaufman og Jacobs (1987) forklarar at opphavet til strategisk planlegging er knytt til behovet bedrifter hadde til effektivt å planleggje ei framtid i ei tid der framtida verka meir og meir usikker. På slutten av 60-åra vart det estimert at tre fjerdedelar av dei største industriselskapa i USA formelt hadde strategisk planlegging på plass (Kaufman og Jacobs, 1987). For private bedrifter var, og er framleis, handlingar til konkurrentar i marknaden ein del av den strategiske planlegginga. Dette var ikkje situasjonen for kommunane i 1960-åra. I dag har dette endra seg, og ein kan sjå at kommunane ser på nabokommunar for å forstå kva ein kan gjere for å lukkast eller for å finne gode satsingsområde for å tiltrekkje seg nye innbyggjarar – ofte i ein slags konkurranse (ibid.).

Frå 1960 til 1980-åra fekk strategisk planlegging som effektiv styringsreiskap stor aksept i industrien og privat sektor i USA (Eadie, 1983). Tidleg i 70-åra var det fleire statlege leiarar i USA som viste interesse for strategisk planlegging. Interesse blomstra blant anna grunna store endringar som oljekrisa, demografiske endringar og økonomisk utvikling (Albrechts, 2001). Ein såg også at talet på konferansar om korleis drive strategisk planlegging i offentleg sektor auka kraftig. Amerikanske business-høgskular tilbydde kurs i strategisk planlegging, og anerkjent litteratur som omhandla teori og praksis om den relativt nye måten å planleggje på i privat sektor vaks raskt (Eadie, 1983).

Kaufman og Jacobs (1987) fortel at tidleg i 80-åra var det ein serie med artiklar som anbefalte den amerikanske staten og lokale styresmakter å bruke strategisk planlegging som ein utviklingsreiskap. Det kom blant anna ei bølge av artiklar der det vart oppmoda om at både stat og kommune burde bruke same type strategisk planlegging som hadde vorte utvikla i privat sektor.

Kaufman og Jacobs (1987) forklarar at frå 1960 til 1980-åra sat privat strategisk planlegging og offentleg planlegging i USA på kvar si side av bordet og arbeidde hardt på kvar sin kant, og det var lite eller ikkje noko samarbeid mellom dei to tradisjonane. Det var fyrst i 1980-åra det

skjedde ei endring der dei to byrja sakte, men sikkert, å konvergere. No kom blant andre planakademikarar på bana med forslag om å bruke den private strategiske planleggingsmodellen i offentleg planlegging. Talsmenn for den private strategiske planlegginga konkluderte med at deira tilnærming til planlegging kunne gagne offentleg planlegging. Mellom 1980 og 1991 hadde minst 264 statlege institusjonar i USA initiert strategisk planlegging (Berry, 1994), og ein såg at til og med Reagan-administrasjonen hadde vorte tilhengar av strategisk planlegging ute i lokalsamfunna. Veksten av strategisk planlegging i offentleg planlegging i USA skjedde samtidig som den økonomiske veksten auka på slutten av 1970-åra. I frå 1981 til 1989 sat i tillegg den super-nyliberale Reagan-regjeringa ved roret i USA. Reagan-regjeringa var klar tilhengar av å ta strategiar og trendar frå privat sektor inn i offentleg sektor for blant anna å auke effektiviteten.

I løpet av 1980-åra vart det derimot beskrive at strategisk planlegging i Europa var i ingenmannsland (Albrechts mfl., 2003), medan den blomstra i USA. Utviklinga til strategisk planlegging tok ulike vegar (Kaufman og Jacobs, 1987), noko den til dags dato framleis gjer (Albrechts, 2001).

I 80-åra var det store diskusjonar rundt offentleg og privat planlegging, og forskjellen og fordelene med strategisk planlegging i desse to sektorane. Kaufman og Jacobs (1987) meiner at talsmenn for privat strategisk planlegging hadde rett i at deira eiga tilnærming var svært ulik frå konvensjonell og offentleg planlegging. Offentleg planlegging vart på denne tida sett på som statleg langtidsplanlegging og kommuneplan-laging. På denne tida vart det i Europa i tillegg åtvare mot å bruke strategiteoriar og modellar i offentleg planlegging, fordi dette kom ukritisk rett frå næringslivet og privat sektor (Johnsen, 2017).

Utviklinga til strategisk planlegging gjekk fort i 1980-åra. I 1983 skriv Eadie at strategisk planlegging på denne tida utvikla seg så fort at eit augneblinksbilete fort vil verte utdatert. På slutten av det 20. hundreåret var situasjonen for strategisk planlegging svært annleis enn tiåra føre, spesielt i Europa. No såg ein at fleire og fleire byar, delregionar og regionar i fleire delar av Europa utarbeidde strategiske planar (Albrechts mfl., 2003). Frå 1990 og 20 år framover såg ein at strategisk arealplanlegging vart lovbestemt som planlegging i fleire byer. Blant anna er Barcelona, Lyon, Praha og Torino byar som har velkjente strategiske planar frå 1990-åra (Albrechts og Balducci, 2013). Paris følgde hakk i hæl med konkurransen «Grand Paris», der ein skulle utarbeide visjonar og idear for metropolen si framtid. Brussel følgde i Paris sine fotspor og arrangerte ein liknande konkurranse der ein utforska moglegheitene for framtida til byen. I 2006 lyste Helsinki ut ein konkurranse med formål om å finne «Greater Helsinki Vision

2050», der det skulle skapast ein felles visjon for arealbruk, bustadforvaltning og infrastruktur. Både i Flanders og Milano kan ein finne liknande tiltak. Mellom 1992 og 1997 sette Flanders i gang eit strategisk planinitiativ som skulle handtere utviklingsproblema i provinsane, det same gjorde Milano mellom 2005 og 2009. I begge byane hadde fleire lovbestemte arealplanar vore umogleg å kontrollere og i tillegg hadde dei gitt lite urban vekst og få positive endringar (Albrechts og Balducci, 2013). Casestudiar i alle desse byane fortel og viser at tradisjonelle planleggingsreiskapar har vorte mangelfulle og ueigna til å styre prosessar der det skjer store urbane endringar, og difor har strategisk planlegging blomstra (ibid.).

I byar i heile Europa har det vorte eit behov for å gi ei samanfattande oversikt av pågåande endringsprosessar og deretter ramme inn framtidsmål og visjonar. I mange tilfelle ynskjer og leiter offentlege planleggjarar etter nye måtar å tolke og forstå notidas utfordringar på, for å finne passande og nødvendige tiltak for å skape ei best mogleg framtid. Albrechts og Balducci (2013) forklarar at denne måten å arbeide på ikkje kan omsetjast til ein tradisjonell plan. Det er på grunn av endringane samfunnet konstant er inne i at Albrechts og Balducci (2013) meiner at tradisjonelle planinstrument er lite effektive. Dei tradisjonelle planinstrumenta er berekna for bruk i stabile, sikre og føreseielege situasjonar der ein ser på utfordringane ein skal adressere, og ifølgje Albrechts og Balducci (2013) finn vi ikkje stabile, sikre og føreseielege situasjonar i notidas byar og regionar. Grunna utviklinga byane har gått igjennom, spesielt auke i areal og folketal, har planleggjarar valt å eksperimentere med strategisk planlegging (Albrechts og Balducci, 2013). Ein annan grunn til at fleire og fleire byar, regionar og kommunar no driv med strategisk planlegging er det veksande behovet for å finne sin plass i ein global konkurranse, og ikkje minst i eit globalt by-hierarki.

I 1987 konkluderte Kaufman og Jacobs at strategisk planlegging hadde vore ein del av planutdanningar verda over i fleire tiår og at dei aller fleste planleggjarar såg på denne tilnærminga som «gammal vin i nye flaske». Med dette meinte dei at strategisk planlegging var eit relativt nytt konsept i litteratur og teori, men i praksis hadde det eksistert i lang tid. Uavhengig av dette argumenterte Kaufman og Jacobs (1987) for at planleggjarar burde sjå på populariteten rundt strategiske planlegging som ei moglegheit til å gjenopplive interessa for offentleg planlegging.

Sjølv om strategisk planlegging fyrst eksploderte i 90-åra i Europa har denne typen planlegging vore ei godt brukt organisasjonsoppskrift i offentleg sektor i Noreg sidan 1980-åra (Johnsen, 2017). Mot slutten av kapittelet skal eg sjå nærare på strategisk planlegging i Noreg.

4.1.3 Strategisk planlegging utfordrar tradisjonell planlegging

Strategisk planlegging handlar om å skjerpe kor målretta planlegginga er. Det er ein type planlegging som skal mogleggjere endring i samfunnet, vere med å opne opp for å tenkje nytt og annleis. Eg er einig med Albrechts (2001) i at strategisk planlegging ikkje er eit eintydig omgrep, og at det er ein type planlegging som må utformast i kvar enkelt situasjon for å oppnå resultatane ein ynskjer. Det finst inga standard oppskrift når det handlar om å generere forståing og einigheit rundt det å medverke og påverke ulike arenaer i samfunnet (Albrechts og Balducci, 2013). Albrechts og Balducci (2013) skriv at strategisk planlegging tvingar avgjerdstakarar, planleggjarar, institusjonar og innbyggjarar vekk i frå eiga komfortsone. Dermed utfordrar strategisk planlegging tradisjonell planlegging ved å utvikle nye idear og tenkje utanfor boksen.

For planleggjarar er det ikkje ei enkel oppgåve plutselig å skulle tenkje og arbeide på ein annan måte enn kva ein er opplært til eller som arbeidsplassen forventar. Når ein frigjer planarbeidet frå det tradisjonelle sporet, som til dømes den 'regelorienterte planlegginga' legg opp til, vil kommuneplanlegginga ifølgje Amdam (1990) få eit meir strategisk innhald. Det å tenkje strategisk betyr å tenkje heilskap og på tvers av administrative grenser, sektorar og styringsnivå (Amdam, 1990), men dette er sjølvstundt enklare sagt enn gjort.

Strategisk planlegging vert sett på som ein dynamisk og kreativ prosess (Albrechts og Balducci, 2013), noko som ikkje alltid er like lett å få til i planarbeidet i norske kommunar. I planprosessar med strenge prosesskrav frå plan- og bygningslova (pbl., 2008) er det ikkje alltid like enkelt å vere dynamisk og kreativ. Albrechts og Balducci (2013) hevdar at ein av svakheitene til tradisjonell planlegging er at planlegging fort vert for altomfattande. Alt og alle skal med, noko som gjer det vanskeleg å utføre prioriteringsoppgåver. Om ein inkluderer alt og alle mister ein fokus på dei hovudområda der det verkeleg trengst grep (ibid). Prioritering og det å finne eit hovudfokus er avgjerande for strategisk planlegging, men enormt vanskeleg. Det kan verke som det er enklare å inkludere alle område og satse litt på alt i staden for å tenkje langsiktig og fokusere på område som verkeleg treng det. Albrechts og Balducci (2013) påpeikar at det er umogleg å gjere alt som trengst å gjerast, og at ein stor del av den strategiske planprosessen ligg i å prioritere. Difor er strategisk planlegging sett på som handlingsorientert med fokus på gjennomføring. Det er viktigskapen rundt å prioritere som er med å plassere planstrategien i den strategiske planprosessen: I planstrategien skal kommunen prioritere kva planarbeid som er viktigast å arbeide med i valperioden.

Bjørneboe og Søholt (1998) har ei omtale om rigid tradisjonell planlegging og beskriv denne som «hierarkisk». I tradisjonell planlegging vil ein plan til dømes vere utarbeidd av fagfolk, deretter lagt ut på høyring og Bjørneboe og Søholt (1998) meiner at premissa for kva planen til sjuande og sist skal innehalde vert avgjort av eit fåtal aktørar. Dei beskriv tradisjonell planlegging som «ekspertplanlegging» med bruk av fagkunnskap. Dei klassifiserer tradisjonelle planleggingsprosessar som administrative og avgjerslene som politiske (Bjørneboe og Søholt, 1998). Dette tolkar eg som at dei ser på tradisjonell planlegging som byråkratisk prega av juridisk rutineåtføring og regelfiksering.

4.2 KAN VI FINNE ATT STRATEGISK TENKING I NORSK PLANLEGGING?

Frå midten av 80-åra starta norske kommunar og fylkeskommunar å utforske strategisk planlegging (Johnsen, 2017). Det skjedde ei endring i måten offentlege sektorar vart sett på, der offentlig sektor gjekk frå å vere ein tradisjonell velferdsstat til å verte prega av New Public Management (NPM)-tenking. NPM er eit uttrykk for å beskrive korleis administrasjonsteknikkar frå privat sektor vert anvendt i offentlig sektor (Lane, 2000), og er nemninga på ei reformbølge som sidan 1980-åra har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipp frå privat sektor (Björg M. Andersen, 2020). Praktisering av NPM slo likevel ikkje inn i plansystemet og plan- og bygningslova (pbl., 2008) på same måte som det gjorde i sektorsystem, som til dømes i helsesektoren, med utstrekt bruk av rapportering, konkurranseeksponering og internprising og fakturering (ibid.).

At strategisk planlegging i Noreg har vore frikopla frå NPM ser vi i Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet si bok om kommunal og strategisk planlegging (1990). I fyrste kapittel omtaler Kleven og Harvold (1990) strategisk planlegging som «det store kretsløpet – planlegging med eit langsiktig og strategisk perspektiv». Dei beskriv strategisk planlegging som ein type planlegging som ser utover kommunen sin kvardagssituasjon. Berre tre år seinare beskriv Kleven (1993) ei sviktande tilpassing mellom strategisk planlegging og (tradisjonell) politisk styring i norske kommunar som har eksistert i snart to ti år. Årsaka til at strategisk planlegging ikkje har fungert i norske kommunar forklarar Kleven (1993) med at den strategiske planlegginga byggjer på ein administrativ rasjonalitetstankegang som naturleg bryt med den politiske rasjonaliteten (Kleven, 1993, Johnsen, 2017). Dette er ein tydeleg kontrast til Albrechts (2001 og 2003), som meiner at strategisk planlegging nettopp skal innehalde politiske oppgåver og koplast på politisk styring, til dømes visjonsbygging, strategiutforming, og å prioritere vegval.

På slutten av 90-åra byrja planlovutvalet arbeidet med revisjon av plan- og bygningslova av 1985 (pbl.). På denne tida var entusiasmen for strategisk planlegging på hell både internasjonalt og i Noreg, og langt på veg erstatta av idear om kommunikative og av postmoderne planforståingar. Friedmann (1987), og seinare Leonie Sandercock, stilte seg begge, frå ulike vinklar og fagretningar, kritisk til den strategiske vendinga som dei meinte i for stor grad var tilpassa privat sektor sin problematikk.

For planlovutvalet var koplinga mellom (strategisk) planlegging og (lokal) politikk ei av utfordringane utvalet arbeidde med å forbetre. Eit tiår seinare var eitt av grepa for å betre denne koplinga å innføre § 10-1, kommunal planstrategi, i den nye plan- og bygningslova (pbl., 2008). I tillegg ynskte planlovutvalet å innføre ein obligatorisk «arealstrategi» i lova, eit forslag som ikkje vart inkludert i det endeleg vedtekne lovverket (Aarsæther og Hofstad, 2018). Planstrategien derimot skulle vere med å skape lenka Kaufman og Jacobs (1987) beskriv og som Kleven (1993) etterlyser; ambisjonen om å skape ei kopling mellom strategisk planlegging og den politiske rasjonaliteten.

4.3 OPPSUMMERING – BAKGRUNNSTEORI

I dette kapitlet har eg presentert korleis strategi og strategisk planlegging vert framstilt i faglitteraturen, eg har gitt eit innblikk i historia og stordomstida til strategisk planlegging, og sett på framveksten av strategisk planlegging i norsk planpraksis. Ringholm og Hofstad (2018) beskriv framveksten av strategisk planlegging som behovet for ein reiskap for å møte komplekse problem, utmeisle retninga for samfunnsutviklinga, med eit klart fokus på utfordringar i omgivnadane. I tillegg kan strategisk planarbeid handtere usikkerheit på ein betre måte enn gjennom tradisjonell (inkrementell) plantenking. Den strategiske planlegginga vert elles utfordra av kommunikativ planlegging som vektlegg meir open ‘modus’ med variasjon i deltakinga (jf. Forester, 1999, Healey, 1992, Pløger, 1998, Sager, 2013), og frå postmoderne ‘fluid planning’ der den samfunnsmessige kompleksiteten trer fram som overveldande og lite handterbar (jf. Balducci mfl., 2011, Nyseth mfl., 2010, Nyseth, 2011). Det var forventa at ein gjennom strategisk planlegging kunne identifisere overordna utfordringar (gjennom SWOT-analyse) og peike på korleis ein skulle løyse desse utfordringane i kvar enkelt kommune.

Ifølgje Albrechts, Healey og Kunzmann (2003) er drivkreftene bak den strategiske planlegginga i USA og Europa mangfaldige. Ei av drivkreftene har vore dei økonomiske endringane i lokalforvaltninga, saman med reduserte nasjonale og lokale budsjett, som igjen har ført til at ein søkte etter ei felles økonomisk plattform mellom offentleg og privat sektor og NPM, men då på

sektornivå (Albrechts mfl., 2003). Denne situasjonen er i avgrensa grad attkjennande for norske kommunar som i stor grad har vidareført eit tenestesystem i offentleg regi, og i hovudsak gjennom eit felles kommunebudsjett. Men i statlege sektorar i Noreg har mykje av strategitenkinga kome som følgje av eit behov for å finne eigna styringsmodellar for å omstille offentlege sektorar, ikkje minst til eit NPM-inspirert internasjonalt regelverk (Johnsen, 2017, Eadie, 1983).

Mintzberg (1994) skildrar strategisk planlegging som tredelt. (1) Det å tenkje framtidsretta, (2) å integrere avgjersle og (3) å forbetre koordineringsmekanismer. Mintzberg (1994) si skildring av strategisk planlegging passar godt saman med prinsippa som det norske plansystemet er basert på. Men fleire av dei studiane det er vist til i denne gjennomgangen vil framheve andre og meir konkrete kjenneteikn ved strategisk planlegging, slik som handlingsevne, fleksibilitet, inkludering av stakeholders, felles plattform offentleg/privat, utviding av mogleighetsrommet, visjonsutvikling, fokusere på eit fåtal innsatsområde, SWOT-analyse, og å reflektere over handlingar til andre aktørar. Omgrepet kan slik sett verke 'overbelasta' og det kan vere freistande å vende tilbake til Wildavsky (1973) og hevde: «If *strategic* planning is everything, maybe it is nothing».

Sett i forhold til andre teoriar og modellar for planlegging vil eg hevde at strategisk planlegging viser mest likskap med mål-middel-modellen – paradoksalt nok den som i minst grad baserer seg på medverknad frå borgarar og deltidsfolkevalde i styringa. Den strategiske planlegginga skil seg mest frå regelstyrte og inkrementelle planprosessar. I forhold til kommunikative og dei post-moderne planteoriane finst visse felles kjenneteikn, spesielt når det gjeld fleksibilitet og opning mot/refleksjon over omgivnadane.

Ut i frå teorigjennomgangen ser eg eit tydeleg spenningsforhold mellom fagkunnskap og lekfolkstyring i det strategiske konseptet – det er altså få råd frå teoriane kring strategisk planlegging som opnar opp for ei betre forståing av brubygginga mellom fag og folk – slik planstrategibestemminga i den norske pbl. (2008) føreset.

Gjennom dette kapittelet har eg vist at den norske versjonen av strategisk planlegging, inkludert kommunal planstrategi, har styrt unna ein NMP-inspirert tankegang. Planstrategien handlar om politikk og ikkje forretning/business. Intensjonen bak planstrategien er klar på at det er kommunestyret og dei folkevalde som er i førarsetet med ansvar for prosessen og skal vere med å styre innhaldet, ikkje befolkninga/borgarane. Strategisk teori er lite reflektert på dette og

kommunal planstrategi styrer difor unna det kommunikative fokuset på borgarar og medverknad i teori om strategisk planlegging.

Likevel har teori om strategisk planlegging vore med å vise at dette er ei planleggingsform som vert brukt for å motivere folkevalde til å ta grunnleggande retningsavgjersler om kommunesamfunnet si framtid, som kommunal planstrategi har ein direkte referanse til gjennom lovverket. Teorien er fyrst og fremst relevant på grunn av den sterke fokuseringa på å invitere til ein brei dialog om retningsval i kommunen, som er politikken sin kjerne, sjølv om dette i liten grad er løfta fram gjennom teori om strategisk planlegging. Blant anna er det forventa at det er enklare å få politisk engasjement og interesse for planstrategien i kommunar som har greidd å løfte fram strategiske val i planstrategien, som eg blant anna skal sjå nærare på i analysen.

KAPITTEL 5

POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

I dette kapittelet er utgangspunktet ei oppfatning om at folkevalde og administrativt tilsette si rolle i planstrategiarbeidet i casekommunane, saman med politisk og planadministrativ kultur, har betydning for planstrategiprosessen og planstrategidokumentet. Når kommunar skal utarbeide ein lovpålagt planstrategi, kan ein ut i frå det kulturelle perspektivet rekne med at særtrekk ved politisk kultur påverkar planstrategiprosessen. For å forklare variasjon i folkevald interesse og engasjement i planstrategiprosessen vil kulturperspektivet kunne vere ein nyttig analysereiskap. Eg har blant anna sett nærare på om trekk ved den politiske og planadministrative kulturen kan vere med å forklare (fråvær av) planengasjement blant lokale folkevalde.

Kommunane er i dag underlagde eit felles tverrsektorielt plansystem og lokale politiske prosessar som vert regulert av pbl. (2008), mens storparten av ressursane er bundne av lovpålagde oppgåver («sektorverksemd»). Men trass i denne standardiseringa kan vi hevde at når det gjeld styringsmåtar, så har kvar enkelt kommune i Noreg utvikla sine særeigne politiske og administrative kulturar. Desse kulturane er underbygde av normer og verdier i lokalsamfunna som fortel korleis ueinigheit, politiske interesser og skiljelinjer skal handterast (Willumsen, 2015). Dermed vil kvart enkelt individ i kommunane, både folkevalde og administrativt tilsette, operere under bestemte strukturelle og kulturelle avgrensingar (Martinussen, 1984). Ifølgje Martinussen (1984) er det vanleg å seie at eitt menneske si handling er styrt av to sett hovudfaktorar. Den fyrste kallast umiddelbare handlingsvilkår og er eit resultat av samspelet mellom individets eigenskapar og ferdigheiter og kva for motiv, preferansar og oppfatningar ein har. Det andre settet kallar Martinussen (1984) for rammevilkår. Dette er dei vilkåra som formar handlingssituasjonane og verkar inn på samfunnsborgarane sine eigenskapar og motivasjon. Desse vilkåra deler Martinussen (1984) vidare inn i to grupper: strukturelle føringar og kulturelle sporar. Til dømes kan ei strukturell føring som pbl.-regelverket vere med å forme innhaldet i den politiske debatten. Kulturelle sporar handlar om lokalsamfunnskultur, kvardagslege normer og tankestrøymingar som dominerer lokalt, og som kan både fremje og hemme politisk aktivitet og engasjement. Det er ikkje mange tiår sidan at det i mange kommunar vart rynka på nasen av at kvinner hadde vorte meir politisk aktive. Dette er eit glimrande eksempel på korleis kulturelle rammevilkår er med å bestemme om

enkeltpersonar deltek i politikken eller ikkje. Martinussen (1984) påpeikar vidare at det har vist seg at dei kulturelle rammevilkåra spelar ei viktig rolle for den politiske deltakinga.

Mange av planavgjerslene som vert gjort av dei folkevalde kan vere vanskelege å forstå. Nokre gonger kan til dømes ein fartsdump verte diskutert i fleire dagar, til og med i møte etter møte over fleire månadar. Samtidig kan overordna kommunale planforslag verte vedtekne utan debatt eller større interesse blant dei folkevalde. Martinussen (1973) har i alle høve brukt tre substantiv for å karakterisere politiske prosessar i Noreg: «Avstand, apati og avmakt». Når Martinussen (1973) generaliserer på dette viset, forsvinn imidlertid den kulturelle dimensjonen. Sjølv om «avstand, apati og avmakt» vil førekome i alle kommunar, er graden av politisk framandgjerung klart varierende. Den avstanden folk opplever til folkevalde i ein større bykommune, er ikkje særleg problematisk i ein småkommune. Eg har i denne avhandlinga valt å bruke kulturomgrepet for betre å forstå grad av politisk engasjement og korleis politiske avgjersle vert tekne i planstrategiprosessen.

Problemstillinga mi tek blant anna føre seg forholdet mellom dei faglærde planleggjarane og dei folkevalde i lokaldemokratiet. Eg ynskjer å bruke dei ulike dimensjonane som ligg i det politisk kulturomgrepet for å sjå korleis dette forholdet utspelar seg i casekommunane. Det er ikkje korleis den politiske og administrative kulturen har oppstått og utvikla seg eg ynskjer å sjå nærare på. Eg skal vise om og korleis politisk og administrativ kultur kan slå ut når det gjeld engasjement og interesse for strategiarbeidet.

For å forstå både politisk og administrativ kultur betre ynskjer eg å starte med ein kort introduksjon av sjølve kulturomgrepet.

5.1 MOT EIT POLITISK KULTUROMGREP

Kultur er eit omgrep eg fyrst kvitte meg for å bruke då eg skulle belyse og kome nærare eit svar på problemstillinga mi. Kultur var enkelt og greitt eit omgrep eg ikkje følte meg på bøljelengde med, ettersom det i lang tid har vore utfordrande å finne fram til ein presis definisjon av omgrepet (Alvesson, 2002, Bang, 1998, Bang, 2013, Bergström, 2002, Jamil, 2014).

Kultur er ifølgje Alvesson (2002:11) «like viktig og kompleks som den er vanskelig å forstå og å «bruke» på meningsfylt vis». Nokon forbind kultur med ansvarsområda til ein kommunal kultursjef; teater, musikk, museum og kunst. Dette er kunstnariske eller ekspressive aktivitetar og Schiefloe (2019:127) meiner at kulturomgrepet har både fleire betydingar samt eit diffust

innhald. Schiefloe (2019) forklarar at i «samfunnskultur» tek ein utgangspunkt i sentrale trekk ved livsform, veremåte, språk og tradisjonar. Kultur brukt for å beskrive sentrale og vedvarande trekk ved eit samfunn kan ifølgje Schiefloe (2019) verte definert på ulike måtar. Antropologen Edward Burnett Tylor står for ein av dei klassiske definisjonane av kultur og definerte omgrepet allereie i 1871 som ein «sammensatt helhet, som omfatter viten, tro, kunst, rett, moral, skikker og alle andre ferdigheter og vaner som mennesket erverver som medlem av samfunnet» (Collin 1987:11 i Schiefloe, 2019:128). Klausen (1992:27) sin definisjon av kulturomgrepet byggjer på Tylor sin 150 år gamle definisjon og definerer kultur som «de ideer, verdier, regler, normer, koder og symboler som et menneske overtar fra den foregående generasjon, og som man forsøker å bringe videre – oftest noe forandret – til neste generasjon». Ifølgje Klausen (1992) handlar kultur om alt vi lærer om rett og gale, stygt og pent, nyttig og unyttig, om dagleg åtferd og meininga med livet. Fried (2011:318) presenterer ein betydeleg kortare definisjon der han definerer kultur som «the bundle of behaviours, values, attitudes and identifying myths and memories of a society». Thompson mfl. (1990) har teke det enda eit steg vidare og definerer kultur som «a way of life». I mi avhandling skal eg bruke kultur som omgrep der det kan vere snakk om kollektive tradisjonar, tankesett, system eller grunnleggjande meiningar som styrer handlingane til folk i bestemte retningar (Alvesson og Sveningsson, 2008). Eg har vist til eit fåtal av dei mange forklaringane og definisjonane som eksisterer i litteraturen. Til felles har nesten alle definisjonane at ein ser på kultur som eit kollektivt fenomen som delast av menneske som lever eller levde i dei same sosiale omgivnadane (Jamil, 2014:178). «Omgivnadar» kan vere eit samfunn, men også ei meir avgrensa eining (Bergström, 2002).

Kulturperspektivet har fått ei aukande betydning for korleis ein tolkar og forstår kommunane sitt verke og utvikling (Jamil, 2014:177). Almond mfl. (2008) meiner at ein må byrje med å sjå på offentlege haldningar retta mot politikk og folket si rolle i det politiske systemet for å forstå politiske trendar i eit land. Det er dette Almond mfl. (2008) beskriv som politisk kultur. Politisk kultur kan nesten forklarast akkurat som kultur, ein «bundle of behaviours, values, attitudes», men i tillegg beskriv ein politisk kultur korleis «members of a society relate to their political system and leaders, and vice versa» (Fried, 2011:318).

Politisk kultur er meir enn berre korleis medlemmar av eit samfunn stillar seg til det politiske systemet og vice versa. Det er blant anna normene og verdiane som styrer handlemåten til dei folkevalde. Eg ynskjer å bruke dimensjonane som ligg i kulturomgrepet for å sjå nærare på forholdet mellom dei som forvaltar plankompetanse og dei folkevalde. Kan kultur forklare graden av politisk interesse rundt ulike plansaker? Har administrasjonen ein kultur for å

‘overstyre’? Kvifor er nokre kommunestyre prega av korte møte og/eller einstemmige vedtak, medan ein kan sjå timelange kranglar om småsaker i andre kommunar?

I neste avsnitt skal eg fyrst sjå på dei ulike aspekta/dimensjonane ved politisk kultur og drøfte kvifor og korleis desse kan påverke politisk interesse og engasjement for overordna kommunal planlegging. Deretter går eg vidare over på den administrative kulturen og ser på korleis kulturen i administrasjonen i kommunane kan vere med på å stimulere til, eller leggje hindringar for, lokalt politisk planengasjement.

5.2 «A WAY OF LIFE»: POLITISK KULTUR I KOMMUNANE

Korleis kan politisk kultur vere ein forklarande faktor bak varierende politisk (folkevald) interesse og engasjement i prosessen rundt kommunal planstrategi?

Politisk kultur er eit konsept som skriv seg i frå statsvitskapen og har utvikla seg i frå den behavioristiske tilnærminga i 1950-åra, frå studiar av faktisk (politisk) åtferd (Ellis og Thompson, 1997, Selle, 1986, Pye, 1965). Sjølv om konseptet politisk kultur allereie var teke i bruk før fyrste verdskrigen vart det i moderne statsvitskap fyrste gongen nytta i statsvitaren Gabriel Abraham Almond sin sentrale artikkel «Comparative Political Systems» frå 1956. Perspektivet vart vidare utvikla i ein studie utført av Almond saman med statsvitar Sidney Verba i 1963, «the Civic Culture» (omtala i Beyme, 2013, Martinussen, 1984, Martinussen, 1973, Selle, 1986, Selle og Berntzen, 1991, Almond og Verba, 1989). På dette tidspunktet var det meininga at konseptet politisk kultur skulle komplimentere den einsidige institusjonelle tilnærminga, fokuset på formelle strukturar, som rådde fram til 1960-åra. Omgrepet fekk ein sentral plass i moderniserings- og mobiliseringsteori, som hadde si glanstid på slutten av 1950-åra og byrjinga av 1960-åra. Sjølv om Almond og Verba var med på å bringe kulturkonseptet inn i statsvitskapen, var dei blant anna bekymra for å ta med seg den tvitydigheita som konseptet ofte vart forbunde med. Difor påpeika Almond og Verba (1989:13) tydeleg at dei brukte ein av mange forklaringar av kulturkonseptet: forklart som «psychological orientation toward social objects».

Når Almond og Verba (1989) brukar konseptet politisk kultur siktar dei til politiske system som har internalisert erkjenningar, følelsar og vurderingar i folket. Peters (1995) forklarar dette ved at samfunnsborgarar ikkje tolkar oppførselen til myndigheitene og offentleg tilsette i eit vakuum. Lokalsamfunnet har utstyrt desse samfunnsborgarane med eigenskapar som gjer at dei greier å sjå kva som utgjer ei god regjering og ein «passande» administrasjon. Dette mentale

biletet som gjer at ein greier å sjå kva som gjer ei regjering god eller ikkje, er sett saman av kognitive og evaluerande eigenskapar som er relativt vanlege blant innbyggjarar i eit samfunn (Peters, 1995). Peters (1995:45) argumenterer for at desse psykologiske orienteringane og mentale bileta utgjer den politisk kulturen i eit samfunn.

I studien sin frå 1963 samanliknar Almond og Verba den politiske kulturen i fem ulike land – Italia, Mexico, Tyskland, Storbritannia og USA. Dei konkluderer med at politisk kultur er hovudelementet som koplar individuelle haldningar saman med den samla politiske strukturen. I oppfølging til verket frå 1963 diskuterer Almond og Verba i «the Civic Culture» i 1989 at utfordringa til den veksande verdskulturen er av politisk karakter. Dei ser at rundt om i heile verda beveger organisasjonar seg i ei retning av teknologi og rasjonalitet, medan retninga av politisk endring er meir uklar (Almond og Verba, 1989). Studien deira frå 1963 har seinare vorte kritisert av mange vestlege forskarar for å mangle dimensjonen angående utviklinga av ulike politiske system. Samfunnsvitaren Brian Berry stikk seg ut med sin kritikk av «the Civic Culture», der han i sitt arbeid frå 1970 argumenterer for «at forholdet mellom struktur og kultur ikkje er avklart verken teoretisk eller empirisk» (Selle, 1986, Selle og Berntzen, 1991:43, Sheaffer og Shenhav, 2012). Kort forklart dreier dette seg om å forklare korleis forskjellar vert mindre, at vi får ein ‘global’, ‘moderne’ kultur – eller om forskjellar varar ved.

Berre nokre år etter at Almond og Verba gir ut «The Civic Culture», gir statsvitar Lucian Pye ut ei bok om politisk kultur saman med Verba. I introduksjonskapittelet i denne boka antek Pye (1965) at politikk er med å definere oppdeling/inndeling. Med dette meiner han at politikk viser menneske på både sitt beste og sitt verste på ei og same tid. Blandinga av følelsane og tankegangane som aktiverer politikk er ei konstant blanding av daglegdagse ingrediensar som prestisje, stoltheit, lojalitet, hat, aggresjon, plikt, samvit, materialisme, sjølvinteresse og søken etter sikkerheit (Pye, 1965). Ein kan den dag i dag framleis finne politikk som er basert på visjon og ambisjon, og på same tid politikk basert på desperasjon og håpløyse. Poenget med å bruke politisk kultur som konsept, er at slike ingrediensar ikkje må verte forstått som variasjon ved individ, men ved kollektive einingar (samfunn, organisasjonar). Pye (1965) utfordrar lesaren til å tenkje nærare gjennom korleis ein kan klassifisere og forske på eit fenomen som inneheld så mange ulike delar av menneskeleg erfaring.

I kvart einaste fungerande politiske system finn ein politikk som er personleg farga, men som likevel gir mening til styreform og administrasjon og relevans til dei individuelle handlingane. Konseptet politisk kultur antyd at tradisjonane i eit samfunn, haldningane i offentlege institusjonar, og stilen og styringsforma til leiarane i eit samfunn ikkje berre er eit tilfeldig

produkt av historiske erfaringar, men er delar av ein meir meningsfull heilskap og danner eit tydeleg nett av relasjonar (Pye, 1965:7). Politisk kultur skal ifølgje Pye (1965) hjelpe enkeltpersonar ved å gi dei retningslinjer for effektiv politisk oppførsel, og i tillegg bidra til å sikre samanheng i handlingane til institusjonar og organisasjonar (Pye, 1965).

Selle og Berntzen ynskte i 1991 å skape ein tilnæringsmåte som utvikla politisk kultur til eit fleirdimensjonalt og dynamisk omgrep. Det politiske kulturomgrepet skulle knyte saman struktur og handling, men ikkje vere «ei direkte avspesling av struktur eller utelukkande aggregat av menneskeleg handling» (Selle og Berntzen, 1991:15). Selle og Berntzen (1991) argumenterte for at ein må bruke kultur, dvs. kjenne føresetnadane, for å kunne forklare kva som går føre seg i ein kommune. «Ein kan ikkje forklara utan samstundes å forstå» (Selle og Berntzen, 1991:15). I eit forsøk på å forklare og avdekke utfordringane i planlegging og folkevald-forholdet ynskjer eg å forstå og forklare kulturen i fem ulike casekommunar. Selle og Berntzen (1991) meiner at kvar kultur i ulike norske kommuneinstitusjonar er konsekvensen av (eller heller: kontinuiteten i) åtferda til både folkevalde og administrativt tilsette, og er ein sentral del av årsaka til handlingar som til dømes politiske avgjersler. Vidare påpeikar dei at kultur er heilt avgjerande for korleis ein oppfattar omverda. Eg ynskjer å bruke omgrepet politisk kultur for å klargjere problemstillinga mi og analysere førebuing og vedtak av planstrategi. For å forstå og forklare kvifor det som skjer, skjer i ein kommune, er det ikkje tilstrekkeleg å skaffe innsikt i korleis avgjerslene er relaterte til måten kommunen er organisert på, eller kven som har fleirtalet. Ser eg berre på organisasjonen kan eg ende opp å skjerme meg sjølv mot omgivnadane og lokalsamfunnet. Difor ynskjer eg å bruke både det politiske kulturomgrepet og administrativ kultur (samt organisasjonskultur)-omgrepet for få ei tilnærming som kan hjelpe meg å finne svar på kvifor folk og kommunar gjer som dei gjer.

Ifølgje Willumsen (2015) er eit av dei viktigaste aspekta ved politisk kultur forståinga av kva som er demokratisk å gjere. På Urix i januar 2019 uttalte Sverdrup, statsvitar og direktør på Norsk utanrikspolitisk institutt (NUPI), at det er eit «nederlag for demokratiet at ein ikkje klarar å samle seg om å finne løysingar på nokre store vanskelege saker. Demokrati og politikk handlar om å finne kompromiss» (Sverdrup, 2019). Korleis dei folkevalde greier å finne ei løysing og kompromiss på ulike politiske saker er med å vise kva for ein type politisk kultur og politisk system kommunen har – om politiske saker vert løyste fort og smertefritt betyr det at kommunen har ein konsensus-søkande kultur? Men må det bety at ein kommune med avstemmingar og tydelege motsetningar mellom posisjon og opposisjon er eit «nederlag for demokratiet?» Eller

er det slik at ein politisk kultur (konsensus) er «overlegen» ein annan (konkurrans/konflikt)? Mange ser ut til å meine det, anten eksplisitt, eller som Sverdrup, her, implisitt.

Willumsen definerer politisk kultur som: «overbevisninger, normer og verdier som definerer en situasjon hvor politisk handling finner sted» (Willumsen, 2015:3). Politisk kultur handlar om det uformelle arbeidet ved politikk og om uskrivne reglar for kva som er akseptabelt på den lokalpolitiske arenaen. Desse uskrivne reglane vert vidareført internt i kommunen gjennom sosialisering. Til dømes frå ein «generasjon» folkevalde til neste. Rundt 50 prosent er nye i eit kommunestyre etter kvart kommuneval, og normalt vil dei raskt tilpasse seg kulturen som dei attvalde står for. I alle kommunestyre finst det felles skriftlege reglar og eit strengt lovverk på korleis saker skal verte gjennomført og vedtekne, men også uskrivne reglar for kva ein skal meine og korleis ein kan snakke, oppføre seg og til og med kle seg i den enkelte individuelle kommunen. Mange bitre stridar i kommunane har ikkje alltid utgangspunkt i ei politisk sak, men kan dreie seg om at uskrivne reglar er brotne. Typisk vil ein eller fleire nykomarar måtte bryne seg på ein allereie eksisterande og godt innarbeidd politisk kultur. Dei som ikkje finn seg til rette med kulturen, vil typisk trekkje seg etter ein periode. Dette er ein viktig mekanisme for å forklare korleis kulturtrekk vert ført vidare. Utfordrarane vert borte.

Kommunar der folkevalde kjem fram til løysingar i fellesskap er med å vise ein konsensusprega lokal politisk kultur. Politisk kultur handlar nettopp om kva måte ein tek avgjerder på eller finn løysingar på, i både små og store saker. I nokre kommunar oppstår det konflikt nærast rundt kvar enkelt sak, særleg der fleire folkevalde er valde inn på grunnlag av kampen for ei enkelt sak. Her kan vi tale om ein agonistisk (konkurransprega) eller ein antagonistisk (uforsønleg) kultur. I andre kommunar kan ein streve mot ein konsensuskultur, anten med vedtak som følgjer opp administrative tilrådingar, eller ved at vedtaka er i samsvar med ein utprega lokalsamfunnsbasert kultur der politikken har vorte forma av lokalsamfunnet sine verdier. Slik sett kan konsensus ha vidt forskjellige årsaker.

Det har vore gjort fleire forsøk på å klassifisere politisk kultur. I 1960-åra utvikla Pye (1965) fire dimensjonar for å utforske politisk kultur/political input. Dei fire dimensjonane til Pye (1965) tek utgangspunkt i at politikk er basert på ei fundamental tru om at det skal vere mogleg å stole på og arbeide saman med andre menneske, og evne til samarbeid om felles løysingar. Dette krev 1) tiltru og mistillit. Korleis eit samfunn handterer forholdet til 2) hierarki og likskap har vist seg å spele ei stor rolle i korleis samfunnet utviklar seg. Pye sin tredje dimensjon ved politisk kultur handlar om 2) fridom og tvang. Den siste dimensjonen handlar om 4) lojalitet og plikt (Pye, 1965:22). Pye sine dimensjonar er lite atkjennande når ein studerer kommunestyret

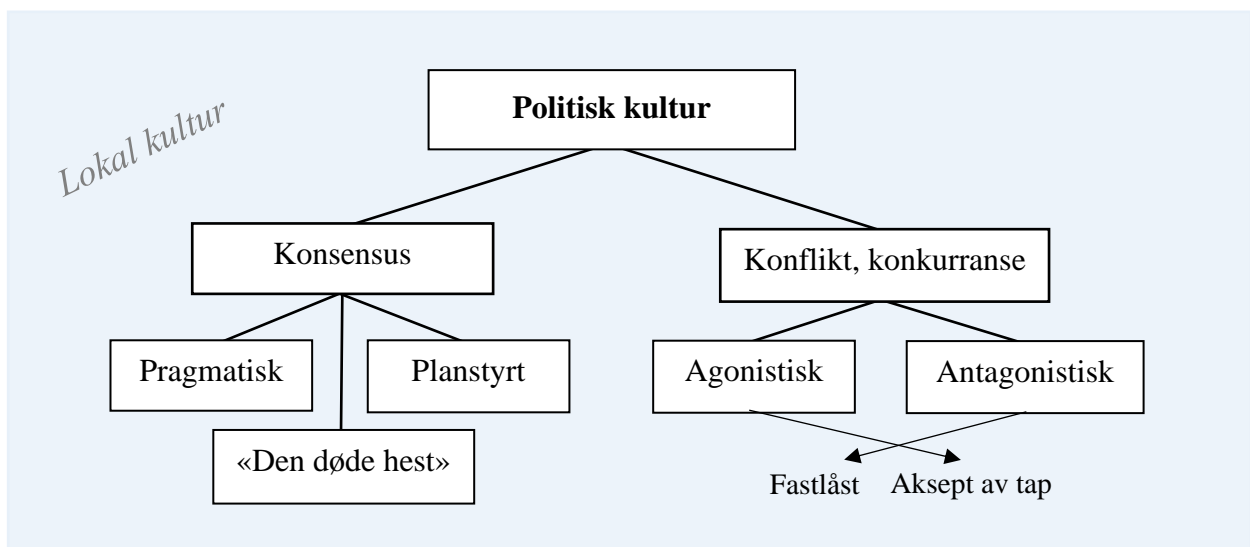
og kommuneadministrasjonar, og meir tenlege når ein ser på korleis enkeltpersonar identifiserer seg med familien eller småsamfunnet eller med nasjonen som heilskap.

I tillegg til Pye har Almond mfl. (2008:48) gjort eit grundig arbeid i å kartleggje politisk kultur. Dei beskriv politisk kultur som konsensus-prega eller konfliktfylt. I nokre samfunn er befolkninga generelt einige rundt politiske normer og avgjersler og forventingane til politikken. Medan i andre samfunn, grunna ulik historisk bakgrunn, vilkår og identitet, kan befolkninga vere tydeleg splitta. Befolkninga kan vere splitta både når det kjem tankar rundt legitimiteten til dei som styrer og/eller korleis ein skal løyse større utfordringar. Almond og Verba (1989 og 1965), Pye og Verba (1965) og Almond mfl. (2008) beskriv og forskar på politisk kultur på nasjonalt nivå. I mi forskning tek eg det eitt nivå ned og ser på politisk kultur på kommunalt og lokalt nivå i Noreg.

Eg har i tillegg laga ein eigen oppsummeringsfigur/modell ved å bruke ulike dimensjonar frå det politiske kulturomgrepet for å forklare omgrepet og for å forstå politisk kultur betre i norske kommunar. Politisk kultur er ein potensielt viktig variabel for å forklare variasjon når det gjeld dei folkevalde si interesse og engasjement i planstrategiprosessen.

Som Almond mfl. (2008) vel eg konsensus/konflikt som utgangspunkt, men i modellen legg eg vekt på å vise at både konsensus og konflikt kan ha svært ulike «versjonar» som det er avgjerande å framheve. Desse ulike versjonane skal eg presentere under 5.2.1 og 5.2.2.

Figur 3: Modell av viktige dimensjonar i det politiske kulturomgrepet.



Sjølv om politisk kultur kan vere med å vise dei allmenne karakteristikkane/kjenneteikna ved samfunnsliv i eit land, vil verdiar og tankesett variere kraftig. Modellen eg har presentert over ynskjer eg å bruke for å bidra med å forklare ulike og viktige dimensjonar ved politiske kulturar i casekommunane.

5.2.1 Konsensus-kommunane

«Consensus is something you have if you cannot have agreement»

(Forbes Burnham).

Det er eit nært samband mellom gjensidig forståing og konsensus. Konsensus oppstår når aktørar godtek gyldigheitskrav ut i frå same grunnar, medan ei forståing gjeld ifølgje Eriksen og Weigård (1999: 61) når ein aktør kan sjå at ein annan ut frå sine spesielle preferansar under gitte omstende kan ha gode grunnar for å handle på ein spesiell måte, utan at den aktøren ut frå eigne preferansar ynskjer å gjere desse grunnane til sine. Konsensustankegangen kviler på djupe demokratiske røter, og Jürgen Habermas har hatt stor innverknad på demokratiforskinga gjennom blant anna sitt omgrep om ‘kommunikativ rasjonalitet’, med ideen om at ‘det beste argument’ vil oppnå tilslutning blant deltakarane (både borgarane og dei folkevalde) (Eriksen og Weigård, 1999). Habermas beskriv forskjellen på konsens og konsensus slik:

“The consensus (Konsens) issuing from a successful search for collective self-understanding neither expresses a merely negotiated agreement (Vereinbarung), as in compromises, nor is it a rationally motivated consensus (Einverständnis), like the consensus on facts or questions of justice. It expresses two things at once: self-reflection and resolve on a form of life”

(Habermas, 1996:182)

Statsvitaren Saxi (2018) beskriv dei politiske kulturane i nordiske land som generelt konsensusprega. Med dette meiner han at borgarar og politikarar vurderer deling av politisk makt som positivt (Saxi, 2018:16). Eit døme er eit kommunestyre eller bystyre der også opposisjonen er med i politikkkutforminga. Ein konsensusprega politikk gir ikkje eit fleirtal automatisk rett til å gjennomføre sin politikk. Ifølgje Saxi (2018) vil dei fleste norske borgarar og politikarar meine at mindretalet i ein kommune skal høyrast og takast omsyn til i politikken, noko som inneber at ein har ein konsensuspolitikk. Vidare viser Saxi at sjølv om konsensuspolitikk ofte inneber uklar politikkkutforming, omfattande forhandlingar og utstrekte hestehandlar, så kan ein sjå at effektane av konsensuspolitikk er gode. Statsvitaren Arend Lijphart har tidlegare gjort fleire studiar angående effektane av konsensuspolitikk og konkluderer klart og tydeleg i favør av konsensuspolitikken framfor konfliktpolitisk kultur.

Lijphart (1999 i Saxi, 2018) er heilt klar på at konsensuspolitikk er ein suksessfaktor ikkje berre i norske kommunar, men også internasjonalt.

Konsensusomgrepet i avhandlingsarbeidet mitt er eit uttrykk for samsvar i meiningar og haldningar som rår mellom folk innan eit avgrensa fagområde, og som kan gi rom for ei viss, men ikkje radikal ueinighet, i tråd med det Habermas karakteriserer som ein sjølvrefleksjon og semje kring ei livsform – i vårt tilfelle kommunesamfunnet.

Konsensusprega kommunar kan vere svært ulike. Ein kan i nokre kommunar finne ein planstyrt kultur (sjå Sortland-case i Jenssen, 1995, Jenssen, 2008) der folkevalde i stor grad er einige seg i mellom, ut frå at dei har stor tillit til administrasjonen.

Ein annan kommune kan vere prega av ein pragmatisk kultur der fleire av dei politiske forhandlingane baserer seg på vinn-vinn forhandlingar. Partane i ein slik vinn-vinn situasjon utnyttar moglegheita for å skape ei felles forteneste (Schei, 2002). Her ynskjer eg å bruke Schei sine tre hovudkjelder til vinn-vinn situasjonar for betre å forstå politiske vedtak i ein pragmatisk politisk kultur i norske kommunar. Dei tre hovudkjeldene til ein vinn-vinn situasjon er 1) å tilføre ressursar, 2) byte saker og 3) løyse underliggende interesser (Priott og Carnevale 1993 i Schei, 2002). Schei forklarar at å tilføre ressursar kanskje er den enklaste måten å skape ein vinn-vinn situasjon på, men ofte kan det vere ei dårleg løysing for organisasjonen, kommunen i dette tilfellet, på lang sikt og som heilskap. Her brukar Schei eit eksempel der to avdelingsleiarar går saman i budsjettforhandlingane for å prøve å få fleire ressursar til sine avdelingar i frå høgare leing. Desse avdelingsleiarane kan ende opp med å få tilført ressursar som kunne vore nytta klokare på andre plassar i kommuneorganisasjonen. Det kan sjå ut som ein vinn-vinn situasjon for avdelingsleiarane, men ei dårleg løysing for kommunen som heilskap. Ei anna kjelde til ein vinn-vinn-situasjon er byting av saker. Her gir til dømes dei folkevalde i frå seg saker som er mindre viktige, mot å få vinne saker som er meir viktige (Schei, 2002). Tredje kjelde til vinn-vinn-situasjonar beskriv Schei (2002) som underliggende interesser. Dette betyr at dei folkevalde går bak sin posisjon og finn andre og kreative løysingar som skal ivareta bakanforliggende ynske og felles interesser. Schei illustrerer dette ved å bruke eksempelet om dei to søstrene som kranglar om ein appelsin. «Resultatet ble nærliggende nok at de delte appelsinen og fikk en halvpart hver. Den ene søsteren brukte sin halvdel til å presse juice og kastet resten, mens den andre søsteren brukte appelsinskallet i en kake og kastet resten» (Schei, 2002:2). Hadde fokuset vore på underliggende interesser, ville dei kunne fått meir av det dei ynskte seg begge to. Den pragmatiske kulturen har oppslutning om kortsiktige løysingar som gjer at den blant anna skil seg tydeleg frå ein plan-kultur i ein kommune.

Det tredje alternativet i ein konsensusprega kultur er ein tilstand eg beskriv som «den døde hest». Denne tilstanden (omgrepet) er inspirert av ordtak «å bere havre til ein død hest». Dette er eit ordtak som handlar om å få politikarane med, gjennom å 'føre' dei med avgjersleførebuande saksframlegg, men 'hesten' (dei folkevalde) responderer ikkje, og eg meiner difor at «den døde hest» er beskrivande for denne kulturen. «Den døde hest»-situasjonen kan blant anna oppstå når det er fråvær av debatt og interesse i politiske saker og vedtak. Manglande engasjement for planarbeid hjå dei folkevalde kan over tid «smitte» over på administrativt tilsette slik at det i plansamheng utviklar seg ein administrativ kultur der ein stadig vil vere på etterskot med planarbeid. «Den døde hest»- tilstanden kan føre til press på kommunane frå regionale og statlege myndigheiter om å motivere og informere dei folkevalde på betre måtar, og sørge for tilgang til planfaglege ressursar som kan utarbeide og fokusere på lovpålagde planoppgåver.

Eg har utarbeidd ein hypotese der eg går ut i frå at kommunar med pragmatisk og konsensusprega politisk kultur har større sjanse for å lukkast med planstrategiarbeidet enn i konfliktfylte kulturar. Dette baserer eg på at planstrategiarbeidet skal vere eit politisk arbeid der kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling skal drøftast av dei folkevalde, og i ein kommune der dei folkevalde arbeider i konsensusprega politisk kultur går eg ut i frå at det vil vere lettare å kople på dei folkevalde. Gjennom det empiriske analysearbeidet skal eg forsøke å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen.

5.2.2 Konfliktkulturar

«Det har gått politikk i saka» (Offerdal, 1992:93).

Offerdal (1992) oppfattar politikk som bestemte måtar å løyse konfliktar på. Dette står antakeleg i motsetnad til kva mange oppfattar som kjenneteikn ved politikken. Mange vil nok meine at politikk ikkje løyser konfliktar, men skapar konfliktar. Det er nettopp denne oppfatninga som har skapt utsegna «det har gått politikk i saka» (Offerdal, 1992).

Offerdal uttalar at konfliktar er grunnlaget for politikken, og argumenterer for at politikk er bestemte måtar å løyse konfliktar på, og at utan konflikt hadde vi ikkje hatt behov for verken politikk eller politikarar (Offerdal, 1992, Saxi, 2008). Om alle hadde vore einige om kvar badelandet skal liggje, kvar den nye vegtraseen skal gå eller om ein skal satse på barn og unge eller prioritere eldreomsorg, ville det ikkje vore nødvendig å ha ein mekanisme som samordnar dei ulike synspunkta. Hadde alle vore einige hadde ein med andre ord ikkje hatt bruk for

politikken. Offerdal (1992) påpeikar at det finst ingen teknisk kunnskap som kan brukast for å fjerne alle desse konfliktane. Sjølv om desse konfliktane høyrer heime i politikken finst det politisk kunnskap som kan brukast for å halde dei under kontroll. Offerdal (1992) meiner at det difor ikkje er politikarane og politikken som skapar konfliktane, men at dei er eit resultat av motsetnadar mellom ulike samfunnsgrupper.

Offerdal (1992:93) si utsegn «konflikt er grunnlaget for politikken» fører meg vidare til den politiske teoretikaren Chantal Mouffe sitt perspektiv på politikk og antagonisme. Mouffe sitt perspektiv kan sjåast som ein reaksjon mot Habermas sin konsensusstankegang/kommunikativ rasjonalitet.

I likskap med Offerdal, meiner Mouffe (2005, 2015) at den universelle rasjonelle konsensusen har villeia demokratitenkinga. Ho utfordrar blant anna den «postpolitiske» visjonen om at «takket være globaliseringen av det liberale demokratiet kan vi forvente en kosmopolitisk framtid som bringer fred, velstand og menneskerettigheter over hele verden» (Mouffe, 2015:7). Mouffe påstår at denne visjonen er grunnleggjande feilslått og at den i staden for å bidra til ei «demokratisering av demokratiet» faktisk gir opphav til mange av utfordringane som demokratiske institusjonar står overfor i dag. Vidare påpeikar Mouffe (2015: 8) at omgrep som «konfliktfritt demokrati» er basert på ein «antipolitisk visjon som nekter å anerkjenne den antagonistiske dimensjonen som konstituerer ‘det politiske’». Mouffe hevdar at trua på moglegheita for ei rasjonell einigheit har bringa demokratisk tankegang på feil spor. Akkurat som Offerdal (1992), hevdar Mouffe at institusjonar er avhengige av motstridande interesser og verdiar, og meiner demokratiske teoretikarar og politikarar må arbeide for å institusjonere ein levande «agonistisk» sfære. Denne sfæren, til dømes norske kommunar, bør vere prega av strid der ulike politiske prosjekt konfronterer kvarandre. Ifølgje Mouffe (2015) er konflikt ein nødvendig føresetnad for effektivt å kunne praktisere demokratiet. Mouffe sin teori om demokratiet er forankra i ein post-strukturalistisk tradisjon der argumentet om at konflikt alltid vil vere ein del av samfunnet står sterkt.

Mouffe er overtydd om at demokratiet si framtid står på spel i ein diskusjon om kva som vesentleg kjenneteiknar ‘det politiske’. Difor ligg den viktigaste delen av Mouffe sin argumentasjon i distinksjonen ho har laga mellom å skilje ‘det politiske’ og ‘politikk’ (Mouffe, 1993, Mouffe, 2005, Mouffe, 2015, Mouffe, 2016). Ved å skilje ‘det politiske’ og ‘politikk’ ynskjer Mouffe å opne nye moglegheiter for refleksjon rundt demokratiet. Mouffe presenterer fellestrekk som gir ei viss orientering for kva desse to omgrepa betyr. Med ‘det politiske’ meiner ho dimensjonen av antagonisme som ho hevdar konstituerer samfunnet. Medan ‘politikk’ er eit

sett av praksisar og institusjonar som sørgjer for at det opprettast orden slik at menneske kan eksistere saman innanfor ein kontekst av konflikhtar som vert skapt av det politiske (Mouffe, 2015).

Mouffe (2015) viser blant anna korleis den rasjonalistiske tilnærminga som har dominert innan demokratisk teori er med å hindre at det vert stilt spørsmål som kan vere avgjerande for demokratisk politikk. Dette er grunnen til at ho meiner det er viktig å finne ei alternativ tilnærming som kan gjere det enklare å møte utfordringane som demokratisk politikk møter. Mouffe meiner at det særleg ved det moderne demokratiet er at det anerkjenner og legitimerer konflikhtar. Dette er grunnen til at agonistisk konfrontasjon langt i frå set demokratiet på spel, men ifølgje Mouffe (2015:37) er demokratiet sin eksistensføresetnad. Ho argumenterer for at eit velfungerande demokrati krev samanstøyt mellom legitime, demokratiske politiske posisjonar.

Inspirert av Mouffe (1993, 2005, 2015) har eg delt konfliktfylt politisk kultur i kommunane inn i to: antagonistisk og agonistisk. For å skilje desse kan antagonisme verte beskrive som «relasjon mellom fiendar» og agonisme som «relasjon mellom motstandarar». I mi avhandling brukar eg desse to omgrepa for å skilje mellom to former for konfliktbasert konsensuskultur i kommunane. Antagonistisk kultur brukar eg for å skildre ein meir fiendtleg kultur enn agonistisk kultur.

Som Mouffe påpeikar er det avgjerande å reflektere over korleis den antagonistiske dimensjonen kan kome til uttrykk på ein måte som ikkje øydelegg den politiske samanslutninga (Mouffe, 2015:62). Ho meiner at det er gjennom å transformere antagonisme til agonisme at ein kan bevare politiske assosiasjonar. Ein bør halde seg unna antagonisme grunna at dette medfører «en kamp hvor motstanderen blir sett på som en eksistensiell fiende som må utslettes» (Mouffe, 2005:20). Mouffe definerer agonisme som ein «oss/dei-relasjon». Ho forklarar at i ein slik relasjon vil ein godta korleis opposisjonen oppfører seg, trass i at ein samtidig godtek at det ikkje finst ei rasjonell løysing på eventuell konflikt.

Konsensusprega politiske kulturar står opp mot konflikt (agonistiske kulturar) og begge er grunnleggande dimensjonar i kulturalysen min. Eg skal ikkje ta stilling til kva som er best, demokratisk, men sjå på om forskjellar av politisk kultur i kommunane har betydning for politisk engasjement og interesse for planstrategiprosessen.

Før eg byrja med datainnsamling til doktorgradsarbeidet mitt utarbeidde eg to hypotesar. Den fyrste som baserer seg på at konsensusprega kommunar er betre rusta til å kople dei folkevalde

på planstrategiarbeidet presenterte eg i førre avsnitt. Ifølgje (Mouffe, 2015) er konflikt ein nødvendig føresetnad for effektivt å kunne praktisere demokratiet. Eg utarbeidde difor ein hypotese som baserte seg på det motsette av den fyrste hypotesen, der eg gjekk ut i frå at agonistisk politisk kultur i casekommunane er betre rusta til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen, då ein slik kultur generer ein meir aktiv politisk debatt, med tydelege alternativ og aktive folkevalde som kjempar for tilslutning til partiet sine prioriteringar.

Som med den fyrste hypotesen ynskjer eg gjennom analysen å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen.

5.3 POLITIKK OG ADMINISTRASJON

«Utan politikken eksisterer ikkje kommunar. Utan politikkarar – ingen kommunar»

(Offerdal, 1992:8)

Eit viktig aspekt ved den politiske kulturen i ein kommune er forholdet mellom folkevalde og administrasjon. Når eg skriv om folkevalde og demokrati i denne avhandlinga snakkar eg hovudsakleg om lokale folkevalde/politikkarar og kommunestyret. Betydinga av politisk og administrativ koordinering fekk fornya oppmerksomd i 1990-åra (Baldersheim, 1993, Bukve, 1995, Terje P. Hagen mfl., 1997). I dag har dei folkevalde ei enorm oppgåve der dei skal løyse eit vidt spekter av problem som gjeld både enkeltpersonar, grupper og institusjonar (Jenssen, 2008). Forholdet mellom dei folkevalde som skiftast ut gjennom politiske val og dei fast tilsette i administrasjonen i ein kommune har oppteke statsvitarar og samfunnsvitarar i over 100 år (Jacobsen, 2006).

I tidsskriftet *Public Administration* vart det i 1948 skrivi eit notat om «administration and politics». I den korte innleiinga om temaet vart det klart og tydeleg uttrykt at utfordringa på denne tida dreidde seg om korleis ein skulle skape ein god offentleg debatt rundt dei administrative offentlege tenestene, og samtidig halde denne diskusjonen vekke i frå det «grumsete vatnet» til politiske kontroversar. I tillegg vart det påpeika at detaljane til den offentlege administrasjonen i 1948 hadde ein tendens til å finne stad i politikken (*Administration and Politics*, 1948). Med dette meinast det at utfordringane administrasjonen på den tida stod overfor ofte vart ståande i skuggen av eit detaljfokus i politikken, som tilsynelatande fekk stor oppmerksomd.

Fenomenet fag og politikk kan sporast tilbake til Max Weber som beskrev korleis «byråkratier kunne utvikles som effektive og lojale apparater for en skiftende ledelse, men også hvordan

byråkratier kunne bli dominerende og føre hele samfunn inn i «rasjonalitetens jernbur» der det ikke var store plasser for «sunt bondevett» eller legmenn»» (Jacobsen, 2006:35). I 1918 beskriv Weber ein politikk som er forma av framveksten av eit moderne byråkrati, spesielt med eit stadig veksande statsapparat, leia av teknisk trena profesjonelle administratorar. Den andre trenden Weber identifiserte, som til ei viss grad var lik den fyrste, var framveksten av ein ny type yrkespolitikarar som ikkje baserte påverknaden sin berre på arva sosial status, men på oppslutning frå sitt politiske parti og stemmeretten til innbyggjarane. Weber sin sympati for monarkiet og individualismen gjorde at han betrakta begge trendar med motvilje og mistillit (Aberbach mfl., 1981). Likevel var Weber overtydd om at ulike historiske tendensar peika i ei retning som ville prege hundreåret av yrkespartipolitikarar og profesjonelle statsbyråkratar. Over 60 år seinare ser Aberbach mfl. (1981) tilbake på Weber sine prognosar for framtidens politikk og konkluderer med at Weber var påfallande presis. Ein kunne sjå at frå 1870 til 1970 skjedde det tallause sosiale og politiske endringar i vestlege land. Med tanke på politikktutforming var det veksten av makt til yrkespolitikarar og offentlege tenestemenn som skilde seg mest ut.

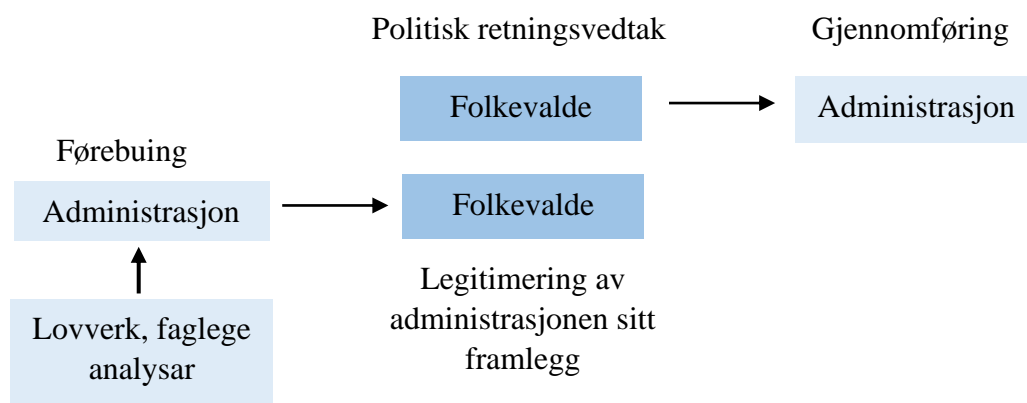
Politikk og politikarar på den eine sida og iverksetjing og læring på den andre er ifølgje Offerdal (1992) vidt ulike fenomen. Både Offerdal (1992) og Dag Ingvar Jacobsen (2006) einast om at politikk ofte er knytt til maktbruk og fastsetjing av mål, og at iverksetjing av tiltak har eit meir teknisk og administrativt preg. Det tekniske og administrative er ofte knytt til analysar av korleis dei måla skal verte gjennomført, og vurderingar i ettertid angående korleis det vart gjort (Offerdal, 1992). Forholdet mellom politikk og administrasjon er konfliktfylt i mange norske kommunar. I 1978 skriv Thuen «politiker og planlegger - en problemfylt relasjon». Han beskriv forholdet mellom politikarar og administrative tilsette som ein problemfull relasjon. Dette er verken ny eller sjokkerande informasjon. Det er heller ikkje eit sjokkerande nyhende at folkevalde og administrativt tilsette er ueinige med kvarandre då dei er underlagde ulike krav og har ulike roller.

I politikken er ofte dei folkevalde ueinige i enkeltsaker og ein kan identifisere både ein agonistisk og antagonistisk kultur i mange kommunar. Jacobsen (2006) hevdar at så lenge det er snakk om enkeltstående saker og same partar ikkje alltid er ueinige, er dette ikkje noko alvorleg demokratisk problem. Utfordringane oppstår når dei folkevalde og administrativt tilsette er gjennomgåande ueinige og har systematiske interesseforskjellar. Ifølgje Dag Ingvar Jacobsen (2006) har enkelte teoriar kring administrasjonens verkemåte anteke dette. I teorien har det vore eit tradisjonelt skilje mellom folkevalde og administrasjon, der administrasjonen

har utdanna ekspertise og folkevalde er lekfolk med sunn fornuft som uttrykkjer folket sin vilje. Den formelle avgjerslemodellen i Noreg forventar at administrativt tilsette, til dømes ein planleggjar, varetek ei nøytral utgreiingsverksemd som dannar grunnlaget for politiske val mellom ulike alternativ (Thuen, 1978). Samspelet og forholdet mellom dei folkevalde og administrasjonen (politikk og forvaltning) er eit viktig aspekt ved demokratiet og den politiske kulturen i ein kommune. I ein kommune kan administrasjonen vere dominerande, medan i ein annan kommune er det dei folkevalde sin kultur som er dominerande. Eg ser på forholdet mellom politikk og administrasjon for å forstå betre variasjonen i politisk kultur i casekommunane.

Ser ein på eit politisk vedtak, er det ofte utarbeidd og førebudd av administrasjonen. Administrativt tilsette sit ikkje berre og ventar på dei folkevalde. Mykje innan planlegging skjer i sjølve førebuinga av planen, ikkje under sjølve avgjersla og vedtaket.

Figur 4: Modell av administrasjon-folkevalde arbeidsfordeling



Figuren over viser oss at før eit vedtak skal til dømes ei plansak, i denne avhandlinga sitt tilfelle ein kommunal planstrategi, gjennom ei førebuing som aleine vert utført av administrasjonen. Dei folkevalde vil her stå for legitimeringa av planstrategien, det er dei folkevalde som formelt vedtek ein planstrategi dei kanskje ikkje «kjenner» i kommunestyret. Deretter er det administrasjonen som skal setje planstrategien «ut i livet» og starte på og gjennomføre dei planlagde planane. Ein kan i kommunane også tenkje seg tilfelle av det eg vel å beskrive som ei «super-politisk førebuing». Ei «super-politisk førebuing» er når folkevalde medverkar og er engasjerte i førebuinga av planen. Dei deltek og tilfører politiske premiss og føringar. Ei «a-politisk gjennomføring» betyr derimot eit totalt fråvær av politisk engasjement og ei forankring som ber preg av legitimering av administrasjonen sin politikk («den døde hest»).

5.4 ADMINISTRATIV KULTUR

Nesten alle innbyggjarar i ein kommune er i dagleg kontakt med ulike institusjonar og organisasjonar, som til dømes skule, klubbar, kyrkjer, offentleg byråkrati og næringsliv (Jamil, 2014). I slike møte vil innbyggjarar treffe på formelle reglar og prosessar, samt uformelle kodar, ritual, normer og verdiar som fyrst og fremst er forstått av dei innanfor organisasjonen. Jamil (2014:179) forklarar at alt dette er ein del av organisasjonen sin kultur. Kulturomgrepet har vorte meir og meir vanleg å bruke i analyse av både politikk og organisasjonar. For å analysere kommunal kultur, avgjersle i kommunen og kommunal planlegging må eg ta i bruk omgrep for både politisk og administrativ kultur. I avsnittet under skal eg gå nærare inn på omgrepet organisasjonskultur for betre å forstå administrativ kultur og korleis og kvifor ein kommune kan påverke avgjersler i plansaker.

I allmenn organisasjonsteori har det kulturelle perspektivet vore eit viktig inntak for å forstå åtferd i over 50 år (Hagebakken, 2012:49). Ei organisasjonsteoretisk tilnærming til offentleg sektor føreset at eg ikkje forstår innhaldet av den offentlege politikken og avgjerslene utan å analysere styringsverkets organisering og verkemåte (Christensen mfl., 2015) . Eg skal ikkje gjere ein omfangsrik analyse av organisering og verkemåte i dei fem casekommunane mine, men eg skal dykke vidare i organisasjonsteori og gå nærare inn på det institusjonelle perspektivet. I det institusjonelle perspektivet finn ein kulturperspektivet. I boka «Rediscovering institutions» utviklar (March og Olsen, 1989) ei nyinstitusjonell retning som vert kalla «kulturperspektivet». Dette perspektivet beskriv Christensen mfl. (2015:9) som førestillinga om institusjonaliserte organisasjonar, som fokuserer på uformelle, interne verdiar og normer i organisasjonen.

Det er ifølgje Christensen mfl., (2015:11) anteke at organisasjonstilhøyrsla til dei som utformar den offentlege politikken, blant anna folkevalde og administrativt tilsette, påverkar korleis dei tenkjer og handlar. Dette vil vidare verke inn på innhaldet i den offentlege politikken, som til dømes politiske planavgjersler. Difor ynskjer eg å bruke både det politiske kulturomgrepet og administrative kulturomgrepet (organisasjonskulturomgrepet).

Alle offentlege organisasjonar i Noreg har ei folkevald leiing. Denne leiinga vert regelmessig skifta ut. I tillegg til skiftande politisk leiing vert det stilt skiftande krav frå omgivnadane til dei offentlege organisasjonane, som det ikkje alltid er like lett for organisasjonane å ta stilling til, endre og omstille seg etter. Institusjonelle faktorar, som ein ser gjennom kulturelle tradisjonar, etablerte reglar og sosialt definerte konvensjonar, legg binding på avgjerslene som vert fatta i

offentleg sektor (Christensen mfl., 2015:21). Kommunane i Noreg har vakse seg meir komplekse enn tidlegare. Kommunane har utvikla uformelle normer og praksisar, noko eg skal sjå nærare på ved å bruke kulturperspektivet.

I denne avhandlinga brukar eg administrativ kultur som perspektiv for å bidra til å problematisere dei instrumentelle føresetnadane og den underliggande mål-middel-rasjonaliteten som er typisk for planlegging og plansystemet. Eg skal sjå på avgrensingane og moglegheitene som ligg i dei lokalt etablerte kulturane og tradisjonane i fem ulike casekommunar, og korleis dette spelar inn på forholdet og spenninga mellom folkevalde og det planfaglege personalet.

Organisasjonskultur er henta frå og knytt saman med generelle kulturelle prosessar i organisasjonens omgivningar (Hatch, 2001). På same vis som politisk kultur, vert organisasjonskultur forbunden med «de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner» (Christensen mfl., 2015:47). Det uformelle ved ein organisasjon, som til dømes normer, verdiar, symbol og seremoniar, har etter kvart vorte meir og meir anerkjent som viktige utgangspunkt for organisasjonen sine aktivitetar. I ein analyse av ein organisasjon er forbindelsen mellom nettopp kultur og formell organisasjon viktig. Ein organisasjon er ikkje berre bygd opp av strukturar og lover og reglar som er med å styre og avgrense individuelle handlingar. Organisasjonen er ein del av ein sosial kontekst og er med å utstyre medlemmane i ein organisasjon med felles oppfatning av den sosiale verkelegheita (Jamil, 2014). Dei som er ein del av kommuneorganisasjonen vert i eit kulturelt perspektiv påverka av normer og verdiar som er utvikla over tid i organisasjonen. Også organisasjonsteoretikar Selznick (1984) framhevar at institusjonalisering er ein prosess, og at det er noko som skjer med ein organisasjon over tid og det reflekterer organisasjonens eiga spesielle historie, menneska som har inngått i den, dei gruppene den lekamleggjer og dei økonomiske verdiane dei har skapt, og på den måten tilpassar den seg omgivnadane (Selznick, 1984:16, Selznick, 1997:26). Selznick skil mellom *institusjon*, som det uformelle som gradvis veks fram, og *organisasjon*, dei formelle normene som er knytt til noko instrumentelt, reiskapliknande og mekanisk (Christensen mfl., 2015:47). Når ein formell organisasjon, til dømes ein kommune, utviklar uformelle normer og verdiar, i tillegg til dei formelle, snakkar ein om institusjonaliserte organisasjonar eller organisasjonar med institusjonelle trekk. Dette er med å gjere organisasjonar meir komplekse, mindre fleksible og tilpassingsdyktig overfor nye krav, men tilfører også organisasjonen nødvendige kvalitetar som kan bidra til at den løyser oppgåver betre og verkar betre som eit sosialt fellesskap (ibid.:47).

Organisasjonar vil aldri vere fri for institusjonalisering og Selznick (1984:17) understrekar at den viktigaste betydninga av «å institusjonalisere» er å «innføre verdier som ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller» (Selznick, 1984:17)⁷.

Individ er knytt til organisasjonar som personar og ikkje reine teknikarar, noko som fører til at dei verdset organisasjonen for sin eigen del (Selznick, 1984). Organisasjonar, kommunar i dette tilfellet, vert forma gjennom blant anna kulturelle prosessar som har vorte etablert ut frå eit breitt spekter av aktørar i omgivnadane.

Ifølgje Christensen mfl. (2015) er det ei dominant forståing innan faglitteraturen at i etableringa av ein organisasjonskultur veks det gradvis fram uformelle, institusjonelle normer og verdier gjennom evolusjonære og naturlege utviklingsprosessar. Ein organisasjon, til dømes ein kommune, vil gradvis tilpasse seg indre og ytre press. Dette kan forklarast som institusjonaliseringsprosessar og dei kan vere planlagde og uintenderte, men skapar likevel ei distinkt «sjel» eller kultur (Christensen mfl., 2015). Enkelte, blant anna organisasjonsteoretikaren Mary Jo Hatch, uttaler at den mest betydelege kjelda til påverknad av sjølve organisasjonskulturen i ein kommune, ser ein er inne i kommuneorganisasjonen – «næmlig de ansatte» (Hatch, 2001:225). Betyr dette at om ein brukar organisasjonskultur-omgrepet kviler ein seg berre på at organisasjonen har eit forhold til alt i sjølve organisasjonen, og ikkje det som er utanfor? Ein organisasjon kan ikkje leve sitt eige liv. Hatch (2001) har uttalt at tilsette og deira profesjonelle bakgrunn formar organisasjonskulturen, medan andre meiner at det er forholdet i omgivnadane som slår inn og bestemmer kulturen i ein organisasjon, spesielt i politiske organisasjonar.

Alvesson (2002:15) forklarar at kultur ikkje fyrst og fremst finst «i» menneska sitt hovud, men ein stad «mellom» hovuda til ei gruppe menneske der verkelegheitsoppfatningar og symbol vert uttrykte opent. Kultur som omgrep er sentralt fordi det bidreg til å forstå åtferdsmønster, sosiale fenomen, institusjonar og prosessar – blant anna planprosessar og politiske prosessar. Forholdet mellom administrasjon og politikk er i likskap med politisk kultur tett knytt til kulturen som har utvikla seg nettopp blant menneska som arbeider i kommunen. Akkurat som politisk kultur er organisasjonskultur også eit vanskeleg omgrep å definere på ein eintydig måte. Ifølgje Hatch (2001) er det truleg det vanskelegaste av alle organisasjonsomgrep å definere.

⁷ Leadership in Administration: A sociological Interpretation av Philip Selznick vart omsett i 1997: Selznick, Philip. 1997. *Lederskap*. Serie: Leadership in administration. Oslo: Tano Aschehoug.

Omgrepet organisasjonskultur vart introdusert meir systematisk i organisasjonsanalyse på slutten av 1970-åra og byrjinga av 1980-åra (Alvesson og Sveningsson, 2008). I 1980-åra såg ein plutselig ei rekkje bøker om bedriftskultur på bestseljarlistene i USA. Edgar Schein definerer organisasjonskultur (Schein 1985 i Hatch, 2001: 231) som: «Mønsteret av grunnantakelser som en gruppe har kommet fram til, oppdaget eller utviklet etter hvert som den har lært seg å mestre sine problemer med ytre tilpasning og indre integrasjon, og som har fungert lenge nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemer». Denne definisjonen peikar mot ein motstand imot endring. I tillegg legg organisasjonskulturen opp til å handtere utfordringane der og da og meistre «problemer med ytre tilpasning og indre integrasjon». Dette støttar under det langsiktige planperspektiv vi har i Noreg.

Bang (1998 og 2013) har samla fleire definisjonar og laga ein enkel definisjon som forklarar at «organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben» (Bang, 1998:19 og 2013:327). Dag Ingvar Jacobsen (2007) forklarar det enda kortare ved å seie at organisasjonskultur er eit sett med verdiar og normer som delast av dei fleste i ein organisasjon. Scott (i Jacobsen, 2007) påpeikar at organisasjonar, kommunar i dette tilfellet, er i ein normativ omgivnad. Dette betyr at kommunane har ein kultur som er med å definere kva som er rett og gale, og akseptert eller ikkje. I nokre tilfelle er det ikkje alltid like lett å definere kva som er rett og gale, regelverket gir rom for å utøve skjønn og det kan difor vekse fram meir uformelle retningslinjer rundt akseptert åferd og kva som er «passande» å gjere. Dette beskriv Jacobsen (2007) som framvekst av organisasjonsspesifikke normer og verdiar, som er ei form for organisasjonskultur. Difor ser vi ulike normer og verdiar i ulike administrasjonar og i politiske organ. Korleis organisasjonskulturen, i avhandlinga ofte omtalt som den administrative kulturen, i ein kommune er kan vere totalt ulik frå nabokommunen. Grunnen til dette kan blant anna ha ein samanheng med at nabokommunar har ein heilt annan sosial struktur, og politisk kultur. Til dømes vil den sosiale strukturen i ein landbrukskommune vere ulik ein industrikommune, eller ein bykommune som grensar til ein forstadskommune. Ulik administrativ kultur kan vere prega av lokalsamfunnet, eller av kor heldig ein har vore med å finne administrativt tilsette. Den administrative kulturen er blant anna med på å påverke korleis administrasjonen arbeider med plansaker.

I løpet av doktorgradsarbeidet har ulike spørsmål oppstått: Er det eit påfallande trekk at plansaker vert sett på vent, og at pbl. (2008) sine krav om oppdatert kommuneplan (både samfunnsdel og arealdel) i liten grad vert oppfylte? Er dette med på å seie noko om politisk kultur eller om administrativ kultur i ein kommune? Eg har valt å sjå på den administrative kulturen, i likskap med den politiske kulturen, då eg meiner begge kan vere med å påverke arbeidet, vedtaket og bruken av ulike kommunale planar, inkludert kommunal planstrategi.

Offentleg administrasjon er mangfaldig og vi kan sjå på kommunane som organisatorisk komplekse. Røvik (1998:281) beskriv kommunen som multistandardorganisasjon, ein svært kompleks organisasjon med stor kapasitet til å ta opp i seg og til å handtere mange, inkonsistente, overlappande og flyktige oppskrifter frå institusjonelle omgivningar. Kommunen har over tid adoptert mange populære organisasjonsoppskrifter og kan stå fram som ein kolleksjon av mange komponent eller institusjonaliserte standarar som er adoptert nokså ukoordinert (ibid.).

Den offentlege administrasjonen i Noreg kan verte sett på som ein komponent/element i den norske stat og bør ifølgje Peters (1995) difor analyserast ut i frå eit politisk perspektiv. Det har vorte argumentert frå nokre hald at offentleg administrasjon er det same som privat administrasjon/leiing, men det er svært mange vesentlege forskjellar. Offentleg administrasjon vart ifølgje Peters (1995) sett på som ein leiarfunksjon/aktivitet innan offentlege organisasjonar, medan på den andre sida betrakta ein stor del av innbyggjarane den offentlege administrasjonen som ein statleg komponent, riktig nok den minst respekterte komponenten av det statlege systemet.

