

Kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektperiode

Juni- desember 2021

Prosjektteam

Prosjektleder: Professor Jon P. Knudsen

Prosjektteam:

Senioranalytiker Vegard Solhjem Knutsen

Analytiker Ane Thunshelle

Avdelingsleder Samfunnsutvikling Nord WSP

Arne Sundheim

Førsteamanuensis Mikaela Vasstrøm

Kvalitetssikrer:

Senioranalytiker PhD. Frode Bjørge



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

Rapporten er utarbeidet i forbindelse med prosjektet «Undersøkelse av kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen». Prosjektet har hatt et todelt formål: For det første å framskaffe en kortfattet oversikt over hvordan arbeidet med samfunnsdelen legges opp i norske mellomstore kommuner, og for det andre å undersøke i mer detalj hvordan et nærmere utvalg av mellomstore kommuner har lagt opp arbeidet med sine samfunnsdeler og hvilke erfaringer de har med planprosess og gjennomføring.

Oppdraget er gjennomført av Oxford Research. Prosjektleder har vært sjefanalytiker Jon P. Knudsen ved Oxford Research og prosjektdeltakerne har vært Vegard Solhjem Knutsen, Ane Thunshelle og Frode Bjørge. Sistnevnte har fungert som kvalitetssikrer. I arbeidet har vi også hatt med oss Arne Sundheim, avdelingsleder WSP samfunnsutvikling Nord og Mikaela Vasstrøm, førsteamanuensis ved Universitetet i Agder. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært avdelingsdirektør Anne Beate Tangen.

Vi takker alle som har bidratt med sine perspektiver gjennom intervjuer. Vi takker også Kommunal- og moderniseringsdepartementet for oppdraget og for et godt samarbeid. Konklusjoner og vurderinger står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Jon P. Knudsen
Sjefanalytiker

Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	1
2. Bakgrunn, formål og problemstillinger	4
2.1 Nærmere om oppdragets formål og problemstillinger	5
3. Metode	6
3.1 Kartleggingsdel	6
3.2 Utvalg og gjennomføring av case	7
3.3 Vurdering av datamaterialet	7
4. Plansystemet i kommunen	9
4.1.1 Planstrategi	9
4.1.2 Planprogram	10
4.1.3 Samfunnsdel	11
4.1.4 Arealstrategi	11
4.1.5 Arealdel	12
4.1.6 Handlingsdel og økonomiplan	13
5. Kartlegging av planstatus i mellomstore kommuner	15
5.1 Når er planstrategi vedtatt i mellomstore kommuner?	15
5.2 Opplegget for medvirkning	16
5.3 Når er kommuneplanens samfunnsdel vedtatt i mellomstore kommuner?	18
5.3.1 Forskjeller innad i gruppen	19
5.3.2 Antall måneder fra oppstart til vedtatt samfunnsdel	21
5.4 Har kommunen vedtatt handlingsdel til kommuneplan?	21
5.5 Inngår økonomiplan i handlingsdel til kommuneplan?	21
5.6 Arealdel	23
5.7 Har mellomstore kommuner arealstrategi i samfunnsdelen?	24
5.8 Hvordan omtales brukergrupper?	25
5.9 Få systematiske trekk	26
6. Resultater - kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen	27
6.1 Planprosess og planstatus	27
6.2 Organisering av arbeidet med samfunnsdelen	29
6.2.1 Arealplan før samfunnsdel	30
6.2.2 Planstrategi og planprogram som felles prosess	31
6.3 Arbeidet med samfunnsdelen	32
6.3.1 Forankring	32
6.4 Opplegg for medvirkning	35
6.4.1 Former for medvirkning	36

6.4.2 Står krav om medvirkning sentralt i kommunen?	37
6.4.3 Muligheter og utfordringer med medvirkningsprosesser i planarbeidet	38
6.4.4 Tid og tidsaspektet	39
6.5 Bruk og nytte av samfunnsdelen	41
6.5.1 Sammenheng mellom planelementene - om konsistens i plansystemet i praksis	42
6.6 Synspunkter på læring og utvikling	45
6.6.1 For planstyrt?	45
6.6.2 Forankring	46
6.6.3 God dialog	46
7. Overordnet vurdering og innspill til videreutvikling	47
7.1 Vurdering i lys av problemstillingene	47
7.1.1 Hvordan balanserer kommunene mellom framdrift og hensynet til demokrati og medvirkning?	47
7.1.2 Hva er årsaken til eventuelt manglende samfunnsdel eller oppdatering?	47
7.1.3 Hvordan vurderer kommunene verdien av/behovet for en godt forankret plattform for det videre planarbeidet knyttet til kommunens arealplaner, tematiske kommunedelplaner, økonomiplanlegging og annet planarbeid?	48
7.1.4 Hvordan brukes planelementene planstrategi – planprogram – samfunnsdelen, og hvordan fungerer de sammen?	49
7.1.5 Hvordan håndteres og fungerer handlingsdelen til kommuneplanen og kommunens økonomiplan? Er det to planer, eller er de integrerte med hverandre? Er det hensiktsmessig med to planer eller en plan, og gjennomføres det separate eller felles planprosesser?	49
7.1.6 Hvordan fungerer samspillet mellom samfunnsdelen og arealdelen? Er det en samlet eller to adskilte prosesser?	50
7.1.7 Hvordan følges samfunnsdelen opp i tematiske kommunedelplaner eller andre typer sektorplaner?	51
7.2 Avsluttende diskusjon	52

1. Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av en undersøkelse av kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen (KPS). Målet med oppdraget har vært å få frem kunnskap om erfaringene som mellomstore kommuner har med å bruke samfunnsdelen som et styringsverktøy for kommunestyret, og som et verktøy for helhetlig samfunnsutvikling og arealforvaltning.

Det er bred enighet om at norske kommuner står overfor betydelige utfordringer i årene som kommer. Klimaendringer, grønn omstilling av næringslivet og flere eldre er bare noen av problemstillingene som krever strategisk nytenkning og evne til å sette langsiktig samfunnsutvikling på dagsordenen.

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) er ment å være et strategisk styringsverktøy som sikrer en helhetlig og demokratisk forankret samfunnsutvikling. Samfunnsplanleggingen stiller betydelige krav til kommunene. Mens det har vært oppmerksomhet rundt små og de aller største kommunenes erfaringer med KPS^{1,2}, er det mindre kunnskap om hvordan mellomstore kommuner håndterer avveiningene og de mange hensyn som skal tas til ulike aktører når det gjelder utarbeidelse og bruk av samfunnsdelen. Det er derfor god grunn for å undersøke hvilke erfaringer disse kommunene har gjort seg med KPS, hvilke grep de tar for å samordne det kommunale planverket, og hvordan medvirkning og deltakelse sikres. Disse forholdene belyses og diskuteres i denne rapporten.

Oppdraget har bestått av to deler. Det er først gjennomført en avgrenset kartlegging av status for arbeidet med samfunnsdelen i alle mellomstore kommuner. Mellomstore kommuner er her definert som kommuner som har mellom 10 000 og 40 000 innbyggere. Deretter er det gjennomført en kvalitativ undersøkelse av hvordan et nærmere definert utvalg av kommuner har lagt opp arbeidet med sine samfunnsdeler, og hvilke erfaringer de har med planprosess og bruk av samfunnsdelen. I prosjektet er det gjennomført intervjuer med både politisk og administrativ ledelse, samt relevant lokalavis i enkelte av case-kommunene. Blant politisk ledelse er det inkludert både ordførere og opposisjon.

I undersøkelsen finner vi at administrativ og politisk ledelse i all hovedsak vurderer verdien av samfunnsdelen som stor. Samfunnsdelen ses som en viktig plattform for styring av kommunen, og som styrende for den politiske diskusjonen. Den «tvinger» nær sagt de folkevalgte til å tenke strategisk og fremover i tid. Videre forteller informanter at samfunnsdelen operasjonaliseres ved at temaer og mål gjenfinnes i økonomiplanen, og at det skal være tydelig at økonomiske disponeringer kan knyttes til målsettinger i samfunnsdelen. Kommunene er seg bevisst på, og har over tid jobbet for å skape en «rød tråd» mellom planelementene.

¹ Distriktssenteret: <https://distriktssenteret.no/stikkord/distriktskommune-3-0/>

² <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/Storbyenes-samfunnsplanlegging-pdf.PDF>

Flertallet av kommuner har i dag en forholdsvis ny samfunnsdel og det pågår fornying blant de mellomstore kommunene. Flere kommuner som har samfunnsdeler som kan sies å være eldre har gjerne enten startet på, eller planlagt å utarbeide en ny samfunnsdel. For øvrig kan vi konstatere at det å lage en ny samfunnsdel er tidkrevende arbeid – for de fleste er prosessen planlagt å vare minimum et år.

To av kommunene som har inngått i utvalget ble sammenslått i januar 2020. I disse to kommunen ses utarbeidelsen av en ny samfunnsdel som et viktig grep i å skape en felles retning for den nye kommunen. Samfunnsdelen kan i en slik sammenheng ikke bare ses som et rasjonalt-instrumentelt verktøy for problemløsning – men som et idémessig verktøy med symbolsk kraft.

Samfunnsdelen er dermed et verktøy som skaper identitet og legitimitet. I forlengelse av det, finner vi at samfunnsdelen ikke nødvendigvis ses som et uttrykk for problemforståelsen og løsningsforslagene til dagens politiske flertall. Planen ses heller som et samlende dokument som skal ha bred tverrpolitisk støtte, og som skal utformes på en slik måte at den skal ha en funksjonstid utover et valg med politiske skiftninger. Et slikt ønske om konsensus kan imidlertid problematiseres. Dersom samfunnsdelen skal sette lokalsamfunnets utfordringer på dagsorden og gi retning til løsninger, er det vanskelig å unngå verdikonflikter og politisk uenighet. Dersom ønsket om enighet blir for sterkt, er det også en fare for at politikerne abdiserer og administrasjonen overtar.

I flere av case-kommunen må administrasjonen sies å ha et sterkt grep om planprosessens tidlige faser. Ikke minst er det informanter som hevder at flertallet av politikerne er lite interessert i ny planstrategi. Dersom politikerne forholder seg passive i faser hvor kommunen identifiserer og utreder lokale utfordringer, gir de samtidig slipp på en potent kanal for politikktutvikling og politisk styring. Kommuneplanens samfunnsdel skal være et verktøy som styrker lokalpolitikernes evne og mulighet til strategisk samfunnsutvikling. Da må politikerne også være på banen tidlig i prosessen. Om planprosessen fram mot vedtatt samfunnsdel i stedet styrker administrasjonens innflytelse, vil det i tilfelle være et betydelig paradoks og et brudd med intensjonen bak kommuneplanens samfunnsdel

Mange mellomstore kommuner har faglig sterke og oppdaterte planavdelinger. Noen peker på at kravene til kompetanse har økt, og at planprosessen fram mot vedtatt samfunnsdel må håndtere komplekse problemstillinger av planfaglig karakter. Selv om det ikke sies eksplisitt av så mange, gis et inntrykk at den jevne folkevalgte er usikre med tanke på terminologi og lovmessige krav. Vi frykter at en slik usikkerhet kan føre til at folkevalgte utvikler en viss berøringsangst overfor de formelle delene av planprosessen. En noe vegrende tilnærming kan forsterke tendensen til at politikerne overlater initiativ og innretning på planprosessen til planavdelingen eller andre administrativt ansatte. Dermed risikerer en at lokalpolitikere kommer for sent inn i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel til å ta tydelige og kanskje også mer radikale grep.

Studier av kommunalt planarbeid peker ofte på hvordan kommuneplanens arealdel har forrang som politisk styringsdokument. Forholdet mellom arealdel og samfunnsdel tematiseres også i intervjuene som er gjort i denne undersøkelsen. Dette skjer både direkte, for eksempel i case-kommuner som har vedtatt arealdelen før samfunnsdelen, men manifesterer seg også i hvordan de to planene omtales. Ikke sjelden fører informantene samtalen inn på kommuneplanens arealdel og hvilke grep som er gjort der, eller de beskriver hvordan arealdelen vekker et annet engasjement enn samfunnsdelen, både blant folkevalgte selv og i lokalsamfunnet ellers. Dette bekreftes også i intervjuene som er gjort med lokale avisredaktører. Vi tolker dette som nok et tegn på et behov for innovasjon i måter samfunnsdel og

arealdel kobles sammen på. Det kan også virke som om politikere og administrasjon ikke alltid er seg bevisst på hvordan arealpolitikken legger føringer for og i enkelte deler innskrenker mulighetene for innovativ lokal samfunnsutvikling og problemløsning.

I neste kapittel tas oppdragets formål og problemstillinger og Oxford Researchs tilnærming til oppdraget nærmere opp. Deretter gjøres en gjennomgang av metode hvor det redegjøres for fremgangsmåte og praktisk gjennomføring, samt refleksjoner om metodiske begrensninger. I kapittel 4 redegjøres det for kommuneplanens samfunnsdel og intensjonen med denne. Deretter beskrives kort innhold og intensjonen med de ulike planelementene som omgir arbeidet med samfunnsdelen.

I kapittel 5 og 6 presenteres empiriske resultater. I kapittel 5 trekkes resultater fra kartleggingsdelen frem. Denne delen har til hensikt å gi et overordnet blick på status av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og hvordan arbeidet med samfunnsdelen er lagt opp på et overordnet nivå. Kapittel 6 er rapportens hovedkapittel, og inneholder resultater fra intervjuer med seks case-kommuner. I kapittel 7 presenteres Oxford Researchs oppsummering og vurdering av de empiriske funnene.

2. Bakgrunn, formål og problemstillinger

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) er kommunens viktigste strategiske verktøy for å sikre en helhetlig samfunnsutvikling. Sammen med økonomiplanen er KPS også kommunestyrets viktigste styringsdokument, og gjennom samfunnsdelen beskrives utfordringer og mål både for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommunenes sektorplanlegging skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, og samfunnsdelen skal samordne sektorenes planer. Slik er KPS sentral både for kommunens rolle som demokratisk organ, som tjenesteleverandør og som samfunnsutvikler. I KPS skal også nasjonale mål og forventninger til lokal planlegging reflekteres, og KPS danner grunnlag for overordnet prioritering i kommunens arealplanlegging.³

For at KPS skal få den tiltenkte styringsfunksjonen slik den er formulert i plan- og bygningsloven og kommuneloven, er det imidlertid viktig at de folkevalgte har eierskap til planen og bruker den aktivt, at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å utforme og anvende den, og at samfunnsdelen er integrert og samordnet med øvrig planverk. I sum stiller dette store krav til kommunene.

I en tid hvor brede samfunnshensyn som klima, folkehelse og naturmangfold får mer oppmerksomhet, er det også en økende forventning til at slike hensyn synliggjøres i kommunale planer. Dette gir seg for eksempel utslag i regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene skal følges opp i kommunenes planarbeid, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. I dokumentet fra 2019 understrekes det at det er ønskelig at FNs bærekraftsmål blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen, og fire aktuelle samfunnsutfordringer framheves:⁴

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

For å summere opp: Kommuneplanens samfunnsdel kan være et strategisk styringsverktøy som sikrer en helhetlig og demokratisk forankret samfunnsutvikling. Samtidig stiller samfunnsplanleggingen betydelige krav til kommunene. Det er begrenset med kunnskap om hvordan mellomstore kommuner håndterer alle avveininger og hensyn som skal tas i planarbeidet og det er derfor god grunn til å undersøke hvilke erfaringer disse kommunene har gjort seg med KPS.

³ Aarsæther N. (2018). Plan- og bygningsloven 2008 – «I et nøtteskall». I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.

2.1 Nærmere om oppdragets formål og problemstillinger

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets arbeid med å videreutvikle plansystemet og med tanke på innspill til eventuelle endringer av plansystemet og veiledningsbehovet til kommunene, ønsker departementet en bedre oversikt over kommuners praktiske erfaring med bruk av samfunnsdelen.

Med den bakgrunn har oppdragets formål vært å undersøke erfaringer med å bruke samfunnsdelen som henholdsvis et styringsverktøy for kommunestyret, og som et verktøy for helhetlig samfunnsutvikling og arealforvaltning. Oppdraget har i hovedsak bestått av en kvalitativ undersøkelse av hvordan et nærmere definert utvalg av kommuner har lagt opp arbeidet med sine samfunnsdeler, og hvilke erfaringer de har med planprosess og gjennomføring.

I tillegg til en kvalitativ undersøkelse av et utvalg av kommuner er det gjennomført et begrenset kartleggingsarbeid som har hatt til hensikt å få en oversikt over situasjonen i de mellomstore kommunene når det gjelder planstatus og hvordan arbeidet med samfunnsdelen legges opp. Kartleggingsdelen presenteres i kapittel 5, og gir et overordnet blikk på kommunene og deres status og arbeid med kommuneplanens samfunnsdel.