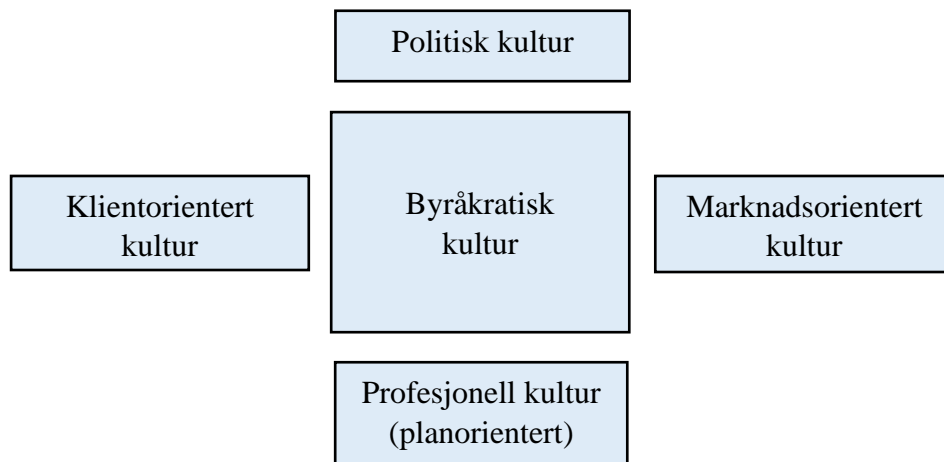
Ifølgje Jamil (2014) finst det berre nokre få undersøkingar av kommunekulturar og dei er langt frå like talrike som studiar av private organisasjonar. Kommunane er ei samanknytning av einingar som har både ulike oppgåver og står i forhold til kvarandre (Bukve, 2014:111). Ein administrasjon i ein kommune er ikkje nødvendigvis ei homogen eining, men bør ifølgje Jacobsen (2007:225) heller sjåast på som eit «mangehovud-uhyre» der profesjonar kan stå mot profesjonar, hierarkiske nivå mot hierarkiske nivå og fageiningar mot fageiningar. Forholda i ein kommune kan verte beskrive som svært komplekse og skiftande og med eit tidvis uryddig forhold mellom politikk og administrasjon (St.meld. nr. 11 (2000-2001)). I 1996 vedtok difor Stortinget at regjeringa skulle utarbeide retningslinjer som skulle trekkje opp klare grenser mellom embetsverket og politisk leiing. Det skulle verte etablert ein praksis som sikra ei uavhengig forvaltning og ei klar grensedraging mellom forvaltning og partipolitisk verksemd (pkt. 2 i stortingsvedtak av 19.6.1995, jf. Innst. S. nr. 220, 1994-1995). Eit av tiltaka som vart sett i

gang var opplæring og rettleiing av departementstilsette om forholdet mellom politikk og administrasjon. I tillegg vart det lagt fram ei stortingsmelding som drøfta nettopp problemstillinga rundt administrasjon-politikk forholdet og presenterte moglege standardiserte løysingar.

Bergström (2002) forklarar at ein kan tolke kulturomgrepet ved å setje kultur på den eine sida der ein ser det som eit delsystem som eksisterer parallelt med andre delsystem. På den andre sida kan ein sjå heile organisasjonen som ein kultur (Bergström, 2002). Dette kan forklarast ved å seie at «kultur er kva ein organisasjon har» og «kultur er kva ein organisasjon/institusjon er» (Tom Christensen mfl., 2015, Bergström, 2002, Jamil, 2014). Kultur kan verte brukt som ein metafor for å få oss til å sjå på organisasjonen som distinktiv, men fullstending. Kulturomgrepet vert i denne avhandlinga brukt som ei ramme som skal hjelpe meg å fokusere på ein ting medan eg utelukkar andre.

Eg har valt å bruke den svenske statsvitaren Per Owe Norell sin enkle oversiktsmodell som viser organisasjonens kontekst samt inndeling av administrativ kultur (Norell, 1994:156-160). Han deler administrasjonen i ein kommune inn i fem kulturar: ein politisk, ein marknadsorientert, ein byråkratisk, ein klientorientert og ein profesjonell (planorientert) kultur. I modellen stiller Norell (1994) kulturane opp mot kvarandre der politisk og profesjonell kultur er motsetningar, og klientorientert kultur står opp mot marknadsorientert kultur. Administrasjonen vil så å seie alltid ha ein byråkratisk kultur, men av ulik grad. Norell (1994) viser også at administrativt tilsette ikkje sjeldan vil føle at dei er i eit brytepunkt mellom fleire av kulturane. Kva rolle administrativt tilsette har i administrasjonen kan vere med å prege kva type kultur den tilsette føler seg ein del av. Størrelse på organisasjonen og grad av spesialisering kan også spele ei viktig rolle i kva type administrativ kultur som er dominerande. Norell (1994:161) påpeikar at i ein mindre kommune vil til dømes mange administrativt tilsette lettare kome i kontakt med dei folkevalde grunna færre hierarkiske nivå, samt at dei folkevalde vil vere meir involverte i detaljar og administrative plikter. Ifølgje Norell (1994) vil administrativt tilsette i store kommunar derimot føle seg i større ein del av ein byråkratisk kultur samanlikna med små kommunar.

Figur 5: Norell (1994:160) sin modell av organisatorisk kontekst og administrativ kultur



Når ein administrasjon er prega av å vere politisk vil ein sjå ein kultur som er kjenneteikna av administrasjonen sin kamp for kontroll over avgjersler. Administrasjonen vil ikkje primært overta politikarane si rolle, men sørge for at administrasjonen sitt syn vert ivareteke både i ei «oss mot dei»-haldning, der posisjon og administrasjon overstyrer opposisjonen, men også hestehandlar og kompromiss i regi av administrasjonen vil vere typisk for denne kulturen (Norell, 1994:156). Ein marknadsorientert-prega kultur er kjenneteikna av konkurranse. I ein slik kultur legg administrasjonen opp til konkurranse og anbudsutsetting av oppgåver. Å vere marknadsorientert handlar i tillegg om å vere oppmerksom på konkurrentar og moglegheitene som finst. «The interest in profit makes a virtue of selfishness» (Norell, 1994:157). Ein konsekvens av dette er at god økonomi vert beundra, og hardt arbeid lønna. Relasjonar er business-prega, og administrasjonsrestriksjonar og «politikk» vert sett ned på (ibid.:157). I tillegg vil ofte ein marknadskultur innebere kortsiktige løysingar, medan ein byråkratisk administrasjon vil til dømes følgje plan- og bygningslova (pbl., 2008) etter boka, og motsetje seg initiativ der dei folkevalde vil lansere eigne prosjekt som ikkje er lovpålagde, eller som tøyser grensene for lovverket. Weber si beskriving av ein byråkratisk kultur, samt ein byråkratisk kultur i ein kommune, legg vekt på hierarki, likskap, føreseielegheit, kontroll, upersonlegdom, allmenngyldigheit, kontinuitet og partipolitisk nøytralitet. Personlege innfall, raske endringar og følelsar vert sett på som negativt (Norell, 1994:157). For klientkulturen er personleg forplikting og empati viktig, og i denne kulturen eksisterer det uformelle relasjonar mellom ein leverandør/utbyggjar (som også kan vere ein av dei folkevalde) og ein administrativ tilretteleggjar av planvedtak (særleg i areal- og reguleringsplanlegging). I ein klientorientert kultur vil ein til dømes sjå eit stort byggesaksfokus. I den profesjonelle kulturen (planorientert i denne avhandlinga sitt tilfelle) vil fagleg autonomi, kunnskap og kompetanse vere viktig. Her

vil organisasjonen insistere på fagkunnskapen som grunnlag for planvedtaka, og dermed vil ein i denne kulturen vere avhengig og farga av blant anna administrativt tilsette (til dømes plansjefen) si utdanning. I nokre tilfelle kan dette leie til ein over-prinsipiell og profesjonssterk administrasjon. Ein planleggjar med bakgrunn og interesse i naturforvaltning vil kanskje halde eit sterkt fokus på artsmangfald og klima i planlegginga og leggje sterke føringar for desse omsyna i forarbeidet til dei kommunale planane.

Norell (1994) poengterer at kulturane han presenterer ikkje eksisterer i ei rein form i kommunane. Ofte vil ein kommune og administrativt tilsette vere i ei brotgrense mellom fleire ulike kulturar (Norell, 1994:160). Blant anna kan størrelsen på kommunen, og kva stilling ein har som administrativt tilsett vere med å påverke kva kultur ein tilhøyrer. Norell (1994) påpeikar at i små kommunar vil dei administrativt tilsette vere oftare i kontakt med dei folkevalde grunna færre hierarkiske nivå. Men på same tid vil dei folkevalde i små kommunar vere meir involverte i detaljspørsmål og administrative oppgåver grunna at kommuneorganisasjonen er mindre. Større kommunar viser ein klarare byråkratisk kultur, og små kommunar har administrativt tilsette som er oftare i kontakt med innbyggjarane (klient- og marknadsorientert kultur) og dei folkevalde (Ibid.:161).

Å gripe kva som er den administrative kulturen i ein offentleg organisasjon kan vere utfordrande. Christensen mfl. (2015:47) argumenterer for at det kan vere enklare å sjå på dei formelle normene, kvar ein har lover, reglar og organisasjonskart å halde seg til. Den administrative kulturen i ein kommune er noko som «sit i veggane» og som ein ifølgje Christensen mfl. (2015) berre kan lære noko om etter ei viss tid i institusjonen. Eg har gjennom mitt arbeid valt å nytte ulike kjelder for å forsøke å fange opp den administrative kulturen i casekommunane mine, ved blant anna å «intervjue organisasjonsmedlemmer som har vært lenge i en organisasjon og kjenner de institusjonelle trekkene godt» (Christensen mfl., 2015:47-48).

I tillegg håper eg at Norell (1994) sine kulturinndelingar av administrasjonen kan vere med å bidra der det politiske kulturomgrepet gir eit for svakt bilete av administrasjonen i politikken. Eg ynskjer å bruke dei ulike inndelingane for å plassere casekommunane mine og studere om det er skilnad i politisk interesse og engasjement for planstrategien mellom casekommunar, basert på administrativ kultur.

5.5 OPPSUMMERING – TEORETISKE REISKAPAR FOR ANALYSE

Gjennom å studere politisk og administrativ kultur i casekommunane ynskjer eg å tilføre læring i det kommunale planfeltet. Dette betyr at studien min må skape kunnskap som lar seg overføre i frå forskning til praksis. Hovudgrunnen for at eg valde politisk kultur og administrativ kultur som teoretiske perspektiv er fordi den kulturelle dimensjonen er sentral for alle organisasjonar (Alvesson, 2002), inkludert kommunane. Politisk kultur aleine gir eit for svakt bilete av administrasjonen og politikken i kommunen. Eg har difor også valt å sjå på administrativ kultur, og eg har som mål å identifisere kulturelement som er med å tolke og forklare korleis politikk og fag/administrasjon spriker eller heng saman i plansamanheng.

Dei typane kulturar innan politikk og administrasjon eg har identifisert ovanfor, er ikkje brikker ein kan «spele fritt med» i analysen. Som eg har vore inne på, er det visse typar politisk kultur som bidreg til å fremje visse typar administrativ kultur (/organisasjonskultur). Nokre kommunar vil utvikle meir eller mindre gode tilpassingar mellom kulturen i det politiske og i administrasjonen, i andre kommunar vil spenningar mellom kulturtypar kunne lamme planprosessane.

I dette doktorgradsarbeidet skal eg sjå på politisk kultur der eg dykkar ned i forholdet mellom konsensus- og agonistiskprega kultur, som er med å gi forskjellige føresetnadar for å greie å kople på dei folkevalde.

Ut i frå det politiske kulturperspektivet har eg forventingar om å identifisere variasjon i grad av involvering og interesse for det kommunale planstrategiarbeidet i casekommunane. Eg har utarbeidd to hypotesar der eg i den fyrste hypotesen går ut i frå at kommunar med konsensusprega politisk kultur har større sjanse for å involvere og engasjere folkevalde i planstrategiarbeidet. Dette på grunnlag av at planstrategiarbeidet skal vere eit politisk «verkstad»-arbeid der kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling skal drøftast av dei folkevalde, og i ein konsensusprega politisk kultur vil det vere lettare å oppnå semje om vala. På den andre sida kan ein i ein konsensusprega politisk kultur sjå at kommunestyret kanskje ikkje testar ut ulike forslag, men fort gå over i ei overflatisk einigheit.

Den andre hypotesen eg har utvikla baserer seg på at agonistisk politisk kultur i kommunane er betre rusta til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen, då «konflikt er ein nødvendig føresetnad for effektivt kunne praktisere demokratiet». Ein konfliktfylt kultur genererer blant anna ein meir aktiv politisk debatt, tydelege alternativ og dermed meir aktive folkevalde (om det ikkje bikkar over i det antagonistiske). I analysen ynskjer eg finne ut om det er samanheng

eller ingen sammenheng mellom ulike typer politisk kultur og folkevalt engasjement i planstrategiarbeidet.

I neste kapittel skal eg sjå nærare på ulike prosessperspektiv. Eg ynskjer å dykke ned i prosessen bak planstrategien og sjå på kva som er avgjerande i sjølve prosessen når det gjeld koplinga mellom planstrategien og dei folkevalde.

KAPITTEL 6

PLANLEGGING SOM PROSESS

I dette kapitlet skal eg sjå nærare på ulike prosessperspektiv. Korleis kommunane legg opp arbeidet med planstrategien og korleis forslag til kommunal planstrategi vert politisk behandla i formannskap og kommunestyret vil vere avgjerande for koplinga mellom planlegging (kommunal planstrategi) og dei folkevalde.

Eg har valt å dele kapitlet inn i to delar der eg tek føre meg to hovuddimensjonar av planstrategiprosessen som meir eller mindre er med å påverke dei folkevalde si rolle i prosessen.

Planlegging i praksis, inkludert planstrategiprosessen, er ei kommunikativ øving. Den fyrste dimensjon eg skal presentere er difor argumentasjon i planprosessar. Både tekst, tale og det visuelle vert nytta som kommunikasjonsmiddel i planlegging (Pløger, 2002), dette gjeld også i høgste grad planstrategiprosessen. Eg skal byrje med å sjå på kommunikativ planlegging og ideen bak «the ideal speech situation». I analysen seinare i avhandlinga skal eg sjå på om inntaka til kommunikativ planlegging fangar opp planstrategiprosessen i casekommunane, spesielt gjennom bruk av tekst, dialog og tale. Eg skal i tillegg sjå på skriftleg kommunikasjon i kommunen og korleis ein kommuniserer gjennom eit skriftleg dokument (planstrategidokumentet). Eg ynskjer også kort å gå inn på planleggjar si rolle i kommunikativ planlegging.

Andre dimensjon i prosessperspektivet eg skal sjå nærare på er korleis forholdet mellom fag og politikk utspelar seg i kommunane. Idealet av forvaltinga i norske kommunar er at administrasjonen legg fram saker og hjelper dei folkevalde ut i frå det dei folkevalde har peika på og uttrykt er viktig. Dette er ikkje alltid tilfelle i praksis. Det er ikkje alltid innstillinga som administrasjonen legg fram stemmer overeins med dei folkevalde sitt ynskje. Oftast skuldast dette at administrasjonen tek meir omsyn til regelverk og faglege vurderinga. Det er heller ikkje uvanleg at det kan oppstå frávær av interesse og engasjement frå dei folkevalde si side. Vidare skal eg sjå nærare på «pedagogikken» i kommunal planlegging («planpedagogikk»). Kva meinast med pedagogikk i kommunal planlegging og kva rolle spelar dette i planstrategiprosessen, spesifikt i utarbeiding, og i formidling til og dialog med dei folkevalde? Akkurat som kulturomgrepet (både politisk og administrativ) gjer pedagogikkomgrepet seg gjeldande som ein uavhengig variabel. Utgangspunktet er at planlov og plansystem er kompliserte felt, og at dei folkevalde i svært liten grad evnar å skaffe oversyn sjølve. Dermed

vert planstaben si evne og motivasjon til å gå utover det å informere og å få i stand ein plan viktig, men det er grunn til å anta at dette med dialog med dei folkevalde vil variere.

6.1 OVERTYDANDE ARGUMENTASJON

«De prater sammen. Men ordene går hver sin vei» (Falkeid, 2005).

Planprosessar i norske kommunar inneheld ofte utfordringar og ueinigheit langs vegen. Det er heller ikkje uvanleg at ein planprosess omfattar både usikkerheit, er tidkrevjande og til tider kan oppfattast som kaotisk. Grunnen til at planprosessar oppfattast som usikre er fordi dei ikkje er bestemte på førehand, men i staden er avhengige av ulike utfordringsvilkår (Christensen, 1985:66). Ifølgje Christensen (1985) mislikar planleggjarar usikkerheit akkurat like mykje som resten av oss. Planleggjarar arbeider difor til kvar tid for å redusere usikkerheit og å oppdage, evaluere og adressere denne usikkerheita. Pløger (2013) meiner at planlegging handlar nettopp om å styre, kontrollere og temme usikkerheit og konflikt gjennom blant anna høyring og medverknad. For å adressere usikkerheita viser Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019:7) i nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging 2019-2023 at «fylkeskommunene og kommunene har ansvar for at planer og beslutninger bygger på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag...».

Christensen (1985) argumenterer for at kaotiske prosessar, som til dømes planprosessar, kan styrast ved fyrst å gjennomgå ein instrumentell fase, der det vert skaffa og utvikla kunnskap om status og utviklingstrekk. Det er i denne fasen departementet ynskjer at kommunane skal utarbeide eit kunnskapsgrunnlag. Deretter gjennom ein fase to, som består av ein kommunikativ prosess der kvar einigheit vert utvikla basert på overtydande argumentasjon om mål og tiltak. Beskrivinga Christensen (1985) gir av korleis planprosessar kan løysast passar godt til det planlovutvalet og departementet tiltenkte planstrategiprosessen då planstrategireiskapen vart innført i pbl. (2008).

Innes og Booher (2018) påpeikar at fokuset innan samfunnsplanlegging har gått meir vekk i frå den instrumentelle tenkinga og vorte meir og meir erstatta med «prosesser som involverer både eksperter og interessenter, lekmannskunnskap blir sidestilt med ekspertkunnskap, og argumenterende kommunikasjon blir mer fremtredende» (Amdam og Veggeland, 2011:171).

Vidare beskriv Innes og Booher (2018) kommunikativ planlegging som ein prosess der eit problem vert løyst som eit puslespel der deltakarane samarbeider om å finne ei felles forståing av ei ynskt framtid og ein felles (avtalefesta) strategi (Amdam og Veggeland, 2011:173-174,

Innes og Booher, 2010:9, Innes og Booher, 2018:11). Innes og Booher (2018) legg vekt på at involvering og kommunikasjon ikkje berre skal infiltrere det Christensen (1985) beskriv som del to i planprosessen, men også vere noko som skjer i den instrumentelle fasen. Innes og Booher (2018: 14) understrekar at om kunnskap skal motivere til handling og tiltak, og at interessentar i planprosessen må koplast på i fasen der det vert skaffa og utvikla kunnskap om status og utviklingstrekk.

«The knowledge has to be understood and trusted by those expected to act on it so they need to be part of the process of producing the knowledge»

(Innes og Booher, 2018:14).

Innes og Booher (2018:153) brukar omgrepet «joint fact finding» for å beskrive samarbeidande måtar å skaffe og utvikle kunnskap på. Vidare påpeikar dei at omgrepet kan vere misvisande då det omfattar meir enn berre «å finne fakta». I praksis skal «joint fact finding» luke ut tvilsame funn, avdekke meiningar, identifisere fordomsfulle meiningar og avvise krav som ikkje er underbygde. «In the end truth is what the group decides it is» (Innes og Booher, 2018:153). Prosessen handlar ikkje berre om å innhente fakta, men om “truth deeply embedded in a context, a time and a place” (ibid.). (Omsett til problematikken avhandlinga tek føre seg: For at dei folkevalde skal ha tillit til planstrategiprosessen må dei folkevalde vere med å utvikle kunnskapsgrunnlaget, ikkje få det ferdig utarbeidd av administrasjonen.)

Innes og Booher (2018) argumentere difor for at kommunikativ planlegging vil generere felles læring og oppgåveløysing. Gjennom samarbeid vert felles læring, tillit og forståing utvikla. Dette meiner dei vil gi individuell og kollektiv opplæring blant deltakarane, og dermed bidra til eit meir tilpassingsdyktig og robust samfunn (Innes og Booher, 2018:11-12). Wicked problems⁸ har sjeldan enkle og optimale løysingar, difor skal dialog (kommunikasjon) ifølgje Innes og Booher (2018:11-12) bidra til at aktørane i fellesskap arbeider for å forbetre situasjonen i staden for berre å finne den mest rettferdige løysinga. Dei meiner at den «rettferdige løysinga» ofte er ein illusjon, og at ein dialog som tilbyr eit vidt spekter av erfaring, kunnskap og idear kan vere med å tilby mange alternativ ein kan undersøkje vidare som løysing. I tillegg tek Innes og Booher (2018) føre seg viktigskapen ved korleis den kommunikative

⁸ Wicked problem er eit konsept introdusert av professor Horst Rittel ved Universitetet i California tidleg i 70-åra som saman med Melvin Webber skreiv at vitskaplege undersøkingar av sosialpolitiske utfordringar hadde stor sannsyn for å feile grunna at utfordringane var «wicked problems». Rittel og Webber (1973) meinte vitskapen hadde utvikla måtar å takle «tamme problem», ikkje «wicked». Uttrykket «wicked problem» beskriv problemstillingar som ikkje gir ein klar definisjon, forklaring eller avgjerd. «Wicked problem» er når det ikkje er einigheit rundt kva det eigentlege problemet er, og heller inga einigheit rundt korleis ein skal løyse det eventuelle problemet (Innes og Booher, 2018)

prosessen fungerer. Prosessorganisering ('design') er difor avgjerande og byggjer på krava til kommunikatív handling. Kommunikativ handling krev at dei folkevalde og andre involverte greier å samarbeide og utvikle forståing og toleranse, sjølv om ein ofte er svært ueinige og ulike. Amdam og Veggeland (2011) viser til at blant anna «ulikheter, ulike interesser og verdier, maktulikheter» kan vere nokre av grunnane til at ein ikkje får til den nødvendige og viktige dialogen og kommunikasjonen i ein planprosess, sjølv om ein prøver. Dette kan vere ein av grunnane til utfordringar i kommunal planlegging, og eg ynskjer å finne ut om desse utfordringane er med å prege planstrategiprosessane i casekommunane. Aarsæther (2013:50) legg til at kommunikatív planlegging har vorte kritisert for å legitimere utfall i visse aktørar si interesse, noko som heng saman med eit skeivt eller snevert utval av deltakarar i den kommunikative prosessen. Open dialog og inkludering, samt forankring av planlegginga i det representative demokratiet, kan vere med å auke planlegginga si demokratiske legitimering. Likevel kan ein invitasjon til dialog og ein kommunikatív prosess i nokre tilfelle verte utnytta av sterke særinteresser (Aarsæther, 2013). Skjer dette i planstrategiprosessane i casekommunane? Truleg ikkje: Det er lite som står på spel for deltakarane i utarbeiding og vedtak av ein kommunal planstrategi, og det skulle tilseie gode vilkår for kommunikative prosessar.

For at kommunikatív planlegging og kollaborative prosessar skal fungere slik Innes og Booher (2010 og 2018) foreslår, må tre grunnleggande krav oppfyllest. I ein kommunikatív planprosess må det for det første vere full diversitet i interesse mellom deltakarane. Alle meiningar og interesser som er knytte til saka skal med. For det andre er deltakarane avhengige av andre deltakarar for å kunne oppdage og identifisere løysingar på utfordringane dei står overfor. «... alle har noe som er ønsket av en annen» (Amdam og Veggeland, 2011:175, Innes og Booher, 2018:35-36). For det tredje må det vere ein «ansikt til ansikt-dialog» som til sjuande og sist oppfyller Habermas sine krav til kommunikatív handling og samtale. Dialogen må blant anna vere fri for dominans, skjulte strategiar frå involverte aktørar og utan (sjølv-)lureri og uærlegdom. Alle deltakarane i prosessen skal i prinsippet vere like kapable til å fremje og drøfte ulike argument. Det skal heller ikkje vere deltakaravgrensing. Den einaste autoriteten skal vere det gode argumentet.

Tabellen under viser Innes og Booher (2018) sine tre grunnleggande krav til ein kommunikatív planprosess. I analysen (kapittel 13) skal eg sjå nærare på korleis intensjonen og lovteksten til kommunal planstrategi samsvarar med krava til Innes og Booher (2018) samt korleis dette har utspelt seg i praksis.

Tabell 2: Innes og Booher (2018:35-36) sine grunnleggande krav til kommunikative planprosessar.

	Grunnleggande krav til kommunikative planprosessar
1. krav	Full diversitet i interesse mellom deltakarane. Alle meiningar og interesser som er knytte til saka skal med.
2. krav	Deltakarane er avhengige av andre deltakarar for å kunne oppdage og identifisere løysingar på utfordringane dei står overfor.
3. krav	Det skal vere ein «ansikt til ansikt»-dialog. Dialogen må vere fri for dominans, skjulte strategiar frå involverte aktørar og utan (sjølv-) lureri og uærlegdom.

Innes og Booher (2018) sine krav vert sett på som tre ideelle krav til prosessar og arbeidsmåtar innan kommunikativ planlegging. Men Amdam og Veggeland (2011) beskriv desse krava som nesten umoglege å oppfylle. I tillegg til desse krava kan ulike definisjonar og oppskrifter på kommunikativ planlegging (også instrumentell planlegging) verke utopiske og umoglege å gjennomføre i praksis ifølgje Amdam og Veggeland (2011). I pbl. (2008) og førebuande lovarbeid (NOU 2003: 14) kan ein likevel sjå at både lovverket og planlovutvalet viser tydelege teikn på at kommunal planstrategi til dels skulle vere ein kommunikativ planprosess.

Pløger (2002) skriv i ein NIBR-rapport at demokratiets essensielle problem er at det skal sikre borgarane likskap og ukrenkelege rettar, samtidig som det skal verte styrt, regulert og kontrollert rasjonelt. Planlegginga sin legitimitet kviler på evna til kommunikasjon og deliberasjon, også forklart som «den samtalende forhandling gjennom et inkluderende demokrati» (Pløger, 2002:17). Patsy Healy, ein kjent pådrivar for kommunikativ planlegging, er også med å framheve velfungerande planlegging som ein kommunikativ eller kollaborativ prosess (Healey, 1992). Healey (1992, 2006) ynskjer å involvere partar som saka vedkjem i ein deltakande planprosess der prosessen er basert på kommunikasjon og argumentasjon.

I sin rapport frå 2002 viser Pløger (2002:25) at det i Noreg ikkje i praksis har vore arbeid med planlegginga sine kommunikative aspekt og kravet om overtydande argumentasjon. I likskap med Forester (1989) meiner han at det oppstår hindringar i form av språk, retorikk, tekstproduksjon og maktforhold i kommunikasjonen mellom system og brukar. Pløger (2002) påpeikar at det heller ikkje stillast spørsmålsteikn ved plansystemet si organisering av medverknad, former for deltaking og kommunikasjon (i utgreiing av ny plan- og bygningslov i 2008). Pløger viser vidare at planlovutvalet ikkje ser planlegginga si kommunikative rolle som eit viktig spørsmål. Pløger (2002:29) meiner at effektivisering av prosessen (planprosessen) og

kortare tidsfristar har i utarbeiding av ny planlov fått betydeleg større fokus enn blant anna kommunikasjonsform, etikk og fokus på maktformer. Blant anna viser Pløger (2002) til viktigheten ved at folk opplever at dei er med og har vore med i planprosessen slik at dei kan få eit eigarforhold til kommunale planar.

Kommunikasjon, slik planlovutvalet framstiller det, handlar om form, samordning og det å få deltakarane til å tenkje slik systemet ynskjer (Pløger, 2002:30). Men gjennom ein inkluderande strategi får plansystemet (gjennom til dømes planstrategi) i kraft av offentlig medverknad (frå folkevalde) tilgang til ny lokal kunnskap. I tillegg meiner Pløger (2002) at denne forma for kommunikasjon kan sjåast på som ein disiplineringsstrategi der måla er å føresjå og foregripe tidskrevjande konflikter.

Sjølv om plansystemet gjennom pbl. (2008), både gjennom lovverk og lovførebuande tekstar, set krav til medverknad, vert det likevel stilt få, om ingen, spørsmål ved korleis dette vert organisert. Eg vil undersøke i kva grad planstrategiprosessen er kommunikativ i casekommunane, og drøfte kva for form for kommunikasjon som kan høve best i planstrategiprosessar.

6.1.1 Makt og planlegging - kommunikative forstyrningar

«If there is one thing we should have learned today from students of power, it is that there is no escape from it»

(Flyvbjerg og Richardson, 2002:61)

I kommunal planlegging vil maktperspektiv alltid vere til stades. Folkevalde, administrativt tilsette (planleggjar), ulike interessegrupper og ulikt fokus vil vere med å påverke planlegginga. I innleiinga av teoridelen påpeika eg at det norske lovverket har det siste tiåret sett meir fokus på engasjement frå dei folkevalde. Både pbl. (2008) og koml. (2018) ynskjer meir involvering frå det lokale demokratiet i utøvinga av planlegging og i styringa av kommunale tenester og utviklingsarbeid. Demokratiet har med andre ord fått ei viktig rolle i kommunal planlegging.

Planlegginga, inkludert kommunal planstrategi, kan brukast som reiskap for å fremje ulike former for rasjonalitet i politiske prosessar. Det er difor viktig at planleggjarane ikkje berre kjenner til planlegging som reiskap (kommunal planstrategi), men også den politiske verkelegheita som til dømes kommunal planstrategi skal brukast i. Dei som sit med makta i den politiske verkelegheita i ein kommune meiner Flyvbjerg og Richardson (2002) har store moglegheiter til å definere kva som skal oppfattast som verkelegheit. Verkelegheita som vert definert kan verte brukt som ei innramming av politiske prosessar for å fremje interessene til

dei som sit med makta (ibid.). Amdam (2011:52) påpeikar her at dei som sit med makta kan vere meir opptekne av å definere verkelegheita enn av å finne ut korleis verkelegheita verkeleg er.

I kollaborativ (kommunikativ) planlegging er maktfokusset vagt, dette har og ført til at fleire maktteoretikarar (blant anna planforskarar inspirert av Michael Foucault sitt maktperspektiv) er kritiske til den kommunikative retninga planteorien har tatt. Dei meiner blant anna at ein kommunikativ planprosess aldri vil verte «rettferdig» og lukkast, når maktperspektivet er oversett. Kritikkar mot den kommunikative vendinga i planlegging har ført til framvekst av nye teoretiske planretningar. Akkurat som Healey tek Forester (1989) utgangspunkt i eit Habermas-orientert perspektiv på planlegging. John Forester har utvikla den kritiske pragmatismen der han forsøker å inkludere maktperspektivet i tankegangen om kommunikasjon og deltaking i planlegging (i kommunikativ planlegging).

Ved å implementere maktperspektivet i kommunikativ planlegging gir Forester (1989) ei framstilling av korleis han meiner utfordringane innan planlegging kan løysast.

“Planning is the guidance of future action. In a world of intensely conflicting interests and great inequalities of status and resources, planning in the face of power is at once a daily necessity and a constant ethical challenge”.

(Forester, 1989:3)

Forester si bok i frå 1989 tek føre seg planlegging i eit demokratisk og kapitalistisk samfunn. Ifølgje Forester (1989) arbeider planleggjarar verken på eit nøytralt grunnlag eller i ein ideal liberal omgivnad der alle interessentar har stemmerett, dei arbeidar derimot med politiske saker i komplekse, konfliktfylte og politiske institusjonar. Alle som er ein del av offentleg planlegging må ta omsyn til politiske utfordringar og realitetar.

I tillegg er Forester (1989) oppteken av planleggjaren si rolle og at planleggjarar ikkje kan ignorere dei som sit med makta. Om planleggjarar ignorerer dei folkevalde meiner han at dei er med å gjere seg sjølv makteslaus. Forstår planleggjarane derimot at maktforholdet i eit samfunn er med forme planprosessen, vil det vere enklare å forbetre kvaliteten av analysar og dermed styrke medverknad frå både innbyggjarar og folkevalde.

Forester skriv i 1989 om nøye utarbeidd planarbeid som altfor ofte endar opp i skuffer. Dette er ei utfordring planleggjarar står overfor også i 2020. Sjølv om planleggjarane har liten påverknad på maktstrukturen i samfunnet kan dei vere med å påverke kor enkelt (eventuelt

vanskeleg) det er for innbyggjarar og folkevalde å delta og medverke i planprosessar som påverkar samfunnet dei er ein del av.

Forester (1989:28) argumenterer difor for at informasjonsflyt er ei kjelde til makt i planprosessen. Han forklarar at denne makta vert utøvd gjennom at skarpsindige planleggjar anten forhindrar eller utøver det han beskriv som kommunikative forstyrningar. Forester er oppteken av forstyrningar i kommunikasjon som er med å forhindre rettvis utfall i planprosessar. Forester (1989:34) presenterer fire ulike typar kommunikative forstyrningar i planlegging og forklarar at desse kan vere Ad Hoc (tilfeldige og spontane) eller strukturelle/ systematiske. I tillegg skil han mellom uunngåelege (nødvendige) og unødvendige kommunikative forstyrningar.

Tabell 3: Forstyrningar som hindrar felles forståing innan planlegging (jf. Forester, 1989).

Kjelda til kommunikative forstyrningar		
	Ad Hoc	Strukturelle/ systematiske
<u>Uunngåelege (nødvendige)</u>	<p><u>Døme:</u> Særeigne/ karakteristiske/ idiosynkratiske personlege eigenskapar. <i>Mangel på engasjement?</i> Tilfeldig forstyrning/ bråk. <i>(Kognitive grenser)</i></p>	<p><u>Døme:</u> Planleggjarane har sitt språk. Dei folkevalde meistrar ikkje dette språket. Kunnskapsulikheit som følgje av arbeidsdeling – fagfolk og lekfolk <i>(Arbeidsdeling)</i></p>
<u>Unødvendige</u>	<p><u>Døme:</u> Bevisst passiv/ uimottakeleg for andre synspunkt. Manipulering/ bedrag. Forhandlingar mellom ulike partar. <i>(Intersubjektiv manipulasjon)</i></p>	<p><u>Døme:</u> Monopolistiske forvrengingar av utveksling. Behovsskaping – <i>tatt-for-gittheit</i> <i>(Strukturell legitimering)</i></p>

Planleggjarar kan ikkje forhindre det uunngåelege, men prøve å hindre unødvendige kommunikative forstyrningar. Dei uunngåelege og unødvendige ad hoc forstyrningane dreier seg ofte om mindre synlege forstyrningar som ein ikkje tenkjer så ofte på. For å arbeide mot å betre/forhindre desse forstyrningane kan planleggjar stille spørsmål, be folk snakke tydelegare, mindre teknisk, sakte, høgare, enklare, be om oppklaring, plassere politisk sak tidleg på dagen (gunstige tidspunkt) etc. Dei strukturelle/ systematiske forstyrningane er meir utfordrande, strategiske og basert på planleggjars analyse av maktstrukturane (Forester, 1989:35).

Systematiske forstyrningar er forankra i politisk- og økonomiske strukturar som er med å definere kven som sett i gang, utarbeider, medverkar i og eventuelt utsett planprosessar. I slike situasjonar må planleggjarar sjå kritisk på kva tiltak/behov som vert foreslått i prosessen, og når det gjeld «irrasjonelle» prosessar forsøke å hindre/motverke desse.

(Forvridd) informasjon og kommunikasjon kan vere med å forme handlingane til dei folkevalde. For å skape opne planprosessar er ei av oppgåvene til planleggjaren å motverke forstyrningane som Forester presenterer. Eg ynskjer å bruke tabellen og dei fire typene forstyrningar til Forester i analysen og sjå nærare på kva kommunikative forstyrningar som oppstår i planstrategiprosessen i casekommunane. Er ein eller fleire av dei fire forstyrningane til Forester (1989) til stades i planstrategiprosessen i norske kommunar?

Dei kommunikative forstyrningane er med på å påverke interesse, engasjement og deltaking i planprosessar. I tillegg krev kvar enkelt type kommunikativ forstyrning ulike type respons frå planleggjar (Forester, 1989). Ei viktig oppgåve for planleggjar i planprosessen er difor å kome desinformasjon, forstyrningar og forvrengingar i forkjøpet og heller fremje felles forståing og om mogleg, konsensus (ibid.).

6.1.2 Den umoglege kommunikative planprosess og strenge krav til planleggjarar

Eg har presentert kva nokre av planteoretikarane innan kommunikativ planlegging legg i omgrepet og kva slags forventingar teorien inneber for planprosessar. Healey, Innes og Booher og Throgmorton er alle inspirert av Habermas og har utvikla retningslinjer for kva kommunikativ planlegging er. Det som går igjen i fleire av definisjonane/ forklaringane av kommunikativ planlegging, er at planprosessen må ha eit mangfald av deltakarar, desse må oppleve gjensidig avhengigheit og dialogen må vere autentisk. Autentisk dialog der deltakarane presenterer sine interesser og ynskjer, og kanaliserer desse inn i prosessen er det viktigaste kravet Innes og Booher har til ein kommunikativ planprosess (Innes og Booher, 2018:36-37).

Korleis gjennomfører ein eigentleg ein kommunikativ planprosess og oppnår den autentiske dialog som Innes og Booher (2018) og Healey (1992) krev? Eg lurar på om planstrategiprosessen hadde gagna godt av å bruke overtydande historieforteljing slik Throgmorton (2003b) meiner er den beste måten å planleggje på? Kan Forester (1982 og 1989) sine dimensjonar av forstyrningar i planlegging vere med å forklare kva som skjer i planstrategiprosessen i norske kommunar? Og eg er interessert i å finne ut kva for forstyrningar oppstår i planstrategiprosessen?

Noko vi ikkje kan sjå vekk i frå er at tida endrar seg. Globalisering og ei enorm vekst innan kommunikasjon og internett har vore med å bidra til at folk, både som individ og i grupper, har vorte meir «vocal» (gir oftare uttrykk for sine meiningar) enn tidlegare. Mange land har ikkje ein tilpassa og fungerande struktur til å takle at fleire og fleire ynskjer å uttale seg og fremje egne meiningar, i blant anna offentlege planprosessar. Cruickshank og Evju (2015) påpeikar at få planleggjarar har bakgrunn eller spesialkompetanse innan kommunikasjon. Det krev kunnskap innan kommunikasjonsfeltet for å både forstå og lukkast i å skape meining gjennom kommunikative prosessar. Å lukkast med å få til ein kommunikativ planprosess er difor ikkje lett.

Opplæring av dei som arbeider med kommuneplanlegging er eit viktig tiltak om ein skal lukkast med blant anna kommunal planstrategi og kommunikativ planlegging. «The planner's technical acts may be instrumentally skilled, but nevertheless politically inept» (Forester, 1980:280). For planleggjar betyr den kommunikative dimensjonen ved planlegging mykje meir enn berre å skrive og snakke tydeleg. Som planleggjar arbeider ein dagleg med følelsar, årsaker, rasjonalitet og irrasjonalitet (Amdam, 2011:80), og kva ein vel å sei, og ikkje seie, er både pragmatisk, politisk og avgjerande (Forester, 1980:281). Forester (1980) presenterer ulike strategiar for å komplettere planleggjarar sitt meir tekniske arbeid. Dette har han gjort for at planleggjarar skal unngå å sende ut eit budskap om at andre ikkje skal bry seg eller blande seg i planlegginga. I tillegg kan strategiane til Forester (1980) fungere som ei rettesnor for planleggjarar. Strategiane tek føre seg alt frå nettverksbygging, opplæring til innbyggjarar og oppmuntre folk til å delta i planprosessar. Forester (1980) påpeikar at strategiane sjølvsagt kan vere utfordrande å følgje. Kor mykje informasjon skal ein gi, og til kven? Kva kan planleggjarar gjer for at informasjon ikkje vert ignorert, misforstått eller manipulert? Ein planleggjar treng ikkje berre toleranse og tjukk hud, men evna til å lytte på ein klok måte, undersøke praksis og i tillegg evne å sjå inn i framtida. Dette kan planleggjar gjere ved å gjere deltakarane i planprosessen meir bevisst på kva dei svake punkta er, og kva for praktiske moglegheiter som finst (Amdam, 2011:80). Ferdigheitene til å greie å gjere dette beskriv Amdam (2011) som «praktisk kunstnarisk». Ei ferdigheit som må kombinerast med læring, drøfting, rådslåing, forhandling og politikk om den skal fungere (ibid.:81).

Kommunikativ planlegging skal ikkje berre skje «vocal» og gjennom samarbeid, det skal også gå føre seg skriftleg gjennom eit plandokument (kommunal planstrategi) og gjennom arenaer for medverknad. Kommunikasjon og medverknad heng tett i hop, og er ikkje alltid lett å skilje. I neste avsnitt skal eg kort innom medverknad då dette er spesifikt nemnd i lovteksten.

6.2 FAG, POLITIKK OG PROSESS

«If planners ignore those in power, they assure their own powerlessness. Alternatively, if planners understand how relations of power shape the planning process, they can improve the quality of their analysis and empower citizen and community action»

(Forester, 1989)

Kommuneinstitusjonen i Noreg har ei lang historie bak seg. Vi nærmar oss 200 år med lokalt sjølvstyre der innbyggjarane har hatt moglegheit til å velje sine egne folkevalde organ (kommunestyret) i kommunane (Fiva mfl., 2014). Demokrativerdien har vore viktig for å grunnge det lokale sjølvstyre (Baldersheim og Rose, 2014:21). Kommuneinstitusjonen skal vere med å redusere avstanden mellom dei som styre og dei som vert styrt. Tidlegare var befolkninga sine formelle demokratiske rettigheter svakt utvikla. Likevel vart det lokale sjølvstyre oppfatta som ein viktig arena for realisering av folkets suverenitet. «Gjennom engasjement i og bidrag til beslutningar innan lokalsamfunnet skulle folkets vilje komme til uttrykk og befestes. Her skulle den enkelte få viktige muligheter til å påvirke sin hverdag» (Baldersheim og Rose, 2014:21). Det lokale sjølvstyre og representative demokratiet er godt forankra i kommune-Noreg. Det skal blant anna fungere som ein demokratiskule der innbyggjarane får innsyn i aktuelle samfunnsforhold og lærer dei demokratiske spelereglane. Det lokale sjølvstyre (kommunen) skal ivareta offentlege forvaltingsoppgåver på vegne av staten, men på same tid vere eit representativt politisk organ som innafor visse rammer forvaltar seg sjølv (Skare og Bakkevig, 1989, Baldersheim og Rose, 2014).

Når eg studerer denne intensjonen, koplinga mellom planlegging (kommunal planstrategi) og politikk (dei folkevalde), spelar prosessane kring planstrategien ei viktig rolle. Korleis prosessen vert lagd opp påverkar om dei folkevalde greier å kople seg på, vert involvert og får eigarskap til planstrategien. Intensjonen bak planstrategien var å skape eit politisk styringsdokument, av og for dei folkevalde. Nøkkelen til suksess i planstrategiprosessen er då avhengig av eit velfungerande samarbeid og kommunikasjon mellom administrasjon og folkevalde (også innad politisk og innad i administrasjonen), samt gode pedagogiske og kommunikative grep.

I norske kommunar er idealet at forvaltinga legg fram saker og hjelp dei folkevalde ut i frå kva dei folkevalde har sagt er viktig og eventuelt skal prioriterast. Det norske kommunale plansystemet kan i mange tilfelle fungere slik at administrasjonen legg fram ei innstilling, som i nokre tilfelle er på bestilling frå dei folkevalde, men også gå i mot det dei folkevalde ynskjer.

Administrasjonen kan til dømes vise til regelverk som kan stå i vegen for politiske ynskjemål, eller vise til ressursmessige/ økonomiske realitetar, men administrasjonen kan også agere politisk ved å foreslå løysingar som dei meiner er (fagleg sett) betre enn det dei folkevalde ynskjer. Forholdet mellom dei folkevalde og administrasjonen kan i mange tilfelle vere med å påverke utgangspunktet, prosessen, utarbeiding og bruk av kommunal planstrategi. Korleis administrasjonen vel å inkludere dei folkevalde i utforminga av, og framlegginga av planstrategidokumentet, kan vere med å påverke engasjement, eigarskap, forankring og forståing frå dei folkevalde.

For at dei folkevalde på best mogleg måte skal gjere seg gjeldande i prosessen spelar «evna til enkel framstilling, kommunikasjon/mediebruk og ‘planpedagogikk’» (Aarsæther, 2020) ei viktig rolle. For meg, og dei aller fleste, er bruk av pedagogikk i kommunal planlegging, ‘planpedagogikk’, eit nytt og ukjent omgrep. Seinare i avsnittet skal eg difor gå nærare inn på temaet pedagogikk og sjå på kvifor pedagogiske grep vil vere ein sentral komponent for å styrke folkevalde si rolle i kommunal planlegging.

6.2.1 Det representative demokratiet og planlegging

«Det er den demokratiske prosedyre som bærer legitimitetsbyrden for loven».

(Eriksen og Weigård, 1999:211).

Demokratiet spelar ei viktig (og naturleg) rolle i planstrategiprosessen og måten det representative demokratiet er organisert på presenterer Jacobsen (2020:113) gjennom fire prinsipp. 1) Eit suverent folk (alle innbyggjarane i ein kommune er stemmeberettiga) vel fritt sine representantar i hemmelege val. 2) Val gjennomførast med jamne mellomrom (i Noreg kvart fjerde år) der folk stemme på sine parti og representantar, og parti og representantar konkurrerer om stemmane. 3) Når representantane er valt inn, sit dei heile perioden og kan ikkje kastes av folket. Utsifting skjer ved nyval kvart fjerde år. 4) I valperioden fattar representantane vedtak på vegne av kollektivet kommunen (som regel på grunnlag av fleirtalsavgjersle) (Jacobsen, 2020:113-114). Desse prinsippa utgjer ifølgje Jacobsen (2020) ein form for demokrati der innbyggjarane i kommunen strengt talt berre har moglegheit til å påverke representantane i perioden mellom val, noko som er relativt begrensa.

Kva for representantar som sit i kommunestyret avgjerast ved val kvart fjerde år. Alle registrerte innbyggjarar i Noreg over 18 år kan stemme og vere med å bestemme kven som skal sitje i kommunestyret. Ein grunntanke i det representative demokratiet er at politikarane skal representere folket. Det er gjennom val at folk delegerer myndigheita til sine representantar

(Fiva mfl., 2014:112, Jacobsen, 2020:120). Ein vel representantar som ein forventar skal ta dei vala ein sjølv ville tatt. Kommunal planstrategi vart innført i norsk lovverk i 2008 for å gjenspegle kva (strategiske) val dei folkevalde (på vegne av folket) ynskjer å ta for å få ei lokal (samfunns-)utvikling i samsvar med folket (fleirtalet) si meining. Myndigheitene på lokalt nivå, kommunen ved kommunestyret, reflekterer ifølgje Fiva mfl. (2014:150) lokale ynskjer betre enn statleg forvaltning. Dette er anerkjent i lovgivinga: Det er kommunestyret som er ansvarleg for kommunal planstrategi (ifølgje pbl. 2008).

I moderne demokratiforskning er skiljet mellom dei som legg vekt på stemmegiving og dei som legg vekt på deltaking og diskusjon. Eriksen og Weigård (1999: 151) spør difor om det er avstemminga eller den forutgåande diskusjonen som er det sentrale kjenneteiknet ved demokratiet. På den eine sida, i den liberale og pluralitsike teoritradisjonen, dreier politikk seg om å finne kompromiss mellom konkurrerande interesser der stemmeretten skal vise korleis felles slutningar heng saman med enkeltindivids val. På den andre sida dreier ikkje demokrati seg berre om stemmegiving, men deltaking i fora der innbyggjarane tek stilling til felles saker. Demokratiet skal forståast som ein gode i seg sjølv, og sjølve deltakinga skal vere med å forme korleis innbyggjarar kjem fram til ein felles forståing om kva det felles beste er. I eit tredje alternativ legg diskursteorien opp til ein tredje veg mellom desse to tradisjonane i demokratiforskinga . Her brukar Habermas nemninga *deliberativ politikk* for å vise kva som kan vere med å påverke korleis ein oppnår ei felles meining, og får fatta kollektive slutningar på bakgrunn av dette. Denne retninga er inspirert av gjenoppdagelsen av pragmatismen, og peikar på viktigskapen ved at fleirtalsreglen kan ikkje stå aleine då det krevjast gjensidig kommunikasjon før ein kan gå til avstemming.

Eriksen og Weigård argumenterer for at ein prosess er avhengig av at «de berørte har deltatt i en offentlig debatt» om den skal oppnå noko form for legitimitet og mobilisere politisk kraft (Eriksen og Weigård, 1999:211). Eriksen og Weigård (1999) påpeikar at slike offentlege debattar er nødvendige for å kunne rettferdiggjere interesser, ta stilling til og fortolke nye krav og behov, definere kollektive mål og prioritere ressursar. Ifølgje Eriksen og Weigård (1999) spelar «den naudsynte politikken» difor ei viktig rolle i prosessen før og under ulike prosessar, som i denne avhandlinga sitt tilfelle er planstrategiprosessen.

6.2.2 Framandgjerande planspråk?

«Skriv godt – det lønner seg» (Gåserud, 1994).

Jenssen (1995:299) minner oss om at problemet for dei folkevalde ikkje er mangelen på sakspapir og dokumentasjon, men heller at informasjonsmengda er så enorm at det er nødvendig med sortering. Informasjonen som vert gitt dei folkevalde gjennom ulike planreiskap må settast i ein samanheng.

Eg har difor i doktorgradsarbeidet mitt valt å sjå nærare på pedagogikk og bruk av pedagogiske grep i planfaget og i kommunal planlegging. Eg skal byrje med å sjå nærare på korleis framandgjerung oppstår i planlegging og korleis planfagleg uttrykk vert omsett til dei folkevalde sitt språk. Dette har utan tvil vore ei stor utfordring i norsk planlegging i fleire tiår. Eg ynskjer difor å bruke 'boundary work' (omsetjingsarbeid) som del av det pedagogiske perspektivet.

“‘Boundary-work’ describes an ideological style found in scientists' attempts to create a public image for science by contrasting it favorably to non-scientific intellectual or technical activities”

(Gieryn, 1983:781).

'Boundary work' vart fyrst introdusert av Gieryn (1983) for å beskrive handlingar som avgrensa ulikheitene mellom forskarar og andre (Corfee-Morlot mfl., 2011). Gieryn (1983:792) påpeikar at 'boundary work' ikkje berre gjeld avgrensinga mellom forskarar og ikkje-forskarar innan vitskapen. Same retorikk kan brukast i andre disiplinar og spesialfag, som til dømes i planlegging.

“Boundary work as well as various arrangements or the establishment of institutions to carry out this, so called boundary organizations, have been viewed as a solution to complex, knowledge dependent governance issues”

(Dannevig og Aall, 2015:169)

Målet med 'boundary work' er å skape ein kommunikasjon som bidreg til å formidle, allmenngjere og presentere tilgjengeleg og fagbasert informasjon om til dømes klimaendringar (Corfee-Morlot mfl., 2011:182), eller i mitt tema sitt tilfelle: kommunal planlegging.

Grensegangen mellom kommunal planlegging og politikk har lenge vore utfordrande. Under siste revisjon av pbl. (2008) var dei folkevalde si rolle i kommunal planlegging eit gjennomgåande tema, og kommunal planstrategi er eit direkte resultat av nettopp desse utfordringane. Blant anna skulle planstrategien vere eit «enkelt» og «folkeleg» plandokument, som skulle vere både for og av dei folkevalde. Administrasjonen står i spissen for å utarbeide planstrategien og har fått den vanskelege oppgåva med å kople dei folkevalde på

planstrategiprosessen. Boundary work har som hensikt å bidra til nettopp dette og skal vere med å forme grenser som tillét meiningsfull kommunikasjon mellom kunnskapsprodusentar og kunnskapsbrukarar (Esmail mfl., 2017, Hanssen, 2018). Det er følgjeleg behov for pedagogiske «omsetjingar» innan kommunal samfunnsplanlegging.

Visualisering, enkelt språk og biletbruk kan fungere som eit språk som bidreg til at dei planfagleg tilsette i kommuneadministrasjonen lettare klarar å kommunisere plantemaet til lokalpolitisk leiing, og til folkevalde generelt. Hanssen (2018) brukar flaumsonekart med klimapåslag som døme på kunnskapsomsetjing. Studien til Hanssen (2018) viser at visualisering av effekten klimaendringane på flaum i eigen kommune gir betre forståing av flaumrisikoen. Hanssen (2018) viser at visualisering gjennom kart aleine ikkje er nok i seg sjølv, men at flaumsonekartet må berast fram av planleggjarane og fortolkast inn i den lokale konteksten.

“Boundary work is a useful concept increasingly proposed to facilitate production and use of knowledge for sustainable development that meets human needs while protecting life-supporting ecosystems.”

(Esmail mfl., 2017:275)

Til sjuande og sist er hensikta bak ‘boundary work’ å forme grenser som skal gjere det mogleg å ha meiningsfull kommunikasjon mellom “producers and users of knowledge» (Esmail mfl., 2017:275). I planstrategien sitt tilfelle handlar det om at planleggjaren skal fungere som eit mellomledd mellom (vitskapleg) kunnskap og (politisk) handling.

‘Boundary work’ er dermed avhengig av det planfaglege personalet og deira evne til, motivasjon for, og bruk av pedagogiske grep. Eit kommunalt plandokument av høg kvalitet kan vere med å bidra til å skape forståing, interesse og engasjement til anten ei sak eller ein plan blant folkevalde, administrativt tilsette, innbyggjarar samt private interessentar. Høg kvalitet på eit dokument føresetje god skriftleg kommunikasjon der lesar forstår det dei les og kva dei skal bruke dokumentet til.

I Noreg følgjer Språkrådet, statens fagorgan i språkspørsmål, opp norsk språkpolitikk på oppdrag frå Kulturdepartementet. Språkrådet arbeider blant anna med ‘klarspråk’ i offentleg sektor. Klarspråk er eit omgrep eg ynskjer kort å introdusere grunna kor viktige klarspråklege plandokument kan vere i å kople folkevalde på planprosessar.

Omgrepet klarspråk er lånt frå svensk, og er omtalt som ‘clear language’ på engelsk. Språkrådet definerer klarspråk som «korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige». Ein

klarspråkeleg tekst skal gjere det lett for lesar å finne det ein treng og forstå det ein finn (Språkrådet, 2013). Grunnen til at offentlege dokument, inkludert kommunal planstrategi, skal vere klarspråkelege er viktigskapen av at dokumentet skal vere forståeleg for mottakarane, og det er difor avgjerande med eit klart og tilpassa språk. I planstrategien sitt tilfelle er det dei folkevalde, samt administrativt tilsette i kommunen, som er hovudmottakar av dokumentet.

Å uttrykkje seg krystallklart skriftleg er lettare sagt enn gjort. Eg vil påstå at å skrive godt er ein kunst, og i tillegg svært vanskeleg. Nokre kommunale plansaker er meir komplekse enn andre, og det kan vere mange grunner til at nokre dokument er vanskelegare å utarbeide, samt forstå, enn andre. Men det er liten, om ingen grunn, til at planstrategidokumentet skal verte eit innvikla, vanskeleg og langt dokument. I dei aller fleste tilfelle vinn kommunane mykje på å utarbeide klare, enkle og forstålege plandokument (også i planstrategien sitt tilfelle). Ein må her passe på at språket ikkje vert for enkelt og at dokumentet framstår som overflatisk.

Når kommunen gjennom planstrategidokumentet gir ei strategisk grunngiving av kva planar ein ynskjer å prioritere i valperioden er det viktig at forvaltningsspråket er klart og lettfatteleg (Språkrådet, 2013). Har planstrategien eit tungt og uklart språk kan det føre til at mange ikkje får høve til å delta eller forstå kva dokumentet går ut på eller har som formål. Klarspråkelege dokument kan ifølgje Språkrådet (2013) vere med å skape tillit. Når folkevalde, administrativt tilsette eller innbyggjarar les eit plandokument og ikkje forstår dokumentet kan det vere med å skape avstand mellom planansvarleg og mottakar. I tillegg minskar klart og tilpassa språk faren for mistyding, noko som i mange tilfelle kan vere økonomisk gunstig for kommunane angående kortare saksbehandlingstid. Språkrådet (2013) meiner at styresmaktene (kommunane i dette tilfelle) skal gå føre som eit godt eksempel, også språkleg.

Gåserud (1994) argumenterer for at skriftleg kommunikasjon i kommunane er med å kvalitetssikre det kommunane gjere. God skriftleg kommunikasjon er ikkje berre viktig for innbyggjarane, men også dei folkevalde samt administrativt tilsette. «En effektiv forvaltning forutsetter skriftlig kommunikasjon av høy kvalitet» (Gåserud, 1994:5). Kommunikasjon, informasjonsflyt og samarbeid mellom administrasjonen og dei folkevalde spelar ei viktig rolle i kommunale planprosessar. Godt skriftleg utarbeidde dokument er det beste for både administrasjonen og dei folkevalde. Eit av dei viktigaste punkta til Gåserud (1994) i ein skriveprosess er å tidleg setje lesar i sentrum og tydeleggjere kva ein vil oppnå med dokumentet og kven ein skriv til.

Ei pedagogisk utfordring innan kommunal planlegging eg ynskjer å nemne er at ein som planleggjar ikkje berre skal kommunisere og formidle planarbeid til likesinna, kollegaer eller innbyggjarar, men til sine overordna/ sjefar (rådmann, fagleiar, ordførar og folkevalde). Dei planfagadministrativt tilsette skal ikkje berre pedagogisk forklare planarbeid til studentar og elevar, men til folkevalde og administrativ leiing. Som lærar på ein skule undervisar ein sjeldan rektor. Det kan difor vere ekstra vanskeleg for mange planleggjarar å arbeide pedagogisk og riktig i forhold til mottakar og lesar av planarbeidet.

6.2.3 Planlegging som historieforteljing

Throgmorton (2003) meiner at planlegging kan tenkjast på som ei form for overtydande historieforteljing («persuasive storytelling»). Han hevdar at planleggjarar kan bruke forteljingar for å kople dei folkevalde på planlegging og lage framtidsorienterte forteljingar for å hjelpe lesar å førestille seg framtida og dermed vere med å utvikle berekraftige stadar/kommunesamfunn.

Når ein skal ta utgangspunkt i overtydande historieforteljing legg Throgmorton (2003b) vekt på at ein må starte med å sjå på planleggjar (og andre involvert i planlegging) som forfattarar. Desse forfattarane skriv ein tekst (planar, analysar, artiklar) som vert lest og tolka på ulike måtar. Planleggjar (-forfattar) må skrive tekstar som skapar ei historie angående framtida og det som skal skje i framtida. Skal ein gjere dette på best mogleg måte må planleggjar (-forfattar) fylle handlingsflyten i historiene med interessante og truverdige karakterar (til dømes: planleggjarar, utbyggjarar, naboar, politikarar) som handlar i ulike omgivnadar (til dømes bybilette, rurale strøk, offentlege høyringar). Planleggjar (-forfattar) må deretter bygge konfliktar, kaos og avgjersle inn i eit narrativ, slik at antagonistane endrar mening og vert påverka. Planleggjar (-forfattar) må deretter tileigne seg ein måte å sjå verda på og aktivt bruke den biletlege delen av språket (inkludert statistiske modeller, framlesingar, GIS-baserte kart, spørjeundersøkingar, 3D-modellar, fagutval/rådgiving og andre overtydande figurar og argument) for å utrykkje ei føretrekt haldning i forhold til situasjonen og involverte karakterar. Gjennom å fortelje ei historie (ein plan – ein planstrategi) på denne måten (gjennom karakterisering, beskriving av eit heilskapleg bilette og biletleg språk) vil planhistoria uunngåeleg vere med å forme lesarens oppmerksomd og vri den i ei bestemt retning.

Throgmorton (2003b) meiner at planhistorier kjem i frå den verkelege verda og det daglegdage livet, og at desse historiene ikkje fortel seg av seg sjølv. Rettare sagt, dei må verte omdanna til narrativ og deretter verte fortalt. Når ein skal konstruere narrativ og historier må ein vere

selektiv og målbevisst. Ein vel å inkludere noko, og ekskludere noko anna. Å fortelje historier på denne måten skal vere med å skape meining og fortelje lesarane (i planstrategien sitt tilfelle: dei folkevalde) kva som er viktig, og kva som er uviktig. Framtidsretta forteljingar skal guide lesarane sin følelse av kva som er mogleg og ynskjeleg. Viss historia vert fortalt riktig vil det gjere lesarane i stand til å fyrst danne seg eit ynskt bilete av korleis kommunen skal utvikle seg og deretter verte inspirert til å handle og til slutt få tiltru til planen og føle at handling gir effekt.

Throgmorton (2003b) skriv sjølv at det å foreslå at planlegging kan vere historieforteljingar går i mot den tradisjonelle planpraksisen. I planlegging er det framleis eit stort fokus på å kontrollere framtida til eit representativt demokrati gjennom teknisk ekspertise. Praktiserande planleggjarar ynskjer å tru at dei er nøytrale, objektive og rasjonelle på vegne av offentlege interesser, og at tekstande dei skriv vert forstått av alle intelligente personar. Throgmorton (2003b) meiner at planleggjarar er fanga mellom det dei ynskjer å tru og kva dei veit er sant, og mellom teori og reell praksis. Dette leiår ofte til forvirring. Spesielt rundt ideen om at planlegging er ein rein teknisk aktivitet og at politikk er noko som ein fyrst må ta omsyn til seinare i prosessen og som berre er med å «grise til» planlegginga.

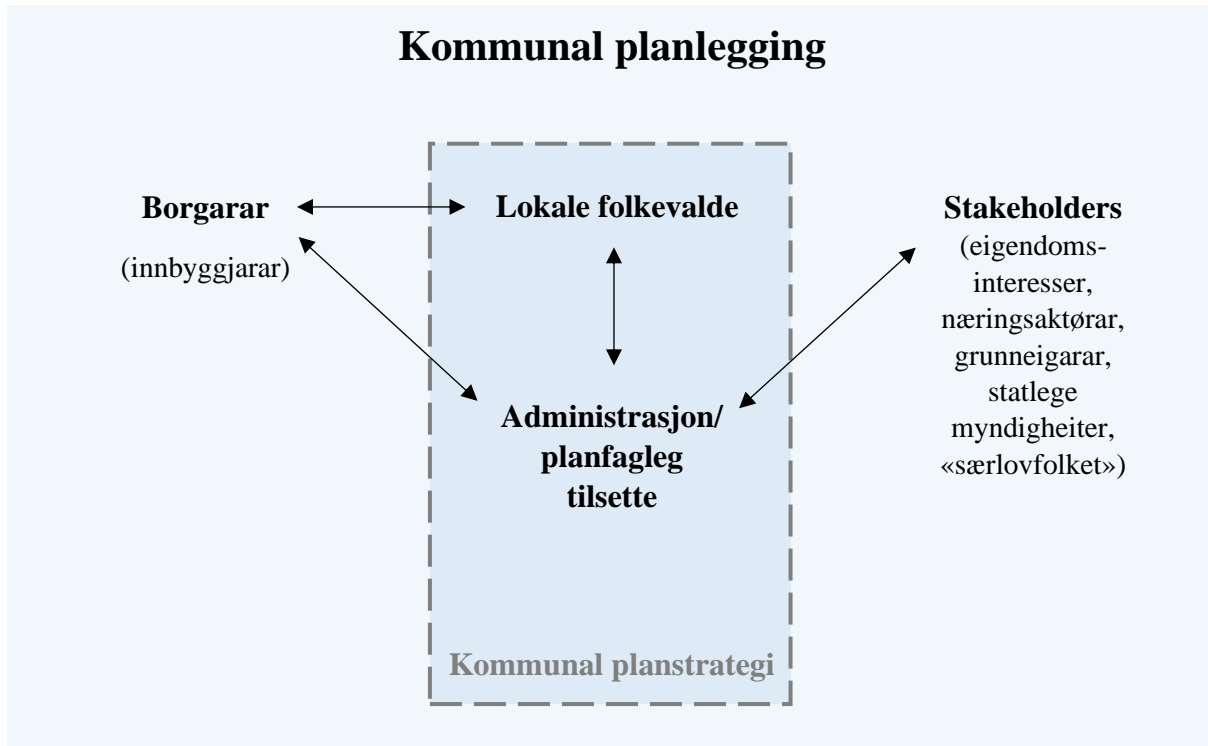
Ifølgje Throgmorton (2003b) er ikkje framtidsretta historieforteljing berre overtydande planlegging. Det er også grunnleggjande sidan planleggjarar og andre involverte i planprosessen er med å forme samfunnet, involverte i planprosessen og kulturen.

6.3 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har eg presentert ulike planteoretiske posisjonar, og drøfta i kva grad dei kan bidra til ei forståing av prosessane bak kommunal planstrategi. Eg finn at hovudfokuset i plan- og prosesslitteraturen ikkje ligg på dei folkevalde, men i staden for på borgarmedverknad og stakeholders/private interessentar. Dette fokuset skil seg frå intensjonen til planstrategien der dei folkevalde skal sitje i førarsetet, ikkje borgarar og stakeholders. I neste figur ynskjer eg å vise korleis kommunal planstrategi plasserer seg i forhold til kommunal planlegging. Figuren viser gjennom den største firkanten at kommunal planlegging (særleg arealdel og reguleringsplanar) legg opp til samspel mellom (fag)administrasjon og stakeholders/utbyggjarar, mellom administrasjon og borgarar, mellom administrasjon og lokale folkevalde og mellom borgarar og lokale folkevalde. Pbl. (2008) har krav om medverknad frå borgarar, stakeholders og lokale folkevalde i overordna planarbeid som til dømes kommuneplanens samfunnsdel og arealdel (§ 5-1). Den stipla grå firkanten illustrerer at kommunal planstrategi vert utarbeidd av administrasjonen/ planfagleg tilsette og etter

intensjonen er det i all hovudsak lokale folkevalde som skal koplast tidleg på prosessen. Øvrig kommunal planlegging derimot legg opp til å kople på både borgarar og stakeholders (og berørte offentlege instansar) gjennom brei medverknad og høyring (§ 5-2).

Figur 6: Kommunal planstrategi si plassering i kommunal planlegging



Sjølv om prosesslitteraturen er tett knytt til medverknad og stakeholders, som er marginal i planstrategiprosessen, kan eg ikkje sjå bort i frå at nokre kommunar går utover lovverket sine krav og gjennomfører brei medverknad, og at dette kan vere med å skape eit politisk engasjement for planstrategiarbeidet. Dette er noko eg ynskjer å sjå nærare på i analysen av planstrategiarbeid i casekommunane.

Planstrategiprosessen skal kunne vere ein kommunikativ øving og lovteksten og intensjonen bak kommunal planstrategi (pbl., 2008, § 10-1) innfrir når det kjem til ulike kommunikative krav presentert av planteoretikarar som Innes og Booher (2010 og 2018) og Healey (1992). Men på fleire måtar unndrar planstrategiprosessen seg det som teoriar om planprosessar legg vekt på, nemleg variasjon når det gjeld opplegg for medverknad, og maktanalyse når stakeholders melder seg på planarenaen. Planstrategiprosessen er enklare og fyrst og fremst prega av samspelet mellom folkevalde og planleggjar/administrasjonen i to fasar: (1) utforming av framlegg til kommunal planstrategi som inneheld drøfting av strategiske val knytt til

samfunnsutvikling. og (2) vedtaksfasen. I begge fasar vil det kritiske momentet vere inkongruensen mellom fag/plankunnskap og folkevalde utan denne kunnskapen. Fråværet av ein tydeleg kommunikativ/pedagogisk kompetanse vil kunne risikere (1) administrativ/ fagleg kontroll med utforminga av dokumentet og (2) lite debatt rundt plandokumentet i vedtaksfora. Dette vil i tilfelle vere i samsvar med det Forester (1989) beskriv som kommunikative forstyrningar ut frå arbeidsdeling, noko som både er gjennomgåande/ systematisk og «uunngåelege» (ikkje adhoc).

Eg ynskjer i analysen å diskutere på kva måte Forester (1989) sin teori om forstyrningar kan vere utslagsgivande for folkevald engasjement i planstrategiprosessen.

Ved å sjå på kommunikativt opplegg for, og gjennomføringa av planstrategiprosessen ynskjer eg å finne ut kva i prosessen som kan vere med å engasjere og fremje langsiktig og strategisk tankegang i kommunane. Teorien om planprosess operer med eit svært forenkla skilje mellom 'instrumentell' og 'kommunikativ' – som i liten grad er produktivt for å forstå «strategi» - som med all tydelegheit både må ha instrumentelle og kommunikative/ pedagogiske komponentar.

DEL III
METODE

KAPITTEL 7

FORSKINGSPROSESS OG METODE

“Any fool can know. The point is to understand”

Albert Einstein

Den 22. april 2016 går eg fornøgd inn til sjefen og leverer oppseiinga mi. Misforstå meg rett, eg trivst godt i jobben, men det å skulle verte stipendiat og få forske på plan- og bygningslova var uverkeleg stort.

Før eg starta som doktorgradsstipendiat var eg overtydd om at eg visste korleis problema eg skulle forske på best kunne løysast. Eg er ikkje ein kjepphøg person, men eg byrja på denne doktorgraden med sjølvtilitt, entusiasme og drivkraft.

Det skulle tidleg vise seg at eg var milevis i frå å forstå omfanget av både vitskapleg forskning samt mi eiga problemstilling.

Å lage god forskning er ikkje ei sjølvfølge, og langt frå enkelt. Forsking skal vere av høg kvalitet før ein kan gjere den offentleg og bruke den. I tillegg må forskning vere truverdig og påliteleg for å tas i bruk (Alvesson og Sköldberg, 2009:4, Tracy, 2010). Det finst fleire ulike kriteria ein må fylle for å lage forskning av god kvalitet. Desse er ikkje alltid like oversiktlege, og ofte veit ein ikkje korleis ein skal oppfylle desse kvalitetskriteria.

I fleire år har opplæring i metodologi og metode prøvd å gi forskarrekruttar som meg rettleiing i korleis ein forbetrar og bedømmer kvaliteten av kvalitativ forskning (Clive, 1999). Kvalitative metodar har i lang tid vorte kritisert for at det er vanskeleg, om ikkje umogleg, å måle eller vurdere kvaliteten på ein slik type forskning (Alvesson og Sköldberg, 2009). Rødne (2009) skriv i si doktorgradsavhandling at det utan tvil er krevjande å utvikle kriteria for kvalitetssikring av ein vitskapleg kunnskap som ikkje er utforska ved bruk av kvantitative analyseteknikker. Rødne skriv vidare at «det synest tilsvarende vanskeleg å lage ein god kvalitativ studie fordi denne krev noko som er vesentleg annleis enn dette standardiserte mønsteret» (2009:15). Då eg las denne setninga tok eg meg sjølv i både å nikke entusiastisk og samtidig riste frustrerende på hovudet. Eg er ikkje ueinig, men det er frustrerende at det skal opplevast så vanskeleg å ta del i og lage ein kvalitativ studie.

Det har teke meg fire år å kome nærare ei forståing av kva vitenskapleg forskning er og kva utfordringar eg står ovanfor, kvifor det er slik og kva eg kan og bør gjere for å bidra til god forskning. I dette kapittelet skal eg fortelje om korleis eg har gått fram for å på best mogleg måte produsere gyldig og truverdig forskning for å utforme og finne svar på problemstillinga mi.

Eg forskar på praktiseringa av ein ny, og (antatt) sentral komponent i plan- og bygningslova (pbl., 2008) - § 10-1 kommunal planstrategi. Planstrategien legg vekt på folkevalde si rolle i overordna planlegging og ynskjer å undersøke statusen planstrategien har blant folkevalde og administrativt tilsette, og korleis kommunen arbeider for få folkevalde meir engasjert, interessert og involvert i denne type overordna kommunal planlegging.

I doktorgradsarbeidet mitt har eg vore så heldig å vere ein del av EVAPLAN-prosjektet som gjekk føre seg 2014-2018. Eg ynskjer å byrje metodekapittelet ved å gå nærare inn på kva prosjektet har gått ut på og kva det har betydd for mi forskning.

Eg har evaluert ein liten del av eit stort lovverk og ynskjer vidare å sjå på kva det betyr å evaluere ei lov og kva ein spesielt må ta omsyn til i ein slik prosess.

Vidare i kapittelet skal eg gjere greie for forskingsdesignet og metodane eg har valt for å skaffe kunnskap rundt og prøve å svare på problemstillinga: **I kva grad har den kommunale planstrategien vore med på å forankre planlegging i det representative demokratiet i norske kommunar, og kva forklarar variasjon i folkevalt interesse og engasjement?** Mi rolle som tidlegare kommuneplanleggjar, innbyggjar og tidlegare tilsett i to av casekommunane gjer det også naturleg å diskutere rolla mi som forskar. Eg vil til slutt reflektere rundt både styrka og svakheiter til forskinga mi når det gjeld sannheit og kvalitet og gjere greie for dei etiske omsyna i forskinga mi.

7.1 STARTEN PÅ REISA: EVAPLAN2008

Mi eigen deltaking i den forskingsbaserte evalueringa av plan- og bygningslova (pbl., 2008) - EVAPLAN2008, har hatt mykje større og positiv betydning for doktorgradsarbeidet mitt enn eg hadde venta. Allereie to månadar før eg byrja som doktorgradsstipendiat på UiT deltok eg på min fyrste EVAPLAN- prosjektworkshop. Eg vart frå dag ein kasta inn i ei stor tverrfagleg prosjektgruppe som både inkluderte, oppmuntra og utfordra meg. I løpet av dei fyrste to og eit halvt åra som doktorgradsstipendiat hørte eg til EVAPLAN-forskningsgruppa som bestod av 15 personar. Medlemmane i EVAPLAN-forskningsgruppa har høyrte til faga arkitektur, jus, planlegging, sosiologi, statsvitenskap, urbanisme og teknologi-/ingeniørfag, og har vore godt

spreidd rundt om i Noreg. I tillegg til dei 15 faste deltakarane frå norske institusjonar, har fem professorar frå utanlandske universitet (Danmark, Sverige og Tyskland) vore knytt til prosjektet (Hanssen og Aarsæther, 2018a).

Dei to fyrste åra som stipendiat deltok eg på fleire EVAPLAN- gruppesamlingar og boksamarbeid. Eg har ikkje berre hatt eit fagleg utbytte av deltaking i dette prosjektet, men fått eit sosialt nettverk som eg har hatt stor nytte av gjennom heile doktorgradsarbeidet. Eg har opptil fleire gonger vore i kontakt med ulike deltakarar i prosjektet for å diskutere alt frå problemstillinga mi, bruk av metode, litteratur og utfordringar i doktorgradsarbeidet. Prosjektleiari i EVAPLAN har spesielt medverka til at eg tidleg fekk ein fot innan planforskningsfeltet i Noreg.

7.1.1 Om EVAPLAN

Hovudspørsmålet til EVAPLAN-prosjektet har vore «om lova fungerer etter intensjonane, og kva som kan identifiserast som forbetningspunkt». EVAPLAN har også vurdert lova, og dagens praksis, ut i frå eit internasjonalt komparativt perspektiv.

EVAPLAN-prosjektet har vore leia av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) kor prosjektleiari har vore lokalisert. Prosjektet har vore eit samarbeid mellom NIBR, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT), forsknings- og innovasjonskonsernet NORUT (i dag NORCE), Transportøkonomisk institutt (TØI), København universitet (KU), Aalborg universitet (AAU), svenske Kungliga Tekniska Høgskolan (KTH), Umeå universitet (UMU) og Technische Universität Berlin (TUB). Prosjektet har vore finansiert av Norges forskingsråds DEMOSREG II-program, og vart gjennomført frå 1. august 2014 til 1. august 2018. I august 2018 vart fyrste bok i EVAPLAN-prosjektet utgitt og bok to vart utgitt i desember same år. Som deltakar av prosjektet har eg vore med å skrive to kapittel som eineforfattar og tre kapittel saman med andre forfattarar i desse to bøkene.

EVAPLAN er eit tverrfagleg samarbeid som har ført til eit prosjekt med bidrag frå ulike synsvinklar og frå ulike fagfelt. I løpet av prosjektperioden frå 2014-2018 har eit mangfald av metodar vorte brukt. Forskningsgruppa har sett på mange ulike områder innan planlegging og studert korleis lova bidreg til demokratiske styrings- og avvegingsprosessar.

Eit mål med pbl. (2008) er at planlegging skal utgjere ein arena for samordning av interesser, slik at dei planvedtaka som vert tekne byggjer på heilskaplege og langsiktige vurderingar.

EVAPLAN-prosjektet har stilt spørsmål ved nettopp denne samordninga og om den skjer i praksis, eller om det heller førar til innsigelsespraksis som uthalar planleggingsarbeidet utan at resultatet vert heilskapleg samfunnsplanlegging.

Eg har saman med EVAPLAN-forskarar arbeidd med å identifisere forbetringpunkt i pbl. (2008). I tillegg har vi som gruppe undersøkt om dagens planlegging er effektiv ved at den gir heilskapleg gjennomføring, er samordna, balansert og legg til rette for berekraftig utbyggingstiltak. Prosjektet har hatt som premiss at planlegginga skal halde seg innafør dei rammene som omsynet til berekraftig utvikling sett og at brei deltaking og politisk styring ligg til grunn for planlegginga. I doktorgradsarbeidet mitt har eg fokuset spesielt på det sistnemnte: politisk styring i kommunal planlegging.

7.2 EVALUERING

«For den kvalitativt orienterte forsker eller konsulent er evaluering ikke en arbeidsstil, et paradigme eller en metode, men en måte å skape en arbeidsoppgave på»

Dahler-Larsen (2012:186)

Då eg byrja i doktorgraden hadde eg inga erfaring eller kjennskap rundt det å evaluere ei lov. Eg hadde derimot god kjennskap til pbl. (2008) då eg har arbeidd både som planleggjar i ein kommune og med planarbeid i fylkeskommunen. I jobb hjå både kommunen og fylkeskommunen opparbeidde eg meg fleire erfaringsbaserte meiningar om pbl. (2008). Det å få forske på pbl. (2008) og utfordringane eg møtte som planleggjar har vore ein hovudmotivasjon for både å byrje på og gjennomføre denne doktorgraden.

Då eg sommaren 2016 vart kasta inn i eit evalueringsprosjekt som allereie hadde starta opp i 2014 byrja eg å setje meg inn i kva evaluering betydde, og korleis prosjektet hittil hadde arbeidd med å evaluere pbl. (2008).

Det er mange ulike definisjonar av evaluering. Stufflebeam (1973:129) definerer evaluering som “the process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternatives”, altså ei vurdering av alternative strategiar. Meir vanleg er det, som Scriven (1991:139) skriv, å oppfatte evaluering som “the process of determining the merit, worth or value of something, or the product of that process”. I 2005 ga Finansdepartementet ut ein rettleiar for gjennomføring av evalueringar. Her vert evaluering definert som: «en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et

tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer» (Finansdepartementet, 2005:8). Denne definisjonen famnar breitt og inkluderer evaluering i forkant (ex ante). Dette meiner eg kan vere ei «utvatning» av den avgrensinga dei fleste definisjonane opererer med.

Evalueringar kan også gå under namn som revisjon, kontroll, gransking og kvalitets, resultats og prestasjonsmålingar. EVAPLAN, ei forkorting av «evaluering av plan- og bygningslova», har vore ei prosessevaluering som betyr at prosjektet har studert korleis ein prosess utviklar seg ved å trekkje aktørar i feltet med i evalueringsprosessen. EVAPLAN har evaluert og studert ei lovendring og undersøkt korleis lova har fungert etter sju til ti års praksis. Prosjektet har lagt stor vekt på metode, og ei innhenting av eit stort datagrunnlag har vore med på å forme evalueringa.

Evaluering skil seg frå mange kvalitative undersøkingar ved at ein i ei evaluering skal løyse ei meir eller mindre bunden oppgåve (Dahler-Larsen, 2012). EVAPLAN vart finansiert av Noregs forskingsråd i frå 2014 til 2018 på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med ei bunden oppgåve om å evaluere plandelen i pbl. (2008). Viktigskaen rundt det å evaluere pbl. (2008) og kvifor dette vert gjort har vore eit gjennomgåande tema rundt EVAPLAN-bordet.

Når ein evaluerer pbl. (2008) må ein ta omsyn til at lova fyrst og fremst kan karakteriserast som ei prosesslov (Hanssen mfl., 2018c:29, Hanssen mfl., 2015:38, Holth og Winge, 2019:23, NOU 2001: 7:96). Med dette meinast det at pbl. (2008) i liten grad bestemte kva for løysingar som skal vedtakast og gjennomførast, men lova framsett saksbehandlingsreglar og retningslinjer for lokale myndigheiter sitt skjøn. Til dømes stillast det strenge saksbehandlingskrav til kommunal planlegging, men lovverket seier i liten grad noko om kva resultatet av planlegginga skal verte (Hanssen mfl., 2015). Å fremje berekraftig utvikling og «generasjonsperspektivet» som ligg i dette, er det mest tydelege substansielle formålet ved pbl. (2008).

7.2.1 Evaluering av planstrategien: Ein del av noko større

Som deltakar i eit større prosjekt lærte eg tidleg at det var mykje å ta omsyn til når eg skulle forske på og evaluere pbl. (2008). Blant anna merka eg i løpet av doktorgradsperioden at kommunesamfunnet, utfordringar og lokale politiske målsettingar i casekommunane var i konstant endring. I periodar har folketala, klimatiltak og jobbskaping i casekommunane veksla

med å dominere agendaen. Dette var noko eg som forskar måtte ta innover meg, og evalueringa mi av planstrategien har eg naturlegvis tolka i tråd med skiftande utfordringar.

I tillegg har tidsaspektet vore viktig i denne evalueringa. Når bør og kan ein evaluere ei lov? Nordrum (2013) viser i bokkapittelet 'evaluering av lover' at det er viktig å gi lova tid å virke for å etter kvart få betre haldepunkt for kva som bør og kan evaluerast. Oppdragsgivar har valt ti år som ferdigstillingstidspunkt for EVAPLAN-prosjektet. Nordrum (2013:95) meiner at «mye talar for at loven først og fremst bør evalueres mot utfordringene på evalueringstidspunktet, ikke forutsetningene på vedtakelsestidspunktet». Eg meiner utsegna til Nordrum (2013) bryt med det juridiske perspektivet der ein nettopp legg vekt på å studere forarbeid for å finne ut meir om kva ein vil oppnå. I utarbeiding av eit lovverk vert det utarbeidd konsekvensutgreiingar på førehand og på vedtakstidspunktet. Eg meiner det er naturleg at ei lovevaluering tek innover seg intensjonane (og eventuelle sprik i desse) bak lova for å kunne evaluere dagens situasjon samt utfordringane på evalueringstidspunktet.

I evalueringa av planstrategien har eg brukt mykje tid på å tolke dei lovførebuande tekstane og sett nærare på korleis lova vart utarbeidd. Intensjonen bak planstrategiparagrafen og kor ideen om å innføre planstrategi kom i frå har vore spesielt interessant å sjå nærare på når ein skal evaluere i ettertid.

Ved å gå gjennom lovførebuingane til pbl. (2008) finn eg store likskapar ved utfordringsbiletet (som ga grunn til å innføre § 10-1, kommunal planstrategi i lova), med dagens situasjon. Utfordrings- og statusbiletet eg har av situasjonen før 2008 og av dagens situasjon angående politisk forankring av kommunal planstrategi har eg kome fram til gjennom EVAPLAN sine dokumentstudiar, intervju- og surveymateriale, og gjennom casestudiar i fem kommunar.

7.3 KORLEIS EVALUERE § 10-1?

Planstrategien sitt bidrag til å forankre planlegging i det representative demokratiet vert i avhandlinga omtalt som den avhengige variabelen. Avhengig variabel kan også gå under namnet utfallsvariabel eller verknadsvariabel, ein variabel som vert påverka av uavhengige variablar. Eg har ynskt å undersøkje om politisk interesse og engasjement for planstrategien (den avhengige variabelen) vert styrt/påverka av uavhengige variablar. Utgangspunktet for studien min har vore at politisk engasjement er noko som varierer mellom kommunar og over tid. Ulike hypotesar vart tidleg utarbeidd. Blant anna: *Det vil vere større politisk deltaking og diskusjon i prosessen til andregenerasjons planstrategi enn fyrstegenerasjons planstrategi.*

Kommunar med ein konsensusprega politisk kultur har større sjanse for å lukkast i planstrategiarbeidet enn konflikt- og konkurranseprega kommunar. Kommunar med agonistisk politisk kultur er betre rusta til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen då ein slik kultur mobiliserer ein meir aktiv politisk debatt, med tydelege alternativ og aktive folkevalde som kjempar for tilslutning til partiet sine prioriteringar. Store kommunar med tilgang på plankompetanse skil seg i frå mindre kommunar. Eg ynskjer altså å sjå på kva er med å styre/påverke den avhengige variabelen min.

Konflikt ein nødvendig føresetnad for å effektivt kunne praktisere demokratiet (jf. Mouffe, 2015) og eg utarbeidde difor i tillegg ein hypotese som baserte seg på det motsette av den fyrste hypotesen, der eg gjekk ut i frå at agonistisk politisk kultur i casekommunane er betre rusta til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen då ein slik kultur generer ein meir aktiv politisk debatt, med tydelege alternativ og aktive folkevalde som kjempar for tilslutning til partiet sine prioriteringar.

Dei uavhengige variablane eg har valt å sjå nærare på er strukturelle forhold (kommunestørrelse), variasjonen i kultur (politisk og administrativ) og ulike delar av prosessen (boundary work, planpedagogikk og overtydande argumentasjon/kommunikasjon). Desse uavhengige variablane vert ofte kalla årsaksvariablar. Verdien av dei ulike uavhengige variablane er med å påverke verdi/ utfall på avhengig variabel.

Eg arbeidde lenge med å finne fram til uavhengige variablar og var overtydd om at både kulturelle og strukturelle forhold ville bidra til å forklare den forventade variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Også i EVAPLAN-prosjektet vart kultur og strukturelle forhold hyppig diskutert som forklaringar på ulike problemstillingar.

Grunna uventa funn i den planempiriske caseanalysen tok analysearbeidet ei brå vending. Sjølv om funna overraska meg, var dei likevel svært interessante. Det uventa førte til at eg arbeidde vidare med å sjå på kva for alternative uavhengige variablar, men også uavhengige konstantar, kunne vere med å forklare funna når det gjaldt politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Blant anna inkluderte eg boundary work, pedagogikk i kommunalt planarbeid og overtydande argumentasjon som uavhengige variablar undervegs og mot slutten av forskingsarbeidet mitt. Både dei uventa funna og det vidare arbeidet med å forklare den avhengige variabelen leia doktorgradsarbeidet inn i eit fengslende analysearbeid.

7.4 CASESTUDIAR SOM METODISK FORSKINGSTILNÆRMING

Eg har lenge lurt på om eg som forskar må starte forskinga mi med eit tydeleg problem, vurdere ulike teoretisk perspektiv, deretter konstruere hypotesar og til slutt konfrontere desse med relevante data som eg har samla. Eg har også lenge tenkt på korleis eg skal få empirien og dei teoretiske elementa til «snakke godt saman». Ifølgje den tradisjonelle samfunnsvitskapelege forskinga har ein to grunnleggjande tilnærmingar; deduktiv og induktiv. Desse to har ulikt teoretisk opphav og fundament, og inkluderer ontologiske antakelser om verkelegheita og epistemologisk antakelser om korleis vi kan tileigne oss kunnskap om verkelegheita (Blaikie, 2010). Den induktive tilnærminga siktar på å etablere generaliseringar «nedanfrå og opp» (frå empiri til teori). Den deduktive tilnærminga kan ein også kalle «ovanfrå og ned»-tilnærminga, her er utgangspunktet teoriar om samanhengar, utvikling av hypotesar, og testing av hypotesane opp mot data (frå teori til empiri). Ifølgje Alvesson og Kärreman (2011) vel dei fleste forskarar det ein kallar ein «nomothetic» tilnærming, der dei legg vekt på betydinga av deduksjon, basert på teoretiske idear frå tidlegare studiar, formulering av hypotesar, og testing av desse som hovudelement.

Alvesson og Kärreman (2011) seier at teoretisk kunnskap ofte er sett på som det mest interessante, sårbare og prestisjefylte i vitskapeleg forskning. I tillegg er det sett på som det vanskelegaste elementet i forskinga. Vidare spør dei om korleis empirisk forskning kan bidra til utvikling av teori. I denne avhandlinga har ikkje målet vore å utvikle ein ny teori om demokrati og planlegging, men eg har teke utgangspunkt i teoriar som spelar ei sentral rolle i problemstillinga mi, som strategisk planteori, teori om politisk kultur og ulike prosessperspektiv. Dermed har avhandlinga eit deduktivt preg, men ikkje i rigid forstand. Gjennom det empiriske arbeidet kjem det fram forhold som endrar fokus i problemstilling og analysearbeidet. Då eg starta med doktorgradsarbeidet gjekk eg induktivt i gang der eg brukte blant anna eit opplegg med semistrukturerte intervju. Intervjua har gjennomgåande vore med å gi rom for nye vinklingar. Eg meiner arbeidet mitt har gått frå å vere meir deduktiv innretta til å verte meir induktivt der funna har vore med å styre val av teori og det vidare analysearbeidet.

Det finst lite samfunnsfagleg forskning på planlovverket i Noreg, og i Skandinavia. Demokratiet og demokratiske prosessar er derimot eit utbredt forskingsfelt. I ein diskusjon rundt arbeida til John Rawls og Jürgen Habermas, to sentrale personar i samtidas demokratiteori debatt, skriv Jørgen Pedersen (2007:204) at teoretikarens rolle er å «få tak på de viktigste normer og regler i demokratiske praksiser, for deretter å presisere disse normene og verdiene og sette dem i en innbyrdes sammenheng som premisser og konklusjoner». Eg skal sjå på normer og reglar

angående planlegging i norske kommunar og undersøke korleis dei vert praktisert, eg vil dermed identifisere det som fungerer og det som ikkje fungerer. Eg håper også å finne moglege løysingar på utfordringar kommunane har når det kjem til planlegging, og å identifisere forbetringpunkt i pbl. (2008). Dette kan berre gjerast ved å forske på det nivået der bruken av pbl. (2008) faktisk skjer. Eg har difor valt casestudiar, og brukar kvalitative forskingsintervju, observasjon og dokumentanalyse, men også delvis den nasjonale EVAPLAN-surveyen, i ei metodisk sett allsidig forskningstilnærming.

7.4.1 Kvifor gjere casestudiar?

For å finne svar på mykje av det eg lurar på har eg valt å gjere casestudiar. I forskinga mi har eg forsøkt å identifisere moglege underliggende årsakssamanhengar som kan forklare grad av politisk involvering i planstrategiprosessar. Problemstillinga mi krev djuptgåande studiar av lokal politikk og administrasjon, noko som tilseier ei casetilnærming. Djupstudiane vil i tillegg til observasjon og kvalitative intervju, inkludere dokumentstudiar.

Svein S. Andersen (2013:23) beskriv casestudiar som «intensive kvalitative studie av en eller noen få enheter». Han viser at case kan vere alt frå organisasjonar, delar av ein organisasjon, avgjerder, forhandlingar, ei handling, ei prosedyre til eit utsegn. Eg har valt planstrategiprosessar i fem norske kommunar som einingar.

I kommunane har eg sett på prosessar kring, og implikasjonar av, planstrategien. Det er hovudsakeleg to delar ved prosessen rundt planstrategien eg har undersøkt: utarbeiding og vedtaksprosessar. I tillegg har betydninga og bruk av planstrategi vore studert gjennom den nasjonale EVPALAN-surveyen, som vil vere interessant å sjå nærare på i vidare forskning.

Ein av grunnane til at eg valde casestudiar som forskingsdesign var for å kome djupare inn i forholdet mellom samfunnsplanlegging (regelverk, planleggjarar) og lokale folkevalde. Eg ynskte å identifisere moglege årsakssamanhengar som kunne vere med å forklare grad av politisk medverknad i planstrategiprosessane.

Grunna skepsis til svara EVAPLAN-surveyen⁹ var med å framstille valte eg å dykke djupare ned i den politiske interessa rundt kommunal planlegging ved å gjere casestudiar. I mitt tilfelle vil casestudiar vere nyttige fordi delar av fenomenet eg har studert har vore vanskeleg å kvantifisere (Svein S. Andersen, 2013, Eisenhardt, 1989, Yin, 2012).

⁹ Eg meiner surveyen ikkje gir tilstrekkeleg data på temaet. Eg kjem nærare tilbake til EVAPLAN-surveyen og tilhøyrande utfordringar under punkt 7.5.4 seinare i kapitlet.

Eg håper, og ynskjer, at casestudiane eg har utført, funna i forskinga og den empiriske analysen vil bidra til kunnskapsutvikling rundt lokal demokrati og planlegging (gjennom robust generalisering og truverdige forklaringar). Dei empiriske funna vil vonleg bidra til ei betre forståing av dei folkevalde sitt forhold til kommunal planlegging og spesielt til overordna, lokal samfunnsplanlegging – altså planlegginga sine strategiske og retningsgivande komponentar.

Det er svært mykje å ta omsyn til når ein skal gjennomføre casestudiar. Det har til dømes vore vanskeleg å få eit fullgodt oversyn over politisk kultur i kommunane. Dette er ikkje noko ein finn ved å bruke statistikk, dette er derimot ein normativ kontinuitet som «ligg i veggane». For å løyse dette på best mogleg måte har eg valt å gjennomføre semistrukturerte intervju med både folkevalde og administrativt tilsette og å observere kommunestyremøte.

Mine opplevingar og mine subjektive verkelegheit har vorte viktige inntak til forståing og forklaring.

7.4.2 Val av casekommunar

Eg har gått fleire rundar der eg har vurdert kor mange casekommunar eg treng og som er mogleg å gjere casestudiar i. Eg har vurdert kor mange intervju er hensiktsmessig og tenkjeleg å gjennomføre. Pbl. (2008) er ei landsdekkande lov som gjeld for alle kommunane i heile Noreg, noko som betyr at kravet om planstrategi (pbl. 2008, § 10-1) er likt for alle casekommunane.

Alle casekommunar er valt ut i samråd med EVAPLAN. To av mine fem casekommunar var allereie case i EVAPLAN då eg byrja på doktorgraden, og dei tre andre var det ynskjeleg å inkludere frå prosjektet si side.

EVAPLAN har hatt, inkludert mine fem casekommunar, til saman elleve casekommunar. Dette utvalet er ikkje representativt i metodisk forstand, og EVAPLAN har lagt til grunn to prinsipp når ein valde casekommunar. For det fyrste skulle alle landsdelar og både store og små kommunar vere med. For det andre ynskte prosjektet å sjå nærare på kommunar der «noko spesielt» i plansamanheng var på gong (Hanssen mfl., 2018b). Dette er eit prinsipp eg også har jobba ut i frå, men i tillegg har eg måtte ta omsyn til at arbeidet mitt er eit tidsbunde doktorgradsprosjekt. Dette tilseier at utvalet av casekommunar ikkje har kunne vere for stort. Vidare er doktorgradsarbeidet bunde av økonomiske vurderingar. Dette har ført til at eg blant anna har valt små og store kommunar frå to regionar, Møre og Romsdal, og Troms og Finnmark, for å unngå for store reisekostnadar.

EVAPLAN har brukt casestudier for å betre få fram kontekst som kan tenkjast å vere av betydning for korleis spesifikke planinstrument har vorte teke i bruk – og samanhengen mellom dei (Hanssen mfl., 2018b:52). Vidare har prosjektet vore klar på at funn frå casestudiane ikkje kan generaliserast til heile universet av norske kommunar, men få fram kunnskap som skal bidra til auka forståing og utvikling av dei teoretiske perspektiva og gi innspel til forbetringa av praksis, lovverk og rettleiing.

Eg har valt dei fem kommunane: Herøy, Ålesund, Kautokeino, Tromsø og Lenvik (alle er EVAPLAN-casekommunar). I tillegg til mine fem casekommunar har EVAPLAN gjort caseundersøkinga i Trondheim, Kristiansand, Skedsmo, Stavanger, Ringebu og Oslo. I alle elleve casekommunar har det vorte gjennomført intervju med planleggjarar og leiande lokalpolitikarar, ofte inkludert ordførar. I tillegg har rådmann, eksterne plankonsulentar og representantar for organisasjonar vorte intervjuar i fleire av kommunane. Alle EVAPLAN-medarbeidarar har samla eit rikt grunnlagsmateriale som har vorte stilt til disposisjon for alle i prosjektet (Hanssen mfl., 2018b). Eg har sjølv teke i bruk datamateriale frå fleire av dei andre casekommunane.

I tillegg har eg valt å bruke intervjumateriale eg sjølv har innhenta i frå Narvik kommune. Narvik valte eg på grunn av at det i løpet av doktorgradsarbeidet såg ut til å vere ei spesiell kommune med omsyn til planstrategien.

Mine fem casekommunar består av to bykommunar (Ålesund og Tromsø), to mellomstore fiskeri/ kyst-kommunar (Herøy og Lenvik) og ei samisk kommune (Kautokeino).

Tabell 4: Oversikt over casekommunane

Kommune	Fylke	Innbyggjartal
Herøy	Møre og Romsdal	8920 (per 2. kvartal 2020)
Ålesund	Møre og Romsdal	48 680 (per 4. kvartal 2019)
Kautokeino	Finnmark	2894 (per 2. kvartal 2020)
Tromsø	Troms	76 992 (per 2. kvartal 2020)
Lenvik	Troms	11 619 (per 4. kvartal 2019)

Eg har ikkje brukt særskilte kjenneteikn ved dei ulike planstrategiane i casekommunane for utveljing av kommunar. Eg har valt fem kommunar som varierer med omsyn til folketal, næringsstruktur og press/ fråflytting. At det er kommunar i to regionar, ein i sør og ein i nord, bidreg også til variasjon i geografi.

Eg er bevisst på at det er eit viss sannsyn for at mitt nærvær gjennom fleire besøk i casekommunane har vore med å heve interessa og kunnskapen rundt planstrategitemaet. Eg har i ei lengre periode vore i kontakt med personar i kommunen og på denne måten bidrege til å påverke casekommune. Mi rolle som forskar kjem eg tilbake til seinare i kapitlet.

I avsnitta under ynskjer eg å grunngi val av casekommune og gå i gjennom mitt forhold til og rolle i dei fem casekommunane.

7.4.2.1 Kommunane på Sunnmøre: Ålesund og Herøy kommune

Eg er fødd og oppvaksen på Sunnmøre, og sjølv om eg ikkje har budd i regionen på å over femten år ser eg på meg sjølv som sunnmøring og eg har sterk tilhøyrsla til regionen. Denne tilhøyrsla har vorte eit tema i fleire av intervjusituasjonane i Ålesund og Herøy kommune, sjølv om eg ikkje har vakse opp i desse kommunane. Mange av informantane har vore interessert i å vite kvar eg har vakse opp og kven familien min er. Eg meiner at dette ikkje har vore av problematisk karakter for forskinga mi og heller ikkje vore eit hinder i intervjusituasjonen eller for intervjutemaet.

Motivasjonen bak å velje Herøy og Ålesund kommune var hovudsakleg mangel på EVAPLAN-kommunar på Vestlandet. Eg valte difor fiskerikommunen Herøy og bykommunen Ålesund i samråd med EVAPLAN. I tillegg har økonomiske vurderingar bidrege til at det har vore mogleg å ha fem casekommunar då fleire av casekommunane er plassert i same region.

7.4.2.2 Norskspråkleg forskar i samisk kommune: Kautokeino kommune

Kautokeino kommune har vore casekommune i EVAPLAN frå byrjinga av.

Kautokeino er Noregs største kommune (arealmessig), og reknast i dag som det kulturelle hovudsetet for det nordsamiske området. Då eg byrja på doktorgraden hadde eg lite kjennskap til samisk kultur og ingen kunnskap om samiske språk. Eg har anvendt same forskingsmetodar i casearbeidet i Kautokeino kommune som dei andre casekommunane. Eg har vore til stades og observert to kommunestyremøte i Kautokeino som har vore både utfordrande og spanande på same tid. Kommunestyremøta i Kautokeino går føre seg på samisk, og som ikkje-deltakande tilskodar av kommunestyremøte har eg hatt tilgang på tolk. Ei utfordring ved bruk av tolk har blant anna vore at eg ikkje har full innsikt i stemning og tolking av kroppsspråk til dei som har gått på talarstolen. Alle intervju har gått føre seg på norsk, noko eg har ikkje opplevd som

utfordrande. Eg kan ikkje uttale meg om dette har vore utfordrande for informantane då dette ikkje har vore oppe til diskusjon.

7.4.2.3 Bustadkommunen: Tromsø kommune

Akkurat som Kautokeino har Tromsø kommune vore casekommune i EVAPLAN. Dette har gjort at begge kommunar har vore naturleg å velje.

Eg har budd i Tromsø sidan 2014, og fram til eg byrja på doktorgraden ved UiT arbeidde eg i Troms fylkeskommune. I fylkeskommunen arbeidde eg hovudsakleg med planarbeid, blant anna var eg ein del av den administrative arbeidsgruppa som var ansvarleg for å utarbeide forslag til regional planstrategi i 2015/2016. Gjennom dette arbeidet arrangerte vi felles planstrategimøte for alle kommunane i fylket. Gjennom desse møta trefte eg planansvarlege i størstedelen av kommunane i Troms fylke, som viste seg i ettertid å vere nyttig då eg opparbeidde meg naturlege kontaktpunkt ute i kommunane og innblikk i planstrategiarbeidet i fleire enn berre casekommunane.

7.4.2.4 Lenvik kommune: «Ti år med trøbbel»

Valet om å bruke Lenvik som casekommune var ikkje enkel å ta. Men eg har valt å bruke ein kommune der eg har jobba som kommuneplanleggjar. Tilknyttinga mi til Lenvik kommune har vore med å gi meg både ein positiv og ein negativ posisjon som forskar. Blant anna har det vore ein klar fordel at det har vore enkelt å kome i kontakt med ulike informantar, både administrativt tilsette og folkevalde. På den andre sida kan det tenkjast at det har vore vanskeleg for informantane å takke nei til intervju eller trekkje seg frå intervjuet på grunn av at dei kjenner til meg frå før.

Det å vere nøytral har alltid vore eit heitt tema innan samfunnsfagleg forskning og forskningsetikk. Som forskar i ein tidlegare arbeidskommune vil mange påstå at eg vil vere svært lite nøytral. Men det kan også argumenterast at det er umogleg å vere hundre prosent nøytral i noka samfunnsforskning. Eg har ikkje vakse opp i Lenvik kommune og då eg budde i Lenvik hadde eg få personlege relasjonar til dei som arbeidde politisk i kommunen. «Parallele roller kan være verdifulle for forskningen, men det krever fritt samtykke også når forskeren bruker informasjon innhentet gjennom parallelle roller» (NESH, 2016:23). Frå mitt perspektiv har koplinga mitt til Lenvik vore gagnleg. Majoriteten av informantane har vist seg å vere svært avslappa i intervjusituasjonen og verkar meir oppriktige enn i dei andre casekommunane. Med oppriktige meiner eg at informantane har hatt lettare for å snakke om vanskelege tema og kva dei sjølv

meiner om situasjonen i kommunen. Eg ynskjer å leggje til at fleire av informantane eg har brukt i Lenvik kommune har vorte tilsett etter eg avslutta mitt arbeidsforhold i kommunen. Desse informantane har ikkje eg førehandskjennskap til, men eg har lett kome i kontakt med dei gjennom andre kontaktar i kommunen. I tillegg har eg ikkje vore med å utarbeide eller vore ein del av planstrategiprosessane då eg arbeidde i Lenvik.

Hovudmotivasjonen bak å velje Lenvik har vore kommunen sin uvanlege og spanande politiske- og administrative kultur.

7.5 FRAMGANGSMÅTE OG METODE

I dette avsnittet ynskjer eg å presentere metodane eg har nytta i innsamling av data og generering av empiri. Kvalitative forskingsintervju samt observasjon og dokumentanalyse er dei viktigaste metodane eg har brukt for å samle det empiriske materialet som legg grunnlaget for funn og analysar i denne avhandlinga. Eg ynskjer å påpeike at survey utført av EVAPLAN-prosjektet i 2017 også er nytta som utfyllande metode i doktorgradsarbeidet.

7.5.1 Val av kvantitative og kvalitative metodar

«Mixed method» (blanda metode) er integrering av kvalitative og kvantitative forskingsmetodar som ein kan sjå på som ein syntese som inkluderer idear frå begge kantar. Blanda metode har vorte meir og meir anerkjent som den tredje store forskningstilnærminga eller forskings paradigma, saman med kvalitativ forskning og kvantitativ forskning (Johnson mfl., 2007). Ifølgje Johnson mfl. (2007) er blanda metodeforskning ei tilnærming til kunnskap (teori og praksis) som prøver å ta omsyn til fleire ulike synspunkt, perspektiv, posisjoner og standpunkt (der ein alltid inkluderer standpunktet til kvalitative og kvantitativ forskning).

Eg har hovudsakleg teke i bruk kvalitative metodar, men også kvantitative. Eg har vore med å utarbeide delar av EVAPLAN-surveyen som vart gjennomført i 2017. Låg svarprosent i ordførar-surveyen har gjort det vanskeleg å bruke den.

I neste tabell følgjer ei grov oversikt over metodane og det empiriske materialet eg har nytta.

Tabell 5: Oversikt over metodar og empirisk material

Metode	Data	Periode
Semi-strukturerte intervju	6 oppstart/testsamalar 28 individuelle intervju 2 gruppeintervju	2016-2019
Observasjon	Notat frå direkte observasjon (ikkje deltakande) av kommunestyremøte i Kautokeino. Notat frå videoobservasjon av seks kommunestyrebehandlingar av planstrategien	2016
Dokument-analyse	Kommunal planstrategi 2012-2016 og 2016-2019 i casekommunane. Sakspapir, referat og møtedokument (politiske behandlingar av planstrategiane) frå casekommunane. Lovverk, rettleiarar for kommunal planlegging, nasjonale forventingar, NOUar og odelstingsproposisjonar. Tidlegare forskings- og evalueringsrapportar	2016-2020
EVAPLAN-survey	Data frå to survey sendt til alle norske kommunar, ein til planansvarlege og ein til ordførar (EVAPLAN-survey).	2017
Uformelle samtalar	Notat frå gruppesamtalar med planleggjarar/planleiarar ved plankonferanse i Buskerud, Troms og Finnmark. Notat frå uformelle gruppesamtalar.	2018-2020

7.5.2 Strukturerte kvalitative intervju

Intervjuet har vorte ein av dei mest utbreidde tilnærmingane til kvalitativ forskning og vorte ein viktig empirisk metode (Tanggaard og Brinkmann, 2012). Kvalitative intervju var eit naturleg val som metode i doktorgradsarbeidet.

Eg har brukt semistrukturerte intervju for å tileigne meg kunnskap om kommunal planstrategi ved to ulike tidsperiodar i fem casekommunar. Eg har vore interessert i å undersøke politisk engasjement og interesse for planstrategien og kva som er med å påverke dette.

I oppstartssamtalane og dei fyrste intervju i casekommunane fann eg ut at kunnskapsnivået angående planstrategien i kommunane var låg, spesielt blant dei folkevalde, men også i kommuneadministrasjonen. I størsteparten av casekommunane var det hovudsakleg planleggjar¹⁰ som hadde tilstrekkeleg kunnskap angående planstrategien til at eg kunne gjennomføre den type intervju som eg fyrst ynskte. Eg forstod difor tidleg at eg måtte endre intervjuguide for å gjennomføre intervju på best mogleg måte. Det å intervju nokon angående eit tema som er heilt ukjent for informanten er sjølvsagt utfordrande, og utan spesielle grep kan

¹⁰ Eller tilsvarende (ansvarleg for planstrategiprosessen).

intervjuet verke meiningslaust. Desse utfordringane har seinare vorte rekna som interessante funn. Uavhengig av desse utfordringane har det vore av avgjerande betydning å intervjuje folkevalde i casekommunane. I tillegg har eg valt å snakke med tilsette som skal ha ei sentral rolle i planstrategiprosessen og kjenner godt til temaet.

I innsamling av informasjon angående prosessen og politisk behandling av planstrategien har ikkje val av informantar vore tilfeldig. Blant dei administrativt tilsette valte eg ut planansvarlege og planleiarar som anten hadde vore ein del av prosessen, eller stod som ansvarleg for planstrategiprosessen. Blant dei folkevalde ynskte eg å kome i kontakt med politikarar som arbeidde¹¹ med overordna kommunalt planarbeid, eller planarbeid generelt. Difor vart medlem og leiar av planutval, medlem av formannskap, tidlegare ordførar og leiar i planutval og ordførar valt ut som informantar.

Til saman i EVAPLAN-prosjektet har det vorte gjennomført 251 djupneintervju med nøkkelaktørar i kommunane, fylkeskommunane, statlege sektormyndigheiter, private aktørar og sivilsamfunnsaktørar. Til saman utgjer desse intervju over 2000 sider med tekst (Hanssen mfl., 2018b). Som ein del av doktorgradsprosjektet har eg gjennomført til saman 28 individuelle intervju og to gruppeintervju. Intervjua vart gjennomført i frå slutten av 2016 fram til sommaren 2019. Alle intervju har vore ansikt-til-ansikt-intervju og gjennomført i den aktuelle casekommune. I førekant av kvart intervju sendte eg ut e-post med informasjon angående meg sjølv, forskingsprosjektet mitt, EVAPLAN og formålet med intervjuet. Alle intervju har eg gjennomført som semistrukturerte, og har i forkant utarbeidd intervjuguide med spørsmål (vedlegg 1 og 2). Intervjuguiden har ikkje vorte følgt slavisk. Eg har gjennomgåande lagt til rette for at alle intervju skal gå føre seg som ein samtale i trygge omgivnadar. I tillegg har eg hatt fokus på at det skal vere rom for å bringe inn andre ynskjelege tema i samtalen. Eg har også forsøkt å ha korte og enkle spørsmål. Kvale og Brinkmann (2009:147-149) presenterer ei rekkje nyttige spørsmålstypar, og eg har nytta fleire av desse. Blant anna har eg hyppig brukt introduksjonsspørsmål (t.d. Fortel om korleis det har vore å arbeida med den kommunale planstrategien i di kommune), oppfølgingsspørsmål (t.d. kva metodar har vorte brukt i utarbeiding av planstrategien), inngåande spørsmål (t.d. Kan du gi ein meir detaljert beskriving av den politiske behandlinga av kommunal planstrategi?), vurderande spørsmål (t.d. kva synest du om den politiske behandlinga av planstrategien?), direkte spørsmål (t.d. meiner du planstrategien i kommunen din er ein velfungerande planreiskap?) og strukturerande spørsmål

¹¹ I rolla som folkevald.

(t.d. har ofte latt informant få fortelje sine historier og refleksjonar rundt irrelevante tema før eg har styrt intervjuets retning tilbake på planstrategitemaet).

I oppstarten av kvart intervju har informantane fått utdelt førespurnad om deltaking i forskingsprosjektet og skrive under samtykke om deltaking i studien. Dei har også fått beskjed om at dei når som helst kan trekkje seg frå intervjuet. Kvart intervju har vara frå ein til overkant av to timar. I førekant av dei kvalitative intervjua gjennomførte eg seks oppstartssamtalar med tre folkevalde og tre administrativt tilsette i to av casekommunane. Desse oppstartssamtalane ynskte eg å gjennomføre for å vere betra rusta til sjølve intervjuet og finpusse intervjuguiden. I tillegg viste det seg at oppstartssamtalane ga meg vidare kontaktpunkt i kommunen og informasjon om kven som kunne vere av interesse å intervjuet i forhold til planstrategiarbeidet kommunen hadde gjennomført.

I intervjuutvalet i casekommunane har eg forsøkt å ha ei jamn fordeling mellom administrativt tilsette og folkevalde. I bykommunane (Ålesund og Tromsø) viste det seg at det ikkje skulle vere like enkelt å få intervju på leiarnivå (ordførar, rådmann, planleiar etc.) som i dei mindre kommunane (Kautokeino, Lenvik og Herøy). Nokre informantar har vore «enklare» å intervjuet og vore meir samarbeidsvillige, motiverte og hatt meir kunnskap til feltet enn andre. Ei gjennomgåande utfordring i intervjusituasjonen har vore avsporing og lite interesse i temaet. Spesielt administrativt tilsette har oftare halde seg til intervjueteamet og gitt ei meir samanhengande framstilling i intervjusituasjonen i motsetnad til dei folkevalde.

I to av casekommunane (Herøy og Lenvik) gjennomførte oppfølgingsintervju med samfunnsplanleggjar for å samle tilstrekkeleg med informasjon om planstrategiprosessen.

Tabell 6: Oversikt over gjennomførte intervju og oppstartssamtalar i casekommunane

Kommune	Informant	Pol./ admin	Dato	Stad
Herøy	Samfunnsplanleggjar (Oppstartssamtale)	Admin.	19.10.2016	Herøy rådhus
	Samfunnsplanleggjar (fyrste intervju)		16.12.2016	Herøy rådhus
	Samfunnsplanleggjar (andre intervju)		14.02.2017	Herøy rådhus
	Plansjef (oppstartssamtale)	Admin	08.12.2016	Herøy rådhus
	Rådmann	Admin.	14.02.2017	Herøy rådhus
	Ordførar (oppstartssamtale)	Pol.	14.02.2017	Herøy rådhus
	Vara-ordførar (oppstartssamtale)	Pol.	14.02.2017	Herøy rådhus
	Vara-ordførar	Pol.	18.10.2017	Herøy rådhus
Plansjef	Admin.	18.10.2017	Herøy rådhus	

Ålesund	Strategi- og utviklingssjef (telefonsamtalar)	Admin.	10.06.2016 29.08.2016	
	Strategi- og utviklingssjef (Oppstartssamtale)	Admin.	19.10.2016	Ålesund rådhus
	Vara-ordfører (Oppstartssamtale)	Pol.	23.02.2017	Ålesund rådhus
	Politisk leiar planutval	Pol.	05.05.2017	Arb.plass til politikar
	Fagleiar planavdeling/ kommuneplanleggjar	Admin.	05.05.2017	Ålesund rådhus
	Samfunnsplanleggjar	Admin.	05.05.2017	Ålesund rådhus
	Strategi- og utviklingssjef	Admin.	17.10.2017	Ålesund rådhus
Kautokeino	Leiar planutval	Pol.	13.06.2017	Heime hjå politikar
	Medlem planutval og tidlegare ordfører	Pol.	13.06.2017	Samisk høgskule
	Utviklingskonsulent (ansvarleg for planstrategi i andre runde)	Admin.	14.06.2017	Kautokeino rådhus
	Medlem planutval og tidlegare rådmann	Pol.	14.06.2017	Arbeidsplass til politikar
	Teknisk sjef (planansvarleg)	Admin.	14.06.2017	Kautokeino rådhus
	Ordfører	Pol.	14.06.2017	Thon Hotell Kautokeino
Tromsø	Samfunnsplanleggjar og arealplanleggjar (gruppeintervju)	Admin.	09.03.2017	Tromsø rådhus
	Samfunnsplanleggjar	Admin.	05.04.2017	Tromsø rådhus
	Arealplanleggjar	Admin.	05.04.2017	Tromsø rådhus
	Medlem formannskapet	Pol.	12.05.2017	Arbeidsplass til politikar
	Medlem kommunestyret	Pol.	23.06.2019	Arb.plass til politikar
Lenvik	Arealplanleggjar (tidl. samfunnsplanleggjar)	Admin.	11.05.2017	Lenvik rådhus
	Fagleiar plan- og byggesak	Admin.	11.05.2017	Lenvik rådhus
	Arealplanleggjar og fagleiar plan- og byggesak (gruppeintervju)	Admin.	11.05.2017	Lenvik rådhus
	Samfunnsplanleggjar	Admin.	16.05.2017	Lenvik rådhus
	Medlem planutval og tidl. leiar planutval	Pol.	16.05.2017	Arb.plass til politikar
	Medlem planutval	Pol.	16.05.2017	Arb.plass til politikar
	Ordfører	Pol.	15.02.2019	Lenvik rådhus
	Teknisk sjef	Admin.	15.02.2019	Lenvik rådhus
	Samfunnsplanleggjar	Admin.	15.02.2019	Lenvik rådhus
Narvik (ikkje case)	Plansjef (tilleggsintervju, ikkje del casearbeid og empirisk analyse).	Admin.	26.10.2018	Narvik rådhus

I dei fyrste fem intervjuar vart det gjort opptak, men fleire påpeika at dei ikkje ynskte dette. Eg slutta difor med opptak og gjekk over til å ta direkte notat under intervjuet, lese gjennom intervjuet og reinskrive etter gjennomført intervju.

I frå 2018 til 2020 vart eg invitert til å halde innleiingar på fleire plankonferansar (i regi av fylkesmennene og fylkeskommunane i Buskerud, Troms og Finnmark). I løpet av desse plankonferansane hadde eg fleire uformelle samtalar med planleggjarar og planansvarlege i både offentleg og privat sektor. Desse samtalanene har vore fruktbare for å få innsikt i kvardagen til planleggjarar, forholdet dei har til planstrategien, korleis dei arbeider med planstrategien og korleis samarbeidet med administrativ og politisk leiing er. Desse samtalanene har hjulpet meg forstå planstrategiprosessen betre og i tillegg skaffe meg kontaktar i tre av casekommunane (Lenvik, Tromsø og Finnmark). I tillegg til dei uformelle samtalanene med fagfolk innan planlegging har eg delteke i ulike uformelle samtalar med innbyggjarar i casekommunane, på bibliotek, rundt kafébordet og heime hjå folk. Dette er eit metodisk grep eg har brukt hovudsakleg for å få eit inntrykk av folk sine oppfatningar av kulturen i kommunen.

7.5.3 Observasjon

«Hugs: Skaff høyretelefonar frå tolk. Still inn på riktig kanal. Prøv å noter kroppsspråk, stemning og entusiasme hos dei folkevalde når dei går på talarstolen.

Dag 1: Høyretelefonane heng tungt frå øyrene og ned rundt halsen. To ulike tolkar. Godt oppmøte blant tilskodarane. To reporterar, fleire kommunalt tilsette og nokre innbyggjarar. Fungerer godt med tolk, men til tider vanskeleg å henge med.»

Eigne notat frå observasjon i Kautokeino kommunestyre 23.03.2017

Eg har gjennomført ikkje-deltakande observasjon i to casekommunar (Kautokeino og Tromsø). Her har eg observert deltakarane i kommunestyremøte utan at eg har sjølv delteke. I kommunestyremøta i Kautokeino og Tromsø har eg observert og studert korleis dei folkevalde snakkar til kvarandre, lyttar, opptre og behandlar politiske saker. Gjennom denne observasjonen har målet vore å opparbeide meg ei viss forståing av den politiske kulturen i kommunen. Eg har vore bevisst på at desse observasjonane aleine ikkje kan vere med å gi ein fullstending forståing av den politiske kulturen.

Under kommunestyremøta i Kautokeino var eg observerande tilskodar saman med fleire andre som ynskte å observere møtet. Eg tok notat gjennom heile møtet, også under dei politiske behandlingane som ikkje omhandla kommunal planstrategi. Desse notata las eg seinare gjennom fleire gonger. Alle videoopptak av kommunestyrebehandlingar i casekommunane har

eg sett igjennom opptil tre gonger og teke notat. Kvaliteten av alle opptak har vore av høg kvalitet. I Tromsø kommune har eg observert fleire kommunestyremøte der større overordna planarbeid har vorte vedteke, men ikkje sjølve planstrategien.

Dei fem fyrste politiske behandlingane av kommunal planstrategi gjekk føre seg hovudsakleg mot slutten av 2012, og byrjinga av 2013. Desse behandlingane vart gjennomført før eg byrja med doktorgradsarbeidet i 2016. Berre to av kommunane (Ålesund og Tromsø) har offentleg tilgjengelege opptak frå kommunestyrebehandlinga av planstrategien frå fyrste runde. Informasjon om dei resterande tre politiske behandlingane i frå 2012 (Herøy, Kautokeino og Lenvik) har eg samla gjennom dokumentanalyse (møtereferat og saksdokument) samt intervju med både administrativt tilsette og folkevalde.

Det har vore av stor verdi å ha tilgang på videoopptak av kommunestyremøte der kommunal planstrategi har vorte politisk behandla. Desse opptaka har gjort at eg har kunna observert dei politiske behandlingar som gjekk føre seg fleire år før eg byrja på doktorgraden.

Tabell 7: Oversikt over observasjon i casekommunane

Kommune	Observasjon av fyrstegenerasjons planstrategibehandling 2012	Observasjon av andregenerasjons planstrategibehandling 2016
Herøy	Sluttbehandling 13.12.2012. Dokumentanalyse og samtale med samfunnsplanleggjar og folkevalde.	Kommunestyrebehandling av planstrategi direktesendt på nettsida til kommunen 15.11.2016.
Ålesund	Offentleg tilgjengeleg videoopptak av sluttbehandling i kommunestyret 07.02.2013.	Kommunestyrebehandling av planstrategi direktesendt på nettsida til kommunen 02.02.2017.
Kautokeino	Sluttbehandling 03.10.2012. Dokumentanalyse og samtale med folkevalde (ingen i administrasjonen som hadde ansvar for planstrategien er framleis tilsett).	Ikkje-deltakande observasjon av sluttbehandling i kommunestyret 06.10.2016 .
Tromsø	Offentleg tilgjengeleg videoopptak av sluttbehandling i kommunestyret 11.12.2012.	Ikkje-deltakande observasjon av sluttbehandling i kommunestyret 15.06.2016. Har i tillegg delteke på fleire andre kommunestyremøte der anna planarbeid har vorte vedteke.
Lenvik	Sluttbehandling 28.07.2012. Dokumentanalyse og samtale med samfunnsplanleggjar og folkevalde.	Kommunestyrebehandling av planstrategi direktesendt på nettsida til kommunen 30.06.2016.

7.5.4 EVAPLAN- survey

I regi av EVAPLAN¹² vart det i 2017 gjennomførte to landsdekkande surveys. Surveyane vart hovudsakleg gjennomført for å få oversikt over aktørane sin bruk og vurdering av planinstrumenta i lova. I tillegg til mange nye spørsmål byggjer surveyen på tidlegare landsdekkande surveyar som DEMOSREG-prosjektet gjennomførte i 2007 og 2012/2013 (Hanssen mfl., 2018b). Surveyane vart gjennomførte hausten 2017 – vinter 2018 og sende som e-postinvitasjonar ved hjelp av Questback og distribuert til alle norske kommunar, ein til den planansvarlege i kommunen og ein til ordførar. Kontaktinformasjon vart innhenta frå Kommuneforlaget. Det vart sendt ut fire purringar til dei planansvarlege og det vart til slutt innhenta 202 svar frå 428 utsendte førespurnadar. Svarprosenten på ca. 48 kan betraktast som ein relativt god svarprosent, då ein må ta omsyn til at det ofte er utfordrande å få kommunar til å svare på digitale surveys. I tillegg kan det har vore mange generelle postmottaksadresser på lista, som kan vere med å forklare den lave svarprosenten (Hanssen mfl., 2018b:48).

Det vart også sendt ut survey til ordførarar i alle landets kommunar for å få ei oversikt over leiande politikarar sin bruk og vurdering av planinstrumenta i lova. Etter to purringar hadde 86 ordførarar svart. Dette vert ansett som for låg svarprosent til å bruke surveyen aktivt i analysane. I tillegg har EVAPLAN samanlikna svar frå dei planansvarlege med svar frå ordførarane, og konkluderer med at det er «grunn til å anta at det i hovudsak har vært «planentusiastene» i ordførerkorpset som har tatt bryet med å svare på undersøkelsen» (Hanssen mfl., 2018b:49).

Begge surveyar har innehalde ulike tema frå pbl. (2008) og spesifikt teke føre seg korleis plandelen i pbl. (2008) fungerer. Angående kommunal planstrategi bidrog eg med sju spørsmål i survey til plansjefar (planstrategitemaet var også ein del av tre andre spørsmål) og med tre spørsmål til ordførarar.

7.5.5 Dokumentanalyse og litteraturstudie

«Dokumentanalyse er kanskje den mest brukte metoden i samfunnsvitenskapene. Empiriske undersøkelser uten dokumenter er vanskelig å forestille seg» (Lynggaard, 2012:153). I prinsippet kan kvalitativ dokumentanalyse brukast på alle typar dokument. Dette gjeld dokument som føreligg både som form at tekst eller tal, lyd eller bilete. Eg har gjennomført ei

¹² Gjennomgåande informasjon om grunnlaget for vurderingane i EVAPLAN-evalueringa finst i kapittel 3 i fyrste EVAPLAN-bok. Sjå: Hanssen, Gro Sandkjær, Aarsæther, Nils, Børrud, Elin & Winge, Nikolai K. 2018b. Grunnlaget for vurderingene i evalueringen. *I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

grundig dokumentanalyse av to generasjonar med planstrategidokument (2012 og 2016) i fem casekommunar, tilhøyrande sakspapir, referat og møtedokument frå politiske behandlingar.

Under følgjer ei oversikt over dei gjennomførte dokumentanalysane i doktorgradsprosjektet.

Tabell 8: Oversikt over gjennomført dokumentanalyse

Aspekt ved datainnsamlinga	Kvalitativ innhaldsanalyse	Type dokument
Førebuing til datainnsamlinga	Avklare fokus og velje tema	Kommunal planstrategi.
	Velje ut typar tekstar	To generasjonar planstrategi (2011-2015 og 2016-2019) i fem casekommunar.
	Finne tekstar	Alle planstrategiar utanom Kautokeino sine har vore tilgjengeleg på nettsida til kommunen. Planstrategiane til Kautokeino fekk eg tilsendt per e-post.
Gjennomføring av datainnsamling	Gjennomgå tekstane systematisk - Velje ut og registrerer relevant innhald	Eg har gått gjennom alle planstrategiar fleire gonger, og registrert og valt ut relevant innhald. I tillegg har eg brukt planstrategidokument i undervisning med studentar og i eksamensoppgåver.
	Kategorisere det relevante innhaldet	Ikkje teke i bruk reiskapar som til dømes NVivo, men kategorisert i eigne tabellar og dokument.
	Velje ut andre relevante tekstar og gjennomgå desse systematisk	Tilhøyrande sakspapir, referat, møtedokument frå politiske behandlingar til planstrategiane. Lovverk: plbl (1985), pbl. (2008), (kompl., 2018) og (fhl., 2011). Statleg rettleiar for kommunal og regional planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Tre rundar nasjonale forventingar (2011, 2015 og 2019). Noregs offentlege utgreingar (NOU 1983: 15, NOU 2001: 7, NOU 2003: 14, NOU 2016: 4). Odelstingsproposisjonar (Ot.prp. nr 47 (2003-2004), Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)).
Refleksjonar og utfordringar eg har møtt undervegs	Eg meiner mitt eige perspektiv ikkje har påverka utveljing og tolking av tekstane. Eg hadde heller ingen kjennskap til nokon av planstrategidokumenta på førehand. Eg har sjølv vore med å utarbeid saksdokument, referat og møtedokument i kommunal samanheng, så denne typen dokument var ikkje nytt. Eg har aldri vore med å evaluert ei lov så dette ga meg ei avgrensa juridisk forståing av korleis eg skulle tolke lovførebuande tekstar og lovverket.	

Omfanget av planstrategidokumenta har alle vore av overkommeleg størrelse og eg har difor ikkje teke i bruk reiskapar som til dømes NVivo i dette tilfellet. Vidare har eg brukt statlege rettleiarar, nasjonale forventingar (2011, 2015 og 2019), stortingsdokument, odelstingsproposisjonar, NOUar og tidlegare forskings- og evalueringsrapportar. Eg har systematisk gått igjennom dokumenta og leita etter relevant informasjon.

Etter kvart som eg eg studerte, analyserte og tolka fleire av tekstane eg hadde valt ut vart problemstillinga mi betre og betre belyst, samtidig fekk eg auka forståing for kva tekstar som var relevante og fruktbare for analysen min (jf. Grønmo, 2004).

For å gripe tak i EVAPLAN sitt formål og problemstilling, samt mi eiga problemstilling, byrja eg tidleg med å setje meg inn i lovførebuande tekstar til pbl. (2008) og offentlege utgreiingar (NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14). Eg har brukt dokumentanalyse for å avdekke politiske prosessar i planstrategiarbeidet og historisk litteratur om casekommunane (bygdebøker og historiske bøker) for å få innblikk i den politiske kulturen. Eg har sett nærare på kultur i casekommunane fordi eg har anteke at kultur kan slå inn og påverke arbeidet med planstrategien, i tillegg til saksbehandling og den formelle politisk behandlinga av planframlegg.

7.6 REFLEKSJON RUNDT VAL AV DESIGN OG EIGA ROLLE: FORDOMMAR, HALDNINGAR OG VERDIAR

«En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder. Svært mange hjelpemidler og redskaper blir på det viset av interesse for den samfunnsvitenskapelige metodelæren»

(Aubert, 1985:196)

Som stipendiat ved eit norsk universitetet har eg eit lovpålagt ansvar for at forskning, utdanning og fagleg utviklingsarbeid held eit høgt nivå «og utøvast i overbestemming med anerkjente vitenskaplege, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipp» (jf. § 1-5, uhl, 2005). Eg tør påstå at dei fleste forskarar møter etiske utfordringar fleire gonger i løpet av karrieren sin. Dette gjeld forskning innan naturvitenskapen, medisin, tekniske fag og ikkje minst samfunnsvitenskapen. Difor har vi i Noreg dei nasjonale forskningsetiske komitear, der forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har gitt ut retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora for å gi forskarar og forskarsamfunn kunnskap om forskningsetiske normer.

I bruken av kvalitative forskingsmetodar har eg vorte automatisk bringa både fysisk og psykisk nærare dei eg forskar på i kommunen. Denne nærleiken har ikkje vore mogleg å få gjennom forskning basert berre på EVAPLAN-surveyen og dokumentanalysar.

For meg har det vore viktig at eg som forskar er open om eigne haldningar og verdiar. Som forskar og som privatperson er eg tilhengjar av å respektere demokratiet og folkeleg deltaking. Som tidlegare kommuneplanleggjar har eg sterk tilhøyrsløse til planleggingsfeltet og har lenge sett på kommunal planstrategi som eit interessant verkemiddel for å byggje bru mellom lokaldemokratiet og overordna kommunal planlegging. Mitt eige verdigrunnlag har blant anna vore med å styre val av tema og vore hovudmotivasjonen bak å gjennomføre dette doktorgradsarbeidet. Då eg starta doktorgraden kan eg ikkje nekte at eg ynskte å finne kommunar som lukkast i planstrategiarbeidet, samtidig som eg forventa å finne dei som ikkje lukkast. Forskinga mi har vore med å avdekke eit spenningsforhold mellom verdiar knytt til lokalt demokrati/lokalpolitikk – og verdigrunnlaget til eit plansystem som skal sikre langsiktig berekraft. Der planstrategien per i dag ikkje fungerer etter intensjonen og som brubyggjande reiskap, har at eg utan tvil har latt meg «skuffe» over det. Likevel ynskjer eg på ingen måte å skjule funn av store svikt i bruk av planstrategireiskapen, sjølv om eg til ei viss grad på førehand hadde ei oppfatning og håp om planstrategien skulle fungere betre. Funna mine har vore med å «tvinge» meg til å tenkje nytt, analysere grundig og hike etter å finne nye løysingar. I tillegg har funna mine leia til oppblomstring av nye spørsmål. Bør vi fjerne planstrategien frå pbl. (2008)? Bør planstrategiparagrafen heller verte forbetra og endra? Skal dei folkevalde koplast på denne type planlegging eller koplast fri? Forskingstemaet mitt samt desse spørsmåla har vore ei viktig kjelde for halde motivasjonen oppe gjennom doktorgradsprosjektet.

Forskaren er eit viktig element når ein skal vurdere kvaliteten på forskinga. Forskarrolla er avhengig av refleksivitet der ein evnar å sjå tydinga av eiga rolle i samhandling med andre, dei empiriske dataa, dei teoretiske perspektiva og si eiga forståing av verda som forskar tek med seg inn i forskinga. Med andre ord er min personlege og sosiale bakgrunn, teoretiske ståstad, politisk tilhøyrsløse, forventingar og interesser med å påverke korleis eg ser på informanten, gjennomfører intervju og observasjon, analyserer funn, brukar dei empiriske funna, opptre i forskarmiljøet og legg fram forskinga mi på konferansar. Eg har vore bevisst på rolla mi som forskar og tidlegare kommuneplanleggjar samt mitt eige verdigrunnlag.

Om forskaren er positivist, post-modernist, kritisk realist eller sosial konstruktivist kan spele ei avgjerande rolle i sjølve forskinga. Mitt eige doktorgradsarbeid, der eg har sett nærare på

forankring av planlegging i det norske demokratiske systemet ved bruk av planstrategi, kan kopløst på den kritiske realist-tilnærminga.

Næss (2012) hevdar at ifølgje «kritisk realisme eksisterer verden uavhengig av hvilken kunnskap vi har om den, og denne kunnskapen er både feilbarlig og teoribeheftet. Det som skjer i verden – i naturen så vel som i samfunnet – er et resultat av årsakskrefter som virker gjennom en rekke generative mekanismer» (Næss, 2012:4). Vidare vektlegg Næss (2012) viktigheten årsaksforklaringar har innan kritisk realisme, og målet med forskinga mi har utan tvil vore å forklare observerbare fenomen der eg har ynskt å avdekkje ulike underliggjande årsaksmekanismar. Eg har også vore obs på at kunnskapen eg har samla er sosialt konstruert og kan feile (jf. Næss, 2012:4). Trass i at all kan feile, også i mi forskning, har det vore mogleg å skilje mellom kva for utsegn som har høgt og lågt truverd. «Kritisk realisme står med andre ord for en kombinasjon av ontologisk realisme, epistemologisk relativisme og vurderingsmessig rasjonalisme» (Næss, 2012:5).

Som forskar har eg vore oppmerksom på at eg har eit ansvar for å klargjere avgrensingar, forventingar og krav overfor informantane (NESH, 2016). Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag fortel oss blant anna at i den kvalitative forskningstradisjonen ligg det «klare forventinger om at forskeren er seg bevisst og kan gjøre rede for og kritisk vurdere de etiske og vitenskapelige utfordringene ved ulike forskerroller» (NEM, 2010:17). NEM (2010:17) påpeikar vidare at «ved kvalitative studier er nærhet til feltet en viktig forutsetning, samtidig som det er nødvendig med en reflekssiv holdning hos forskeren for å kunne gi de empiriske dataene en analytisk fortolkning». For meg har det vore viktig å kome tett innpå både administrasjonen i kommunen, så vel som folkevalde for å skape ei trygg ramme rundt intervjusituasjonen. Dette har eg gjort for å blant anna få informantane til å slappe og gi dei moglegheita til å svare meg oppriktig. Dette har teke tid, vore spanande samtidig som det har bydd på utfordringar, men dei trygge rammene rundt intervjuet har gitt tydelege resultat i fleire intervju.

7.7 KVALITETEN PÅ FORSKINGA MI: GYLDIGHEIT (VALIDITET) OG TILTRU (RELIABILITET)

«Synet på kva som kjennetegner god kvalitativ forskning, varierer» (Ryen, 2002:176). Av enkelte kritikarar har det i lang tid vorte hevda at kvalitativ forskning gir få eller ingen haldepunkt for å skilje god forskning frå mindre god forskning (ibid.). Ryen (2002) argumenterer for at det uavhengig av kva dei positivistiske og postmodernistiske posisjonane representerer skal det

sjølvsagt stillast sterke kvalitetskrav til kvalitativ forskning. I tillegg er det forventta både fagleg innsikt og mykje oppmerksomd på metodologiske utfordringar. Kvale og Brinkmann (2009:246) bemerker at gyldigheit og tiltru reiser spørsmål angående kunnskapen sin objektivitet og intervjuforskaren sin karakter. Gjennomgåande i dei kvalitative intervju har det vore rom for oppriktighet frå både informanten si side og forskaren si side. Eg har i byrjinga av kvart intervju vore open om mi rolle som tidlegare kommuneplanleggjar og no som forskar.

Metodane eg har valt å bruke har gitt meg gode data og eg vil hevde at eg har dekt feltet utfyllande, men funna har til tider vore utfordrande. I det neste avsnittet skal eg gå gjennom forskingsetiske problemstillingar eg har møtt i forbindelse med doktorgradsarbeidet. I tillegg ynskjer eg fyrst å gå nærare innpå forskinga mi sin tiltru (reliabilitet) og gyldigheit (validitet).

Det er ikkje ei enkel løysing på utfordringar i kommunal planlegging, og det er svært krevjande å «gjer ting enklare» innan planlegging. Men det er nødvendig (normativt) å leite etter betre vegar å nå målet på, det vil seie instrument som på tvers av kommunar kan auke dei folkevalde sin motivasjon og kunnskap for langsiktig og berekraftig utvikling av lokalsamfunnet.

Eg ynskte i byrjinga av doktorgradsarbeidet å vere forsiktig med å generalisere. I løpet av forskingsprosessen har eg endra meining angående dette Eg meiner eg har grunnlag til å generalisere av to grunnar. 1) Eg har vore i kommunefeltet som kommuneplanleggjar og som forskar, samt delteke i EVAPLAN-prosjektet, og har ikkje har motteke noko tips eller høyrte noko om kommunar som på overtydande måte har oppnådd tilstrekkeleg politisk engasjement og interesse i planstrategiarbeidet. 2) Eg har knytt teori om lokal politisk rasjonalitet til funna mine. Mine funn stemmer overeins med Offerdal (1992) sin rasjonalitetskritiske tankegang. Dette er med å styrke argumentet om at funna mine er generaliserbare.

Det har i vore viktig for meg å vere open og greie ut om eigen kunnskap, forståing og engasjement innanfor eige forskingstema for å styrke tiltru til funn (jf. Tjora, 2017). Eg har i byrjinga av kvart intervju informert kvar informant om mi rolle som forskar og tidlegare tilknytning til feltet som kommuneplanleggjar. I nokre tilfelle har eg har valt å delta i aktivt i diskusjon angående ulike plantema saman med informanten. Dette har vore med å utfordre informanten, samt løfte intervjuet til eit nytt nivå. I nokre tilfelle har mi aktive deltaking vore naturleg grunna mitt eige engasjementet for temaet.

I avhandlinga omhandlar reliabilitet resultatata mine sin konsistens og truverd. I neste tabell presenterer eg kva eg har gjort for å bidra til høgast mogleg reliabilitet i forskinga mi.

Tabell 9: Mitt bidrag til høg reliabilitet /tiltru (tabell henta frå Ryen 2002:181)

Kva tid i forskingsprosessen	Tiltak for å sikre høg tiltru
I datainnsamlinga	Ta opp intervju på band/ notere ordrett i intervju (touchmetoden).
Under analysearbeidet	Delt analysearbeid med andre forskarar undervegs i prosessen. Presentert forskning og funn ved nasjonale og internasjonale konferansar (blant anna ved NORKOM, PlanNord og AESOP). Publisere og delta i offentleg debatt rundt temaet (fem publikasjonar i tre ulike bøker samt avisinnlegg). Delta i nasjonale forskingsgrupper og vere aktiv med framlegg i forskingsgruppa LDR (Local Democracy Research - LDR) ved UiT. Halde innlegg på plankonferansar for kommunalt tilsette i regi av fylkesmennene og fylkeskommunane i Troms, Finnmark og Buskerud.
I skriveprosess og avhandling	Greie ut i metodekapittel om blant anna datainnsamling og analyse. Leggje ved intervjuguidar.

7.8 ETISKE OMSYN OG KONFIDENSIALITET

Primært er mine forskningsetiske omsyn og problemstillingar knytt til kvalitative intervju utført i casekommunane. All datainnsamling, inkludert intervju, har skjedd i tett samarbeid med EVAPLAN-prosjektet og alle informantar har gitt meg informert samtykke. Kravet om samtykke er forankra i personopplysningsloven og deltaking i prosjektet mitt er frivillig, og deltakarane kan trekkje sitt samtykke utan å oppgi nokon grunn for dette. I den grad data vert presentert på individnivå, har eg forsøkt å anonymisere. Som forskar har eg forsøkt å ha «som hovudregel å behandle innsamla informasjon om personlege forhold konfidensielt og fortrolig. Personlege opplysningar skal vanlegvis vere aidentifisert, mens publisering og formidling av forskingsmaterialet vanlegvis skal vere anonymisert» (NESH, 2016:16)

Det er likevel tilfelle der eg brukar opplysningar som gjer at informantar kan gjenkjennast. Når eg har presentert data på individnivå er det ikkje av sensitiv karakter. Det er sjølvsagt ynskjeleg å anonymisere kvar informant hundre prosent, men dette har i mange tilfelle vore utfordrande, til dels umogleg, å få til. I dei fleste norske kommunar er det berre ein kommuneplanleggjar, ein plansjef, ein ordførar, ein vara-ordførar og ein rådmann. Når eg siterar informantane har eg ofte valt å bruke «administrativt tilsett» og «folkevald» for å på best mogleg måte anonymisere. Likevel har eg i nokre tilfelle valt å bruke full yrkestittel eller partitilhøyrsløse, ikkje namn, då

dette har vore interessant i samanhengen det vert presentert. Dette vil ikkje anonymisere informantane då dei vil vere lett å kjenne igjen.

EVAPLAN-prosjektet har hatt som regel og retningslinje at ein alltid skal trippelsjekke med informant før publisering eventuelle siteringar. Dette har eg greidd å praktisere til ei viss grad. I tilfelle det har vært utstrekt kritikk av eigen kommune, prosess eller deltakarar har eg teke kontakt med informantane.

I tillegg til å vere open om hensikta ved forkinga, er eg svært tydeleg på konsekvensane ved å delta. Det er foreløpig ingen av konsekvensane som er definert som særleg alvorlege, men dette kan oppfattast ulikt blant informantane. Eg har i forkant av kvart intervju gjort informantane oppmerksom på at full anonymitet ikkje alltid vil vere mogleg.

Eg vil leggje til at forkingstemaet og spørsmål i studien min gjeld ei ope og offentleg sak (planstrategiarbeidet). Temaet er ikkje av ein sensitiv karakter og har ikkje vorte sett på eller omtalt som eit følsamt tema blant informantane. Eg har ikkje vore ute etter personlege opplysningar, men informasjon om informanten sin kunnskap, meiningar og erfaring angående planstrategiprosessen. I samanheng med intervju har eg ikkje opplevd å få opplysningar som kan sjåast på som sensitive, personlege, verken for informanten sjølv, deira familie, venar eller andre. I tillegg har alle informantar anten namna sine i dei offisielle sakspapira som knytt dei til temaet, eller sit i leiande politiske eller administrative stillingar.

DEL IV
PLANSTRATEGI I CASEKOMMUNANE

DEL IV – INNLEIING KOMMUNAL PLANSTRATEGI I CASEKOMMUNANE

Eg har valt casestudiar for å gå i djupna på politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessar i norske kommunar og for å finne ut korleis politikk og planlegging kan koplant nærare saman. I kvar casekommune ser eg på, analyserer og samanliknar vedtak og arbeid med kommunal planstrategi over to periodar. Periodane eg ser på er fyrstegenerasjons planstrategi i frå 2012 til 2015, og andregenerasjons planstrategi frå 2016 til 2019. Å sjå på utvikling over tid vil gi eit meir heilskapleg bilete av både planstrategien som reiskap og sjølve planstrategiprosessen enn berre ein augneblinksbilete av planstrategien.

I studien min har eg valt ut fem casekommunar. Desse fem kommunane har ikkje vore involvert med kvarandre i den samanheng at det påverkar denne studien. I del fire av denne avhandlinga ynskjer eg å presentere casekommunane mine gjennom fem kapittel. I kvart enkelt casekapittel byrjar eg med å gi ein kort bakgrunnspresentasjon av kommunen. Deretter greier eg ut om den politiske og organisatoriske utviklingsstatusen i kommunen, og viser korleis planstrategiarbeidet vart utført, i 2012 og 2016. Avslutningsvis i kvart kapittel drøftar eg kommunen sin politiske og organisatoriske kultur. Ved å bruke omgrepa politisk- og administrativ kultur ynskjer eg å dykke djupare inn i forholdet mellom fag og politikk. Eg brukar begge omgrepa då eg meiner dei utfyller kvarandre. Eg har valt å sjå på og bruke Almond mfl. (2008:48) sin teoretiske tankegang der politisk kultur er delt inn i ein konsensus-prega eller konfliktfylt kultur. Eg ynskjer å finne ut om casekommunane i handlinga av planstrategien er prega av om dei er konsensusprega kommunar, «krangle-kommunar» med store konkurranseinteresser eller kommunar der det vekslar mellom. Korleis kommunal planstrategi vert utarbeidd og behandla politisk vil ikkje aleine vise korleis den politiske kulturen i casekommunane kjem til uttrykk. For å få eit betre overblikk og forståing av kulturen har eg difor intervjuar både folkevalde og administrativt tilsette der eg har bedd dei fortelje om arbeidsmåtar og vektleggje det typiske ved politikk og administrasjon i kommunen. I tillegg har eg observert kommunestyremøte og lest referat frå handlingar av planstrategien i både formannskap og kommunestyret.

Etter del fem vil eg løfte drøftinga av kommunal planstrategi i casekommunane til eit høgare nivå. Her ser eg på, analyserer og samanliknar planstrategiane, planstrategiprosessane og kulturane i kommunane. Eg ynskjer å identifisere utfordringar angående planstrategi som går igjen i kommunane, og fastslå kva som gjer ein planstrategi velfungerande eller ikkje, med omsyn til politisk engasjement.

KAPITTEL 8 HERØY KOMMUNE

Herøy kommune er ein øykommune ute i havgapet sør på Sunnmøre i Møre og Romsdal. Herøy vart oppretta som kommune i 1837 i samband med innføringa av det lokale sjølvstyret og var på denne tida folketalsmessig den største blant Sunnmørs-kommunane. Fyrst i 1964 fekk Herøy dei noverande grensene sine (Stokkan og Thorsnæs, 2017).



Per 2. kvartal 2020 hadde Herøy kommune 8920 innbyggjarar. Herøy har hatt ei jamn auke i folketal frå 1950 og fram til 2020. Likevel tilseier prognosane frå SSB at folketalet i kommunen vil søkke framover med ei forventa befolkning på 8759 innbyggjarar i 2040. Herøy har merka det historisk høge nivået av innvandring til Noreg og har dei siste åra opplevd stor

arbeidsinnvandring. Statistikken viser også at utan innvandring til kommunen ville Herøy hatt ei negativ folketalsutvikling i perioden 2000-2015 (Herøy kommune, 2016, SSB, 2018a).

Tettstaden og administrasjonssenteret Fosnavåg fekk bystatus i 2000. Busettinga i Herøy ligg hovudsakleg langs strendene grunna ei attraktiv strandsone, og den aukande trenda om å byggje og busetje seg nærme sjøen har siste tida bydd på utfordringar i form av aukande tal dispensasjonssøknadar frå § 1-8 i pbl. (Herøy kommune, 2012, Herøy kommune, 2013, Herøy kommune, 2016, pbl., 2008).

Herøy har eit variert næringsliv og kommunen er ein del av ei næringsklynge innan maritim og marin verksemd som består av reiarlag, verft og utstyrsleverandørar. Denne klynga har utspring i fiskeri, men har det siste tiåret vakse grunna investeringar i olje- og gassindustrien. Fallet i oljeprisane har ført til meir krevjande tider i den maritime industrien i Herøy siste åra.

Allereie i 1910 fekk fiskarane på Sunnmøre sin fyrste talsmann med Herøy-mannen Rasmus Moltu på Stortinget. Sidan den gong har Herøy vore blant dei viktigaste fiskerikommunane i Noreg med Marine Harvest på Eggesbønes som eit av Noregs største lakseslakteri. I dag står Møre og Romsdal for 23 prosent av den norske fiskeeksporten, og det er hovudsakleg Sunnmøre som står for den høge prosenten. Åtte prosent av arbeidsplassane var i 2014 i primærnæringane i Herøy. Industri stod for rundt 13 prosent av arbeidsplassane, 22 prosent om ein inkluderer bygge- og anleggsverksemd/ kraft- og vassforsyning. Industrien i Herøy er tett knytt til offshoreverksemd og sjøfart/fiske. Av busetje yrkesaktive har 27 prosent arbeid utanfor kommunen (Stokkan og Thorsnæs, 2017).

Befolkninga i kommunen har ei aukande eldre aldersgruppe og held seg på same nivå for unge menn, medan statistikken indikerer nedgang for kvinner i 30-40 års alderen. Kommunen slit med å halde på innbyggjarar i alderen 20-39 år. Dette er ei typisk trend i kommunar som ikkje tilbyr høgare utdanning i eiga kommune. Det er difor ei utfordring at relativt mange unge, spesielt jenter i 20-åra, flyttar i frå Herøy, og få søker seg attende etter fullført utdanning. Ei felles utfordring for næringslivet på Sunnmøre er rekruttering av høgkompetent arbeidskraft (Herøy kommune, 2016). Samanlikna med fylket og landet har Herøy færre innbyggjarar med universitets- og høgskuleutdanning. Grunna eit næringsliv som får større og større behov for arbeidskraft med høgare utdanning, har det vore eit tema i den offentlege debatten at Herøy må arbeide for å trekkje til seg kvinner og menn med høgare utdanning.

På Sunnmøre er det to kommunar som har eit stort overskot av arbeidsplassar, Ålesund (120 prosent) og Ulstein (125 prosent). Dette legg grunnlag for interaksjon mellom kommunane. Ser

ein søre- Sunnmøre (Hareid, Herøy, Sande, Ulstein, Vanylven, Volda og Ørsta) under eitt vil ein sjå ein meir komplett arbeidsmarknad.

8.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I HERØY KOMMUNE

Per juni 2020 er det Arbeiderpartiet (Ap) som har ordførar i Herøy kommune. Ap saman med Kristelig Folkeparti (KrF), Folkelista og Senterpartiet (Sp) har det politiske fleirtalet. Folkelista hevdar sjølv å femne om ein politisk ståstad frå venstresida, via sentrum til høgresida (Runde, 2019). Høgre har hatt ordførar og sete med makta frå 2003 fram til 2019. Ordførar i Herøy er ein av ordførarane i Møre og Romsdal som har sete lengst. I periodane 2011-2015 og 2015-2019 var det Høgre i samarbeid med Fremskrittspartiet (Frp) og KrF som sat med den politiske makta i Herøy kommune.

Herøy kommune er i dag organisert etter «kommunalsjefmodellen», med fire kommunalsjefar under rådmannen i sektorane samfunnsutvikling, stab, helse og omsorg og oppvekst.

Samfunnsplanlegging i Herøy kommune er organisert under kommunalsjef for samfunnsutvikling og vidare under avdeling for utvikling som har eigen fagleiar for plan. Herøy kommune har per 2020 ein samfunnsplanleggjar tilsett i full stilling. Ifølgje samfunnsplanleggjar har Herøy kommune valt å satse på samfunnsplanlegging siste tiåret ved blant anna å prioritere ei full stilling til nettopp dette, samt å tilsette tre areal/ fysisk planleggjarar i perioden 2009-2010. Hovudgrunnen til tilsettingane var å ta att eit etterslep kommunen hadde på planområdet. Etterslepet på planområdet fekk så pass høg prioritet at til og med ei byggesaksstilling vart gjort om til ei planleggjarstilling. Dette vitnar om ei sterk satsing på planlegging i kommunen.

8.2 HERØY: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

Herøy har vore ein «blå-kommune» i snart to tiår. Det er stort fokus på næringsutvikling blant politikarane, og i kommunestyret kan ein observere ei stor interesse rundt alle saker som dreier seg om næringslivet i kommunen.

I intervju med folkevalde og administrativt tilsette i Herøy finn eg at dei har ulike meiningar om korleis både den politiske kulturen og organisatoriske kulturen i kommunen er. Til dømes beskriv ein administrativt tilsett i Herøy kommunen som: «prega av konflikt og konkurranse. Dessverre er det dei viktige sakene det er konflikt om og dette hemmar utviklinga i kommunen».

Det vert av fleire administrativt tilsette påpeika at dette ikkje gjeld den politiske behandlinga av planstrategien.

Samfunnsplanleggjar fortel om situasjonar der dei folkevalde tek avgjersle uavhengig av kva kommunale planar dei sjølv har vedteke, og at dei bryt med allereie vedteke planar og tiltak. Dette har blant anna ført til frustrasjon og lite motivasjon blant administrativt tilsette. Blant anna argumenterer samfunnsplanleggjar i kommunen for at dette kan betrast om berre: «politikarane har eigarskap og føler seg forplikta til planane, då er kvardagen mykje betre for oss i administrasjonen».

Rådmann i Herøy kommune har arbeidd i ulike stillingar i kommunen i over 32 år og beskriv ein kommune med stor variasjon over tid når det kjem til politisk kultur. Han fortel at den politiske kulturen Herøy hadde i 1980-åra er svært ulik kulturen ein ser i dag. Det har tidlegare vore periodar der opposisjon og posisjon har vore mykje meir markert og ein såg tydlegare konflikt mellom dei politiske partia.

Ein av dei folkevalde eg har snakka med beskriv den politiske kulturen i Herøy som konfliktfull, og at desse konfliktane hovudsakleg er politisk, altså mellom partia og ikkje mellom administrasjon og folkevalde, noko som demokratisk sett ikkje er like utfordrande.

8.2.1 Populær areal- og økonomiplanlegging: «Detaljar er herlege»

I Herøy kommune sin administrasjonen er det delte meiningar om strategisk planlegging, altså kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Plansjef i Herøy fortel at grunnen til at økonomi- og arealplanlegging er så populært i kommunen er fordi

«detaljer er herlege. Det er konkret og enkelt å forholde seg til. Det med samfunnsplanlegging er vanskeleg å forholde seg til. Det er mykje ord. Og kan vere utfordrande å få til».

Kommunalsjef samfunnsutvikling, Herøy kommune

Det er kjent gjennom ulike rapporter frå både NIBR og Asplan Viak at økonomi- og arealplanlegging er dei mest populære formane for kommunal planlegging blant lokale folkevalde i kommunen (Falleth og Stokke, 2001, Asplan Viak, 2015a). Etter intervju med folkevalde i Herøy kommune sit eg igjen med same inntrykk. Politisk interesse for plansaker er i Herøy kommune svært avhengig av kva type plan som vert presentert. Økonomiplan og kommuneplanens arealdel haustar stor interesse og engasjement, medan samfunnsplanar (inkludert kommunal planstrategi) ikkje nyt same popularitet.

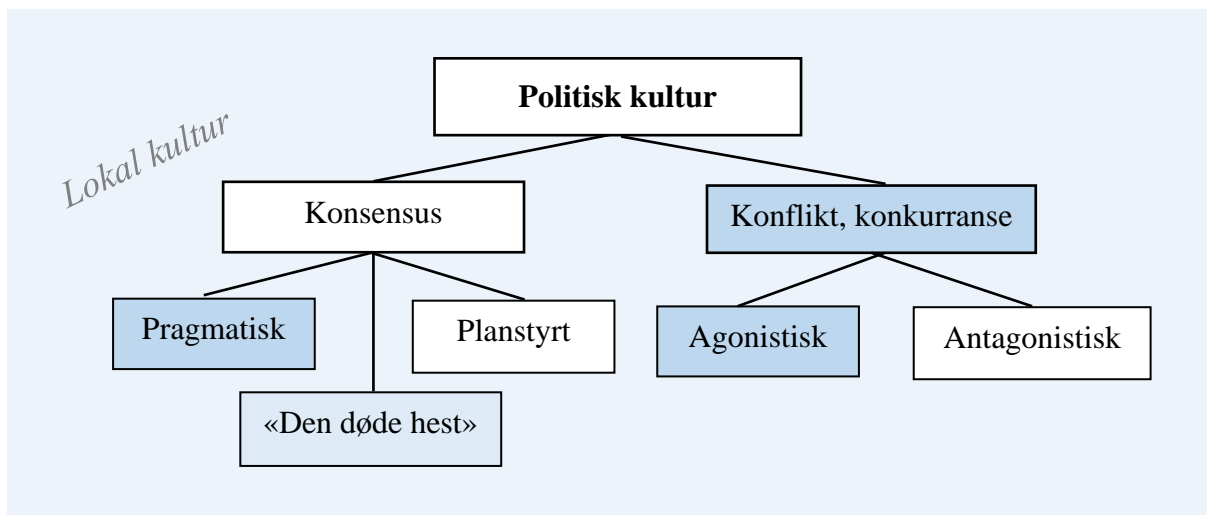
«Planlegging er ressurskrevjande. Det krev tid og ressursar. Det strekker seg over ei lang periode. Og så stiller ein spørsmålet ‘kvar har ein igjen av det ein bruker av tid og ressursar’. Og når ein ikkje ser at det resulterer i konkrete tiltak blir ein trøtt av slike prosessar»

Rådmann, Herøy kommune

Ein annan tilsett i Herøy kommune meiner at langsiktig planlegging der ein planlegg tolv år fram i tid er utfordrande, om ikkje umogleg, grunna at verda er i konstant endring. Same tilsett meiner at til og med fireårsplanane i kommunen sjeldan vert følgt, for føresetnadane i samfunnet endrar seg kvart år. Medan eit fleirtal av andre tilsette er svært positivt innstilt til langsiktig samfunnsplanlegging.

Herøy kommune har siste åra satsa på planlegging ved å auke tilsetting av planleggjarar, også innan samfunnsplanlegging. Dette viser ein kommune som både prioriterer planlegging (også samfunnsplanlegging) og satsar på planlegging.

Figur 7: Herøy kommune sin politiske kultur.

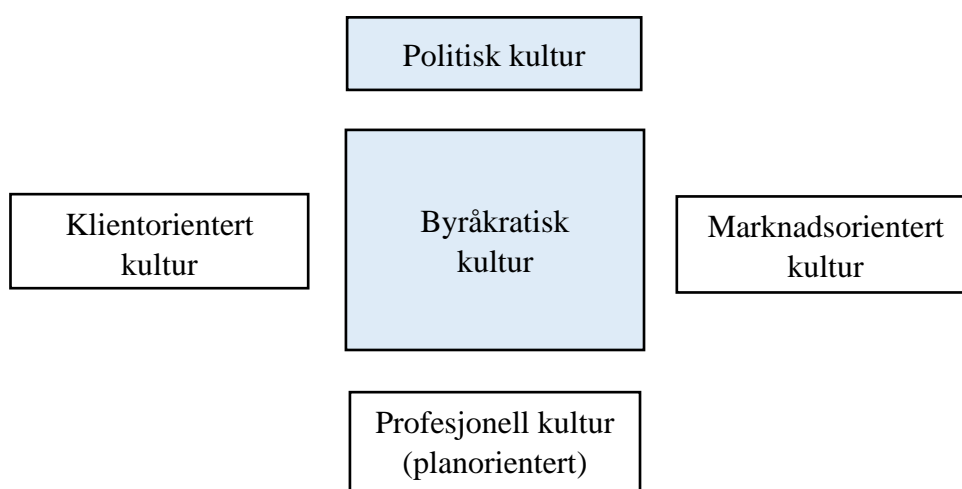


Det vert av fleire informantar framstilt at Herøy er ein kommune der ting vert tekne på sparket og at kommunen er i ein pragmatisk modus når det kjem til detaljer. Fleirtalet av tilsette og folkevalde eg har intervjuet i Herøy beskriv ein kommune med fråvær av konflikt mellom administrasjon og politikk. Likevel ser eg gjennom media og observasjon i kommunestyremøte at kommunen, som alle andre kommunar, har både små og nokre langvarige konfliktar. Ein folkevald eg intervjuer fortel om eit godt samarbeid mellom administrasjon og folkevalde, men det er spesielt når folkevalde kjem på talarstolen at dei har ein tendens til å angripe administrativt tilsette. Det vert uttrykt at dei etiske retningslinjene ikkje alltid vert følgt.

Både administrativt tilsette og folkevalde rapporterer om ei konflikt mellom og innad dei folkevalde, og ikkje mellom administrasjon og folkevalde. Denne type konflikt og konkurranse kan vise tendensar til ein agonistisk kultur. Med dette meiner eg ein politisk kultur som viser ein tydeleg politisk konkurranse, som ikkje nødvendigvis er «usunn» og destruktiv. Konfliktlinjene i Herøy kommune er variert og det vert ikkje rapportert om konflikt mellom dei folkevalde når det kjem til behandling av kommunal planstrategi. Dei tilsette og folkevalde eg har intervjuja gir klart uttrykk for at konfliktane ofte finn stad i saker som dreier seg om areal og økonomi, hovudsakleg detaljer innan område- og detaljreguleringar og økonomi- og budsjettplanlegging.

Når det kjem til arbeidet med og politisk behandling av kommunal planstrategi i Herøy definerer eg den politiske kulturen som «den døde hest». Få, om ingen, folkevalde viser interesse for planstrategien som har vorte utarbeidde av administrasjonen og det kan sjå ut som at det oppstår ei stille avvising. Plassering av Herøy under kategorien «den døde hest» gjeld i dette tilfelle berre arbeidet med kommunal planstrategi.

Figur 8: Herøy kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).



Den administrative kulturen eg observerer i Herøy ber preg av ein administrasjon som kontrollerer avgjersle og innhald. Eg får derimot ingen inntrykk av at administrasjonen ynskjer å ta over dei folkevalde si rolle. I tillegg ser eg ein byråkratisk administrasjonskultur som blant anna følgjer pbl. (2008) etter boka. Med den politiske (og administrative) kulturen som pregar Herøy-politikken, skulle føresetnadane vere gode for å tilretteleggje planstrategien slik at politiske prioriteringar vart løfta fram.

8.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I HERØY KOMMUNE

«Har vi ikkje med politikarane i planarbeid, så er det ikkje liv laga.

Noko av intensjonen med pbl av 2008 var å sikre overordna folkevalt styring, få meir strategisk grep. Ein har prøvd å rigge plan- og bygningslova meir i den retninga. Blant anna har ein lokale og regionale planstrategiar slik at ein skal få meir oppmerksomhet rundt kva for ei retning ein skal gå, kva ein treng av planverk for å komme dit, at ein skal tenke meir strategisk.»

Samfunnsplanleggjar, Herøy kommune

I dette avsnittet skal eg byrje med å gå gjennom prosessane til begge planstrategiane i Herøy kommune. Deretter skal eg analysere dei ved å sjå på kva både administrativt tilsette og folkevalde meiner om planstrategi og planstrategiprosessane. Til slutt samanliknar eg fyrste- og andregenerasjons planstrategiprosess i kommunen.

8.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015

Herøy kommune sin fyrste planstrategi opnar med å grundig presentere kva planstrategi er for noko. Ein rekkje definisjonar og forklaringar av både kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel, arealdel, kommunedelplanar, tema- og sektor planar, områdeplanar, detaljplanar osv. vert lagt fram. Vidare vert nasjonale forventingar (Miljøverndepartementet, 2011b), den regionale planstrategien og fylkesplanen i Møre og Romsdal presentert. Deretter følgjer ti sider med grundig utgreiing om utviklingstrekk og utfordringar i Herøy kommune. Her er det gjort eit forsøk på å drøfte kommunen sine strategiske val i planstrategien. Eit døme er presentasjon av samfunns- og arealutvikling med følgjande strategiske val. Under nokre utviklingstrekk og utfordringar er det vanskeleg å skilje mellom konkrete løysingar og strategiar. Likevel er denne delen av planstrategien godt utarbeidd med eit strategisk preg.

Til slutt i planstrategidokumentet vert planstatus, planar med behov for revidering eller rullering og nye planar lagt fram. Lengst bak i dokumentet er planbehov for perioden 2012-2015 framstilt i skjematisk form. Planstrategien tek i siste del stilling til at kommuneplanens samfunnsdel, med handlingsdel og arealdel skal reviderast innan 2013.

Herøy sin fyrste kommunale planstrategi er eit omfattande og langt dokument. For folk utan planutdanning kan dette fort verte mykje å fordøye. I starten av planstrategien vert det lagt fram ein omfattande presentasjon av mange ulike planomgrep og definisjonar, noko som for ein person utan spesiell plankompetanse kan verte vanskeleg å halde styr på.

Planleggjar og leiar for utviklingsavdelinga legg fram og orienterer om Herøy sin fyrste planstrategi for dei folkevalde i formannskapet 18. september 2012, og det vert bestemt å leggje ut planstrategien til fire veker (28 dagar) offentleg ettersyn. I løpet av oktober orienterar planleggjar om planstrategi i komité for næring, kultur og idrett, komité for helse, komité for oppvekst og eldrerådet. I tillegg vert planstrategien teken opp til diskusjon i råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Veka før vedtak av planstrategien stiller planleggjar nok ein gong i formannskapet for å orientere i saka. Formannskapet tilrår kommunestyret å vedta planstrategien slik rådmannen legg den fram.

13. desember 2012 er det klart for sluttbehandling av planstrategien i kommunestyre (sak 201/12). Kan ein på dette tidspunktet gå ut i frå at dei folkevalde i Herøy kommunestyre kjenner godt nok til planstrategien til å fatte vedtak?

Samfunnsplanleggjar fortel meg at det er ingen orientering om planstrategien før eller under kommunestyremøtet. Dette vert diskutert i samråd med ordførar før møtet, som meiner at det ikkje er nødvendig. Samfunnsplanleggjar møter difor i kommunestyret, men det vert ingen spørsmål eller orientering. Formannskapet si tilråding vert einstemmig vedteke utan spørsmål og debatt. Vedtaksprosessen i kommunestyret angående kommunen sin fyrste planstrategi er over på svært kort tid. Har dei folkevalde fått med seg kva dei hadde vedteke?

8.3.2 Andregenerasjons planstrategi: 2016-2019

Fire år og eitt kommuneval seinare sett Herøy i gang med å utvikle andregenerasjons planstrategi. Planstrategidokumentet vert også denne gongen utarbeidd av administrasjonen, nok ein gong med samfunnsplanleggjar i spissen. Planstrategien er på omtrent same lengde som fyrste planstrategi, nærare 30 sider. På fyrste side vert ein enkel framdriftsplan presentert. I løpet av dei neste ti sidene vert planstrategi saman med ei handfull andre planomgrep presentert. I tillegg vert ei forklaring av ramme og føringar for planstrategiarbeidet presentert. Akkurat som i førre planstrategi følgjer ein grundig gjennomgang av utviklingstrekk og utfordringar i Herøy kommune. Denne gongen er både regionale og lokale utviklingstrekk og viktige utfordringar inkludert. Drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling vert vart presentert, og i enda mindre grad konkretisert enn fyrste runde.