I tråd med departements utlysning, har følgende problemstillinger ligget til grunn for undersøkelsen:

- Hvordan balanserer kommunene mellom framdrift og hensynet til demokrati og medvirkning? Hvordan ivaretar de forutsigbarhet og fleksibilitet i planprosessen?
- Hvordan vurderer de verdien av/behovet for en godt forankret plattform for det videre, planarbeidet knyttet til kommunens arealplaner, tematiske kommunedelplaner, økonomiplanlegging og annet planarbeid?
- Hva er årsaken til ev. manglende samfunnsdel eller oppdatering?
- Hvordan brukes planelementene planstrategi – planprogram – samfunnsdelen, og hvordan fungerer de sammen?
- Hvordan håndteres og fungerer handlingsdelen til kommuneplanen og kommunens økonomiplan? Er det to planer, eller er de integrerte med hverandre? Er det hensiktsmessig med to planer eller en plan, og gjennomføres det separate eller felles planprosesser?
- Hvordan fungerer samspillet mellom samfunnsdelen og arealdelen? Er det en samlet eller to adskilte prosesser?
- Hvordan følges samfunnsdelen opp i tematiske kommunedelplaner eller andre typer sektorplaner?
- Hvordan kan politisk lederskap styrke KPS som strategisk styringsverktøy?

Flere av problemstillingene har det til felles at de ikke kan besvares entydig. Med bakgrunn i problemstillingene ble det derfor utledet ulike tematikker som resultatene fra intervjuene er presentert og diskutert etter i kapittel 6. I det siste kapittelet er hver enkelt av problemstillingene kort diskutert.

3. Metode

I dette kapittelet gjøres en gjennomgang av metode. Her redegjøres det først for fremgangsmåte og praktisk gjennomføring, deretter gjøres noen refleksjoner om utfordringer og metodiske begrensninger. Datamaterialet i prosjektet består av dokumentstudier, registerdata, litteraturgjennomgang og kvalitative intervjuer med politisk og administrativ ledelse i case-kommunene.

3.1 Kartleggingsdel

I kartleggingen dokumenteres ulike sider ved planstatus i de mellomstore kommunene. I populasjonen inngår alle 86 kommuner som har mellom 10 000 og 40 000 innbyggere. På mange måter representerer de mellomstore kommunene et tverrsnitt av landet. Til sammen bor noe over 30 prosent av befolkningen i Norge i de mellomstore kommunene. Flertallet av kommunene i denne populasjonen har mellom 10 – 25 000 innbyggere (om lag 80 prosent). Her finner vi den typiske norske småbyen, kommuner med mer forstadspreget (bosteds- og utpendlingskommuner i nærheten av større byområder) og viktige regionale handels- og industrisentra. 35 av de 86 kommunene er plassert på Østlandet, hvorav om lag halvparten av disse igjen er å finne i Viken. Ellers er de spredt rundt i hele landet. Agder, Troms og Finnmark og Møre og Romsdal har alle fem kommuner hver i populasjonen. Denne gruppen av kommuner er dermed lite ensartet både med tanke på geografisk plassering og utfordringsbilder, samtidig er et viktig fellestrekk at flere har relativt lav, men jevn befolkningstilvekst. I motsetning til kommuner som sliter med fraflytting og større byer som har større vekst. Dette dreier seg altså om kommuner hvor en ganske stor del befolkningen bor, men som nær sagt forsvinner litt under «radaren» når det gjelder politisk oppmerksomhet og diskusjon.

Det er kartlagt planstatus og hvordan arbeidet med samfunnsdelen er lagt opp. Vi skaffet oss oversikt over kommunene ved å benytte to typer kilder. For det første er KOSTRA brukt som sentral kilde i kartleggingen av planstatus i kommunene, og det er innhentet informasjon om når samfunnsdel, planstrategi og arealdel er vedtatt. I tillegg er det ved hjelp av KOSTRA innhentet informasjon om handlingsdel til kommuneplan og økonomiplan i kommuneplanens handlingsdel. KOSTRA-tallene er i flere tilfeller sjekket opp mot den informasjon som foreligger i kommunenes egne dokumenter. Denne type kvalitets sjekk har vært nødvendig for å kunne sikre at den informasjon vi innhenter stemmer overens med det som faktisk er tilfelle i de enkelte kommunene.

For det andre er det foretatt nettsøk der vi primært har funnet informasjon om hvorvidt arealstrategi inngår i samfunnsdelen, opplegget for medvirkning og hvordan brukergrupper omtales. Denne informasjonen er hentet fra kommunenes samfunnsdel, planprogram og planstrategi. Samtlige kommuners samfunnsdel og planprogram, er gjennomgått. Dette ga innsikt i planstatus, til tross for at nevnte plandokumenter i varierende grad er tilgjengeliggjort på kommunenes nettsider. En del kommuner synes å ikke ha tilgjengeliggjort de nyeste plandokumentene på nettsiden. Følgelig kreves en del ressurser for å orientere seg på enkelte av kommunenes nettsider, noe som bør ses i lys av innbyggernes medvirkning og tilgangen på styringsdokumenter.

3.2 Utvalg og gjennomføring av case

I prosjektet er det gjennomført casestudier av seks kommuner. Casetilnærming har hatt til hensikt å gi et dypdykk i den praktiske arbeidsprosessen rundt kommuneplanens samfunnsdel, og bruk og nytte av denne.

Kommunene som har inngått som caser er: Alta, Rana, Ringsaker; Notodden, Lyngdal og Øygarden. Utvelgelse av kommunene har skjedd i samråd med departementet. Utgangspunktet for utvelgelse var variasjon på en rekke kontekstuelle forhold i den enkelte kommune, men det aller viktigste utvalgsriteriet har likevel vært hvor kommunene befinner seg i planprosessen. Det vil si at kommunen ble valgt ut på bakgrunn av at det skulle være representasjon fra noen som nylig har gjennomført planprosess, noen som har pågående planprosess og noen som har vedtatt samfunnsdelen et stykke tilbake i tid. Videre er det også sikret geografisk og størrelsesmessig spredning. Kommunene varierer også på en rekke andre dimensjoner, slik som befolkningsutvikling og prognoser, hvorvidt de representerer et bynært område som opplever arealpress eller om de mer har preg av å være et senter for omliggende distriktskommuner, eller om de har større infrastrukturprosjekter på gang. Det er god spredning på slike dimensjoner blant casekommunene

I hver enkelt case er det gjennomført intervjuer med aktører som har en nøkkelrolle i kommunens planprosess. Det har dermed blitt foretatt et strategisk utvalg av informanter som representerer både administrativ og politiske ledelse. Følgende aktører ble definert inn i målgruppen:

- Ordfører
- Opposisjonsleder
- Leder relevant hovedutvalg
- Kommunedirektør
- Kommunalsjef / leder plan og bygg (plansjef)
- Lokalavis (der det er relevant)

Det er i all hovedsak gjennomført intervjuer med nevnte aktører. I enkelte tilfeller var ordførere eller opposisjonsleder og leder for hovedutvalg den samme personen. I andre tilfeller ble vi henvist til andre personer, som kommunen selv vurderte som mer relevant. I tillegg er det også intervjuet representanter for lokale avismedier, oftest redaktører eller politisk redaktør/journalist.

I Intervjuene har vår tilnærming vært at informantene ble gitt anledning til å reflektere nokså fritt omkring arbeidet med planprosess og samfunnsdel i deres kommune. Det vil si at tanken ikke var at hver informant skulle svare detaljert på hvert enkelt spørsmål. Intervjuguiden ble dermed brukt som et strukturerende element for å sette retning på samtalen. Intervjuguiden ble i forkant av intervjuene oversendt KMD for innspill og kommentarer.

3.3 Vurdering av datamaterialet

I kvalitative studier er det et begrenset antall informanter, noe som innebærer at man bør være forsiktig med å generalisere funn. Kvalitativ metode er imidlertid velegnet for å forstå hvordan komplekse fenomener utfolder seg i praksis, og metoden kan bidra med viktig læring og

kunnskapsakkumulering, uavhengig av i hvor stor grad man er i stand til å gjøre formelle generaliseringer⁵.

I kvalitative studier generelt, og spesielt i studier med komplekse årsakssammenhenger og svært ulike kontekster, og ikke minst individuelle forståelser, og meninger, blir det prosjektteamets oppgave å tolke informasjonen fra intervjuene inn i en større sammenheng. Det er i stor grad opp til den enkelte informant å skape en mening om, og forståelse av hvordan prosessen med å utarbeide samfunnsdelen har vært, hva slags nytte samfunnsdelen har for kommunen og hvorvidt de ulike planelementene henger sammen på en god (nok) måte. Det gjør det metodisk krevende – fordi forståelse om bruk og nytte av samfunnsdelen er subjektive oppfatninger som kan være ulike fra en person til en annen, også innenfor samme kommune.

I kvalitative studier har det vært vanlig å benytte seg av begrepet overførbarhet heller enn generalisering. Når man ikke kan rapportere om usikkerhet i form av tall og prosentverdier, snakker vi snarere om fortolkning som grunnlag for overførbarhet. Dette fremfor statistiske beskrivelser av mønstre i dataene⁶. Vi snakker om å sannsynliggjøre mulige utfordringer, nytte og samfunnsmessige virkninger av samfunnsdelen som styringsinstrument, basert på vår tolkning av funnene, og at funnene også er sett i relasjon til tidligere forskning på samfunnsplanlegging.

Det er gjennomført intervjuer med strategisk valgte informanter, det vil si personer som er sentrale i utforming og bruk av samfunnsdelen. Slik vi vurderer det, har antallet i den enkelte kommune vært tilstrekkelig for å nå et «metningspunkt». Det vil si at det mot slutten av datainnsamlingen i liten grad kom frem perspektiver og synspunkter som ikke tidligere var trukket frem. Dette styrker datamaterialets validitet.

Det er utfordrende å trekke generelle slutninger basert på intervjuer med aktører fra et begrenset utvalg av kommuner. Den enkelte kommunens «fortelling» og erfaringer om bruk og nytte av samfunnsdel bidrar imidlertid med læringspunkter som kan være av interesse for andre kommuner og for KMD som myndighet. En del av utfordringene som kommer frem i intervjuene, og likeledes en del av det som blir trukket frem som nytten av samfunnsdelen, synes å være overførbart i den forstand at lignende forhold trekkes frem i intervjuene på tvers av kommuner og på tvers av den konteksten kommunen står i.

Videre synes en del av funnene å samsvare med tidligere funn fra lignende undersøkelser. Her kan nevnes at en del funn i vårt datamateriale er i tråd med empiri, som presenteres i Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid⁷, Arealstrategi i småkommuner⁸ og Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem⁹. Dette styrker også datamaterialets validitet.

⁵ Flyvbjerg (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

⁶ Thagaard (2013) *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4. utg). s. 210

⁷ Hanssem G. S og Aarsæther N (red.). (2018) *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid*

⁸ NORCE Samfunn (2021). *Arealstrategi i småkommuner. Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel?*

⁹ Asplan Viak, 2018. *Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem.*

4. Plansystemet i kommunen

Strategisk planlegging har over tid fått økt oppmerksomhet i Norge, noe som konkret kom til uttrykk da ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008. Blant viktige grep som ble gjort for å styrke den strategiske planleggingen var innføringen av kommunal planstrategi, samt innføring av samfunnsdelen i kommuneplanen slik vi kjenner den i dag¹⁰. I lovens forstand ble det i § 11–1 understreket at «kommuneplanen omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel».

I tillegg til nevnte samfunnsdel og arealdel, inngår også en rekke andre instrumenter i kommunens plansystem. Dette er instrumenter som sammen tas i bruk når planleggingen utfolder seg i praksis¹¹. En kan hevde at det kommunale plansystemet kan fremstå både som komplisert og lite tilgjengelig for den jevne borger, kanskje også for den jevne kommunestyrepolitiker, eller ordfører for den saks skyld.

Med den begrunnelse tar vi i dette innledende kapittelet for oss de ulike bestanddelene i plansystemet som er relevant i sammenheng med dette oppdraget. Vi søker å beskrive disse bestanddelene kort og konsist som en forståelsesramme for rapportens empiriske fremstillinger. I boksen under er det skilt mellom kommunedelplaner som utarbeides etter prosessreglene i pbl, og rene temaplaner. Rene temaplaner kan være smittevernplan (lovpålagt) boligsosial handlingsplan, kulturminneplan etc.

Det kommunale plansystemet består (blant annet) av følgende planverktøy:

- Kommunal planstrategi
- Planprogram
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Arealstrategi
- Kommuneplanens arealdel
- Reguleringsplan, i form av områderegulering eller detaljregulering
- Sektorplaner
- Kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder
- Rene temaplaner

4.1.1 Planstrategi

Kommunal planstrategi ble innført som et planverktøy, gjennom en endring av plan- og bygningsloven i 2009. Formålet med planstrategi er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre, for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen. Innføring av kommunal planstrategi erstattet det tidligere obligatoriske kravet om rullering av samfunnsdelen hvert fjerde år. Planstrategien skal sikre at planlegging skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dette er et prinsipp som er nedfelt i plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd om oppgaver

¹⁰ Ringholmen T. og Hofstad H. (2018) Strategisk vending i planleggingen. G. Sandkjær Hanssen og N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid*

¹¹ Hofstad, H. (2018) Plan- og bygningsloven 2008 sitt idemessige grunnlag. G. Sandkjær Hanssen og N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid*

og hensyn i planlegging etter loven av kommuneplanen som lå i tidligere plan- og bygningslov (PBL 1985).¹²

Planstrategien er det første steget i det kommunale plansystemet. I planstrategien tar kommunestyret stilling til om det er behov for å sette i gang arbeid med nye planer, eller om de gjeldende planene bør revideres eller oppheves i løpet av valgperioden. Hovedspørsmålet er; skal den gjeldende kommuneplanen videreføres, eller skal hele eller deler av den revideres¹³

Alle kommuner skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi senest ett år etter at det nye kommunestyret er konstituert¹⁴. Formålet er å avklare de viktigste planutfordringene som kommunen står overfor, og å ta stilling til hvilke planoppgaver som skal prioriteres den neste fireårsperioden. Innholdsmessig bør planstrategien omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. I arbeidet med kommunal planstrategi skal kommunen innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Det bør også legges opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Utarbeidelse og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. lovkommentar til plandelen av pbl. kapittel 11.

4.1.2 Planprogram

Som ledd i varsling av planoppstart, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Krav om utarbeidelse av planprogram gjelder også andre planer enn samfunnsdelen. Planprogrammet er enkelt sagt en plan for hvordan kommuneplanens samfunnsdel skal utarbeides. Det er ment å være et fleksibelt verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet. Formålet med planprogrammet er å styrke den innledende fasen av planarbeidet¹⁵.

Det skal i planprogrammet tilrettelegges for brede og åpne diskusjoner i henhold til hvilke premisser som skal være styrende for planarbeidet. En sentral del av arbeidet med planprogrammet er å klargjøre behovet for utredninger. Planprogrammet må tilpasses plannivå og plansituasjon, og for overordnede planer er planprogrammet et viktig verktøy for å gjøre oversiktsplanleggingen målrettet og forutsigbar. Videre skal planprogrammet gi en grundig beskrivelse av formålet med planarbeidet, planområdet og løsninger, og de problemstillinger som i den konkrete saken anses viktig for miljø og samfunn. Det skal gis retningslinjer for selve planarbeidet. Planprogrammet fastsettes endelig med utgangspunkt i forslagsstillers forslag til planprogram, innspill ved høringen og kravene i forskriften.

Som et minimum skal planprogrammet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning¹⁶.

¹² Miljøverndepartementet (2011) *Veileder Kommunal planstrategi*.

¹³ Planlegging.no

¹⁴ Pbl. § 10-1

¹⁵ KMD (2019) Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020)

¹⁶ Ibid

4.1.3 Samfunnsdel

Kommuneplanen omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. I kommuneplanens samfunnsdel (KPS) tas det stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier. Kommunens sektorplanlegging skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen er dermed det overordnede styringsdokumentet for kommunen og er ment være kommunens viktigste strategiske verktøy for å sikre en helhetlig samfunnsutvikling. Samfunnsdelen skal samordne sektorenes planer og følges opp gjennom kommunens økonomiplanlegging og budsjettering¹⁷.

I arbeidet med samfunnsdelen inviteres de folkevalgte og innbyggerne i kommunen inn i en forpliktende drøfting – med sikte på å skape en langsiktig, bærekraftig retning for kommunens utvikling. Gjennom Evaplan, som var en omfattende evaluering av Plan- og bygningsloven frem til 2018, rapporteres fra kommuner landet over, «at samfunnsdelen bidrar til at kommunestyret holder oppmerksomheten på de viktigste sakene, samler kommunen om en felles forståelse av oppgavene og tydeliggjør målsettingene for kommunens ansatte»¹⁸. Videre understøtter og stimulerer administrasjonen gjennom denne prosessen til at politikerne griper den strategiske rollen. Slik vi skal se i denne rapportens datakapitler, gjør lignende forestillinger og beskrivelser seg tydelig gjeldende blant informantene i denne undersøkelsen.

Ettersom planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, setter loven ingen konkrete krav til omfanget på vurderinger av strategier. Likevel er det essensielt at vurderingene av strategiene relateres til de målformuleringer kommunen har satt seg, og til kommuneplanens handlingsdel. Videre er det ønskelig at bruken av samfunnsdelen kan danne basis for utviklingen i kommunesamfunnet og av kommuneorganisasjonen. Hensikten er at samfunnsdelen kan gi føringer for å gjenspeile hva kommunen arbeider med. I Miljøverndepartementets veiled til kommuneplanprosessen heter det at «*en god samfunnsdel defineres ikke nødvendigvis av sitt omfang, men i hvilken grad det er et fokusert og handlingsrettet dokument som peker ut noen prioriterte satsingsområder.*»¹⁹

4.1.4 Arealstrategi

Arealstrategien skal angi hovedprinsipper for kommunens langsiktige arealbruk og gi føringer for kommuneplanens arealdel. Arealstrategien er med andre ord ment å være bindeleddet mellom samfunnsdelen og arealdelen i kommuneplanen og blir dermed et viktig grunnlag for arbeidet med kommuneplanens arealdel. Kort sagt er den et planinstrument som skal sikre sammenheng mellom overordnede samfunns mål og arealdisponeringer i kommunen.

Det er ikke et lovfestet krav om arealstrategi, men departementet anbefaler at kommunene lager og fastsetter en langsiktig og overordnet arealstrategi i samfunnsdelen²⁰. Fordeler med en arealstrategi kan være:

- Forutsigbarhet for eksterne aktører
- Tidlig politisk dialog og forankring
- Mulighet for medvirkning på strategisk nivå

¹⁷ Aarsæther N. (2018). Plan- og bygningsloven 2008 – «I et nøtteskall». I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

¹⁸ Ringholmen T. og Hofstad H. (2018) Strategisk vending i planleggingen Kap. 7 s. 116. I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

¹⁹ Regjeringen Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen

²⁰ [KMD Kommuneplanens arealdel - Veileder.](#)

- Skaper sammenheng og helhet i planleggingen
- Løfte blikket og se om utviklingen går i ønsket retning ²¹

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023, kom det et tydelig signal om at en arealstrategi skal inngå i kommuneplanens samfunnsdel, og planlovutvalget (NOU 2001: 7; NOU 2003: 14) foreslo arealstrategi som et virkemiddel for å sikre en bedre sammenheng mellom kommuneplanens overordnede samfunns mål, fastlagt i kommuneplanens samfunnsdel. Dette ble allerede før ny Plan- og bygningslov ble vedtatt, pekt på i Riksrevisjonens undersøkelse av plansystemet sett fra et bærekraftperspektiv (Riksrevisjonen, 2007). Planlovutvalget foreslo at en arealstrategi skulle inngå i kommuneplanens samfunnsdel: «*Samfunnsdelen skal også gi grunnlag for prioriteringer i arealdelen, for eksempel knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service og så videre*» (Planlovutvalget 2003: 295).

I utgangspunktet var arealstrategien tenkt som en del av kommuneplanens samfunnsdel, i praksis ved at kommunen etter gjennomgangen av prioriterte satsinger, følger opp med å tydeliggjøre arealpolitiske prinsipper og arealpolitiske føringer som kommer frem av de prioriterte satsingene i samfunnsdelen. Arealstrategi kan være et dokument utarbeidet og vedtatt uavhengig av plansystemet, som ledd i en kommunes overordnede strategiarbeid knyttet til næringsutvikling, stedsutvikling osv. Formålet med arealstrategien er å overføre samfunnsdelens vurderinger til kommunens langsiktige arealplanlegging. Det å plassere arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel kan være en god løsning for å gjøre arealpolitikken til kommunen tydeligere for alle²²

Tidligere forskning viser at flere byer og områder med utbyggingspress allerede før signalet om at arealstrategi skal inngå i kommuneplanens samfunnsdel, hadde tatt i bruk arealstrategi som planleggingsverktøy²³. Gjennom forskningsprosjektet Evaplan konkluderes det imidlertid med at det er et stort spenn i form og detaljeringsgrad i dagens arealstrategier²⁴. I denne rapportens overordnede kartlegging er det undersøkt hvorvidt kommunene har arealstrategi i samfunnsdelen. Slik vi skal se i neste kapittelet (kap. 5) er det ikke alle mellomstore kommuner som har det, eller som benytter begrepet «arealstrategi» i samfunnsdelen.

4.1.5 Arealdel

Kommuneplanens arealdel er kommunens overordnede plan for disponering av arealene i kommunen. Den skal tilrettelegge for en arealutvikling som bidrar til å oppfylle de målene som er skissert i kommuneplanens samfunnsdel. Det er kommuneplanens arealdel som fastsetter arealbruken med juridisk bindende virkning. Arealdelen skal bestå av et plankart, bestemmelser og en planbeskrivelse for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i hele kommunen. Etter forskrift om konsekvensutredning skal arealplanen alltid også ha konsekvensutredninger i forhold til miljø og samfunn for alle nye eller vesentlig endrede utbyggingsformål²⁵. Kommuneplanens arealdel er rettslig

²¹ KS Notat 3/2015

²² [KMD Kommuneplanens arealdel - Veileder](#)

²³ NORCE (2021) Arealstrategi i småkommuner Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel?

²⁴ Ibid

²⁵ Dersom det ikke er tatt inn nye utbyggingsområder eller gjort vesentlige endringer i omfanget som tillates innenfor et arealformål, er det ikke krav om konsekvensutredning.

bindende for alt arbeid og tiltak som omfattes av loven²⁶. Dette er regulert i plan- og bygningslovens (pbl.) kapittel 11.

Et viktig prinsipp i ny plan- og bygningslov er at det skal være sterkere kobling mellom samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal gi føringer for kommuneplanens arealdel, for eksempel folketallsutvikling og utbyggingsmønster. Arealdelen skal være et kartmessig bilde av prioriteringer og satsinger i samfunnsdelen, samtidig som kommunens arealressurser og infrastruktur påvirker utviklingsmulighetene

4.1.6 Handlingsdel og økonomiplan

Et sentralt element i samfunnsdelen er handlingsdelen, jf. Pbl. §§ 11-1 og 11-3. Som nevnt ovenfor skal kommuneplanen ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal fungere som et styringsinstrument for kommunens løpende virksomhet gjennom konkrete tiltak for etatene. Handlingsdelen skal konkretisere planen og gi grunnlag for kommunens prioriteringer, planlegging og samarbeidsoppgaver, innenfor de gitte økonomiske rammer. Tiltakene i handlingsdelen følges opp gjennom midler i økonomiplanen, og økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen²⁷. Den skal revideres årlig for å fange opp nye eller endrede behov og forutsetninger.

Kommuneplanens handlingsdel er nærmere beskrevet i Miljøverndepartementets veileder.²⁸ Veilederen peker blant annet på at kommunene må utvikle mål- og styringssystemer som er tilpasset egen kommune. Det poengteres at det til grunn for systemet bør ligge en klar sammenheng mellom kommuneplan, handlingsdel, økonomiplan og virksomhetsplan. Det fremkommer også av veilederen at handlingsdelen med fordel bør ha samme struktur som samfunnsplanen, og at oppfølgingen bør integreres i budsjett og økonomiplan.

Det poengteres i KS-notatet om kommunens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy at flere, særlig bykommuner, har arbeidet for å få til en bedre kobling mellom planene. Dette har derimot opplevdes utfordrende for flere kommuner, og sammenhengen mellom samfunnsdelen, handlingsdelen og økonomiplanen har i mange kommuner fremstått uklar. Det påpekes for eksempel at økonomiplanen ofte har egne definerte målformuleringer, som avviker fra målene i samfunnsdelen²⁹.

Program for storbyrettet forskning «Storbyenes samfunnsplanlegging», peker på at dersom samfunnsdelen skal kunne kobles til økonomiplanen, må den i større grad fungere som et reelt styringsverktøy, som inneholder tydelige satsninger.³⁰ Det poengteres gjennom et KS/KMD-notat at hovedtyngden av den kommunale planleggingen skjer utenfor plan- og bygningsloven, gjennom tema- og sektorplanlegging, og at det er denne planleggingen som i hovedsak leverer tiltak og handlinger for

²⁶ <https://www.ringerike.kommune.no/innhold/miljo-og-areal/arealplaner/kommuneplan/#heading-h2-3>

²⁷ Kommuneloven § 14-4, 5.ledd fastslår at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd

²⁸ Asplan Viak, 2018. Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem.

²⁹ Asplan Viak, 2018. Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem.

³⁰ KS, 2018. Storbyenes samfunnsplanlegging.

endelig prioritering i økonomiplan og budsjett. Handlingsplanen kritiseres for å ikke i tilstrekkelig grad ta høyde for dette.³¹

³¹ KS, 2018. Storbyenes samfunnsplanlegging

5. Kartlegging av planstatus i mellomstore kommuner

I denne delen gis en samlet overordnet oversikt over situasjonen i de mellomstore kommunene når det gjelder planstatus og hvordan arbeidet med samfunnsdelen legges opp. Kartleggingen gir et overblikk over kommunene og deres status med kommuneplanens samfunnsdel. Vi har kartlagt flere dimensjoner ved de 86 utvalgte kommunene. Primært har vi tatt sikte på å belyse hvordan arbeidet med samfunnsdelen legges opp, herunder forholdet mellom tidsbruk i planarbeidet og muligheten for å bruke samfunnsdelen som strategisk styringsverktøy. I den sammenheng er det innhentet informasjon om når samfunnsdelen er vedtatt (år), når planstrategien er vedtatt (år), når arealdelen er vedtatt (år), hvorvidt kommunene har vedtatt handlingsdel til kommuneplan, hvorvidt økonomiplan inngår i kommuneplanens handlingsdel og om kommunene har arealstrategi i sin samfunnsdel. I tillegg har vi innhentet informasjon om medvirkning, samt sett på hvordan brukergrupper omtales. Dette er primært hentet fra kommunenes samfunnsdel og planprogram.

For å kunne si noe om tidsbruken fra oppstart til vedtatt samfunnsdel, er det hentet relevant informasjon fra kommunenes planprogram. Vi har tatt utgangspunkt i at oppstart med samfunnsdelen er ved kunngjøring om oppstart av kommuneplanens samfunnsdel, selv om arbeidet med samfunnsdel kan ha startet i administrasjonen før dette. Hvorvidt planarbeidet har startet i administrasjonen før det kunngjøres offentlig, finnes lite data om, men den offentlige informasjonen knyttet til kunngjøring om oppstart av kommuneplanens samfunnsdel er vanligvis å finne i planprogrammets fremdriftsplan. For å kunne fastslå hvorvidt kommunene har lagt arealstrategi til samfunnsdelen, kreves en mer kritisk og nøye gjennomlesing av samfunnsdelen. Samtlige kommuners samfunnsdel og planstrategi gjennomgått.

5.1 Når er planstrategi vedtatt i mellomstore kommuner?

Formålet med planstrategien er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen. Planstrategien er et hjelpemiddel for det nye kommunestyret til å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov. Planstrategi som det første steget i en planprosess, er et klarsignal på at en kommune er i gang med en ny planprosess. Det følger av tidligere forskning at det både på administrativt og politisk nivå er bred enighet om at planer må være oppdaterte for å fungere optimalt, og at det i det henseende er hensiktsmessig å vedta planstrategi allerede innen ett år etter valget.³²

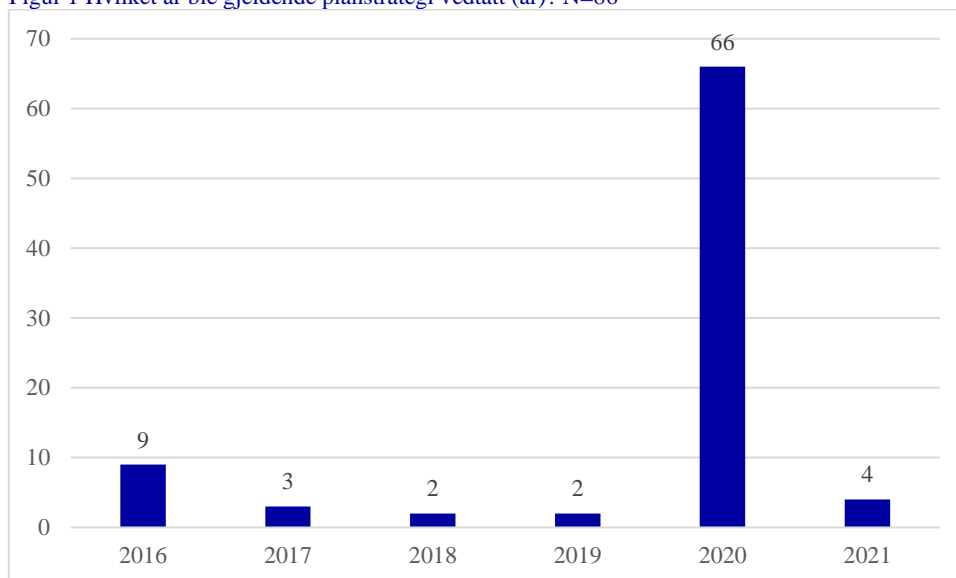
Fra kartleggingen av de 86 utvalgte kommunene fant vi at 66 kommuner har planstrategi vedtatt i 2020. Det er også noen få som har planstrategi vedtatt i 2016. Som nevnt skal kommunestyret minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Figur 1 viser at de fleste vedtar planstrategi i tråd med denne fristen. Det fremkommer tydelig av figuren at de aller fleste kommunene i denne gruppen vedtar planstrategien i 2020, året etter kommunevalg.

Slik vi ser i figuren har langt de fleste mellomstore kommunene vedtatt planstrategien innenfor tidskravet, men det finnes også eksempler på kommuner som ikke har gjort det. Blant casekommunene

³² KS-sluttrapport: *Storbyenes samfunnsplanlegging* sluttrapport

er Alta den eneste kommunen som ikke har vedtatt planstrategien i 2020, hvor gjeldene planstrategi er vedtatt i 2016. Av informantene begrunnes dette i et rent pragmatisk hensyn. Kommunen har vært opptatt i en prosess med å vedta ny arealdel, og dette beskrives som et omfattende arbeid som har gjort at andre planleggingsoppgaver har måtte vike i tid.

Figur 1 Hvilket år ble gjeldende planstrategi vedtatt (år)? N=86



Kilde: KOSTRA/Oxford Research

5.2 Opplegget for medvirkning

Kravet til medvirkning og deltakelse ble tydeliggjort under revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008. Som del av en større trend, har det vært stor oppmerksomhet det siste tiåret rundt behovet for mer deltakelse og diskusjon rundt kommunal planlegging. Parallelt med dette har det vokst fram et bredt repertoar av ulike medvirkningsmetoder og -teknikker, og graden av nyskaping og innovasjon har vært stor. Ikke minst har mange vært opptatt av å nå grupper av befolkningen som vanligvis ikke er engasjert i slike planprosesser.

Det er gitt nærmere bestemmelser om utarbeidelse av kommuneplanene i pbl. §§ 11-12 til 11-17. Bestemmelsene må ses i sammenheng med de generelle utredningskravene i kapittel 4 og medvirkningsbestemmelsene i kapittel 5. Samlet sett skal disse sikre stor åpenhet og medvirkning i planprosessene. Planleggingen skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning av alle berørte interesser og myndigheter, jf. pbl. § 1. Det heter for eksempel at enhver som fremmer planforslag, har plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning i planprosessen jf. pbl. § 5-1. Det fremkommer også av § 4-1 at det i arbeidet med planprogrammet skal beskrives et nærmere opplegg for medvirkning. I lovens forarbeider heter det at medvirkning vil være fornuftig dersom kommunen skal foreta vanskelige og strategiske valg som innbyggerne har engasjert seg sterkt i.

Kommuneplanens samfunnsdel, med målsetninger om hvordan kommunen og lokalsamfunnet skal utvikles, bør i utgangspunktet være særlig godt egnet til å involvere og engasjere flere. Likevel er det

på tross av et fokus på deltakelse og medvirkning, mange kommuner som strever med å få dette til på en tilfredsstillende måte.³³

Dersom samfunnsdelen skal uttrykke de folkevalgtes problemforståelse og løsningsforslag, og dersom det skal være nok tid til å realisere forslagene, må samfunnsdelen vedtas tidlig i kommunestyrets funksjonsperiode. Dette er i praksis ofte vanskelig. På tross av forenklinger med samfunnsplanen de senere år, stilles det flere krav til utformingen av planen. Blant annet må utformingen av planen foregå i nær dialog med samfunnet for øvrig, slik at aktører og interessenter sikres mulighet for medvirkning og innflytelse. Slik kan det oppstå spenning mellom ønsket om en raskt vedtatt samfunnsdel, og en inkluderende prosess som sikrer omfattende innbyggermedvirkning.