Ein vesentlege forskjell dukkar opp i medverknadsprosessen. I Herøy sin andre runde med planstrategiarbeid droppar kommunen offentleg ettersyn av utkastet i fire veker, samt ei omfattande orienteringsrunde i ulike komitear slik ein såg i fyrste runde utgår.

Samfunnsplanleggjar i Herøy fortel at andregenerasjons planstrategi startar med ei enkel sak i formannskapet. Dei folkevalde får presentert eit kort skriv som blant anna inneheld framdriftsplanen til planstrategien.

Ifølgje framdriftsplanen skal formannskapet byrje behandlinga av sin andre kommunale planstrategi 18. oktober 2016 utan føregåande opplegg for politisk eller offentleg medverknad. Ein annan forskjell mellom fyrste- og andregenerasjons planstrategi er vurderinga av planbehova i dei to periodane. I fyrstegenerasjons planstrategi vert det avslutningsvis gjort ei grundig vurdering og skjematisk framstilling av planbehov i perioden. I andregenerasjons planstrategi vert ikkje planbehovet skjematisk framstilt, men det vert gitt ei tekstbasert forklaring.

Den politiske behandlinga av planstrategien som skulle gå føre seg i kommunestyret 18.oktober vert utsett til 15. november (av uvisse grunner). I november vedtek formannskapet, også denne gongen utan orientering frå samfunnsplanleggjar, einstemmig rådmannen si tilråding og sender saka vidare til kommunestyret. Ei veke seinare er planstrategien i kommunestyret, men her orienterer samfunnsplanleggjar om saka. Etter orienteringa vert det bedt om politiske gruppemøte. Når kommunestyret er samla igjen kjem KrF med eit tillegg om å inkludere UngData (som knapt kan seiast å ha preg av plan) i planstrategien og dette vert einstemmig vedteke. Sak 188/16, sluttbehandlinga av andregenerasjons planstrategi i Herøy kommune har ein kort og smertefri politisk prosess og varer presist i 4 minutt og 15 sekund.

8.3.3 To stille rundar med planstrategi i Herøy kommune

Herøy kommune hadde ein meir grundig planstrategiprosess blant folkevalde og administrativt tilsette i 2012 samanlikna med 2016. Samfunnsplanleggjar fortel at i siste runda vart det ikkje gjennomført orientering av planstrategien før kommunestyrebehandling. Dette diskuterte samfunnsplanleggjar med ordførar før møtet og ifølgje samfunnsplanleggjar gav ordførar beskjed om at orientering ikkje var nødvendig. Sjølv om det vart orientert i fleire rundar i ulike komitear før sjølve kommunestyrebehandlinga i fyrste runde, meiner fleire administrativt tilsette i Herøy at dei likevel ikkje nådde igjennom til dei folkevalde med budskapen om kva ein planstrategi er og skal bidra med. Til dømes er dei overtydd om at det er få, om ingen, folkevalde som får med seg at dette er eit dokument som skal «eigast» av dei folkevalde. Betyr dette at det ikkje har noko føre seg å orientere dei folkevalde om planstrategien? Og er det slik at ordførar i Herøy meiner at det er tilstrekkeleg at ordførarar er godt informert, eller er det

ingen som bryr seg om planstrategien? Korleis skal ein på best mogleg orientere om planstrategien for å nå fram?

I eit intervju med ein folkevald i Herøy vert det påpeika at «alle politikarane slit med å skilje planomgrepa frå kvarandre». Det oppstår ofte misforståing om kva som er kva når det kjem til planomgrepa i pbl. (2008). I intervju med fleire folkevalde i Herøy skjer det ofte ei forvirring og blanding av planomgrepa planstrategi og planprogram. Rådmann i Herøy bekreftar at «namn på planar kan gå i hytt og pine. Det er utruleg mange omgrep». I tillegg er det fleire av både administrativt tilsette og folkevalde som uttrykkjer eit sterkt ynskje om kurs, seminar eller opplæring i pbl. (2008) og viktigskapen rundt mandatet til lovverket. Rådmann uttrykkjer eit tydeleg ynskje om at pbl-opplæring burde finne stad i starten på kvar politiske periode (grundigare opplæring enn folkevalde-opplæringa i oppstarten av kvar valperiode).

Ei drøfting av kommunen sine folkehelseutfordringar bør inngå i planstrategien ifølgje folkehelselova (§ 6 fhl., 2011). I fyrstegenerasjons planstrategi har Herøy inkludert tal frå folkehelseprofilen frå 2012, og presenterer utfordringar og planbehov ved folkehelse og levevilkår. I 2015 utarbeider Herøy kommune «statusrapport: oversikt helsetilstand og påverknadsfaktorar i Herøy», og som i fyrste planstrategi vert utfordringar og planbehov ved folkehelse nemnt i andre planstrategi.

Dei to rundane med kommunal planstrategi i Herøy kan politisk sett beskrivast som stille. Administrasjonen leverte lange og til dels kompliserte og dermed lite politikarvennlige dokument. Samfunnsplanleggjar seier at fyrstegenerasjons planstrategi vart for lang og at det som planleggjar er vanskeleg å skrive kortfatta, spesielt om faktaområder. I begge rundar med planstrategiarbeid har politisk interesse og engasjement vore gjennomgåande låg og ifølgje samfunnsplanleggjar har planstrategien fungert som ei oversikt og opplisting av planar for mange av dei folkevalde.

Planleggjar framhevar viktigskapen rundt korleis presentasjonen av planstrategidokumentet og andre kommunale planar vert gjort og uttrykkjer bekymring og spør «korleis gjer ein noko som mange meiner er kjedeleg om til noko gøy?». Vidare er samfunnsplanleggjar i Herøy er klar på at planstrategien har vore eit godt administrativt hjelpemiddel i jobben med å blant anna rydde opp i plansystemet til kommunen. Det har gitt ei betre oversikt over kva som skal reviderast og fornyast. Planstrategien har i tillegg vore til hjelp for planleggjarane med å gi betre og klarare rammer for resten av administrasjonen. Samfunnsplanleggjar fortel også at planar som skal reviderast har fått større legitimitet i administrasjonen grunna synleggjinga i planstrategien.

KAPITTEL 9

ÅLESUND KOMMUNE

Ålesund er ein by- og øykommune som ligg ved munningen av dei viktigaste fjordsystema på Sunnmøre i Møre og Romsdal. Kommunen har (før kommunesamanslåing) i alt 124 øyar, der dei aller fleste er små og folketomme. Ålesund fekk bystatus i 1837 og vart slått saman med Borgund i 1968 (Stokkan og Thorsnæs, 2019).



Ålesund er sentrum i det som vert definert som Ålesundsregionen. Dette er ein region med befolkningsvekst kor det bur om lag 100 000 personar fordelt over eit relativt lite areal. Fire av kommunane, Ålesund, Giske, Sula og Skodje, har alle ein befolkningsvekst som ligg over landsgjennomsnittet.

Folketalet i Ålesund kommune auka relativt sterkt etter andre verdskrig og fram mot 1960-åra. Deretter vart det fleire tiår med redusert befolkningsvekst og fyrst i 1990-åra fekk Ålesund auka vekstrate igjen (SSB, 2018b). Folketalet i Ålesund auka med 14.9 prosent i perioden 2005-2015. Per 4. kvartal 2019 (før kommunesamanslåing) budde det 48 680 innbyggjarar i Ålesund kommune (SSB, 2018b). Flyttemønsteret i Ålesund er som i resten av Noreg, prega av at unge vaksne flyttar inn mot storbyregionane. Sunnmøre har eit relativt stort innanlands flyttetap i

aldersgruppa 20-30 år. Denne utfordringa har hittil vorte motverka av innvandring til regionen som ein ser har hatt stor betyding for befolkningsveksten dei siste åra. Befolkningsveksten vil framover vere avhengig av om innvandringa fortset eller ikkje (Ålesund kommune, 2016).

23. januar 1904 vart Ålesund ramma av ein katastrofal brann som la heile den sentrale delen av Ålesund-by i oske. Meir enn 10 000 menneske vart huslause grunna brannen. I august same året vart det laga ein ny byplan og mange arkitektar søkte seg til byen grunna at det no førelåg mange oppgåver framover. Få år etter brannen vart byen bygd opp igjen i den tids moteriktige jugendstilen, ein stil som framleis pregar husa i dei gamle bydelane.

Mot slutten av 1800-talet byrja Ålesund å vekse som by grunna gode tider i fiskerinæringa som følgje av sildeinnsiget. I løpet av 150 år vaks Sunnmøre fram som eit av dei mest industrialiserte områda i landet grunna fiskerinæringa og fiskarane. Fiskeflåta i Ålesund og delar av Sunnmøre vart stadig større og kunne ta på land meir fisk enn andre stadar langs Norskekysten. Store delar av næringslivet i regionen er i dag basert på ressursane i havrommet, og Sunnmørere regionen er i verdsklasse innan maritim industri, fiskeri og havbruk. Fiskerikulturen ser ein igjen i blant anna lange tradisjonar for utdanning innan fiskeri- og maritime fag. Sjømannsskulen vart etablert i 1877 og byen fekk navigasjonsskule for fiskarar i 1907, maskinistiskule i 1916 og sidan 1983 har byen hatt fiskeriteknisk høgskuleutdanning.

I dag er Ålesund framleis sentrum for ein av Noregs største og mest moderne havfiskeflåtar og kommunen er sterkt avhengig av fiskeri. Ikkje berre for fiske og produksjon, men også for den store og teknologiske avanserte leverandørindustrien som har vekse fram. Meir enn 170 bedrifter er relatert til fiskeindustrien i Ålesund (Ålesund kommune, 2018). Kommunen er ilandføringsstad for fisk og i 2015 vart det bringa i land fisk til ein fyrstehandsverdi på 2977 millionar kroner, som utgjer 15,3 prosent av samla ilandføring i Noreg. Berre Tromsø hadde høgare del ilandføring dette året (Stokkan og Thorsnæs, 2019).

Ei felles utfordring for næringslivet på Sunnmøre, uavhengig av bransje, er rekruttering av høgkompetent arbeidskraft. Samanlikna med dei fleste andre byar i Noreg har Ålesund ein låg del personar med høgare utdanning (Ålesund kommune, 2016).

Ei mil aust for Ålesund sentrum finn ein Spjelkavik og Moa kor fleire kjøpesenter har vorte bygd siste to tiåra. Moa-området ligg i innløpssona dei fleste brukar om ein skal til Ålesund, og har i lenge vore med å tappe Ålesund sentrum for liv. Ålesund kommune skriv i kommuneplanen at dei arbeider for eit betre samspel mellom det historiske sentrum (Ålesund sentrum) og Moa (Ålesund kommune, 2016). I 2015 utarbeidde Møre og Romsdal

fylkeskommune ein Forskings- og innovasjonsstrategi for næringslivet i fylket. Dette viser eit fylke med stort fokus på næringsliv og næringsutvikling. Sjukehuset i Ålesund, det største mellom Trondheim og Bergen med nesten 3000 tilsette, har etablert eit forskingsmiljø der dei samarbeider med aktørar både i privat og offentleg sektor.

9.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I ÅLESUND KOMMUNE

I valperioden 2015-2019 var det Arbeiderpartiet (Ap) i samarbeid med Kristeleg Folkeparti (KrF), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet De Grønne (MDG) som hadde den politiske makta i Ålesund. Med unntak av ein valperiode på midten av 1990-åra der ei tverrpolitisk liste fekk ordføraren, har ordførarklubba vore jamt delt mellom Venstre, Høgre, KrF, og Ap dei siste femti åra. For 2020-2023 har seks politiske parti drøfta seg fram til ein avtale om felles politisk plattform for Ålesund kommune. Ap, Sp, KrF, MDG, Sosialistisk Venstreparti (SV) og Venstre har samla seg om plattformen, og utgjer eit knapt fleirtal i kommunestyret.

Bystyret består (før samanslåinga) av 49 representantar der alle er medlemmer i eitt av bystyrets tre utval: Kultur- og oppvekst, helse- og velferd og plan- og byggesak. Det er ingen bygdelister i bystyret, men ei tverrpolitisk liste for Ålesund (Ålesundlista) er representert med tre medlemmer. Ifølgje fleire i bystyret (ikkje medlemmar av Ålesundlista) er ikkje dette eit enkeltsakparti der representantar for partiet er valt inn på grunnlag av enkeltsaker.

Ålesund kommune er organisert etter «kommunalsjefmodellen», med tre kommunalsjefar under rådmann i sektorane helse og velferd, kultur og oppvekst og byutvikling og miljø. I 2016 stod samfunnsplanleggjarstillinga vakant, men i august 2017 var ny planleggjar tilsett.

9.1.1 Kommunereforma

I startfasen av kommunereforma vart det på Sunnmøre utgreidd fleire alternativ til ny kommunestruktur. I 2015 utarbeidde Sunnmøre regionråd eit utfordringsdokument som tok føre seg moglegheiter og svakheiter ved ei eventuell kommunesamanslåing, og i løpet av hausten behandla dei ulike kommunestyra på Sunnmøre utfordringsdokumentet og gjore retningsval for vidare forhandlingar om samanslåing. Våren 2016 bestemte kommunestyra i Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund å etablere nye Ålesund kommune. Haram var på dette tidspunktet med i forhandlingane, men i juni 2017 gjorde Stortinget eit vedtak om at Haram skulle verte ein del av nye Ålesund kommune, og hausten same året vart det klart at det ikkje var mogleg for Haram å søke om omgjerding av vedtaket. Haram vart difor med i nye Ålesund kommune frå 2020.

Eg starta doktorgradsprosjektet mitt samtidig som Ålesund var midt i kommunesamanslåingsprosess. Tilsette og folkevalde eg har snakka med har gitt tydeleg uttrykk for at mykje tid og ressursar har gått med til å arbeide med og forberede samanslåinga. Alle intervju eg har gjennomført ber preg av at informanten har fokus på arbeidet med og utfordringane rundt kommunesamanslåinga. I tillegg er det tydeleg at arbeidet med andregenerasjons planstrategi har fått langt mindre fokus enn fyrste runde med planstrategiarbeid. Ålesund hadde i 2016 sett av betydeleg mindre administrative ressursar til planstrategiarbeidet enn i fyrste runde i 2012. Fleire av dei som var ansvarleg for og arbeidde med planstrategi i 2012 arbeidde i 2016 med kommunesamanslåinga.

Eg ynskjer no å gå vidare med kulturomgrepet for å utdjupe, forklare og problematisere forholdet mellom den kommunale administrasjonen og dei folkevalde. Den politiske og organisatoriske kulturen i kommunen kan påverke forholdet mellom dei folkevalde og administrasjonen og ha betydning for korleis dei folkevalde er involvert når Ålesund utarbeider kommunal planstrategi.

9.2 ÅLESUND: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

Intervju og observasjon av kommunestyremøte viser ein politisk kultur i Ålesund der det er eit klart skilje mellom posisjon og opposisjon. I det siste tiåret har ordførar-klubba vore anten hos Ap eller hjå Høgre. Posisjonen har i fleire periodar brukt den makta dei har, og sjølv om det vert invitert til samarbeid er det likevel posisjonen som sit med nøkkelen til vedtak. Ein administrativt tilsett og fleire folkevalde fortel at dei aller fleste saker vert avgjort 25 mot 24, altså vunne med ei stemme over. Dei fortel vidare at denne blokkdanninga er utfordrande å jobbe med og at dette ofte gjenspeglar seg i planutvalet. Også her stemmer dei folkevalde som fleirtals- og mindretalsblokk. Administrativt tilsette beskriv planutvalet som prega av sterke politikarar, som tilsynelatande veit kva dei snakkar om og som har lest lovverket godt. Men administrativt tilsette gir samtidig uttrykk for at det er lite hald i argumenta deira. I både dei politiske utvala og bystyret tek detaljnivå saker opp mykje tid og skapar stort engasjement blant dei folkevalde.

Ein folkevald beskriv spenningsnivået i det politiske som positivt. Han meiner det gjer dei folkevalde meir aktive, interesserte og at dei følgjer betre med i politiske saker for å kunne best mogleg argumentere for sine meiningar. Den same folkevalde reagerer difor på at kommuneplanens samfunnsdel og planstrategien vart einstemmig vedteke. Korleis kan så «viktige» dokument verte einstemmig vedteke når så å seie ingen andre politiske saker vert det?

Samfunnsdelen burde ha utløyst politisk debatt, men ifølgje ein folkevald vart «plutselig» alle einige. Ein folkevald forklarar i eit intervju at kommuneplanens samfunnsdel og planstrategien ikkje vert sett på som lokale saker eller konkrete planar, og difor ikkje haustar politisk interesse. Den overordna planlegginga synest frikopla frå den agonistiske politiske kulturen.

I Ålesund observerer eg ein politisk kultur som grunna historia til regionen speglar att eit samfunn der ting ofte skjer utan politisk motivasjon og draghjelp. Store næringsprosjekt startar opp og vert gjennomført grunna privat initiativ og «stå på- vilje», og ikkje grunna politikarane og politiske initiativ. Litt overdrive kan ein seie at eit aktivt demokrati ikkje er nødvendig/eit krav for å skape utvikling i denne regionen. Eg vil gå så langt som å beskrive Ålesund kommune sin politisk kultur som lite spanande. Eg observerer lite spenningar og den framstår som ein kultur med 'rituell' agonisme.

«Politikere er som folk flest. Det er veldig få som greier å forstå planer. Garasjesakene er sakene som er mest diskutert, sammen med byggesaker. Det er vår oppgave som administrasjon å gjøre politikerne gode. Og det er vi ikkje gode nok til. Jeg har ivra veldig for politiker-opplæring. Jeg håper at jeg kan påvirke dette meir. Kunnskap er utolig viktig for vi greier ikkje formidle kva det handler om. Argumentene i visse saker er heilt feil, de skjønner ikkje kva det handler om».

Administrativt tilsett, Ålesund kommune

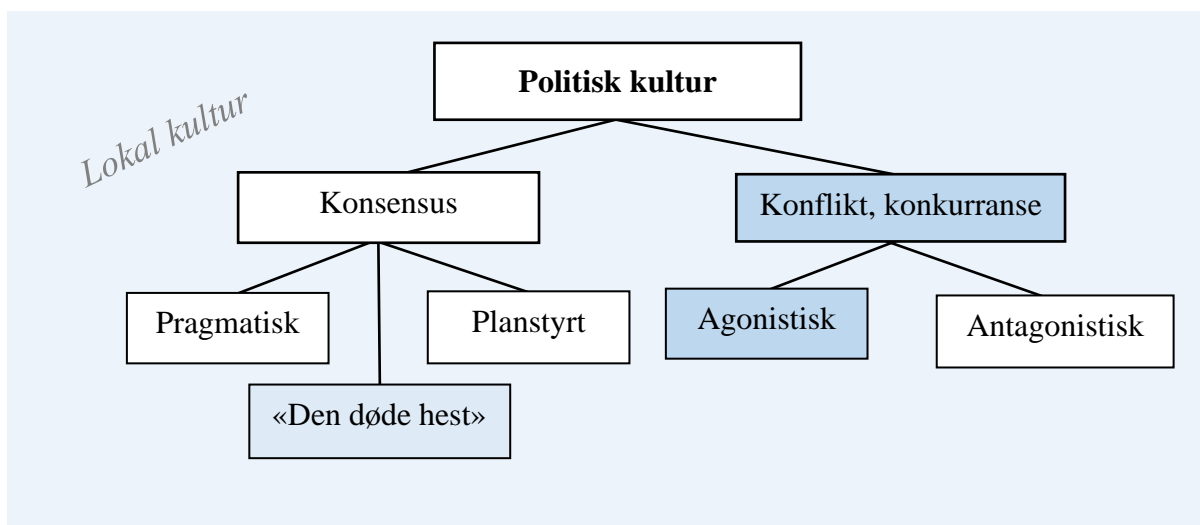
Sitatet over viser ein tilsett i kommunen som er oppgitt over både det byråkratiske systemet og dei folkevalde. Likevel påpeikar same administrativt tilsette at det er administrasjonen si oppgave å gjere politikarane gode. Det same gjeld å gjere kommunale planar og plansystemet forståelege. Fleire folkevalde eg har intervjuet slit med å skilje planstrategi i frå planprogram, kommuneplan og kommunedelplan. Ofte vert planomgrepa blanda og ein tek feil av kva plandokument ein skal ta stilling til.

Ein folkevald meiner den politiske kulturen i Ålesund viser ei bevisst grense mellom administrasjon og politikk. Ein annan folkevald fortel om ein ukultur når det gjeld dei folkevalde sin oppførsel mot administrasjonen. Det vert til dømes rapportert tilfelle av dårleg språkbruk overfor dei administrativt tilsette.

«Den politiske kulturen i Ålesund er prega av å vere ein konkurranse-kultur. Det positive i det er at folk sett ære i å være forberedt. Nøye på at ting blir fulgt. Både når det gjeld innkalling, tidsfristar og måten ein snakkar til kvarandre. Sjølv om det er konkurranse-kultur er det like mykje ein kultur som legg vekt på kvalitet»

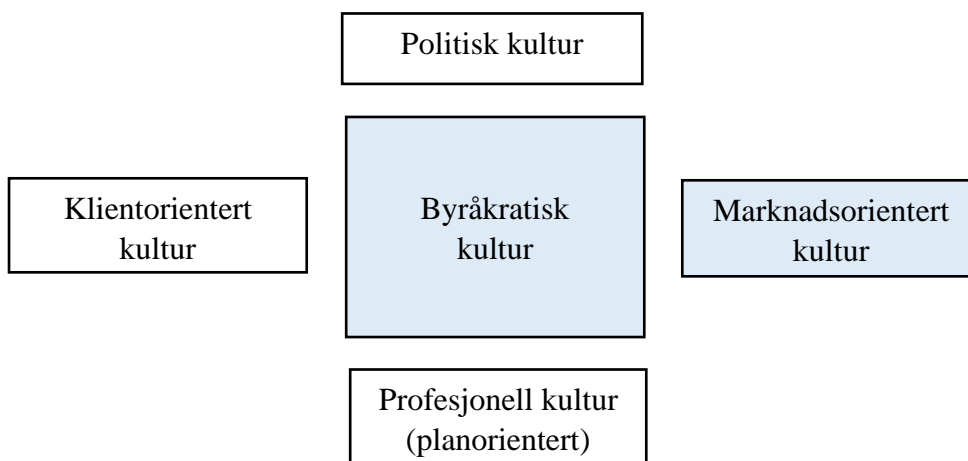
Folkevald, Ålesund kommune

Figur 9: Ålesund kommune sin politiske kultur



Det er ein agonistisk kultur som pregar det politiske biletet. I planstrategien sitt tilfelle vil eg ikkje beskrive den politiske kulturen som konflikt- og konkurranseprega eller agonistisk. Kommunal planstrategi vert i begge rundar einstemmig vedteke i Ålesund bystyre. Likevel rapporterer fleire administrativt tilsette og folkevalde om stor ueinigheit i dei aller fleste politiske saker, også plansaker (hovudsakleg arealplanar og økonomi/ budsjett). Når det kjem til samfunnsplanlegging, som planstrategi og kommuneplan samfunnsdel, er politikarane einige om at dei ser ein svært generell debatt og få store engasjerande diskusjonar. Arealplanlegging, lokale saker og bompengedebatten haustar mykje oppmerksomd i bystyret. Når det kjem til arbeidet med og politisk behandling av kommunal planstrategi i Ålesund karakteriserer eg prosessen i Ålesund som «den døde hest». Få folkevalde viser interesse for den administrativt utarbeidde planstrategien. Plassering av Ålesund under kategorien «den døde hest» gjeld i dette tilfelle berre arbeidet med kommunal planstrategi.

Figur 10: Ålesund kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).



Den administrative kulturen i arbeidet med kommunal planstrategi i Ålesund ber preg av å vere byråkratisk. Med dette meiner eg ein kultur der byråkratiet styrer planstrategiprosessen ved å utarbeide dokumentet jamfør pbl. (2008) utan politisk involvering og forankring. Den administrative kulturen i Ålesund ber også preg av å vere marknadsorientert. Ålesund kommune kan tydeleg kjenneteiknast av at administrasjonen legg opp til konkurranse og anbudsutsetting av oppgåver. Dette er noko kommunane i heile regionen ber preg av.

9.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I ÅLESUND KOMMUNE

«Eg følte dette var eit pliktløp. Folk veit ikkje heilt kva ein planstrategi er. Ingen som skjønner kva det er. Ikkje ordføraren en gang. Politisk verktøy? Nei, nei, nei, det er det ikkje.»

Administrativ tilsett, Ålesund kommune

Når planstrategien er vedtatt, så er det ikkje dette dokumentet som styrer fokuset. Det er det uteforliggende faktorer som gjør. Som for eksempel et nytt idrettslag osv. våkner til liv, og en vil ha idrettslag. Da vil en ha igjennom denne forann kulturplanen.

Nokken av planane er utført, men fortsatt i planstrategien. Ikkje prioritert planer, står også i planstrategien.

Folkevald, Ålesund kommune

Ålesund kommune har gått og går framleis gjennom ei enorm organisasjonsendring. Kommunen skal gå frå å vere ein bykommune til å verte ein storkommune og har slått seg saman med fire andre nabokommunar. Samstundes som byens næromland – Sula og Giske ikkje er med i den nye kommunen. Både planstrategiprosessen i 2012 og 2016 ber preg av å vere i ein kommune som lenge har vore i ein omveltingsprosess.

Ikkje berre omorganiseringa, men også store interkommunale prosjekt er med å prege det kommunale planarbeidet.

9.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015

Ålesund sin fyrste planstrategi er eit dokument på nærare 30 sider som opnar med å forklare kva ein planstrategi er. Dette vert enkelt forklart og er ikkje rein gjentaking frå pbl. (2008). Deretter vert nasjonale forventingar og regionale føringar presentert. Til dømes får lesar ei kort innføring i den regionale planstrategien og fylkesplanen for Møre og Romsdal. Vidare kan ein lese ei innhaldsrik oversikt over utfordringar og planbehov for Ålesund kommune. Kvart tema avsluttast med ein konklusjon der planbehovet til kvart enkelt tema vert lagt fram. Det er også

ei vurdering av overordna kommunale planar som kommuneplanen sin samfunnsdel og arealdel. I planstrategien er det sett av fleire sider til temaet interkommunalt samarbeid og planbehov. Heilt til slutt i planstrategien vert prioriterte planar i perioden presentert i ein kort tabell.

Fyrstegenerasjons planstrategi i Ålesund er eit oversiktleg og godt oppbygd dokument, men omfattande og langt. Tabellen over prioriterte planar i perioden skil ikkje mellom kommunale planar med heimel i pbl. (2008) og anna planarbeid. Det er ei miks av overordna planar som kommuneplanen, risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse), kommunedelplanar, strategiplanar, handlingsplanar, interkommunale planar og tema/ sektorplanar.

Kommunen sin nytilsette samfunnsplanleggjar vert tildelt saksbehandlaransvar for kommunal planstrategi og 12. november 2012 vert foreløpig utkast teke til orientering i komité for byutvikling og miljø. Komiteen har eitt innspel som gjeld høgare prioritering av arbeidet med den nye verne- og byformingsplanen. Knappe tre månader seinare behandlar formannskapet planstrategisaka og vedtek å leggje planstrategien ut til offentleg ettersyn i 30 dagar i perioden 10. desember 2012 til 13. januar 2013. Pbl. (2008) krev ikkje offentleg ettersyn i 30 dagar, men at forslag til vedtak i kommunestyret skal gjerast offentleg med høve til å kome med innspel minst 30 dagar før planstrategi skal behandlast i kommunestyret. Dette betyr offentleggjering av eventuelle dokumentet som skal til behandling i kommunestyret.

Ålesund kommune mottek innspel frå blant anna Fylkeskommunen, kulturverksemdene i kommunen, Fiskeridirektoratet og Råd for likestilling av funksjonshemmede. Dei fleste av innspela gjeld inkludering av planarbeid på sitt eige felt. Kulturverksemdene ynskjer revisjon av kulturplanen, kulturavdelinga i fylkeskommunen ynskjer å inkludere kulturminneplan og revisjon av verne- og byformingsplan for Ålesund sentrum og råd for likestilling av funksjonshemmede ynskjer at strategisk plan for universell utforming vert teken med i planstrategien.

Innspela som vert gitt etter offentleg ettersyn i desember og januar vert ikkje tekne omsyn til i behandlinga i formannskapet 28. januar 2013. Innstilling om å vedta planstrategien slik den er lagt fram (med prioritering av verne – og byformingsplan, som foreslått i komiteen) vert einstemmig vedteke av formannskapet. Ei veke seinare skal planstrategien sluttbehandlast i kommunestyret.

Eg er ikkje tilstades under behandling av Ålesund kommune sin fyrste planstrategi 7. februar 2013, men har hatt tilgang til opptak via kommunen sine nettsider. Sluttbehandlinga av Ålesund

sin fyrste planstrategi startar med at ordførar spør bystyret om nokon ynskjer eit ord i saka. Tre stykk melder seg. Ap er fyrstemann ut og opnar innlegget med å påpeike at planstrategien til Ålesund kommune er eit godt og oversiktleg dokument som gir dei folkevalde klare formeiningar om dei prioriterte planbehova i den komande planperioden. Innlegget til Ap er ein førespurnad til rådmann, der representanten argumenterer for at i oversikta over prioriterte planar i planstrategien er det ingen strategi eller plan for interkommunalt samarbeid. Ap ber difor administrasjonen om å ta dette inn i tabellen for prioriterte planar for å sikre interkommunalt samarbeid. Høgre ber om replikk og påpeikar humoristisk at Ap gjennom innlegget sitt får fram at Ålesund kommune vert styrt utmerka (av Høgre). Ap svarar raskt på replikken og uttaler at det er administrasjonen dei meiner gjer ein utmerkt jobb, ikkje Høgre. Etter ein kort diskusjon mellom Ap og Høgre svarar rådmann ved å forklare at tanken bak interkommunalt samarbeid er at det skal vere eit gjennomgåande tema, ikkje eige særtema. Det interkommunale skal gå gjennom samfunnsdelen og ikkje eigne delplanar. Difor vert ikkje eigen strategi for interkommunalt samarbeid innlemma under prioriterte planar i planstrategien.

Det andre innlegget i sluttbehandlinga er i frå KrF som uttrykkjer ynskje om å få innført eigen demensplan i planstrategien. Den folkevalde frå KrF uttaler at: «denne planstrategien som vi har framfor oss no må vi ikkje berre vedta, den må vi huske, den må vi halde fast på, den må vi hente fram igjen og den må vi holde oss til. For dette er langsiktig planlegging på sitt aller beste». Det kan gjennom denne utsegna verke som at det eksisterer eit lite knippe planentusiastar blant dei folkevalde i Ålesund kommune som ynskjer å kople seg på planstrategiarbeidet. Siste innlegg er frå Ap som opnar med å framsnakke planstrategidokumentet og vidare påpeike at alle kommunar skal ha ein vedteke kommuneplan med retningslinje for universell utforming. Ap ynskjer å anten inkluderer universell utforming i samfunnsdelen, eller utarbeider eigen plan for dette. Det vert einstemmig vedteke å sende begge forslag vidare til formannskapet.

Den politiske behandlinga av planstrategien avsluttast med eit tilleggsinnlegg frå tverrpolitisk liste der ein etterlyser kulturminneplanen. Støttreplikk frå Ap fortel om ei fylkesarbeidsgruppe som skal arbeide med nettopp ein fylkes-kulturminneplanen og understrekar viktigskapen ved at Ålesund utarbeider sin plan samtidig for å kople seg på det regionale arbeidet. Tverrpolitisk liste fremjar forslag om å inkludere kulturminneplan i prioritert planliste i planstrategien. Diskusjonen avsluttast med at rådmann fortel at det er mange ynskjer om planarbeid, og at prioriteringslista i planstrategiarbeidet er ei lang liste allereie. Rådmann siterer til slutt Aron Wildavsky og seier: «if planning is everything, maybe it's nothing». Rådmann meiner at ein

eller anna plass må ein setje ei grense for kor mange planar ein skal rekkje over i løpet av ei valperiode. Det vert deretter stemt over forslaget til Tverrpolitisk liste om å inkludere kulturminneplanen i planstrategien. Forslaget fell. Etter ei behandling på 23 minutt vert det stemt over tilråding frå formannskapet og planstrategien vert einstemmig vedteke. Dei folkevalde, med eit knippe planentusiastar, har gjort seg gjeldande i behandlinga av planstrategien i planutvalet, formannskapet og kommunestyret.

9.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019

I 2015 startar Ålesund kommune prosessen med sin andre planstrategi no i samarbeid med fleire av kommunane dei har planar om å slå seg saman med.

Før valet i 2015 inviterer Ålesund kommune, saman med Møre og Romsdal fylkeskommune, alle kommunane på Sunnmøre til ein konferanse med planstrategi som tema. Responsen frå kommunane på Sunnmøre er positiv og det vert arrangert fleire fagsamlingar og arbeidsmøte der aktuelle tema for felles planar vert drøfta. I løpet av arbeidet vert det definert to aktuelle områder for interkommunal- og regional planlegging: næringsutvikling og areal- og transportplanlegging. Konferansen som Ålesund har teke initiativ til gir blant anna grobott for å lage ein felles struktur for planstrategidokumentet som kommunane på Sunnmøre skal kunne bruke. Ålesund fortset sitt planstrategiarbeid i samarbeid med administrasjonen i Sandøy og Skodje kommune. Ørskog og Haram kommune er ikkje med i denne prosessen då det på dette tidspunktet ikkje var bestemt at dei skulle slå seg saman med Ålesund.

Ålesund sin andre planstrategi ber preg av å vere eit profesjonelt og oversikteleg dokument, men som er svært langt. Fleire administrativt tilsette eg har snakka med har vore obs på lengda på dokumentet, men fortel at det har vore vanskeleg å korte ned.

Som i fyrste runde byrjar planstrategien med ei innleiing om kva ein planstrategi er, presentasjon av nasjonale forventingar og regionale- og lokale føringar. Deretter vert Ålesund sine utviklingstrekk og viktige utfordringar presentert på over ti sider. Dette er ein grundig utgreiing av utfordringane til (nye) Ålesund kommune. Situasjonen innan folketalsutvikling, næringsliv, klima, energi og miljøutfordringar, areal- og transportplanlegging, by- og stadsutvikling, barn og unge og folkehelse vert presentert. Deretter vert plansystemet i kommunen kort lagt fram og formålet til planstrategien vert på ny presentert. Vidare vert kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, handlingsdel, kommunedelplanar, reguleringsplanar, temaplanar, arbeidsgivarpolitisk utgreiing, verksemdsplanar, driftsavtalar, budsjett – og

økonomiplan, årsrekneskap, årsutgreiing og årsmelding. Berre ved å sjå på denne lista forstår ein at det kommunale plansystemet kan vere vanskeleg å forstå og halde styr på, både for administrativt tilsette og folkevalde. Til slutt i planstrategien vert det gjort ei vurdering av planbehovet i perioden og ei tidfesting av dei ulike planane. Her kan ein sjå kva som er nye planar, kva som skal rullerast årleg og ikkje rullerast (sjå utdrag frå planstrategien).

Planstrategien inneheld til saman 41 store og små kommunale planar (inkludert område- og reguleringsplanar etter pbl. 2008), interkommunale- og regionale planar, utgreiingar, meldingar, analysar og strategiar. Fem planar skal ut av plansystemet då dei skal innarbeidast i andre overordna planar. Ein av dei folkevalde eg har intervjuet omtaler oversikten over planarbeidet som «ei ønskeliste til julenissen», og seier at «sannsynligheten for at det som står der blir gjennomført er liten». Ålesund kommune har laga ei omfattande liste og det er eit enormt planarbeid som skal gjennomførast på tre år.

Illustrasjon 2: Utdrag frå fyrstegenerasjons planstrategi i Ålesund kommune: Del av tidsplan over planarbeid

Plan	Saksnummer	Merknad	Vedtatt/status	2016	2017	2018	2019
Kommuneplan							
Kommunal planstrategi 2020 – 2023 (PBL)		Utarbeidast kvart fjerde år.	I gong				Oppstart
Kommuneplanen sin samfunnsdel (PBL)	By sak 2/16 (15/53678)	Forberedande arbeid for en ny samfunnsdel for nye Ålesund kommune.	28.01.2016				
Kommuneplanen sin arealdel (PBL)		På høyring. Vedtak haust 16.	I gong.				
Kommuneplanen sin handlingsdel (PBL)	By-sak 103/16.	Årleg rullering.	Vedtatt 27.10.2016.		Rullering	Rullering	Rullering
Budsjett og økonomiplan 2017 - 2020 (PBL)	By-sak 102/16.	Årleg rullering.	Vedtatt 27.10.2016.		Rullering	Rullering	Rullering
By- og stadsutvikling							
Hovudplan for veg 2009 - 2012	By sak 021/09.	Gjeldande plan vedtatt i 2009.	Skal reviderast.				Oppstart
Trafikksikkerheitsplan	By sak 012/09.	Gjeldande plan vedtatt i 2009.	Revidering i gong.		Ferdig		
Verne og byformingsplan for Ålesund sentrum		Er implementert i sentrumsplanen.	Utgår.				
Næringsliv og kompetanse							
Eigarskapsmelding		Årleg drøfting.					
Samarbeid i regionen							
Samordna areal- og transportplan					Oppstart		
Regional strategisk næringsplan		I regi av Sunnmøre regionråd.			Oppstart		
Digitaliseringsstrategi for eKommune Sunnmøre		I regi av eKommune Sunnmøre	Vedtatt 2016, inga rullering				
Kollektivtrafikk i Ålesundsregionen		I samarbeid med fylkeskommunen.			Oppstart		
Samfunnsikkerheit, teknisk infrastruktur og miljø							
Klima- og energiplan 2011-2015 (PBL)	By sak 016/11	Inkludert klimarekneskap- og budsjett.	10.03.2011.		Ferdig		
Heilskapleg ROS-analyse			I gong.		Ferdig		
Beredskapsplan		Arbeidet blir starta opp når Heilskapleg ROS-analyse er ferdigstilt			Oppstart		
Kystsoneplan 2006 - 2010	By sak 102/05.	Forprosjekt gjennomført i perioden. Interkommunal plan for Giske, Sula, Skodje, Sandøy, Haram, Ålesund vil bli vurdert.	2005.				
Digitaliseringsstrategi for Ålesund kommune 2016 – 2020.		Basert på Digitaliseringsstrategi for eKommune Sunnmøre. Erstattar IKT-strategiplan 2010 – 2012	I gong.		Ferdig		

Forts. neste side

På siste side i planstrategien er det inkludert ei liste over viktige definisjonar og omgrep – til dømes berekraft, ROBEK og ROS. Dette kan vere nyttig for dei folkevalde. Likevel er framstillinga av omgrepa, som til dømes planstrategi, kommuneplan, arealdel og temaplan, rein gjentaking frå presentasjonen av plansystemet tidlegare i planstrategien.

Utkast til Ålesund kommune sin andregenerasjons planstrategi vert behandla i formannskapet for fyrste gong 15. november 2016. Formannskapet fattar i november 2016 vedtak om offentleg ettersyn av planstrategien (noko pbl. (2008) ikkje krev). Ålesund kommune gjennomfører offentleg ettersyn og set høyringsfrist til 22. desember 2016. Grunna feil vert enkelte høyringsinstansar utelate i fyrste utsending så kommunen forlenger difor høyringsfristen ytterlegare til 7. januar 2017. Ålesund får innspel frå blant andre Statens Vegvesen, Kystverket, NVE, Barnerepresentanten, verksemd for kultur, tre ulike bydelsutval, Eldrerådet, Fiskeridirektoratet, SLT-koordinator og Mattilsynet. Fylkesmannen og Fylkeskommunen leverer spesielt lange og utfyllande innspel. Råd for likestilling og funksjonshemma og alle politiske utval har ingen merknadar, men tek saka til orientering. Ålesund kommune gjennomfører ein langvarig medverknadsrunde der dei får svært mange innspel.

Ingen av innspela er med å påverke nytt utkast til planstrategi, som vert lagt fram for formannskapet 24. januar 2017. I formannskapet vert det fremja to tilleggsforslag. Det fyrste forslaget er fremja av SV og gjeld framskunding av klima- og energiplanen. Forslaget vert vedteke åtte mot fem stemmer. Forslag nummer to er fremja av Høgre som ynskjer å innarbeide regulering av Brosundtunellen i planstrategien. Dette endringsforslaget vert einstemmig vedteke. Planstrategien vert deretter einstemmig vedteke av formannskapet og sendt vidare til sluttbehandling i bystyret. Behandlinga i bystyret 2. februar 2017 går fort føre seg. Venstre og Ap fremjar eitt tilleggsforslag der dei ynskjer å setje ned eit utval for å vurdere gjeldande handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersonar. Dei ynskjer at utvalet skal lage utkast til ny handlingsplan. Forslaget vert einstemmig vedteke, saman med ein einstemmig vedteke planstrategi. Sluttbehandlinga er over på fem minutt.

Etter å ha observert behandling av planstrategi i bystyret konkluderer eg med at bystyret ofrar planstrategien lite tid og oppmerksemd. Sjølv om det er både politiske innlegg og tilleggsforslag oppstår det ingen debatt og dei folkevalde (på dette politiske nivået) viser lite engasjement for planstrategisaka. Fleire administrativt tilsette eg har intervjuja meiner kommunereforma har skulda for dette. Dei meiner at samanslåinga med fire andre kommunar har slukt det meste av tid, engasjement og interesse blant både folkevalde og administrativt tilsette i Ålesund.

9.3.3 Kommunal planstrategi i Ålesund kommune: «Ei ønskeliste til julenissen»

«Det er vanskeleg for politikarar å sjå forskjell på ein planstrategi og ein plan».

Folkevald, Ålesund kommune

Ålesund kommune har utarbeidd og vedteke to oversiktlege, men svært lange planstrategidokument. Sjølv om innhaldet er godt er det mykje gjentakning. Begge planstrategiane hadde utan tvil vorte meir brukarvennleg for både dei folkevalde og administrasjonen om dei hadde vore kortare.

Ingen av planstrategiane til Ålesund kommune oppfyller kravet pbl. (2008 § 10-1 fyrste ledd) stiller om vedtak innan eitt år etter konstituert bystyre. Begge dokument er vedteke fleire månadar etter fristen. Dette verkar ikkje å påverke politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Begge planstrategiar har teke stilling til om gjeldande kommuneplan skal reviderast eller vidareførast utan endringar (pbl., 2008 § 10-1 tredje ledd). Ålesund har valt ein mykje meir omfattande ettersynsprosess enn berre å gjere dokumentet offentleg minst tretti dagar før endeleg behandling . I begge rundar har kommunen valt å køyre full offentleg ettersynsrunde i over tretti dagar.

Planstrategiane har i liten grad inkludert ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til utviklinga av kommunesamfunnet. Begge planstrategiar har utfyllande informasjon om utviklingstrekk og viktige utfordringar i kommunen, men denne informasjonen er ikkje kopla nærare på ei strategisk drøfting.

Ei drøfting av kommunen sine folkehelseutfordringar bør inngå i planstrategien (§ 6 fhl., 2011), og Ålesund kommune var i 2012 i gang med å utarbeide ei oversikt over folkehelse. I tillegg vert det i begge planstrategiar peika på fleire konkrete utfordringar og innsatsområde når det gjeld folkehelse.

Fyrste planstrategi har ein tabell over prioriterte planar som eg ser på som realistisk med tanke på talet planar som skal verte utarbeidd i perioden 2013-2016. I andregenerasjons planstrategi er tabellen med oversikt over planarbeid i perioden betydeleg meir detaljert. Her får ein informasjon om saksnummer på kvar enkelt sak, merknad og kommentarar for planarbeidet, status på plan og deretter tidspunkt for utarbeiding eller oppstart. Frå politisk side kjem det fram i intervjuet at ei prioritering av planarbeid er sakna.

«Kor mange planar har ein tid til å lage i vår kommune? Vi kan ikkje ha ubegrensa med planar i kommunen vår. Kwart år skal vi ha to planar, det betyr åtte planar på fire år. Det er viktig å få til ei prioritering. Lite realisme»

Folkevald, Ålesund kommune

Fleire folkevalde i Ålesund har påpeika at dei ynskjer ein planstrategi som viser tydeleg prioritering av planarbeid i perioden, og ikkje berre ei oversikt over alle planarbeid som skal utførast i kommunen. Det vert påpeika av administrativt tilsette at ein planstrategi med klare prioriteringar vil skape eit meir politisk styrande og forankra dokument. I tillegg meiner ein folkevald at det ikkje er ein vedteke planstrategi som styrer fokuset eller planprioriteringane i ein kommune. Det er det utanforliggjande faktorar som styrer.

I begge rundar av kommunal planstrategi i Ålesund kommune er det endringsframlegg i formannskapet og i ettersynsrunden. Diskusjonen blant folkevalde har førekomme, men hovudsakleg i høyringsinnspel, i formannskapet og i planutval. Saka er såleis ferdig prosessert politisk før den kjem til kommunestyret. Eg observerer likevel ei viss politisk forankring av fyrstegenerasjons planstrategi i Ålesund kommune grunna eit godt (trass langt) dokument og utvida medverknad (offentleg ettersyn). Kulturanalysen om frikopling treff difor ikkje, og planstrategien ser ut til (litt på veg) å kunne fungere som ei koplarmellom planlegging og lokale folkevalde. Ålesund kommune strever med å kome ut av ein rituell agonistisk modus, over i ein forsiktig planmodus.

KAPITTEL 10

KAUTOKEINO KOMMUNE/ / GUOVDAGEAINNU SUOHKAN

Kautokeino kommune ligg i Finnmark på den vestlege delen av Finnmarksvidda. Med sine nærare 10 000 km² er Kautokeino Noregs største kommune i utstrekning, og er større enn Østfold, Akershus og Oslo fylke til saman. Befolkningstettheita ligg på rundt 0,3 innbyggjar pr. km².



I kommunesenteret Kautokeino (også kalla Márkan) bur nærare halvparten av kommunen sine 2894 innbyggjarar (SSB, 2020, per 2.kvartal). Det viser seg å vere overvekt av kvinner i dei tettbygde strøka i Kautokeino kommune, og ei stor overvekt av menn i spreiddbygde strøk. I perioden 1935 til 1970 dobla folketalet seg i Kautokeino kommune. Frå 1970-åra og fram til

1990 stagnerte folketallet, og fyrst utover i 1990-åra vart det ein svak nedgang. Kommuneplanen har fokus på å finne ut kvifor fleire flytter frå Kautokeino, enn til, og ynskjer å finne ei svar og løysing på denne utfordringa. Ifølgje SSB (2020) sine framskrivingstal ser ein at folketallet i kommunen skal fortsetje å søkke om det ikkje vert gjort grep for å endre utviklinga.

Kautokeino, saman med Karasjok, er dei einaste to kommunane i Noreg der samane er majoritetsbefolkning (Riseth og Nygaard, 2018). Fleire samiske institusjonar, som Nordisk samisk institutt (Sámi instituhtta), samisk høgskule (Sámi allaskuvla), reindriftsskule, kompetansesenter for urfolks rettigheter, Norske Samers Riksforbund, sameradioen, lokalavisa Sagat, hovudsetet til Verdens reindriftsfolks organisasjon, Sametingets opplæringsavdeling og ein av to samiske vidaregåande skular, har hovudsetet i Kautokeino kommune. Kautokeino vert i dag rekna som det kulturelle hovudsenteret i det nordsamiske området. Ifølgje kommuneplanens samfunnsdel er det ingen stadar i verda der samisk språk, kultur og næring er så livskraftige som i Kautokeino kommune (Kautokeino kommune, 2017).

Frå midten av 1800-talet fekk kulturpolitikken overfor samane og kvenane ein stadig klarare fornorskingsprofil. Til dømes slo skulelova frå slutten av 1800-talet fast at all undervisning skulle gå føre seg på norsk. Denne strenge og øydeleggande fornorskingspolitikken stod fast heilt til etter andre verdskrig (Gaski, 2017). I dag er Kautokeino ein to-språkleg kommune der samisk og norsk er likestilt. Kautokeino er ein viktig del av Sametingets språkforvaltningsområde og anslagsvis 90 prosent av befolkninga i kommunen snakkar nordsamisk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Kautokeino var lenge den einaste kommunen i Noreg som likestilte samisk med norsk i offentleg forvaltning (Kautokeino kommune, 2017).

Samisk kultur og livsform er sterkt knytt til natur og naturbruk (Riseth og Nygaard, 2018) og Kautokeino kommune har ein natur som er rik på vilt, fisk, bær, men også ein interessant og verdifull geologi (Kautokeino kommune, 2017). Tradisjonelle samiske næringar som reindrift, fiske, fangst og utmarkshausting er ein vesentleg del av livsgrunnlaget og levemåte for mange samar og innbyggjarane i Kautokeino kommune (Riseth og Nygaard, 2018). Reindriften er ei viktig næring i Kautokeino og drivast etter det gamle mønsteret der reinen flyttast mellom vinterbeite på vidda og sommarbeite ved kysten. Her er reindriften ein viktig samisk kulturberar og om lag 1700 personar har inntekt i frå næringa (Kautokeino kommune, 2017).

I 1968 vart A/S Bidjovagge Gruver oppretta, med Bleikvassli som eineaksjonær (Lund, 2011). I perioden 1970 til 1975, og 1985 og 1991 var Bidjovaggegruvane i aktiv drift. Gruveanlegget

baserte seg på førekomst av gullførande koparmalm. I 2011 søkte det svenske selskapet Arctic Gold om å starte opp ny drift ved gruveanlegget, men reindriftsutøvarar i området viste stor motstand mot å på ny opne gruvene (Askheim, 2016). Prosessen vart foreløpig stoppa av kommunen når kommunestyret med fleirtal fleire gonger stemte nei til konsekvensutgreiing og gruvedrift i beiteområde (Finnmark fylkeskommune, 2015). Per dags dato (2020) er det ikkje starta opp gruvedrift i området.

10.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I KAUTOKEINO

I frå 2015-2019 var det Arbeiderpartiet (Ap) i samarbeid med Flyttsamelista (Johttisápmelaččaid listu) som hadde ordførar i Kautokeino. I dag er det Kautokeino Fastboendes liste (Guovdageainnu Dáloniid listu) som har ordførar og i samarbeid med Samefolkets liste (Sámeálbmot listu), Høgre og Venstre har dei det politiske fleirtalet i Kautokeino kommune.

Kommunestyret i Kautokeino har 19 medlemmer, sett saman av seks ulike politiske parti der tre av partia er lokale listeparti. Både i valperioden 2015–2019 og 2019-2023 høyrde 11 av 19 medlemmer til eit listeparti. Flyttsamelista er eit samisk politisk parti som er representert både i Kautokeino kommunestyre og Sametinget. Eit motparti til Flyttsamelista er Fastboendes Liste. Dette partiet som vart etablert for å ivareta bønder og fastbuande, hovudsakleg dei som ikkje driv med reindrift. Fastboende Liste er også representert i kommunestyret og sametinget. I tillegg er Samefolkets liste representert i kommunestyret, men ikkje sametinget.

Dei samiske listepartia er særigeit med Kautokeino. Dette er parti med eit samisk program, noko som er bakgrunnen for at dei haustar stor tiltru blant innbyggjarane. I valperioden 2015-2019 hadde ikkje nasjonale parti som Senterpartiet (Sp), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Fremskrittspartiet (FrP) seter i kommunestyre. Ei stor oppslutting rundt lokale listeparti er noko som i lang tid har kjenneteikna politikken i Kautokeino.

Kautokeino kommune er organisert med fem kommunalleiarar under rådmannen i einingane kultur- og oppvekst, rådmannens stab, sosiale tenester, helse og omsorg og teknisk etat. Per dags dato (2020) har ikkje Kautokeino kommune eigen samfunnsplanleggjar. I 2015 var det utviklingskonsulent som hadde ansvaret for prosessen til andregenerasjons planstrategi. I 2019 tilsette kommunen ny arealplanleggjar, og det vart samtidig bestemt at kommunen skulle få enda ein tilsett innan planlegging. Foreløpig er det lagt opp til at det administrative planstrategiarbeidet i tredje runde skal leggest til arealplanleggjar.

10.1.1 Kommunereforma

I 2015 samla ordførarane frå Kautokeino, Alta, Loppa og Kvænangen kommune seg og diskuterte i to fulle dagar både fordelar og ulemper ved ei eventuell kommunesamanslåing. For Kautokeino var dette ikkje aktuelt då ein storkommune ville føre til at samane, som i dag er i majoritet i Kautokeino, kom til å verte i eit klart mindretal etter kommunesamanslåing (Pettersen, 2015). Same året skisserte fylkesmannen i Finnmark ny kommunestruktur der samanslåing av Kautokeino og Karasjok til Indre Finnmark kommune var eit av forslaga. Dette vart også forkasta. Per dags dato skal Kautokeino ikkje slåast saman med andre kommunar.

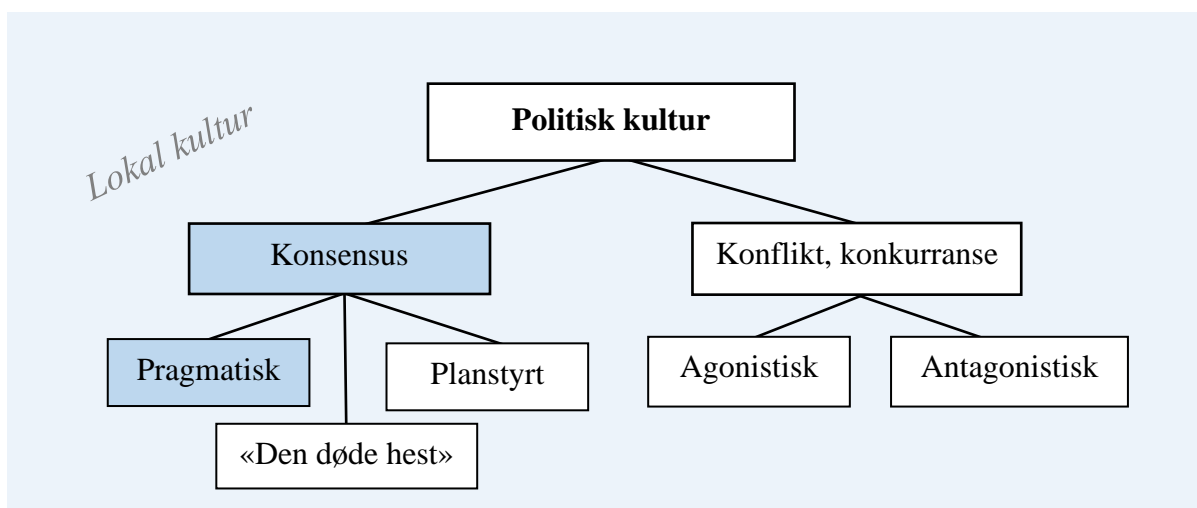
10.2 KAUTOKEINO: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

Ein folkevald i Kautokeino beskriv kommunen sin som eit «kjernesamisk samfunn». Kommunen er ein av to kommunar i Noreg med samisk fleirtal og ifølgje kommuneplanens samfunnsdel skal både politikk og administrasjon i Kautokeino leiast etter samisk verdsopfatning og rettsopfatning.

I intervju med fleire folkevalde og administrativt tilsette i Kautokeino finn eg ulike meiningar om korleis den politiske og organisatoriske kulturen i kommunen er. Når det gjeld den politiske kulturen i Kautokeino kommune uttalar ein administrativt tilsett i Kautokeino «at det generelt har vært ganske stor enighet i kommunestyret, i hvertfall i dei store sakene. Vil kanskje beskrive våre politikere som pragmatisk».

Fleire folkevalde og administrativt tilsette påpeikar at det særne med den lokale og politiske kulturen i Kautokeino er det samiske. I tillegg er mange samiske listeparti med å prege den politiske kulturen.

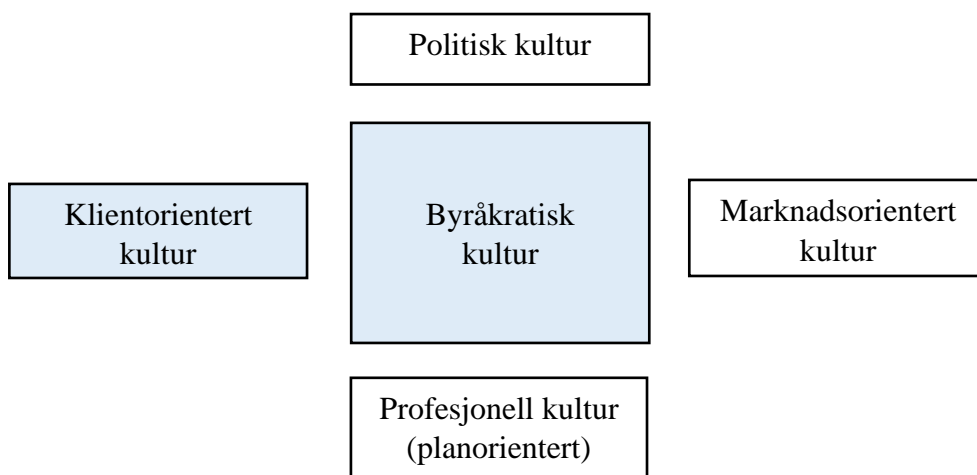
Figur 11: Kautokeino kommune sin politiske kultur



Fleire folkevalde fortel at arbeidsforma til Kautokeino kommunestyre har tidlegare vore basert på konsensuspolitikk der svært mange saker er einstemmig. Ein administrativt tilsett fortel «at vi stort sett har konsensusprega vedtak i kommunestyret». I perioden 2015 til 2019 vert det fortalt om to frontar i politikken der politiske saker vert avgjort ti mot ni og forslaga frå opposisjonen som regel vert nedstemt. Dette ser ein spesielt før ein nærmar seg nytt kommune- og fylkestingsval då fleire folkevalde ber preg av å ynskje å markere seg.

Den politiske kulturen i Kautokeino ber preg av konsensuspolitikk og konsensusprega vedtak, noko som også pregar den politiske kulturen i arbeidet med kommunal planstrategi. I forhold til mange andre politiske saker er det mindre politisk interesse rundt sjølve arbeidet og prosessen til planstrategien.

Figur 12: Kautokeino kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).



Administrativt tilsette og folkevalde eg har intervjuet i Kautokeino kommune gir klart uttrykk for at det ikkje er noko unormalt fiendtleg forhold mellom administrasjonen og dei folkevalde. Det vert i fleire tilfelle uttalt av både folkevalde og administrativt tilsette at det er lite interesse rundt overordna kommunal planlegging (samfunnsplanlegging), og stor interesse rundt enkeltsaker og tradisjonelle konfliktsaker (Bidjovagge gruvesaka, motorferdsel og bygging langs strandsona til Kautokeinovassdraget).

Den administrative kulturen i Kautokeino viser trekk av å vere klientorientert. Gjennom arbeidet med kommunal planstrategi har eg observert ein administrasjonen som køyrer ei linje der ein skal følgje vedteke planstrategi og ikkje vike frå dette. Administrasjonen viser ingen teikn på å ville ta over dei folkevalde si rolle, men ynskjer at administrasjonen sin utarbeidde

planstrategi skal verte ivaretatt. Grunna Kautokeino kommune si enorme utstrekning i areal, har det vorte eit naturleg fokus på areal og arealplanlegging. Klientkulturen ser ein difor igjen i dei uformelle relasjonane mellom til dømes utbyggjar, folkevald og administrativ tilrettelegging av planvedtak.

Administrasjonen viser ein tydeleg byråkratisk kultur der dei følgjer pbl. (2008) slavisk, og blant anna motsett seg initiativ (blant anna folkevalde som ynskjer nytt planarbeid) som ikkje allereie er inkludert og prioritert i planstrategien..

10.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I KAUTOKEINO KOMMUNE

Før eg går igjennom fyrste- og andregenerasjons planstrategi i Kautokeino kommune ynskjer eg å nemne oppmerksemda det samiske mindretallet har fått i plan- og bygningslova (pbl., 2008) grunna både natur, kultur, politikk og historie. Deretter ynskjer eg å kort kommentere kommune- og sentrumsplanprosessane i Kautokeino fordi eg meiner det er viktig å få eit innblikk i korleis overordna planprosessar har gått føre seg i kommunen siste åra.

Det er kjent at utfordringane ved å vere minoritet er risikoen ved å verte overkøyrte av majoriteten (Riseth og Nygaard, 2018). I pbl. (2008, § 3-1 c) vert det uttrykt at planlegging skal vere med å «sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsgrunnlag og samfunnsliv». Noreg har eigne statlege planretningslinjer (SPR) (som brukast for å konkretisere nasjonale forventingar) til planlegging for å markere ein felles (les: norsk) nasjonal politikk på viktige områder i planlegginga. Desse nasjonale føringane står ofte i kontrast til situasjonen i mange små kommunar, blant anna i forhold til tradisjonell samisk busetting og kultur. Samisk busetting har lenge vore prega av spreidd utbygging der ein skal ha god plass til sambruk mellom bustad, næring og lager. Det er ikkje alltid samisk kultur, næringsutøving og samfunnsliv går overeins med dagens nasjonale forventingar og retningslinjer, som til dømes fortetting. Kautokeino kommune har difor valt å ha fokus på å tilpasse nasjonale mål og forventingar til omsynet til sikring av det samiske.

I 2012, samtidig som kommunen skulle utarbeide sin fyrste kommunale planstrategi, starta Kautokeino opp arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og kommunedelplan for Márkan (sentrumsplan). Målet var å vedta planane i løpet av 2013, men grunna mangel på tilgjengeleg plankompetanse i kommunen vart gjennomføring av planarbeidet lagt ut på anbod. I desember 2013 vert forslag til alle tre planar utarbeidd av Rambøll (med konsulentar lokalisert i Tromsø og Alta), og sendt over til kommunen same månad. Nesten eitt år seinare, november

2014, vert planane lagt fram til offentleg ettersyn, men planprosessen stopper brått opp og planane vert ikkje tekne vidare til kommunestyret etter fyrste runde med offentleg ettersyn. Ifølgje ein administrativt tilsett i kommunen er det fleire grunnar til dette. Blant anna vert stor utskifting av stab og tilsette som arbeidde med planlegging gitt som ein av hovudgrunnane til at planane aldri vart tekne eitt steg vidare i 2014. Tidleg i 2017 vert Rambøll på ny leigd inn for å oppdatere planane og 23. mars 2017 vert alle planar saman med revisjon av planstrategien behandla og vedteke i kommunestyret.

10.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015

Kautokeino kommune sin fyrste planstrategi er eit beskjedent dokument på knappe åtte sider, inkludert framside. Ifølgje fleire administrativt tilsette i Kautokeino kommune er dette eit bevisst val dei har gjort for at fleire skal lese den. Likevel er planstrategien berre på norsk, og ikkje samisk. Planstrategidokumentet opnar med å sitere § 10-1 i pbl. (2008) og grundig forklare kva ein planstrategi er og skal gjere. Deretter følgjer tre sider med ei opprydding og forklaring av plansystemet og dei nasjonale forventingane. Ein er no halvvegs i planstrategidokumentet og foreløpig er dette eit informasjonshefte om plansystemet i Noreg. Planstrategien har ei side som omhandlar utviklingstrekk og utfordringar i kommunen. Her vert folketalsutvikling og framskrivning presentert i tre tabellar og fire linjer. Planstrategien avsluttar med ei skjematisk vurdering av planbehovet i kommunen. Siste side i planstrategien er litt uklar. Her kan det sjå ut som at kommunen ynskjer å utarbeide nye strategiar innan næringsutvikling, og ein kan lese at «planen skal være grunnlag for hvordan vi disponerer arealer og være et fremtidig verktøy for kommunens arealdisponering». Dette tolkar eg som eit forsøk på å avslutte planstrategien med ei drøfting av kommunens strategiske val knytt til samfunnsutvikling. Eit forsøk eg vel å beskrive som kort og mislykka. Fyrstegenerasjons planstrategi i Kautokeino ber preg av å vere eit informasjonshefte utan strategisk innhald. Planstrategien kan oppfattast som eit «hastverksarbeid» som er gjennomført hovudsakleg for å etterleve pbl. (2008).

Arbeidet med Kautokeino sin fyrste planstrategi startar i administrasjonen med planleggjar som prosessansvarleg. Politisk behandling av planstrategien finn stad 3. oktober 2012. Behandlinga i kommunestyret byrjar med eit felles forslag frå Ap saman med Fastboendes Liste og Samefolkets Parti der dei foreslår å inkludere strategisk plan for næringsutvikling. Forslaget vert einstemmig vedteke. Flyttesamelista foreslår vidare å inkludere kommunedelplan for tettstaden Máze, noko kommunestyret einstemmig vedtek. Til slutt fremjar Flyttesamelista, Venstre og Høgre eit felles forslag om at Kautokeino kommune må utarbeide strategiar for

næringsutvikling for å bidra til å skape nye arbeidsplassar på dei samfunnsområda der Kautokeino har eitt fortrinn (innan språk, kultur, tradisjonskunnskap, vidareforedling av utmarksprodukt, fisk og reinkjøt, duodji og kulturbasert turisme). Dette ynskjer dei å inkludere og vidareformidle gjennom planstrategien. Forslaget vert vedteke med ti mot ni stemmer, dvs. med ordførar sin dobbeltstemme.

Deretter vert planstrategien einstemmig vedteke. Det har vore utfordrande å analysere den politiske behandlinga av fyrstegenerasjons planstrategi i Kautokeino kommune då det ikkje finst opptak av kommunestyremøte eller tilgjengelege møtereferat frå formannskapet på nettsidene til kommunen. Eg har berre hatt tilgjengeleg saksdokumenta frå kommunestyrebehandlinga av planstrategien. Sjølv om eg har lite empiri angående prosessen tør eg påstå at innlegga som vert fremja i den politiske behandlinga viser at nokre folkevalde prøver å få realisert ynskt planarbeid ved å inkludere det i planstrategien. Ifølgje tilsette i administrasjonen vert planstrategiprosessen beskrive som ein prosess utan stor interesse eller engasjement frå dei folkevalde.

10.3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016-2019

Andre generasjons planstrategi er eit kort dokument på berre tolv sider, men meir innhaldsrikt enn kommunen sin fyrste planstrategi. Også denne planstrategien opnar med fleire sider rein informasjon om kva ein planstrategi er, og opprømsing av dei nasjonale- og regionale forventingar. Vidare i planstrategien er det inkludert ei evaluering av fyrstegenerasjons planstrategi (dette er ikkje lovpålagt). Her vert førre planstrategi gjennomgått og det vert presentert ei oversikt over dei til saman 29 planane i fyrste planstrategioversikt. Denne delen av planstrategien er eit godt grep for å prøve å kople dei folkevalde på planstrategiarbeidet. Vidare vert utviklingstrekk og satsingsområde i kommunen presentert. Hovudfokuset ligg på demografi og befolkningsframskrivingar. Grunnlaget for planbehovet i kommunen vert presentert saman med overordna mål og hovudfokusområder. Til slutt i planstrategien vert planbehov i valperioden lagt fram i ein ryddig tabell. Planane i tabellen er delt inn etter same overordna tema ein finn i kommuneplanens samfunnsdel. Ei drøfting av strategiske val knytt til utvikling av kommunesamfunnet er gjennomgåande låg i planstrategien.

Når Kautokeino startar opp arbeidet med sin andre planstrategi manglar kommunen planfagleg kompetanse og har ikkje lenger eigen kommuneplanleggjar. Det vert bestemt at kommunens utviklingskonsulent skal ha ansvar for planstrategiprosessen og arbeidet med å utvikle planstrategidokumentet startar tidleg i 2015.

Utviklingskonsulent har lite erfaring frå kommunal planlegging, men deltek på planstrategiopplæring¹³ for Troms og Finnmark i regi av Noregsuniversitetet, Fylkeskommunen og Miljøverndepartementet for å auke kompetansen sin.

Planstrategiprosessen går stille føre seg og før planstrategien skal til kommunestyret for endeleg vedtak godkjenner formannskapet forslag slik det er lagt fram.

I kommunestyret 15. desember 2015 vert det lagt fram to forslag. Eit felles forslag frå Samefolkets Liste, Venstre, Høgre og Fastboendes Liste som dreier seg om inkludering av kommunedelplan for Máze og reglement for godtgjersle for folkevalde. Forslaget fell med ti mot ni stemmer. Deretter foreslår same gruppering av parti å inkludere ulike planar for motorferdsel, men også dette forslaget fell med ti mot ni stemmer. Ordførar fremjar deretter planstrategiforslaget slik det er lagt fram av rådmann og med dei endringane som er tekne med etter høyring. Dette forslaget vert einstemmig vedteke. Bortsett frå to korte innlegg er det lite politisk interesse og planstrategien vert einstemmig vedteke.

Så skjer det noko interessant i Kautokeino kommune. Allereie 23. mars 2016, berre knappe tre månader etter at andregenerasjons planstrategi er vedteke, ynskjer dei folkevalde i Kautokeino kommunestyre å revidere planstrategien. Samefolkets liste, Venstre, Høgre og Fastboende liste ynskjer å få planane som dei føreslo i førre politiske behandling inkludert i planstrategien.

«Jeg foreslo at vi skulle begynne å kartlegge friluftslivsområder (*denne kartleggingen er det same som plan for motorferdsel*) for lenge siden. Var det ikke behov for disse planene i desember i fjor? Máze -kommunedelplan blei foreslått, men avslått. Jeg er takknemlig for at flyttsamelisten og Ap nå innser at de gjorde en feil. Jeg forventer at vi tenker grundigere igjennom de forslaga en har kommet med.»

Folkevald (Fastboendes Lista), Kautokeino kommune

23. mars 2017 er eg tilstades i Kautokeino kommunestyre og i sak PS 6/2017, revidering av kommunal planstrategi 2016-2019, observerer eg eit splitta kommunestyre. Fleire folkevalde verkar oppgitte og til ei viss grad irritert på kvarande. Opposisjonen gir klart uttrykk for skuffelse over å ikkje verte høyrte i fyrste runde då planstrategien vart vedteke og alle forslag kasta. I revidering av planstrategien mars 2017 vert det i det siste innlegget frå ein folkevald

¹³ Faggrupper samfunnsplanlegging ved institutt for samfunnsvitenskap ved UiT Norges arktiske universitet byrja eit samarbeid med U-vett (no RESULT) i 2011 og utvikla emne «kommunal planstrategi/ regional planstrategi». Formålet med emnet var å oppgradere kompetansen blant tilsette i kommunal og fylkeskommunalsektor med tanke på utarbeiding av planstrategi. Emnet gjekk parallelt som kommunen utarbeidde planstrategi, og kommuneplanleggjar leverte utkast til planstrategi som ein del av eksamen. Studiet hadde fyrste kull med studentar i 2011, og kull nummer to i 2015.

påpeika at «planstrategien må komme med i økonomiplanen». Det kjem raskt ein replikk frå ein folkevald frå Fastboendelista der det vert påpeika at «dette ikkje må blandes saman med økonomi eller pengar». Dette viser at det er ei klar ueinigheit, eventuelt ulik forståing, blant dei folkevalde i kommunen rundt kva planstrategien skal gjere og bidra med.

Etter til saman tre korte innlegg vert det til slutt vedteke å inkludere planane som Samefolkets liste, Venstre, Høgre og Fastboende liste har foreslått.

Andre runde med kommunal planstrategi har til ei viss grad kopla på dei folkevalde ved at det oppstår både ein diskusjon og revidering av planstrategien. Frå administrasjonen si side vart det informert til dei folkevalde at planarbeid som ikkje var ein del av planstrategien ikkje kunne verte utarbeidd, noko som sette fart på dei folkevalde og kopla dei på prosessen.

10.3.3 To generasjonar transparente planstrategiar i Kautokeino kommune

Begge planstrategiane til Kautokeino kommune oppfyller minstekravet pbl. (2008) har sett til dokumentet. Dei har vedteke planstrategien innan eitt år etter konstituert kommunestyre, gjort dokumentet offentleg minst 30 dagar før kommunestyret si behandling. Til sist har dei også teke stilling til om gjeldande kommuneplan skal reviderast eller vidareførast utan endringar i begge planstrategiar. I fyrste runde vedtok dei å utarbeide både kommuneplan samfunnsdel og arealdel i tillegg til sentrumsplan. Desse planane vart utarbeidd i fyrste planstrategiprosess, men ingen vart vedteke i løpet av perioden. Planane vart på ny inkludert i andregenerasjons planstrategi, og i løpet av denne perioden vart alle tre planane vedteke saman med planstrategien. Den uvanlege, og svært langdryge prosessen rundt dei overordna planane i Kautokeino kommune viser ein kommune prega av høg turnover i fag- og administrative stillingar. Kommunen grunngir dei utfordrande planprosessane med plutselig ressursmangel og vakansar i administrasjonen. Kautokeino er forvaltningsområdet for samisk språk og samisk og norsk er difor likestilte språk, noko som betyr at alle har rett til å verte betjent på samisk når de henvender seg til kommunen. Om gjennomtrekk og rekruttering er ei utfordring i kommunen, er det ikkje dei folkevalde sitt ansvar, bortsett frå at dei eventuelt kan fire på kravet om å meistre det samiske språket for verte tilsett i kommunen.

Begge planstrategiar oppfyller alle «skal»- krav, men manglar mange av «bør»- anbefalingane pbl. (2008) har til dokumentet. Ingen av planstrategiane har inkludert ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til utviklinga av kommunesamfunnet. Ei utgreiing for utviklingstrekk og utfordringa knytt til samfunnsutvikling og miljø er beskrive med nokre få setningar. Det har

ikkje vore lagt opp til ei brei medverknad og allmenn debatt som grunnlag for utarbeiding eller behandlinga av planstrategien, dei folkevalde har heller ikkje vore aktive i prosessen – før i kommunestyret.

Verken fyrste- eller andregenerasjons planstrategi har inkludert ei drøfting av kommunen sine folkehelseutfordringar (jf. § 6 fhl., 2011).

Kautokeino sin fyrste planstrategiprosess er i eit nokså innhaldsfattig dokument, men overraskar med å engasjere dei folkevalde. Gjennom politiske forslag om å inkludere andre planarbeid i planstrategien koplar kommunestyret seg på prosessen. Ifølgje tilsette i administrasjonen vert planstrategiprosessen derimot beskrive som ein prosess utan stor interesse eller engasjement frå dei folkevalde.

I eit intervju med ein folkevald i Kautokeino kommune vert eg fortalt følgande: «eg har lagt merke til den (*planstrategien*). For oss politikarar er det enkelt å få eit papir, lese igjennom, og endre litt på det». Dette viser betydninga av å ha ein enkel og kortfatta intro til plansystemet.

Både administrativt tilsette og folkevalde eg intervjuar fortel at det har vore laber interesse rundt den fyrste planstrategien. Det var fyrst i andre runde då det oppstod diskusjonen rundt manglande plan for motorferdsel at interessa til dei folkevalde vakna. Ein av dei folkevalde eg har intervjuar seier likevel at dei folkevalde har vore med i planstrategiprosessane frå starten av og har god oversikt over planane kommunen skal ha, og påpeikar vidare at dette er noko politikarane må vere med på. Ein annan folkevald uttalar at planstrategien «i utgangspunktet er fint papir å fylle skuffa med».

«Dei har brukt planstrategien som fanden leser bibelen. Kanskje ikke det som er poenget med planstrategien? Siden det er en eller to planer som ikke står i planstrategien, så kan ikke vi jobbe med det på fire år? Det som ikke står i planstrategien, er ikke lov å jobbe med?»

Administrativt tilsett (om folkevalde), Kautokeino kommune

Fleire administrativt tilsette meiner dei folkevalde har vore generelt fråverande i begge planstrategiprosessar. Det er med andre ord delte meiningar om kor engasjerte dei folkevalde har vore.

I andre runde med planstrategiarbeid i Kautokeino kommune ser vi ein kommune der folkevalde og administrasjon ikkje einast om kva rolle planstrategidokumentet eigentleg har. Det rådar usikkerheit hos begge partar rundt legitimiteten og kor bindande ein planstrategi eigentleg er. Administrasjonen gir uttrykk for at dei folkevalde brukar planstrategien på ein måte som skapar

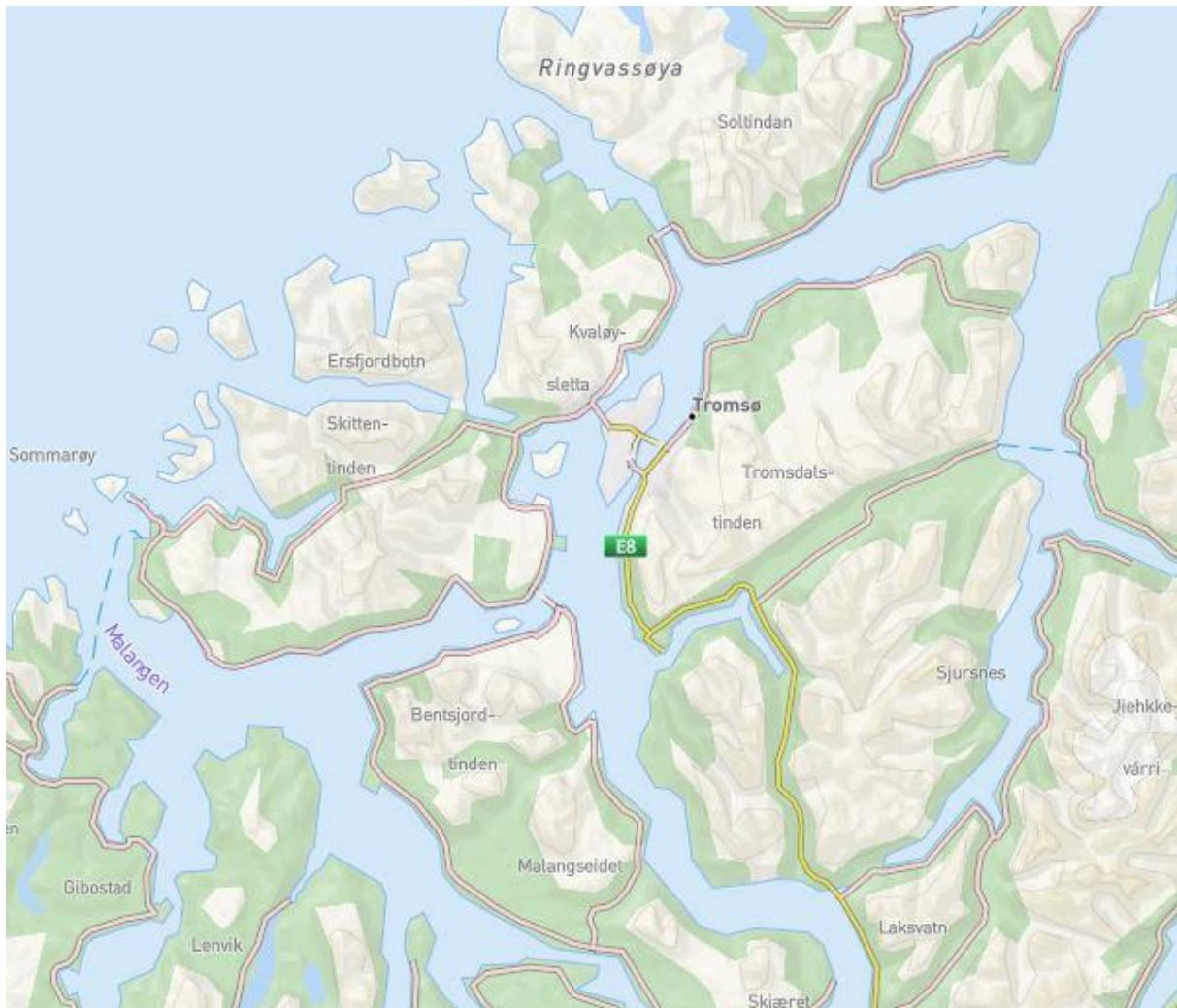
lite fleksibilitet, medan fleire folkevalde uttrykkjer at dei ynskjer å styre etter linjene dei har lagt i planstrategien og ikkje vike frå dette. Ein ser i Kautokeino kommune at dette ikkje treng å vere eit problem då ein kan revidere planstrategien om ein ynskjer å inkludere fleire nye planar for valperioden.

I andregenerasjons planstrategi har administrasjonen inkludert ei evaluering av fyrstegenerasjons planstrategi. Dette viser eit tydeleg læringsopplegg, og eit godt grep for å kople på både administrativt tilsette og folkevalde.

Sjølv om det var ei viss folkevald interesse både i fyrste- og andregenerasjons planstrategi (debatten om å inkludere nye planar), rår det ingen store konflikhtar, og engasjementet og interessa for kommunal planstrategi er nokså låg. Kautokeino kommune er ingen unntak, den politiske interessa og engasjementet ligg godt planta i økonomi- og arealplanlegging. Planar som dreier seg om motorferdsel viser seg å skape stort engasjement og debatt i kommunen. Sjølv om fleire administrativt tilsette melder om fråvær av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen, observerer eg likevel folkevalde som i endeleg behandling i kommunestyret forsøker å kople seg på prosessen ved å blant anna fremje enkeltplanar.

KAPITTEL 11 TROMSØ KOMMUNE

Tromsø kommune ligg i (tidlegare) Troms fylke og omfattar Kvaløya, delar av Ringvassøya, Rebbesnesøya, nordaustre del av Malangshalvøya, halvøya mellom Balsfjorden og Ullsfjorden/Sørfjorden, samt Lyngsalpane på austsida av Ullsfjorden. Bysenteret til kommunen ligg på Tromsøya, med brusamanband til folkerike tettstadar i Tromsdalen og på Kvaløya.



Tromsø vart oppretta som bykommune i 1837, og hadde rundt 1400 innbyggjarar på denne tida. I frå 1837 fram til 1964 vart kommunen utvida tre gonger og dagens kommunegrensar fekk Tromsø i 2008 då sørlege del av Reinøya vart overført til Karlsøy kommune (Svendsen og Thorsnæs, 2019). Tromsø er i dag største by nord for Trondheim og er difor eit naturleg sentrum for landsdelen, eit regionalt knutepunkt og reknar seg sjølv som «arktisk hovudstad».

Tromsø kommune har hatt befolkningsvekst i fleire tiår. Sidan 1980 og fram til i dag har befolkninga i Nord- Noreg auka med berre fire prosent, medan befolkninga i Tromsø har auka med heile 67 % prosent (SSB, 2019c). Etter 2000 har den gjennomsnittsbefolkningsveksten i Tromsø vore på 1,4 prosent og kommunen har auka med cirka 1000 innbyggjarar i året. I 2012 og 2013 var befolkningsaukinga i Tromsø på over 1,7 prosent (Tromsø kommune, 2015, SSB, 2019b). Per 2. kvartal 2020 hadde Tromsø 76 992 innbyggjarar der alderspyramiden viste høgast tal av innbyggjarar i alderen 25 til 29 år, ei ung og arbeidsaktiv befolkning (SSB, 2019b). Tromsø kommune har hatt ei positiv befolkningsutvikling medan dei fleste andre kommunane i Troms har hatt reduksjon i folketalet. Ei av utfordringane i Noreg sin nordlegaste region er ikkje flyttestraum inn til Tromsø, men at folk flyttar sørover, hovudsakleg til Osloregionen. Eit særtrekk ved befolkningsutviklinga i Tromsø er forholdet mellom innanlandske flytteprosessar og innvandring frå utlandet der tal frå SSB viser at flytteoverskotet i Tromsø kjem frå utlandet (SSB, 2019b, Tromsø kommune, 2015).