Vi har gjennom søk i planprogrammer til de 86 kommunene, undersøkt hvilke brukergrupper som nevnes i forbindelse med medvirkningen og hvordan medvirkning blir adressert. Kartleggingen finner at det er stor variasjon blant kommunene når det gjelder hvordan og hvor mye fokus som vies til medvirkning i planprogrammet. Enkelte kommuner beskriver et forholdsvis omfattende opplegg for medvirkning, mens andre kommuner har tilsynelatende lite beskrivelser av medvirkning i sitt planarbeid. Eksempelvis har Ringerike kommune et bredt opplegg for medvirkning, og det er utarbeidet en egen medvirkningsrapport som omhandler medvirkning til kommuneplanens samfunnsdel. Det er blant annet utarbeidet en medvirkningsportal som har bidratt til å muliggjøre at innbyggerne får mulighet til å delta på medvirkningsaktiviteter. Særlig fokus er det på de aldersgrupper som normalt ikke deltar på tradisjonelle medvirkningsaktiviteter.

Likeledes har Kongsberg kommune i planarbeidet hatt en omfattende deltakelse fra private forslagstillere og eiendomsutviklere. Høringsperioden har vært gjennomført med utbyggermøter, møter med de regionale samarbeidspartnere og med enkeltpersoner. Det har til sammen vært avholdt cirka 40 møter i tidlig fase av arbeidet, med den hensikt å få innspill, drøfte ulike forslag og skape dialog rundt kommunens målsettinger og prioriteringer. Det er i tillegg gjennomført en rekke delutredninger, prosjekter og kartlegginger i arbeidet. Mest omfattende var *Byutviklingsprosjektet* hvor kommunestyret vedtok en egen budsjettpost, med tilhørende mandat og opplegg for gjennomføring. I Byutviklingsprosjektet ble det engasjert en ekstern prosjektleder som ledet arbeidet med bidrag fra Arkitekthøyskolen og om lag 90 involverte studenter i ulike delutredninger, parallelt med to innleide selskaper innenfor arkitektur/byutvikling som alle så på videre utvikling av Kongsberg by, med ulike delprosjekter. I dette lå også en intensiv medvirkning og deltagelse fra innbyggerne i kommunen.

I motsetning til de nevnte kommunene har Gjøvik kommune så vidt nevnt medvirkning i sitt planprogram. Det er ikke lagt frem opplegg for medvirkning, foruten at kommunen i planprogrammet nevner medvirkning i et generelt, men lite informativt avsnitt, der det eneste som fremkommer av avsnittet er at kommunen skal vektlegge medvirkning og at berørte skal sikres god dialog og reell mulighet til medvirkning. Det er heller ikke lagt frem noe opplegg for medvirkning i Østre Toten sitt planprogram til gjeldende samfunnsdel. Snarere nevnes det ikke noe om medvirkning eller hvordan kommunen ønsker å arbeide for å kunne innfri kravet om medvirkning. Imidlertid er det i forslag til planprogram for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Østre Toten beskrevet opplegg for medvirkning, og det pekes på konkrete tiltak for hvordan kommunen skal sikre medvirkning i planarbeidet.

³³ Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. 2012.

Det kan knyttes noen poenger til kommunenes varierende fokus på medvirkning. Medvirkning er et komplisert og omfattende tema og det er vanskelig å finne fellesnevner for disse kommunene. Slik vi ser det henger det muligens sammen med at selv om det legges økt vekt på medvirkning, så er det i liten grad detaljert hvor omfattende medvirkning rent lovmessig skal være. Da kan det for kommunene bli et rent ressursmessig spørsmål om hvor omfangsrik medvirkning det skal legges opp til. I noen kommuner er det kanskje ikke ressurser til mer enn en høring. Likevel fremkommer det tydelig fra vår kartlegging at både Ringerike og Kongsberg tenker annerledes enn bare å arrangere tradisjonelle folkemøter. Med det tilrettelegges det for større grad av innbyggerinvolvering, og det tas i bruk et knippe enkelttiltak rettet mot mer bestemte målgrupper, i stedet for å bruke ett bredt tiltak som gjelder for alle. Til forskjell fra Gjøvik og Østre Toten fremstår opplegget for medvirkning i Ringerike og Kongsberg som mer systematisk tilrettelagt for innbyggerinvolvering i regi av kommunen.

5.3 Når er kommuneplanens samfunnsdel vedtatt i mellomstore kommuner?

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, og fungerer på den måten som et overordnet styringsdokument for kommunene. Det kan hevdes at dersom samfunnsdelen skal få en funksjon som et uttrykk for politikernes oppfatninger og forslag til løsninger, bør samfunnsdelen vedtas tidlig i en kommunestyreperiode. I et samfunn preget av raske endringer er det også vesentlig at samfunnsdelen ikke er for gammel, men vedtatt på et tidspunkt som gjør at den reflekterer dagens situasjon.

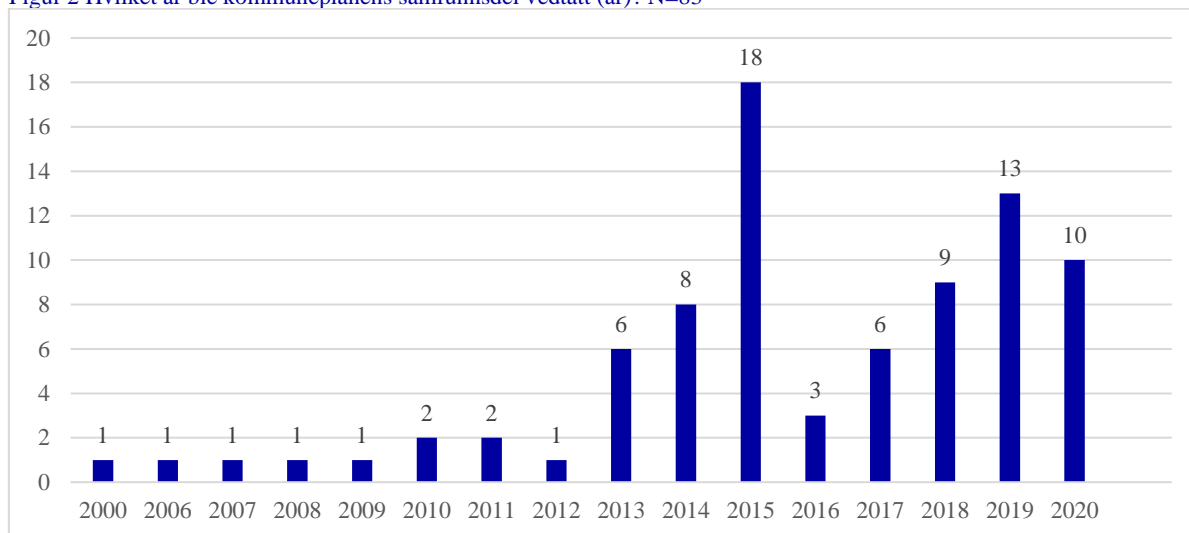
En god del av de mellomstore kommunene har vedtatt samfunnsdel i 2015, det gjelder 18 kommuner. Mange kommuner har også vedtatt samfunnsdel i 2019, noe som gjelder for 13 kommuner. Det er forholdsvis flere kommuner med nyere samfunnsdeler, og om lag halvparten (43) kommuner har vedtatt samfunnsdelen etter 2015. Figur 2 samsvarer med konklusjonen i Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* om at flertallet av kommunene nå har relativt nye kommuneplaner.

10 kommuner har vedtatt samfunnsdel i 2012 eller tidligere. Gamle planer er da fremdeles en mulig utfordring, og det er bred enighet om at det er vanskelig, og kanskje også demokratisk problematisk, å bruke kommuneplanens samfunnsdel dersom planen er for gammel.³⁴ Årsakene til dette kan være sammensatte, og det følger av Miljøverndepartementets veileder til kommuneplanprosessen at det både kan ha sammenheng med i hvilken grad det er utviklet administrative systemer for oppfølging av samfunnsdelen og om samfunnsdelens satsingsområder er relevante for innbyggerne og kommunestyret. Det kan også knyttes til kommunenes ulike plantradisjoner og til endringer i utfordringsbildet som kommunene står overfor.³⁵

³⁴ Plan- og byggelovgivningen – mellom demokrati og effektivitet. Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie. 2012

³⁵ Miljøverndepartementets veileder: Kommunalprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen 06/2012

Figur 2 Hvilket år ble kommuneplanens samfunnsdel vedtatt (år)? N=83



Kilde: KOSTRA/Oxford Research

Enkelte kommuner i utvalget inngår ikke i figuren over. Årsaken er at det ikke er oppgitt i KOSTRA når kommunen har vedtatt samfunnsdelen. En av disse kommunene er Sunnfjord, som ble etablert i 2020 som en sammenslåing av kommunene Førde, Gaular, Naustdal og Jølster. Kommunen oppgir på sine nettsider at de startet arbeidet med samfunnsdelen i 2020, og at denne skulle vedtas høsten samme året. Per tid er samfunnsdelen imidlertid ikke vedtatt, men sendt på høring frem til midten av november 2021. En annen kommune som mangler i oversikten er Ørland, som også er en ny kommune etter kommunesammenslåing i 2020 (mellom Bjugn og Ørland). Ifølge planprogrammet skal samfunnsdelen vedtas sommeren 2022. For ordens skyld er det også andre kommuner som er slått sammen i 2020, men som per i dag ikke har vedtatt samfunnsdel for den nye kommunen – året som er oppgitt i KOSTRA for vedtak av gjeldene samfunnsdel er da fra en av de tidligere kommunene som har inngått i sammenslåingen.

5.3.1 Forskjeller innad i gruppen

Gruppen av kommuner har det til felles at de har mellom 10 000 og 40 000 innbyggere. Utover dette viktige fellestrekket, kan kommunene være nokså ulike på andre typer av variabler. I gruppen er for eksempel Sør-Varanger med 10 104 innbyggere, en svak befolkningsnedgang de siste fem årene og omkringliggende kommuner med svært få innbyggere. I den andre enden av skalaen finner vi Øygarden med over 38 000 innbyggere, med nærhet til Bergen og en jevn befolkningsvekst. I midtsjiktet finner vi kommuner slik som Rælingen og Sola som er del av storbyregioner og som opplever befolkningsvekst og arealpress. Disse få eksemplene viser at det er et visst spenn også innad i utvalget, og at kommunene dermed kan tenkes å stå ovenfor nokså ulike utfordringsbilder. Vi har derfor gjennomført noen enkle krysstabellanalyser for å undersøke om det er sammenheng mellom hvor lenge det er siden samfunnsdelen er vedtatt og kommunens sentralitet og befolkningsstørrelse (to variabler som for øvrig gjerne henger tett sammen).

Sentralitetsindeksen er et mål på kommunens sentralitet, hvorav klasse 1 er mest sentralt og klasse 6 er minst sentralt. 78 prosent av kommunene i dette utvalget befinner seg i sentralitetsklasse 3 og 4³⁶. Når vi ser på tidspunkt for når samfunnsdelen er vedtatt og sentralitetsindeksen, synes det ikke å være systematiske forskjeller mellom kommunene.³⁷ Av de 23 kommunene som har vedtatt samfunnsdelen i 2019 eller 2020, det vil si nylig vedtatt samfunnsdel, er 15 av disse i sentralitetsklasse 3 og 4, men det er også langt flest av disse kommunene i utvalget.

Av de åtte kommunene som befinner seg i sentralitetsklasse 1 og 2, som utgjør en liten andel av utvalget, er det spredt jevnt med samfunnsdel vedtatt i alle årene fra 2008 til og med 2018. Det vil si at det er ingen systematikk å spore.

Når det gjelder befolkningsstørrelse og hvorvidt kommunen har ny eller gammel samfunnsdel er det også her i liten grad et tydelig mønster. Det kan imidlertid nevnes at av de 14 kommunene som har vedtatt samfunnsdelen før 2015, har 12 av disse under 25 000 innbyggere. Merk da at nær 80 prosent av kommunene i gruppen mellomstore kommuner har under 25 000 innbyggere.

Kommunene som her er definert som mellomstore fremstår i sum som relativt homogene, i betydningen at det er lite systematisk sammenheng mellom tidspunkt for når samfunnsdel (og arealdel) er vedtatt og kommunens størrelse og sentralitet.

En kan imidlertid trekke ut enkeltobservasjoner som er interessant nok i seg selv. For eksempel må nevnte Rælingen, som er eneste kommune som befinner seg i sentralitetsklasse 1, sies å ha en relativt gammel kommuneplan hvor samfunnsdelen er vedtatt i 2010, mens arealdelen er fra 2013. Kommunen er imidlertid i en pågående prosess med å vedta ny samfunnsdel som skal gjelde fra 2022, som per tid ikke er vedtatt³⁸. Det er også verdt å trekke frem at flere av kommunene som er resultat av sammenslåing ikke har vedtatt samfunnsdel for den nye kommunen ennå. Disse er naturligvis i gang med arbeidet, hvorav flere samfunnsdeler nå er på høring. Eksempler er Sunnfjord, Ørland, Lyngdal og Øygarden kommuner. Et siste poeng som kan være av interesse er at ingen av de fem største kommunene i utvalget har en samfunnsdel som er vedtatt etter 2015, slik det fremgår i tabellen under:

Tabell 1 Et utvalg av vedtatte samfunnsdeler

Kommune	Befolkning	Sentralitetsklasse	Samfunnsdel vedtatt? år)
Molde	31846	04	2013
Ringsaker	34828	03	2006
Porsgrunn	36448	03	2013
Haugesund	37271	03	2015
Øygarden	38612	04	2014
<i>Kilde: KOSTRA</i>			

³⁶ En kommune befinner seg i klasse 1, 8 prosent i klasse 2, 40 prosent i klasse 3, 38 prosent i klasse 4, og 12 prosent i klasse 5. Ingen i klasse 6

³⁷ Sentralitetsindeksen beregnes blant annet ut fra populasjonens avstand til ulike servicefunksjoner, avstand til arbeidsplasser, befolkningskoordinater etc. se https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/413602?_ts=17085d29f50

³⁸ <https://www.raelingen.kommune.no/kommuneplanen-2022-33-samfunnsdelen-offentlig-ettersyn.559954.no.html>

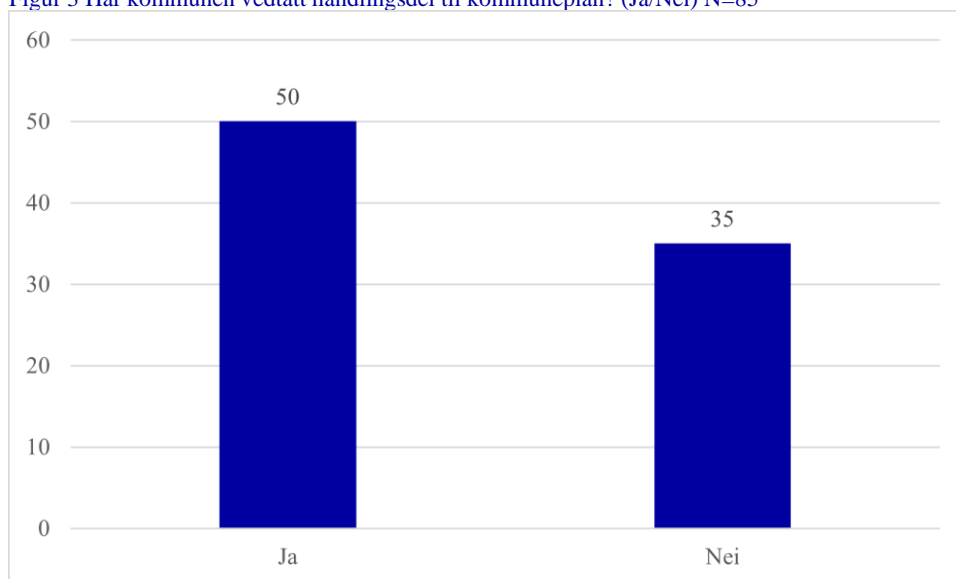
5.3.2 Antall måneder fra oppstart til vedtatt samfunnsdel

Et flertall av kommunene hadde et tilgjengelig planprogram. Likevel hadde de færreste kommunene et planprogram der fremdriftsplan, herunder kunngjøring om oppstart og vedtatt samfunnsdel, var godt kommunisert. Av de planprogrammene der dette var tydelig og informativt kommunisert, var det jevnt over et tidsrom på rundt 12 måneder fra oppstart til vedtatt samfunnsdel, tatt i betraktning at noen kommuner brukte litt lengre eller kortere tid fra oppstart til planlagt vedtatt samfunnsdel.

5.4 Har kommunen vedtatt handlingsdel til kommuneplan?

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha en kommuneplan med handlingsdel koblet til økonomiplan. Det er likevel variasjoner knyttet til det lovpålagte kravet til kommuneplanens handlingsdel. Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan er ulikt utviklet, og ikke alle kommunene har handlingsdel til kommuneplan. Kartleggingen finner at 50 kommuner har vedtatt handlingsdel til kommuneplan, og 35 kommuner har ikke vedtatt handlingsdel til kommuneplan.

Figur 3 Har kommunen vedtatt handlingsdel til kommuneplan? (Ja/Nei) N=85



Kilde: KOSTRA

5.5 Inngår økonomiplan i handlingsdel til kommuneplan?

Handlingsdelen fungerer som et verktøy for å sikre gjennomføring av kommuneplanens samfunnsdel, og den skal konkretisere handlingsmål og tiltak knyttet til samfunnsdelens visjoner, strategier og mål. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer følges opp. Hensikten med å koble samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging er å sikre at kommuneplanleggingen skjer innenfor de økonomiske rammer kommunen har tilgjengelig. I tillegg er koblingen viktig for å sikre at kommunens ressurser fordeles best mulig mellom drift og utvikling.³⁹

³⁹ Veiledningsnotat: *Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan*. Statsforvalteren

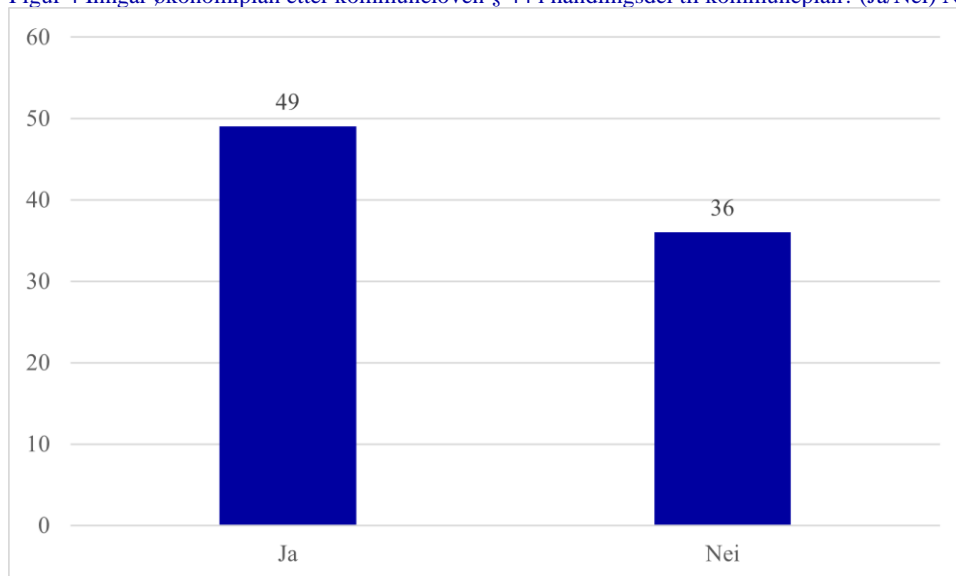
Økonomiplanen kan inngå i, eller utgjøre handlingsdelen. Dette følger av plan- og bygningsloven, og ble gjeldende fra og med 2020. Når handlingsdelen og økonomiplanen integreres og utarbeides i et og samme dokument, forutsetter det at kravene i både plan- og bygningsloven og kommuneloven etterleves. Kravene til handlingsdel og økonomiplan må følges fullt ut, uansett om økonomiplanen inngår i, eller utgjør handlingsdelen. I veiledningsnotatet for en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan, peker imidlertid Statsforvalteren i Troms og Finnmark på at det ikke er noen praktisk forskjell med alternativene «inngå i» eller «utgjøre», og mener at det er likegyldig hvilket dokument som inngår i/utgjør det andre.⁴⁰

Kartleggingen finner at det totalt er noen flere kommuner som har integrert økonomiplanen i handlingsdelen. Henholdsvis har 49 kommuner integrert økonomiplanen i handlingsdelen, og 36 kommuner har ikke integrert økonomiplanen i handlingsdelen. Flertallet av kommunene synes å utvikle koblingen mellom samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan. Koblingen mellom samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan har betydning for hvordan samfunnsdelen bygges opp (innhold), og at den sikres løpende revisjon.

Det er imidlertid påpekt i KS sin sluttrapport at det for enkelte kommuner kan være krevende å knytte handlingsdelen med økonomiplan til samfunnsdelen. Dersom samfunnsdelen skal levere satsingsområder og mål til økonomiplanen, fremholdes at den må være forankret i det sittende bystyret og vedtas tidlig i valgperioden. I byene har koblingen kommet til uttrykk som en overordnet kobling gjennom at samfunnsdelens satsningsområder og mål synliggjøres i økonomiplanen⁴¹.

Utenom Vefsn kommune som har vedtatt handlingsdel til kommuneplan, men der økonomiplan ikke inngår i handlingsdel til kommuneplan, har de kommunene som har vedtatt handlingsdel til kommuneplan, også integrert økonomiplan i handlingsdel til kommuneplan. Økonomiplanen ligger som et eget dokument, sammen med budsjettet, og økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventinger om utviklingen i inntekter og utgifter.

Figur 4 Inngår økonomiplan etter kommuneloven § 44 i handlingsdel til kommuneplan? (Ja/Nei) N=85



⁴⁰ Veiledningsnotat: *Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan*. Statsforvalteren

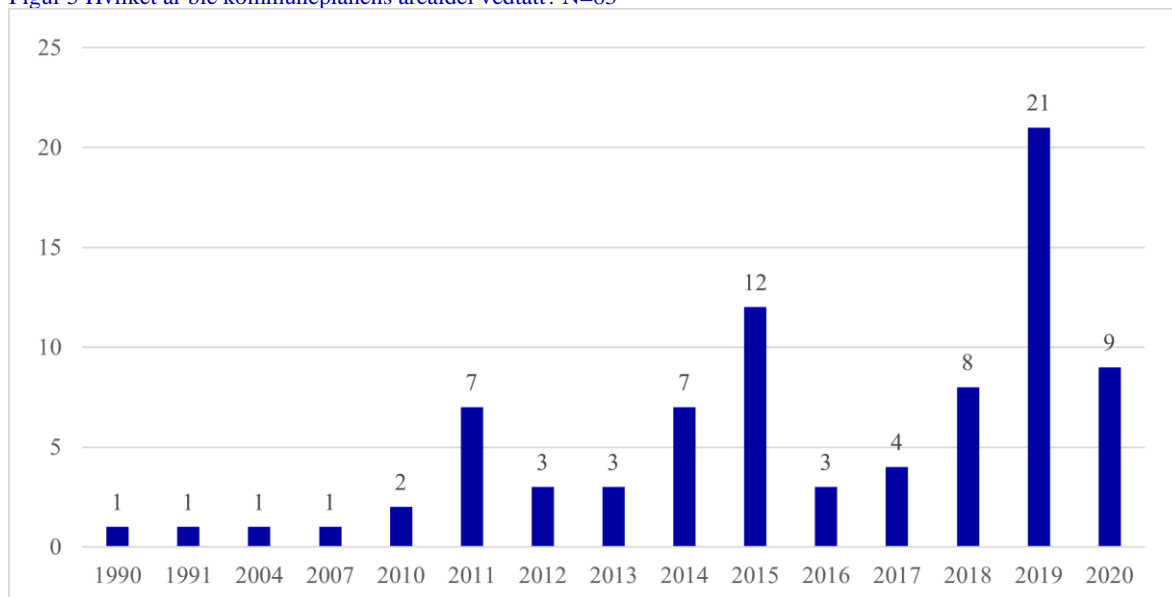
⁴¹ KS: *Storbyenes samfunnsplanlegging – sluttrapport 08/2018*

5.6 Arealdel

Kommuneplanens arealdel er en vesentlig del av kommunens langsiktige plangrunnlag og viser sammenhengen mellom samfunnsutviklingen, behov for vern og utbygging, og framtidig arealbruk. Arbeidet med arealdelen skal ta utgangspunkt i planstrategien, og skal henge sammen med det plangrunnlaget kommunen har fra før. Videre skal arealdelen bygge på samfunnsdelen og følge opp mål og strategier som er vedtatt der. Denne koblingen er viktig for å sikre at den langsiktige arealpolitikken ses i sammenheng med utviklingen på andre samfunnsområder⁴².

Det er 21 kommuner som har vedtatt arealdel i 2019, som dermed er det året med høyest andel av vedtatte arealplaner. Noen få, 4 kommuner, har arealdeler som er vedtatt i tidsrommet 1990 til og med 2007. Det er til sammen noe over halyparten (45 kommuner) som har vedtatt arealdel etter 2015, det betyr at det er mange kommuner som må sies å ha en relativt ny arealdel. Selv om mange av arealdelene er vedtatt i nyere tid, er det også flere kommuner som har vedtatt arealdel i årene 2011, 2014 og 2015. Revisjon av arealdel har lengre prosessetid, og arealdelen er ikke på samme måte kapabel til å levere en effektivitet som det må stilles til samfunnsdelen for å levere samfunns mål til økonomiplanen. Tidligere forskning viser at en løsning på dette har vært å utvikle arealstrategier, med den hensikt å gi samfunnsmessige føringer for arealplanleggingen.⁴³

Figur 5 Hvilket år ble kommuneplanens arealdel vedtatt? N=83



Kilde: KOSTRA

Noen kommuner har gammel arealdel. Felles for disse er at de befinner seg i sentralitetsklasse fire og fem. Slik det fremgår i tabellen under. Videre er det ikke mange kommuner i utvalget som befinner seg i sentralitetsklasse 1 og 2, men av de ni som gjør det, har seks en arealdel som er fra 2018 eller nyere.

⁴² [KMD Kommuneplanens arealdel - Veileder](#)

⁴³ KS: Storbyenes samfunnsplanlegging – sluttrapport 08/2018

Tabell 2 Kommuner med eldre arealdel

Kommune	Befolkning	Sentralitetsklasse	Arealdel vedtatt? (år)
Volda	10616	04	1990
Ørsta	10795	04	1991
Vefsn	13275	04	2004
Ullensvang	11002	05	2007
Hammerfest	11363	04	2010
Namsos	15104	04	2010

Kilde: KOSTRA

Felles prosess for samfunns- og arealdel

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til kommuneplanens arealdel, fremgår det at det ved full revisjon av både samfunnsdel og arealdel vil det være hensiktsmessig å gjennomføre revisjon som en samlet prosess.⁴⁴ Gjennom kartleggingen fremstår det som at revisjon av samfunnsdel og arealdel normalt har blitt gjennomført som to separate prosesser.

I kommuner hvor samfunnsdel og arealdel er vedtatt i ulike år, forutsetter vi at det ikke har vært ført som en felles prosess, men der hvor disse er vedtatt samme år kan det tenkes ha vært en samlet kommuneplanprosess for samfunns- og arealdel. I 19 av de 86 kommunene er samfunnsdelen og arealdelen vedtatt det samme året, i disse kommunen har vi nærmere undersøkt hvorvidt utarbeidelse av samfunnsdel og arealdel har vært en felles prosess. Dette er imidlertid ikke alltid like enkelt å lese ut fra hverken planprogram eller samfunnsdel, men det ser ut til at det har vært gjennomført som en felles prosess i 11 kommuner.

I de 19 kommunene hvor samfunns- og arealdel er vedtatt i samme år, er det eksempler på at det er etablert et felles planprogram for revisjon av samfunnsdelen og arealdel, men hvor vedtakstidspunkt i henhold til fremdriftsplanen er ulikt. Videre er det eksempler på felles planprogram, men hvor medvirkningen er planlagt på ulike tidspunkt, slik at det dermed ikke har vært lagt opp til en felles prosess for medvirkning. Det finnes også eksempler på kommuner som nylig (2020 og 2021) har vedtatt et felles planprogram for samfunns- og arealdel.

Basert på vår lesing, i kombinasjon med at samfunns- og arealdel i hovedsak er vedtatt ulike år, kan vi konstatere at samfunns- og arealdel i de mellomstore kommunene i liten grad har vært gjennomført som en felles prosess.

5.7 Har mellomstore kommuner arealstrategi i samfunnsdelen?

For å fastslå hvorvidt kommunene hadde lagt arealstrategi til samfunnsdelen, krevdes en nøyere gjennomlesing av samfunnsdelen, og det var til tider krevende å finne dette. Samtlige kommuners samfunnsdel og planstrategi ble gjennomgått, og det var flere av kommunene som ikke hadde arealstrategi i samfunnsdelen. Mange av kommunene har i tillegg udaterte samfunnsdeler, samtidig som de står overfor utbyggingspress og private forslag om detaljreguleringer. I tillegg må dette

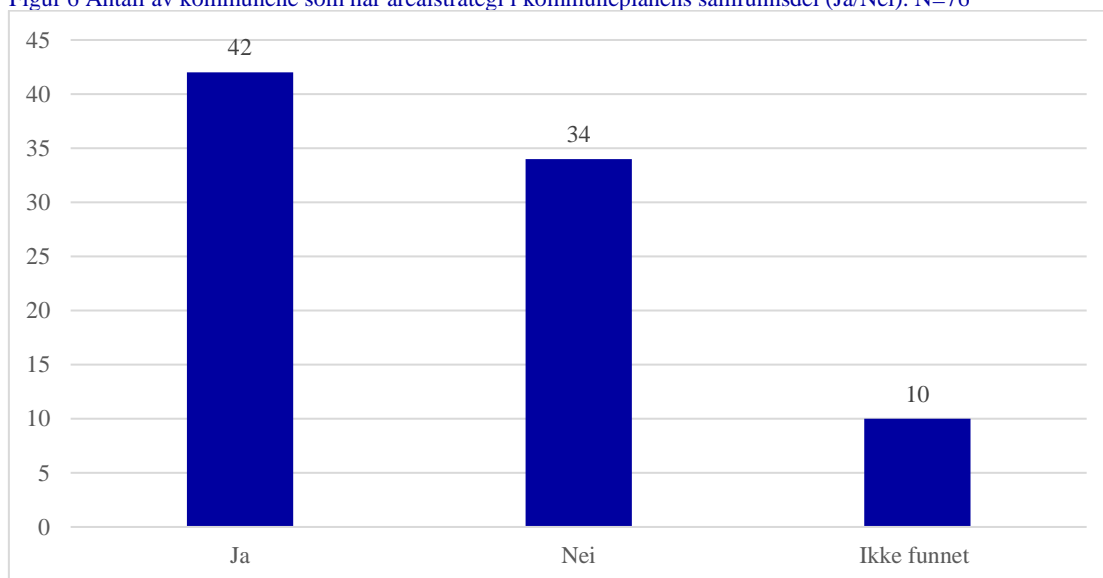
⁴⁴ [KMD Kommuneplanens arealdel - Veileder](#)

naturligvis ses i sammenheng med at arealstrategi ikke er lovpålagt, og det vil kunne være vanskelig for enkelte kommuner å prioritere arbeidet med å få det overordnede planverket oppdatert.

Det er imidlertid viktig å være bevisst at signalet om at kommunene bør ha en arealstrategi, som kom i 2019, i ulik grad har truffet den enkelte kommunes tidsskjema. Eksempelvis vil en kommune som i 2018 hadde ferdigstilt sin samfunnsdel, ha problemer med å etterleve forventingen om å ha en arealstrategi i samfunnsdelen. Snarere vil det i slike situasjoner være hensiktsmessig å tilføre arealdelens planbeskrivelse et mer strategisk innhold. Dette gir imidlertid en grunn til at det kan være flere av kommunene som ikke har arealstrategi i samfunnsdelen.

Gjennom kartleggingen kommer det frem at 42 av de 86 kommunene hadde arealstrategi som del av samfunnsdelen, mens 34 kommuner hadde strategiske arealbetraktninger spredt utover i samfunnsdelen, uten at begrepet «arealstrategi» var benyttet. Videre var det 10 kommuner som ikke hadde umiddelbare spor av arealstrategi eller arealstrategiske betraktninger i det hele tatt. Det er dermed en ganske stor andel av kommunene som ikke har formulert en egen arealstrategi som del av samfunnsdelen, samtidig gjøres det i enkelte av disse kommunene strategiske arealbetraktninger. Herunder har 4 kommuner innlemmet et avsnitt om arealpolitikk, 2 kommuner har innlemmet arealbruk, samfunnsutvikling og miljø, 1 kommune har innlemmet kommunal arealforvaltning og 1 kommune har innlemmet utviklingsstrategi som en del av samfunnsdelen.

Figur 6 Antall av kommunene som har arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel (Ja/Nei). N=76



5.8 Hvordan omtales brukergrupper?

Samtlige kommuner innlemmer flere brukergrupper i sin samfunnsdel. Tilnærmet alle undersøkte kommuner har eldre, unge og innvandrere som sentrale brukergrupper som trekkes frem i samfunnsdelen. Det legges vekt på både hvorfor de ulike brukergruppene er sentrale, og hvordan de vil tilrettelegge for akkurat disse brukergruppene. Brukergrupper som nevnes i tillegg til disse i noen av kommunene er blant annet rusmisbrukere, psykisk syke, foreldre og personer med funksjonsnedsettelse. Generelt kan det hevdes at det ikke finnes mange fellesnevnerne for de

mellomstore kommunene som inngikk i kartleggingen når det gjelder omtale av brukergrupper, foruten at de samme brukergruppene går igjen.