På 1200-talet var det ikkje behov for sjølvstendige handelsstadar i Nord-Noreg på grunn av privilegia Bergen og Trondheim hadde i handelen. Sjølv om desse privilegia vart oppheva i 1789 og byen vart kjøpstad i 1794, budde det knappe 100 menneske i Tromsø i 1807. Etter kvart fekk byen administrative funksjonar og i 1834 busette biskopen seg i Tromsø. I 1893 starta Hurtigruta opp og var med å skape betre kontakt mellom Tromsø og resten av Noreg. På same tid vart Tromsø utgangspunkt for fangstekspedisjonar i Nordishavet og norsk overvintringsfangst vart etablert. Norske fangstfolk byrja å reise ut i frå Tromsø til blant anna Aust-Grønland og Svalbard for å byggje ut fangstfelt (Rossnes, 2018, Ytreberg, 1971, Kristoffersen, 1993). Frå 1860 fram til 1960 var Tromsø, saman med Ålesund, dei største hamnene for ishavsnæringa i Noreg og arbeidet og inntektene frå ishavsnæringa spelte ei viktig rolle i Tromsø sitt økonomiske liv (Pål Christensen mfl., 1995). I tillegg til ishavsnæringa blomstra polferdene opp då polarområda ved inngangen av 1900-talet var ein av dei få områda i verda som framleis var uoppdaga. Polferdene kopla seg på fangstfolket og selfangsten sine tradisjonar og planleggingsmetodar. Blant anna var Roald Amundsen ein av eventyrarane som fekk sterk tilknytning til Tromsø (ibid.). Ishavskulturen og fiskeri har i over hundre år vore med å setje sitt preg på den lokale kulturen i Tromsø. Noko som kjem til uttrykk i utelivet i byen, frå «Ølhallen» til «Rorbua» og «Skarven». Fangst og ishavskulturen kan ikkje seiast å vere dominerande i Tromsø lenger, men det er ein tradisjon ein kan sjå lever vidare.

Den næringsøkonomiske utviklinga i Tromsø kommune gjennom dei siste hundre åra har medverka til vekst i nye arbeidsplassar og verdiskaping, men det er fyrst og fremst etableringa

av UiT (1972) og utbygging av universitetssjukehuset som har gitt grunnlag for den enorme befolkningsveksten kommunen har hatt sidan 1970-talet. Fiskeriet i Tromsø dreier seg i dag hovudsakleg om mottak av frosen fangst og mottak av fisk til frysing på store «fryse-hotell» for utskipping vidare, i hovudsak til utlandet

Vekst i reiseliv (konferansar, vinterturisme) og eigedomsutvikling har prega den private økonomien dei siste åra. I motsetnad til Ålesund som er bykommune med nabokommunar i vekst er Tromsø ein kommune som er sentrum i ein vanskelegstilt (økonomisk) region. Dette gjeld fyrst og fremst Tromsø kommune sine eigne distrikt, då til dømes både Karlsøy og Balsfjord kommune har industrietableringar i vekst.

11.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I TROMSØ KOMMUNE

I perioden 2011-2015 hadde Tromsø kommune ein parlamentarisk styreform og Høgre i samarbeid med Fremskrittspartiet (FrP) og Venstre sat med makta. Etter berre ein valperiode vart parlamentarismen vraka i Tromsø og kommunalt tilsette og folkevalde i Tromsø meiner det er mange grunnar til den raske vrakinga. Manglande innsyn i byrådsprosessane og kostnadane til fleire heiltids-politikarar var nokre av grunnane til at blant anna det nye fleirtalet ynskte å gå vekk i frå den parlamentariske modellen. I 2015 vart Ap, SV og Rødt einige om å avvike parlamentarismen og gå tilbake til formannskapsmodellen, den alle norske kommunar har, bortsett frå Oslo og Bergen. I dag, 2020, er det Ap saman med Senterpartiet (SP), SV og Miljøpartiet De Grønne (MDG) som har det politiske fleirtalet i Tromsø kommune. Tromsø kommunestyre har i dag 43 medlemmer.

Tromsø kommune er administrativt delt inn i fire leiarnivå. Under administrasjonssjef/kommunedirektør er avdelingar, seksjonar og einingar. Kvar av desse har eigne direktørar eller sjarfar som har det administrative ansvaret. Kommuneplanlegging i Tromsø er plassert under seksjon for byutvikling kor både samfunnsplanleggjar og arealplanleggjar sitt (Tromsø kommune, 2013).

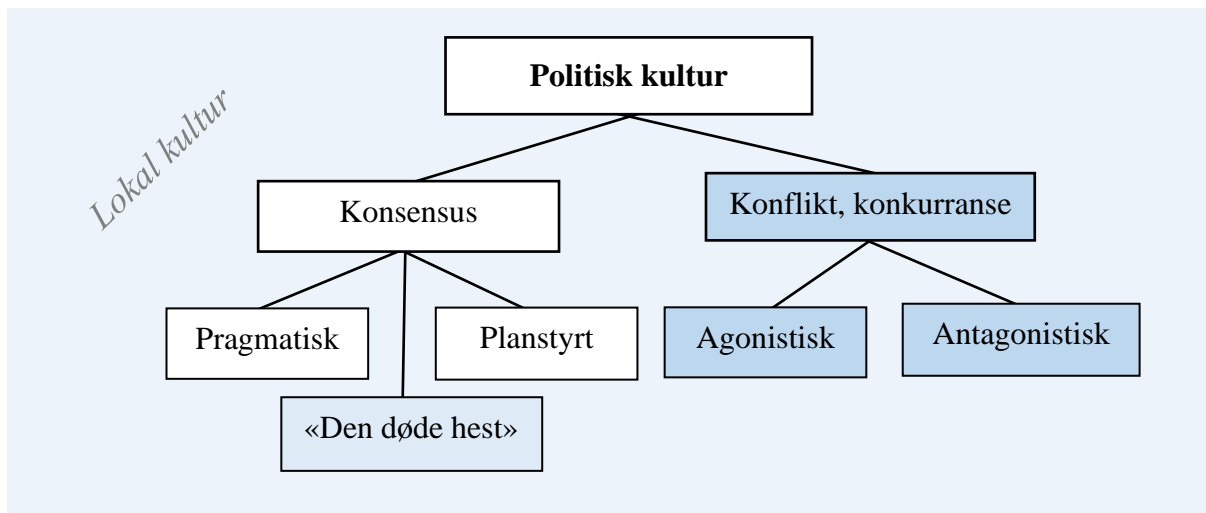
11.2 TROMSØ: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

På bakgrunn av intervju med administrativt tilsette og folkevalde, samt observasjonar av politiske behandlingar av ulike overordna kommunale planar finn eg at den politiske kulturen i Tromsø ber preg av konkurranse, ueinigheit og til dels antagonisme. Fleire av dei administrativt tilsette og folkevalde eg har intervjuar meiner at Tromsø har ein utfordrande politisk kultur, men samtidig ein venskapleg og respektfull omgangstone utanfor kommunestyresalen (delvis

agonistiske trekk). I intervju med fleire folkevalde i Tromsø kommune vert det påpeika at den politiske kulturen kan verke både konflikt- og konkurranseprega om ein observerer kommunestyremøte, men at det likevel ikkje er fiendtleg mellom dei folkevalde.

Tromsø skil seg ut som casekommune ved å ha ei behandling av fyrstegenerasjons planstrategi som til ei viss grad viser seg å vere konfliktfylt (antagonistisk). Også ved behandlinga av ulike overordna kommunale planar, kan det verke som det oppstår ein konkurranse om å vinne debattar.

Figur 13: Tromsø kommune sin politiske kultur.

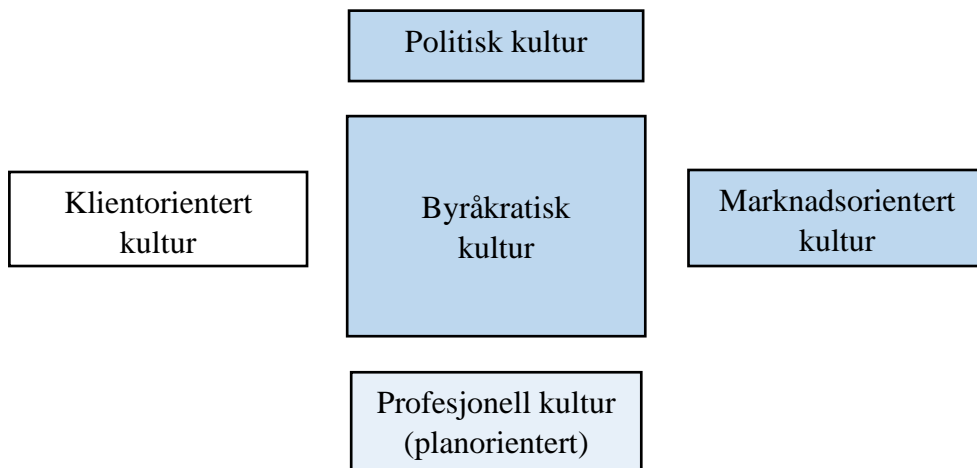


Gjennom observasjonar ser eg at mykje av debattane handlar om å gi stikk til motstandar meir enn å overtyde og argumentere. Eg har ikkje data utanom mine observasjonar og intervju, som betyr at eg kan ikkje pårope meg at forskinga mi seier noko 100 % sikkert om den politiske (og administrative) kulturen i Tromsø. Eg meiner likevel på bakgrunn av arbeidet eg har gjort at det er grunn til å anta at stemninga eg har observert i kommunestyremøta også gjeld den politiske kulturen i Tromsø generelt.

I arbeidet med andregenerasjons planstrategi viser den politiske kulturen i Tromsø kommune seg som «den døde hest» der få folkevalde er kopla på prosessen.

Fredag 19. juni 2020 kan ei lese i Nordlys at rådmannen i Tromsø har fått tilbod om sluttpakke og forlèt posisjonen sin som administrerande leiar (Heyerdahl mfl., 2020) . I fleire intervju med både folkevalde og administrativt tilsette vert det fortalt historier om eit «usunt» og konfliktfylt forhold mellom politisk og administrativ leiing i kommunen. I tillegg viser observasjon at det spenningsfylte forholdet mellom dei folkevalde og kommuneadministrasjonen det siste tiåret har vore med å forme den politiske kulturen i Tromsø.

Figur 14: Tromsø kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).



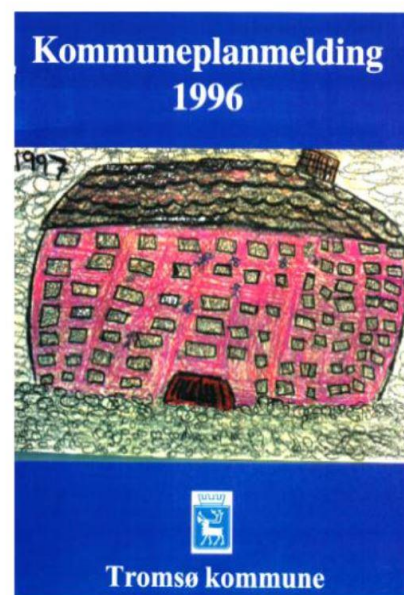
Tromsø viser gjennomgående at administrasjonen har utarbeida planstrategiar med større planambisjonar enn kva det er praktisk mogleg å gjennomføre i kommunen. I tillegg opplev eg den administrative kulturen i Tromsø som til dels politisk ved at det er administrasjonen som i stor grad styrer planstrategiprosessane ved å utarbeide dokument utan politisk involvering og forankring. Likevel opplever eg ein administrasjonen som ynskjer å inkludere dei folkevalde i prosessen, men som ikkje får heilt til dette. Planadministrasjonen i Tromsø tok også i bruk planstrategien lenge før det vart lovpålagt gjennom pbl. (2008), og kan av denne grunn verte karakterisert som planorienterte (profesjonell kultur). I Tromsø har den planfaglege autonomien og kompetansen spelt ei viktig rolle i utarbeiding av fleire rundar med planstrategiar, også før planstrategiparagrafen vart innført i lovverket.

11.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I TROMSØ KOMMUNE

Historia bak Tromsø kommune sin planstrategi vil eg beskrive som unik, for Tromsø kommune har heilt sidan 1996 jamleg utarbeidd «kommuneplanmelding», seinare «planprogram» og til slutt «planstrategi».

11.3.1 Tromsø føre for si tid - Planstrategiar pre 2012

Allereie i 1996 utarbeidde Tromsø si fyrste kommuneplanmelding (seinare kalla planprogram).



Kommuneplanmeldingane og planprogramma skulle ha same funksjon som dagens planstrategi og var ei oversikt over kommunen sine planarbeid.

I 2006, to år før kommunal planstrategi vart innført og lovpålagt gjennom pbl. (2008), vart kommuneplanmeldinga og planprogrammet bytta ut med kommunens fyrste planstrategi. Planstrategien (2006-2009) vart lagt fram for planutvalet, formannskapet og kommunestyret og skulle vere eit retningsgivande dokument for administrasjonens sitt arbeid og bidra til å sjå overordna planarbeid i samanheng. Dokumentet presenterer ikkje utvikling og utfordringar i kommunen og har ikkje inkludert noko drøfting av strategiske val.

16. mars 2006 behandla Tromsø kommune sin fyrste planstrategi (sett vekk i frå det som Tromsø beteiknar som kommuneplanmelding og planprogram frå 1996-2006). I denne planstrategien viser dei til «planprogrammet» som vart vedteke i september 2004. Det vert påpeika at ambisjonane i 2004-2007 var større enn kva som var praktisk mogleg å gjennomføre. Rådmannen meiner at dette gir gode grunner for å sanere og samkøyre ein del av planane i neste runde med planstrategiarbeid. Forslag til planstrategi (2006-2009) er eit kort dokument beståande av ein tabell som presenterer kommunen sitt planarbeid, når planane sist var vedteke og når det er planlagt å politisk sluttbehandle planane. Sjølv om rådmann konkluderer med at planoversikt i førre planprogram var for ambisjonsrik, inneheld også denne planstrategien svært mange planar.

16. desember 2009 behandlar Tromsø kommune enda ein planstrategi. Her vert det påpeika at frå og med valperioden 2011-2015 vil planstrategien verte obligatorisk og den må dermed gjerast meir omfattande enn før. I denne runda vel rådmann å leggje fram ei forenkla utgåve av planstrategien, slik det også er gjort tidlegare. I dokumentet vert det nok ein gong påpeika at ambisjonane tidlegare har vore for store med omsyn til kva som har vore praktisk mogleg å få utarbeidd av planarbeidet i valperioden. Totalt vert 21 planar (forutan årsmelding og økonomiplan) ført opp og planlagt gjennomført i perioden 2009-2011. Vel halvparten av desse planane vert utsette. Det vert rapportert at mange av planoppgåvene hadde grei framdrift, men tidsskjemaet var for stramt lagt opp i forhold til administrasjonen sin kapasitet. Det vert påpeika av administrativt tilsette at nokre planoppgåver har vore meir komplisert å løyse enn kva kommunen antok, spesielt i planarbeid der det har vore mange involverte. Fleire planar som ikkje vart gjennomført i førre planstrategirunde vart tekne ut av planstrategien. Til dømes vart avfallsplan, næringsplan for distriktet, kommunedelplan for OL 2018 og kommunedelplan traséval Ramfjord aldri gjennomført frå 2006-2009, og heller ikkje vidareført i planstrategi 2009-2011. Sjølv om Tromsø kommune endå ein gong konkluderer med at førre runde med

planstrategi har vore for omfattande og ambisiøs, har dei utarbeidd nok ein planstrategi med ein lang tabell som inneheld svært mange planar som skal gjennomførast på to år. Denne planstrategien er meir omfattande enn dei førre rundane og inkluderer fleire sider der det er kommentarar til kvar enkelt plan som skal gjennomførast.

11.3.2 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015

Då Tromsø kommune byrjar arbeidet med sin fyrste lovpålagde planstrategi er administrasjonen i Tromsø allereie godt trena i planstrategiarbeid. I intervju med samfunnsplanleggjar vert eg fortalt at frå 1996 og fram til 2008 følgde Tromsø planlovarbeidet og førebudde seg på kva lova kom til å krevje av dei.

Tromsø kommune sin planstrategi 2012-2015 er eit 18 siders dokument. Dokumentet er ikkje profesjonelt utvikla eller framstilt og det har ei enkel og lite attraktiv framtoning. Planstrategien opnar med eit forord skriva av byrådsleiar som fortel oss kva ein planstrategi er, og kva den bør omfatte. Byrådsleiar skriv at byrådet har i arbeidet med planstrategi vore oppteke av å avgrense planomfanget og dermed effektivisere planarbeidet i kommunen. Likevel legg byrådet fram enda ein planstrategi med lang liste med planarbeid.

Planstrategien består hovudsakleg av informasjon rundt ulike tema og satsingsområde der utfordringar under kvart tema vert lagt fram. I tillegg vert planbehov som er tilpassa kvart enkelt tema introdusert. Dette gir ei grei oversikt og god forklaring på kvifor kommunen treng dei ulike planane dei har valt å inkludere i planstrategien. Til slutt i planstrategien er ei skjematisk planoversikt lagt fram med til saman 81 planar: 35 eksisterande planar, 17 nye planar og 29 planar som skal fasast ut og ikkje rullerast. I oversikta er det eit kommentar- og statusfelt som gir meir informasjon om samordning og oppdatering av dei ulike planane.

Tromsø kommune kjem tidleg i gong med fyrste offisielle planstrategiprosess og allereie 11. januar er planstrategien oppe til diskusjon i byrådet kvar det vert bestemt at byrådet skal ha det overordna ansvaret for utarbeiding av planstrategien. I tillegg vert det oppretta ei koordineringsgruppe som skal følgje framdrift og produksjon av planstrategien. Denne koordineringsgruppa består av både folkevalde og administrative tilsette. Byråd for byutvikling leiar gruppa og kommunaldirektørar, byutviklingssjef, plan- og næringssjef og økonomisjef er medlemmar. I tillegg til koordineringsgruppa vert det oppretta ei arbeidsgruppe som skal utarbeide sjølve planstrategidokumentet. Denne arbeidsgruppa består av administrativt tilsette ved kommunaldirektør for byutvikling saman med fagpersonar frå ulike kommunale einingar.

Det vert bestemt at innan september 2012 skal byrådet leggje fram forslag til planstrategi for Tromsø kommune.

«Alt går ikkje etter planen. Det gjer strengt tatt sjeldan det».

Administrativt tilsett, Tromsø kommune

Før ein utarbeider ein kommunal planstrategi er det anbefalt (Miljøverndepartementet, 2011b:17) å lage eit kunnskapsgrunnlag som fortel korleis «ståa» i kommunen er. Kunnskapsgrunnlaget skal bidra til at dei folkevalde lettare kan forholde seg til kva som bør og kan gjerast, jf. lovformuleringa i pbl. 2008 § 10-1 «bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling». Kunnskapsgrunnlaget vert lagt fram for kommunestyret 30. mai 2012 og fleire folkevalde rosar jobben administrasjonen har gjort. Vidare sett dei folkevalde pris på å få eit dokument som kan bidra til å gi ei oversikt over utfordringane i Tromsø kommune, og kvar ein bør fokusere. Til slutt i den nesten timelange diskusjonen angående kunnskapsgrunnlaget er det to innlegg eg legg spesielt merke til. Ein folkevald frå Høgre påpeikar at kunnskapsgrunnlaget sjølvstøtt er eit dokument med pluss og minussider. Så seier den folkevalde vidare at «det er en god planstrategi dette her, et godt styringsdokument. Æ synes dette her var veldig bra». Her vert kunnskapsgrunnlaget forveksla med planstrategien, som ikkje er oppe til behandling. Dette viser at det ofte er vanskeleg for dei folkevalde å skilje dei ulike plantypene. Det andre innlegget eg bit meg merke i er frå FrP som får siste ord i saka.

«Kunnskapsgrunnlaget koster penger å lage. Det lages over heile landet, i alle nivå. Overalt produseres det sånn som det her. Også seiast det at det skal brukes med varsomhet. Ja, det er æ heilt sikker på. For det blir lagt i en skuffe ... Sånn går no dagane her ordfører».

Folkevald (FrP), Tromsø kommune

Representanten frå FrP meiner at det er ei skandale at ei sånn sak i det heile teke får gå gjennom systemet. Det er viktig å notere seg at representanten frå FrP står heilt aleine i å meine at arbeidet med mange av dei kommunale planane og planarbeidet er bortkasta ressursar.

29. august 2012 vert andre del av kunnskapsgrunnlaget til planstrategien lagt fram for kommunestyret. Denne behandlinga tek også ein knapp time og fleire ulike politiske debattar blomstrar opp. Sjølv om hovuddebatten dreier seg om bustadbygginga i Tromsø, vert det i fyrste innlegg påpeika kor viktig det er å utarbeide eit kunnskapsgrunnlag.

«Kunnskapsgrunnlaget gjør det mulig for oss å ta kloke beslutninger for byens framtidige utvikling. Og æ vil understreke at dette grunnlaget forplikter oss, for vi har fått vite hva som kan komme, og da må vi også forholde oss til det og prøve å handle før vi står med problema i handa»

Folkevald (SV), Tromsø kommune

Ein folkevald frå Ap fortel vidare at politisk behandling av kunnskapsgrunnlaget til planstrategien er ei viktig sak.

I oktober 2012 legg Tromsø kommune planstrategien ut på høyring med frist 15. november 2012. Ifølgje pbl. (2008) er ikkje dette eit krav, men Tromsø kommune gjennomfører likevel ei brei medverknadsrunde med offentleg ettersyn. Det kjem innspel frå offentlege instansar og privatpersonar der alle innspel frå privatpersonar er merknadar angående E8 og ynskje om plan for Tindtunell som innfartsveg til Tromsø. Både fylkesmannen og fylkeskommunen viser til at arbeidet med planstrategien er forsinka og ynskjer at medverknadsprosessen burde starte tidlegare.

11. desember 2012, etter to politiske behandlingsrundar av kunnskapsgrunnlaget samt offentleg ettersyn av planstrategien, skal planstrategien opp til sluttbehandling i kommunestyret. Etter fyrste pause i kommunestyremøte, vert det informert om at ordførar har fått innvilga permisjon og ordførar forlèt difor kommunestyresalen rett før behandlinga av planstrategien. Fyrst ut på talarstolen er Høgre, som rosar dokumentet og anbefalar å vedta dokumentet slik det er lagt fram frå administrasjonen. Ap viser skepsis til at planstrategien skal vedtakast i kommunestyret, men at innhaldet fyllast av byrådet. Dei er bekymra for at det vert for mykje makt til byrådet, noko som bidreg til mindre politikkkutforming i kommunestyret. Dei er vidare redd for at planstrategien er for omfamnande og har inkludert for mange planar. Dette er fleire andre parti einige i. Raudt fremjar blant anna at planstrategien ikkje skal vedtakast grunna nettopp for mykje makt til byrådet, noko som er med å svekke kommunestyret si innflytelse. Etter at Raudt har vore på talarstolen kjem det forslag, diskusjonar og innlegg som perler på ei snor frå dei fleste partia, som i liten grad dreier seg om planstrategien, men som uttrykkjer misnøye rundt den parlamentariske styringsmodellen.

Behandlinga i Tromsø kommunestyre varar i «rekordlange» 47 minutt. Parlamentarismen vert diskutert og det vert fremja alt frå enkle endringsforslag til forslag om samferdselsplanar og medverknadsprosess. Nokon ynskjer samanslåing av planar, konkretisering av planar, medan andre vil inkludere meir miljø- og klimastatistikk frå FN sitt klimapanel. Av alle politiske forslag som vert fremja er det ikkje eitt einaste forslag kommunestyret greier å einast om. Alle

forslaga får mindretal ved avstemming og fell. Til dømes vert alle små endringsforslag nedstemt. Til og med eit enkelt medverknadsforslag frå SV om å inkludere kommunestyret og dei folkevalde i neste planstrategiprosess vert nedstemt. Sjølv om behandlinga går føre seg relativt lenge vert det ei lite produktiv behandling. Forslaget som byrådet har lagt fram vert til sist einstemmig vedteke, utan ei einaste politisk endring frå kommunestyret si side. Dei folkevalde er aktive, men etter å ha studert prosessen nøye får eg ei kjensle av at mange er ueinige berre for å vere ueinige. Det kan verke som det går sport i å stemme ned forslaget til opposisjonen, uansett kor logisk og enkelt forslaget er.

Planleggjar i Tromsø kommune fortel at administrasjonen i Tromsø har utarbeidd ei eiga dokumentanalyse av ulike plandokument, inkludert planstrategien, i april 2015. Eg vert fortalt at planstrategidokumentet mottok mykje ros i dokumentanalysen, blant anna for å vere konkret, informativ og ryddig. Vidare konkluderer dokumentanalysen med at planstrategien presenterer utfordringar og forventa planarbeid på ein god og oversiktleg måte. Eg meiner at planstrategidokumentet inneheld unødvendig fylltekst og har til tider eit dårleg språk. Planstrategien gir eit klart uttrykk av å vere eit dokumentet prega av hastearbeid og har ei liste med planarbeid for perioden 2012-2015 som er både urealistisk og lite gjennomførbar.

11.3.3 Andregenerasjons planstrategi: 2016-2019

Tromsø kommune sin planstrategi 2016-2019 er eit dokument som er meir profesjonelt utarbeidd enn tidlegare planstrategiar. Dokumentet er delikat framstilt, men med 31 sider er det betydeleg lengre enn førre planstrategiar.

Dei fyrste ti sidene i planstrategien gir ei innføring i formålet med planstrategi, plan- og styringssystemet i kommunen, ulike kommunale overordna plantypar, kommunale rammevilkår og til slutt nasjonale- og regionale føringar. Vidare vert eit forsøk på drøfting av kommunens strategiske val knytt til samfunnsutvikling presentert under tidlegare vedtak og styringssignal som er gjort. Strategiane kommunen vedtok i kommuneplanens samfunnsdel, som skal vere med å styre prioriteringane i planstrategien, vert presentert.

Tromsø kommune sine utfordringar og grunngeving for planbehov vert presentert under ulike tema på nærare 15 tettekrive sider. Til slutt i planstrategien er ei samla planoversikt lagt fram i skjematisk form på fire sider. Det vart av fleire folkevalde og administrativt tilsette konkludert med at den førre planstrategien i frå 2012 var altfor omfattande og ambisiøs og resultatet var at eit fleirtal av planane vart utsett eller avlyst. I 2016 går kommunen i same fella og lagar ei

planoversikt som er enda større, meir omfattande og ambisiøs enn nokon gong. I forordet seier byrådsleiar at planstrategien skal vise prioriteringane for fireårsperioden, men planoversikta viser alt anna enn prioriteringar. Her har alt vorte inkludert og prioritert. Planoversikta i planstrategien inneheld 70 planar, både store og små, nye og gamle og forslag som inngår i andre planar. Oversikta er uryddig og utan tvil svært ambisiøs. Oversikta av planarbeid i Tromsø kommune sin planstrategi gjenspeglar ingen tydelege prioriteringar eller strategiske val.

I november 2015 utarbeider Tromsø kommune eit internt notat om korleis arbeidet med planstrategien skal organiserast. Notatet vert presentert i leiarmøtet til byråd for byutvikling, og det vert bestemt at planstrategien skal ferdigstillast før sommaren 2016. På leiarmøtet fremjast spørsmål om planstrategiarbeidet skal vere ein rein politisk prosess eller med administrativ involvering, kva planar skal vidareførast frå førre planstrategi, kva planar bør reviderast og finst det planar som bør takast ut eller inn i planoversikta. Desse spørsmåla vert ikkje besvart, men utsett til eit seinare og uvisst tidspunkt. I notatet frå administrasjonen vert det lagt fram ei detaljert skisse til arbeidsprosess (sjå kopi av skisse på neste side). I skissa kan ein lese at det er planlagt å presentere planstrategien i regionalt planforum i Fylkeskommunen, og at planstrategidokumentet skal offentleggjerast 30 dagar før behandling i kommunestyret (jf. pbl., 2008 § 10-1). Arbeidet går etter planen og allereie 14. april 2016 vert planstrategien til Tromsø kommune lagt fram på regionalt planforum kor administrasjonen mottok ulike innspel og tips til å betre og endre dokumentet.

Sjølv om byrådsmodellen (parlamentarisme) er avvikla viser skissa til arbeidsprosessen at byrådsmodellen vidareførast eit stykke inn i valperioden (sjå omringa punkt: november/ februar - «byråds prioriteringar»).

31. mai 2016 vert planstrategien behandla i Råd for mennesker med nedsett funksjonsevne der MDG fremjar eit endringsforslag og eit forslag om å inkludere «handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse». Begge forslaga vert einstemmig vedteke. 7. juni 2016 behandlar byutviklingskomiteen planstrategien, men MDG sitt forslag om å etablere «handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse» fell med fire mot seks stemmer. 8. juni 2016 skal planstrategien behandlast i helse- og omsorgskomiteen kor det også vert stemt over om etablering av nemnte handlingsplan. Her vert forslaget einstemmig vedteke og komiteen råder kommunestyret til å inkludere denne handlingsplanen i planstrategien.

Illustrasjon 3: Utdrag frå andregenerasjons planstrategi i Tromsø kommune: Skisse til arbeidsprosess

Dato	Fase / aktivitet	Ansvar	Frist
	Intern oppstartsprosess		
12.6.2015	Nasjonale forventninger til kommunal planlegging. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.		
30.9.2015	Styringsdokument fra Arbeiderpartiet, Rødt og Sosialistisk Venstreparti: «Kystens hus-erklæringen».		
	Regional planstrategi? (Det ligger ikke informasjon på nettet.)		
26.8.2015	Vedtatte kommunale planer, f.eks. kommuneplan		
	Organisering / ansvar		
november	Valg av organisering av arbeidet		
november	Valg av arbeidsmetode / prosess		
	Delarbeid 1: Tekstforming planstrategi		
nov./feb.	Se på styringsdokumenter – nye/endrede føringer		
	Temarettet arbeid – forslag til deltekster		
	Byrådets prioriteringer		
	Delarbeid 2: Planoversikt		
nov. /feb.	Ta utgangspunkt i planoversikt og forslag til endringer/ikke endringer. (Eget forslag til skjema.)		
	Innspill fra avdelingen koordineres og sendes som diskusjonsnotat til byrådet		
	Byrådets prioriteringer		
	Ferdigstillelse av første utkast til planprogram		
Tidlig mars	Redigering / trykking av første utkast		
	Dialogmøter eksternt, (pbl § 10-1, 2. ledd)		
mars	Møte i Troms fylkes planforum?		
mars	Møte i Tromsø-området regionråd?		
	Bred medvirkning/debatt? (pbl. §10-1, 2. ledd)		
april	Skal det legges opp til bred medvirkning i dette arbeidet? Eksternt / politiske verksted – komitearbeid / eldreråd m.v.?		
	Klargjøring av Planstrategi		
Uke 17-18 25.4-6.5	Byrådets ferdigstillelse		
Uke 19 9-12. mai	Redigering/trykking		
	Offentlighet (pbl § 10-1, 2. ledd, minst 30 dager)		
13. mai	Forslag til vedtak i kommunestyret gjøres kjent. (Noen dager ekstra pga. 2. pinsedag og 17. mai)		
	Politisk sluttbehandling		
13. mai?	Utseining av sak		
23. mai	Forberedende møte i byrådet		
26. mai	Byrådet		
7. juni	Byutviklingskomiteen (som planutvalg)		
15. juni	Kommunestyret		

15. juni 2016 vert planstrategien behandla i Tromsø kommunestyre. Ungdomsrådet opnar den politiske behandlinga og minner dei folkevalde på kva ein planstrategi er og kva den skal gjere. I tillegg legg ungdomsrådet stor vekt på at dei ynskjer at Tromsø skal ha ein miljøvennleg

politikk og minner kommunestyret på at ungdommen er framtidens politikarar, og difor ynskjer dei å vere ein del av kommunen si planlegging. Nummer to på talarstolen er MDG som fremjar (det tidlegare omtalte) å etablere handlingsplan for personar med funksjonsnedsettingar. MDG sitt forslag, som vart einstemmig vedteke i ein av dei politiske komiteane, vert no nedstemt med tre mot 40 stemmer. Alle (minus MDG-representant) som stemte for dette i dei ulike komiteane har no snudd og stemt i mot.

Neste på talarstolen er FrP med ein replikk til MDG der det vert påpeika at «ein kan ikkje inkludere enda fleire planar i ein allereie stappfull planstrategi». (Dette er eit poeng då planstrategien allereie inneheld over 70 planar). FrP argumenterer vidare og uttrykkjer frustrasjon og seier: «æ kan ikke forstå at det skal gå an. Dette er eit planprogram, kor vi prøva å kople dei 70 planane. Så plan nr. 71 sei vi foreløpig nei til. Takk». Nok ein gong ser ein at dei folkevalde forvekslar plantermar. I dette tilfellet vert planstrategi forveksla med planprogram. I neste innlegg frå Høgre skjer akkurat det same. Her rosar representanten dokumentet for å vere strukturert og godt, og avsluttar med å påpeike at «eg liker denne typen handlingsplanar». Nok ein gong vert planstrategien forveksla med ein annan plantype. Også planstrategidokumentet opnar med ei slik forveksling. Denne gongen er det byrådsleiar som skriv i sjølve forordet til planstrategien at det er viktig for byrådet å vedta eit «arbeidsprogram» tidleg.

Den politiske behandlinga i Tromsø kommunestyre tek 15 minutt og innstillinga av dokumentet som administrasjonen har lagt fram vert til sist, og som i 2012, einstemmig vedteke. Etter vedtaket ber Ungdomsrådet om eit siste ord i saka. Dette seier ordførar fyrst ja til, men det vert uttrykt protestar i salen og påpeika at dette ikkje er lov sidan forslaget er ferdig vedteke. Ungdomsrådet får dermed ikkje kome til talarstolen (men ordførar viser ei klar misnøye rundt at dei ikkje for lov til dette).

Allereie 18. januar 2017 følgjer administrasjonen opp vedteke planstrategi ved å gå gjennom den samla planoversikta og å kartleggje status på planane. Planstrategien la opp til at 29 planar skulle vedtakast allereie innan 2016. Dei folkevalde i Tromsø planla med andre ord å gjennomføre og vedta 29 av 70 planar innan eit halvt år. Av desse 29 planane vart ein plan teken ut av planstrategien, oppheva og ikkje fremja som politisk sak. Sju planar vart vedtekne i kommunestyret innan utgangen av 2016. Då står kommunen igjen med 21 av 29 planar som fekk status som forsinka, forskyvd eller utsett. Dei utsette planane var alt frå store og små planarbeid, som til dømes planprogram til kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og ulike kommunedelplanar, handlingsplanar, strategiar og kompetanseplanar. Dette

er med å vise at Tromsø kommune sin planstrategi nok ein gong har hatt altfor store ambisjonar. Den politiske diskusjonen rundt planstrategien i juni 2016 varer i underkant av 15 minutt. Både planstrategidokumentet og planstrategien som politisk reiskap vekker lite interesse blant dei folkevalde. Trass i einstemmig vedtak rår det liten tvil om at planstrategien har lite, om ikkje ingen, politisk forankring blant dei folkevalde i Tromsø kommune.

I intervju med fleire folkevalde som har vore med å vedteke to rundar med planstrategiarbeid i kommunestyret, viser det seg at dei verken hugsar den politiske behandlinga til planstrategien eller kva ein planstrategi er for noko.

11.3.4 Tromsø kommune: Trufast til lovverket

Både fyrste- og andregenerasjons planstrategi i Tromsø kommune oppfyller minstekravet pbl. (2008) har sett til dokumentet, utanom tidsfristen i fyrste runde. I fyrstegenerasjons planstrategi er folkehelse nemnt generelt, men det er ikkje inkludert noko drøfting av kommunen sine folkehelseutfordringar (jf. § 6 fhl., 2011). I andregenerasjons planstrategi er folkehelse inkludert. Det vert påpeika at Tromsø kommunes folkehelseoversikt er under arbeid og ventes ferdig i løpet av 2016 og det vert i tillegg fremja å utarbeide ein folkehelseplan i løpet av 2017.

Tromsø kommune skil seg frå resten av casekommunane ved at dei har gjennomført fleire rundar med kommunalt planstrategiarbeid i over eit tiår før det har vore lovpålagt. Kommunen har sidan 1996 regelmessig utarbeidd ein type planstrategi (tidlegare kalla kommuneplanmelding og planprogram). I tillegg har planadministrasjonen i Tromsø gjort ein unik jobb med å halde seg orientert om planlovarbeidet heilt sidan slutten av 90-åra og fram til vedteken pbl. (2008). Planstrategiarbeidet i Tromsø har vist ei tydeleg utvikling frå 1996 og fram til i dag. Det har gått frå å vere ein enkel tabell med planoversikt til eit betydeleg større dokument som blant anna diskuterer kommunen sine utfordringar og (enorme) planbehov, men utan å knyte dette til ei drøfting av strategiske val.

Ifølgje administrativt tilsette har ikkje dei folkevalde vore koplå på verken fyrste- eller andregenerasjons planstrategiarbeid. Observasjonen av politisk behandling viser noko anna der det i planstrategirunden i 2012 oppstod politisk debatt med fleire innlegg og stor ueinighet blant dei folkevalde. Debatten i den politiske behandlinga av planstrategien varte i nesten ein time, men resulterte i at planstrategidokumentet og forslaget frå administrasjonen vart einstemmig vedteke, etter at alle politiske endringsforslag var nedstemt.

Fire år seinare, med nytt konstituert kommunestyre, oppstår det derimot lite politisk debatt. Behandlinga varer i knappe 17 minutt, inneheld tre innlegg og planstrategidokumentet administrasjonen har lagt fram vert einstemmig vedteke. Det er ueinigheit blant folkevalde og administrativt tilsette om bruken av planstrategien, og kor viktig den er politisk. Ein folkevald uttalar blant anna at: «planstrategien er mykje brukt. Begge to blei brukt mykje tid på. Mykje debatt om kva planar som skulle være i den.» Samtidig meiner fleire administrativt tilsette at planstrategien og samfunnsplanlegging generelt ikkje står høgt oppe på den politiske agendaen i Tromsø kommune. Den politiske behandlinga av andregenerasjons planstrategi er med å vise at dette ikkje er eit tema som fenger dei folkevalde.

Fyrstegenerasjons planstrategi i Tromsø er ulik frå andregenerasjons på mange måtar. I 2012 var planstrategien med å skape politisk debatt i fleire politiske behandlingar, både før og under kommunestyremøtet. Sjølv om alle endringsforslag vert nedstemt i siste politiske behandling i kommunestyret, er det tydeleg at politisk engasjement er tilstades i fyrste runde. I 2016 observerte eg eit betydeleg fråvær av politisk interesse, uavhengig av kva dei administrativt tilsette rapporterer om i intervju.

Ein av grunnane til at dei folkevalde vart kopla på i fyrste runde med planstrategiarbeid og ikkje andre, kan vere at kommunen køyrde ei betydeleg større medverknadsrunde i 2012 i motsetnad til 2016.

KAPITTEL 12

LENVIK KOMMUNE

Lenvik kommune ligg i Midt-Troms og omfatta (før kommunesamanslåinga 1.januar 2020) store delar av Senja, Norges nest største øy, og ein del av fastlandet.



Lenvik kommune vart oppretta som kommune i 1837 og vart betydeleg utvida i 1964 (Thorsnæs, 2018). Finnsnes er kommunesenteret i Lenvik og fekk bystatus i 2010. I norsk samanheng er Finnsnes ein liten by, men eit sentrum og samferdselsknutepunkt i Midt-Troms og Senja-regionen.

1.januar 2020 vart Lenvik slått saman med dei tre mindre kommunane Tranøy, Berg og Torsken og danna Senja kommune. I dette doktorgradsprosjektet er det Lenvik kommune som er

casekommune og eg har studert Lenvik sin politiske og administrative kultur samt planstrategiar (2012 og 2016) og politiske behandlingar. Etter Tromsø og Harstad er Lenvik størst blant kommunane i Troms. Per fyrste kvartal 2019 var innbyggjartalet i Lenvik på 11 629. I perioden 1980-2007 gjekk folketalet i Lenvik litt opp og ned, men har samla sett lege stabilt på 11 000 innbyggjarar. Frå 2007 fram mot 2014 auka folketalet kvart år, samla med 530 personar. Denne folketalsauken kan forkklarast primært med tilflytting frå utlandet.

Busettingsstrukturen utanfor kommunesenteret Finnsnes og Silsand har hatt en jamn nedgang i folketal siste tretti åra. I 1990 budde 47 prosent av befolkninga i byområdet (Finnsnes), og i 2017 auka dette til 61 prosent (SSB, 2019a, Lenvik kommune, 2016). SSB sine folketalsprognosar viser at i aldersgruppa 20-39 år vil det verte ein nedgang fram mot 2030. Ifølgje same prognosar ser ein at barne- og ungdomsgruppa ikkje vil auke betydeleg. Talet på yrkesaktive vil omtrent halde seg slik den er, og den sterke auken finn ein i aldersgruppa 60-79 år (Lenvik kommune, 2014, SSB, 2019a). Som i mange andre norske kommunar ser ein at talet på yrkesaktive personar vil verte redusert. Fram mot 2030 vil tal på yrkesaktive reduserast med mellom 700-800 personar utan innvandring (Lenvik kommune, 2014).

I 1970-åra byrja Finnsnes å utvikle seg til regionsenter for Midt-Troms. Kommunesenteret har vorte handels- og servicesentrum og husar funksjonar som kommuneadministrasjon, skulesenter og kommunikasjons- og helsetenester (Thorsnæs, 2018). Primærnæringane si betyding i Lenvik har vorte redusert betydeleg siste tiåra, men utanom dei største tettsteda er jordbruk, og særleg fiske, oppdrett, fiskeriindustri og fiskeavleidd verksemd, framleis av stor betyding. Primærnæringane omfatta i 2015 seks prosent av arbeidsplassane i Lenvik (Thorsnæs, 2018).

I Senja-regionen/Midt-Troms utgjer fiskeri- og havbruk ein viktig del av regionens vekstkraft, kultur og kvardag (Senja Næringshage, 2015). Fisket spelar ei svært viktig rolle for innbyggjarane både i Lenvik kommune og resten av Senja. Senja har tradisjonsrike fiskevær, og fiskeflåten i Lenvik og på Senja består av både små og store båtar. I løpet av generasjonar med fiske har folk i fiskeværa langs kysten og på yttersida av Senja lært seg å tilpasse seg sesongsvingane i havet. Det å arbeide intensivt i nokre periodar, og slakare i andre, har vorte ein del av kulturen på Senja og langs kysten (Nilsen, 2002).

Det er eit stort mangfald innan sjømatnæringa med smoltproduksjon og havbruk, slakteri, fiskeflåte, fiskeindustri og rekefabrikk. Fleire av sjømataktørane har hovudkontoret sitt i Lenvik og i 2013 hadde sjømatnæringa ei omsetning på 3.9 milliardar kroner i Senja-regionen.

Havnæringa står for 80 prosent av verdiskapinga i regionen (Lenvik kommune, 2015, Lenvik kommune, 2016). Bygging av det SalMar sjølv beskriv som eit av verdas mest avanserte lakseslakteri starta i 2019 på Senja og kommunen håper dette vil skape over 100-150 arbeidsplassar.

Sidan 2007 har Lenvik kommune og Finnsnes ynskt å framstå som Noregs «barneby», og i dag er barnebyen ein del av Lenvik sin kommuneprofil. Ved å verte ein «barneby» ynskte kommunen å ha hovudfokus på barn og skape ein kultur og tenkjemåte blant innbyggjarane der kommunen var «førre ungan».

I 2011 fekk Lenvik eit rekneskapsmessig meirforbruk på 15,2 millionar kroner, som kommunen ikkje fekk til å dekke inn i løpet av to år. I 2013 hadde kommunen eit nytt underskot, og fordi kommunen heller ikkje klarte å dekke inn dette og tidlegare års underskot vart Lenvik meldt inn i ROBEK sommaren 2014. Sommaren 2016 var Lenvik strøke frå ROBEK-lista.

12.1 POLITISK OG ORGANISATORISK STATUS I LENVIK KOMMUNE

I frå 2011 til valet i 2019 hadde Høgre saman med Fremskrittspartiet (FrP), Kristeleg Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp) det politiske fleirtalet i Lenvik kommune. I dag (etter kommunesamanslåinga 1.januar 2020) er det Senterpartiet (Sp) som har ordførar i nye Senja kommune og sit i koalisjon saman med KrF og FrP.

Kommunestyret i Lenvik har 31 representantar der dei fleste nasjonale parti er representert. I 2010 vart det stor ueinigheit rundt skulestrukturen i kommunen og to folkevalde forlèt difor Høgre og danna Lenviklista. I valet i 2011 gjorde det nydanna listepartiet innmarsj i kommunestyret med fire representantar. Også ved valet i 2015 fortsette Lenviklista med fire representantar i kommunestyret og i 2018 skifta partiet namn til Senjalista, ei namneendring som vart gjort i forbindelse med kommunesamanslåinga. I perioden 2015-2019 braut fire kommunestyremedlemmar med partia sine og valte å vere uavhengige representantar ut perioden. Endringane i partitilhøyrsløse og overgang mellom politiske parti var med å ga endring i dei politiske blokkane og «maktbalansen» i Lenvik kommunestyre. Alle fire utbrytarar stilte i 2019 til val saman med Senjalista. Desse kandidatane har brote med ulike parti, Høgre, Venstre og Ap. Senjalista har seks av 45 representantar i kommunestyret i nye Senja kommune.

Administrasjonen i Lenvik er bygd opp rundt to nivå, (1) strategisk leiing med stabfunksjonar og (2) ulike service einingar. Strategisk leiing i Lenvik består av rådmann, to kommunalsjefar, teknisk sjef, informasjonssjef, økonomisjef og personal- og utviklingssjef. Under strategisk

leining er det 19 ulike verksemdar, som barnehagar, skular, barnevernsteneste, pleie- og omsorgstenester og plan- og tekniske tenester. I 2019 var det fire årsverk på overordna planlegging i Lenvik kommune. Ein samfunnsplanleggjar, to arealplanleggjarar og ei marinplanleggjarstilling (midlertidig frå 2015 til 2019). Samfunnsplanleggjarstillinga har vore plassert under teknisk leining og personal- og utvikling, medan resterande planleggjarstillingar har vore plassert saman med plan- og tekniske tenester.

12.1.1 Kommunereforma

I oktober 2014 behandla Lenvik kommune den fyrste sentrale anbefalinga frå staten angåande ny kommunestruktur. Kommunestyret vedtok einstemmig at ein skulle utgreie fire alternativ for eventuell ny kommunestruktur, inklusivt alternativet om å fortsetje som eigen kommune. I oktober 2016 vedtok kommunestyra i Lenvik og Tranøy å søkje om kommunesamanslåing. Forsommaren 2017 vart tvangssamanslåing vedteke i Stortinget då det vart klart at Berg og Torsken også skulle verte ein del av den nye kommunen, i mot lokalpolitikarane i småkommunane sitt ynskje.

12.2 LENVIK: POLITISK OG ADMINISTRATIV KULTUR

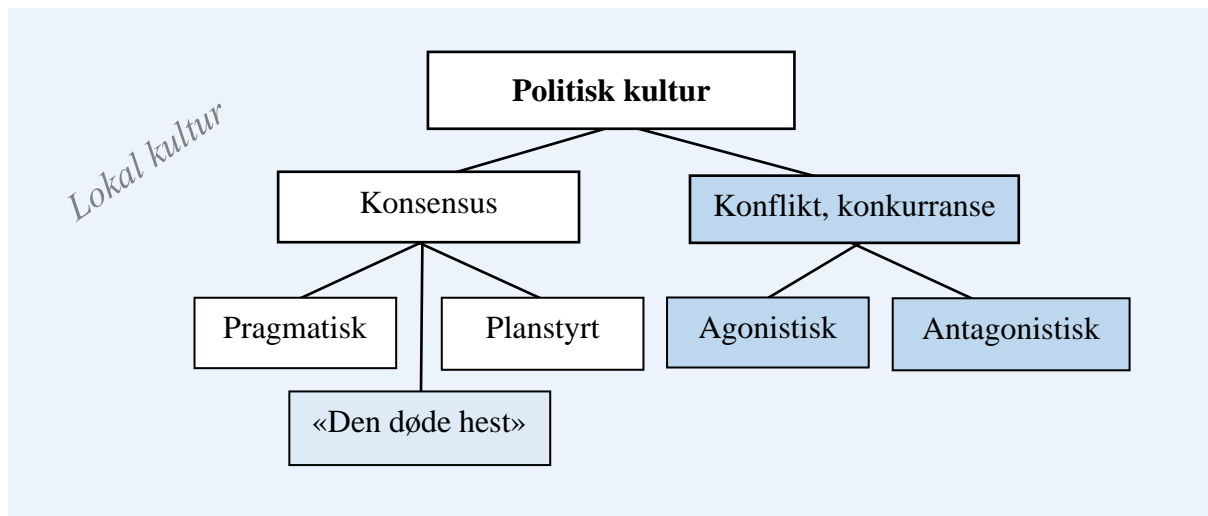
Av alle casekommunar har Lenvik vist seg å vere kommunen med den mest antagonistiske politiske kulturen. Fleire administrativt tilsette i Lenvik fortel om ein politisk kultur som tidlegare bar preg av svært mykje konflikt, både folkevalde seg i mellom, mellom administrasjon og folkevalde og innad i administrasjonen. Ein administrativt tilsett meiner at grunnen til det konfliktfylte forholdet mellom dei folkevalde kan vere vegring mot å prioritere, mot å seie nei til ulike tiltak og verte upopulær blant innbyggjarane i kommunen.

Den politiske kulturen i Lenvik har dei siste tiåra vore prega av skilje mellom Høgre og Ap. Dei ulike småpartia har hatt ulikt samarbeid med posisjonen dei siste valperiodane.

På bakgrunn av fleire observasjonar av politiske behandlingar samt mediedekning av planstrategiprosessen over to valperiodar (2011-2015 og 2015-2019), ser eg at den politiske kulturen i Lenvik ber preg av konkurranse, konflikt og antagonisme. I media har den politiske kulturen i Lenvik fått stempel som ukultur og fleire gonger har kommunen vorte omtalt som «kranglekommunen». I 2015 kunne ein lese overskrifta «kutt og ukultur» og «Kofa-versting» om Lenvik i Kommunal Rapport. Tre år seinare var ikkje situasjonen i Lenvik betre, og 15. mars 2018 kan ein lese overskrifta «ti år med trøbbel» om Lenvik i Kommunal Rapport (Ole P. Pedersen, 2018).

Fleirtalet av administrativt tilsette og folkevalde eg har intervjuja meiner at mykje av kranclinga og utfordringane i kommunen starta like etter at Lenviklista vart oppretta i 2010. Lenviklista har blant anna vorte kalla «rabulistpartiet» grunna deira kritiske syn på eiga kommune (Rypeng, 2015). Lenviklista fulgte blant anna spesielt med på kommunale innkjøpssaker og klaga eigen kommune inn til klagenemnda for offentlege anskaffelser (Kofa) ein rekkje gonger. Frå 1 januar 2013 og fram til juli 2014 hadde Lenvik høgast tal fellingar hos Kofa i Noreg. Ein lite prestisjefull fyrsteplass.

Figur 15: Lenvik kommune sin politiske kultur



Forholdet mellom dei folkevalde og kommuneadministrasjonen har det siste tiåret vore med å setje eit betydeleg preg på den politiske kulturen i Lenvik.

I 2012 skjedde det noko svært sjeldan i kommune-Noreg. Då politimeldte dåverande rådmann i Lenvik to representantar frå eige kommunestyre for personforfølgning. Tidlegare hadde begge folkevalde skulda rådmann for korrupsjon, løgn og unnlåtelsessynd. Politiet valde å leggje bort saka (Venli, 2013). Året etter valte dåverande rådmann å fortsetje saka og reiste erstatningssøksmål mot dei to kommunestyremedlemmane. Rådmann krevde ei erstatning på inntil 400.000 kroner for det som vart opplevd som ærekrenke utsegn framsett av kommunestyrerepresentantane. Dette eksempelet er med å statuere eit snart ti år langt turbulent og lite samarbeidande politikk- og administrasjons forhold i Lenvik kommune (Venli, 2013, Rypeng, 2015, Ole P. Pedersen, 2018).

Ein folkevald i Lenvik beskriv samarbeidsklimaet i kommunen på denne tida som tungt.

«I forrige periode tenkte eg at det var meiningslaust å være politiskar. Mykje energi på ting eg ikkje mente var viktig. Mykje negativitet. Energitappandes. Ingen utvikling å grave seg ned i, berre elendigheit».

Folkevald, Lenvik kommune

Fleire administrativt tilsette meiner at det har utvikla og vakse fram ein frykttkultur i kommunen i både administrasjonen og blant dei folkevalde. Grunna dei rekordmange Kofa-klagane har det frå rådmann og strategisk leiing si side vorte eit sterkt fokus på å passe på og kontrollere alt som vert gjort i kommunen.

I tillegg til Kofa-klager og søksmål har det vore retta mistanke om inhabilitet til ordførar angående ny ungdomsskule på Finnsnes der bror til ordførar utarbeidde anbodssvar til kommunen for firmaet han arbeidde for. Vidare avdekkja KomRev Nord¹⁴ i 2018 i ein granskingsrapport omfattande brot på innkjøpsreglane og habilitetsreglane i kommunen.

«Lite tilsier at problemene i kommunen er løst når helsesaken nå er ferdig behandlet politisk. Tvert imot. Riktignok har administrasjonen skiftet ledelse, men den konfronterende linja som i alle fall kan spores tilbake til politianmeldelsen av lokalpolitiker Johnsen i 2012, fortsetter».

Henta frå Kommunal Rapport (Ole P. Pedersen, 2018)

I 2015 uttaler ein representant frå Lenviklista ei personleg bekymring angående den politiske kulturen i kommunen:

«Jeg tror vi hadde hatt et mye bedre samarbeidsklima om man hadde mer respekt for hverandres meninger og ikke gikk i strupen på hverandre hver gang»

Folkevald (Lenviklista), i Kommunal Rapport (Rypeng, 2015)

Ordførar i Lenvik kommune er ikkje eining i ukulturen som vert brukt for å beskrive Lenvik-politikken og seier:

«jeg oppfatter at det store flertall av Lenviks folkevalgte er engasjert i politikken for å bidra til å utvikle samfunnet de bor i og til at befolkningen får best mulige tjenester innenfor de rammene kommunen har til disposisjon» (ibid.).

Ordførar (Høgre), i Kommunal Rapport (Rypeng, 2015)

Alle administrativt tilsette eg har snakka med i Lenvik beskriv både den politiske og administrative kulturen i Lenvik som svært konfliktfull, og med lite fokus på kommunal

¹⁴ KomRev NORD er eit interkommunalt revisjonsselskap som er etablert for å utføre heilskapleg revisjon av kommunar, kommunale føretak, interkommunale selskap, offentlege stiftelsar, kyrkjelege rekneskap og legat.

planlegging. I arbeidet med og politisk behandling av kommunal planstrategi i Lenvik opplev eg i tillegg ein politisk kultur som best kan karakteriserer som «den døde hest». Begge politiske behandlingar er korte og dei folkevalde viser ingen interesse for den administrativt utarbeidde planstrategien.

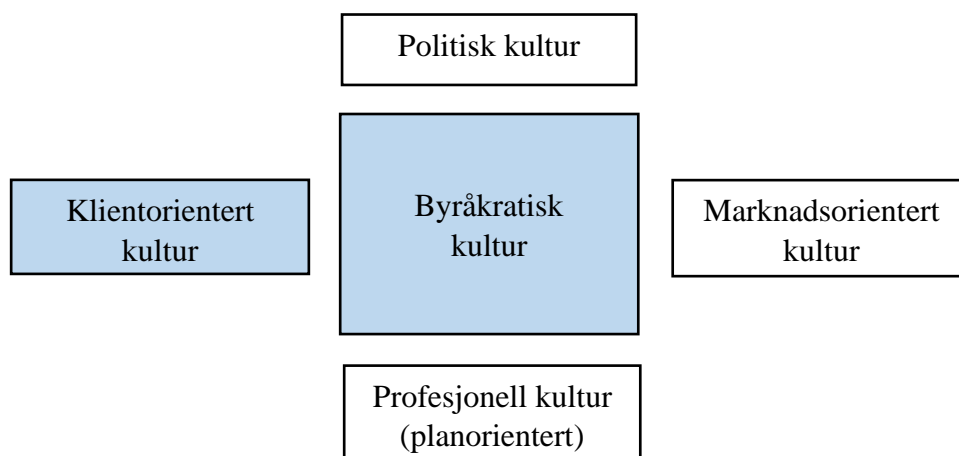
I intervju er det fleire, både administrativt tilsette og folkevalde, som fortel at planlegging ikkje berre vert tilsidesett av dei folkevalde, men også av administrativ leiing. Det vert uttalt av ein administrativ tilsett at «jeg spiller ingen rolle. Jeg spiller bare munnspill», for å påpeike kor ubetydeleg rolle ein føler ein har som tilsett i Lenvik kommune. I alle intervju eg gjennomfører i Lenvik rår ein tydeleg frustrasjon og motløyse. I motsetning til mange kommunar der misnøya til administrativt tilsette angående planlegging er retta mot dei folkevalde, uttrykkjer fleire administrativt tilsette i Lenvik også stor misnøye med toppleiinga og strategisk leiing si rolle i planlegging.

«Samfunnsplanlegging skal være den ledende planlegginga, det skjønner ikkje rådmann en gang»

Administrativ tilsett, Lenvik kommune

Det vert påpeika av fleire administrativt tilsette at det verkar som det er større samarbeidsutfordringar innad i administrasjonen, enn det er innad politisk. Ein administrativt tilsett går så langt som å seie: «Usikker om vi vil kvarandre vel».

Figur 16: Lenvik kommune sin administrative kultur (jf. Norell (1994:160) sin modell).



Lenvik sin administrative kultur har eg valt å beskrive som klientorientert på grunn av dei mange Kofa-sakene som handlar om påstandar om å «gi» oppdrag til firma der leiinga er nært forbunde med oppdragsgivar.

Det vert blant fagpersonalet i planlegging uttalt at det er lite planforståing i den administrative leiinga og det vert av fleire uttrykt at planarbeidet i kommunen dreier seg om brannsløkkingsarbeid. Ein tilsett beskriv Lenvik som ein kommune som ofte arbeidar med avbøtande tiltak, og som ikkje planlegg langsiktig. Fleire administrativt tilsette utrykkjer skepsis til entusiasmen og engasjementet til dei folkevalde har til planstrategien i endeleg politisk behandling. Ein administrativt tilsett seier at «det å liste opp mange planar gir politikere en følelse av handlingskraft, men ikkje gjennomføringskraft». Det vert i tillegg uttrykt at «politikarane i Lenvik er meir opptekne av å ivareta individuelle interesser enn samfunnsinteresser».

12.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI I LENVIK KOMMUNE

I 2011 då Lenvik kommune skulle starte opp planstrategiarbeidet, hadde kommunen ikkje utarbeidd eller vedteke kommuneplanens samfunnsdel, og denne type overordna planarbeid var relativt nytt for kommunen.

«Det er utfordrande når det å ha planressursar er frivillig for kommunen. Manglar kommunen planressursar, blir overordna planlegging fort nedprioritert, spesielt samfunnsplanlegging. Planlegging er ei langsiktig investering. Ein ser ikkje resultatet i kroner og ører, slik som med byggesaksbehandling».

Administrativt tilsett, Lenvik kommune

12.3.1 Fyrstegenerasjons planstrategi: 2012-2015

Eg har ikkje hatt moglegheit til å observere den politiske prosessen og sluttbehandlinga til fyrstegenerasjons planstrategi då det ikkje finst tilgjengeleg videomateriale.

Lenvik kommune sin fyrste planstrategi har ikkje forord slik som mange andre kommunar har valt å starte sin planstrategi, men opnar med lovgrunnlaget og utarbeidingsgrunnlaget. I tillegg inneheld planstrategien ei enkel og folkeleg forklaring på kva ein planstrategi er:

Om planstrategien

Planstrategien viser hvilke planarbeider Lenvik kommune skal fokusere på og gjennomføre inntil ny planstrategi iht. plan og bygningsloven skal behandles og vedtas (ca. fire år).

Planstrategien prioriterer planarbeider innenfor tilgjengelige ressursrammer kommunen disponerer, angående medarbeidere og økonomisk. I noen tilfeller vil det være nødvendig / behov for eksternt bistand og økonomiske ressurser i den sammenheng. Planstrategien er ikke uttømmende mht. ressursbehov, finansieringsbehov og finansiering. Endelig ressursbehov og finansiering av deler av planarbeider må avklares før det enkelte planarbeid igangsettes og innarbeides i budsjettene.

Vidare vert nasjonale forventingar og synspunkt frå regionale organ presentert. Deretter er det ein gjennomgang av planarbeid som administrasjon legg opp til å gjennomføre i perioden 2012-2015. Dette vert presentert i ei liste med informasjon om årstal for gjennomføring, bakgrunn, utfordringar, noverande plan, ny plan, organisering og ressursbehov. Lista over planarbeid inneheld ti planar og verkar både forståeleg og overkommeleg. I forhold til andre kommunar er ikkje denne lista lang, men likevel ser ein at berre tre av ti planar vert gjennomført før perioden er over. Fleire av planane vert direkte overført i andregenerasjons planstrategi (2016) saman med fleire nye planar. Det er i tillegg lagt fram ei oversikt over reguleringsplanarbeid som skal slutførast i valperioden. Til slutt i planstrategien vert andre relevante planarbeid lagt fram, utan tidfesting. Planstrategien inneheld ingen drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling. Lenvik sin fyrste planstrategi har lite informasjon angående utfordringsbiletet til kommunen, men det vert tidleg informert at planstrategien er utarbeidd med utgangspunkt i eit tidlegare bakgrunnsmateriale (datert 17.03.2012, og behandla i utval for miljø og forvaltning 01.03.2012).

For Lenvik starta planstrategiarbeidet opp når faggruppa samfunnsplanlegging ved institutt for samfunnsvitskap ved UiT Norges arktiske universitet i 2011 tilbydde emne «kommunal planstrategi/ regional planstrategi». Kommuneplanleggjar i Lenvik deltok på studiet som gjekk parallelt med planstrategiarbeidet og leverte eit utkast til planstrategi som ein del av eksamen. Tidlegare kommuneplanleggjar i Lenvik uttaler at fyrste planstrategi er ein administrativ planstrategi, «utarbeidd av administrasjonen for administrasjonen».

Etter at forslag til planstrategi er utarbeidd vert planstrategien presentert i alle politiske utval og behandla i utval for miljø- og forvaltning 3. mai 2012. I utval for miljø- og forvaltning vert det vedteke at planstrategien skal gjerast offentleg, men ikkje sendast på offentleg ettersyn eller høyring. I tillegg til offentleggjering vert forslag til planstrategi sendt ut til dei politiske partia i kommunen, statlege og regionale myndigheiter og kommunale råd. Det vert i saksframlegget til kommunestyret påpeika at regionale og statlege myndigheiter ikkje har innsigelsesmyndigheit og at det er opp til kommunestyret sjølv å bestemme om ein ynskjer å ta omsyn til innspel og synspunkt som er komen til planstrategien.

28. juni 2012 skal Lenvik sin fyrste kommunale planstrategi behandlast i kommunestyret. Rådmann legg fram ei innstilling om å vedta forslaget som vart tilrådd i utval for miljø- og forvaltning. Rådmann viser i innstillinga at dei folkevalde no skal vedta ein planstrategi som bind kommunen til å revidere kommuneplanens samfunnsdel før øvrige planarbeid. Innstilling frå rådmann vert svært raskt einstemmig vedteke, og det vert ikkje fremja forslag eller halde

innlegg av dei folkevalde. Planstrategien vart vedteke før tidsfristen, og var innom tre politiske komitear utan at det vart lagt fram endringsframlegg, før sjølve sluttbehandling i kommunestyret.

12.3.2 Andregenerasjons planstrategi: 2016-2019

Akkurat som i fyrste runde med planstrategiarbeidet, utarbeider Lenvik kommune eit statusbilete som planstrategien skal basere seg på. Statusbiletet til kommunen er på nesten 150 sider og vert vedteke 15. juni 2015. I tillegg vert det utarbeidd eit eige kunnskapsgrunnlag som er spesielt tilpassa planstrategiarbeidet. Kunnskapsgrunnlaget er på 84 sider og går blant anna gjennom kommunen sitt plansystem, utviklingstrekk og utfordringar og ulike statistikk for dei kommunale sektorane.

Lenvik sin andre planstrategi er eit betydeleg betre dokument enn det fyrste, men på grunn av at det er eit langt dokument på 20 sider fullpakka i tekst er den vanskeleg å lese. Akkurat som fyrstegenerasjons planstrategi opnar andregenerasjons planstrategi i Lenvik med å presentere lovgrunnlag, planstrategien og planstrategiprosessen. Deretter vert nasjonale forventingar til kommunal og regional planlegging lagt fram før det kommunale plansystemet og dei ulike plantypene vert grundig presentert. Vidare vert status i Lenvik kommune lagt fram, før planarbeid til gjennomføring i perioden vert lista opp. Seksten planar (inkludert reguleringsplanarbeid som skal slutførast) er lista opp i tekstformat, ikkje i skjema. Planane vert presentert saman med utfordringar, arbeid med ny plan, organisering av planarbeidet og ressursbehov for kvar enkelt plan. Akkurat som den fyrste planstrategien til Lenvik, inneheld heller ikkje denne planstrategien ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling.

28. april 2016 vert forslag om offentleg ettersyn for planstrategi lagt fram i utval for miljø- og forvaltning. I saksdokumentet vert ulike medverknads-aktørar lista opp, men det vert ikkje sagt noko om korleis desse aktørane er tenkt å medverke. Utval for miljø- og forvaltning gjer ingen endringar og vedtek å leggje planstrategien ut til offentleg ettersyn, sjølv om pbl. (2008) ikkje krev dette. Nok ein gong ser ein at det kan vere forvirrande å forstå kva § 10-1 i pbl. (2008) meiner med å «gjøres offentlig minst 30 dagar før kommunestyrets behandling».

Etter offentleg ettersyn vert planstrategien presentert i utval for helse og omsorg, og i oppvekst og kultur. 23. juni 2016 behandlar utval for miljø- og forvaltning igjen planstrategidokumentet

og lagar ei innstilling i saka som vert sendt til sluttbehandling i kommunestyre. Det er ingen innlegg eller politisk debatt om planstrategien i dei politiske utvala.

30. juni 2016 skal andregenerasjons planstrategi sluttbehandlast i Lenvik kommunestyre.

Dette vert ein sørgjeleg affære, sjølv om ordførar opnar planstrategisaka ved å fortelje kommunestyret at

«det her kan tilsynelatende se ut som ei litt sånn uskyldig uviktig sak, men det er faktisk en av de viktigste sakene som vedtas i denne perioden. Det er strategi for planarbeid i denne perioden og det er jo planstrategien som redegjør for det».

Den politiske handlinga opnar ved at øvste politiske leiar påpeikar viktigskapen ved planstrategidokumentet, men likevel vert det ikkje fremja forslag, halde noko innlegg eller gitt ein einaste kommentar frå dei andre kommunestyremedlemmane. Ordførar set difor raskt strek og planstrategien vert einstemmig vedteken av Lenvik kommunestyre etter ei rekordrask politisk behandling som varar presist eitt minutt og fem sekund.

7. desember 2017 vert statusrapport for planstrategien til Lenvik presentert i utval for miljø- og forvaltning. Her informerer administrasjonen om status for arbeidet med å realisere planstrategien. I tillegg informerer administrasjonen dei folkevalde om tilgjengelege planleggingsressursar (på overordna samfunnsplanlegging og arealplanlegging) i kommunen. Utarbeiding av statusrapporten i 2017 va ein del av førebuinga til kommunesamanslåinga som skulle skje 1. januar 2020. Statusrapporten skulle vere med å vurdere kva planar som skulle gjennomførast jamfør planstrategien, kva skulle fjernast og utsettast til etter 1.januar 2020.

I intensjonsavtalen angående nye Senja kommune vert det i styringsdokumentet for gjennomføring av kommunereforma starta opp eit delprosjekt med namnet «8.1 kommuneplanens samfunnsdel, overordna planer». Dette delprosjektet skulle blant anna utarbeide forslag til ny planstrategi for Senja kommune samtidig som den nye kommunen skulle revidere kommuneplanens samfunnsdel. I intervju med ein administrativt tilsett i Lenvik vert eg fortalt at samfunnsplanleggjar ikkje er ein del av dette prosjektet, og heller ikkje er med på å utarbeide ein ny versjon av planstrategien for nye Senja kommune. Målet til nye Senja kommune var å vedta planstrategi og samfunnsdel i fyrste kommunestyremøte. Ifølgje ordførar skal rekkjefølgja på det overordna kommunale planarbeidet endrast. Ordførar ynskjer fyrst å vedta samfunnsdel, deretter utarbeide og vedta planstrategi.

I statusrapporten for Lenvik sin andregenerasjons planstrategi vert det presentert ei ryddig oversikt over planstatus i kommunen. Rapporten avsluttast med rådmann si anbefaling der det vert foreslått at planressursane fram til kommunesamanslåing skal brukast til å slutføre tre overordna planar, ein del reguleringsplanar og interkommunalt planarbeid.

12.3.3 Lenvik kommune: Ti år med trøbbel?

«Planlegging handlar om å prioritere. At ein kan seie ja til noko, men også nei til noko. Det sett grenser. Som er negativt for politikarane».

Administrativt tilsett, Lenvik kommune

Ein administrativt tilsett i Lenvik som har arbeida i fleire tiår med overordna planarbeid uttaler at «planstrategien, sånn som her i kommunen, er ei liste over gode ønsker». Det vert av fleire administrativt tilsette uttrykt misnøye spesielt rundt den manglande koplinga mellom overordna planar og økonomiplanen, og at planane blant anna ikkje vert tilpassa ressursane kommunen har. Fleire meiner at dette har ført til mindre realistiske overordna planarbeid og det fleire omtaler som «draumeplanar».

Gjennom intervju med både administrativt tilsette og folkevalde sit eg igjen med eit inntrykk av at både fyrste- og andregenerasjons planstrategi i Lenvik er eit dokument med ingen forankring blant dei folkevalde.

Fleire folkevalde eg har intervjuar har blanda planstrategi med planprogrammet til kommuneplanens samfunnsdel, og hugsa (naturleg nok) lite av prosessen og behandlinga til planstrategiane. Her er det viktig å hugse at begge politiske behandlingar av planstrategi i kommunestyret har vore svært korte, og forsvunne mellom andre tidskrevjande politiske behandlingar. Planstrategien har før vedtak vore lagt fram i fleire politiske utval, ved begge rundar, men det har heller ikkje her vore debatt eller framlegg til endring på administrasjonen sitt forslag (dokument). Grunna manglande politisk forankring av planstrategien er det fleire administrativt tilsette som beskriv begge planstrategiane som «skuffe-dokument» og er vonbroten over den manglande interessa rundt eit så viktig dokument.

Begge planstrategiane til Lenvik kommune er vedteke før tidsfristen til pbl. (2008) og har, som eg har vist, rekordraske politiske behandlingar.

I både fyrste- og andregenerasjons planstrategi vert det minna om at folkehelse si rolle i kommuneplan samfunnsdel og at folkehelse skal vere synleg i all planlegging som gjennomførast i kommunen.

Planarbeidet som Lenvik skulle gjennomføre i begge politiske periodar tenkte eg først var beskjedne mål. Fyrstegenerasjons planstrategien la fram hovudsakleg ti kommunale planar og nokre få reguleringsplanarbeid. Fleire av desse planane vart vidareført i andregenerasjons planstrategi. I andregenerasjons planstrategi la kommunen opp til å utarbeide elleve planar, men berre tre av desse planane var vedteke innan 2019. Dette er med å vise at «berre» elleve planar i nokre tilfelle kan vere krevjande for somme kommunar å gjennomføre på tre år. I Lenvik kommune kan ein konfliktfylt-prega kultur i kombinasjon med svak plankompetanse og leiarproblem i kommunen, vere grunnane for forseinka gjennomføring av planarbeid.

DEL V
ANALYSE

DEL V – INNLEIING ANALYSE

Plan- og bygningslova (pbl., 2008) har eit utfordrande breitt nedslagsfelt. Det er ei lov som har ei nesten umogleg oppgåve der den skal ivareta ei lang rekkje samfunnsformål og interesser av ulik karakter (Hanssen mfl., 2015). I tillegg er det ei lov som vert brukt av svært mange menneske rundt om i Noreg. Vi er rett og slett avhengig av å ha ei velfungerande pbl. (2008) som folk forstår. Ein motivasjon bak doktorgradsprosjektet mitt har vore å bidra til at folk skal forstå lova betre, og finne ut kva som kan forbetrast for å gjere den enklare og meir tilgjengeleg. Det er i denne samanheng eg har funne kommunal planstrategi spesielt interessant.

Revisjonen av pbl. (2008) førte med seg ordningar som i dag grip direkte inn i forholdet mellom lokalt demokrati og vurderingar basert på faglege premiss (Aarsæther og Buanes, 2016:298, Kvalvik, 2018:141). Blant anna skulle lova av 2008 gjere kommunal planlegging meir samanhengande og enklare for kommunestyret og den enkelte folkevalde å bruke som styringsinstrument. Gjennom fleire tiår har det vore eit problem å få dei folkevalde til å engasjere seg i overordna planspørsmål, noko som var bakgrunnen for at § 10-1, kommunal planstrategi, vart innført i pbl. (2008).

Kommunal planstrategi er ein spesialtilpassa planreiskap for dei folkevalde der intensjonen er å både lære og motivere dei folkevalde til å verte flinkare til å utøve samfunnsstyring gjennom å planleggje. I 2012, fire år etter revidert og vedteke pbl. (2008), gjennomførte heile 340 av 428 norske kommunar (80 prosent) sine aller fyrste planstrategiprosessar. 55 kommunar hadde planer om å vedta planstrategien innan fyrste halvår i 2013. Berre 33 av 428 kommunar hadde ukjent status når registreringsarbeidet av utarbeidd planstrategiar vart utført i desember 2012 (NIVI Analyse, 2013). I 2016 gjekk talet på kommunar som utarbeidde og vedtok planstrategi noko ned, men 245 av 428 kommunar (60 prosent) vedtok kommunal planstrategi innan tidsfristen. Det er imponerende tal på vedtekne planstrategiar i både 2012 og 2016 og kommunane har vore overraskande pliktoppfyllande i fyrste og andre runde med kommunal planstrategi samanlikna med innføring av kommunal planlegging i medhald av bygningsloven av 1965, då berre ein handfull kommunar følgde opp utarbeiding av generalplanar (Arge, 1978, Handegård, 1974). Størsteparten av norske kommunar har per i dag (2020) laga opptil tre generasjonar planstrategiar. Prosessane, innhaldet og bruk av planstrategiane ute i kommunane har derimot vore og er framleis svært ulike, både frå kommune til kommune og frå fyrstegenerasjons planstrategi i 2012 til andregenerasjons planstrategi i 2016.

EVAPLAN-survey og funn frå casestudiar viser sprikande resultat når det gjeld betydninga av kommunal planstrategi. Eg har i metodekapittelet gått grundig igjennom kvifor eg valde å gjere casestudiar, og kvifor funn frå denne studien vert vektlagt tyngre enn survey-resultata i analysen min. Dei fleste funn og resultat presentert i førre fem casekapittel og komande analysekapittel vil hovudsakleg vere basert på casestudiane, og ikkje den landsfemnande surveyen. I tillegg til å basere meg på funn frå casekommunane brukar eg intervju- og observasjonsmateriale frå alle EVAPLAN-kommunar¹⁵, noko som bidreg til å gi både geografisk spreining og ulikskap i kommunestørrelse (målt etter innbyggjartal) (Hanssen mfl., 2018b).

Hovudfokuset i avhandlinga mi er dei folkevalde i planutval, formannskap og kommunestyre si rolle i planstrategiarbeidet. Eg ser på den politiske prosessen og behandlinga av planstrategien i formelle organ i fem ulike kommunar over to planstrategigenerasjonar. Analysen av planstrategiprosessane i casekommunane vart presentert i del fire i frå kapittel 8 til 12.

Då planstrategi vart innført i pbl. (2008) var ein av føresetnadane til reiskapen at den skulle bidra til ei betre politisk forankring av planarbeid. Planlovutvalet hadde ein tanke om å innføre ein strategisk reiskap som skulle hjelpe dei folkevalde og administrativt tilsette med å få eit godt oversyn over planarbeidet. Lova seier også at «planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske val knyttet til samfunnsutvikling» (§10-1, pbl., 2008). Eg meiner det er viktig å påpeike at det er beundringsverdig at norsk lov, gjennom denne paragrafen, må uttrykkje eit ynske om at folkevalde drøftar framtida til kommunen sin og kva val dei ynskjer å ta for å få til god utvikling. Dette burde vere midt i blinken for dei folkevalde å drøfte, og kanskje ikkje vere nødvendig å peike på gjennom lovverket. Sjølv om intensjonen bak kommunal planstrategi var å drøfte strategiske val, ynskjer eg å påpeike at dette ikkje er eit absolutt krav, men noko kommunane «bør» inkludere i planstrategien ifølgje pbl. (2008).

I internasjonal kontekst er kommunal planstrategi eit unikt konsept og planreiskap. Det er særskilt å innføre ein eigen paragraf i lovverket som skal bidra til at dei folkevalde vert flinkare å planleggje og meir engasjert i overordna planlegging.

Dette er nokre av grunnane til at eg ynskjer å finne ut korleis forholdet mellom overordna kommunal planlegging og lokale folkevalde fungerer i praksis. Eg lurar blant anna på om reiskapen, kommunal planstrategi, som vart innført i pbl. (2008) for å betre dette forholdet har

¹⁵ I tillegg til mine egne casekommunar har Trondheim, Kristiansand, Skedsmo, Stavanger, Ringebu og Oslo vorte brukt som casekommunar i EVAPLAN prosjektet.

vore eit vellukka grep? Og kva som eventuelt skal til for å lukkast med å engasjere dei folkevalde i planstrategiarbeidet?

Eg har observert, analysert og ynskjer å finne ut omfanget av det politiske, og kva som påverkar graden av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Eg ynskjer på best mogleg måte å svare på korleis forholdet mellom dei lokale folkevalde og den kommunale planstrategien har fungert i praksis, begrensa til fem kommunar, i frå fyrste runde i 2012 og i andre runde i 2016. I avhandlinga har eg presentert 'grad av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessar' som min avhengige variabel. Eg har valt å bruke to analytiske omgrep/perspektiv for å betre forklare funna mine: kulturomgrepet og ulike prosessperspektivet. Kulturomgrepet drøftar eg ut i frå høvesvis politisk kultur og administrativ kultur. I operasjonaliseringa av ulike prosessperspektiv brukar eg hovudsakleg 'pedagogikk i planarbeid' og 'kommunikasjon', for å vise kva rolle dette spelar i koplinga mellom planstrategiprosessen og dei folkevalde og for deltaking i planstrategiarbeid blant dei folkevalde.

I kapittel 13 startar eg med å sjå på korleis casekommunane stiller seg i forhold til dei rettslege krava til planstrategien (pbl., 2008, §10-1). For å finne ut av dette ser eg nærare på dei lovbestemte krava pbl. (2008) stiller til planstrategien. Vidare samanliknar eg ulike komponentar ved planstrategiprosessen og dokumentet (vedtakstidspunkt, sidetal, framtoning og tal på planarbeid). Dette har eg ynskt å gjere for å finne fellestrekk og eventuelle avvik i planstrategiarbeidet i casekommunane.

Vidare i kapittelet tek eg fatt på diskusjonen og analysen som har gitt mest hovudverk i løpet av doktorgraden. Eg skal her sjå på dei uavhengige variablane si påverknad på den avhengige variabelen (variasjon grad av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessane i kommunane). Eg har også valt å diskutere nye uavhengige variablar som opphavleg ikkje var ein del av den empiriske caseanalysen som eg skal presentere i dette kapittelet.

For å strukturere samanlikningane av planstrategiarbeidet i casekommunane har eg utvikla fem føresetnadar som tek føre seg korleis ein på best mogleg måte kan lukkast med å engasjere dei folkevalde i planstrategiarbeidet. Føresetnadane skal vere med å avgjere i kva grad ein planstrategi kan vurderast som «velfungerande» eller ikkje. Eg ynskjer å finne ut kor dei fem casekommunane plasserer seg innan for desse fire (av fem) krava/føresetnadane.

I kapittel 14 skal eg forsøke å forklare graden av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen (avhengige variabel) ved å sjå på kultur (uavhengige variabel). Eg byrjar

ved å sjå på innramminga av planstrategiprosessen i forhold til den politiske- og administrative kulturen i casekommunane då eg meiner det er grunn til å forvente at ulike kulturar påverkar arbeidet med den kommunale planstrategien. Det er også grunn til å forvente eit anna engasjement mellom folkevalde i andre runde med planstrategiarbeid, samanlikna med fyrste runde.

I kapittel 15 ynskjer eg å samanfatte og prøve å runde av diskusjonen for doktorgradsarbeidet. Eg skal gå igjennom om kommunal planstrategi er ynskt i casekommunane og kva planansvarlege i kommunane meiner kan og bør endrast angående planstrategiarbeidet. Vidare skal eg kort presentere nokre døme på det eg vel å karakterisere som til dels «suksessfulle» planstrategiprosessar i to kommunar.

For å skape ein bakgrunn for forskinga mi har eg brukt teori om strategisk planlegging i denne avhandlinga. Eg ynskjer difor å diskutere om planstrategien faktisk er eit uttrykk for innføring av strategisk planlegging i Noreg.

Til slutt i kapittelet skal eg presentere teoretiske og praktiske bidrag og forslag til framtidig forskning.

KAPITTEL 13

EIN VARIABEL UTAN VARIASJON?

Då eg i 2016 valte meg ut fem kommunar og starta casestudiane mine rekna eg med å finne noko heilt anna enn kva funna eg sit med i dag fortel meg. Ein del av forskingsprosessen har gått ut på å godta desse funna, og i tillegg finne ein måte å best mogleg forstå dei på. Eg meiner det er viktige funn som blant anna er med å utløyse ei rekkje nye problemstillingar og viktige spørsmål innan samfunnsplanlegging i Noreg.