5.9 Få systematiske trekk

For å summere opp dette kartleggingskapittelet kort, kan vi overordnet si at det er få systematiske trekk som gjør seg gjeldene på tvers av mellomstore kommuner når det gjelder planstatus. Videre synes forskjeller mellom kommunen i liten grad å ha sammenheng med sentralitet og størrelsesforskjeller innad i kommunegruppen. Vi ser imidlertid at de fleste kommunene vedtar en planstrategi innen den lovpålagte tidsfristen. Videre kan det nevnes at flere av kommunene nå har relativt nye samfunnsdeler, noe som er i tråd med det som trekkes frem i *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Flere kommuner med eldre samfunnsdel, og kommuner som ble sammenslått i januar 2020, er enten i prosess, eller i ferd med å starte en prosess med å vedta ny samfunnsdel. Det gjelder for eksempel de sammenslåtte kommunene Sunnfjord, Ørland, Lyngdal og Øygarden, og kommunene Alta, Hammerfest, Notodden, Ringsaker, Rælingen og Ringerike med eldre samfunnsdeler.

6. Resultater - kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen

I denne delen presenteres hovedfunn fra intervjuer med administrativ og politisk ledelse i et utvalg av kommuner. Det gis en empirisk fremstilling og analyse av praksis og erfaringer i et utvalg av mellomstore kommuner.

I casestudiene har vi utforsket planprosessene, forankring, arbeidet med samfunnsdelen, medvirkning, bruk og nytte av samfunnsdelen i de seks kommunene Alta, Rana, Lyngdal, Notodden, Ringsaker og Øygarden. Samfunnsdelen ses som et viktig styringsverktøy for de aller fleste av kommunene i utvalget, og som budsjett og økonomiplan ses tett opp mot - samfunnsdelen beskrives av mange informanter som den røde tråden for kommunens valg og prioriteringer. Kommunene ser det som sitt ansvar å utvikle en samfunnsdel som kan bidra til at samfunnet beveger seg i ønsket retning og det «tvinger» kommunen som organisasjon til å tenke langsiktig.

Oppdragets problemstillinger er utforsket innenfor rammen av case-studier, men funnene presenteres i det følgende som en syntese av funnene fra intervjuer. Samtidig trekkes konkrete eksempler fra de enkelte case- kommunene fram der det er relevant.

6.1 Planprosess og planstatus

Under denne overskriften gis en kort oversikt over hvilke seks kommuner som har inngått i utvalget og planstatus i disse. Dette er forhold som dels er interessant informasjon i seg selv, men som også utgjør en kontekstuell ramme for intervjuene. Casekommunene befinner seg ulikt i planprosessen, hvorav noen har gjennomført revidering eller etablert samfunnsdel ganske nylig, noen skal i gang med revidering nå og noen har vedtatt samfunnsdelen et stykke tilbake i tid. Spredning på denne variabelen utgjorde kriteriet som lå til grunn for utvalget. To av kommunene er for eksempel resultat av sammenslåing 1. januar 2020, og har i den påfølgende tiden jobbet med å utarbeide samfunnsdelen. De ulike kommunen tilfører med den bakgrunn litt ulike perspektiver og synspunkter til oppdragets problemstillinger.

I oppdraget er det tatt utgangspunkt i de mellomstore kommunene, men det er likevel relativt stor spredning på kommunistørrelse, fra Lyngdal som med sine noe over 10 000 innbyggere så vidt er over terskelen for å defineres inn i utvalget, til Øygarden kommune som teller over 38 000 innbyggere. Lyngdal er slått sammen med Audnedal, og Øygarden erstattet de tre kommunene Fjell, Sund og Øygarden fra 1. januar 2020. Arbeidet med kommunesammenslåingen er fremdeles under utvikling, og arbeidet med samfunnsdelen preges av dette. Informanter fra de to kommunene forteller om en tilnærmet fraværende bruk av samfunnsdel i de gamle kommunene, og at utarbeidelsen av en ny samfunnsdel ses som et viktig grep i å skape en felles retning for den nye kommunen. I tillegg hevdes det av informantene fra de to sammenslåtte kommunene at prosessene har vært lange og grundige, noe som har vært et bevisst valg som følge av at det etableres en ny felles kommune. Begge kommunene forteller om en bred mobilisering av innbyggerne, særlig barn og unge, eldre og personer med funksjonsnedsettelse, for å forankre arbeidet grundig i samfunnsdelen.

Kommune	Kort beskrivelse planstatus
Alta	Alta har vedtatt samfunnsdel i 2015. Gjeldene planstrategi er vedtatt i 2016, denne er nå under revisjon og sendt på høring i oktober 2021. I forslaget til planstrategi er det foreslått å revidere kommuneplanens samfunnsdel i planstrategiperioden. Alta vedtok ny arealplan i januar 2021. Dette beskrives av informantene som et krevende og tidskonsumerende arbeid, som har gjort at arbeidet med planstrategi (som i prinsippet skal vedtas senest ett år etter kommunestyret har tiltrådt) har blitt utsatt. Det samme gjelder ny samfunnsdel, som informantene mener at det er behov for å revidere, men som har måttet vike grunnet arbeidet med ny arealplan.
Rana	Rana kommune har planstrategi vedtatt i 2020 og en samfunnsdel vedtatt i 2017, mens arealdelen er vedtatt i 2016. Både samfunnsdel og arealdelen er relativt ny, og det er ikke planlagt revisjon av disse i planperioden. Både i planstrategien og intervjuene vises det til et fragmentert plansystemet med for mange planer, men at kommunen i forrige planperiode (2016-2019) startet et arbeid med å utvikle kommunens plansystem. Dette arbeidet skal fortsette fremover, med mål om å forenkle og utvikle en fremtidig planstruktur med færre planer.
Ringsaker	Ringsaker har samfunnsdel vedtatt i 2006, mens arealdelen er vedtatt i 2014. I planstrategien som er vedtatt høsten 2020, foreslås revisjon av kommuneplanens samfunnsdel «i løpet av perioden». I desember 2020 ble det nedsatt en styringsgruppe ledet av ordfører, med representanter fra ulike politiske partier og kommuneadministrasjonen. Rådmann involverer administrativ ansatte i prosessen etter behov. Planprogram ble lagt ut til offentlig ettersyn sommeren 2021. Planprogrammet inneholder fremdriftsplan, hvor planoppstart er satt til oktober 2021 og sluttbehandling av samfunnsdelen i kommunestyret er satt til oktober 2022. Begrunnelsen for at samfunnsdelen ikke er revidert tidligere, er at planen beskrives av informanter å ha vært et bra verktøy en ikke har sett behov for å revidere tidligere.
Øygarden	Øygarden er et resultat av sammenslåing mellom de tre tidligere kommunene Fjell, Sund og Øygarden i januar 2020. I forbindelse med sammenslåing av kommunen er det siden arbeidet med å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel. Planstrategien er vedtatt høsten 2020, hvor det fremkommer at hovedprioriteringen til kommunen i valgperioden 2019-2023 er å utarbeide en kommuneplan for nye Øygarden kommune. Arbeidet med samfunnsdelen startet opp først, og er et arbeid som per tid er pågående. Høringsforslaget til samfunnsdelen ble lagt ut i oktober 2021, mens arbeidet med arealdelen startes opp etter at samfunnsdelen med arealstrategi er vedtatt. Det blir trukket frem både i planstrategi og intervjuer at arealstrategien som del av samfunnsplanen skal lette arbeidet med arealplanen.
Notodden	Notodden er kommunen i utvalget med eldst samfunnsdel. Denne er vedtatt i 2007, men kommunen er nå i prosess med å vedta ny. Det ble vedtatt planstrategi i 2020 hvor det fremgår at samfunnsdelen skal rulleres. Planprogrammet ble vedtatt mars 2021. Arbeidet med kommuneplanens

	<p>samfunnsdel vil pågå frem til våren 2022, endelig vedtak er planlagt til mars dette året.</p> <p>Ny arealplan ble vedtatt høsten 2020 og i planstrategien oppgis at det er behov for å rullere arealdelen rett etter vedtak av ny samfunnsdel, både for å justere arealbruk i tråd med ny samfunnsdel, men også fordi kommunen har innlemmet et nytt tettsted i kommunen som tidligere var del av Sauherad kommune. Det beskrives både av informanter og i planstrategi at Notodden har et plansystem med stort etterslep på rulling av planer.</p>
Lyngdal	<p>Lyngdal er et resultat av sammenslåing mellom kommunene Lyngdal og Audnedal i 2020. Det ble vedtatt en foreløpig planstrategi av fellesnemda for kommunesammenslåing i januar 2019. Det var naturlig ved kommunesammenslåing å utarbeide en ny kommuneplan for den nye kommunen. KPS ble sendt på høring juni 2021 og det gjenstår per tid å få planen endelig vedtatt. Når det gjelder arealplan skal de to eksisterende arealdelene bestå, men med noen endringer for det som gjelder Lyngdal.⁴⁵ Gitt de to eksisterende arealplanene har en ikke sett det som hensiktsmessig ressursbruk å se på hele kommunens arealbruk på ny.</p>

6.2 Organisering av arbeidet med samfunnsdelen

I denne delen beskriver vi kort hvordan arbeidet med samfunnsdelen er organisert politisk og administrativt i de kommunene som har igangsatt planarbeidet for samfunnsdelen. Videre trekker vi også inn noen funn som gjelder enkelte andre prosessuelle elementer rundt planarbeidet.

I kommunene i utvalget som nylig har, eller er i ferd med å revidere samfunnsdelen, har det vært nedsatt en styringsgruppe for arbeidet. I Lyngdal har styringsgruppen bestått av deltakere fra administrasjon og sentrale politikere, med ordfører som leder. Styringsgruppen fikk i mandat å utarbeide forslag til planstrategi og planprogram. Folkehelsekoordinator fikk videre rollen som prosjektleder.⁴⁶

I Øygarden kommune ble det nedsatt en administrativ styringsgruppe, for kommuneplanprosessen bestående av kommunedirektørens ledergruppe og en egen politisk styringsgruppe bestående av utvalg for samfunnsutvikling. Prosjektledelse ble lagt til avdeling for areal- og samfunnsplan under enhet for plan, geodata og oppmåling. Øygarden beskriver både i intervjuer og planprogrammet hvordan prosessen har foregått. Tidlig i samfunnsdelprosessen ble det definert fire ulike temaområder – «Den gode staden og bu», «Meistring gjennom livsløpet», «Kompetent, innovativt og produktivt samfunn», og «Klimvenleg samfunnsutvikling».⁴⁷ Det ble videre etablert tverrfaglige arbeidsgrupper for hvert temaområde, med politisk representasjon.

⁴⁵ <https://www.lyngdal.kommune.no/globalassets/om-kommunen/dokumenter/kommuneplan/planprogram-for-kommuneplan-lyngdal-vedtatt.pdf>

⁴⁶

⁴⁷ Planprogram 2020 Øygarden kommune

Notodden har relativt nylig igangsatt arbeidet med samfunnsdelen. Planprogrammet ble vedtatt i mars 2021. I Notodden er formannskapet også kommuneplanutvalg, og det beskrives i planprogrammet at disse vil foreta det formelle arbeidet rundt KPS. Videre er det tenkt at utvalgene i forbindelse med arbeidet skal drøfte sine politikkområder særskilt og oversende sine innspill til formannskap som kommuneplanutvalg. Når det gjelder medvirkning er det i planprogrammet blant annet nevnt at eldreråd ungdomsråd og idrettsråd skal følge prosessen på lik linje med utvalgene.⁴⁸

I Ringsaker er det også oppnevnt en styringsgruppe for revisjon av samfunnsdelen. Denne består ifølge planprogrammet av representanter fra ulike politiske partier og av rådmannen selv. Ordføreren leder styringsgruppa, og rådmannen har sekretariatsfunksjonen. Administrativt ledes arbeidet av rådmannen, som involverer relevante aktører etter behov⁴⁹.

I kommunene i utvalget som nå er i prosess med å utarbeide samfunnsdelen har dette arbeidet tatt ganske lang tid. Samtidig ser vi også at de kommunene som er i ferd med å starte arbeidet med å revidere samfunnsdelen og dermed relativt nylig har etablert et planprogram, estimerer utarbeidelse av samfunnsdelen til å ta om lag et års tid. Vi så også i kapittel 5 at de fleste kommunene etter planprogrammet typisk har stipulert en tidshorison på 12-15 måneder med å utarbeide samfunnsdelen. Merk at det ikke er alle de mellomstore kommunene som har formidlet tidshorisonen for planprosessen like tydelig gjennom en fremdriftsplan.

I Ringsaker, som nå er i ferd med å lage en ny samfunnsdel var planoppstart satt til oktober 2021, mens sluttbehandling i kommunestyret er satt til oktober året etter. I Notodden som også er i ferd med å utarbeide ny samfunnsdel vises i planprogrammet til at «prosessen med samfunnsdelen skal pågå i ca. 1 år». Der er samfunnsdelen planlagt vedtatt i mars 2022.

I de to kommunene i utvalget som er resultat av sammenslåing gjeldende fra januar 2020, er også arbeidet med samfunnsplanen stipulert til om lag et år. I Øygarden skal samfunnsdelen etter planene vedtas i oktober 2022. I Lyngdal startet arbeidet med å etablere samfunnsdel for den nye kommunen så smått allerede før sammenslåing. Etter planprogrammet skulle samfunnsdelen vedtas i september 2020, men denne er ennå ikke endelig vedtatt. Dette skyldes i hovedsak at planene måtte legges ut på høring på nytt, grunnet innholdsmessig feil.

6.2.1 Arealplan før samfunnsdel

I intervjuene med case-kommunene har vi undersøkt hvorvidt det er gjennomført en felles prosess for å utarbeide samfunnsdel og arealplan. Blant annet for å få frem om kommunen har et felles opplegg for medvirkning for samfunns- og arealdelen, eller om det tas hver for seg. Når det er felles opplegg, kan det fremholdes at en risikerer at det blir stort fokus på arealdelen både for politikere, innbyggere og andre interessenter.

Det er ingen av kommunene i utvalget som har hatt et felles opplegg for medvirkning for samfunns- og arealdelen. Prosessene med arealdel og samfunnsdel har ikke vært drevet sammen eller parallelt. Et interessant funn er imidlertid at det finnes eksempler på kommuner som først har revidert arealplan for

⁴⁸ Planprogram 2020 Notodden kommune

⁴⁹ Planprogram 2020 Ringsaker kommune

deretter å ta for seg samfunnsdelen kort tid etter, eller at prosessen er planlagt gjennomført på den måten i nærmeste fremtid.

For eksempel vedtok Notodden en ny arealdel i oktober 2020 og er nå i gang med å lage en ny samfunnsdel. I planstrategien oppgis at det er behov for å rullere arealdelen på nytt rett etter vedtak av ny samfunnsdel. Videre har Alta kommune nylig gjennomført det som beskrives som et omfattende arbeid med å revidere arealdelen. Det beskrives at arbeidet med arealdelen har bestått av store og tunge prosesser som har strukket seg over en fireårsperiode. Arealdelen ble vedtatt i januar 2020. Samtidig er kommunen opptatt av at det er behov for å revidere samfunnsdelen og at neste steg for kommunen dermed blir å lage ny samfunnsdel.

Det at arealdelen vedtas først, for deretter, og nokså umiddelbart etter, begi seg ut på arbeidet med samfunnsdelen, kolliderer med føringer i plan- og bygningsloven, og veiledning som gis på området. Intensjonen er at samfunnsdelen med arealstrategi skal danne grunnlag for utforming av arealdelen. Da er det interessant at en informant eksplisitt sier at arealdelen vil bli førende for samfunnsdelen (Notodden). Vi finner ikke andre begrunnelser for dette i datamaterialet enn at kommunen anså revidering av arealdelen som en prioritert oppgave fremfor samfunnsdelen. Denne prioriteten er gjort ut fra behovs- og ressursmessige hensyn. Redaktør i lokalavisen i Notodden viser for eksempel til at arealdelen var 14 år gammel og at også Statsforvalter kritiserte kommunen for dette. (samfunnsdelen er for øvrig også 14 år gammel).