Eg ynskjer å byrje med å på påpeike at eg i forskinga mi opplever eit stort sprik mellom teori og praksis, som er svært likt det store spranget frå lovverk til verkelegheit. Som doktorgradsstipendiat har eg ikkje vore aleine om å føle dette. Aksel Hagen (2004:3) skreiv blant anna i si doktoravhandling at: «Plassert i praksisfeltet, som planlegger, senere som lærer og som politiker, slo det meg hvor stort gapet syntes å være mellom det som skjedde i praksis og de praksisidealer og teorier som planleggingsteoretikerne serverte oss». Sidan eg har studert planstrategien i praksis har det vore avgjerande å forstå lovintensjonen i forsøket på å svare på problemstillinga mi. Eg skal difor tidleg i kapitlet sjå på korleis casekommunane sitt planstrategiarbeid i praksis stiller seg i forhold til dei rettslege krava til planstrategien.

Planstrategiparagrafen, § 10-1, i pbl. (2008) består av fire ledd og fleire ulike krav. Som ein del av tolkinga av planstrategiparagrafen har eg delt paragrafen inn i tre ulike krav-kategoriar; 'skal', 'bør' og 'kan'-krav. Når det gjeld problemstillinga mi og koplinga mellom folkevalde og planlegging (politisk styring) er det 'bør'-kravet eg har via mest plass i denne avhandlinga.

Eit av måla mine ved denne avhandlinga har vore å undersøkje om § 10-1 i pbl. (2008) fungerer etter intensjonane, spesielt når det gjeld politisk forankring av kommunal planstrategi, samt skape større forståing rundt plandelen i pbl. (2008). Eg har lenge ynskt å forklare kva som ikkje har fungert i lovverket og bidra til å forbetre dette. Eg har også utvikla fem føresetnadar som kan bidra til å identifisere positive og negative trekk ved planstrategiprosessen. Seinare i kapitlet skal eg å gå grundigare igjennom desse føresetnadane.

13.1 LOVFORSTÅING: LOVVERKETS VAGE OG FLEIRTYDIGE TERMAR

Då eg byrja på doktorgradsarbeidet mitt i 2016 fekk eg plan- og bygningslova (2008) i papirform i velkomstgåve frå rettleiar og lovboka har vore trufast ved mi side i fire år. Noko av det fyrste eg gjorde var å slå opp på side 18 i den vesle (men store) raude plan- og bygningslova.

Heilt sidan fyrste gong eg las i pbl. (2008) har eg observert og registrert ei uklarheit mellom lovførebuingane, sjølvve lovverket og dei folkevalde og planleggjarane si oppfatning av kva § 10-1 i pbl. (2008), kommunal planstrategi, skal handle om og korleis den fungerer i praksis. Eg ynskjer å sjå på kva lovverket meiner kommunal planstrategi skal handle om, og utfordringar rundt tolkinga av det lovverket seier om planstrategien.

Eg har teke for meg ein liten del av eit stort lovverk. Eg forskar på, § 10-1 kommunal planstrategi, som består av ein paragraf på 18 linjer. Eg har i løpet av dei fire siste åra mest sannsynleg lest denne paragrafen og lovteksten meir enn nokon andre i Noreg. Eg har endra meining om korleis lovteksten og sjølvve ordlyden skal tolkast og forståast, og spurt meg sjølv om paragrafen burde eintydiggjerast gjennom lovending slik at den vert meir forståeleg.

Det er ikkje berre planstrategiparagrafen i pbl. (2008) eg har slitt med å forstå, men også § 3-3 har vore interessant å diskutere og vore eit tema i EVAPLAN gjentatte gonger. Grunnen til at eg inkluderer ein kort diskusjon om § 3-3 i analysen min er for å påpeike viktigskapen bak opphavet til nokre av utfordringane ved kommunal planstrategi.

For å betre forstå og studere pbl. (2008) finst det ulik litteratur å fordjupe seg i. Som nemnt i kapittel 3 har eg blant anna sett på fleire norske lover, lovførebuaende arbeid, proposisjonar til Stortinget, ulike rapportar og kartleggingar, statlege rettleiarar og ulike lovkommentarar. I tillegg til tallause publiseringar, har både lærebøker, antologiar og artiklar vorte gitt ut og publisert. Holth og Winge (2019) har blant anna gitt ut to utgåver av boka 'Plan- og bygningsrett: kort forklart'. Ei bok som er meint som eit oppslagsverk innan for pbl. (2008), lærebok for studentar samt oppslagsverk for både planleggjarar og folkevalde. EVAPLAN-prosjektet har resultert i eit tobindsverk om pbl. (2008). I fyrste bok kan ein lese om bakgrunnen for lovendinga, kva som var nytt ved lova i 2008, samt dei ulike planinstrumenta. I bok to vert dei viktigaste intensjonane til lovverket presentert og diskutert.

13.1.1 Planstrategiparagrafen

For å finne fram til dei konkrete krava som vert stilt til kommunane og dei folkevalde har eg tolka lovteksten til planstrategien (pbl., 2008, § 10-1).

Eg har sett både på lovteksten, offentlege utgreiingar, odelstingsproposisjonar og anna forarbeid til pbl. (2008). Eg har prøvd å lese lovteksten til § 10-1 i pbl. (2008) bokstaveleg, og leggje til grunn naturleg språkleg forståing av orda. Det er viktig å hugse at juridiske uttrykk og særskilde faguttrykk skal forståast i lys av korleis dei ulike utrykka vert brukt innanfor sitt fagfelt

(Utdanningsdirektoratet, 2019). For å sjå nærare på dei rettslege krava når det gjeld politisk styring har eg blant anna teke i bruk nokre av støttespørsmål for å identifisere rettslege krav som utdanningsdirektoratet har utvikla i arbeidet med metodehandbok for tilsyn i kommunane.

Støttespørsmål for å identifisere rettslege krav – kva krev lova av kommunane?

(Utdanningsdirektoratet, 2019)

Kven er det som faktisk skal levere tenesta eller utføre aktiviteten som lova krev?

- Kan oppgåva delegerast?
- Korleis skal kommunen oppfylle kravet?

Stiller lova krav til korleis tenesta skal leverast eller aktiviteten utførast?

- Er det krav til form?
- Er det spesielle forvaltningsrettslege saksbehandlingsregler som skal følgjast?
- Når skal kommunen oppfylle kravet

Har lova eit innslagspunkt for når lova inntre?

- Har lova eit tidspunkt for når plikta opphøyre?

Desse spørsmåla skal vere med å tolke rettsgrunnlaget, klargjere dei rettslege krava og strukturere sjølve tolkingsarbeidet. I tilfellet til § 10-1 i pbl. (2008) er det kommunestyret som skal utføre aktiviteten, som er å utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi. Det står ingenting i lovverket om at oppgåva kan eller ikkje kan delegerast. Men § 3-3 (pbl., 2008, andre ledd fyrste setning) slår fast at det er «kommunestyret selv som har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen».

§ 10-1 i pbl. (2008) består av fire ledd og fleire ulike krav. Som ein del av tolkinga av planstrategiparagrafen vel eg å dele paragrafen inn i tre ulike krav-kategoriar; 'skal', 'bør' og 'kan'-krav.

Lova har fire 'skal'-krav. Desse krava reknast som å vere absolutte. Her brukar pbl. (2008) 'skal' for å vise viktigskapen ved å oppfylle krava. Ingen av 'skal'-krava i §10-1 (pbl., 2008) handlar om politisk styring eller dei folkevalde si rolle. Vidare har planstrategiparagrafen tre 'bør'-krav. To av dei viktigaste rettslege krava lova har sett til politisk styring er 'bør'-krav. Utan at desse 'bør'-krava vert oppfylt vil planstrategien vere eit ubrukeleg dokument for kommunen. Til slutt inneheld paragrafen to 'kan'-krav. 'Kan'-krava er irrelevant når det kjem til politisk styring og dei folkevalde si rolle i planstrategiarbeidet.

Det er stilt forvaltningsrettslege saksbehandlingskrav til planstrategien. To av fire 'skal'-krav dreier seg om saksbehandlingskrav og om medverknad i planstrategiprosessen. I tillegg er lova svært klar på når kommunen skal oppfylle kravet. Eitt år etter kommunestyret er konstituert i ein kommune skal planstrategien vere ferdig utarbeidd og vedtakast, dvs. ein gong kvart fjerde år.

Eg ynskjer vidare å gå meir detaljert til verks og sjå nærare på dei ulike rettslege 'bør'-krava som vert stilt til planstrategien når det gjeld politisk styring.

13.1.2 'Bør'-krava i § 10-1 i pbl. (2008)

'Bør'-krava i § 10-1 i pbl. (2008) er med å skape uklare rettslege krav og ein lite tydeleg lovparagraf. Eg meiner 'bør'-krava er med på å konstruere eit kraftlaust planinstrument der ulike og svært viktige krav til kommunane vert undergreve ved å miste status som eit lovpålagt krav.

Når eg ser på § 10-1 i pbl. (2008) lurer eg på om det har vorte gjort ein feil når lova vart utarbeidd. I § 10-1 fyrste ledd andre setning står det skrive at «planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden». Her må eg seie meg einig med Kollbotn som allereie i 2003 uttala at det var «eit framsteg å sjå ordet strategi nedfelt i lovverket», men berre med eit «bør». «Kvifor er ordet «skal» bytta ut med ordet «bør» akkurat når lovteksten verkeleg kjem i berøring med noko potensielt storslått og nyvinnande?» (Kollbotn, 2003).

I 2011 gav Miljøverndepartementet (2011b) ut ein rettleiar om kommunal planstrategi. I rettleiaren kan ein lese at kommunal planstrategi er følgeleg ikkje ein arena for å vedta mål og strategiar, men drøfte utviklingstrekk i kommunen som samfunn og organisasjon som grunnlag for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden. Her er det viktig å halde tunga rett i munnen. Ein bør altså drøfte dei strategiske vala til kommunen, men ikkje vedta mål og strategiar. Ifølgje rettleiaren er det meininga at kommunen i planstrategien drøftar utfordringar og strategiske val, og deretter tek stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar i vedtaket av kommuneplanen.

Eg ynskjer å påpeike at eit av hovudmåla til planstrategien er nettopp å drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling, samt synleggjere kva planoppgåver kommunen skal prioritere gjennom valperioden med bakgrunn i dei strategiske vala. Difor meiner eg at

kommunen ikkje berre «bør» drøfte strategiske val knytt til samfunnsutvikling og vurdere kommunen sitt planbehov i valperioden, men at dette er noko kommunen skal gjere.

I begge rundar med planstrategiarbeid vurderer alle casekommunar planbehovet ved å ramse opp kommunens planarbeid. I denne vurderinga inkluderer kommunane alt prioritert planarbeid som skal settast i gang i perioden. Utan denne vurderinga ville kommunane stått igjen med berre kravet om å ta stilling til om kommuneplanen skal reviderast eller vidareførast, og ikkje omtalt eller vurdert anna planarbeid. Dei viktigaste strategiane som vert drøfta i planstrategien skal i teorien avspegle planane kommunen skal setje i gang. Dette skjer ikkje i praksis i casekommunane. Planbehovet og planprioriteringane som vert presentert i planstrategiane i casekommunane er ikkje kopla på strategiske grep. Eg opplever her ein svikt i lovverket med tanke på å tydeleggjere korleis strategi (Jf. «drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling», pbl., 2008, § 10-1 fyrste ledd andre setning) skal fungere i praksis. Lovverket burde vere klarare på at det skal vere ei direkte kopling mellom kommunens strategiske val og planprioriteringar.

Drøftinga av kommunen sine strategiske val i planstrategiane til casekommunane er av både ulik karakter og kvalitet. Herøy kommune har i liten grad greidd å drøfte strategiske val i fyste runde med planstrategiarbeid, men i mindre grad i andre runde. Ålesund og Tromsø gjer eit (tappert) forsøk, men greier ikkje å kople drøftinga på prioritering av planarbeid. Ei slik drøfting er fråverande i Lenvik og Kautokeino sine planstrategiar.

Neste tabell syner at 100 % av casekommunane har vurdert planbehovet i valperioden, medan nokre kommunar, og berre til ei viss grad, har drøfta kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling. Kommunane oppfyller heilt klart den planfaglege delen, medan det er meir variasjon på den politiske og strategiske delen.

Tabell 10: 'Bør'-krava til kommunal planstrategi

Planstrategien 'bør'			
	Drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samf. utvikling	Planbehov i val-perioden inkludert	Leggje opp til brei medverknad og allmenn debatt som grunnlag for behandlinga¹⁶
Herøy 1.generasjon	I liten grad	Ja	Orientering i eldrerådet og dei ulike politiske komitéane. Teke opp til diskusjon i råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Ingen allmenn eller politisk debatt.
Herøy 2. generasjon	I svært liten grad og mindre enn fyrste runde	Ja	Ingen orienteringsrunde i dei ulike komiteane. Ingen allmenn debatt.
Ålesund 1.generasjon	I svært liten grad	Ja	Medverknadsrunde og fleire innspel frå ulike instansar ifølgje planstrategiansvarleg. Ingen dokumentasjon.
Ålesund 2.generasjon	I svært liten grad	Ja	Medverknadsrunde og fleire innspel frå ulike instansar ifølgje planstrategiansvarleg. Ingen dokumentasjon.
Kautokeino 1.generasjon	Nei	Ja	Fråvær av dokumentasjon.
Kautokeino 2.generasjon	Nei	Ja	Planstrategien er einaste overordna planarbeid som er utarbeidd sjølv av kommunen sine eigne tilsette. Likevel avgrensa medverknadsprosess.
Tromsø 1.generasjon	I svært liten grad	Ja	To politiske behandlingsrundar av kunnskapsgrunnlaget og offentleg ettersyn av planstrategi.
Tromsø 2.generasjon	I svært liten grad	Ja	Ei runde i dei ulike politiske komiteane. Planstrategien presentert på regionalt planforum.
Lenvik 1.generasjon	Nei	Ja	Fråvær av dokumentasjon.
Lenvik 2.generasjon	Nei	Ja	Lite medverknad og interesse frå både admin. og folkevalde.

¹⁶ Det har vore vanskeleg å definere kva som er brei medverknad og allmenn debatt i samanheng med kommunal planstrategi. I tabell 10 gjer eg eit forsøk på å presentere det eg har definert som medverknad i planstrategiprosessen.

13.1.3 Uforstålege planreiskapar og termar?

I både intervju med folkevalde og observasjon av politiske møte ser eg at dei folkevalde hyppig forvekslar plantypar og termar. Gjentatte gonger vert blant anna planstrategi forveksla med planprogram, kommuneplan, handlingsplan eller kommunedelplan. I tillegg er mange administrativt tilsette og folkevalde eg har intervjuet usikre på betydninga og intensjonen bak dei ulike planreiskapane. I motsetnad til administrativt tilsette som arbeider med planlegging, møter ikkje dei folkevalde lovteksten på same måte. Dei folkevalde får lovteksten, med sine intensjonar og krav, formidla og fortolka av kommunen sin planfaglege administrasjon (planansvarleg). Likevel opplever mange av dei deltidsfolkevalde utan planfagleg skulering i casekommunane plansystemet som ugjennomtrengjeleg. Den manglande responsen på kommunal planstrategi handlar sjølvstundt om noko meir enn berre ein vanskeleg lovtekst, men eg ynskjer likevel å inkludere diskusjonen rundt lovteksten, sidan dette er med på å skape ei slags framandgjerding av dei folkevalde i høve til plansystemet.

13.1.4 § 3-3: Kven leiar planlegginga?

«Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen»

Pbl., 2008 § 3-3, andre ledd fyrste punktum

Denne paragrafen har skapt mang ein diskusjon, og fører meg til spørsmålet om kven som er ansvarleg for den kommunale planlegginga og for at pbl. (2008) vert følgt opp i kommunane. Blant anna ynskjer eg å kort drage inn ordbruken når det kjem til ansvarsfordeling i pbl. (2008). Forskjellen på at det står «kommunen», «kommunestyret» og «kommunestyret selv» i pbl. (2008) kan blant anna vere opphav til forvirring, diskusjon og usemje. Er det forskjell på når «kommunestyret» og «kommunestyret sjølv» skal gjere noko? Kva betyr eigentleg «kommunestyret sjølv har ledelsen av den kommunale planleggingen»? Kan eg gå ut i frå at «sjølv» antyd at kommunestyret ikkje kan delegerer denne leiaroppgåva?

Kommunestyret skal etter pbl. (2008) ha ei leiande rolle sjølv om det ikkje fungerer slik i praksis. I § 3-3 i pbl. (2008) seier lovteksten at «kommunestyret sjølv har leiinga av den kommunale planlegginga», som verkar meir beskrivande enn normativt. Lovgivarane har presisert at det er «kommunestyret sjølv» og ikkje berre «kommunestyret» som har leiinga av den kommunale planlegginga. Dette tyder på at pbl. (2008) tek det representative demokratiet på alvor (Aarsæther og Hofstad, 2018).

Det eg opplever i praksis i casekommunane er hovudsakleg ein administrasjon som utarbeider planutkast, inkludert planstrategi, at dette i somme tilfelle vert oversendt til planutval eller formannskap, og vidare til kommunestyret som står for endeleg politisk behandling av dokumentet. I planstrategien sitt tilfelle er det ikkje kommunestyret som leiar prosessen, dei er heller ikkje aktivt med i å utarbeide dokumentet.

Kolflaath (2004:464) legg vekt på at fleirtydige lovtekstar gir opphav til prinsippavgjersle om korleis sjølve ordlyden skal forståast. Bør fleire lovparagrafar i større utstrekning enn i dag eintydiggjerast gjennom lovendring? I pbl. (2008) viser § 3-3 utan tvil til fleirtydigheit, men paragrafen viser kanskje fyrst og fremst til ei heilt urealistisk forventning om at leiarskap skal utøvast av deltidsfolkevalde i planfaget.

13.1.5 § 10-1: Vagt om politisk planlegging

§ 10-1 i pbl. (2008) ynskjer eg å beskrive som ein vag, lang og forvirrande paragraf med ei lite gjennomtenkt blanding av ‘skal’, ‘bør’ og ‘kan’-krav.

Paragrafen er klar på ein ting, at ein planstrategi skal verte utarbeidd ein gong i kvar valperiode og seinast innan eitt år etter konstituering. At planstrategien skal innehalde ei drøfting av strategiske val knytt til samfunnsutvikling, er for det fyrste eit ‘bør’-krav, og er for mange administrativt tilsette og folkevalde eit forvirrande krav. Ein kommuneplanleggjar i ein av casekommunane uttaler at «ein føler seg ikkje forplikta til ei ‘bør’-setning. Dette er ei dårleg setning. Ein hopper fort vidare til det lova seier ein ‘skal’ gjere».

Gjennom lovverk, kursing, rettleiing og påpeik frå fylkesmann får kommunane beskjed om at planstrategien ikkje skal innehalde mål og strategiar, men ein skal likevel drøfte strategiske val. Dette vert for mange komplisert og avansert. Eg vel difor å difor å beskrive § 10-1 som vag på viktige områder.

Planstrategiparagrafen avsluttast med ei tilråding om at utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slåast saman med og vere ein del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen. Dette har mange av mine informantar beskrive som umogleg. Fleire informantar meiner det er vanskeleg då ein ikkje får innføring i korleis samanslåinga kan og bør gjerast, og at prosesskrav til planstrategi og kommuneplan er ulike, spesielt i forhold til medverknad, og i kravet om planprogram (som gjeld kommuneplanen, men ikkje planstrategien).

Det rettslege systemet og planstrategiparagrafen, som er felles for alle norske kommunar, kan bidra til å framandgjere dei folkevalde frå plansystemet. Det er også viktig å hugse at planstrategien er lovpålagt, men ikkje rettsleg bindande. Denne problemstillinga kjem eg tilbake til seinare i kapittelet under 13.3.5 ‘status og popularitet inner i plansystemet’.

Å endre § 10-1 i pbl. (2008) slik lovteksten vert enklare å forstå, ved å blant anna rydde i ‘skal’, ‘bør’ og ‘kan’-krava, vil truleg ikkje aleine bidra med å gjere planstrategiarbeidet i kommunane meir velfungerande. Men ei eintydiggjering av lovteksten gjennom lovendring vil hovudsakleg gi ei meir realistisk forventning av leiarskap og utarbeiding av kommunal planstrategi.

I neste avsnitt skal eg sjå nærare på og samanlikne vedtakstidspunkt, lengde og tal på foreslåtte enkeltplanarbeid i planstrategien. Dette er element som skal hjelpe meg å forstå betydninga av planstrategien i kommunane og i kva grad ein har følgd intensjonane om folkevald styring, uttrykt i pbl. (2008).

13.2 SAMANLIKNING AV TIDSPUNKT, LENGDE OG MENGDE

Tidspunkt for vedtak av planstrategi er lovbestemt i motsetnad til form, innhald, lengde og tal på planar som inngår i planstrategien. Også korleis dokumentet skal sjå ut, med framside, oppsett, illustrasjonar, er det lagt opp til at kommunane skal bestemme sjølve. I dette avsnittet ynskjer eg å samanlikne korleis dei fem casekommunane har valt å gjere dette i fyrste- og andregenerasjons planstrategiprosess.

13.2.1 Vedtaksstidspunkt:

«Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi»

Pbl., 2008 § 10-1, fyrste ledd fyrste punktum

Pbl. (2008) er tydeleg med tanke på at arbeidet med kommunal planstrategi skal starte rett etter konstituering av nytt kommunestyre, og vere vedteke innan eitt år.

Av casekommunane er det berre Lenvik og Kautokeino som i fyrste runde med planstrategiarbeid rekk fristen pbl. (2008) har sett til vedtak av planstrategi. I andre runde er det Lenvik igjen og Tromsø som rekk fristen. Det er likevel verdt å la seg merke at alle casekommunar vedtek planstrategi i dei to rundane, og fire av fem kommunar vedtek planstrategiane sine innan utgangen av 2012 og 2016. Det er berre Ålesund som i begge periodar har vedteke planstrategi ca. eit halvt år etter tidsfristen som er fastlagt i pbl. (2008),

det vil sei i 2013 og 2017. I neste tabell viser eg samanlikning av vedtakstidspunkt, sidetal, tal på enkeltplanar i planoversikta og politisk styre i valperioden ved fyrste- og andregenerasjons planstrategi i casekommunane

Tabell 11: Samanlikning av fyrste- og andregenerasjons planstrategi i casekommunane.

	Vedtaks- tidspunkt	Sidetal (u/ vedlegg)	Tal på prioriterte planar	Parti i fleirtalskoalisjon
Herøy 1. generasjon	13.12.2012	21 + vedlegg	31	Høgre m/ FrP og KrF
Herøy 2. generasjon	24.11.2016	29	17	Høgre m/ FrP og KrF
<i>Herøy 2. generasjon (heftet)</i>	<i>24.11.2016</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>Høgre m/ FrP og KrF</i>
Ålesund 1. generasjon	07.02.2013	27	22	Høgre
Ålesund 2. generasjon	02.02.2017	31	41	Ap m/ KrF, SV og MDG
Kautokeino 1. generasjon	03.10.2012	8	27	Samefolkets parti
Kautokeino 2. generasjon	15.12.2016 (rev.23.03.17)	12	25	Ap m/ Flyttsamelista
<i>Planprogram 2004-2006</i>	<i>29.09.2004</i>	<i>1</i>	<i>40</i>	<i>Ap m/ SV</i>
<i>Planstrategi 2006-2009</i>	<i>16.03.2006</i>	<i>1</i>	<i>35</i>	<i>Ap m/ SV, Sp og V</i>
<i>Planstrategi 2009-2011</i>	<i>16.12.2009</i>	<i>4</i>	<i>20</i>	<i>Ap m/ SV, Sp m/budsjettstøtte Rødt</i>
Tromsø 1. generasjon	28.11.2012	18	28	Høgre m/ FrP og V (parlamentarisme)
Tromsø 2. generasjon	15.06.2016	30	70	Ap m/ Rødt, SV, MDG og SP
Lenvik 1. generasjon	28.06.2012	16	12	Høgre m/ FrP, KrF og Sp
Lenvik 2. generasjon	30.06.2016	19	16	Høgre m/ FrP, KrF og Sp

Eg har lagt ved tabellen for å gi ei oversikt over endring frå fyrste- til andregenerasjons planstrategi i casekommunane, samt lettare sjå forskjellane mellom casekommunane.

13.2.2 Sidetal og framtoning

Sidetal og framtoning av eit planstrategidokument er ikkje nødvendigvis med å avgjere om planstrategien er god eller ikkje, men kan verke inn på politisk interesse for dokumentet. I dette avsnittet ser eg forøvrig nærare på lengde (sidetal) av dokumentet og korleis dokumentet er grafisk framstilt, og ikkje sjølv innhaldet. Sjølv kommunikasjonen i og av planstrategidokumentet kjem eg nærare tilbake til seinare i kapitlet.

Illustrasjon 4: Framside av fyrste- og andregenerasjons planstrategi i casekommunane



Når ein planleggjar skriv offentlege dokument, saksframlegg og planutkast som folkevalde, og sjølv sagt andre administrativt tilsette, skal lese og bruke, er det viktig at dokumenta ikkje er lengre enn nødvendig. Er eit dokument kort og konsist, vil det vere større sannsyn for at fleire les og forstår. Sjølve dokumentet si framtoning seier lite om den politiske deltakinga fordi ansvaret for utforminga ligg fullt og heilt til administrasjonen. Men ei god framtoning kan vere med å kople dei folkevalde i større grad på planstrategien og leggje til rette for politisk eigarskap.

Eg har sett på om kommunane har lært frå fyrstegenerasjons til andregenerasjons planstrategiprosess og om dei til dømes har korta ned og forbetra planstrategidokumentet frå fyrste til andre runde. Men mot formodning har alle casekommunar laga lengre dokument i andre runde enn i fyrste, og ingen har betre framtoning i andre runde. Både Herøy og Tromsø kommune laga ein over ti sider lengre planstrategi i 2016 enn i 2012. Av planstrategidokumenta utarbeidd i 2012 og 2016 i casekommunane er det berre Kautokeino som har valt å utarbeide korte dokument (høvesvis åtte sider i 2012 og tolv sider i 2016).

Eg ynskjer å bruke ein kommune som ikkje er ein del av casekommune i utvalet mitt for å illustrere eit godt døme. I 2016 utarbeidde Narvik kommune ein planstrategi på åtte sider. Eit kort, konsist og lesarvennleg dokument. I intervju med plansjef i Narvik vert det fleire gonger påpeika at planavdelinga har øvd på å skrive korte og gode planutkast. «Om planen ikkje er kort, konsis og lesarvennleg vert ikkje planen sendt ut til dei folkevalde», uttalar plansjef. Denne utsegna kan tolkast på ulike måtar. På ei side kan det vise ein interessant undertone av fagleg/ administrativ dominans der plandokumentet er noko dei folkevalde har «fått tilsendt, ikkje noko dei sjølve har stått bak». På den andre sida er korte, konsise og lesarvennlege planutkast eit aktivt grep administrasjonen har teke for nettopp å kople dei folkevalde på prosessen og få dei til å «stå bak» planane. I tillegg til å lage eit kort, konsist og lesarvennleg dokument er det ynskjeleg at kommunane lagar dokument med god framtoning som folk ynskjer å lese. Til dømes kan eit dokument utan bilete og/eller illustrasjon fort verte eit kjedeleg dokument for mange.

Menneske er visuelt orientert, og bilete er ofte det fyrste som vert lagt merke til i eit dokument. Dette gjeld også for folkevalde i norske kommunar. Biletet skapar ein reaksjon hos dei aller fleste, men det er ingen reglar for eller mot å bruke dette eller andre verkemiddel i planstrategidokumentet for å gjere det til eit meir interessant og lesarvennleg dokument.

Illustrasjon 5: Utdrag fra Sørreisa kommune (stort bilde) og Oslo kommune (lite bilde) sine andregenerasjons planstrategiar

5. Sørreisa som en god bokommune



Torgd

I vår visjon er hovedmålet at Sørreisa skal bli den beste bokommunen. Målet er sektorovergang og boliger/boligtomter og gode tjenester med tilstrekkelig kapasitet er sentralt.

Å være en god bokommune kan også ha følgende kvaliteter:

- et trivelig sentrum, et funksjonelt sentrum
- estetiske kvaliteter og mye aktivitet
- «bolyst-aktiviteter» som innflyttert arbeidsplasser

- omdømme og markedsføring

Telemarksforskning la i mai 2012 fram en studie som sammenligner norske kommuner på basis av besøks- og næringsattraktivitet. Bostedsattraktivitet er i studien den viktigste faktoren som steds evne til å trekke til seg innflytting. Den viktigste ten av endringer i arbeidsplasser

I sammenligningen mellom landets distriktskommuner havner Sørreisa på topp 20-lista, som en av to Tromskommuner. «Suksesskommunene» trekker gjerne fram beliggenhet når de selv skal forklare gode resultater. Men undersøkelsen viste helt andre felles trekk ved de attraktive kommunene, bl.a :

- en offensiv og optimistisk utviklingskultur.
- "smådriftsfordeler". Kort vei mellom ideer og beslutninger, samarbeid på tvers av fag- og sektorgrenser.
- lokale entreprenører – det som ofte går under betegnelsen ildsjeler. Enkelt personer er viktige for nyskaping og veivalg.
- evne til å "gripe sjanser", enten det dreier seg om kriser eller uforutsette muligheter

Resultatene er ikke nødvendigvis direkte overførbare til Sørreisa, men perspektivet er nyttig i plansammenheng.

6. Barn og unge i Sørreisa

Barnehage og skole

Befolkningsprognosene viser en vekst i antall barn og unge de nærmeste årene, og kommunen må derfor forberede seg på en økning i behovet etter plass i barnehager og skoler.



For å sikre bærekraftig kommunal økonomi og at planer får reell betydning, er det avgjørende at planer som strategidokumenter ikke har ordnet finansiering. Det må vises hvordan tiltak og ressursbruk forutsetter finansiering i kommunens økonomiplan, eller annen planlegging.

Planleggingen skal også utnytte mulighetene som ligger i digitalisering. Digitale kart og andre elementer i plansystemet som gjøres tilgjengelig på nettet, kan gjøre muligheter for innsyn og medvirkning i kommunal planlegging enklere og lette næringslivet og det sivile samfunnets bruk av informasjon. Det kan gjøre arbeidet med å utarbeide og endre planer mer rasjonelt og lette interkommunalt og regionalt samarbeid.



Oslo, Dyrøy, Sørreisa og Stavanger kommune¹⁷ sine planstrategiar er døme på dokument der ein har valt å bruke bilete gjennomgåande i dokumentet. Framstillinga av desse dokumenta gir lesar ein ekstra motivasjon til å lese grunna nettopp ei biletleg og god framtoning. Planstrategiar med illustrasjon ber tydeleg preg av å vere meir innbydande og lesarvennlege dokument. Herøy og Lenvik kommune køyrer en anonym og formell stil på dokumentet, som er tilpassa same stil som andre plandokument i kommunen. Tromsø kommune sine planstrategiar er lange, med mykje tekst og ingen bilete. Kautokeino sine planstrategiar er korte og har bilete, men det er illustrasjonar som verker meir tilfeldig velt og som ikkje underbyggjer dokumentet sin tekst.

13.2.3 Tal på planarbeid i planstrategien

«Planstrategien bør omfatte ... en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden».

Pbl., 2008 § 10-1, fyrste ledd andre punktum

Vurdering av kommunen sitt planbehov i valperioden er ein av hovudingrediensane i planstrategien. Det er likevel viktig å minne om at planbehovet ifølgje § 10-1 (pbl. 2008) er eit 'bør-krav', og ikkje eit 'skal-krav'. Ei opplisting (vurdering) av planar «det er behov for» i kommunen den komande kommunestyreperioden er noko dei aller fleste kommunar inkluderer i planstrategien, sjølv om lova i streng forstand ikkje krev det.

Eg meiner pbl. (2008) er misvisande og vag ved å skrive «en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden» i lovverket. Kven sitt planbehov meiner lova ein skal vurdere? Pbl. (2008) burde tydeleggjere ei klarare kopling mellom kommunens strategiske val knytt til samfunnsutvikling og praksis gjennom prioritering av planarbeid.

Planbehovet i casekommunane, uttrykt ved planstrategiane i casekommunane, varierer i frå 12 til 70 planar. Måten planbehovet er presentert på varierer også mellom casekommunane. Dei aller fleste kommunar vel å presentere planbehov i ein enkel tabell, medan til dømes Herøy vel å bruke berre tekst. Sjå døme i neste illustrasjon. Her kan ein sjå at Tromsø har valt å inkludere informasjon om siste vedtak av plan og når neste vedtak er planlagt, noko som ein kan sjå at Herøy har valt å utelate. I intervju med plantilsette i Herøy kjem det fram at dei med overlegg har valt å unngå tabellversjonen. Administrativt tilsette meiner at brukt av tekst er meir oversiktleg og enkelt for dei folkevalde å forholde seg til.

¹⁷ Oslo, Dyrøy, Sørreisa og Stavanger kommune er ikkje casekommunar, men planstrategiane i desse kommunane er døme på lesarvennlege dokument med god framtoning.

Illustrasjon 6: Presentasjon av planbehov i Herøy kommune (til venstre) og Tromsø kommune (til høgre) sine andregenerasjons planstrategiar.

5. VURDERING AV PLANBEHOV I PERIODEN

Sjå vedlegg 1 for oversikt over vedtekne arealplanar.
Sjå vedlegg 2 for oversikt over vedtekne samfunnsplanar.

Planstatus, planar med behov for revidering eller rullingering

Under revidering – oppstart 2016

Kulturminneplan

Herøy kommune ynskjer å starte opp arbeid med å registrere kulturminner og samle desse i ein kulturminneplan. Planarbeidet vert starta opp i 2016.

Strategisk næringsplan 2016 – 2020

24



Planstrategi for Herøy kommune 2016-2020

Planarbeidet er varsla oppstart og under utarbeiding. Kommunen tek sikte på ferdigstilling i løpet av 2016.

Interkommunal marin næringsplan

Kommunen har avtale om interkommunalt plansamarbeid med Hareid, Ulstein, Sande og Vanylven på å etablere felles kystsoneplan for Søre Sunnmøre. Arbeidet vert starta opp i 2016. Dette arbeidet skal danne kunnskapsgrunnlaget for ein interkommunal kystsoneplan for dei nemnde kommunane.

2017

Samordning av kommuneplanen sin samfunnsdel og økonomiplan

Det er kome innspel på at kommunen bør søkje å samordne Samfunnsdelen sin handlingsdel med økonomiplanen denne planperioden. Dette bør gjerast for å få unngå å ha to styringsdokument som prioriterer i ulik retning.

Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2011 – 2014

Det bør gjennomførast revidering av handlingsprogrammet årlig. Full rullingering av KDP for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv bør gjennomførast i 2017.

Klimaplan for Herøy 2009 – 2013

Kommunedelplan er vedteken 28.01.2010 og det er derfor behov for ei rullingering av heile planen. På grunn av manglande kapasitet har ikkje dette arbeidet blitt prioritert og kommunen har også avventa den varsla fylkesplan for klima og energi. *Regional delplan for klima og energi* vart vedteken 15.06.2015 og kommunen bør no følgje opp denne med eigen klima og energiplan i 2017.

Vedtatte planer (årstall for tidligere vedtak)	Sist vedtatt	Nytt vedtaks år	Vedtaksdato/oppfølgingsvedtak
Kommuneplan			
Planstrategi 2016-2019	2012	2016	Kommunestyresak 214, 11.12.2012.
Kunnskapsgrunnlag: Levekårsanalyse	2012	2017	Kommunestyresak 70, 30.5.2012.
Kunnskapsgrunnlag: Befolkningsutvikling og boligbygging	2012	2016	Kommunestyresak 138, 29.8.2012. (Oppdatert våren 2014.)
Kunnskapsgrunnlag: Ungdata	2015	2018	Kommunestyresak 6, 28.1.2015.
Kunnskapsgrunnlag: Folkehelseoversikt	NY	2016	Krav etter folkehelselovens § 5.
Planprogram - kommuneplanens samfunnsdel	2014	2016	Kommunestyresak 168, 29.10.2014.
Kommuneplanens samfunnsdel (1987, 1999, 2007)	2015	2017	Kommunestyresak 123, 26.8.2015.
Kommuneplanens arealdel	2011	2016	Kommunestyresak 195, 28.11.2012. Kommunestyresak 65, 27.4.2016. (Sak om ny behandling av planforslag etter kommunestyresak 122, 26.8.2015.)
<i>Tidligere todelt:</i>			
1. Byområdene/bynære soner (2000, 2002, 2007, 2012)			
2. Distrikt (2000, 2007, 2008)			
Tema- og sektorovergrepene planer:			
Samfunns- og næringsutvikling			
Internasjonal strategiplan	2015	2016	Kommunestyresak 158, 30.9.2015.
Strategisk næringsplan for Tromsøregionen (Karlsøy, Balsfjord, Lyngen, Storfjord og Tromsø)	2009	2016	Formannskapetssak 4, 12.1.2009
Strategisk næringsplan 2014-2020 for Tromsø kommune	2014	-	Kommunestyresak 185, 26.11.2014. (Se linje over.)
Marin og maritim næringsplan	NY	2017	
Petromaritim strategiplan	2013	-	Kommunestyresak 66, 18.6.2013.
Kommunedelplan for kultur (1987, 2001)	2007	2016	Kommunestyresak 127, 29.8.2007.
Kunstplan	2013	-	Kommunestyresak 13, 27.2.2013.
Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold.		2016	Jf. vedtak i kommunestyret 27.4.2016 (interpellasjon).
<i>Tidligere kalt: Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.</i>	2008		Kommunestyresak 198, 29.10.2008. Orientering om oppfølgingsarbeid i kommunestyre 52, 28.4.10.
Kommunedelplan for idrett og friluftsliv (1995, 2000, 2005, 2010)	2014	2017	Kommunestyresak 94, 18.6.2014.
Biblioteksplan (2006)	2014	2019	Kommunestyresak 44, 26.3.2014.
Landbruksplan (2002)	2013	-	Kommunestyresak 39, 24.4.2013.
Betreibruksplan	NY	2017	

I Ålesund sin fyrste planstrategi er det laga ei svært generell oversikt over planbehovet, medan andre runde har ei mykje meir detaljert oversikt der både plan, saksnummer, merknad til kvar plan, og når i perioden planen skal startast opp er inkludert. Det er ei stor forbetring av planoversikta i Ålesund kommune sin planstrategi i frå fyrste til andre runde. Oversikta i andre runde gir eit meir reelt bilete av planstatus til kommunen enn oversikta i fyrste runde.

Ålesund, saman med Tromsø og Kautokeino, har ikkje inkludert noko informasjon angående ansvarsfordeling eller organisering av planarbeidet i verken fyrste- eller andregenerasjons planstrategi. Lenvik og Herøy har derimot inkludert informasjon om kven som er ansvarleg for oppfølging av dei enkelte planarbeida. Fleire casekommunar har valt å inkludere informasjon om det administrative ansvaret for dei ulike planprosessane, oppfølging av kvar enkelt plan, i tillegg til gjennomføring og bruk av planen. Ansvarsfordeling av planarbeid som skal verte utarbeidd i perioden er heilt klart ein fordel då dette vil gjere dei ansvarlege for kvar enkelt plan meir dedikert.

I sin andregenerasjons planstrategi har Tromsø kommune laga si vurdering av planarbeidet i perioden, noko som består av fire tettpakka sider, med ei opplisting av 70 planar. Det er ei enorm auke av planar frå fyrste runde med planstrategiarbeid til andre. Kva betydning har ei slik auke for kommunen? Blant anna vil ei slik lang liste av planarbeid tilseie at planavdelinga må tilsette eit betydeleg antall nye planleggjarar for å greie å gjennomføre det planarbeidet som det gjennom planstrategien har vorte vedteke å gjennomføre i valperioden. Planambisjonar er viktig, men det er også viktig at planambisjonane er realistiske. Av casekommunane er det berre Herøy og Kautokeino som har minska talet på planarbeid i frå fyrste til andregenerasjons planstrategi.

Talet på planar gir berre ein grov indikator, men ein omfattande planoversikt kan bidra til at lesar ikkje får overblikk over kva som er dei overordna og prioriterte planane i planstrategien. Planprioriteringa framgår indirekte i nokre planstrategiar, ved at oppstartsår er ført opp, men dette er ikkje alltid like enkelt å forstå når planane vert lista opp sektorvis.

Den politiske drivkrafta til kommunal planstrategi ligg i å lukkast i å kople dei strategiske vala knytt til samfunnsutvikling (som dei folkevalde i teorien skal drøfte) på ei vurdering av kommunens planbehov. Planoversikta som planstrategien skal presentere skal reflektere dei strategiske vala dei folkevalde har drøfta. Men kva skjer om dei strategiske vala knytt til samfunnsutvikling ikkje vert drøfta? I neste tabellen viser eg ei oversikt over dei politiske prosessane i begge rundar med kommunal planstrategi i alle casekommunar. Ut i frå tabellen kan ein sjå at planstrategien har vorte einstemmig vedteke i alle casekommunar i begge rundar med politisk behandling. Til og med i Kautokeino der det har vist seg å vere ueinigheit rundt inkludering av planar vert planstrategien einstemmig vedteke. Vidare er tabellen med å vise eit omfattande fråvær av politisk interesse, engasjement og involvering i utarbeiding og vedtak av kommunal planstrategi i casekommunane.

I neste avsnitt skal gå djupare inn i diskusjonen rundt kvifor fråværet politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessane i casekommunane er gjennomgåande låg eller fråverande (jf. neste tabell).

Tabell 12: Dei ulike politiske prosessane i casekommunane

	Politisk involvering i utarbeiding av planstrategi-dokumentet	Politisk interesse og engasjement i den politiske behandlinga	Behandling i kommunestyret
Herøy 1. generasjon	Til ei viss grad (i ulike utval og formannskap)	Fråverande	<u>Kort behandling</u> : Einstemmig vedtak av planstrategi utan forslag, innlegg eller debatt.
Herøy 2. generasjon	Nei	Fråverande	<u>4 min 15 sek</u> : Forslag om inkludering av UngData som vert vedteke. Einstemmig vedtak av planstrategi.
Ålesund 1.generasjon	Til ei viss grad (i planutval og formannskap)	Til ei viss grad, men svært lite	<u>23 minutt</u> : Tre innlegg og eit forslag som fell. Einstemmig vedtak av planstrategi.
Ålesund 2.generasjon	Til ei viss grad (behandling i formannskap)	Fråverande	<u>5 minutt</u> : Eitt tilleggforslag som vert vedteke. Einstemmig vedtak av planstrategi
Kautokeino 1.generasjon	Uvisst	Fråverande	<u>Kort behandling</u> : Einstemmig vedtak av planstrategi.
Kautokeino 2.generasjon	Uvisst	Til ei viss grad	<u>To korte behandlingar</u> : To forslag fremja i fyrste runde, men begge fell og planstrategi vert einstemmig vedteke. Ny og lenge politisk behandling tre månadar seinare, begge forslag frå fyrste runde vert inkludert og planstrategi einstemmig vedteke.
Tromsø 1.generasjon	Ja, gjennom to politiske behandlings-rundar av kunnskaps-grunnlaget	Til ei viss grad, men ikkje direkte retta mot planstrategien og strategiske val	<u>47 minutt</u> : Lang og lite produktiv behandling. Administrasjonen sitt forslag vert einstemmig vedteke og det vert ingen endringar frå politisk side.
Tromsø 2.generasjon	Til ei viss grad (i råd for mennesker med nedsett funksjonsevne og regionalt planforum)	Fråverande	<u>15 minutt</u> : Eitt forslag fremja (fell 40 mot 1 stemme). Einstemmig vedtak av planstrategi.
Lenvik 1.generasjon	Nei	Fråverande	<u>Kort behandling</u> : Einstemmig vedtak av planstrategi utan forslag, innlegg og debatt.
Lenvik 2.generasjon	Nei	Fråverande	<u>1 minutt</u> : Einstemmig vedtak av planstrategi utan forslag, innlegg og debatt.

13.3 EIN AVHENGIG VARIABEL UTEN VARIASJON?

Diskusjonen eg no skal ta fatt på har ikkje vore enkel. I byrjinga av dette doktorgradsprosjektet hadde eg sett for meg eit heilt anna scenario når eg endeleg skulle gå i gang med å analysere funna mine. Arbeidet med analysen har vore utfordrande fordi det har vore svært vanskeleg å finne ei forklaring på funna mine og i tillegg finne passande teoriar for å forklare kvifor det har vorte slik. I tillegg meiner eg at funna ikkje er særleg oppløftande på samfunnsplanlegginga sine vegne, noko som har vore personleg nedslåande.

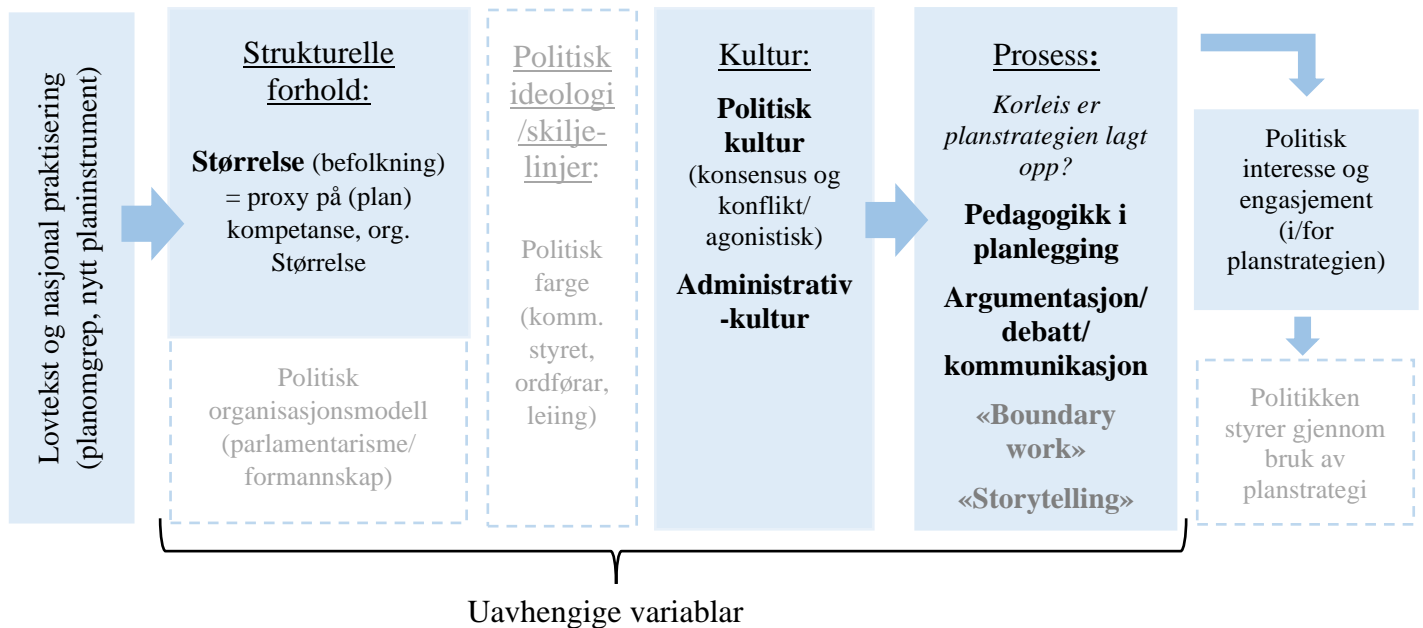
Eg må innrømme at eg i botn og grunn hadde både håpt og rekna med at blant anna kulturelle og strukturelle forskjellar, samt det administrative planstrategidokumentet som eg har studert i casekommunane ville vere med å forklare variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. **På tross av store variasjonar på dei uavhengige variablane (politisk og administrativ kultur og kommunestørrelse) finn eg eit tydeleg fråvær av variasjon i grad av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessane i casekommunane: den er gjennomgåande låg eller fråverande.**

Kva betyr dette? Om ikkje mine uavhengige variablar kan vere med å forklare den manglande politiske interessa og engasjementet rundt kommunal planstrategi, kva kan? Eg ynskjer i komande avsnitt å sjå nærare på nettopp mangelen av variasjon på avhengig variabel. Eg håper å kome nærare eit svar på kvifor det er så utfordrande å lukkast med å få dei folkevalde med på arbeidet med kommunal planstrategi, og samfunnsplanlegging generelt.

Då eg arbeidde som kommuneplanleggjar hadde eg lett for å skulde på dei folkevalde når det mangla respons og engasjement i overordna samfunnsplanlegging. Eg følte etter kvart at det rett og slett ikkje nytta å engasjere eit breiare sjikt av folkevalde i samfunnsplanlegging. Haldninga mi angående manglande politisk engasjement i planstrategiarbeidet og korleis løyse desse utfordringane på best mogleg måte har endra seg drastisk siste åra. Mine funn frå casestudiane eg har gjennomført **viser at planstrategien har vorte eit dokument som planleggjar leverer ferdig utarbeidd til anten planutval eller formannskapet og vidare til politisk behandling i kommunestyret der så å seie ingen folkevalde er tilstrekkeleg kopla på.** Til dømes er det fleire av dei folkevalde som ikkje får med seg at planstrategien har vorte utarbeidd, eller at dei har vedteke planstrategidokumentet. Eg ynskjer å vere klar på at det ikkje berre er demokratiet (eventuelt utfordringar ved demokratiet) som kan forklare mangel av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen og presisere at eg ikkje legg all skuld på dei folkevalde når det kjem til utfordringane ved planstrategiarbeidet.

Figuren under vart fyrst presentert i introduksjonen til teoridelen, og eg ynskjer å gi att denne for å vise korleis eg har gått fram for å finne ei forklaring på variasjon i politisk interesse og engasjement i/for planstrategiprosessen.

Figur 17: Framgangsmåte for å svare på korleis forholdet mellom samfunnsplanlegging og lokale folkevalde fungerer og kva som er med å påverke koplinga mellom planlegging og politikk i planstrategiprosessen



Strukturelle forhold (kommunestørrelse), kultur (politisk og administrativ kultur) er uavhengige variablar eg forventa skulle vere med å forklare og grunngi graden av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Mine empiriske funn viser at desse uavhengige variablane har ein ubetydeleg påverknad på den avhengige variabel. Eg har difor sett nærare på andre uavhengige variablar (og konstantar) som kan vere med å forklare variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen (avhengige variabel). I tillegg til å bruke strukturelle forhold og kultur som uavhengige variablar, ser eg på ulike prosessperspektiv då det viser seg å vere avgjerande korleis planstrategiprosessane lokalt er lagde opp og korleis planstrategidokumenta er framstilte. I operasjonaliseringa av ulike prosessperspektiv brukar eg ‘pedagogikk i planarbeid’ og ‘kommunikasjon’ for å vise kva rolle dette spelar for deltaking i planstrategiarbeid blant dei folkevalde. Ulike prosessperspektiv var ikkje ein del av hovudfokuset når eg starta med det empiriske casearbeidet, men planstrategiprosessen har vist seg å vere ein interessant og viktig variabel å sjå nærare på. Eg har difor valt å fokusere på planstrategiprosessen og ulike prosessperspektiv som ‘pedagogikk i planarbeid’, ‘overtydande argumentasjon/debatt/god kommunikasjon’, ‘boundary work’, ‘storytelling’, saman med teori

om kommunikatív planlegging då dei spelar ei viktig rolle i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen.

13.3.1 Kommunikasjon mellom kommunal administrasjon og lokale folkevalde

Kommunikativ planlegging vert beskrive som eit «puslespill med mange brikker og mange deltakere der deltakerene samarbeider om å finne et felles bilde eller forståelse av ønsket framtid og å utvikle en felles strategi, som avtafestes» (Amdam og Veggeland, 2011:173). Denne beskrivinga av kommunikatív planlegging er nesten identisk med intensjonen til kommunal planstrategi. Planstrategien var meint å vere ein reiskap for dei folkevalde (deltakarane) der dei ut i frå ein felles forståing av ei ynskt framtid, saman skal avgjere kva planarbeid som er best å utarbeide i valperioden. Dette skal vere med å utvikle ein felles planstrategi, som gjennom vedtak i kommunestyret skal avtafestast.

Amdam og Veggeland (2011) beskriv kommunikatív planlegging som ein prosess der det er eit tydeleg fokus på aktørane og prosessane dei i mellom. I planstrategiprosessen er det dei folkevalde og prosessane dei i mellom som skal vere i fokus – i eit samspel med fagfolk og administrasjon.

Likevel viser Pløger (2002) i ein rapport frå NIBR at planlovutvalet (NOU 2001: 7, NOU 2003: 14) stiller få spørsmålsteikn ved forma for kommunikasjon i kommunalt planarbeid. Verken i lovførebuande arbeid eller i lovteksten vert det stilt spørsmålsteikn ved forma for kommunikasjon eller gitt retningslinjer. Det er lite, om ingen, fokus på kommunikasjonsform, etikk eller maktformer. Akkurat som Pløger (2002) påpeikar, er dette med på å hindre politisk eigarskap til planstrategiarbeidet.

Pløger (2012 og 2013) argumenterer for at medverknadsprosessar i Norsk kommunal planlegging vert nytta for å utveksle informasjon i forbindelse med konkrete plantiltak, og berre i liten grad for å få nye idear eller starte nye diskusjonar. Medverknad i planstrategiprosessen går føre seg til dels på denne måten. Prosessen startar ofte med å utvikle og hente inn informasjon. Informasjonsflyten er ofte einvegs frå administrasjon til folkevalde og dreier seg ofte om teknisk informasjon angående prosess eller innhald i planstrategidokumentet. Informasjon og (mangel) på dialog i planstrategiprosessen dreier seg sjeldan, om ikkje aldri, om å skape nye idear og fremje og starte nye diskusjonar angående «kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, ... og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden» (pbl., 2008: § 10-1, fyrste ledd andre setning).

Planlegging og planprosessar er sjeldan enkle eller rett fram. Amdam og Veggeland (2011) viser til at blant anna «ulikheter, ulike interesser og verdier, makt ulikhet» kan vere nokre av grunnane til at ein ikkje får til den nødvendige og viktige dialogen og kommunikasjonen i ein planprosess, sjølv om ein prøver. Men det at det er konkurrerande politiske parti i eit kommunestyre skal ikkje vere eit hinder for å nå fram til omforeinte vedtak (eventuelt fleirtalsvedtak). Dette tek Innes og Booher (2010 og 2018) høgde for når dei skriv at i ein kommunikativ planprosess må det vere full diversitet i interesse mellom deltakarane. Alle meiningar og interesse som er knytt til saka skal med. I planstrategien sitt tilfelle, som skal vurdere igangsetjing av kommunalt planarbeid i valperioden, vil det vere svært mange interessentar.

Vidare påpeikar Innes og Booher (2018) at deltakarane i ein kommunikativ planprosess er avhengig av andre deltakarar for å kunne finne løysingar på dei utfordringane ein står ovanfor. Planstrategien er avhengig av at dei folkevalde i forkant diskuterer moglege løysingar på utfordringar i samfunnet. Samarbeid innad i kommunestyret, samt på kryss av kommunegrensene, er gode grep for å skape fruktbare samarbeid og gode idear. Innes og Booher (2018), samt rettleiar for kommunal planstrategi, krev at planstrategiprosessen skal innehalde og oppmuntre til samarbeid. Men i casekommunane har eg observert at det er lite samarbeid når det kjem til kommunalt planstrategiarbeid. Nabokommunar arbeider ikkje saman, med unntak av Ålesund kommune som i andre runde med kommunal planstrategi samarbeida med eit fleirtal av kommunane i Sunnmørsregionen. Fleire småkommunar i regionen valte å delta i Ålesund kommune sin planstrategiprosess, og kommunen hadde difor eit felles administrativt planstrategiopplegg med eit fleirtal av kommunane på Sunnmøre.

Det tredje kravet Innes og Booher (2018) sett til ein kommunikativ planprosess er «ansikt til ansikt dialog». Eg finn generelt lite dialog angående planstrategi blant dei folkevalde eller i administrasjonen. Innes og Booher sine tre grunnleggande krav til kommunikative planprosessar vert presentert i neste tabell, der eg ynskjer å vise om intensjonen og lovteksten bak planstrategien har dei kommunikative kvalitetane Innes og Booher (2018) stiller til ein kommunikativ prosess. I tillegg ser eg på korleis kommunikative kvalitetar vert verdsett og oppretthalde i praksis i casekommunane.

Tabell 13: Grunnleggande krav til kommunikative planprosessar (jf. Innes og Booher (2018:35-36), intensjonen bak kommunal planstrategi og planstrategi i praksis i casekommunane

Grunnleggande krav til kommunikative planprosessar (Jf. Innes og Booher, 2018)		§ 10-1, kommunal planstrategi (pbl., 2008) og statlege rettleiarar og utgreiingar	Planstrategi i praksis i casekommunane
1. krav	Full diversitet i interesse mellom deltakarane. Alle meiningar og interesse som er knytt til saka skal med.	«Kommunen <u>bør</u> også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen» (pbl., 2008, § 10-1 andre ledd andre setning). «Kommunen <u>bør</u> vurdere om det er behov for bred medvirkning og allmenn debatt ut over dette, men loven setter ingen krav. I mange kommuner vil det heller være naturleg å legge opp til en bred medvirkning i planprosessene som følger etter at planstrategien er vedtatt, framfor å legge opp til en bred medvirkning om planbehovet» (Miljøverndepartementet, 2011b:9) «Erfaringene fra medvirkning på dette nivået tilsier at medvirkningsambisjonene knyttet til kommunal planstrategi <u>bør</u> målrettes eksempelvis mot grupper som kan ha særlege interesser og behov som kan møtes ved at kommunen igangsetter planarbeid» (Ibid.: 19).	Liten, om ingen, medverknad i planstrategiprosessane i casekommunane. Lite, om ingen, kommunikasjon og samarbeid på tvers av kommunegrenser bortsett frå i Ålesund kommune. Dialogen i planstrategiprosessane i casekommunane er ofte einvegs, frå administrativt tilsette til folkevalde, og ikkje motsatt.
2. krav	Deltakarane er avhengig av andre deltakarar for å kunne oppdage og identifisere løysingar på utfordringane dei står ovanfor	«Kommunen <u>skal</u> i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner». (pbl., 2008, § 10-1 andre ledd fyrste setning). «Samarbeidet med nabokommuner er viktig blant annet fordi det kan bidra til å identifisere og avklare interkommunale planoppgaver i planperioden. I tillegg vil samhandlingen med regional stat og fylkeskommunen kunne bidra til å få en god dialog om planbehov som følge av nasjonale føringer og regionale utfordringer» (Miljøverndepartementet, 2011b:8).	Planstrategi vert sendt til regionale organ (stat og fylkeskommune) og innspel vert gitt tilbake til fleirtalet av casekommunane. Lite, om ingen, dialog og samarbeid på tvers av kommunegrenser bortsett frå i Ålesund kommune.
3. krav	Det skal vere ansikt til ansikt dialog som er fri for dominans, skjulte strategiar frå involverte aktørar og utan (sjølv-) lureri og uærlegdom.	Pbl. (2008), lovutgreiingar og rettleiar seier lite/ ingenting om korleis dialogen (kommunikasjonen/ medverknaden) skal gå føre seg spesifikt i planstrategiprosessen.	Få dialogar i forkant av politisk vedtak av planstrategiane i casekommunane - «den døde hest» i formannskap og i kommunestyre.

Ingen av krava til Innes og Booher (2018) kan seiast å verte oppfylt i praksis i casekommunane sitt tilfelle. Dei kommunikative krava lovteksten legg opp til vert heller ikkje følgt opp i casekommunane.

Sidan det viser seg å vere eit tydeleg frávær av politisk interesse og deltaking i planstrategiprosessen vil mange av krava automatisk vere umogleg å oppfylle. Det oppstår ingen «full diversitet» i interesse mellom deltakarane når nokre av deltakarane ikkje er kopla på prosessen. Intensjonen bak planstrategien var å få dei folkevalde til å saman oppdage og identifisere løysingar på kommunen sine utfordringar, og å følgje opp dette med å konkretisere planbehov i valperioden. I casekommunane er det ingen deltakarar som er avhengig av deltakarar for å identifisere løysingar på utfordringane då dei folkevalde som skal gjere denne jobben ikkje er kopla på. Det er ansikt til ansikt-dialog i planstrategiprosessen, ved at den i nokre tilfelle vert teken opp til diskusjon før vedtak i formannskap/planutval og kommunestyre, men heller ikkje her vert det debatt.

Ved å bruke teori om kommunikativ planlegging er det mange store spørsmål som dukkar opp. Korleis kan ein kommune gjennomføre ein kommunikativ planprosess og oppnå den autentiske dialog som Innes og Booher (2018) og Healey (1992) krev? Dette skal eg sjå på seinare i kapitlet der eg presenterer ulike suksessfaktorar for å lukkast i planstrategiarbeidet.

For å forstå planstrategiprosessen i norske kommunar betre ynskjer eg å gå vidare å sjå på Forester (1982 og 1989) sine dimensjonar av forstyrringar i planlegging og vurdere om desse kan vere med å forklare planstrategiprosessen. Eg er interessert i å finne ut kva for forstyrringar oppstår i planstrategiprosessen, og om desse kan vere med å forklare fráværet av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen.

13.3.2 Kommunikative barrierar?

Forester (1989) er oppteken av planleggjaren si rolle i planlegginga og meiner at det er avgjerande at planleggjarar ikkje ignorerer dei som sit med makta. I kommunal planstrategi sitt tilfelle skal planleggjar etter lova inkludere dei folkevalde i prosessen, då planstrategien skal vere eit dokument og planreiskap for og av dei folkevalde.

Forester (1989) argumenterer vidare for at kontroll av informasjonsflyt er ei kjelde til makt i planprosessen. Planleggjarane er ikkje berre med å forme sjølve planstrategidokument, men også deltakinga i prosessen. Dei er med å styre kven som vert kontakta, kven som får informasjon og kven som får kva informasjon. Forester (1989) forklarar at makt vert utøvd

gjennom at planleggjar anten forhindrar eller utøver kommunikative forstyrringar (eller feilaktig informasjon). Forester (1989) beskriv kommunikative forstyrringar i planlegging som 1) unngåeleg, 2) unødvendige, 3) strukturelle/systematiske og 4) ad hoc. Desse kommunikative forstyrringar ynskjer eg å bruke som analysereiskap spesielt i forholdet mellom politikk (folkevalde) og fag/ administrasjon (planleggjar).

Utfordringane ved å bruke teorien oppstod imidlertid da empirien min viste eit gjennomgåande fråvær av all type kommunikasjon og politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen i casekommunane. Eg identifiserte svært få direkte kommunikative forstyrringar i planstrategiprosessen, slik det ofte er i andre plansituasjonar. Planstrategiane i casekommunane har til dømes ikkje vore igjennom ein omfattande høyringsrunde, der sterke særinteresser gjer seg gjeldande.

I planstrategien sitt tilfelle oppstår det verken det eine eller andre. Planstrategiane verkar å vere sett på som såpass betydingslause og lite relevante at det ikkje oppstår noko som helst. Planstrategiprosessane i casekommunane vel eg å beskrive som ein «død» prosess der resultatet er eit planstrategidokument som vert vedteke og ofte plassert i ei skuff.

Tre av dei fire kommunikative forstyrringane til Forester (1989) viser seg å ikkje kunne brukast for å sjå på og forklare fråvær av interesse og engasjement i planstrategiprosessen. Forstyrringar som derimot kan vere med å forklare kvifor dei folkevalde ikkje vert kopla på kommunal planstrategi er nr tre, underliggande systematiske forhold. Dette er forstyrringar som ifølgje Forester (1989) skuldast ein gjennomgåande inkongruens og eit misforhold mellom planrasjonalitet og politisk rasjonalitet. Dei folkevalde er ofte interessert i å diskutere kortsiktige spørsmål, noko planstrategien forsøker å leggje opp til. Intensjonen bak planstrategien var å fremje kortsiktighet gjennom å tilpasse seg den politiske syklusen på fire år og deretter kople dei folkevalde på langsiktig planlegging, men dette har ikkje planstrategireiskapen lukkast i. Planstrategiprosessane i casekommunane er ikkje med å generere interesse for verken kommunale planar, langsiktig tankegang, kommunal planlegging eller strategisk tankegang.

Her kjem arbeidsdelinga mellom dei folkevalde og administrasjonen inn som ei forstyrring. Det er uråd å oppnå konsensus mellom fagekspert og (kanskje heilt ferske) deltidsaktørar, på temaet samfunnsplanlegging. For å skape konsensusbyggande planprosessar påpeikar Forester (1989) at planleggjar og planansvarleg si oppgåve er å motverke dei kommunikative forstyrringane. For å greie å motverke kommunikative forstyrringar krev det ifølgje Forester (1989) ulike type

responsar frå planleggjar. I planstrategiprosessen spelar planleggjar ei svært viktig rolle for i det heile teke å greie å innfri intensjonen bak planstrategien – å kople dei folkevalde på prosessen. I casekommunane oppstår det ein ugunstig situasjon som er svært ulik til dømes kommuneplanen (hovudsakleg arealdelen), økonomiplanen (årsbudsjettet) og reguleringsplanar. Det oppstår ein situasjon eg opplever som utilsikta der dei folkevalde er fråkopla prosessen og utan vonde hensikter ikkje involverer seg.

Skal dei folkevalde greie å kople seg på planstrategiprosessen må planleggjar opptre og snakke 1) forståeleg, 2) oppriktig, 3) riktig og 4) nøyaktig. Dette er ulike typar respons som Forester (1999) meiner er nødvendige for å motverke kommunikative forstyrringar, og som seinare i denne avhandlinga vert beskrive som pedagogiske grep. Dei pedagogiske grepa innan planlegging handlar om å formidle planstrategien på best mogleg måte for å lukkast i å kople dei folkevalde på prosessen. Før eg går vidare over til pedagogikk i kommunal planlegging ynskjer eg å fortsetje diskusjonen rundt situasjonen der dei folkevalde «utilsikta» er fråkopla planstrategiprosessen og vidare skapar ein tilstand som eg beskriv som «den døde hest».

13.3.3 Planstrategiarbeid: «Å bere havre til død hest»

Ordtaket «bere havre til død hest» handlar i denne konteksten om å 'føre' politikarane med avgjersleførebuande saksframlegg (til kommunal planstrategi), men at 'hesten' (dei folkevalde, med unntak av ordførar) ikkje responderer, og dermed er «den døde hest». Etter fire års forskning på planstrategien har eg opparbeidd meg ein tanke om at planstrategien fungerer nettopp som havren i ordtaket «å bere havre til ein død hest».

«Som samfunnsplanleggjar gir planstrategien betre rammer for administrasjonen. Ein vert meir obs på kva ein skal gjere, kva planar som skal rullerast. Eg har legitimert at planar skal reviderast.

Vi har presisert i planstrategien at planarbeid tek tid. Og gir [administrative] leiarar moglegheit til å sjå fire år fram i tid. Eg brukar å fortelje etatsleiarane at dei må sjå på planlegging som ei moglegheit – sjå litt visjonar og strategiar. Gjere noko anna enn brannsløkking, som dei gjer kvar einaste dag. Eg trur kanskje det er for vanskeleg, og vanskeleg å forstå korleis det heng i hop.

Men bra å ha ein planstrategi for dei andre [administrative] leiarane slik dei kan forankre kva dei skal gjere. Det stoppar for øvrig litt opp med politisk. Dei er ikkje like påkopla. Meiner ikkje så mykje om dette. Det er hovudsakleg eit problem.»

Samfunnsplanleggjar, casekommune

Etter fleire intervju med administrativt tilsette sit eg igjen med ei forståing at planstrategien har vorte eit dokument administrasjonen leverer ferdig utarbeidd til eit kommunestyre der så å seie ingen av dei folkevalde viser interesse, eller får med seg at den har vorte utarbeidd, eller at dei er aktivt med i politisk vedtak dokumentet. Sjølv om eg klassifiserer fyrste- og andregenerasjons planstrategi som reine administrative dokument i casekommunane, meiner eg at planstrategien har vorte ein nyttig (administrativ) planreiskap.

Ideen bak kommunal planstrategi var å gi folkevalde ein introduksjon til det kommunale plansystemet og tidleg bestemme kva planar ein skal prioritere i valperioden. Dette skal dei folkevalde gjere på grunnlag av politiske mål og vurderingar, utan å måtte lese hundrevis av sider med saks- og plandokument. Planstrategien burde vere enkel å engasjere seg i: den 'snakkar politikk til politikarar', men i casekommunane finn eg likevel eit stort fråvær av politisk interesse, engasjement og forankring. Fråværet av politisk engasjement er dermed med å tømme planstrategien for politisk innhald. I praksis har planstrategien vorte delegert til administrasjonen som har vore med å gjere den til ein administrativt reiskap.

Politisk fråvær av interesse og engasjement er ikkje særeigen for kommunal planstrategi. Til dømes viser Aarsæther og Hofstad (2018:162-163) at arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel har mange av dei same utfordringane som planstrategien står ovanfor. «Kommuneplanens samfunnsdel skal ifølgje lova utformast ut frå grunnprinsippa i den klassiske, rasjonelle plantinkinga» (Aarsæther og Hofstad, 2018:162) og lovformuleringane er klare på at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunesamfunnet. Det betyr dermed ikkje at dei folkevalde i kommunane er engasjerte i å foreta ei slik politisk basert målavklaring som pbl. (2008) krev gjennom kommuneplanens samfunnsdel (ibid.).

13.3.4 Pedagogikk – å formidle planstrategi må lærast

Planfagleg språk kan seiast å vere eit eige språk. I fleire intervju med både folkevalde og administrativt tilsette opplever eg ei gjennomgåande forvirring og usikkerheit rundt planfaglege termar og uttrykk, samt ulike kommunale planar (til dømes planstrategi, kommuneplanen samfunnsdel med handlingsdel og arealdel, planprogram, kommunedelplan, handlingsplan, økonomiplan, strategiplan, temaplan, sektorplan, reguleringsplan, områderegulering, detaljregulering). Framandgjerung i planlegging og korleis planfagleg språk vert omsett til dei folkevalde sitt språk viser seg å vere ei utfordring i casekommunane samtidig som det har vore

ei stor utfordring i norsk planlegging i fleire tiår. Dette er hovudgrunnen til at eg har valt å sjå på ‘boundary work’ i kommunal planlegging.

Eit viktig grep for å få til ein velfungerande prosess og politisk forankring av planstrategien ligg i det pedagogiske arbeidet som planadministrasjonen utfører. Prioritering av kommunale planoppgåver, slik det skal framgå av planstrategien, kan ikkje kommuniserast til dei folkevalde på kva som helst måte. Det er nesten ein kunst å få dette til på ein god måte og det er inga enkel oppgåve. Kvar folkevald har kvar sin måte å ta i mot og forstå planformidling på. Eg har fleire gonger lurt på om den gjennomgåande mangelen på ‘boundary work’ og planpedagogisk tenking blant planpersonalet kan vere med å forklare manglande politisk respons på kommunal planstrategi. Har administrasjonen i utgangspunktet gitt opp dei folkevalde?

‘Boundary work’ i kommunal planstrategiarbeid skal vere med å skape ein type dialog og kommunikasjon som skal bidra til å formidle, allmenngjere og presentere meir tilgjengeleg og framstående informasjon om kva planstrategi er og kva den skal gjere. I teoridelen skriv eg at kommunalt planstrategiarbeid forutsett omfattande ‘boundary work’ for i det heile teke å lukkast med å kople dei folkevalde på prosessen. I alle fem casekommunar og ti planstrategiprosessar er det lite som tilseier at det har vorte aktivt teke i bruk ‘boundary work’ av noka form. Det vert gjort forsøk på å inkludere dei folkevalde i nokre av casekommunane ved å informere om planstrategiarbeidet i ulike politiske utval før endeleg politisk behandling i kommunestyret. Heller ikkje under dei endelege politiske behandlingane har eg observert noko form for ‘boundary work’.

Forsking (Corfee-Morlot mfl., 2011, Esmail mfl., 2017, Hanssen, 2018) viser at det vil vere interessant å teste om ‘boundary work’ fungerer. I planstrategien sitt tilfelle vil det vere interessant å sjå på om på om ‘boundary work’ fungerer i å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen, med å til dømes vere med å gi sjølve prosessen og dokumentet legitimitet blant hovudsakleg folkevalde. Om kommunen lukkast i å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen, vil kommunen vere eitt steg nærare å lukkast i planstrategiarbeidet.

Seinare i kapittelet skal eg gå igjennom dei fire føresetnadane som skal vere med å klargjere i kva grad planstrategi er velfungerande. Ein av desse føresetnadane tek utgangspunkt i nettopp god planpedagogikk og formidling mellom fagpersonale og folkevalde. For å lukkast med planstrategiarbeidet og oppnå politisk forankring må eit planstrategidokument vere basert på god kommunikasjon og presentasjon. I begge generasjonar planstrategi i casekommunane ser eg at dette har vore ei utfordring.

Når eg søker etter å forstå problemet rundt politisk forankring av kommunal planstrategi er det lett å starte tankerekke med å finne nokon å leggje skulda på. For fleire av planleggjarane i casekommunane har det vore vanskeleg å halde motet oppe når ein ikkje får nokon reaksjon eller møter entusiasme blant dei folkevalde. Ein planleggjar eg intervjuar fortel at planstrategiarbeidet til tider har kjenst bortkasta då ho/han ikkje får dei folkevalde med på laget og at «det betyr ingenting likevel». Planleggjar forklarar at det er lite motiverande å arbeide med planstrategien fordi etter politisk vedtak hamnar planstrategidokumentet rett i ei skuffe og vert ikkje brukt.

Det kan vere fleire grunnar til utfordringar innan eller svikt i planformidling i frå administrasjon til folkevalde. Ein mogleg grunn kan vere manglande plankompetanse i kommunen sin stab. Ofte manglar kommunar denne kompetansen grunna nedprioriterte ressursar til planlegging. Mange mindre kommunar har til dømes ikkje eigne tilsette til å arbeide med samfunnsplanlegging, noko som elles ikkje er tilfelle i casekommunane. I casekommunane ser ikkje kommunestørrelse ut til å påverke grad av engasjement og interesse for planstrategien blant dei folkevalde.

Ei meir nærliggande forklaring kan vere mangel på motivasjon blant administrativt tilsette som har hatt ansvar for kommunal planstrategi. Fleire planleggjarar eg har snakka med har informert meg at dei finn det vanskeleg å motivere folkevalde til å vere engasjert i planstrategiarbeidet. Dette kan slå tilbake og føre til minskt motivasjon også hjå planleggjarane. For å kome ut av ein slik demotiverande situasjon trengst det nettopp gode pedagogiske grep.

Miljøverndepartementet ga i 2011 ut rettleiar for kommunal planstrategi. Fleire av intervjuobjekta mine uttrykkjer misnøye angående rettleiaren. Blant anna meiner dei at den er lite konkret og gir få føringar for korleis ein skal utarbeide planstrategidokumentet. Rettleiaren gir heller inga innføring eller oppskrift på korleis ein skal gå fram for å på best mogleg måte greie å kople på og forankre planstrategien blant dei folkevalde. Dette er opp til kvar enkelt kommune å finne ut av.

Under temaet «det praktiske arbeidet med kommunal planstrategi» i rettleiaren kan ein lese mange spørsmål som er heilt like som dei planleggjarane i casekommunane stiller meg under intervjuar. Blant anna vert det i rettleiaren spurt om «hvor interessant er medvirkning på dette nivået? I hvilken grad har befolkningen reell mulighet til å påvirke planbehovet?». Det viser seg å vere forvirrande for planleggjarane når rettleiaren ikkje gir noko svar på desse spørsmåla.

Retningslinjene i rettleiaren tenderer til å marginalisere intensjonen bak det strategiske og det folkevalde engasjementet (det demokratiske elementet). Utanom i presentasjonen av planstrategiparagrafen (pbl., § 10-1) vert ikkje strategiske val nemnt i rettleiaren. Til og med under moment knytt til innhald i planstrategien vert ikkje strategiske val nemnt med eit einaste ord.

Miljøverndepartementet (som var ansvarleg for kommunal planlegging fram til 2013) hadde ikkje noko fasit på korleis ein som planleggjar kunne formidle eller utarbeide planstrategi. Det er openbert at Departementet hadde undervurdert behovet for å løfte fram formidling og pedagogiske grep til hjelp for planleggjarane i planstrategiprosessen.

13.3.5 Status og popularitet inner i plansystemet

Eg ynskjer å ta lesar med tilbake til prologen og byrjinga av avhandlinga. Her fortel eg om reguleringsplanar som vert diskutert i timesvis i Tromsø kommunestyre 15. juni 2016. I tillegg hadde Tromsø kommune sett av eigne kommunestyremøte til arealdiskusjonar tidlegare same året. I diskusjonane om detaljreguleringar kan ein observere sterke meiningar og heite debattinnlegg.

23. mars 2017 vert arealdelen av kommuneplanen i Kautokeino kommunestyre vedteke. I timane før vedtaket mista eg teljinga på innlegg, diskusjonar, replikkar og politiske møtepausar. Etter seks timar med arealplanbehandling er det endeleg tid for Kautokeino sin kommunale planstrategi. No opplever eg, slik eg har gjort i alle casekommunar, eit totalt fråvær av politisk interesse og engasjement. Kvifor er ikkje planstrategien like «populær» blant dei folkevalde som arealdelen, budsjettet eller ulike reguleringsplanar? I fleire av intervju mine i casekommunane diskuterte eg dette med både dei folkevalde og administrativt tilsette.

Fleire administrativt tilsette beskriv manglande status til planstrategien som ei utfordring når ein arbeider med å oppnå politisk forankring. Kommunal planstrategi er lovpålagt, men har som planreiskap ingen rettsverknad. Ein planreiskap som ikkje er juridisk bindande og manglar rettsverknad har vorte av både administrativt tilsette og dei folkevalde i casekommunane beskrive som ein av grunnane for at planstrategien har ein låg status i plansystemet og at dei folkevalde ikkje er involvert i planstrategiprosessen. Ein plan som ikkje er rettsbindande inneber at kommunestyret når som helst i løpet av valperioden kan prioritere ein plan som verken har vore oppe til diskusjon i kommunestyret eller tek utgangspunkt i den vedtekne planstrategien (Kvalvik, 2018:154). Trass i dette ser vi at ei av casekommunane vel å revidere

sin planstrategi når dei ynskjer å starte opp med planarbeid som ikkje er inkludert i prioriteringslista som ein finn i planstrategidokumentet. Dette er eitt av grepa planleggjarane har gjort for å arbeide ryddig og i tillegg forsøke å gi dei folkevalde eigarskap til både planstrategien og det nye planarbeidet (ibid.). I mine casekommunar viser det seg likevel at dette grepet har spelt lite inn på grad av politisk interesse og engasjement for planstrategien.

Areal- og tidlegare samfunnsplanleggjar i ein av casekommunane fortel at «planstrategien bør også ufarliggjøres. Dette er nokke som gir oss ei retning. Den er ikke farlig. Og at politikera kan til ei kvar tid gjere endringer.» Planleggjar påpeikar viktigskapen ved at folkevalde må vite at endringar kan gjerast undervegs. Dette skal blant anna bidra til at planstrategien er eit levande dokument som følgjer tida, men likevel er framtidsretta.

Etter fyrste runde med planstrategiarbeid utarbeidde NIVI Analyse på oppdrag frå Miljøverndepartementet ei kartlegging av arbeidet med regionale og kommunale planstrategiar (NIVI Analyse, 2013). I kartlegginga kjem det fram at kommuneinformantane i svært liten grad ser den politiske behandlinga av kommunal planstrategi som prega av politiske motsetningar eller avvegingar. Kartlegginga påpeikar i tillegg at lite politiske motsetningar og avvegingar, og lite konflikt generelt, gjer planstrategien mindre spanande enn til dømes reguleringsplanar.

«Å definere et overordnet planbehov eller ta stilling til om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres, er ikke problemstillinger som bringer politiske motsetninger på bane. Planstrategiene er vedtatt med bred politisk konsensus. En informant opplever at det generelt gjør seg gjeldende en synkende politisk interesse for langsiktig samfunnsplanlegging».

NIVI Analyse (2013:43)

Eigne observasjonar og samtalar med både folkevalde og administrativt tilsette viser eit einstemmig politisk vedtak samt manglande politisk interesse for kommunal planstrategi, noko som også gjer seg gjeldande for samfunnsplanlegging generelt. Eg ser at arbeidet med planstrategien ikkje skapar politiske motsetningar, eller konfliktar mellom dei folkevalde. Sjølv om dette harmoniserer med konsensus-demokratiet, er det med på å gjere planstrategidokumentet for mange høgst uinteressant. I tillegg er det vanskeleg for planleggjarar gjennom planstrategiarbeidet å endre den lokalpolitiske kulturen sitt preg av her-og-no tankegangen.

Det er heilt tydeleg at det er dei overordna elementa i plansystemet, kommuneplanens samfunnsdel og kommunal planstrategi, som slit mest med manglande status. Det er altså eit klart skilje mellom dei rettsleg bindande planane og dei som ikkje er det. Det er også eit klart

skilje mellom planar med fokus på notida, og planar med fokus på framtida (samfunnsplanlegging versus arealplanlegging (reguleringsplanar) og økonomiplanlegging (årsbudsjettet)). Så lenge ei ukjent og vag framtid er fokuset i planen, er det liten/ eller ingen politisk interesse kring planen. Engasjementet hos dei folkevalde vert i tillegg ofte triggja av konflikhtar, mens langsiktig planlegging inviterer til konsensus.

13.3.6 Politisk rasjonalitet

Kleven (1993) hevda tidleg at strategisk planlegging og langsiktig politisk styring i norske kommunar svikta i 80- og 90-åra fordi denne typen planlegging braut med den politiske rasjonaliteten. Etter å ha studert planstrategiarbeid i fire år vil eg utan tvil hevde at kommunal planstrategi byggjer på ein administrativ rasjonalitetstankegang, og at denne bryt med den gjengse politiske rasjonaliteten blant folkevalde i norske kommunar. Eg lurar difor på om det kan skapast planrasjonalitet blant deltidsfolkevalde, eller om ein må vere heiltidspolitikar for å henge med?

Mitt overordna tema i denne avhandlinga, forholdet mellom politikk og planlegging, er med å tydeleggjere støyten mellom planrasjonalitet og ein utbreidd lokalpolitisk tenkjemåte (lokalpolitisk rasjonalitet). Ein av intensjonane bak planstrategien har vore å nettopp dempe og/eller unngå denne støyten ved å direkte invitere (påleggje) dei folkevalde å 'drøfte strategiske val knytt til samfunnsutvikling' og å føre denne drøftinga over i konkrete prioriteringar av igangsetting av planarbeid. I tillegg er planstrategien eit så pass kortfatta dokument at alle burde kunne å henge med, til og med dei folkevalde utan noko som helst planfagleg bakgrunn. Det skal vere enkelt for folkevalde å henge med i planstrategiarbeidet, men det er ikkje eintydig enkelt for administrasjonen å kople på dei folkevalde med å til dømes korte ned, samanfatte og vise til korleis ein kan prioritere.

Pbl. (2008) er ei lov som pålegg kommunar å lage og følgje langsiktige planar. Når kommuneplanar vert utarbeidde, veg ein nytte og kostnadar i dag opp mot nytte og kostnadar i framtida. Planane tek ofte utgangspunkt i eit kunnskapsgrunnlag som er utvikla av fagpersonalet, for å vise kvar skoen trykkjer i kommunen. Planstrategien i casekommunane er alle utarbeidde av administrasjonen, og i nokre tilfelle ut i frå eit politisk vedteke kunnskapsgrunnlag. Dette kunnskapsgrunnlaget ligg til grunn når det i planstrategien vert bestemt kva planarbeid som skal prioriterast i valperioden. Arbeidet med planstrategien er på denne måten tilpassa ein administrativ rasjonalitet og framtidretta tenkjemåte. Freisting, viljesvakheit, personleg interesse og indre konflikhtar er omgrep og tilstandar som ikkje passar

saman med oppsettet og prosessen til planstrategien. Likevel er dette omgrep og tilstandar som er utbreidd blant dei folkevalde.

Ut i frå intensjonane i pbl. (2008) skal administrativt tilsette arbeide saman med og bistå dei folkevalde med å utarbeide planstrategien. Men fleire av dei folkevalde kan vere prega av både personleg interesse, indre konflikt og mangle fortrulegheit med planterminologien. I tillegg er størstedelen av dei folkevalde deltidsdeltakarar (minus ordførar). Dette kan vere med på å gjere politisk forankring av kommunal planstrategi utfordrande. Rasjonaliteten bak store delar av pbl. (2008), inkludert § 10-1 kommunal planstrategi, kolliderer utan tvil med den gjengse lokal politiske rasjonaliteten. Eg lurar på om dette også skjer i det praktiske arbeidet med planstrategien? I neste avsnitt skal eg sjå nærare på 'notidsskeivheit', som også kan vere med på å påverke den politiske interessa rundt planstrategiprosessen.

13.3.6.1 Notidsskeivheit

Planstrategien er tilpassa dei folkevalde sitt fireårige tidsperspektiv, men er ein planreiskap som likevel har ein langsiktig tankegang der dei folkevalde skal bestemme kva for framtidige planar kommunen skal utarbeide.

Ifølgje Nyborg (2009) lid menneske av noko som kallast notidsskeivheit. Dette betyr at folk flest legg meir vekt på augneblinken og «nuet», enn framtida. Samfunnsplanlegging, inkludert kommunal planstrategi, er ein type planlegging som skal vere med å fremje målretta tiltak med fokus på framtida. Samfunnsplanlegging er i norske kommunar spesielt uttrykt gjennom utarbeiding av kommuneplanens samfunnsdel. «Kommuneplanens samfunnsdel samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon» (pbl., 2008, § 10-1 fyrste ledd). Både fagfolk og folkevalde er ein del av den kommunale samfunnsplanlegginga, og skal difor vere med å ta stilling til framtida til kommunen. Akkurat som folk flest, kan også folkevalde «lide» av notidsskeivheit. I planstrategiarbeidet er dette tydeleg. Å «lide» av notidsskeivheit i planstrategiarbeidet betyr at ein blant anna ikkje greier å tenkje langsiktig, men prioriterer nye tiltak fortløpande og dermed endrar planane etter kvart som tida går. Dei folkevalde ser ikkje nytten eller verdien av å tidleg i valperioden verte einige om eller binde seg til kva planarbeid kommunen skal prioritere dei komande åra (jf. notidsskeivheit i Nyborg, 2009).

13.3.6.2 Rasjonalitet: Ei av fleire orsaking for at alt ikkje er som det burde

I ei formålsrasjonell handling vert eit menneske oppteke av å realisere gitte mål. I ei verdirasjonell handling handlar menneske på grunnlag av kva ein trur er best å gjere. I denne type handling er det gitte verdiar og normer som dominerer, og ikkje følgjene (Grimen, 2003).

I casekommunane observerer eg at de folkevalde i ulike politiske saker handlar verdirasjonelt i forhold til administrativt tilsette som opererer ut frå formålsrasjonalitet. Her ynskjer eg å gå tilbake til Kleven (1993) sin dom over ei sviktande tilpassing mellom strategisk planlegging og (tradisjonell) politisk styring. Ein grunn til utfordringane innan strategisk planlegging, og i planstrategitilfellet, er at planstrategien byggjer på ein formålsrasjonalitets-tankegang som er godt tilpassa administrativ/ fagleg kompetanse, men som naturleg bryt med den politiske verdirasjonelle tankegangen.

Offerdal (1992:39) konkluderer med at kommuneorganisasjonen er rasjonell i seg sjølv og at den er med på å skape rasjonalitet. Den gjer ikkje menneska meir rasjonelle, men det er gjennom å vere i ein organisasjon og vere plassert i gitte situasjonar som kan vere med på å gjere kvart einskilt menneske betre rusta til å dra «riktige» konklusjonar. Eit døme kan vere at den endelege løysinga kanskje ikkje er optimal, men den skapar ro og ein leveleg/akseptabel situasjon i lokalsamfunnet. Slike vurderingar kan lokale folkevalde vere flinkare å sjå og ta enn administrasjonen. Den politiske tankegangen handlar altså om meir enn berre å styre gjennom strukturar og institusjonar. Blant anna meiner Pløger (2012) at makt har bygd seg opp gjennom kunnskap, og at kunnskapen sine spesifikke rasjonalar, fordommar, vanetenking, felles erfaringar og tradisjonar er med å skape ein spesifikk tenkjemåte rundt kva som er rett å gjere. Når ein vert valt inn som folkevald har alle kvar sin måte å tenkje og vere på. I planstrategien sitt tilfelle i casekommunane greier eg ikkje å identifisere om dei folkevalde er rasjonelle eller ikkje. I planstrategiarbeidet og under vedtak ser eg ikkje at makt har bygd seg opp gjennom kunnskap og eg observerer heller ikkje «kunnskapen sine spesifikke rasjonalar, fordommar, vanetenking, felles erfaring eller tradisjonar». Under utarbeiding og vedtak er det vanskeleg å observere noko som helst då dei aller fleste folkevalde er fråkopla prosessen.

I kommuneadministrasjonen sitt arbeid med planstrategien observerer eg til ein viss grad formålsrasjonalitet. Planstrategiarbeidet i casekommunane er fyrst og fremst utarbeidd avhengig av ressursar tilgjengeleg til arbeidet. Det vert verken i fyrste eller andre runde med planstrategiarbeid sett av mykje tid eller ressursar til prosessen. I sjølve planstrategiarbeidet i fyrste runde viser funn frå casestudiane at planstrategien er ein ny reiskap for kommunane. I

denne runden vert det gjort få prioriteringar og det er lite fokus på strategiar for å nå eventuelle mål. Likevel ber planstrategiarbeidet preg av å vere formålsrasjonelt i den grad at planstrategien er meint å gi ei klar oversikt over planarbeid som skulle verte utarbeidd i perioden.

Sjølv om eg opplever at dei folkevalde i casekommunane opptrer som verdirasjonelle, er dette vanskeleg å påstå angående planstrategien. Offerdal (1992:39) skriv at «den menneskelege faktor blir ofte bruka som orsaking for at ikkje alt er som det burde vere». I arbeidet med planstrategien i casekommunane har eg ikkje observert noko grad av politisk engasjement, interesse eller forankring. Det er vanskeleg og vert feil å leggje all skuld på dei folkevalde sin rasjonalitet, eller mangel av rasjonalitet, for å forklare fråvær av politisk interesse, engasjement og forankring. Det er beintfram vanskeleg å seie noko om den politiske rasjonalitetstankegangen når ein opplever eit fråvær av politisk tankegang og interesse rundt planstrategien. Det er denne observasjonen som førte meg til ordtaket «å bere havre til død hest», som eg forklarte nærare i avsnitt 13.3.3.

13.3.7 Variasjon basert på kommunestørrelse, politisk leiing (farge) og politisk styringsmodell

Som eg har nemnd tidlegare har eg gått ut i frå å finne både strukturelle og kulturelle forskjellar i casekommunane som eg håpte skulle bidra til å forklare variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen.

Eg har, saman med EVAPLAN-prosjektet, vektlagt variasjon etter planeiningane sin størrelse, primært kommunestørrelse. Forventingane eg sjølv og EVAPLAN hadde var ikkje knytt til kommunestørrelsen i seg sjølv, men «som et uttrykk for kompetanse og kapasitet. Små kommunar betyr gjennomgående små fagmiljøer, og i tillegg ofte problemer med å rekruttere og holde på plankompetanse og annen relevant fagkompetanse» (Hanssen og Aarsæther, 2018b:188). Akkurat som det kjem fram i EVAPLAN-prosjektet, skal utvalet av kommunar i avhandlingsarbeidet mitt gjere det mogleg å etterspør variasjon i interesse og engasjement i planstrategiprosessane. Likevel viser mi forskning at kommunestørrelse ikkje viser større betydning. Utvalet mitt er ikkje sett saman for å teste dette (sjå kapittel 7 – forskingsprosess og metode), og eg har ikkje lagt avgjerande vekt på dette i studiedesignet mitt, men eg har likevel hatt moglegheit til å sjå nærare på dette. Mine funn viser klare kontraster til Hanssen og Aarsæther (2018b) sine funn som blant anna viser variasjon i planleggingsmotivasjon hjå dei folkevalde avhengig av kommunestørrelse. I mitt caseutval er fråværet av politisk interesse og

engasjement likt i både små og store kommunar, bortsett frå i andre runde med planstrategiarbeid i Kautokeino.

To av casekommunane, Ålesund og Tromsø, bytta politisk styresett frå fyrste- til andregenerasjons planstrategiperiode (mellom kommunevalperioden i 2011 og 2015). Eg har ikkje avdekka noko forskjell i innhald i planstrategien eller planprioritering mellom dei to planstrategigenerasjonane sjølv om det har vore eit politisk skifte i frå Høgre til Arbeidarpartiet i begge kommunar. Det politiske engasjementet og interessa for planstrategien har vore like låg uavhengig av politisk styresett i desse to casekommunane.

Lenvik og Herøy har gjennom begge planstrategiperiodane hatt Høgre-dominert styresett, men innhaldet i planstrategien og planprioriteringane i begge generasjonar med planstrategi ber ikkje preg av å vere Høgre-vidde. Blant anna vart det i fyrstegenerasjons planstrategi i Lenvik vedteke å ikkje lage næringsplan før kommuneplanens samfunnsdel var på plass. Eg kan ikkje konkludere endeleg med at dette var politisk styrt eller bestemt i administrasjonen. Men Høgre-kommunen Lenvik og dei folkevalde går frivillig med på å vedta at dei ikkje skal utarbeide næringsplan før eit omfattande arbeid med kommuneplanens samfunnsdel er i boks.

I september 2011 stemte Tromsø kommunestyre for parlamentarisme. Ein skulle tru at parlamentarismen i Tromsø var med å forsterke dei antagonistiske trekka eg finn i kommunen, men det kan tyde på at desse trekka og konfliktnivået i Tromsø har større samanheng med den politiske kulturen enn med endring i formell styringsstruktur (Bjørnå mfl., 2018, Buck mfl., 2015, Saxi, 2015). Den fyrste politiske behandlinga av planstrategien er under parlamentarismen i Tromsø kommune og er på rekordlange 47 minutt. Sjølv med ei lang politisk behandling er det lite som tyder på at innlegga er grunna stor interesse og engasjement for nettopp planstrategiarbeidet. Fleire av innlegga viser at det går sport i å stemme ned enkle og til tider ubetydelege forslag. Dei folkevalde ser ut til å vere ueinige berre for å vere ueinige. Politisk interesse og engasjement for planstrategien viser seg difor å vere upåverka av styreform i Tromsø kommune.

Trass i variasjonar i dei uavhengige variablane (kommunestørrelse, politiske parti i leiing mellom fyrste- og andregenerasjons planstrategi og ulike politiske styringsmodellar) identifiserer eg ingen vesentleg påverknad på avhengig variabel og eg **ser eit tydeleg fråvær av politisk interesse og engasjement i planstrategiprossane i casekommunane**. Dei folkevalde si involvering i prosessane er gjennomgåande låg eller fråverande.

13.4 KVA ER EIN ‘VELFUNGERANDE’ PLANSTRATEGI?

For å grave djupare i forsøket med å svare på problemstillinga mi skal eg vidare sjå på føresetnadar som skal vere med å klargjere om ein planstrategi er velfungerande eller ikkje, med omsyn til politisk engasjement. Dei fem føresetnadane vart fyrst presenterte i kapittel 3. Suksessføresetnadane for kommunal planstrategi er 1) at rettslege krav vert oppfylte, 2) at planstrategidokumentet har eit strategisk innhald, 3) ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon (*pedagogikk, overtydande argumentasjon/god kommunikasjon, boundary work, , storytelling*), 4) politisk interesse, engasjement og eigarskap og 5) ein planstrategi som fungere i ettertid – og bidreg til politisk styring av kommunale planar¹⁸.

Føresetnad nummer fire er hovudinnrettinga i avhandlinga, men kan likevel ikkje sjåast uavhengig av punkt ein til tre. Eg skal i dette avsnittet sjå på korleis fem kommunar, i to generasjonar planstrategi følgjer bestemmingane til § 10-1 i plan- og bygningslova og om dei oppfyller føresetnadane/ krava det er rimeleg å setje til planstrategien.

13.4.1 Rettslege krav

For at ein planstrategi skal lukkast og vere gyldig må den oppfylle visse rettslege krav. Gjennom § 10-1 stiller pbl. (2008) nokre absolutte krav og nokre mindre kravstore. Som eg har gått gjennom tidlegare er to av dei viktigaste rettslege krava til planstrategien av mindre kravstor karakter, altså ‘bør’-krav. Eit av krava handlar om å ha eit strategisk innhald i planstrategien, som eg vil gå nærare innpå i neste avsnitt.

For at ein planstrategi skal vere gjeldande må kommunestyret vedta planstrategien. Eit av dei rettslege ‘skal’-krava krev at planstrategien skal vedtakast innan eitt år etter konstituert kommunestyre. Sjølv om ein planstrategi vert forseinka, til dømes vedteken eit halvt år etter tidsfrist, kan planstrategien framleis verte ein velfungerande planstrategi. Atterhaldet er at planstrategien faktisk vert vedteken av eit konstituert kommunestyre.

Ifølgje § 10-1 i pbl. (2008) skal kommunane innhente synspunkt frå statlege og regionale organ, samt nabokommunar. Dette er for mange kommunar eit urealistisk krav då regional planstrategi ikkje ligg føre arbeidet med kommunal planstrategi, eller skjer samtidig som kommunane utarbeider sin planstrategi. I tillegg skal planstrategidokumentet offentleggjerast 30 dagar før

¹⁸ Føresetnad nummer fem, som går ut på å sjekke bruken av planstrategien i ettertid, har ikkje vore mogleg å gå i djupna på innanfor dette avhandlingsarbeidet og vert difor ikkje diskutert i analysen.

behandling. Og sjølve dokumentet skal ta stilling til om kommuneplanen skal reviderast eller vidareførast.

Sjølvm om 'skal'-krava er absolutte meiner eg at dei eine og aleine ikkje bestemmer om ein planstrategi er velfungerande eller ikkje.

13.4.2 Strategisk innhald

«Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet ...».

Pbl., 2008 § 10-1, fyrste ledd andre punktum

'Strategi' er eit forvirrande og vanskeleg omgrep som ikkje er enkelt å einast om kva betyr. I kapittel 4 presenterte eg ulike definisjonar av strategi og eg ynskjer å drage fram Freedman (2013) si forklaring. Han meiner at det å ha ein strategi betyr å ha moglegheita til å sjå vekk i frå det kortsiktige og uviktige, og heller fokusere på det langsiktige og viktige. Intensjonen bak planstrategien er både å kople seg på den kortsiktige (fire års valperiode) syklusen til dei folkevalde samt tanken om fokus og politisk interesse rundt langsiktige og viktige planar. Planstrategien er gjeldande berre i kommunestyreperioden, men planane som planstrategien bestemmer at ein skal utvikle er som oftast viktige og langsiktige planar. I intervju med både folkevalde og administrativt tilsette i casekommunane diskuterte vi ofte omgrepa 'strategi' og 'strategisk'. For mange var dette eit omgrep dei ikkje følte seg komfortabel med. Både administrativt tilsette og folkevalde i casekommunane fortalte at namnet 'planstrategi' var vanskeleg å forholde seg til grunna nettopp forvirringa rundt omgrepet 'strategi'. På fleire plankonferansar haldne i regi av Fylkeskommunen og Fylkesmannen i Troms har eg observert at planleggjarane vert fortalt at planstrategien skal vise strategiske val, og ikkje strategiar. Dette er ei forklaring svært mange, inkludert meg sjølv, slit med å skilje, og forstå omfanget av. Mange av dei administrativt tilsette som arbeider med planstrategien har spurt meg kva forskjellen mellom å «drøfte strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling» (pbl. 2008, §10-1 fyrste ledd andre setning) og «ta stilling til...strategier for kommunesamfunnet som helhet» (pbl. 2008, §11-2 fyrste ledd fyrste setning) er. Dette har eg ikkje noko godt svar på, då eg meiner det er små, om så ingen, skilnadar på å drøfte strategiske val knytt til samfunnsutvikling og ta stilling til strategiar for kommunesamfunnet.

Den strategiske delen ved planstrategien er eit av dei viktigaste krava pbl. (2008) har sett til kommunal planstrategi. Gjennom planstrategien skal dei folkevalde drøfte strategiske val og ut

i frå desse bestemte kva kommunale planar som skal prioriterast i den komande perioden. For å få til nettopp dette er ein avhengig av at dei folkevalde er inkludert i prosessen med å tenkje strategisk og langsiktig om kommunen si utvikling. Kravet om strategisk innhald i planstrategien er dessverre eit 'bør'-krav. Uavhengig av at det er eit 'bør'-krav er ein kommunal planstrategi avhengig av å ha eit strategisk innhald for å vere eit velfungerande dokument, og ikkje berre ei usystematisk oppramsing av ulike kommunale planinnsatsar.

I Herøy sin fyrste planstrategi finn eg spor av ei drøfting av kommunen sine strategiske val. Men i Herøy sin andregenerasjons planstrategi ser eg lite igjen av denne drøftinga. Eg ser tydeleg at planstrategien ikkje følgjer opp fyrste runde, noko som kan type på eit svakt politisk engasjement.

I sin fyrste planstrategi har Ålesund kommune med det eg så vidt kan kalle ei drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling. Den strategiske drøftinga i Ålesund sin andre planstrategi er svært lik den fyrste, men også her manglar ei god oppfølging.

Begge planstrategidokumenta til Kautokeino kommune ber preg av å vere hastearbeid. Eg ser ingen teikn til at det er gjort noko forsøk på å drøfte kommunen sine strategiske val knytt til utvikling, verken i fyrste- eller andregenerasjons planstrategi.

I Tromsø kommune sin fyrste planstrategi vert ei blanding mellom mål, visjonar og strategiar presentert, men strategiske perspektiv vert i liten grad drøfta.

Lenvik kommune har heller ikkje inkludert noko form for drøfting av strategiske val i sin fyrste planstrategi. I den andre planstrategien ser eg derimot meir innhald, men strategiske val/perspektiv vert ikkje nemnt.

Bortsett frå Herøy sin fyrste planstrategi kan ingen av casekommunane, verken i fyrste- eller andregenerasjons planstrategiprocess, seiast å oppfylle kravet om å ha eit strategisk innhald i planstrategien fullt ut. Fleire av kommunane presenterer samfunnsutviklinga kommunen sin står ovanfor, men det er eit påfallande fråvær av ei drøfting av dette i planstrategien. Eg finn heller inga endring eller betring av det strategiske innhaldet i frå fyrste- til andregenerasjons planstrategi i casekommunane. Eit unntak er Herøy kommune som har større fråvær av strategisk innhald i sin andregenerasjons planstrategi jamfør sin fyrste.

Kommuneplanleggjar i ein casekommune fortel at «det å vere strategisk betyr å ta eit val». Det er nettopp her mange kommunar gjer feil ved at dei ikkje tek eit val om kva som skal prioriterast av den «uendelege haugen» med planarbeid.

13.4.3 Ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon

«Å satse på kvalitet i skriftlig kommunikasjon er en god investering»

(Gåserud, 2001:13)

For å lukkast med planstrategiarbeid i kommunane er det viktig at sjølve planstrategidokumentet kommuniserer godt med dei som skal bruke dokumentet. Utforminga av planstrategidokumentet kan påverke om ein får dei folkevalde med på prosessen eller ikkje. Det er difor viktig at planstrategien er eit forståeleg, brukarvennleg og folkeleg dokument. Er planstrategidokumentet tydeleg er det større sannsyn at dokumentet oppnår tillit og truverd blant både dei folkevalde og administrativt tilsette i kommunen.

Gåserud (2001) stiller tre krav til god skriftleg kommunikasjon. Han seier at eit godt skriv skal vere informativt, økonomisk og høfleg. Skal planstrategidokumentet vere 'informativt' må det gi lesar den informasjonen ein treng. Gir ein for lite når ikkje budskapet fram, gir ein for mykje må lesar jobbe seg gjennom uvesentleg informasjon. Å skrive eit 'økonomisk' planstrategidokument betyr at lesar skal få tak i budskapet utan å investere unødig mykje tid og slit. Planstrategidokumentet bør vere bygd opp slik at dei folkevalde lett finn fram til den informasjonen dei treng. Det er viktig at språket er klart og lett å lese. Blant anna bør det brukast ord som dei folkevalde forstår. Mange planstrategidokument opnar med å skremme vekk lesar med lange sitat frå pbl. (2008) og vanskelege juridiske uttrykk, i staden for å kople dei på. At planstrategien skal vere 'høfleg' betyr at tonen i dokumentet skal leggje grunnlaget for vidare kommunikasjon. I Herøy sin andregenerasjons planstrategi (illustrasjon 7 på neste side) vert viktige definisjonar og omgrep presentert på over to sider og inneheld informasjon om ti ulike planreiskap. Gjennom denne presentasjonen må dei folkevalde, i tillegg til planstrategien, forholde seg til informasjon om ni andre planreiskap.

Eg meiner at det er viktig å hugse at «god skriftlig kommunikasjon handler om demokrati og deltakelse, rettssikkerhet og effektivitet» (Kaarbø, 2017). I Kommunal Rapport sin språkspalte ynskjer Kaarbø (2017) å hjelpe kommunalt tilsette med å skrive så gode tekstar som mogleg. Han påpeikar blant anna at det er viktig å vere bevisst på kven vi skriv til, kva vi skriv og kvifor vi skriv det. Om ein ikkje reflekterer over dette kan ein risikere at lesar, i planstrategien sitt tilfelle det breie sjiktet av folkevalde, ikkje forstår kva som står i dokumentet eller kva dei skal gjere med dokumentet etter dei har lest det. I Herøy kommune sitt tilfelle kan to sider med informasjon om ulike planreiskap og referansar til paragrafar i pbl. (2008) føre til at folkevalde vert skremt, og automatisk ikkje koplpar seg på planstrategiarbeidet.

Viktige definisjonar og omgrep

I dette dokumentet vil det bli brukt ord og uttrykk som ikkje er sjølvforklarande. Under vil du finne ei kort forklaring på nokre av desse.

Planstrategi

Planstrategien skal ta føre seg planbehovet og føreståande planarbeid i kommunen i den komande kommunestyreperioden. Planar etter plan- og bygningslova, beredskapsplanar og planar som er politisk handsama er omfatta av planstrategien. Hovudføremålet med planstrategien er at politikarane skal ta stilling til om kommuneplanen eller delar av kommuneplanen skal reviderast eller vidareførast slik den er. Utviklingstrekk og utfordringar i kommunen dannar grunnlaget for vurderingane i planstrategien. (pbl. § 10-1). Perspektiv 4 år.

Kommuneplan

Eit samleomgrep som omfattar kommuneplanen sin samfunnsdel med handlingsprogram og kommuneplanen sin arealdel. Kommuneplan skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. (pbl. § 11-1). Perspektiv 12 år.

Kommuneplanen sin samfunnsdel

Kommuneplanen sin samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunesamfunnet som heilskap og kommunen som organisasjon. (pbl. § 11-2). Perspektiv 12 år.

Kommuneplanen sin handlingsdel/ handlingsprogram

Handlingsprogram for samfunnsdelen som skal vere den fireårige oppfølginga av kommuneplanen. Økonomiplanen kan inngå i kommuneplanens handlingsprogram kvart år og økonomiplanen (pbl. § 11-3).

Kommuneplanen sin arealdel

Kommuneplanen sin arealdel for helle kommunen skal omfatte samanheng mellom samfunnsutvikling og arealbruk. Kommuneplanen skal angi hovudmål og sette rammebetingingar for tiltak og nybygg. (pbl. § 11-2). Perspektiv 12 år.

Kommunedelplan

Planer for bestemte område (areal), tema eller verksemdsområde. Til dømes kommunedelplan for Bergsøya (areal), kommunedelplan for trafikktrygging (tema) eller kommunedelplan for helse og omsorg (verksemdsområde). (pbl. § 11-4). Perspektiv 4 – 12 år.

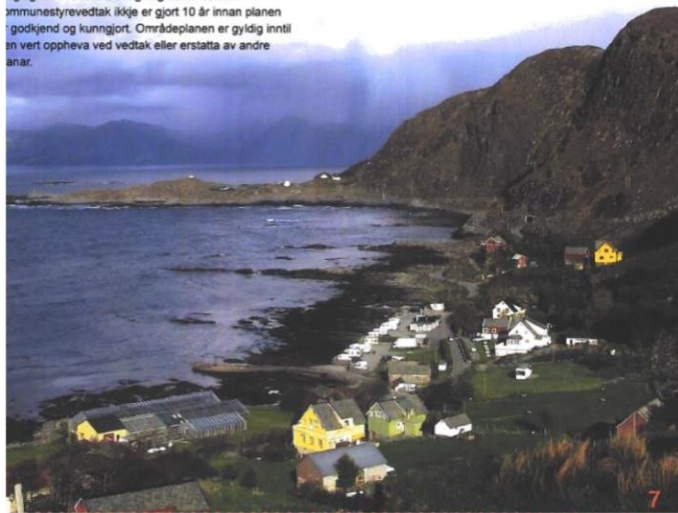
Kommunedelplanar sine handlingsprogram

Handlingsprogrammet skal angi korleis planen skal realiserast

Reguleringsplanar

Områdeplan
Områdeplan er ein arealplan og skal i utgangspunktet vere ei planform for kommunen. Det kan i områdeplanen stillast krav om at det skal arbeidast detaljplan for området eller den kan vere detaljert at den kan brukast som direkte grunnlag for tiltak. Det er ikkje krav til rullering, og endring i slike planar er behovsstyrt. (pbl. § 12-2). Kommunen si skyldigheit til å foreta oreining fråfall dersom kommunestyret ikkje er gjort 10 år innan planen er godkjend og kunnigjort. Områdeplanen er gyldig inntil den vert oppheva ved vedtak eller erstatta av andre planar.

Detaljplan
Detaljplan kan fremjast av einkvar som ynskjer å setje i gang eit byggetiltak og skal vere i samsvar med gjeldande arealdel til kommuneplanen eller områdeplan. For privat utarbeidde planar er det frist på fem år for å påbegynne bygge- og anleggstiltak. Det er mogleg å få forlenga fristen med to år om gongen.



Kaarbø (2017) sin definisjon av ein god tekst er lik målet med ‘boundary work’ (jf. Corfee-Morlot mfl., 2011) og handlar mykje om momentane Gåserud (2001) meiner ein må tenkje over før ein byrjar å skrive. Ein må ha ei klar hensikt og budskap, vite kven ein skriv til, ein god struktur (form) og innhald, vere oversiktleg, forståeleg og ha eit korrekt språk. Det er også viktig at teksten har ei lengde som er tilpassa innhald og budskap.

Herøy kommune har i andre runde med planstrategiarbeid publisert to ulike dokument. Eit «lesarvennleg» dokument som er korta ned, full i bilete og trykt opp i brosjyreform. Det andre dokumentet er 15 sider lengre og er utan bilete, men inneheld vedlegg og ein eigen del med utviklingstrekk og utfordringar.

Illustrasjon 8: To versjonar av andregenerasjons planstrategi i Herøy kommune



Herøy kommune sin planstrategi i brosjyreform kan vere eit glimrande grep for å få kopla på dei folkevalde gjennom å presentere eit kortare og meir lesarvennleg dokument. Men andregenerasjons planstrategiprosess i Herøy viser at eit lesarvennleg dokument aleine ikkje kan bidreg til å kople på dei folkevalde. Ålesund kommune har også valt å bruke ei visuelle framside og skriftlege verkemiddel for å fange oppmerksemda til lesar i begge sine kommunale

planstrategiar. Likevel har Ålesund ein lang veg å gå. Dokumenta er lange og til tider tunge å lese.

Bruk av bilete og illustrasjon er avhengig av korleis ein brukar det. Om ein vel relevante bilete og illustrasjon som passar til temaet ein skriv om, vil bileta og illustrasjonane fungere produktivt og til si hensikt. Vel ein bilete teke ut av kontekst som ein berre slenger inn blant teksten, kan bilete fungere mot si hensikt.

Eit anna grep for å skape ein tekst som lesar forstår og greier å setje seg inn er «storytelling» (historieforteljing). I staden for å presentere juridiske termar, plan-definisjonar, utviklingstrekk og viktige utfordringar i kommunane gjennom rein tekst og statestikk meiner Throgmorton (2003b) at planleggjar må skrive tekstar som skapar ei historie angående framtida og det som skal skje i framtida.

Ingen av casekommunane har praktisert storytelling i sine planstrategiar. Casekommunane praktiserer ein svært tradisjonell planpraksis der ein gjennom tekst systematisk utarbeider eit plandokument som følgjer lovpålagt saksbehandlingsgang. Throgmorton (2003b) påstår at planlegging er ein rein teknisk aktivitet og at politikk er noko som ein fyrst må ta omsyn til seinare i prosessen. I planstrategien sitt tilfelle kan dette delvis stemme då planstrategien har vorte ein administrativ og teknisk aktivitet der politikk fyrst vert teken omsyn til seinare i prosessen gjennom vedtak i kommunestyret. Planleggjarar i fleire av casekommunane ynskjer å kople dei folkevalde på tidlegare i prosessen, men slit med å få til dette. Dei folkevalde vert heller ikkje kopla på i stor nok grad gjennom politisk vedtak i kommunestyre.

Fleire folkevalde i casekommunane beskriv introduksjonen av planstrategidokumentet i kommunen sin som «uforståeleg, langtekkeleg og kjedeleg». Som Gåserud (1994) påpeikar er det svært viktig at ein skriv slik at lesar forstår og ikkje vert skremt. Sjølv om planstrategien er eit offentlege dokument, akkurat slik førebuande saksdokument og referat er, er det mogleg også i slike dokument å unngå å skrive tørt og kjølig. Fleire folkevalde gir uttrykk for at planstrategidokumenta i casekommunane ikkje gir «lyst til å finne ut kva «verket» eller «vesenet» mener» (jf. Gåserud, 1994:10).

Språket i casekommunane sine planstrategiar varierer lite. I både fyrste- og andregenerasjons planstrategi i alle casekommunane vert det brukt eit formelt språk. Dokumentanalysen av planstrategitekstane viser at ingen av casekommunane brukar eit brukarvennleg eller forteljande språk som er klart og tydeleg. Mange av planstrategiane kopierer direkte frå lovtekstar og statlege rettleiarar når blant anna planstrategi skal beskrivast.

Eit klarspråkleg og ein godt forståeleg planstrategi kan vere med å fremje demokratiet ved at dei folkevalde vert meir aktivt med å bestemme kva retning kommunen skal gå gjennom å prioritere planarbeid. Det er vanskeleg for meg å hevde at det er mangel på 'boundary work', storytelling eller klarspråk aleine som er grunnen til at planstrategien ikkje fremjar demokratiet eller rettstryggleiken. Eg finn heller ikkje tilfelle på at dette har skjedd i praksis i planstrategiprosessane i casekommunane. Eg meiner at det likevel ville vore med på å bidra til at fleire folkevalde, samt administrativt tilsette, ville forstått eller eventuelt vore meir aktivt med i prosessen om planstrategien hadde fokusert meir på klarspråk og brukarvennlegheit.

13.4.4 Politisk engasjement og eigarskap

For at planstrategien skal verte ein velfungerande reiskap for det kommunale plansystemet føreset det blant anna at planstrategien har politisk eigarskap og forankring og vert brukt blant folkevalde. Eg meiner at dette er ein svært viktig føresetnad, men også kanskje den vanskelegaste for folkevalde (og administrativt tilsette) å innfri. Dette er ikkje ei ny utfordring innan overordna kommunal planlegging, spesielt ikkje innan samfunnsplanlegging. Politisk eigarskap og forankring av blant anna kommuneplanens samfunnsdel har i lang tid vore utfordrande å få til (sjå Aarsæther og Hofstad, 2018).

I EVAPLAN-surveyen vert dei planansvarlege spurt om å karakterisere behandlinga av planstrategien i kommunestyret. 58 prosent seier det har vorte stilt spørsmål/ gitt kommentar i løpet av behandlinga av planstrategien i kommunestyret. 34,6 prosent seier det vart fremja forslag om endring, og 35,6 seier det vart vedteke endringar. Berre 3,7 prosent rapporterer om ingen innlegg i behandlinga av kommunal planstrategi. Desse tala viser ein annan realitet enn i casekommunane, der behandlinga av planstrategien i kommunestyret har gått stille og raskt føre seg. Til dømes varer den politiske behandlinga av planstrategien under eitt minutt i ein av casekommunane. Medan den lengste politiske behandlinga i ein annan casekommune har politiske diskusjonar som ikkje omhandlar planstrategien i det heile. Fokuset i den lengste behandlinga dreier seg stort sett om saker som ikkje er relevante for planstrategiprosessen eller dokumentet, og dei politiske innlegga i kommunestyret bidrog ikkje til å skape politisk interesse og engasjement for, eller forankring av, planstrategien.

Det er viktig å hugse på at dei folkevalde normalt vil vere interessert i å både diskutere og å leggje politiske føringar for planar som angår kommunen si framtidige utvikling. Slik sett skulle planlegging og særleg planstrategien vere med på å skape engasjement blant dei folkevalde. Men dette er ikkje tilfelle for kommunal planstrategi. Planstrategi er ein relativt nytt

planreiskap, og står foreløpig per dags dato (2020) utan klar status blant dei folkevalde. Planstrategien skapar i liten grad politisk engasjement eller interesse, og har difor ei svak politisk forankring. På ei anna side er kommuneplanens arealdel (reguleringsplanar), og økonomiplanen (årsbudsjettet) ein type planarbeid som har opparbeidd seg høg status blant dei folkevalde. I fleire tiår har spesielt økonomiplanlegginga med økonomiplanen skilt seg ut som den mest «populære» type kommuneplanlegginga (Falleth og Stokke, 2001). Økonomiplanen omfattar årsbudsjettet der merksemda er størst omkring dragkampane som utspelar seg i budsjettdebatten. Men årsbudsjettprosessen og behandlinga ber heilt klart meir preg av interessehevding enn av planlegging. Økonomiplanen er likevel ein konkret plan med ei sentral rolle i kommunale avgjersle, noko som er med på å gjere planen både spanande og verkelegheitsnær, og av den grunn populær. Økonomiplanen har i tillegg vore med å gi kommunane moglegheit til eit viss sjølvstyre over eigen økonomi, samtidig som arealdel og reguleringsplanar har gitt dei folkevalde styring over arealbruken i kommunen som territorium.

13.5 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har eg ynskt å finne ut i kva grad lovgivarane, gjennom pbl. av 2008, har lukkast i å få dei folkevalde med seg i å planleggje betre ved å innføre § 10-1 kommunal planstrategi. Eg har grundig teke føre meg vedtakstidspunkt, samt lengde på planstrategidokumentet og tal på planar inkludert i planstrategien, for å best mogleg forstå korleis planstrategien har vorte til i casekommunane.

Dei langt fleste kommunane i Noreg har oppfylt lovpålegget, men kvifor lukkast kommunane i så liten grad å få dei folkevalde med på denne typen overordna planlegging?

I fleire av casekommunane ser eg at det har vore og framleis er eit betydeleg administrativt fokus på kommunal planstrategi. I to av casekommunane vert planleggjarane sendt på kurs og opplæring i planstrategiarbeid, medan i dei tre andre casekommunane har planstrategien vore eit dokument som berre eit fåtal i administrasjonen kjenner til. Administrativt tilsette (i all hovudsak planleggjarane) i størsteparten av casekommunane arbeider med å lage eit lettleseleg, «populært» og inspirerande dokument, utan å heilt lukkast. For dei folkevalde i casekommunane brukar gjennomgåande lite, eller inga, tid på sjølve prosessen. Dei er ikkje med å leggje politiske føringar for utarbeiding av planstrategien, dei drøftar ikkje strategiske val for kommunesamfunnet og dei er passive under behandlinga i politiske organ, og dermed vert det ikkje ei god politisk framskriving av den, med følgjer for det komande kommunale planarbeidet.

I casekommunane har eg registrert rekordkorte politiske behandlingar av planstrategien i kommunestyra. Det er få politiske diskusjonar, debattar eller spørsmål av politisk og prinsipiell karakter når kommunal planstrategi skal vedtakast. Dette gjeld nok ikkje berre for kommunal planstrategi, det er tidlegare vist til at mange store spørsmål går raskt unna, mens småting fengslar dei folkevalde (Olsen, 1970). Kommunal planstrategi skulle nettopp verte eit bidrag for å kople dei folkevalde på planarbeid ved å operere for valperioden. .

Gjennom intervju i casekommunane og observasjonar finn eg at dei aller fleste administrativt tilsette, både planleggjarar, plansjefar og rådmenn, er einige i at den politiske interessa rundt planstrategien er liten, om ikkje fråverande, med unntak av Kautokeino, kor observasjon viser større politisk interesse og engasjement enn kva administrativt tilsette og folkevalde gir uttrykk for i intervju. Likevel er dei aller fleste administrativt tilsette svært positiv til planstrategien, uavhengig av fråvær av politisk interesse. For planleggjarane har planstrategien vore eit hjelpemiddel til å rydde opp i plansystemet til kommunen og gi dei øvrige tilsette eit oppdatert oversyn over plansituasjonen til kommunen som dei ikkje hadde tidlegare.

I EVAPLAN-surveyen¹⁹ i frå 2017 svarar også ordførarane (n = 86) at dei er svært positive til planstrategien. Eg meiner denne surveyen viser unormalt stor politisk entusiasme rundt planstrategien, i tillegg fører den låge svarprosenten til at den ikkje kan vektleggast. Ved å sjå gjennom alle svar frå ordførarar i surveyen, valte eg å dykke djupare ned i dette då eg meiner surveyen ikkje gir haldbare data (dette har eg gått grundig igjennom i metodekapittelet). I casekommunane har eg observert noko heilt anna enn kva ordførarar fortel i surveyen. Eg ser at politisk entusiasme og interesse rundt planstrategien er så å seie fråverande. Ordførarane og dei øvrige folkevalde eg har intervjuar vil helst snakke om alt anna enn planstrategien. I intervju med folkevalde har eg ofte måtte forklare kva ein planstrategi er, sjølv om dei har vore med å vedteke to planstrategiar.

Før eg byrja på dette doktorgradsprosjektet var eg overtydd om at politisk kultur samt administrativ kultur spelte ei stor rolle i om ein kommune lukkast med planstrategiarbeidet eller ikkje. Kva funna frå casestudien viser angående kultur skal eg gå nærare innpå i neste kapittel.

¹⁹ Nasjonal survey sendt ut til alle landets kommunar (ved planansvarleg og ordførar) i regi av EVAPLAN i 2017. Eg ynskjer å understreke at ordførar-surveyen har for låg svarprosent (jf. Hanssen mfl., 2018a:49) til å kunne verte brukt aktivt i analysen.

KAPITTEL 14

KULTUR ELLER UKULTUR – KVEN BRYR SEG?

I oppstarten av doktorgradsprosjektet mitt var eg overtydd om at variasjon i kultur, om så politisk eller administrativ kultur, ville vere med å påverke grad av politisk interesse og engasjement for den kommunale planstrategien. Eg har samla data om den politiske prosessen og behandlinga av planstrategien i formelle organ, og den politiske og administrative kulturen i casekommunane har eg presentert og samanfatta i slutten av kvart casekapittel. Eg ynskjer i dette kapitlet å vidareføre denne diskusjonen og bruke kulturfaktoren for å drøfte nærare ulike forklaringar på ein forventa variasjon i politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen.

14.1 KAN KULTUR FORKLARE FRÅVÆR AV PLANENGASJEMENT BLANT DEI FOLKEVALDE?

Eg ynskjer å byrje med å presentere dei ulike formane for kultur eg har identifisert i casekommunane når eg har studert utarbeiding og politisk behandling av kommunal planstrategi. Eg har gått ut i frå at ulike kulturtrekk vil vere med å påverke arbeidet med planstrategien.

Eg utarbeidde blant anna fyrst ein hypotese der eg gjekk ut i frå at kommunar med ein tydeleg pragmatisk politisk kultur (lågt konfliktnivå) hadde større sjanse for å lukkast med planstrategiarbeidet, enn kommunar prega av konflikt.

Men så er konflikt sett på som ein nødvendig føresetnad for effektivt å kunne praktisere demokratiet (jf. Mouffe, 2015) og eg utarbeidde difor i tillegg ein hypotese som baserte seg på det motsette av den fyrste hypotesen, der eg gjekk ut i frå at agonistisk politisk kultur i casekommunane er betre rusta til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen då ein slik kultur generer ein meir aktiv politisk debatt, med tydelege alternativ og folkevalde som kjempar for tilslutning til partiet sine prioriteringar.

14.1.1 Politisk organisering og kultur i casekommunane

Politisk kultur er mykje meir enn det som kjem til uttrykk i dei folkevalde sine ord og handlingar. I intervju med ein folkevald vert eg fortalt at den politiske kulturen i kommunen ikkje kan forståast berre ved å observere kommunestyremøtet og møte i politiske utval. Men eg har ikkje hatt moglegheit til å treffe mine intervjuobjekt i samtalar og diskusjonar utanfor

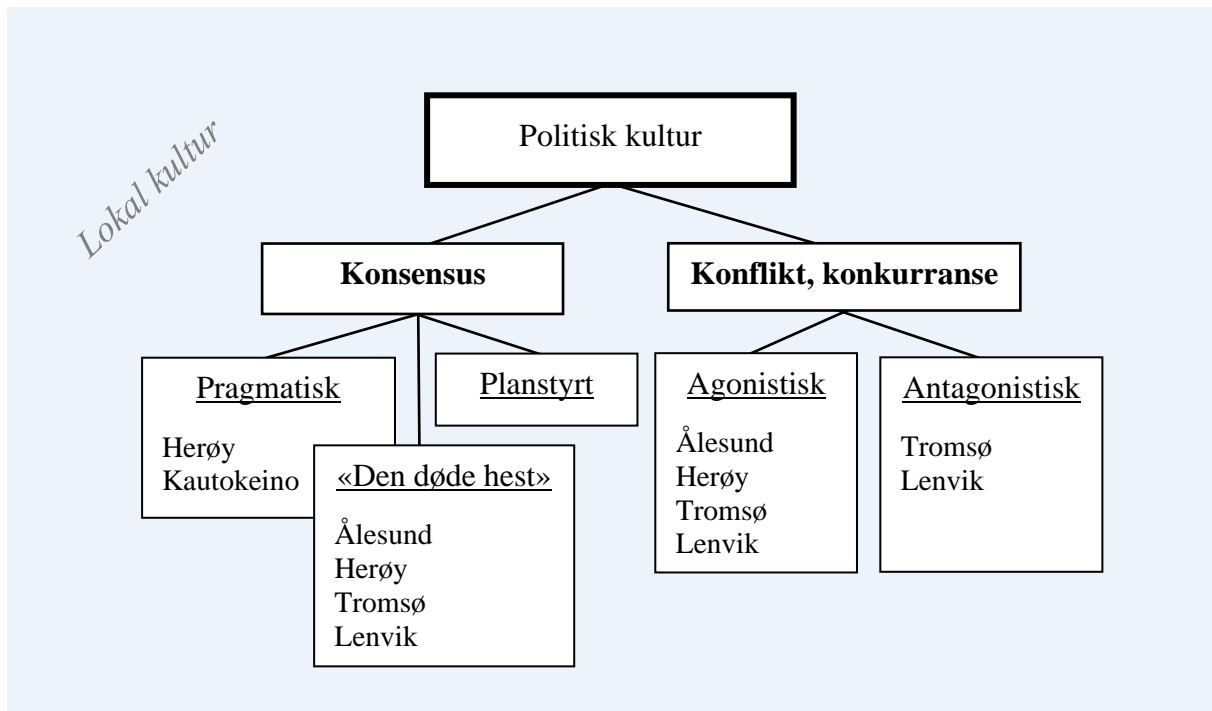
formelle arenaer for å finne «back-stage»-elementa i den politiske kulturen i casekommunane. Gjennom heile prosjektet mitt har eg vore klar over at den politiske kulturen i ein kommune vert, i tillegg til formelle arenaer, danna og forsterka gjennom samtalar og samvær på bakrommet, etter jobb, på puben og i organisasjonslivet. Den konstante blandinga av daglegdagse ingrediensar som prestisje, stoltheit, lojalitet, hat, aggresjon, plikt, samvit, materialisme, sjølvinteresse og søken etter sikkerheit er med å aktivere, forme og vidareføre den politiske kulturen i kommunane. I casekommunane mine observerte eg til dømes politikk som verka basert på visjonar og ambisjonar, samtidig som eg i same kommune observerte innspel som framstod som basert på lojalitet, hat eller håpløyse. Den politiske kulturen i casekommunane kan difor ikkje forståast ut i frå variasjonar ved enkeltindivid, men eg har prøvd å sjå på stabile trekk ved kollektive einingar (jf. Pye, 1965), som i mi forskning har vore fem casekommunar. Å skulle forske på eit fenomen som inneheld så mange ulike delar av menneskeleg erfaring har difor vore ei utfordring gjennom heile doktorgradsprosjektet.

Ved å observere politiske møte i tillegg til kvalitative intervju med folkevalde og administrativt tilsette har eg etter beste evne prøvd å forstå den politiske kulturen i casekommunane. Eg har valt å bruke Almond mfl. (2008:48) si oppdeling av politisk kultur med skiljet mellom ein konsensusprega- og konfliktfylt politisk kultur. I tillegg har eg lagt til fleire dimensjonar under desse for å forstå den politiske kulturen betre i kvar enkelt casekommune (jf. kapittel 5 om politisk og administrativ kultur).

Som ein kan sjå i neste modell plasserer casekommunane seg under fleire av dimensjonane. Nokre av casekommunane ber til dømes preg av å ha innslag av både ein konsensuskultur og konfliktfylt kultur. Bortsett frå Tromsø, viser ingen av mine casekommunar teikn på å vere prega av å ha ein planstyrt kultur. Med dette meiner eg at ingen av casekommunane viser teikn til å ha ein mål-middel-rasjonalitet, der ein jamleg og rutinemessig jobbar med enkeltsaker i lys av kommunen sitt plansystem

Eg har ikkje definert den politiske kulturen i casekommunane som reine konsensuskommunar eller konfliktkommunar, fordi mine data viser at politisk kultur i norske kommunar er meir samansett.

Figur 18: Casekommunane si plassering i modellen av dimensjonar i det politiske kulturomgrepet



Herøy og Kautokeino er einaste av casekommunane som har vorte beskrive som sterkast prega av konsensuskultur. Begge kommunane har ein politisk kultur som ber preg av å vere pragmatisk, og mange av dei politiske forhandlingane i desse kommunane viser seg å resultere i vinn-vinn-utfall. Hypotesen eg utarbeidde der eg gjekk ut i frå at ein slik konsensusprega kultur ville bidra til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen held likevel ikkje. Verken i Herøy eller Kautokeino kommune finn eg eit tydeleg engasjement i planstrategiprosessen.

Alle casekommunane utanom Kautokeino ber preg av agonistiske element. I Ålesund, Herøy, Tromsø og Lenvik observerer eg, og vert fortalt gjennom fleire intervju, om ein konkurranseprega politisk kultur full av politiske motsetnader, både fruktbare og uheldige konflikhtar, kampar og fiendskap. Tromsø og Lenvik skil seg i tillegg ut som kommunar med innslag av ein antagonistisk politisk kultur. I begge kommunar observerer eg teikn på antagonistisk praksis der enkelte folkevalde ofte er ute etter å ta motstandaren i staden for å tydeleggjere politiske konflikhtar. Her observerer eg ein meir fiendtleg kultur enn i dei andre casekommunane. Blant anna fortel alle eg har intervjuja i Lenvik kommune om ein politisk kultur som har vore særskild konfliktfull. I løpet av dei siste ti åra har det vore fleire innlegg og artiklar i lokale og nasjonale aviser, samt Kommunal Rapport, om ein svært trøblete politisk og ikkje minst administrativ kultur i denne kommunen.

Akkurat som med fyrste hypotese finn eg heller ingen klar samanheng mellom konfliktfylte og agonistiske politisk kulturar i casekommunane og politisk interesse for planstrategiarbeidet. Hittil har eg ikkje identifisert planstrategiprosessar i casekommunane som reflekterer ei tydeleg forankring i det politiske miljøet i kommunen. I planstrategisamheng har den politiske kulturen i fleire casekommunar difor fått status som «den døde hest». Dei folkevalde vert 'fôra' med ein invitasjon til strategisk drøfting, men få av dei folkevalde responderer med interesse for, og aktiv deltaking i, utarbeiding og med innlegg ved vedtak av planstrategien og dermed vert til «den døde hest».

Som nemnd gjentatte gonger i avhandlinga er ein av hovudgrunnane til innføring av planstrategi i pbl. (2008) å tilpasse rytmen i det kommunale plansystemet til den fireårige perioden dei folkevalde har. Planstrategien er ein reiskap som er innretta etter dei folkevalde sitt tidsskjema og skal reflektere dei folkevalde sine politiske prioriteringar. Dei skal gis moglegheit til ein politisk oppstart når dei er valde, og ikkje føle at dei er kome til eit «dekka bord». Eg gjentek dette for å påpeike den viktige rolla dei folkevalde og politisk styring spelar for ambisjonane med planstrategien. Det som har vore utfordrande med akkurat denne analysen er at ingen av mine fem casekommunar i til saman ti planstrategiprosessar har greidd å kople dei folkevalde på prosessen i tilstrekkeleg grad. Sjølv om intensjonen bak planstrategien var å innrette seg etter dei folkevalde, og gi dei moglegheita til å avgjere kva planarbeid som skal prioriterast i valperioden, ser eg svært lite av dette i casekommunane.

Uavhengig av korleis den politiske kulturen i casekommunane er, konsensus, konflikt eller/- og konkurranse prega, har planstrategien (dessverre) låg/eller ingen status. Dei folkevalde utviser låg/eller ingen politisk interesse og involvering, og den politiske forankringa uteblir.

Ein planstrategi i ein kommune med ein konflikt og konkurranseprega kultur ser ikkje ut til å ha verken meir eller mindre interesse, involvering og forankring blant dei folkevalde enn i ein konsensusprega kommune. Ulik politisk kultur ser ikkje ut til å påverke verken arbeidet med innhaldet i, politisk interesse eller vedtak av den kommunale planstrategien i casekommunane. Det finst likevel enkelte kommunar i landet som har utvikla ein tydeleg planstyrt kultur²⁰, det

²⁰ Eg ynskjer her å vise til Sortland-casen i Jenssen, Synnøve. 1995. *Rasjonalitetsdimensjoner i kommunalpolitikken: En studie av politikernes behandling av årsbudsjettet i seks nordnorske kommuner* Doktorgrad, Institutt for samfunnsvitenskap, Seksjon for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Samt Aarsæther, Nils. 1985. *Kommunalpolitisk budsjettering: Tverrsektorielle beslutningsprosesser i ein innstrammingsfase*. Doktorgrad, Universitetet i Tromsø.

vil seie der planar vert aktivt brukt i saksbehandling, også ved enkeltsaker, men slike er ikkje med i dette utvalet.

14.1.2 Plan-administrativ kultur i casekommunane

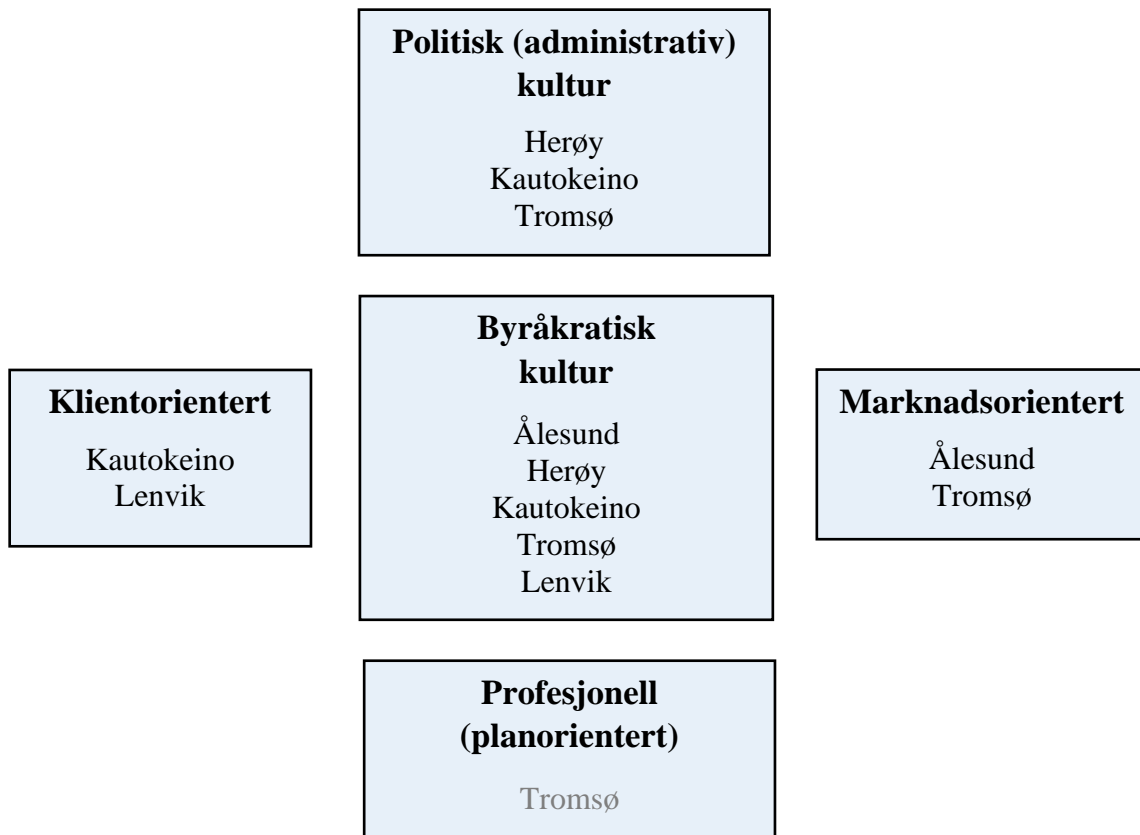
I tillegg til politisk kultur har eg sett på administrativ kultur i casekommunane. Eg har med overlegg ikkje gjort ei omfangsrik analyse av organisering, administrasjon og verkemåte i dei fem casekommunane. I mi analyse av administrativ kultur har eg fokusert på uformelle, interne verdiar og normer i casekommunane. Eg har valt å bruke kulturperspektivet for å problematisere dei instrumentelle føresetnadane og den underliggjande mål-middel-rasjonaliteten som er typisk for planlegging og plansystemet. Korleis spelar administrativ kultur i casekommunane inn på innhaldet, utarbeiding og politisk interesse av kommunal planstrategi?

Tom Christensen mfl. (2015) antek at organisasjonstilhøyrsla til dei som utformar den offentlege politikken, blant anna folkevalde og administrativt tilsette, påverkar korleis dei tenkjer å handlar. For å finne ut meir om organisasjonstilhøyrsla til folkevalde og administrativt tilsette i casekommunane mine har eg observert politiske møte og intervjuar både folkevalde og administrativt tilsette. Casestudiar med intervju og observasjon er grunnlaget for å plassere casekommunane inn i oversiktsmodellen til statsvitaren Per Owe Norell (1994). Norell (1994:160) deler administrativ kultur i fem typar og formålet med å denne inndelinga er at dei skal vere med å bidra der det politiske kulturomgrepet ikkje er oppklarande nok.

I neste figur kan ein sjå at alle casekommunane, akkurat som ved politisk kultur, er plassert under fleire av dimensjonane. Ifølgje Norell (1994) vil ein kommuneadministrasjon så å seie alltid ha ein byråkratisk kultur, noko eg ut i frå intervju og observasjon kan stadfeste at alle mine fem casekommunar ber tydeleg preg av. Alle casekommunane forhold seg til pbl. (2008) og §10-1 kravet om planstrategi. Ingen prøver å omgå kravet om å levere planstrategi.

At alle casekommunar er byråkratiske, kan vere ein av fleire forklarande faktorar for at begge generasjonar planstrategi i alle casekommunane er utarbeidd av administrasjonen aleine. Eit fråvær av politisk engasjement hindrar ikkje administrasjonen å setje i verk arbeid med kommunal planstrategi. .

Figur 19: Oversikt over organisatorisk kontekst og administrativ kultur i casekommunane (jf. Norell (1994:160) sin modell).



Tromsø kommune som organisasjon ber i tillegg til å vere byråkratisk preg av å vere både politisk og marknadsorientert. Tromsø kommune, saman med Herøy og Kautokeino, viser ein administrasjon som også deltek i (politisk) kamp for kontroll over avgjersler. Desse kommunane har ein «aktiv-administrasjon». I Tromsø observerer eg og vert fortalt om ei «oss mot dei»-halding angående forholdet mellom administrasjon og folkevalde. I tillegg opplever eg at Tromsø, saman med Ålesund, har ein marknadsorientert-prega kultur der administrasjonen kjenneteiknast av ynskjer om konkurranseutsetting. Både Ålesund og Tromsø skil seg ut som kommunar der administrasjonen har fokus på moglegheiter og utvikling av nye idear. Noko eg forventa på førehand då Ålesund og Tromsø er bykommunar og dei største kommunane i utvalet. Sjølv om Ålesund og Tromsø er marknadsorienterte ber dei likevel klare preg av å vere byråkratiske (regelorienterte).

I Kautokeino og Lenvik kommune har eg vorte fortalt tallause historier, samt observert gjennom media, om uformelle relasjonar på tvers av administrasjon/ politisk leiing og leverandørar/ utbyggjarar. Det har i begge kommunar, spesielt i Kautokeino, vore eit stort fokus på byggesak

og dispensasjonssaker jamfør pbl. (2008). Eg har difor klassifisert begge kommunar som klientorienterte.

Det viser seg at variasjonen i den administrative kulturen eg har observert i casekommunane, ulike kombinasjonar av politiske, klientorienterte eller byråkratiske innslag, ikkje i særleg grad påverkar arbeidet med, innhaldet i eller politisk eigarskap til kommunal planstrategi. Bortsett frå Tromsø kommune, ber ikkje av administrasjonane i casekommunane preg av å vere tydeleg planorienterte (profesjonelle), noko som stemmer overeins med at eg heller ikkje har identifisert noko klar planstyrt politisk kultur. Tromsø kommune sin administrasjon viser tendensar til å vere planorientert ved at dei tok i bruk planstrategi lenge før det vart lovpålagt gjennom pbl. (2008). Trass i ein planorientert administrasjon og fleire rundar med planstrategiarbeid (fleire enn kva pbl. krev) har dei folkevalde framleis ikkje kopla seg på planstrategiprosessen.

14.2 OPPSUMMERING – EIN NYTTIG REISKAP FOR ADMINISTRASJONEN

Eg har valt å bruke kulturomgrepet for å sjå nærare på stabile kjenneteikn ved politikken og administrasjonen i casekommunane. Ved å avklare og forklare ulike dimensjonar ved kulturen i casekommunane ynskte eg å finne ut om dette kan ha vore med å påverke grad av politisk interesse og engasjement i planstrategiarbeidet.

Planstrategien er meint å vere den enkle delen av plansystemet, og av den grunn skulle den vere kompatibel med ulike politisk og administrative kulturar. Planstrategien var meint å vere så tilpassingsdyktig at den skulle kunne «infiltrere» både konsensus- og konfliktkommunar, og i samsvar med intensjonen vere ei handsrekning, uavhengig av det mylderet av kulturar som finst i kommunane.

Trass i hypotesane eg tidleg utarbeidde viser det seg at kulturen i kommunane ikkje påverkar planstrategiarbeidet slik eg fyrst var overtydd om. Konfliktfylt politisk kultur kan føre til handlingslamming, men samtidig også vere med å aktivere og engasjere dei folkevalde. I planstrategiprosessane i casekommunane observerer eg verken handlingslamming eller engasjement. Det verkar som om planstrategiane som administrasjonen leverer vert «spytt» ut igjen uavhengig av politisk kultur. Difor konkluderer eg med at planstrategien er meir tilpassa ein administrativ rasjonalitet (ein planrasjonalitet), enn ein lokal politisk rasjonalitet og tankegang. Det skal vere forskjell på politikk og administrasjon, men eg hadde ei forventning om at innføring av kommunal planstrategi var eit smart tiltak for å forenkle inngangen for politikarane inn i plansystemet og skape ei interesse for planlegging. Slik har det ikkje vore i

casekommunane, men i kommunar der ein planstyrt politisk kultur står sterkare vil truleg også planstrategiarbeidet gli meir naturleg inn. Eg ynskjer heller ikkje å sjå vekk i frå at funna mine og analyseresultata kan vere grunna utval av casekommunar.

KAPITTEL 15

SAMANFATNING OG DRØFTING

Den overordna problemstillinga i doktorgradsavhandlinga er:

I kva grad har den kommunale planstrategien vore med på å forankre planlegging i det representative demokratiet i norske kommunar, og kva forklarar variasjon i folkevald interesse og engasjement?

Denne problemstillinga tek føre seg eit dagsaktuelt tema som eg personleg kjenner godt til. Eg har tidlegare arbeidd som kommuneplanleggjar, og graden av politisk interesse, involvering og forankring i kommunal planlegging er eit tema som låg, og framleis ligg meg nært om hjartet.

Kommunal planstrategi er skreddarsydd for dei folkevalde der dei utan mykje arbeid skal koplast på overordna samfunnsplanlegging i kommunen, og i staden for å ha ein lang planhorisont (12 år for kommuneplanen) nøyer ein seg med inneverande valperiode. Planstrategien er i tillegg viktig fordi den er med å kople statleg planpolitikk (miljøfokus) på kommunal planlegging. Staten og regjeringa sine forventingar til kommunane (nasjonale forventingar av 2011, 2015, 2019) skal følgjast opp i planstrategien. Planstrategien er «genial» nettopp fordi den på lokalt nivå koplar politikk, fag og administrasjon saman. Attpåtil er den enkel fordi den er tilpassa dei folkevalde sin fireårige virkeperiode, og den skal ikkje vere vanskeleg å utarbeide.

I doktorgradsavhandlinga har eg vist at det gjennomgåande er stor mangel av politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessane (avhengig variabel) i casekommunane, trass i variasjon i både kommunestørrelse og politisk og administrativ kultur (uavhengige variablar). Korleis kommunen innrettar sjølve planstrategiprosessen med planleggjarane i spissen (bruk av pedagogiske grep i planlegginga, boundary work, kommunikasjon) er med å avgjere potensialet for å kople dei folkevalde på prosessen.

Som eit resultat av funna mine har det vore naturleg å forsøke å finne ei forklaring på manglande eller liten variasjon i fråvær av folkevald interesse og engasjement, samt «jakte» på ei løysing for å kople dei folkevalde på planstrategiarbeidet.

Eg ynskjer å starte kapittelet med å sjå nærare på kva administrativt tilsette og folkevalde meiner om planstrategien. Deretter skal eg presentere kva planleggjarane meiner må til for å lukkast i

planstrategiarbeidet, og vidare vise eit døme der ein kommune (ikkje casekommune) har (til dels) luktast i å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen.

Ifølgje lovverket og intensjonen til pbl. (2008) skal planstrategien ha eit strategisk innhald. I dette kapittelet skal eg sjå nærare på om planstrategien er eit uttrykk for strategisk planlegging (jf. Ringholm og Hofstad, 2018) og samtidig finne ut kvar lovintensjonen til planstrategien, samt planstrategiarbeid i praksis, passar inn i ein planstrategisk prosess (jf. Albrechts, 2001, definisjon av strategisk planprosess).

Vidare i kapittelet skal eg sjå på forholdet mellom kommuneplanens samfunnsdel og planstrategien. Dette er to overordna planreiskapar, utan juridisk bindande kraft, men som begge er lovpålagde gjennom pbl. (2008). Eg ynskjer å vise samanhengen mellom desse og utfordringar kommunale samfunnsplanreiskapar står overfor innan overordna kommunal planlegging.

Per oktober 2020, akkurat når arbeidet med denne avhandlinga er avslutta, skal kommunane (ifølgje pbl., 2008, § 10-1) vere i sluttfasen med å vedta sin tredje planstrategi. Eg har ikkje empiri om dette, men ynskjer likevel å gi ein kort statusrapport angående tredje runde med planstrategiarbeid i casekommunane.

Heilt til sist i avhandling skal eg samanfatte dei teoretiske og praktiske resultata av forskinga mi, presentere forslag til framtidig forskning samt leggje fram avsluttande kommentarar.

15.1 KOMMUNAL PLANSTRATEGI: «DET RÅASTE I HEILE LOVA»?

I løpet av fire år har eg snakka med og intervjuja planleggjarar, både i privat og offentleg sektor, og lokale folkevalde. Vi har diskutert alt frå overordna samfunnsplanlegging (i all hovudsak kommunal planstrategi) til detaljerte reguleringsplanar. Interesse og engasjementet for planlegging, inkludert overordna kommunal samfunnsplanlegging, er det generelt (og naturlegvis) planleggjarane i offentleg sektor som står for. Det er gjennomgåande lite interesse og engasjement for planstrategi og overordna samfunnsplanlegging blant dei folkevalde eg har snakka med, både gjennom intervju i casekommunane, etter observasjon i kommunestyremøte og på ulike plankonferansar. Den splitta interessa for samfunnsplanlegging er gjennomgåande i alle casekommunane.

15.1.1 Er planstrategien ynskt i kommunane?

Om planstrategiparagrafen burde verte forkasta frå norsk lovverk eller ikkje, har eg spurt meg sjølv om fleire gonger enn eg kan hugse dei siste åra. I periodar har eg tenkt at §10-1 bør fjernast frå pbl. (2008), men etter fire års forskning på kommunal planstrategi meiner eg heilt klart at krav om kommunal planstrategi bør halde fram med å vere i norsk lovverk.

Svært mange kommunalt tilsette er nøgde med innføringa av planstrategien, uavhengig av at eg har vist at delar av intensjonen bak å innføre planstrategien i lovverket har feila. Intensjonen til planstrategien var å kople dei folkevalde tidleg på planoppgåvene for å leggje til rette for ei positiv utvikling i kommunen (Miljøverndepartementet, 2009a, pbl., 2008). Her er det viktig å hugse at planstrategien berre fungerer som ein effektiv reiskap om både rådmann (administrasjonen) og dei folkevalde brukar planstrategien aktivt i å drøfte strategiske val og oppfølgjande saker som gjeld retning og prioriteringar (i planoversynet som planstrategien konkluderer med). Fleire administrativt tilsette eg har intervjuja påpeikar at planstrategien har vore med å rydde i planarkivet/systemet og gi ei god oversikt over tidlegare, noverande og framtidig planarbeid (Kvalvik, 2018:155).

«Begrepet planstrategi er det sagt mye om, og det er vanskelig å forstå for mange. Men det er muligheter i det, som går på å tegne utfordringsbildet. Og ta en vurdering av hvilke planer vi trenger, og hvilke vi ikke trenger.»

Administrativ tilsett, casekommune²¹.

Sjølv om fleirtalet av dei *folkevalde* eg har snakka med viser lite (eller ikkje noko) engasjement og interesse for planstrategien, eksisterer det likevel ein liten skare med planentusiastiske folkevalde, særleg ordførarar, som uttrykkjer at dei er positivt innstilte til planstrategien. Ein kommunestyremedlem, planutvalmedlem og tidlegare ordførar i ein av casekommunane uttaler at «eg trur med tida vil planstrategien bli meir og meir viktig. Når politikarar oppdagar kva det eigentleg er. Det er den strategien ein har lagt for å gjennomføre ting. Kva ein ynskjer å oppnå.»

For nyttilsette og nyutdanna planleggjarar har planstrategien vore ekstra verdifull og bidrege til at dei har fått innføring i kommunen si planverd.

²¹ Sitat fyrst brukt i Kvalvik, Karoline Jacobsen 2018. Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon? I: Gro Sandkjær Hanssen & (red.), N. A. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

Plansjef i ei av casekommune uttrykkjer.

«Eg var med når planstrategi vart innført. Kjempegodt verktøy. Trur ikkje det har gått heilt under huden på politikarane, men for oss i administrasjonen å få prioritert dei store planoppgåvene. Også i forhold til samfunnsdelen og arealdelen, om vi skal behalde den eller rullere den. Planstrategien har vore eit godt verktøy, spesielt for administrasjonen, korleis ein skal legge opp arbeidet».

Administrativ tilsett, casekommune²².

Likevel er ikkje alle administrativt tilsette fornøgde med kommunal planstrategi som reiskap. Nokre uttrykkjer sterk misnøye rundt å måtte utarbeide og bruke knappe planressursar på enda eit plankrav frå staten.

«Planstrategien oppleves som teoretisk og lite meningsfullt. Den stjeler ressurser.»

Administrativ tilsett, casekommune.

Likevel viser få administrativt tilsette misnøye rundt planstrategien, og fleirtalet er svært nøgde med planstrategien som planreiskap. I motsetnad til å lukkast i administrasjonen, tyder mykje på at planstrategien har feila når det kjem til politisk eigarskap og forankring. *Planstrategien har vorte ein rein administrativ reiskap, framstilt utan politisk involvering.* Ein informant (ordførar) i ein av casekommunane fortel meg at «planstrategi, politisk forankra? Nei. Fyrste prioritet var å få den banka igjennom»²³. Ein politikar og leiar av det politiske planutvalet i ein av casekommunane mine forklarar meg at: «for oss politikarar er det enkelt å få eit papir, lese igjennom, og endre litt på det». Ut i frå samtalar og intervju med folkevalde, og observasjon av politisk behandling av planstrategien i kommunestyremøta i casekommunane, ser eg utvilsamt eit fråvær av engasjement, interesse og kunnskap rundt planstrategien.

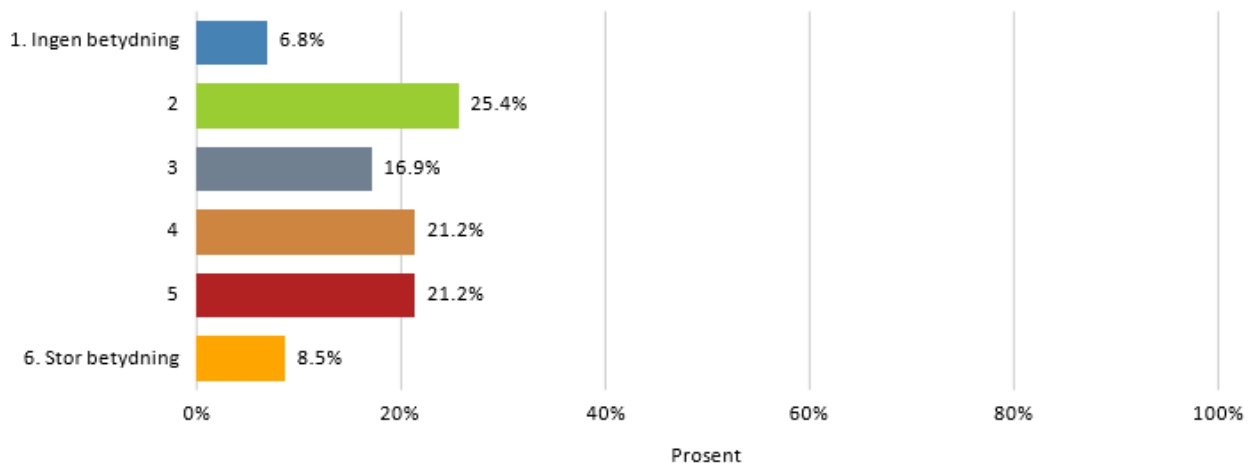
I surveyen til EVAPLAN frå 2017 vart planansvarlege i kommunane spurde om kor stor verdi planstrategien vedteke i 2012 har hatt for dei folkevalde sin kunnskap om planlegging. Surveyen viser at knappe 4,7 prosent av dei planansvarlege meiner at planstrategien i stor grad har hatt verdi for dei folkevalde sin kunnskap om planlegging (38 prosent meiner i nokon grad) (Kvalvik, 2018). I tillegg er det berre 3,2 prosent av dei planansvarlege som meiner at planstrategien i stor grad har hatt verdi for dei folkevalde si interesse for planlegging.

²² Sitat fyrst brukt i ibid.

²³ Sitat fyrst brukt i ibid.

Vidare spør vi i surveyen dei planansvarlege om korleis dei vil vurdere verdien av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar, og korleis dei omset valløfte til avgjersler (Kvalvik, 2018). Kva dei planansvarlege svarar er vist i neste figur.

Figur 20: Prosentvis korleis planansvarlege vurderer tydinga av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar (N = 202) (Kvalvik, 2018).

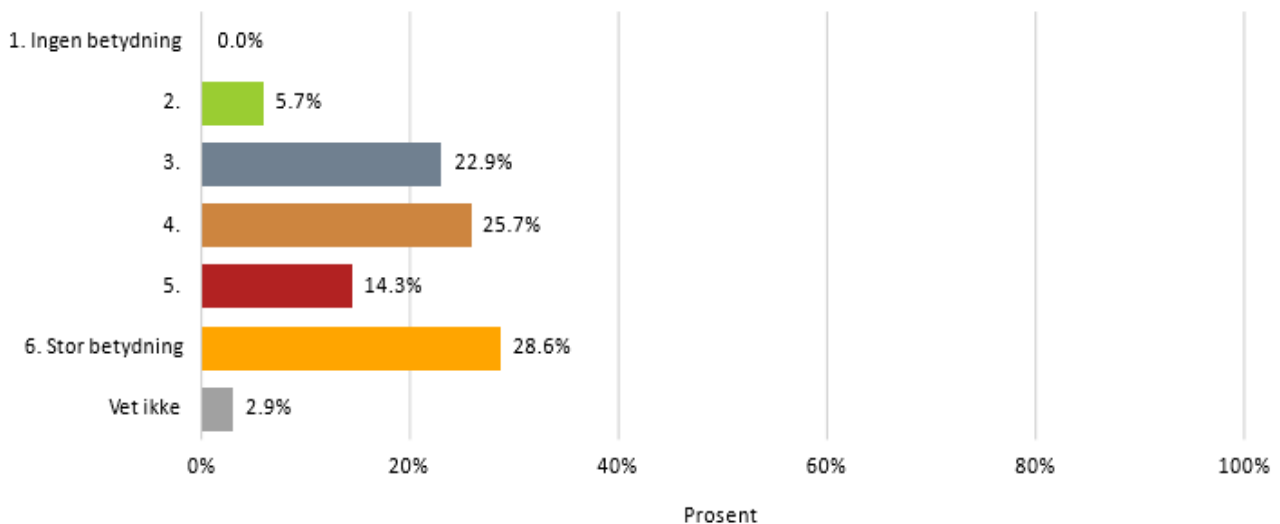


Her svarar 8,5 prosent av dei planansvarlege at planstrategien har hatt stor betydning for kommunen sine politiske prioriteringar.

Før eg presenterer kva ordførarane svarte i survey vil eg nok ein gong minne om at svara frå ordførarane i surveyen har vore vanskeleg å bruke grunna lite variasjon og unormalt stor planentusiasme. Eg ynskjer likevel å vise til eitt av svara til dei 85 ordførarane for å vise kor ulike syn dei administrativt tilsette og ordførarane har ifølgje surveyen.

I surveyen sendt ut til ordførarane spurde vi om også dei kunne vurdere betydninga av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar. I motsetnad til dei planansvarlege meiner ordførarane at planstrategien har hatt stor betydning for kommunen sine politiske prioriteringar (28,6 prosent i forhold til 8,5 prosent av dei planansvarlege).

Figur 21: Prosentvis korleis ordførarar vurderer betydninga av planstrategien for kommunen sine politiske prioriteringar (N = 85) (Kvalvik, 2018)



I surveyen ser vi ein tydeleg sprik mellom dei planansvarlege i kommunen og ordførarane som har svart, angående verdien planstrategien har hatt for dei folkevalde og for kommunen sine politiske prioriteringar.

15.1.2 Planleggjarane gir råd

I 2018 heldt eg innlegg om kommunal planstrategi på plankonferansen²⁴ i Buskerud fylke, der planleggjarar frå nesten alle 21 kommunane var representerte, samt plansjefar og planleggjarar frå privat sektor. I 2019 heldt eg innlegg om planstrategi på plankonferansen i Troms og Finnmark fylke, fyrst i Tromsø og deretter i Alta. Også her var det stort oppmøte frå kommunalt tilsette som arbeider med planlegging. I løpet av konferansedagane snakka eg med fleire titals planleggjarar i håp om å finne nokon som ville fortelje meg om korleis dei hadde lukkast i å kople dei folkevalde på planstrategiarbeidet i kommunen dei arbeidde i. Ingen tiltrudde meg det eg ynskte å høyre.

Då eg heldt innlegga mine på plankonferansen i Troms og Finnmark spurde eg i plenum deltakarane på konferansen kva ein må gjere for å få til ein god planstrategiprosess. Eg bad dei som ynskte å svare meg om å skrive ned svara sine på ein lapp og levere til meg. Eg fekk til saman 27 svar og i tillegg mange innspel om kva ein burde gjere for å lukkast i

²⁴ I Noreg er det vanleg at kvart fylke, i regi av fylkesmannen (ofte i samarbeid med planavdelinga i fylkeskommunen) arrangerer årleg plankonferanse for hovudsakleg tilsette i kommunane som arbeider med kommunal planlegging, frå byggesak til kommuneplan. Private aktørar er også velkomne til å delta.

planstrategiprosessen. Blant anna svara 15 av 27 planleggjarar at involvering av politisk nivå tidleg i prosessen og auka politisk forankring var avgjerande for å lukkast.

«God forankring og eierskap i øverste ledelse både politisk og administrativt. Mer aktiv involvering i utarbeiding av framdrift og prosess.»

Samfunnsplanleggjar, kommune i Troms og Finnmark fylke

Politisk forankring er ein av dei fem føresetnadane eg har sett til planstrategien for å verte eit velfungerande dokument. Dette er utan tvil det vanskelegaste kravet å oppfylle, og det er her mange kommunale planstrategiar fell igjennom.

I løpet av avhandlingsarbeidet har fleire spurt meg om eg har funne «ein velfungerande planstrategi» der dei folkevalde har vorte kopla på planstrategiprosessen og er både involverte, interesserte og engasjerte? Eg har innsett at det ikkje er mi oppgåve å vere sjølvutnemnd dommar i ein planstrategikonkurranse. Likevel meiner eg det er nyttig for kommunane å sjå til kommunar som har planstrategiprosessar som har lukkast på visse punkt, og lære av både feilgrepa og suksessane til desse kommunane. I neste avsnitt ynskjer eg å vise til to planstrategiprosessar som har skilt seg ut i avhandlingsarbeidet.

15.1.3 Døme på «suksess»?

Eg ynskjer å vise to døme der eitt er frå ein av casekommunane, og eitt frå ein kommune som ikkje har vore ein del av den empiriske caseanalysen min.

Behandlinga av Kautokeino sin andregenerasjons kommunale planstrategi er eit eksempel eg ynskjer å drage fram, då det er einaste observasjonen eg har gjort av politisk engasjement i ein planstrategiprosess i casekommunane. I andregenerasjons planstrategi i Kautokeino oppstod det eg vel å kalle ei politisk usemje. I kommunestyret i desember 2016 vert det fremja forslag om å inkludere to ekstra planar i planstrategidokumentet. Det politiske forslaget fell med ti mot ni stemmer. Likevel vert ikkje saka liggande. Tre månadar seinare, mars 2017, vert planstrategien revidert og dei to planane som vart foreslått inkludert i fyrste vedtaksrunde, skal dei folkevalde no stemme over nok ein gong.

Eg opplever ei oppgitt stemning i kommunestyresalen i mars 2017, og opposisjonen viser tydeleg at dei er skuffa over ikkje å verte høyrd i fyrste behandlingsrunde av planstrategien. Dette er einaste gong eg har vitna det eg vel å omtale som politisk engasjement angående planstrategien i casekommunane. Fleire administrativt tilsette og folkevalde fortel meg at sjølv engasjementet ikkje hovudsakleg handlar om planstrategien. Dei meiner at engasjementet

hovudsakleg dreier seg om planforslaget, kartlegginga for motorferdsel, som er eit svært omdiskutert tema i Kautokeino kommune. I tillegg fortel fleire folkevalde at det i botn og grunn ikkje er stor politisk usemje, og at alle partar er einige om at desse planane no må verte utarbeidde. Eg meiner at politisk engasjement for prioritering av planar i planstrategien kan beskrivast som engasjement for planstrategien. Likevel er diskusjonen i Kautokeino kommunestyre kort, og fleire folkevalde og administrativt tilsette meiner at dette handlar om ein glipp under behandlinga i desember, meir enn politisk engasjement.

Eg har i tillegg valt kort å nemne Narvik sin kommunale planstrategi. Grunnen til at eg har valt Narvik er informasjon frå fleire hald, både frå planleggjarar og folkevalde i casekommunar og samtalar på plankonferansar, om at Narvik har ein planstrategi som det er verd å sjå nærare på. Eg har ikkje gjort nokon djuptgåande empirisk caseanalyse av planstrategiprosessane i Narvik kommune, grunna omfattande arbeid med dei fem casekommunane som var valde på førehand. Dette er grunnen til at eg ikkje vier Narvik kommune meir plass i avhandlinga, og eg kan ikkje sikkert seie noko om prosessen og den politiske behandlinga.

I 2016 utarbeidde Narvik kommune eit planstrategidokument på åtte sider som eg vil beskrive som kort, konsist og lesarvennleg. I intervju med plansjefen i Narvik vert det påpeika at dei har fokus på å skrive korte og lesarvennlege planutkast nettopp for å kople dei folkevalde på. Ifølgje plansjefen er dette eit aktivt grep administrasjonen har teke i forsøket på å oppnå politisk forankring av planstrategien.