Et analytisk poeng som kan trekkes fra dette er at slike valg sier noe om kommunenes syn på samfunnsdelen og arealdel. Hvor sistnevnte som juridisk bindende dokument og som styrende for fysiske disponeringer, enkelt sagt kanskje er og oppfattes som en viktigere plan enn samfunnsdelen. Dette kan videre ses i relasjon til den historiske arven til plan- og bygningsloven, hvor kommunal planlegging tradisjonelt har vært utpreget fysisk orientert. Det ligger altså mulig en historisk tendens til at dette er en lov som er utviklet for å regulere arealanvendelser og utbygging. I ytterste konsekvens kan en hevde at samfunnsdelen ikke får den intenderte funksjonen som et overordnet styringsdokument som skal sette premisset for arealmessige føringer i kommuner hvor en snur på prosessen. Dette kan det være noen utfordringer knyttet til. En kan for eksempel ende opp med at samfunnsdelen legger strategiske føringer som kan gå på tvers av arealplanen og dermed utløse behov for dispensasjoner. Videre kan man ved å ha fastlagt en arealplan først, for så å ta for seg revisjon av samfunnsdelen, binde muligheten for å tenke mer visjonært og strategisk utvikling i samfunnsdelen, noe vi kommer tilbake til i rapportens siste kapittel.

6.2.2 Planstrategi og planprogram som felles prosess

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf Pbl. § 10-1. Planstrategien behandles da også som et planprogram og planstrategien og planprogrammet slås i praksis sammen. Dette er ment å ha en effektivitetsgevinst. Det er ingen av kommunene i case-utvalget som har slått sammen planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen som en felles prosess.

I Lyngdal har imidlertid arbeidet med planstrategi og planprogram foregått parallelt. Av informantene blir planstrategi og planprogram beskrevet som en samtidig prosess, men at disse fremdeles har blitt vedtatt hver for seg av kommunestyret, og at planprogrammet ble vedtatt på et senere tidspunkt enn planstrategien.

Det er ellers et interessant funn når det gjelder Lyngdal, at ingen av informantene helt kunne huske hvordan dette var løst. Informantene var umiddelbart heller ikke helt kjent med detaljene rundt hva som var begrunnelsen for løsningen. Videre hadde hverken ordfører eller kommunalsjef plan og næring synspunkter på hvorvidt det var hensiktsmessig å benytte seg av muligheten til å slå prosessen sammen. Dette gjaldt imidlertid ikke bare for informantene i Lyngdal. Det var nær sagt ingen synspunkter blant informantene om hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte seg av mulighetene som ligger i § 10- 1. Bestemmelsen synes i liten grad å være kjent.

Blant informantene som hadde enkelte synspunkter, var en kommunedirektør som ikke så gode argumenter for å gjøre en slik kobling mellom planstrategi og planprogram. Kommunedirektøren argumenterte for at man da må vite på forhånd at planstrategien skal bli vedtatt, og det vet man ikke om disse legges frem sammen.

6.3 Arbeidet med samfunnsdelen

Dersom samfunnsdelen skal få sin tiltenkte rolle som et viktig politisk styringsverktøy kan det fremholdes at det er viktig at politikerne kobles på arbeidet på et tidlig tidspunkt med planstrategi og planprogram, så vel som at det foregår politiske diskusjoner rundt innhold og utforming av samfunnsdel i kommunestyret.

Videre kan det fremholdes at samfunnsdelen bør vedtas tidlig i kommunestyreperioden, slik at kommunestyret skal ha mulighet til å realisere vedtatte mål og strategier. Samtidig setter plan og bygningsloven krav til innbyggermedvirkning. Det å sørge for en god medvirkningsprosess er tidkrevende, noe som kan gjøre det vanskelig å balansere mellom demokratiske hensyn og fremdrift.

Slik innledningen her indikerer, vil vi i denne delen presentere funn som handler om forankring, tidsaspektet og innbyggermedvirkning. Felles for disse forholdene er at de relaterer seg til selve utvikling/utarbeidelse av samfunnsdelen.

6.3.1 Forankring

Det er et tydelig funn i intervjuene at arbeidet med de ulike planelementene initieres og ledes av administrasjonen. Slik noen informanter beskriver det, sitter heller ikke politikerne og venter på at administrasjon skal starte opp arbeid med å etablere planstrategi, planprogram eller å revidere en samfunnsdel for den saks skyld. Samtidig involveres sentrale politikere i arbeidet med samfunnsdelen gjennom styringsgrupper, så slik sett er ikke politikerne frakoblet prosessen. Noen informanter viser også til at det er varierende interesse blant kommunestyrets medlemmer når det gjelder planarbeidet i sin helhet. Unntaket, forteller nær samtlige, er arealplanen. Arealdelen vekker gjerne et stort engasjement både blant folkevalgte, næringsliv og kommunens innbyggere.

Planstrategien er ikke politikerens verktøy

Startpunktet for planprosessen er planstrategien som skal vedtas hvert fjerde år, senest ett år etter at kommunestyret er konstituert. Krav om kommunal planstrategi er motivert ut fra et ønske om å involvere politikere sterkere i den kommunale planleggingen. Siden planstrategien i utgangspunktet skal vedtas senest et år etter at kommunestyret er konstituert, blir utarbeidelsen av kommunal

planstrategi dermed noe av det første et nyvalgt kommunestyre tar fatt på⁵⁰. Ifølge Miljøverndepartementets veileder til kommunal planstrategi er et viktig siktemål med planstrategien å styrke den politiske styringen av hvilke planoppgaver som skal prioriteres. Et viktig spørsmål blir dermed om planstrategien har en slik politisk funksjon?

Basert på datamaterialet kan en relativt trygt konstatere at det er lite politisk oppmerksomhet rundt utarbeidelse og innholdet i planstrategi, men også når det gjelder oppmerksomhet rundt planprogrammet. Engasjementet fra de folkevalgte rundt den langsiktige planleggingen synes å komme på et senere tidspunkt i prosessen. En av grunnene til dette kan nettopp ligge i tidspunktet det blir presentert for et kommunestyre. Noen informanter viser til at det ved hvert valg er en relativt stor andel av kommunestyrets medlemmer som skiftes ut, og at mange på det tidspunktet hverken er kjent med hva en planstrategi er, eller hva slags funksjon den er tiltenkt. En informant som er politiker, forteller at når planstrategien kort tid etter konstituering kommer på agendaen til kommunestyret er det mange politikere som er glad for at planstrategien kommer klappet og klart fra administrasjonen til kommunestyret.

I sum synes det med andre ord som at de folkevalgte i liten grad har et eierskap til planstrategien, og at den dermed heller kan sies å få funksjon som administrasjonens verktøy i plansystemet. Det er flere funn som peker i den retningen. På spørsmål om de folkevalgte har eierskap til planstrategien, forteller en informant som representerer administrasjonen at de mest erfarne politikerne, herunder ordfører, var påkoblet arbeidet med å utvikle planstrategi og planprogram, men for den jevne politiker og de som var nye i kommunestyret var dette «fjernt». Dette støttes oppunder av ordfører i samme kommune som mener at planstrategien ikke er noe politikerne «føler at de eier» og at planstrategien er for de «spesielt interesserte».

Dette funnet går på tvers av planstrategiens intensjon om å involvere politikere tydeligere i den kommunale planleggingen. Gjennom planstrategien kan politiske ambisjoner potensielt kanaliseres inn i planapparatet. I en studie som ble gjennomført som del av Evaplan i 2018, ble det funnet at prosentandelen kommuner som hadde vedtatt planstrategi hadde sunket fra 80 prosent i 2012, til 60 prosent i neste omgang. Videre konkludere studien med at det først og fremst er planleggerne som er engasjert i utarbeidelsen av planstrategien, mens politikerne på langt nær har vært så engasjert som lovgiver hadde tenkt⁵¹. Funnet i denne undersøkelsen er således i tråd med tidligere funn.

Flere informanter som både representerer administrasjon og folkevalgte nevner at de aller fleste folkevalgte involveres først når planstrategien skal vedtas i kommunestyret og at en da sjeldent ser særlig diskusjoner rundt denne. «Når det gjelder akkurat planstrategien var det ikke så mange som sa noe», slik en formulerte det. Nær sagt alle informantene forteller at en planstrategi så å si aldri vedtas med revideringer; «den bankes rett gjennom», slik en ordfører uttrykker det.

I kontrast til dette, er det en av utvalgets informanter som representerer administrasjonen, som på spørsmål om de folkevalgtes involvering i arbeidet med planstrategi, sier at de folkevalgte selvsagt involveres - fordi det er de som vedtar den. Det at kommunestyret vedtar planstrategien og

⁵⁰ Ringholmen T. og Hofstad H. (2018) Strategisk vending i planleggingen. I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

⁵¹ Kvalvik, K. J. (2018). Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon? I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red). *Plan og bygningsloven 2008: Fungerer loven etter intensjonene*

planprogram, betyr likevel ikke at alle i kommunestyret er like opptatt av prosessene rundt planstrategi, kjenner dens intensjon, eller kjenner innholdet i den for den saks skyld.

Påstanden om at planstrategien ikke er de folkevalgtes verktøy er spissformulert og kan nyanseres. Nyansene synes blant annet å finnes i samspillet administrasjon og politikk. En dyktig administrasjon kjenner kommunestyret og manøvrerer i forhold til hva de kan forvente at et kommunestyre vil kunne vedta. Dette kan ellers sies å ikke bare gjelde kommunal planstrategi, men planarbeidet i sin helhet. Slik sett blir planarbeidet heller aldri frakoblet politikkenes vesen. En annen nyanse er at sentrale politikere involveres i arbeid med både planstrategi og planprogram. I Lyngdal var for eksempel sittende ordfører leder for styringsgruppen for hele prosessen med å utarbeide samfunnsdel, i tillegg var tidligere ordfører i en av de gamle kommunene deltaker. Man hadde videre en egen styringsgruppe for planstrategien hvor både administrasjon og politikere deltok. I Øygarden kommune hadde utvalget for samfunnsutvikling funksjonen som politisk styringsgruppe for planprogram og samfunnsdel, men planstrategien nevnes ikke.

Det synes å være politikere med lang ansiennitet som har sentrale roller tidlig i planprosess, mens den store majoriteten i kommunestyret i realiteten i mindre grad er engasjert i plansystemets tidlige faser. Dette kan hevdes er å forvente, både fordi plansystemet er komplekst og krever kompetanse og erfaring for å kjenne og forstå, men også fordi det gjerne er de mer erfarne politikerne som er frikjøpt fra annet inntektsgivende arbeid. Det er gjerne de mer erfarne politikerne som har posisjoner som utvalgsledere, styrerepresentanter på vegne av kommunen og lignende, og som dermed i større grad er lønnet og profesjonelle politikere.

Politisk interesse rundt planlegging

Relatert til det som er diskutert over er det videre stilt spørsmål om hvilke tidspunkt de folkevalgte typisk blir involvert i planprosessen. Informantene gir noe varierende beskrivelser når politikere involveres. Noen sier de involveres tidlig, men beskriver samtidig at det er lite politisk debatt i plansystemets tidlige faser. Ut ifra hvordan arbeidet er organisert (se 6.2 over) synes påstanden om «tidlig» involvering å bety at politikere involveres når selve arbeidet med samfunnsdelen starter opp. Generelt sett peker funnene i retning av at de fleste folkevalgte i realiteten først begynner å engasjere seg etter at planstrategi og planprogram er vedtatt. Noen få informanter viser til at politikere er involvert i planprosess fra første stund når man diskuterer utfordringsbildet i kommunen i forbindelse med planprogram – samtidig beveger informanter seg fort fra å prate om planstrategi og planprogram til politikernes diskusjon rundt selve innholdet i samfunnsdelen.

Videre peker funnene også i retning av at planarbeidet initieres og drives frem av administrasjonen, og at det, slik en ordførere beskriver, er «ingen politikere som presser på, men blir heller påminnet på det av administrasjonen». Det blir også vist til i noen intervjuer at det nok er varierende kunnskap om planprosessen i kommunestyret, noe følgende sitat fra en ordfører viser:

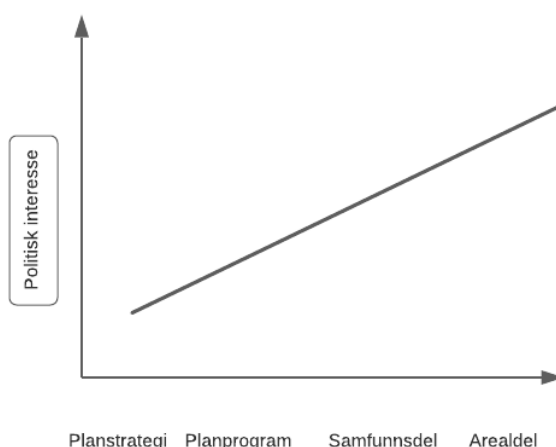
De folkevalgte er veldig forvillet i forhold til dette med planstrategi, planprogram og planene. Det er ikke like lett for alle å ha tunga rett i munnen. Det er nok vanskelig for mange å vite forskjellen på strategien og prosessen [...] Du må ha beskrivelser av hva som er planstrategi og planprosess ganske mange ganger før dette skal sitte. Så kommer et nytt kommunestyre, og da endres kanskje sammensetningen med mange nye personer.

Politikerne er imidlertid ikke frakoblet prosesser når de først settes i gang, og mange av informantene som er politikere virker å være godt kjent med begrepsapparatet og har vært involvert i arbeidsprosesser fra et tidlig tidspunkt. Politikerne som inngår i dette utvalget, er imidlertid ikke det jevne kommunestyremedlemmet, men har roller som gjør at de blir involvert som ledere og deltakere i styringsgrupper. I noen av kommunene i utvalget er også ordfører leder for planutvalget.

Det er viktig å få frem at graden av politisk diskusjon og involvering når det gjelder arbeidet med samfunnsdel nok varierer en del mellom kommunene. I Øygarden kommune virker en for eksempel å ha tatt organisatoriske grep som har sikret en bred politisk deltakelse. Her kan det nevnes at arbeidet med samfunnsdel ble organisert med fire arbeidsutvalg med politikere som tok for seg hver sitt temaområde. Både ordfører og opposisjonsleder beskriver at politikerne har fulgt planarbeidet «ganske tett». Det ble videre gjennomført fire felles heldagsmøter i kommunestyret for å diskutere samfunnsdelen. Det må dermed sies å ha tilrettelagt for nokså betydelig politisk involvering i arbeidet med samfunnsdelen i Øygarden.

I sum er imidlertid vårt inntrykk at den politiske interessen rundt særlig tidlig fase planlegging generelt kan være begrenset. Slik vi tolker det kvalitative datamaterialet, kan den politiske oppmerksomheten og politikernes interesse og engasjement når gjelder kommuneplanarbeid fremstilles i en enkel figur. Generelt er det vår tolkning av materialet at det er økende politisk interesse jo mer håndgripelig planarbeidet blir. Figuren illustrere at det er stadig økende interesse etter hvert som arbeidet blir mer konkret.

Figur 7 Politisk interesse i planarbeid



6.4 Opplegg for medvirkning

Det er stilt ulike spørsmål som gjelder medvirkning. Hensikten har vært å se om kommunene tar grep som kan ha læringsverdi, samtidig som det er undersøkt hvordan de ser på balansen mellom fremdrift og medvirkning i planprosessen. KMD har i tillegg spilt inn at det er viktig å få fram om kommunen har et felles opplegg for medvirkning for samfunns- og arealdelen, eller om opplegget er separat.

6.4.1 Former for medvirkning

Gjennomgående benyttes tradisjonelle former for medvirkning slik som folkemøter og mulighet for skriftlig innspill. For sistnevnte etableres digitale innspillportaler på nettsidene hvor innbyggerne kan sende inn innspill. Naturligvis involveres de lovpålagte rådene, blant annet ved at det arrangeres egne innspillmøter for disse.

Når det gjelder bruk av folkemøter som medvirkningsverktøy vises det til at snittalderen på deltakerne i disse er «svært høy», og følgelig lav deltakelse fra unge. I en av kommunene som i nær fremtid skal i gang med å revidere samfunnsdelen fremholdes at det tradisjonelle folkemøtet er avleggs, og at man har nødt til å tenke annerledes rundt medvirkningsprosesser fremover.

Informantene understreker likevel fort at engasjement hos unge er noe de jobber med å tilrettelegge for. Flere av informantene viser til at bruk av digitale flater for å kommunisere å nå ut er viktig, men at det likevel stopper litt opp der. Jevnt over synes det ikke som at det er de helt store innovative grepene som er tatt når det gjelder tiltak for medvirkning.

Samtidig har Lyngdal og Notodden kommuner benyttet det som kanskje kan karakteriseres som mer utradisjonelle former for medvirkning, og det legges i begge kommunene opp til et omfattende arbeid med å involvere innbyggere og sentrale grupper. Lyngdal som er helt i avslutningsfasen av arbeidet med sin første kommuneplan, etter sammenslåing, har blant annet gjennomført gjestebud som medvirkningsverktøy. Gjestebud innebærer at personer eller organisasjoner inviterer andre hjem til seg, eller et annet passende sted i nærmiljøet, for å diskutere temaer som kommunen ønsker tilbakemelding på, og engasjement rundt. Gjestebudet gir innbyggerne mulighet til å fremme sin mening om saker som de er direkte engasjerte i, og som får konsekvenser for dem selv, i trygge og kjente omgivelser. I Lyngdal kommune har de særlig hatt fokus på ungdomsmedvirkning og medvirkning fra eldre. Mye av medvirkningsarbeidet skjer da i samarbeid med de respektive råd.