Narvik kommunale planstrategi 2016 – 2019 kan beskrivast som eit enkelt dokument. Det er få bilete, og sånn sett ber dokumentet preg av å vere eit typisk kommunalt plandokument. Introen er kort der dei enkelt forklarar kva ein planstrategi er, og korleis og kvifor Narvik kommune bør planleggje. På litt over ei side vert strategiske val presenterte kort saman med utviklingstrekk i Narvik kommune. Døme på dette er: «gjennom tilrettelegging for varierte boligtilbud vil kommunen være med å legge grunnlaget for utvikling av kommunens attraktivitet og det å bidra til bolyst.» I tillegg vil «samordnet bolig og transportutvikling være sentralt i planstrategiperioden» og «barnehagesektoren er et strategisk område for vurdering av kommunens attraktivitet med hensyn til tilflytting av småbarnsforeldre».

Planstrategien legg fram planbehovet i kommunen i tabellform der ein kan lese tidspunkt for utarbeiding av plan, ansvarleg, økonomi og utfyllande kommentarar til kvar enkelt plan. Planstrategidokumentet ber preg av å vere meir politikar-vennleg, enn administrativt-internt. Som lesar ser eg at planstrategien til Narvik går rett på sak og unngår detaljerte, planfaglege

diskusjonar og presentasjonar. På fyrste side kan ein lese at «planstrategien er et verktøy for å prioritere planbehov i perioden». Desse planbehova kan ein allereie lese om to sider seinare. I Narviks andregenerasjons planstrategi møter ein som lesar tidleg det planstrategien skal handle om, strategiske val knytt til samfunnsutvikling.

15.2 POLITISK RASJONALITET VERSUS ADMINISTRATIV RASJONALITET

«Samarbeid og sosial intelligens ble nøkkelen til suksess for vår art. Empati og moral har altså en biologisk rasjonell opprinnelse, mens genuin altruisme vil være biologisk irrasjonell.»

Dag O. Hessen (2009)

Diskusjonen rundt administrativ rasjonalitetstankegang og politisk rasjonalitet er kompleks og utfordrande. Eit argument som ofte vert brukt i den politiske debatten er «at politikken på et område er lite rasjonell» (Vabo mfl., 2020). Dette er eit viktig tema å sjå nærare på når eg skal studere kva som påverkar graden av politisk interesse og engasjement i overordna planprosessar i norske kommunar, spesielt i prosessen bak kommunal planstrategi. Kan lokal politisk rasjonalitet vere med å forklare variasjon i (mangel av) politisk interesse og engasjement i planstrategiprosessen?

Offerdal (1992:10) hevdar at kritikken mot politikarane og mot at dei skal engasjere seg i gjennomføringa av offentlege tiltak, er basert på at dei ikkje er rasjonelle nok og ikkje tenkjer som fagfolk. Denne kritikken går ut på at dei folkevalde manglar ein type ekspertise og fagleg innsikt og av denne grunnen bør halde seg til heller å fastleggje mål, og overlate gjennomføringa til fagfolka. Vel ein å sjå på dei folkevalde på denne måten vil politikken fort verke irrasjonell og ufornuftig. «Mykje av kritikken mot politikarane er då også at dei ikkje kan nok om dei saksfelte dei skal fatte vedtak innanfor» (ibid.:10). Offerdal (1992) argumenterer mot denne kritikken og meiner dei folkevalde sit inne med ein eigen type kunnskap. Kunnskapen dei folkevalde sit inne med meiner Offerdal (1992) er mindre knytt til det formålsrasjonelle. Offerdal (1992) kallar kunnskapen til dei folkevalde for «det rimelege». Med «det rimelege» meiner han at dei folkevalde må, «for å kunne vere dyktige politikarar, vere i stand til å vurdere offentlege tiltak i høve til framlegg og utsegner frå mange slags fagfolk og i forhold til mange slags interesser i lokalsamfunnet». Offerdal (1992) uttrykkjer at dersom dei folkevalde berre formidlar sine lokalkunnskapsbaserte vurderingar, så kan administrasjonen «ta det derifrå» utan å involvere dei folkevalde i sjølve planlegginga.

Den politiske tankegangen handlar om meir enn berre å styre gjennom lovverk og institusjonar. Det handlar om den lokale kunnskapen politikarane sit på, det handlar om fornuft, og lokale oppfatningar av sanning og idear. Det handlar også om utskifting. Mange av nykomarane kvart fjerde år er ikkje sosialiserte inn i den kommunale tenkjemåten (eller: dei reagerer mot den dominerande politiske kulturen). Planstrategien skulle blant anna vere med å gjere det enklare for nykomarar å kople seg på det kommunale plansystemet.

Politikarane og byråkratane må tenkje effektivt, teknisk og finne gode løysingar når dei skal ta avgjersler. Dette er sjølv sagt lettare sagt enn gjort. I tillegg til å finne gode løysingar må politikarane velje løysingar som gir mest mogleg oppslutning, eller som er riktige i ein normativ forstand (Jenssen, 1995). I doktorgradsavhandlinga si viser Jenssen (1995) at saksfeltet til dei folkevalde er komplekst og at det difor kan fortone seg svært vanskeleg å danne kollektive mål. Dette kan føre til at det ofte vert utfordrande for dei folkevalde når pbl. (2008) ber dei om å ta stilling til langsiktige mål for kommunesamfunnet som heilskap og kommunen som organisasjon, eller drøfte strategiske val (jf. § 10-1 kommunal planstrategi). Men ved å lage ein planstrategi skal dei folkevalde gjere akkurat det Jenssen (1995) understrekar som utfordrande: danne kollektive mål. Jenssen (1995) framhevar at i forbindelse med danning av kollektive mål er den politiske prosessen rundt viktig. Sjølv om dei folkevalde ikkje alltid er einige, står ofte eit ynske om å einast sterkt, og ein føresetnad for at dei folkevalde skal kunne gjere jobben sin er at arbeidsfordelinga mellom folkevalde og byråkratiet fungerer. Dette går begge vegar – i planstrategiprosessen er byråkratiet også avhengig av ei velfungerande arbeidsfordeling (jf. Jenssen, 1995).

Dagens lokale folkevalde har eit enormt ansvar, dei møter fleire behov og må gjere fleire vanskelege prioriteringar. Grunnen til mange av dei vanskelege prioriteringane er at utfordringane dei møter ikkje alltid har openberre svar (wicked problems). Utfordringane kjem frå eit samfunn og innbyggjarar som har fleire ynske og krav enn kva kommunen sin økonomi kan oppfylle her og no. Dei folkevalde er forplikta til å forsøke å løyse desse utfordringane, og det vert i den samanhengen skapt forventingar om at folkevalde skal bruke påverknaden sin på ein ny og annleis måte. Kommunal planstrategi skal på eit overordna nivå ifølgje intensjonen vere med å minske desse utfordringane kommunesamfunnet står overfor. Den ideelle rollemodellen kunne kanskje vere ordføraren som den visjonære og responsive politiske leiaren, som eit alternativ til det kollektive arbeidsfellesskapet som eit formannskap eller eit kommunestyre utgjer. Dette vart testa i prosjektet 'De-collectivization of Decision-Making and the Decline of a Local mandate' (Aarsæther og Mikalsen, 2015). Men Aarsæther og Mikalsen

(2015) fann inga støtte for hypotesen om at kommunepolitikk i større grad har vorte ei individuell (leiarskaps-) sak. Spørsmål om administrativ rasjonalitet versus politisk rasjonalitet er ikkje eit spørsmål som kan verte løyst ein gong for alle, det er noko alle politiske system må leve med. Den strategiske vendinga er derimot eit mogleg alternativ, som eg skal gå nærare inn på i neste avsnitt.

Eg ynskjer også å påpeike at det utan tvil lønner seg å skrive godt for å lukkast i planstrategiarbeidet. Ein må skrive slik at budskapet når fram til dei folkevalde, og for å få til dette må ein blant anna ha ei klar hensikt med planstrategien og skrive på ein måte som passar dei folkevalde sin rasjonalitet, bruke eit klart og enkelt språk og disponere skrivet slik det er lett å finne fram i (Jf. Gåserud, 1994:10). For å greie å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen krev dette at planleggjar blant anna ikkje snakkar og brukar eit reint planfagleg og planjuridisk språk. Boundary work har til hensikt å avgrense nettopp denne typen kommunikasjon.

Målet med 'boundary work' handlar om å minske gapet mellom administrativ og politisk rasjonalitet samt skape den nødvendige kommunikasjonen for å allmenngjere og gjere planstrategien forståeleg for dei folkevalde (jf. Corfee-Morlot mfl., 2011). Boundary work skal vere med å forme grenser som skal gjere det mogleg å ha meningsfull kommunikasjon mellom «producers and users of knowledge» (Esmail mfl., 2017:275). I planstrategien sitt tilfelle handlar det om at kommunen skal fungere som eit mellomledd mellom kunnskap og handling, og at det planfaglege personalet må ta i bruk ulike (pedagogiske) grep for å få til dette. Flaumsonkart-studien til Hanssen (2018) viser at visualisering gjennom kart er med å skape betre forståing av flaumrisiko. Men visualisering gjennom kart aleine er ikkje nok, planleggjar må bere fram og fortolke kartet inn i den lokale konteksten. Akkurat som i arbeidet med flaumsonkart spelar planleggjar ei viktig rolle i planstrategiarbeidet. I planstrategiarbeidet trengst det blant anna 'boundary work' som kan gi planstrategiprosessen og dokumentet større legitimitet. Det er likevel ingen garanti for at planleggjarane greier å oppnå forståing og forankring hjå dei folkevalde om det vert nytta 'boundary work'. Eg trur omfattande 'boundary work' ville vore med å bidra til å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen.

15.3 BIDRAG TIL STRATEGISK VENDING I NORSK PLANLEGGING?

Det som har gjort strategisk planlegging til ei vrien sak å arbeide med og forske på, er at det fyrst og fremst ikkje finst nokon enkel definisjon på strategisk planlegging. Eg påpeika tydeleg i kapittel 4 at strategisk planlegging ikkje synte seg som eit eintydig konsept, som betyr at det ikkje finst ein felles metode, oppskrift på prosess eller reiskap ein skal bruke i ein strategisk planleggingsprosess. Ifølgje Albrechts og Balducci (2013) må den strategiske planlegginga, både konseptet, metodane og reiskapane ein ynskjer å bruke, verte skreddarsydd til kvar enkelt situasjon for å skape det resultatet som ein ynskjer. Dette var også tankegangen bak planstrategien, at kvar enkelt kommune skulle tilpasse innhald og prosess til sin eigen situasjon. Både i 2012 og 2016 hadde kommunane forholdsvis frie taumar når det gjaldt planstrategiprosessen. Dette har bidrege til at blant anna utarbeiding, prosess, vedtak, medverknad og bruk har vore ulik frå kommune til kommune.

Eg har ikkje eit eintydig svar på om planstrategien er eit handfast uttrykk for strategisk planlegging og har lukkast som reiskap for å halde fokus i møte med komplekse problem, identifisere den ynskte samfunnsutviklinga og handtere usikkerheits. Planstrategien er utan tvil eit uttrykk for strategisk planlegging i lovverket, men det er eit ope spørsmål om den har innfridd å løyse komplekse problem eller identifisere den beste samfunnsutviklinga (uavhengig av lokale folkevalde sitt engasjement) i praksis.

15.3.1 Teori om strategisk planlegging og planstrategi i praksis

I 1984 prøvde Sorking, Ferris og Dudak å tolke strategisk planlegging ved å identifisere sju grunnleggande steg i planprosessen på eit lokalt nivå. Dei fleste av stega til Sorking mfl. (1984) og Albrechts (2001) er identiske. Blant anna når det kjem til å studere omgivnadane og å identifisere svakheiter og moglegheiter, fastsette generelle mål/utvikle langsiktige visjonar, og utvikle nye idear/utvikle mål og strategiar til kvar utfordring. Eg har valt å bruke Albrechts (2001) sin modell, då eg finn denne meir brukarvennleg og tilpassa lovintensjonen til kommunal planstrategi.

I tabellen på neste side har eg forsøkt å finne ut kvar lovintensjonen til planstrategien i pbl. (2008) passar inn i ein strategisk planprosess, og korleis kommunal planstrategi fungerer i praksis. Dette gjer eg for å få ein indikator på om planstrategien i praksis har greidd å møte intensjonane til lovverket i forhold til Albrechts (2001) sin definisjon på ein strategisk planprosess.

Tabell 14: Albrechts sin definisjon av ein strategisk planprosess (Albrechts, 2001:294) i forhold til lovintensjonen (§ 10-1 i pbl. 2008) og planstrategiarbeid i casekommunane.

	Albrechts (2001:294) definisjon	Kommunal planstrategi § 10-1 pbl. (2008) (og folkehelselova (fhl. 2011)).	Kommunal planstrategi i praksis
Steg 1:	Lage eit avgrensa tal strategiske hovudområde, studere kritisk området ein arbeider i og finne styrker, svakheiter, moglegheiter og truslar.	Fhl., § 5: Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Fhl., § 6: Oversikten etter § 5 annet ledd skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.	Fleire casekommunar har laga (administrativt utarbeidd) kunnskapsgrunnlag som presenterer situasjonen i kommunen saman med utviklingstrekk og utfordringar.
Steg 2	Identifisere og samle viktige interessentar, både i privat og offentlig sektor.	«Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner».	Størstedelen av casekommunane sender planstrategi til regionale organ for å innhente synspunkt. Elles vert det varsla at arbeidet med planstrategi går føre seg. Tromsø kommune presenterer planstrategien på regionalt planforum.
Steg 3	Allmenn medverknad i planprosessen.	«Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen».	Allmenn og brei medverknad er så å seie gjennomgåande låg i planstrategiprosessane i casekommunane. Dei folkevalde vert heller ikkje kopla på prosessen.
Steg 4	Utvikle ein (realistisk) langsiktig visjon og strategiar.	«Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske val knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet».	Ingen av casekommunane kan seiast å oppfylle kravet om å ha eit strategisk innhald i planstrategien fullt ut (drøfte strategiske val).
Steg 5	Utvikle nye idear og om prosessen bak å realisere desse ideane.	«Planstrategien bør omfatte... en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden».	Alle casekommunane har med ei vurdering av kommunen sitt planbehov. Men eg vil ikkje beskrive dette som 'utvikling av nye idear'.
Steg 6	Orientert rundt avgjersle, handling og tiltak, resultat og gjennomføring.	Etterarbeid angående planstrategi seier pbl. (2008) § 10-1 ingenting om.	Ingen empiri på dette.

Eg har i denne avhandlinga undersøkt om planstrategien oppfyller krava om å vere strategisk planlegging, ved å følgje Albrechts (2001) og Sorking mfl. (1984) sine steg. Svaret på dette er både ja og nei.

For administrasjonen i kommunane meiner eg at innføring av kommunal planstrategi heilt klart har bidrege til ei strategisk vending og vore eit positivt tilskot til kommunane sin planpraksis. Mange av krava til Albrechts (2001) og Sorking mfl. (1984) har då også eit reint administrativt fokus og har ingen direkte krav om medverknad frå folkevalde. Mitt tema, representativ-politisk deltaking, er gjennomgåande låg i desse strategisk planleggingsmodellane/-teoriane. Sorking mfl. (1984) har til dømes heller ikkje med medverknad i sin modell, medan Albrechts (2001) har eitt krav om «allmenn medverknad i planprosessen». I begge modellane ser ein at fagfolk, analysar og det å setje ein kurs står sentralt for det strategiske planarbeidet.

Administrativt tilsette som har arbeidd med planstrategien rapporterer at det har vore utfordrande å vere forvaltar i offentleg sektor og det å måtte ta stilling til ulike og ofte motstridande omsyn når det skal utformast mål (Hanssen mfl., 2018a), eller ein ny planstrategi skal verte utarbeidd. Administrasjonen skal forvalte kommunen kostnadseffektivt og i tillegg leve opp til lova som krev utarbeiding av blant anna kommunal planstrategi. Ein planstrategi skal også vere med å skape orden, spesielt i plansystemet/-arkivet, og for ein administrativt tilsett som arbeider ut i frå tydelege rammer og strukturar, kan arbeidet med planstrategien vere både motiverande og bidra til (strategisk motivert) forenkling, for eksempel rydde unna tidlegare oppførte planoppgåver som ikkje understøttar strategiske val.

Planlovutvalet prøvde å følgje ein strategisk plan-tankegang då dei innførte planstrategi i lovverket. Sjølv om den «nye» planreiskapen heiter planstrategi, og var meint å vere ein reiskap for dei folkevalde, så står ikkje dei folkevalde sentralt i teoriar om strategisk planlegging; heller ikkje Albrechts (2001 og 2003) har eit tydeleg fokus på dei folkevalde når han omtaler medverknad i sin teori.

§10-1 refererer til kommuneplanens samfunnsdel, som kan seiast å vere ein meir strategisk planreiskap enn planstrategien, og i neste avsnitt skal eg sjå på kva forhold kommunal planstrategi har til nettopp denne planreiskapen.

15.4 TEORETISKE OG PRAKTISKE BIDRAG

Eg har gjennom doktorgradsarbeidet forsøkt å bidra på ulike frontar.

15.4.1 Teoretisk brubygging?

Gjennom doktorgradsarbeidet mitt har eg hatt ein teoretisk ambisjon om å veve saman teori frå ulike fagdisiplinar ved å byggje ei bru mellom planperspektivet/planteori og meir statsvitskapleg/demokratiteoretisk litteratur. Forsøket på denne brubygginga mellom ulike teoretiske verder har vore ein naturleg del av arbeidet, då eg sjølv har ein fot i begge leirar. Samstundes er det lite bevegelse mot kvarandre i dei to fagfelta. Demokrati-debattane har kanskje fått enda større fokus på å forklare det kortsiktige og omskiftelege enn tidlegare, mykje grunna framveksten av «identitetspolitikk» og dei mange opprøra mot etablerte partisystem. Interessa for politikken i plansystemet (inkludert planstrategien) går under radaren også for mange av forskarane på lokaldemokrati. Fagdebattane innan planlegging har på si side fått større fokus på det langsiktige, gjennom det globale (klima/miljø-) ansvaret, og i den samanhengen er det forståeleg at interessa for deltidsfolkevalde på arenaen ikkje er omfatta av den store debatten. Gjennomgangen av teori om strategisk planlegging understøttar dette – her er det svært få drøftingar av rolla til det representative (lokal)demokratiet.

Mitt bidrag skulle ideelt sett vere å kome fram med case-baserte rapportar om korleis skiljet mellom planlegging og lokalt demokrati har vorte integrert gjennom to rundar med planstrategiarbeid i kommunane. Men empirien talar sitt nokså eintydige språk her. Så langt har eg eit altfor svakt grunnlag for å kome med teoretiske innspel på denne sterkt ynskjelege, men lite realiserte, integrasjonen.

15.4.2 Praktiske bidrag

Ideelt sett kan/skal planstrategien vere med å løyse fire tradisjonelle utfordringar innan planlegging. Planstrategien kan vere med å betre forholdet mellom nasjonal/statleg planlegging og kommunal planlegging, redusere avstanden mellom politikk og administrasjon, kople kommunal planlegging betre på den politiske syklusen (fireårig), og løfte fokus på berekraft/klima i kommunal planlegging. Planstrategien har store ambisjonar, og eg har dei siste fire åra hatt store forventingar og forhåpningar til planreiskapen. Planstrategien har innfridd på visse punkt, og skuffa på andre. Gjennom dette doktorgradsarbeidet ynskjer eg å bidra til at kommunane enklare kan arbeide med kommunal planstrategi og på best mogleg måte innfri intensjonen lovverket har til planstrategien.

Casekommunane gir tydeleg uttrykk for at det er ynske om meir grundig pbl.-opplæring i starten på kvar politiske periode. Eg meiner kommunalt planstrategiarbeid kan bidra til å vere ei meir praktisk side av folkevaldopplæringa, i staden for klassiske og abstrakte pbl.-kurs. Pedagogikk i kommunalt planarbeid vil i ei slik folkevaldopplæring spele ei sentral rolle.

15.4.3 Lovendring

§ 10-1 er ein paragraf som skapar forvirring blant brukarane i kommunane ved fyrst og fremst hyppig å veksle mellom termene ‘skal’, ‘bør’ og ‘kan’, og eg meiner difor det bør gjerast forbetringar i planstrategiparagrafen.

Som eg har nemnt tidlegare er ‘bør’-krava i planstrategiparagrafen med å skape uklare rettslege krav og gjer § 10-1 i pbl. (2008) til ein utydeleg lovparagraf. I tillegg er ‘bør’-krava med å undergrave dei viktigaste krava til planstrategi som planreiskap. Eg meiner difor at fyrste ledd, andre setning i § 10-1 i pbl. (2008) må verte endra frå ‘bør’ til ‘skal’. Lovparagrafen vil etter endring lyde: «planstrategien skal omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.» Hovudmålet til planstrategien er nettopp å drøfte kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutvikling og i tillegg vise planoppgåver kommunen har prioritert gjennom valperioden. Dette meiner eg er noko kommunen skal gjere når dei utarbeider ein planstrategi.

I tillegg anbefaler pbl. (§ 10-1 fjerde ledd, 2008) at «utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. Kapittel 11». Dette har fleire av planleggjarane i casekommunane uttrykt som utfordrande då planstrategien skal verte utarbeidd innan eitt år og har ein bruksperiode på tre år, i motsetnad til samfunnsdelen som har lengre perspektiv (ofte 12 år). Ingen av casekommunane har valt å slå saman desse prosessane. Eg har vore i kontakt med Karlsøy kommune som prøvde å slå saman arbeidet med planprogrammet til kommuneplanens samfunnsdel og utarbeiding av planstrategien. Planleggjar i Karlsøy uttrykkjer at dette ikkje har fungert, og at kommunen valde å gå vekk i frå dette då planstrategien og kommuneplanen hadde ulike tidsperspektiv og saksbehandlingskrav (hovudsakleg medverknad).

Når det gjeld medverknad skulle eg ynskje planstrategien, anten gjennom lovtekst eller rettleiar, var klarare. Det må kome tydeleg fram at dette er dei folkevalde sitt dokument, og ikkje eit dokument som til dømes treng spesielt tilrettelagt medverknad frå innbyggjarane. Intensjonen

bak brei medverknad har medført meirarbeid for administrasjonen i fleire av casekommunane, og denne typen medverknad har hatt varierende verdi. Planstrategi, akkurat som planprogram, har vore vanskeleg for dei folkevalde (og innbyggjarar) å forstå og intensjonen om ein brei medverknad fungerer dermed ikkje etter intensjonen.

15.4.4 Metodiske bidrag

I 2017 gav EVAPLAN-surveyen uttrykk for at planstrategien var ein velfungerande planreiskap og fungerande politisk styringsreiskap. Optimismen som har prega surveyen har i etterkant reist tvil. Surveyen viste blant anna stor og «unaturleg» planentusiasme blant ordførarane. Dette er ein av grunnane til at casearbeid og kvalitative metodar har vorte nytta i doktorgradsarbeidet.

I tillegg har doktorgradsarbeidet mitt vore med å vise verdien av observasjon og grundige dokumentstudiar, grunna varierende svar og til tider feilinformasjon i intervjua når det gjeld forløpet i politiske behandlingar av kommunal planstrategi.

15.5 FORSLAG TIL VIDARE FORSKING

Gjennom doktorgradsarbeidet mitt har eg ynskt å bidra til betre å forstå den problematiske koplinga mellom planlegging og folkevald deltaking i norske kommunar, ved å avgrense studien til kommunal planstrategi. Som doktorgradsstipendiat er tid noko eg konstant må ta omsyn til og eg har innsett at denne avhandlinga ikkje kan romme alle problemstillingane som eg finn interessante. I dette avsnittet ynskjer eg å presentere forskning eg meiner vil vere interessant å ta tak i vidare.

15.5.1 Vert planstrategien brukt?

Eg har tidlegare i avhandlinga påpeika at det er behov for vidare forskning på delar av planstrategiprosessen, spesielt rundt bruk av planstrategien og korleis den har fungert i ettertid. Bruk av planstrategien i valperioden er ein av dei fem føresetnadane eg har sett til planstrategien for å verte ein velfungerande planreiskap. Dette er utan tvil eit krav det er vanskeleg å oppfylle, og det kan ut i frå intervju med administrativt tilsette sjå ut som at mange kommunale planstrategiar fell igjennom på nettopp dette. Eg har ikkje godt nok empirisk grunnlag for å analysere eller diskutere om casekommunane oppfyller denne føresetnaden eller ikkje, og det vil difor vere både interessant og viktig å forske vidare på dette.

15.5.2 Andre uavhengige variablar

I doktorgradsarbeidet mitt har det vore avgjerande å finne fram til uavhengige som kan vere med å forklare variasjon i politiske interesse og engasjement for planstrategiarbeidet. Eg har berre hatt moglegheit til å sjå på eit knippe uavhengige variablar (politisk og administrativ kultur, innramming av prosessen, samt den strukturelle variabelen kommunestørrelse), og det vil difor vere spanande å gå i djupna på andre uavhengige variablar for å finne kva som kan forklare variasjon (og manglande variasjon) i politisk interesse og engasjement for planstrategiarbeidet. Variasjon i bruk av 'boundary work', spesielt i utarbeiding av plandokumentet vil vere ein uavhengig variabel som eg skulle ynskje eg kunne bruke meir tid på å studere.

15.5.3 «Framing» - innramming av planstrategiprosessen

Eg meiner det vil vere interessant å forske vidare på korleis den politiske prosessen rundt kommunal planstrategi er ramma inn og tilrettelagt, og korleis dette påverkar politisk involvering og det endelege planstrategieresultatet. Til dømes, kva rolle spelar tidspunktet planstrategien vert lagt fram i kommunestyret (dagsorden og agendasetting)? Kor mykje tid vert sett av til planstrategien i politiske møte og korleis går ei eventuell orientering føre seg? Er det mediemerksemd rundt planstrategien? Korleis ramma rundt planstrategiarbeidet vert lagt opp kan ha stor betydning for om det vert generert ein god politisk prosess eller ikkje.

15.5.4 Tredjegerasjons planstrategi: 3.0

14. mai 2019 vart dei nye nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging 2019-2023 lagt fram av regjeringa (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) påpeikar (nok ein gong) gjennom nasjonale forventingar at kommunane skal prioritere arbeidet med planstrategi for å sikre seg at kommunale planar er oppdaterte og møter framtida sitt behov, også i forbindelse med kommunesamanslåing. Departementet ynskjer at kommunane skal følgje opp dei nasjonale forventingane gjennom planstrategien, og at planstrategien skal vere med å gi politiske prioriteringar av planinnsatsen.

Frå og med konstituering av kommunestyret i oktober 2019 har kommunane hatt eitt år på seg til å utarbeide og vedta sin tredje planstrategi. Det betyr at dei fleste kommunar, på same tid som eg leverer denne doktorgraden (oktober 2020), er i sluttfasen med å ferdigstille og/eller gjennomføre endelege politiske vedtak av sin tredje kommunale planstrategi. Dette er tredje

runde med planstrategiarbeid i kommunane og denne planreiskapen er forventa å verte meir og meir innarbeidd i det kommunale plansystemet. Eg har naturlegvis ikkje gått i djupna på denne prosessen, men ynskjer å gi ei kort statusoppdatering av casekommunane for å vise at dette kan vere interessant å forske vidare på.

15.5.4.1 Status i casekommunane per oktober 2020

9. juni 2020 fatta formannskapet i Herøy kommune vedtak om å leggje ut forslag til planstrategi på høyring. Kommunen fekk fire innspel (Sametinget, Kystverket, Fylkesmannen og Kobbvåg Laks AS) der innspela dreier seg om å inkludere fleire planar i prioriteringslista i planstrategien. Herøy sin tredjegerasjons planstrategi er eit betydeleg kortare og meir lesarvennleg dokument enn tidlegare. Det er planlagt sluttbehandling i slutten av oktober 2020.

Kautokeino kommune har ikkje lagt ut planstrategien til høyring, men oppmodar befolkninga om å kome med forslag til kva planar kommunen skal jobbe med dei neste fire åra. Dei har heller ikkje per dags dato (oktober 2020) utarbeidd noko planstrategidokument, men planlegg likevel å vedta sin tredje planstrategi 17. desember 2020 i kommunestyret.

Eg finn ingen informasjon om planstrategiarbeidet til Tromsø og Senja (tidlegare Lenvik) kommune.

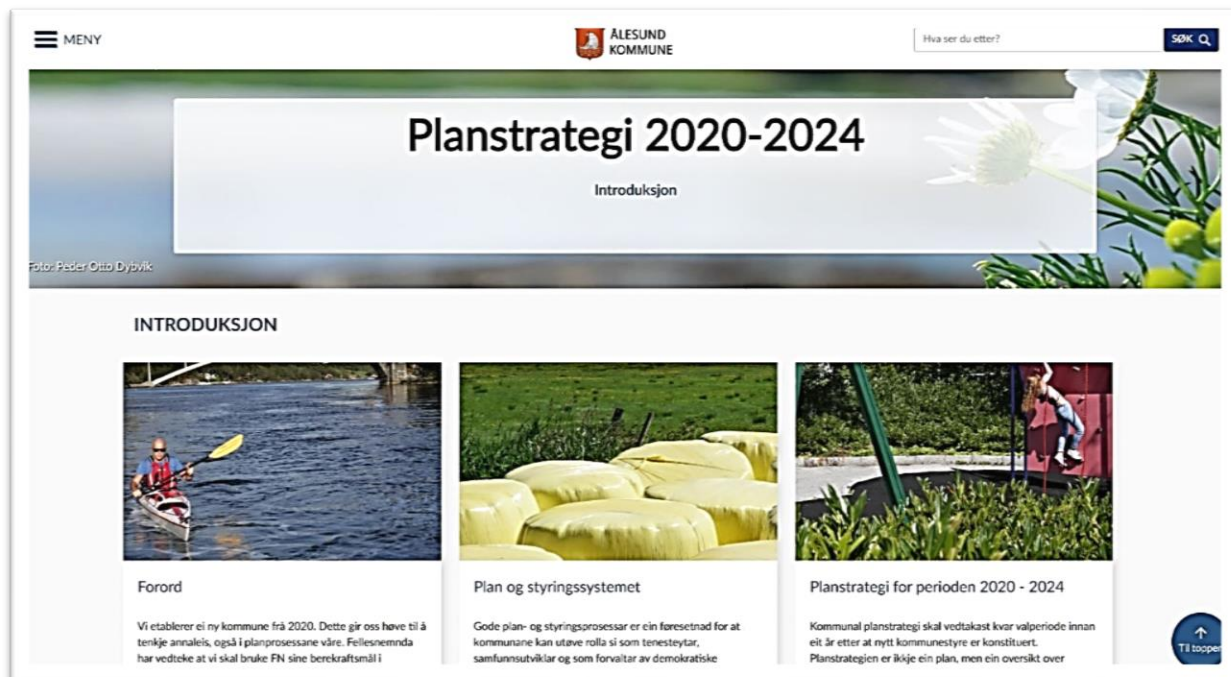
På heimesida til nye Ålesund kommune kan ein lese:

Kvifor treng vi ein planstrategi?

Ålesund kommune er ny frå 2020. Dette gir oss høve til å tenkje annaleis, også i planprosessane våre.

Nye Ålesund kommune køyrer ein annan og meir «moderne» prosess i tredje runde med planstrategiarbeid. Planstrategien er ikkje lagt fram som eit eige dokument som i to tidlegare rundar, men som ei eiga online nettside gjennom nettsida til kommunen (sjå illustrasjon neste side). På nettsida kan ein lett navigere seg rundt og bestemme kva ein ynskjer å lese. Blant anna kan ein lese rådmannens forord, informasjon om plan- og styringssystemet i kommunen og ei liste over prioritert oppstart av ulike planar i perioden 2020-2024.

Illustrasjon 9: Skjermdump av heimesida som Ålesund kommune brukar for å leggje fram og presentere tredjegerasjons planstrategi.



Planstrategiarbeid i Herøy og Ålesund kommune viser at denne typen kommunalt overordna planarbeid går framover og at det går an å gjere forbetringar i frå fyrste og andre runde til tredje runde med planstrategiarbeid. Men det er framleis uavklart korleis og i kva grad dei folkevalde spelar inn under utarbeidinga, og det vil vere overraskande om vedtaksprosessen er prega av eit betydeleg politisk engasjement.

I vidare forskning vil det vere interessant å finne ut om kommunane har lært i frå fyrste og andre runde med planstrategiarbeid til tredje. I tillegg vil det vere interessant å sjå nærare på bruk av ‘boundary work’ i planstrategiarbeid. Lukkast til dømes Ålesund kommune i å kople dei folkevalde på planstrategiprosessen gjennom bruk av nye og meir moderne metodar?

15.6 AVSLUTTANDE KOMMENTARAR

Eg vel å seie meg einig med Kjersti Kollbotn (2003) om at innføring av planstrategien «er kanskje det ‘råaste’ i heile lova». Det er unikt at Noreg har ein eigen lovpålagt planreiskap som er «spesialdesigna» for dei folkevalde, med ein intensjon om å kople dei nærare på kommunal planlegging. Dette er i tillegg ein planreiskap som skal vere på dei folkevalde sine premiss og ta omsyn til den fireårige politiske valsyklusen.

I fyrste- og andregenerasjons planstrategiarbeid i casekommunane har eg ikkje observert ei klar form for vellukka kopling mellom politisk leiing og planstrategiane. I casekommunane, bortsett

frå andregenerasjons planstrategi i Kautokeino kommune, har dei folkevalde vore gjennomgåande lite involverte og engasjerte i planstrategiprosessen.

For å forklare dette har eg valt blant anna å bruke kulturkonseptet og den strukturelle variabelen kommunestørrelse. Eg har sett på politisk og administrativ kultur i kommunane for å finne ut om dei ulike dimensjonane i kulturane har vore med å påverke graden av politisk interesse og engasjement i planstrategiarbeidet. Casestudiane mine viser at ulike kulturar i kommunane ikkje påverkar arbeidet med planstrategien i nokon som helst grad. Konflikt/ konkurranse-prega kommunar med anten agonistisk eller antagonistisk kultur har ikkje leia til verken meir eller mindre deltaking frå dei folkevalde i casekommunane. Oppmerksemda og politisk interesse for planstrategien er gjennomgåande låg uavhengig av kulturen i kommunen og kommunestørrelse.

Casestudien eg har gjennomført viser heller ingen spor av utvikling frå fyrste- til andregenerasjons planstrategiarbeid. I fyrstegenerasjons (2012) – og andregenerasjons (2016) planstrategiarbeid brukar kommunestyra i casekommunane kort tid på den politiske behandlinga, sjølv om eg observerer ein viss iver blant ordførarane i nokre av casekommunane. Det kan heller sjå ut som utviklinga har gått bakover då færre kommunar har utarbeidd og vedteke planstrategien i andre runde, i forhold til fyrste. Den forholdsvis ubetydelege politiske interessa og engasjementet eg har identifisert i planstrategiprosessane skjer i fyrste runde, og det er eit totalt fråvær i andre runde (bortsett frå i Kautokeino kommune). I tillegg har alle casekommunane valt å utarbeide lengre planstrategiar i andre runde, og tre av fem casekommunar har inkludert fleire enkeltplanar i oversikta over prioritert planarbeid i andre runde med planstrategiarbeid. I tillegg finn eg ingen spor av utvikling frå fyrste- til andregenerasjons planstrategiarbeid med tanke på opplæring av politikarar. Tvert imot ser eg ein tendens som heller mot det motsette. Til dømes køyrer Herøy kommune ein brei informasjon- og medverknadsrunde med dei folkevalde i fyrste runde, men gjer ikkje dette i andre runde med planstrategiarbeid. I tillegg har fyrste runde med planstrategiarbeid i casekommunane vore prega av at planstrategien var ein ny reiskap, og andre runde har vore påverka av at casekommunane har vore midt i ein kommunereform-periode. Ei positiv endring i frå fyrste- til andregenerasjons planstrategi finn eg i planoversikta i Ålesund kommune. Oversikta i andre runde gir eit meir reelt bilete av planstatus til kommunen enn oversikta i fyrste runde.

Trass i at planstrategien har fungert som ein positiv tilførsel for administrasjonen, vil eg likevel ikkje stemple innføring og utfall av kommunal planstrategi som berre vellukka. Intensjonen og formålet med kommunal planstrategi var å kople dei folkevalde på dei planoppgåvene

kommunen burde starte opp eller vidareføre for å leggje til rette for ei positiv utvikling i kommunen (Miljøverndepartementet, 2009a, NOU 2003: 14, pbl., 2008). Dette har ikkje skjedd i løpet av dei to fyrste rundane med planstrategiarbeid. Funna mine viser at dei folkevalde har vorte 'fôra' med ein invitasjon til strategisk drøfting, men få av dei folkevalde responderer og planstrategiprosessen vert dermed til «den døde hest».

Korleis skal kommunane greie å kople dei lokale folkevalde på kommunalt planstrategiarbeid?

I løpet av avhandlingsarbeidet har det vore naturleg å sjå nærare på korleis kommunane enklare kan lukkast i å kople dei folkevalde på planstrategiarbeidet. For å svare på problemstillinga mi utarbeidde eg fem føresetnadar som skulle vere med å klargjere om ein planstrategi kan seiast å vere velfungerande eller ikkje. Desse krava vart fyrst presentert i kapittel 3 under 3.5 'føresetnadar for kommunal planstrategi', og seinare i kapittel 13 under 13.4 'kva er ein velfungerande planstrategi?' Føresetnadane tek utgangspunkt i dei rettslege bestemmingane om planstrategien og eit generelt syn på viktigskapen av god kommunikasjon og politisk styring i overordna kommunal planlegging. I løpet av forskinga mi har eg opplevd både oppturar og nedturar, og eg må innrømme at ein av dei større nedturane har vore å innsjå at ut i frå krava eg har stilt til kommunal planstrategi er det ingen av casekommunane mine som representerer det som dei fem føresetnadane karakteriserer som eit «velfungerande» planstrategiarbeid.

Størsteparten av casekommunane opprettheld at 1) rettslege krav vert oppfylte. Berre Herøy kommune kan seiast å ha 2) ein kommunal planstrategi med eit strategisk innhald. Det er lite som tilseier at casekommunane har 3) ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon eller praktiserer 'boundary work'. Det er eit tydeleg fråvær av 4) politisk interesse, engasjement og eigarskap for planstrategien i alle casekommunane. Kautokeino er einaste kommune som i andre runde med planstrategiarbeidet har eit kommunestyre og folkevalde som er kopla på prosessen. Ålesund, Tromsø og Herøy har prosessar med politiske innlegg, men det er lite som tilseier at dei folkevalde er tilstrekkeleg kopla på prosessen. Med 47 minutt står Tromsø kommune for den lengste politiske behandlinga av ein planstrategi, men dette er ei lite produktiv behandling der ingen politiske endringar vert gjort. Dei folkevalde er aktive, men prosessen viser at mange er ueinige og aktive berre for å stemme ned forslaget til opposisjonen. Begge prosessane med planstrategi i Lenvik kommune har «rekordkorte» politiske behandlingar og viser inga forankring blant dei folkevalde.

Eg kan ikkje med sikkerheit svare på kvifor planstrategien ikkje har greidd å skape politisk engasjement og interesse i casekommunane. Det kan blant anna vere kommunepolitikarane sin

pragmatiske veremåte og at dei trekkjer på eigne erfaringar og samarbeid seg i mellom, i staden for å trekkje på planteninga (Offerdal, 1992), som gjer at planstrategiprosessen sviktar i casekommunane. Vidare har fleire folkevalde, i både intervju og uformelle samtalar, uttalt at planarbeid som ikkje er lovpålagde ikkje haustar politisk interesse. Mange folkevalde påpeikar i tillegg at samfunnsplanlegging fort vert lite konkret og realistisk, og difor er vanskeleg å kople seg på.

Sjølv om planstrategien har utfordringar med å skape eit overordna politisk engasjement for planlegging blant dei folkevalde og slik sett ikkje innfrir lovintensjonane, vil eg likevel presisere at planstrategien har vorte eit positivt tilskot som planreiskap i kommunal planlegging grunna ein sterk administrativ eigarskap. Planstrategien bør difor fortsetje å vere ein del av norsk lovverk.

På noverande tidspunkt vert kommunal planstrategi utarbeidd i dei fleste norske kommunar, og eg vil beskrive prosessen (foreløpig) som ei planadministrativ suksesshistorie utan politisk engasjement og interesse.

«Det svinger ikke akkurat av tittelen på dette dokumentet, det skal villig innrømmes. Men la deg ikke lure av overskriften! Dette lille heftet handler om hvordan vi skal møte de mest spennende tidene, mulighetene og utfordringene Hamar har stått overfor på 100 år.»

Ordfører, i Hamar kommune (2016) sin andregenerasjons planstrategi

Akkurat som ordfører i Hamar kommune påpeikar, så svingar det ikkje akkurat av tittelen til planstrategien. Skal det folkevalde engasjementet styrkast, må det difor ut frå mine funn skje gjennom ei framstilling som sikrar god kommunikasjon og presentasjon (pedagogikk, overtydande argumentasjon/god kommunikasjon' og boundary work). I arbeidet med planstrategien må gapet mellom administrativ og politisk rasjonalitet verte redusert, samtidig som nødvendige kommunikasjonen for å allmenngjere og gjere planstrategien forståeleg for dei folkevalde er tilstades.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* Cambridge: Cambridge: Harvard University Press. doi: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?docID=3300120>.
- Administration and Politics. 1948. *Public Administration*, 26 (3), s. 137-137.
- Albrechts, Louis 2001. In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective. *International Planning Studies*, 6 (3), s. 293-310.
- Albrechts, Louis 2003. Reconstructing Decision-Making: Planning Versus Politics. *Planning Theory*, 2 (3), s. 249-268.
- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro 2013. Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *The Planning Review*, 49 (3), s. 16-27.
- Albrechts, Louis, Healey, Patsy & Kunzmann, Klaus R. 2003. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69 (2), s. 113-129.
- Alexander, Ernest R. 1979/1981. If planning isn't everything, maybe it's something. *Town Planning Review*, 52 (2), s. 131-142.
- Almond, Gabriel A., Powell, Bingham G. Jr, Dalton, Russel J. & Strøm, Kåre W. 2008. *Comparative Politics Today: A World View*. 9. utg. New York: Pearson/Longman.
- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Ny. utg. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Alvesson, Mats. 2002. *Organisasjonskultur og ledelse*. Oversatt av Jensen, K. O. Serie: Understanding organizational culture. Oslo: Abstrakt.
- Alvesson, Mats & Kärreman, Dan. 2011. *Qualitative research and theory development: Mystery as method*. Los Angeles: Sage.
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj. 2009. *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research*. 2. utg. Serie: Tolkning och reflektion. London: Sage.
- Alvesson, Mats & Sveningsson, Stefan. 2008. *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*. London: Routledge.
- Amdam, Jørgen & Veggeland, Noralv. 1991. *Teorier om samfunnsplanlegging: En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, Jørgen & Veggeland, Noralv. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging: Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, Jørgen & Veggeland, Noralv. 2011. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Amdam, Roar 1990. Strategisk kommuneplanlegging. *I*: Kleven, T., Amdam, R., Jenssen, J. I., Olsen, K. H. & Lie, T. (red.) *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. 2. utg. Oslo: Kommuneforlaget.
- Amdam, Roar. 2011. *Planlegging og prosessleing : korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Serie: Samlagets bøker for høgare utdanning. Oslo: Samlaget.
- Amdam, Roar 2018. Samarbeidsdriven planlegging. *I*: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Andersen, Bjørg M. 2020. Helseforetaksmodellen under Regjeringen Solberg – eller å etablere en stat i staten. *I*: Noralv, V. r. (red.) *Den solbergske staten – noen fagkritiske vurderinger av nyliberalismens makt i Norge. En essaysamling*. Rånåsfoss: Svein Sandnes Bokforlag.
- Andersen, Svein S. 2013. *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Arge, Njål. 1978. *Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge?: noen resultater fra et forskningsprosjekt*. NIBR notat (trykt utg.). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Askheim, Svein. 2016. *Bidjovagge* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. [Lest 09.04.2019].
- Asplan Viak. 2015a. *Effektivisering av kommunal planlegging*. Kommunesektorens organisasjon.
- Asplan Viak. 2015b. *Kommunal planstrategi og kommunereformen*. Kommunesektorens organisasjon.
- Aubert, Vilhelm. 1985. *Det skjulte samfunn*. Oversatt av Alstad, B. Ny. utg. Serie: The hidden society. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald 1993. Kommunal organisering: Motar og sel, men ressursar avgjer? *I*: Læg Reid, P., Olsen, J. P. & Baldersheim, H. (red.) *Organisering av offentlig sektor: Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Oslo: Tano.
- Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence E. 2014. Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linsjer og paradokser i lokal politikk og organisering. *I*: Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Balducci, Alessandro, Boelens, Luuk, Hillier, Jean, Nyseth, Torill & Wilkinson, Cathy 2011. Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *The Town Planning Review*, 82 (5), s. 481-501.
- Bang, Henning. 1998. *Organisasjonskultur i praksis: Verktøy for kartlegging, utvikling og endring av organisasjonskultur*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bang, Henning 2013. Organisasjonskultur; en begrepsavklaring. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 50 (4), s. 326-336.

- Bergström, Tomas. 2002. *Organisationskultur & kommunal förnyelse - Förändring i gamla hjulspår?* Malmö: Liber
- Berry, Frances S. 1994. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*, 54 (4), s. 322-330.
- Beyme, Klaus von. 2013. *On Political Culture, Cultural Policy, Art and Politics* New York: Springer.
- Bjørneboe, Jens & Søholt, Susanne. 1998. "På lag med befolkningen" - medvirkningsplanlegging i tre tettsteder: Erfaringer fra Løten, Moelv og Vinstra 1994-96 med nærmiljøarbeid som drivkraft i tettstedsforbedring Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Bjørnå, Hilde, Morskogen, Tor Arne & Uvsvakk, Nora 2018. Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 59 (02), s. 180-200.
- Blaikie, Norman. 2010. *Designing social research: The logic of anticipation*. 2. utg. Cambridge: Polity Press.
- Bratberg, Terje T. V. 1995. *Bygningsloven 150 år: 1845-1995: Lovens opprinnelse og utvikling*. Steinkjer: Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med Forvaltningsmuseet i Steinkjer.
- Bryson, John M. & Roering, William D. 1988. Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review*, 48 (Nov/Dec 88), s. 995-1004.
- Buck, Marcus, Saxi, Hans Petter & Willumsen, Tord. 2015. *Tromsøparlamentarismen: En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommunestyre*. 978-82-8244-136-0. UiT Norges Arktiske Universitet.
- Bukve, Oddbjørn 1995. Konesensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar - erfaringar frå norske kommunar. I: Offerdal, A. & Hansen, T. (red.) *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo: TANO.
- Bukve, Oddbjørn 2014. Organisasjonsteori - analyse av kommunal organisering. I: Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bysveen, Tor & Weydahl, Johan 2014. Mixed-scanning i Vågan kommune. *Plan*, 46 (02), s. 34-38.
- Christensen, Karen. S 1985. Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51 (1), s. 63-73.
- Christensen, Pål, Pedersen, Gunnar & Tromsø. 1995. *Ishavsfolk, arbeidsfolk og fintfolk: 1900-1945*. Tromsø: Tromsø kommune.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

- Clive, Seale 1999. Quality in Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 5 (4), s. 465-478.
- Corfee-Morlot, Jan, Cochran, Ian, Hallegatte, Stéphane & Teasdale, Pierre-Jonathan 2011. Multilevel risk governance and urban adaptation policy. *Climatic Change*, 104, s. 169-197.
- Cruickshank, Jørn & Evju, Hanne Heieraas 2015. Kommunikativ vending, eller bare teori? *Plan*, (1), s. 46-51.
- Dahler-Larsen, Peter 2012. Evaluering. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Dannevig, Halvor & Aall, Carlo 2015. The regional level as boundary organization? An analysis of climate change adaptation governance in Norway. *Environmental science & policy*, 54, s. 168-175.
- Davidoff, Paul & Reiner, Thomas A. 1973. A Choice Theory of Planning. I: Faludi, A. e. (red.) *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, s. 11-39.
- Eadie, Douglas C. 1983. Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector. *Public Administration Review*, 43 (5), s. 447-452.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. Building theories from case study research. (Special Forum on Theory Building). *Academy of Management Review*, 14 (4), s. 532.
- Eisenhower, Dwight D. 1957. *Public Papers of the President of the United States*. Washington: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration.
- Ellis, Richard J. & Thompson, Michael 1997. Introduction. I: Ellis, R. J. & Thompson, M. (red.) *Culture matters: Essays in honor of Aaron Wildavsky*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle. 1999. *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Esmail, Blal Adem , Geneletti, Davide & Albert, Christian 2017. Boundary work for implementing adaptive management: A water sector application. *Sci Total Environ*, 593-594, s. 274-285.
- Falkeid, Kolbein. 2005. *Utvalgte dikt*. Serie: CUB. Oslo: Cappelen.
- Falleth, Eva 2012. Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati.*: Cappelen Damm. Høyskoleforlaget.
- Falleth, Eva & Holsen, Terje 2018. Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Falleth, Eva & Stokke, Knut B. 2001. *Kommune og- økonomiplanlegging: Hva gjør kommunene?* Oslo: NIBR.

- fhl. 2011. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).
- Finansdepartementet 2005. Veileder til gjennomføring av evalueringer. Oslo.
- Finnmark fylkeskommune 2015. Mineralstrategi for Finnmark 2015 - 2019. Vadsø: Finnmark fylkeskommune / Finnmárkku fylkkagielda.
- Fiskaa, Helge 2014. Med lov skal land byggast: Bygningsloven av 1965 – planleggingas «grunnlov» i Norge. *Kart og plan*, 74, s. 32-45.
- Fiva, Jon Hernes, Sørensen, Rune J. & Hagen, Terje P. 2014. *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati*. 7. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Flyvbjerg, Bent & Richardson, Tim 2002. Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning Futures - New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge.
- Forester, John 1980. Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association*, 46 (3), s. 275-286.
- Forester, John 1982. Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, 48 (1), s. 67-80.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, John. 1999. *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy: A History*: Oxford University Press.
- Fried, R. M. 2011. Political Culture. I: Pederson, W. D. (red.) *A Companion to Franklin D. Roosevelt*. West Sussex, England: Wiley-Blackwell, s. 318-339.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Gaski, Harald. 2017. *Samenes historie* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. [Lest 15.04.2019].
- Gieryn, Thomas F. 1983. Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. *American sociological review*, 48 (6), s. 781-795.
- Grimen, Harald. 2003. *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gåserud, Anders J. 1994. *Skriv godt - det lønner seg: Effektiv skriftlig kommunikasjon i kommunen*. Serie: Kommunenes personalbibliotek. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gåserud, Anders J. 2001. *Skriv rett: Kvalitet og effektivitet i skriftlig kommunikasjon*. Ny, rev. utg. utg. Oslo: Fortuna forlag.

- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Serie: Faktizität und Geltung Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hagebakken, Grete. 2012. *Prosjektorganisering i kommunal sektor: Om forholdet mellom kontekstuelle variasjoner og prosjektutfall*. PhD, Universitetet i Tromsø.
- Hagen, Aksel. 2004. *Praksis søker forståelse: studie av fylkesplanlegging i Oppland 1974-1996*. Doctor Scientiarum, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Institutt for Landskapsplanlegging. Tilgjengelig fra: <https://books.google.no/books?id=meEqQAAACAAJ>.
- Hagen, Terje P., Fevolden, Trond & Sørensen, Rune J. 1997. *Kommunal Organisering: Effektivitet, Styling og Demokrati*. 4. utg. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hamar kommune. 2016. *Planstrategi for Hamar kommune 2016-2019*.
- Handegård, Odd. 1974. *Notat om generalplanlegging i utkantkommuner*. Serie: Stensilserie (Universitetet i Tromsø. Institutt for samfunnsvitenskap: trykt utg.). Tromsø.
- Hansen, Knut Ingar. 1999. *Biografien om Christian 4*. Oslo: Gyldendal Tiden.
- Hanssen, Gro Sandkjær 2018. Planlegging for risikosamfunnet: Hvordan fungerer flomsonekart med klimapåslag som kunnskapsoversettelse? *Kart og plan*, 78, s. 16-35.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Helgesen, Marit & Vabo, Signy Irene. 2018a. *Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 4. utg. Oslo: Gyldendal.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hofstad, Hege & Winge, Nikolai K. 2015. Fungerer plandelen i plan- og bygningsloven (2008) etter intensjonene? *Plan*, (1), s. 38-39.
- Hanssen, Gro Sandkjær & Aarsæther, Nils 2018a. Introduksjon. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær & Aarsæther, Nils 2018b. Kompetanse og kapasitet: Det lokale nivået - er forutsetningene til stede? I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær & Aarsæther, Nils (red.). 2018c. *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær & Aarsæther, Nils (red.). 2018d. *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Aarsæther, Nils, Børrud, Elin & Winge, Nikolai K. 2018b. Grunnlaget for vurderingene i evalueringen. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Aarsæther, Nils & Winge, Nikolai K. 2018c. Lovens intensjoner. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

- Hatch, Mary Jo. 2001. *Organisasjonsteori: Moderne, Symbolske og Postmoderne Perspektiver*. Oversatt av Thorbjørnsen, K. M. Serie: Organization theory modern, symbolic, and postmodern perspectives. Oslo: Abstrakt forlag.
- Healey, Patsy 1992. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review*, 63 (2), s. 143-162.
- Healey, Patsy 1997. The revival of strategic spatial planning in Europe I: Healey, P., Khakee, A. & Motte, A. (red.) *Making Strategic Spatial Plans*. London: U.C.L. Press, s. 3-19.
- Herøy kommune 2012. Planstrategi for Herøy kommune 2012-2016. Vedteken 13.12.2012: Herøy kommunestyre.
- Herøy kommune 2013. Kommuneplan for Herøy 2013-2025 - Samfunnsdel. Vedteken 28.10.2013: Herøy kommunestyre.
- Herøy kommune 2016. Planstrategi for Herøy kommune 2015-2019. Vedteken 07.12.2016: Herøy kommunestyre.
- Holsen, Terje & Moltumyr, Asle 2015. Planteorier og begreper. Kommunetorget.no: <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Planteorier-og-begreper/>.
- Holth, Fredrik & Winge, Nikolai K. 2019. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. 2010. *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Abington, Oxon, London: Routledge.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. 2018. *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. 2. utg. Abington, Oxon, London: Routledge.
- Innjord, Frode A. & Zimmermann, Liv (red.). 2020. *Plan- og bygningsloven med kommentarer. Plandelen, bind 1* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar 2006. Politikk og administrasjon - tvekamp eller lagspill? *Stat & styring*, (01), s. 35-40.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2007. *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt: En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. PhD, Universitetet i Tromsø.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2020. *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jamil, Ishtiaq 2014. Kulturteori - kan kultur velges? I: Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) *Det Kommunale Laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jenssen, Synnøve. 1995. *Rasjonalitetsdimensjoner i kommunalpolitikken: En studie av politikernes behandling av årsbudsjettet i seks nordnorske kommuner* Doktorgrad, Institutt for samfunnsvitenskap, Seksjon for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

- Jenssen, Synnøve 2008. The rationality of local politics: Budgetary decision-making in the municipality of Sortland. I: Aarsæther, N., Røiseland, A. & Jenssen, S. (red.) *Practicing Local Governance: Northern Perspectives*. New York: Nova Science Publishers, cop. 2008, s. [75]-91.
- Jenssen, Synnøve 2010. Lokaldemokrati på tomgang? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26 (03), s. 204-234.
- Johnsen, Åge 2017. Nye styringsverktøy og modeller - redskap eller legitimering? *Praktisk økonomi & finans*, (01), s. 17-35.
- Johnson, Burke R., Onwuegbuzie, Anthony J. & Turner, Lisa A. 2007. Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1 (2), s. 112-133.
- Kaufman, Jerome L. & Jacobs, Harvey M. 1987. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53 (1), s. 23-33.
- Kautokeino kommune 2017. Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030. Vedteken 23.03.2017: Kautokeino kommunestyre.
- Klausen, Arne Martin. 1992. *Kultur: mønster og kaos*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kleven, Terje 1993. "-det rullerer og det går-": Om politikeres problematiske forhold til planlegging. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 1 (1993) Årg. 34, s. 31-51.
- Kleven, Terje 1998a. En modell for kommunal planlegging. I: Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (red.) *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kleven, Terje 1998b. Planlegging og politikk - en kritisk refleksjon. I: Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (red.) *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kleven, Terje. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Kleven, Terje 2015. Planlegging og politikk - en kritisk refleksjon. Kommunetorget: <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Planlegging-og-politikk---en-kritisk-refleksjon/>.
- Kleven, Terje & Harvold, Kjell-Arve 1990. En modell for kommunal planlegging. I: Kommunenes sentralforbund & Miljøverndepartementet (red.) *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kolflaath, Eivind 2004. Flertydige lovtekster. *Lov og Rett*, 43 (7-08), s. 464-473.
- Kollbotn, Kjersti 2003. Gjev ny lov betre kommunal planlegging? *Plan*, 35 (03-04), s. 75-78.
- kompl. 2018. Lov 7. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven),.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2011. *Kommunal planstrategi* [Online]. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/> [Lest 18.04.2020].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Kommunal planlegging* [Online]. www.regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/kommuneplanlegging/id418034/> [Lest 02.03.2020].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018. Fakta om samiske språk. I: moderniseringsdepartementet, K.-o. (red.). Regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019-2023. I: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (red.). Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund & Miljøverndepartementet. 1990. *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kristoffersen, Yngve. 1993. *Ishavet som arbeidsplass: To fangstmenn forteller*. Alta: Alta historielag.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Serie: InterView[s] learning the craft of qualitative research interviewing. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvalvik, Karoline Jacobsen 2018. Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon? I: Gro Sandkjær Hanssen & (red.), N. A. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvaal, Bjørn 2019. Magnus Lagabøte ville ha rettferdighet, likhet og omsorg. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 5 (1), s. 1-4.
- Kaarbø, Agnar. 2017. *Hva er godt språk og en god tekst?* [Online]. Kommunal Rapport. Tilgjengelig fra: <https://kommunal-rapport.no/sprakspalta/2017/01/hva-er-godt-sprak-og-en-god-tekst> [Lest 03.09.2019].
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management* London; New York: Routledge.
- Larsen, Knut Einar. 1989. *Trebyen, bybranner og byfornyelse: En undersøkelse av byggevirksomheten i Trondheim og utviklingen av norsk bygningsrett 1814-1845*. Trondheim: Tapir.
- Lenvik kommune 2014. Kommuneplan - samfunnsdel med handlingsdel 2014. Vedteken: Lenvik kommunestyre 26.06.2014.
- Lenvik kommune 2015. Statusbilde for Lenvik kommune. Vedteken: Lenvik kommunestyre 15.06.2015.
- Lenvik kommune 2016. Kunnskapsgrunnlag Planstrategi 2016-2019.

- Lindtvedt, Frode M. & Karlseng, Therese Håkonsen. 2018. *Ny kommunelov vedtatt i Stortinget* [Online]. kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/den-nye-kommuneloven/ny-kommunelov-vedtatt-i-stortinget/> [Lest 08.06.2018].
- Lund, Svein. 2011. *Biedjovággi gruver - Hva vet vi og hva vet vi ikke?* [Online]. www.naturvernforbundet.no: Naturvernforbundet. Tilgjengelig fra: <https://naturvernforbundet.no/finnmark/gruvedrift/biedjovaggi-gruver-hva-vet-vi-og-hva-vet-vi-ikke-article26068-2023.html> [Lest 03.05.2019].
- Lynggaard, Kennet 2012. Dokumentanalyse. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Martinussen, Willy. 1973. *Fjerndemokratiet: Sosial ulikhet, politiske ressurser og politisk medvirkning i Norge*. Serie: Valg i Norge. Oslo: Gyldendal.
- Martinussen, Willy 1984. Sosial struktur og politisk deltakelse. I: Berg, O. & Underdal, A. (red.) *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Miljøministeriet 2008. Vejledning om kommuneplanlægning. I: By- og landskabsstyrelsen (red.). København.
- Miljøministeriet 2015. Lov om planlægning, nr. 1529 af 23. november 2015.
- Miljøverndepartementet 2009a. Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet 2009b. T-1476: Planlegging etter Plan- og bygningsloven. Oslo.
- Miljøverndepartementet 2011a. T-1492: Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen - handlingsdelen. Oslo.
- Miljøverndepartementet 2011b. T-1494: Kommunal planstrategi. Veileder. Oslo.
- Miljøverndepartementet 2011b. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Oslo.
- Miljøverndepartementet 2012. T-1495: Regional planstrategi. Veileder. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Mintzberg, Henry. 1994. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph. 2009. *Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management*. 2. utg. Harlow: FT/Prentice Hall.
- Mouffe, Chantal. 1993. *The return of the political*. Serie: Phronesis. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the political*. Serie: Thinking in action. London: Routledge.

- Mouffe, Chantal. 2015. *Om det politiske*. Oversatt av Holm-Hansen, L. & Øyen, S. A. Serie: On the political. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Mouffe, Chantal 2016. Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach. *Política Común*, 9 (20180419).
- Mulgan, Geoff. 2009. *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the common good* Oxford ;; Oxford University Press.
- NEM. 2010. *Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag* Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer.
- NESH. 2016. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* Oslo: De Nasjonale forskningsetiske komiteer,.
- Nilsen, Ragnar. 2002. *Makt og motmakt på kysten*. Serie: Rapportserien (Makt- og demokratiutredningen 1998-2003: Trykt utg.). Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 I samarbeid med Unipub forl.
- NIVI Analyse. 2013. *Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier*. Miljøverndepartementet,.
- NIVI Analyse. 2014. *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. KS.
- Nordrum, Jon Christian Fløysvik 2013. Evaluering av lover. I: Halvorsen, A., Madsen, E. L., Jentoft, N. & Alsos, G. A. (red.) *Evaluering : tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Norell, P.O. 1994. Communal administrators - The Swedish Case. *Research in Urban Policy*, 5 (Local Administration in the Policy Process: An International Perspective), s. 137-167.
- Norsk historisk kjeldeskrift-institutt. 1981. *Kong Christian den Fjerdes norske Lovbog af 1604*. Oslo: Norsk historisk kjeldeskrift-institutt, Den retthistoriske kommisjon.
- NOU 1977: 1 Ny planleggingslov. Oslo - Bergen - Tromsø.
- NOU 1983: 15 Planlov. Oslo.
- NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. Oslo.
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Oslo.
- NOU 2016: 4 Ny kommunelov. Oslo.
- Nyborg, Karine 2009. Hvem er redd for Homo Oeconomicus? *Samtiden*, 118 (04), s. 52-65.
- Nyseth, Torill 2011. The Tromsø Experiment: Opening up for the unknown. *Town planning review*, 82 (5), s. 573-593.

- Nyseth, Torill 2020. Mellom effektivitet og legitimitet: Den solbergske versjon av nyliberalisme i planlegging. I: Noralv, V. r. (red.) *Den solbergske staten – noen fagkritiske vurderinger av nyliberalismens makt i Norge. En essaysamling*. Rånåsfoss: Svein Sandnes Bokforlag, s. 303-330.
- Nyseth, Torill, Pløger, John & Holm, Trine 2010. Planning beyond the horizon: The Tromsø experiment. *Planning Theory*, 9 (3), s. 223-247.
- Næss, Petter 2012. Kritisk realisme og byplanforskning. *FORMakademisk*, 5 (2), s. 1-17.
- Offerdal, Audun. 1992. *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget.
- Ot.prp. nr 47 (2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger). .
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan-og bygningsloven) (plandelen).
- Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- pbl. 2008. Lov 27. juni 2008 planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Pedersen, Jørgen 2007. Debatten mellom Rawls og Habermas: en familiedisputt? *Norsk filosofisk tidsskrift*, 42 (03), s. 201-214.
- Pedersen, Ole P. 2018. Ti år med trøbbel. *Kommunal Rapport*, s.05.03.2019. Tilgjengelig fra: [https://www.kommunal-rapport.no/meninger/ti-ar-med-trobbel/111503!/.](https://www.kommunal-rapport.no/meninger/ti-ar-med-trobbel/111503!/)
- Peters, B. Guy. 1995. *The politics of bureaucracy*. 4. utg. New York: Longman Publishers USA.
- Pettersen, Monica F. 2015. – Vi må finne ut av konsekvensene. *NRK*, s.08.04.2019.
- plbl 1985. Lov 14. juni 1985 plan- og bygningslov.
- Pløger, John. 1998. *Kommunikativ planlegging: Mellom kommunikasjon og retorikk*. Serie: NIBR notat (trykt utg.). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Pløger, John. 2002. *Kommunikativ planlegging og demokrati: Nye perspektiver i planforskningen*. NIBR-rapport 2002: 17 (trykt utg.). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Pløger, John 2012. Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Pløger, John 2013. Makt, strid, liv – og avmakt. *Plan*, (03), s. 14-17.
- Pye, Lucian W. 1965. Introduction: Political Culture and Political Development. I: Pye, L. W. & Verba, S. (red.) *Political Culture and Political Development*. Princeton University Press.

- Pye, Lucian W. & Verba, Sidney. 1965. *Political Culture and Political Development*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, Toril & Hofstad, Hege 2018. Strategisk vending i planleggingen? I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* . Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringholm, Toril, Aarsæther, Nils, Nygaard, Vigdis & Selle, Per. 2009. *Kommunen som samfunnsutvikler: En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling* Tromsø: Norut.
- Riseth, Jan Åge & Nygaard, Vigdis 2018. Samiske hensyn i planleggingen. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4 (2), s. 155-169.
- Rossnes, Gustav. 2018. *Ishavsfangst* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/ishavsfangst> [Lest 04.06.2019].
- Runde, Kjell. 2019. *Stem på Folkelista i år* [Online]. Vestlandsnytt.no: Vestlandsnytt. Tilgjengelig fra: <https://www.vestlandsnytt.no/fritt-ord/2019/09/06/Stem-p%C3%A5-Folkelista-i-%C3%A5r-19880577.ece> [Lest 14.04.2020].
- Ryen, Anne. 2002. *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforl.
- Rypeng, Lisa. 2015. Kutt og ukultur blir valgkampsak. *Kommunal Rapport*, s.17.09.2020.
- Rødne, Turid. 2009. *Kriterier for det vitenskapelige ved kvalitativt orientert samfunnsforskning: Ein studie med grunnlag i kvalitativt orienterte hovudfagsoppgåver og doktorgradsavhandlingar ved norske universitet*. Universitetet i Tromsø.
- Røvik, Kjell Arne. 1998. *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Sager, Tore. 2013. *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Serie: The RTPI library series. London: Routledge.
- Saxi, Hans Petter. 2008. *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt perspektiv*. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum PhD, Universitetet i Tromsø.
- Saxi, Hans Petter. 2015. *Formannskap eller kommuneråd* [Online]. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/> [Lest 19.11.2019].

- Saxi, Hans Petter 2018. Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34 (01), s. 4-20.
- Schei, Vidar 2002. Vinn-vinn-forhandlinger. *Magma*, 5 (2), s. 105-114.
- Schiefløe, Per Morten. 2019. *Mennesker og samfunn: Innføring i sosiologisk forståelse*. 3. utg. Oslo: Fagbokforl.
- Scriven, Michael. 1991. *Evaluation thesaurus*. 4. utg. Newbury Park, Calif: Sage.
- Selle, Per 1986. Politisk kultur i komparativ politisk forskning: tilbake til politisk kultur. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3.
- Selle, Per & Berntzen, Einar. 1991. *Politisk kultur: Misjon og revolusjon frå Bremnes til Buenos Aires*. Oslo: Tano.
- Selznick, Philip. 1984. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkeley, Calif: University of California Press.
- Selznick, Philip. 1997. *Lederskap*. Serie: Leadership in administration. Oslo: Tano Aschehoug.
- Senja Næringshage. 2015. *Sjømatnæringen i Senjaregionen/Midt-Troms*. Finnsnes: Lenvik kommune.
- Sheafer, Tamir & Shenhav, Shaul 2012. Political Culture Congruence and Political Stability: Revisiting the Congruence Hypothesis with Prospect Theory. *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2), s. 232-257.
- Skare, Leif H. & Bakkevig, Knut. 1989. *Forvaltningen i samfunnet: En bok om byråkrati og demokrati, planlegging og effektivitet*. 4. utg. Oslo: TANO.
- Solheim, Erik 2009. Det store planløftet. *Plannytt*. Miljøverndepartementet: Avdeling for regional planlegging.
- Sorking, L. Donna, Ferris, B. Nancy & Hudak, James. 1984. *Strategies for Cities and Countries: A Strategic Planning Guide*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Språkrådet 2013. Klarspråk. I: Språkrådet (red.). <https://www.sprakradet.no>.
- SSB. 2018a. *Befolkningsprofil Herøy - 1515 (Møre og Romsdal)* [Online]. [Lest 12.03.2019].
- SSB. 2018b. *Kommunefakta Ålesund - 1504 (Møre og Romsdal)* [Online]. [Lest 21.03.2019].
- SSB. 2019a. *Kommunefakta Lenvik - 1931 (Troms Romsa)* [Online]. [Lest 05.07.2019].
- SSB. 2019b. *Kommunefakta Tromsø - 1902 (Troms Romsa)* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso> [Lest 15.05.2019].
- SSB. 2019c. *Statistikkbanken - Befolkning* [Online]. Statistisk sentralbyrå - SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/> [Lest 05.06.2019].

- SSB. 2020. *Kommunefakta Guovdageaidnu - Kautokeino (Troms og Finnmark - Romsa ja Finnmárku)* [Online]. [Lest 02.07.2020].
- St.meld. nr. 11 (2000-2001) Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører. I: administrasjonsdepartementet, A.-o. (red.).
- Stokkan, John & Thorsnæs, Geir. 2017. *Herøy – Sunnmøre* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. [Lest 12.03.2019].
- Stokkan, John & Thorsnæs, Geir. 2019. *Ålesund* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. [Lest 21.03.2019].
- Stufflebeam, D.L. 1973. Evaluation as enlightenment for decision-making. I: Worthen, B. R. & Sanders, J. R. (red.) *Educational evaluation: Theory and practice*. Worthington (Ohio): Charles A. Jones Publishing.
- Sunde, Jørn Øyrehagen 2002. Lov, rett og rette dommar. *Jussens Venner*, 37 (6), s. 360-377.
- Svendsen, Trond O. & Thorsnæs, Geir. 2019. *Tromsø* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Troms%C3%B8> [Lest 01.06.2019].
- Sverdrup, Ulf 2019. Brexit. *Urix*. Oslo: Norsk Rikskringkasting.
- Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend 2012. Intervjuet. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Thompson, Michael, Ellis, Richard & Wildavsky, Aaron. 1990. *Cultural theory*. Serie: Political cultures. Boulder, Colo: Westview Press.
- Thorsnæs, Geir. 2018. *Lenvik* [Online]. SNL - Store Norske Leksikon. [Lest 26.06.2019].
- Throgmorton, James A. 2003. Planning as Persuasive Storytelling in the Context of 'the Network Society'. *School of Urban & Regional Planning Publications*, s. 35.
- Thuen, Trond 1978. Politiker og planlegger - en problemfylt relasjon. I: Thuen, T. & Wadel, C. (red.) *Lokale samfunn og offentlig planlegging: En artikkelsamling*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Tjora, Aksel Hagen. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tracy, Sarah J. 2010. Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16 (10), s. 837-851.
- Tromsø kommune. 2013. *Organisasjonen Tromsø kommune* [Online]. www.tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.tromso.kommune.no/organisasjon.260890.no.html> [Lest 06.06.2019].
- Tromsø kommune 2015. *Kommuneplan samfunnsdel 2015-2027*. Vedteken Tromsø kommunestyre 26.08.2015.
- uhl 2005. Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

- Undheim, Ståle 2008. Med lov skal landet bygges. *Plan*, 40 (06), s. 60-62.
- Utdanningsdirektoratet. 2019. *Metodehandbok for tilsyn* [Online]. Tilsynsavdelingen Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/> [Lest 09.10.19].
- Vabo, Signy Irene, Klausen, Jan Erling & Askim, Jostein. 2020. *Offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Venli, Vegard. 2013. Rådmann saksøker politikere. *Kommunal Rapport*, 20.02.2013. Tilgjengelig fra: <https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/radmenn-saksoker-politikere/43593!/>.
- Vikøren, Birger M. 2018. *SWOT-analyse* [Online]. Det store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/SWOT-analyse>. [Lest 9. oktober 2018].
- Weber, Max. 2010. *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. 3. utg. Serie: Fakkell. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wildavsky, Aaron 1973. If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4, s. 127-153.
- Willumsen, Tord 2015. *Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur. I: Regjeringen.no* (red.).
- Yin, Robert K. 2012. *Applications of case study research*. 3. utg. Los Angeles: SAGE.
- Ytreberg, Nils A. 1971. *Tromsø bys historie: 3*. Tromsø: Peder Norbye.
- Ålesund kommune 2016. *Kommuneplan samfunnsdel 2015-2027*. Vedteken Ålesund kommunestyre 28.01.2016.
- Ålesund kommune. 2018. *Fiskerihistorie* [Online]. <https://www.alesund.kommune.no/fakta-om-alesund/om-byen/byhistorie/9025-historikk#fiskerihistorie>: Ålesund kommune. [Lest 15.05.2019].
- Aarsæther, Nils. 1985. *Kommunalpolitisk budsjettering: Tverrsektorielle beslutningsprosesser i ein innstrammingsfase*. Doktorgrad, Universitetet i Tromsø.
- Aarsæther, Nils. 2009. *Nationen*, 29.10.2009.
- Aarsæther, Nils 2013. Gjenreising av kritisk planteori. *Plan*, 45 (03), s. 50-53.
- Aarsæther, Nils 2018a. Den målrasjonelle planmodellen. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Aarsæther, Nils 2018b. Plan- og bygningsloven 2008 - "i et nøtteskall". I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

- Aarsæther, Nils 2020. Planutdanning 2020: mangfold, fokus og forenkling. *Plan*, 52 (1), s. 56-56.
- Aarsæther, Nils & Buanes, Arild 2016. Kan planloven bidra til en vitalisering av lokaldemokratiet? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33 (04), s. 296-307.
- Aarsæther, Nils & Hofstad, Hege 2018. Samfunnsdelen - flaggskipet i pbl.-flåten? I: Aarsæther, N. & Hanssen, G. S. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter internsjonene?*
- Aarsæther, Nils & Kvalvik, Karoline Jacobsen 2018. Planlegging på kommunenivå: Rammer og ambisjonar I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Aarsæther, Nils & Mikalsen, Knut H. 2015. *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide 1 – administrativt tilsette (planleggjar/plansjef/planansvarleg)

Oppstart: Presenter meg sjølv og EVAPLAN-prosjektet og gi ut informasjonskriv.

Tema: Planleggjarolla

1. Beskriv kort bakgrunnen din (utdanning, tal på år som planleggjar/ plansjef, ansvarsområde). Kvifor valde du å utdanne deg/ arbeide som planleggjar/ plansjef? Og kvifor valde du å arbeide i denne kommunen?
2. *Byrje litt i det store*: Kva meiner du om planleggjarrolla i Noreg i dag?
3. Kva er dine hovudutfordringar som planleggjar?

Tema: Plan- og bygningslova

4. Veit dei folkevalde kva plan- og bygningslova (pbl.) er?
5. Vert pbl. brukt av dei folkevalde i kommunen?
6. Er det noka planinnføring ved nyvalt kommunestyre?
7. Brukar dei administrativt tilsette som jobbar med plan aktivt pbl.?

[Eventuelt: Korleis?]

Tema: Nasjonale forventingar og regional planlegging

8. Kva forhold har du til nasjonale forventingar? Har kommunen teke omsyn til nasjonale forventingar i den kommunale planlegginga?
9. Har planstrategiarbeidet i denne kommunen hatt moglegheit til å ta omsyn til den regionale planstrategien i fylket?
10. Korleis har kommunen delteke i arbeidet med den regionale planstrategien?
11. Stemmer satsingane og utfordringane den regionale planstrategien nemner overeins med kommunen sine utfordringar og satsingsområde?

Tema: Kommunal planstrategi

12. Kan du seie litt om erfaringane med kommunal planstrategi?
13. Har du vore med på dette arbeidet, fyrste- og andregenerasjons planstrategi?
14. *Om mogleg å svare*: Fortel om korleis det har vore å arbeide med den kommunale planstrategien i din kommune?

15. Kan du gi ei meir detaljert beskriving av den politiske behandlinga av kommunal planstrategi?

16. Kva synest du om det politiske engasjementet og behandlinga av planstrategien?

17. Er det andre planformer du vil trekkje fram som viktige for politisk styring?

18. Kva funksjon tykkjer du planstrategien har i din kommune?

[*Eventuelt*: Tykkjer du planstrategien har ein god funksjon i din kommune, eller noko funksjon i det heile?]

19. Korleis har de involvert politikarane i arbeidet med kommunal planstrategi?

[*Eventuelt*: Korleis har de involvert politikarane i anna planarbeid?]

20. Har den fyrste eller andre kommunale planstrategien vore med å forankre planlegging i det representative demokratiet i din kommune?

[*Eventuelt*: Korleis har dette skjedd? Eller korleis kan vi få eller de få til dette?]

21. Kva meiner du gjer ein kommunal planstrategi velfungerande?

22. Vil du beskrive planstrategien som eit verkemiddel, ein leik eller tvang?

[*Eventuelt*: Anna beskriving?]

23. Kva trur du må til for at planstrategien skal vere med å forankre planlegging i kommunestyret/det representative demokratiet i din kommune?

[*Eventuelt*: Eller i Noreg?]

Tema: Planstyrt kultur/politiske kulturen

24. Fortel om den administrative og den politiske kulturen i kommunen du arbeider i

[*Eventuelt*: Forklar forskjell på konsensuskultur, konfliktkultur, antagonistisk og agonistisk politisk kultur. Kjenner du deg att?]

25. Kva meiner du om den politiske kulturen i kommunen du arbeider i?

26. Kva for politiske saker tek opp mest tid?

Tema: Diverse (om tid)

27. Fortel om korleis planlegging og overordna planarbeid/planar vert brukt (eventuelt ikkje brukt) av dei folkevalde i kommunen.

28. Kva meiner du om forankring av kommunalt planarbeid blant dei folkevalde?

29. Fortel om planlegging brukt som reiskap av dei folkevalde til å utvikle kommunen.

Vedlegg 2: Intervjuguide 1 – folkevalde (inkludert ordførar)

Oppstart: Presenter meg sjølv og EVAPLAN-prosjektet og gi ut informasjonsskriv.

Tema: Yrkesrolle

1. Beskriv kort bakgrunnen din; tal på år som politisk aktiv, utdanning og ansvarsområde.
2. Kvifor har du valt å verte politikar?

Planlegging

3. Kva meiner du om interesssa for overordna og langsiktig planlegging blant politikarane i kommunen?
[Eventuelt: Er det forskjell på kommuneplanens samfunnsdel og arealdel]
4. Tenkjer folkevalde langsiktig planlegging? Fortel korleis planlegging vert brukt/ikkje brukt av dei folkevalde i kommunen.
5. Kva meiner du om forankring av planarbeid blant dei folkevalde? Er noko planarbeid meir politisk forankra enn anna/kva planarbeid genererer engasjement blant dei folkevalde?
6. Kva trur du om planlegging brukt som reiskap av dei folkevalde til å utvikle kommunen?

Plan- og bygningslova

7. Har du kjennskap til plan- og bygningslova (pbl.)?
8. Trur du med-politikarar er kjende med pbl.?
[Eventuelt: Er det noka planinnføring ved nyvalt kommunestyre?]
9. Vert pbl. brukt aktivt av dei folkevalde i kommunen?
10. Brukar dei administrativt tilsette som jobbar med plan aktivt pbl. (i saksbehandlingar, saksframlegg, politiske orienteringar)?

Kommunal planstrategi

11. Veit du kva ein kommunal planstrategi er?
12. Kva forhold har du til kommunal planstrategi?
13. Hugsar du prosessen rundt planstrategien? Til dømes forarbeid og politisk vedtak.
Fortel.
14. Var du som politikar aktiv/ involvert i planstrategiprosessen?
[Eventuelt: Korleis har de involvert politikarane i arbeidet med kommunal planstrategi?]
15. Vil du rekne planstrategien som nyttig?
16. Kva trur du må til for at planstrategien skal vere med å forankre planlegging i kommunestyret i din kommune? Eller i Noreg?
17. Er namnet planstrategi eit godt namn?
[Eventuelt: Misvisande? Kva burde det egentleg heite?]

Planstyrt kultur/politiske kulturen

18. Fortel om den politiske kulturen i kommunen din
[Eventuelt: Forklar forskjell på konsensuskultur, konfliktkultur, antagonistisk og agonistisk kultur. Kjenner du deg att?]
19. Kva meiner du om den politiske kulturen i kommunen din?
20. Kva for politiske saker tek opp mest tid?

Tema: Diverse (om tid)

21. Kven anbefaler du å snakke med i kommunane angående arbeidet med kommunal planstrategi?
22. Har du fått meir forståing av kva ein planstrategi er etter intervjuet?

Vedlegg 3: Førespurnad om deltaking i forskingsprosjektet

Kommunal planlegging og det representative demokratiet

Bakgrunn og formål

Pbl er ein av dei viktigaste reiskapane lokaldemokratiet har til å styre utviklinga samt føre kommunen i den retninga dei folkevalde ynskjer. Det er fleire aspekt ved § 1-1 og § 10.1 av pbl som er av både problematisk og interessant karakter noko som er årsaka til at lova bør evaluerast.

I mitt doktorgradsprosjekt skal eg studere planlegging i det norske demokratiet ved å sjå nærmare på *korleis § 10.1 - planstrategien kan være med å forankre planlegging i det representative demokratiet i kommunane.*

Dette doktorgradsprosjektet vil samarbeide tett med og være knytt opp mot EVAPLAN2008-prosjektet og er finansiert gjennom Universitetet i Tromsø ved institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging (ISS). EVAPLAN er finansiert av Norges forskingsråd, programmet demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG II-program), og skal gjennomførast over fire år, frå 1. august 2014 til 1. august 2018. EVAPLAN er eit evalueringsprosjektet som skal studere korleis plandelen i plan- og bygningslova (PBL2008) fungerer, og hovudspørsmålet er om lova fungerer etter intensjonane, og kva som kan identifiserast som forbettringspunkt.

Kva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysningar vil bli behandla konfidensielt. Berre eg og EVAPLAN-prosjektet vil ha tilgang til informasjonen som blir gitt under samtalen/ intervjuet.

Prosjektet skal etter planen avsluttast 1.juni 2020.

Frivillig deltaking

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke utan å oppgi nokon grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysningar om deg bli anonymisert. I henhold til gjeldande reglar for personvern, blir data oppbevart slik at dei berre er tilgjengeleg for forskargruppa.

Prosjektet vil resultere i både nasjonale og internasjonale publikasjonar. I den grad data blir presentert på individnivå, vil vi forsøke å anonymisere. Det vil likevel være tilfelle der vi bruker opplysningar som gjer aktørar gjenkjennelig. Når data blir presentert på individnivå vil dei aktuelle bidragsytarane få tekst til gjennomlesing for å sikre validitet og personvern.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Karoline Jacobsen Kvalvik. E-post: karoline.kvalvik@uit.no. Tel: 99 58 88 77.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskingsdata AS.

Samtykke til deltaking i studien

Eg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