Notodden er den casekommunen med eldst samfunnsdel. I prosessen med utarbeidelse av ny samfunnsdel er det også i denne kommunen gjennomført omfattende medvirkningsprosesser. Kommunen har blant annet tatt i bruk en innbyggerundersøkelse som ble kalt «Folkestemmen», som en del av arbeidet med samfunnsdelen. «Folkestemmen» skulle gi en indikasjon på de fordeler og utfordringer befolkningen ser i Notodden kommune. Undersøkelsen ble distribuert til alle innbyggere i kommunen over 16 år, det vil si ca. 10 000 personer. SINTEF ble engasjert til å gjennomføre innbyggerundersøkelsen, og innbyggerundersøkelsen lå tilgjengelig på kommunens hjemmesider.⁵² Ordføreren i Notodden peker på at undersøkelsen gir et meget godt bilde på hva som engasjerer innbyggerne i kommunen, og at det er sentralt at samfunnsdelen er noe som innbyggerne skal kunne kjenne seg igjen i.

Redaktør i lokalavisen på Notodden forteller om at avisa forsøkte å engasjere kommunen til å lage et annet og spenstigere opplegg der avisa kunne være med som driver i prosessen. Dette ønsket ikke kommunen, som valgte å kjøre en mer tradisjonell prosess, slik informanten betegner det. Fra lokalavisens perspektiv fremholdes det at bildet er todelt: Administrasjonen har lagt samfunnsdelen an i tradisjonelle byråkratiske former, mens politikerne er mer åpne og vil ha folk med, men fanges likevel av den tradisjonelle tenkningen og metodikken. Det vises likevel til at kommunen har vært proaktiv når det gjelder å be om medvirkning.

⁵² Folkestemmen Notodden 2021. *En innbyggerundersøkelse til alle innbyggere over 16 år*. Sintef.

6.4.2 Står krav om medvirkning sentralt i kommunen?

Medvirkning står sentralt i samtlige kommuner. På de åpne spørsmålene som mer generelt omhandler samfunnsdelen, er det mange informanter som raskt beveger seg over til å prate om medvirkning. Hyppig nevner de medvirkningsprosesser og viktigheten av å gå bredt ut i kommunen. Det pekes likevel på at det kan være vanskelig å få til god medvirkning rundt samfunnsdelen, og at dette kan skyldes både manglende kjennskap til samfunnsdelen blant innbyggerne, og at samfunnsdelene har et visst abstraksjonsnivå som gjør at det kan være vanskelig å engasjere. En informant sier for eksempel at «samfunnsplanen blir mer stor og da er det vanskelig å få et innbyggermøte som favner og fenger». Dette kontrasteres gjerne opp mot at det stiller seg annerledes når det gjelder arealdel. På spørsmål til en kommunedirektør med lang erfaring fra sektoren, om det er forskjell på medvirkning på areal og samfunnsdel, svares følgende:

«Det er det kjempeforskjell på. Arealdel går rett i pengeboka til folk kan du si - om du kan fradele tomten du eier og slikt. Det betyr noe for grunneiere hva det reguleres til, og engasjement blir helt automatisk mye større når man snakker om hvordan arealet i kommunen skal brukes»

Enkelte kommuner peker på at det kan være vanskelig å finne det rette nivået for medvirkning, og viser til at det kan være utfordrende å se når det har vært nok involvering av innbyggerne og andre interessenter. Medvirkningsprosessene synes i enkelte situasjoner å bli i overkant omfattende, og noen av informantene peker på at prosessene bør kortes ned.

Selv om medvirkning overordnet er sentralt i kommunene, varierer det likevel mellom kommunene i hvilken grad de mener å få utbytte av medvirkningsprosessene. Enkelte kommuner ser verdien av å drive medvirkningsprosesser, til tross for at de samme kommunene også viser til prosessene som lange og krevende. Det synes å være en felles forståelse om at det er helt nødvendig at prosessene tar lang tid og til tider kan oppleves som krevende. Det pekes blant annet på at medvirkningsprosesser er viktig for at innbyggerne skal kjenne seg igjen i samfunnsdelen, og slik skape en felles forståelse for innholdet i planen. Paradoksalt, er det for enkelte kommuner vanskelig å se verdien av medvirkningsprosessene, fordi prosessene oppleves som nettopp lange og krevende.

Et viktig poeng i den forlengelse er at det noen ganger kan være vanskelig å få med innbyggerne i medvirkningsprosessene. Her understreker enkelte informanter at det er de samme som møter opp, og at dette ofte er personer fra den eldre generasjonen. Videre knyttes manglende deltakelse til at innholdet i, og samfunnsdelen for øvrig, ikke er kjent nok for et flertall av innbyggerne. Andre ganger kommer det så mange enkeltinnspill at det kan være vanskelig å håndtere alle.

Videre er et sentralt poeng i forlengelsen av dette at nytten av medvirkningsarbeidet må ses i sammenheng med samfunnsdelens funksjon, og knyttes til ansvarliggjøring. Dersom innbyggerne og sentrale aktører opplever å få eierskap til samfunnsdelen gjennom en bred medvirkningsprosess, hevder informantene at det vil bidra til at samfunnsdelen i større grad kan fungere som det styringsverktøyet det er tenkt som.

6.4.3 Muligheter og utfordringer med medvirkningsprosesser i planarbeidet

Gjennom intervjuene gis et inntrykk av at kommunen tar medvirkningsarbeidet på alvor og forsøker å legge til rette for medvirkning så godt de kan. Samtidig viser informanter til at det er vanskelig å engasjere bredt i befolkning. En informant som opplever at det generelt er vanskelig å skape engasjement fra innbyggerne, beskriver videre:

Vi gjennomførte innbyggerundersøkelsen for å kompensere for dårlig oppmøte. Det er vanskelig å få et representativt oppmøte. [...] Vi har valgt ut at ungdomsmedvirkning er viktig i forbindelse med planprosessen og vi har hatt tett samarbeid med elevrådene og ungdomsrådene. Sånn sett har det vært veldig bra.

Slik sitatet over viser, strever man kanskje særlig med å engasjere de deler av befolkningen som generelt kan sies å ha lavere samfunnsdeltakelse. Det er dermed en utfordring at det ofte er de samme som deltar i medvirkningsprosessene, og med det oppnås ikke bred representativitet blant innbyggerne. Det synes å være et behov for nye former for deltakelsesverktøy og prosesser, både for å engasjere innbyggerne, men også for å systematisere innspill. Slik vi ser det, kan det å nå ut og engasjere nye, og større deler av befolkningen forstås som en kompleks utfordring, som det ikke finnes lettvinne løsninger på. Informantene viser også til at medvirkningsarbeidet har vært utfordrende å realisere i en tid hvor Covid-19 pandemien har preget hele samfunnet.

Flere informanter peker på at sentrale næringslivsaktører er viktige i medvirkningsprosessene fordi de har konkrete visjoner både for seg selv, men også for kommunen. Ofte har de gode forutsetninger for å kunne mobilisere ressurser, og det er dermed en gunstig aktør for at kommunen kan komme i kontakt med næringslivet. Det gjør også prosessene lettere dersom de får en sentral posisjon i arbeidet med samfunnsdelen.

Ringsaker kommune ser tydelig verdien av næringslivet som en viktig og engasjert aktør, og begrunner dette med måten og formen innspill gis på. Dette er et interessant funn, fordi det viser sammenhengen mellom medvirkning og aktører som har et formål, eller en visjon, for hva de ønsker i den enkelte kommune. Kommunen peker videre på at næringslivet kobler strategisk næringsplan opp mot samfunnsdel, og at det dermed er lettere å få konkrete innspill fra næringslivet rett inn i planarbeidet.

Utfordringene i medvirkningsprosessene knyttes gjentakende til manglende deltakelse, samtidig finner vi også indikasjoner på at det motsatte er tilfellet. Eksempelvis peker Øygarden kommune på at de fikk svært mange innspill til samfunnsdelen. Utfordringen i den sammenheng blir da å håndtere de mange innspillene. Det pekes på at det kan være utfordrende å ta stilling til alle innspill i de tilfeller det kommer mange innspill.

Slik vi har vist til nå i kapittelet finnes det en del utfordringer med medvirkningsarbeidet. Videre er det vist til to eksempler hvor en har forsøkt nye former for medvirkning som kan betegnes å ha et noe mer nyskapende tilsnitt. Samtidig er det vårt inntrykk at kommunene i utvalget ikke kan sies å ha hatt de helt store innovasjonene når det gjelder medvirkning. Et åpent spørsmål blir hvor langt en kan forvente at kommunen skal gå for å tilrettelegge for bred medvirkning.

6.4.4 Tid og tidsaspektet

I stortingsmeldingen *Berekraftige byer og sterke distrikt*⁵³ fremholdes det at dersom samfunnsdelen skal uttrykke de folkevalgtes problemforståelse og løsningsforslag, og det samtidig skal være tid nok igjen til å realisere vedtatte mål og strategier, må samfunnsdelen vedtas tidlig i kommunestyrets funksjonsperiode. Det stilles imidlertid krav til utformingen av planen som kan gjøre det vanskelig i praksis. Utformingen av planen må også foregå i nær dialog med samfunnet for øvrig, slik at aktører og interessenter sikres mulighet for medvirkning og innflytelse. Slik kan det oppstå en spenning mellom ønsket om en raskt vedtatt samfunnsdel, og en inkluderende og demokratisk prosess.

Slik vi har sett ovenfor, bruker kommunene relativt lang tid på å utarbeide KPS. De to kommunene som inngår i case-utvalget, samt noen av de andre kommunene i gruppen av 86 mellomstore kommuner har blitt sammenslått i 2020. Det er nå snart to år siden og flere av de sammenslåtte kommuner har ennå ikke på plass en samfunnsdel for den nye kommunen. En kan dermed konstatere at det å lage en ny samfunnsdel er tidkrevende.

I intervjuene er det stilt spørsmål om hvordan kommunene balanserer mellom framdrift og demokrati. Hvorvidt det er en dimensjon som er utfordrende, og om informantene ser det som viktig at samfunnsdelen vedtas tidlig i kommunestyreperioden?

Når det gjelder balansen mellom framdrift og demokrati synes ikke dette å være et tema som har vært problematisert i særlig grad blant kommunene i utvalget. Dette kan begrunnes i noen ulike forhold som henger tett sammen. En begrunnelse er at samfunnsdelen ikke ses som et politisk dokument som uttrykker problemforståelse og løsningsforslagene til dagens politiske flertall. Samfunnsdelen ses snarere på som et felles og samlende dokument for hele kommunen, hvor tverrpolitisk enighet er avgjørende. I sammenheng med det, ser informanter på samfunnsdelen som et varig og langsiktig dokument som skal ha en funksjonstid utover en enkelt kommunestyreperiode. Den skal være formulert på en slik måte at den er egnet til å overleve et valg med endringer i den politiske sammensetning. Dette er også i kjernen av hvordan samfunnsdelen brukes, som vi kommer nærmere inn på i neste kapittel. Det reflekteres også i det enkle faktum at når samfunnsdelen vedtas har den gjerne en tidshorisont på 10-14 år.

Det er tydelig gjennom datamaterialet at vektskålen ligger mot hensynet til demokrati og medvirkning, og at hensynet til framdriften blir underordnet. Dette funnet støttes opp av flere eksempler i flere av case-kommunene. Kommunaleder for samfunnsutvikling i en av kommunene sier for eksempel at: «med tanke på samfunnsdelen er innholdet i planen viktigere enn hvor lang tid det tar. Å gjøre ting riktig er viktigere enn å gjøre det fort», mens en kommunedirektør sier:

«Vi prøver å lage en tidsakse fra start til vedtak i kommunestyret. Den prøver vi å følge så langt som mulig, men det er ikke noe man bare kan stresser gjennom. Man må ta den tiden det trenger for å ha en plan som gir legitimitet».

Heller enn at samfunnsdelen skal være et uttrykk for dagens kommunestyresammensetting, er informantene langt mer opptatt av at prosessen med å utarbeide samfunnsdelen skal være god og

⁵³ Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byer og sterke distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

grundig. Dersom samfunnsdelen ikke er et felles uttrykk for kommunepolitikere og innbyggers ønsker, «er ikke dette noe vits», slik én formulerer det.

Et poeng som er verdt å trekke frem her er at da informantene innledningsvis i intervjuer ble stilt et åpent spørsmål om hvordan kommunen bruker samfunnsdelen, og om de hadde særegenheter i deres måte å jobbe på når det gjelder planprosess, beveger de seg raskt til å prate om innbyggerinvolvering og medvirkningsprosesser. Dette speiler naturligvis omfanget av og fokus på medvirkning når det gjelder arbeidet med å utvikle en samfunnsdel.

Det at demokratiske hensyn, involvering og medvirkning er en tidkrevende prosess synes nærmest å være tatt for gitt. Det i kombinasjon med at informantene, i liten grad synes å oppleve at fremdrift og demokrati er et hensyn som må balanseres, gjør at vi kan hevde at medvirkning som idé synes å være institusjonalisert - det er slik det er, og slik det også skal være, da kommer fremdrift i andre rekke.

Bør samfunnsdelen vedtas tidlig i kommunestyreperioden?

Av funnene som er presentert over, følger det at informantene ikke har vært særlig opptatt av at samfunnsdelen må vedtas tidlig i kommunestyreperioden. Det reflekteres også i at tidspunktet for planprosessen blant kommunene i utvalget ikke korresponderer med et ønske om at samfunnsdelen skal vedtas tidlig i kommunestyreperioden. Ringsaker har for eksempel satt planoppstart for samfunnsdelen i oktober 2021 og planlagt vedtatt året etter, det vil si nær tre år etter valget. Det samme gjelder Notodden, hvor samfunnsdelen er planlagt vedtatt i mars 2022 - to og et halvt år etter valget.

Når vi ser på kartleggingen som er presentert i kapittel 5 over, ser vi også at det er to topper på antall vedtatte samfunnsdeler i 2015 og i 2019. Det er vanskelig å se for seg at de relativt mange samfunnsdelene som er vedtatt i valgårene 2015 og 2019, er annet enn et uttrykk for det forrige kommunestyrets problemforståelse og løsningsforslag⁵⁴.

Utover at det i datamaterialet er noen funn som peker i retning av at det oppleves å være utfordringer med manglende samfunnsdel for de kommunene som er nye på grunn av sammenslåing, er det lite å hente i datamaterialet når det gjelder oppfatninger om samfunnsdelen bør vedtas tidlig i kommunestyreperioden. Det er ikke mange som oppfatter det som så viktig nettopp fordi samfunnsdelen skal ha et langsiktig strategisk innhold, den skal i utgangspunktet gjelde over flere kommunestyreperioder og det skal være politisk konsensus rundt innholdet.

Det er vår vurdering av funnene at samfunnsdelen ikke ses på som et styringsinstrument for posisjonen. Kanskje har den heller en funksjon hvor den demper politiske dragkamper, og politikens iboende kortsiktighet. Dersom så er tilfelle kan en med rette hevde at samfunnsdelen nettopp får en funksjon som tvinger politikere inn i en langsiktig tankegang, heller enn at det er et uttrykk for posisjonens problemforståelse og løsningsforslag. Det kan være positivt, på den andre siden er det mulig at det vanskeligjør det å ta mer radikale eller disruptive strategiske grep.

Et poeng som kan gjøres i forlengelse av dette, er at samfunnsdelen er et dokument som løfter opp store visjoner og vyer som det er vanskelig å være uenig i. En kan hevde at dersom en leser samfunnsdeler for så å forsøke å vurdere hvilke partier eller partiblokker som var styrende ville det

⁵⁴ 31 av 86 kommuner har vedtatt samfunnsdel i valgårene 2015 og 2019.

vært en ren gjettekonkurranse. Innholdet i de ulike samfunnsdelene fremstår enkelt sagt som lite politisert.

6.5 Bruk og nytte av samfunnsdelen

Denne delen har nær sammenheng med det som vi var inne på avslutningsvis i avsnittet over, nemlig hvordan samfunnsdelen forstås og tas i bruk av kommunen. I denne delen diskuterer vi hvilken rolle og funksjon informantene mener at samfunnsdelen har i deres kommune.

Generelt må det sies å være stor positivitet blant informantene knyttet til hva samfunnsdelen bidrar med. Informantene viser til at samfunnsdelen er styrende for kommunens valg og prioriteringer, innholdet er stort sett kjent for kommunestyret og innholdet løftes frem og diskuteres i forbindelse med budsjettarbeidet. Slik informantene viser til, mener de at kommunen de-facto styres etter samfunnsdelen. Det er mange eksempler i datamaterialet som støtter oppunder disse vurderingene.

Videre oppsummerer Strategisjefen (leder for strategi- og utviklingsseksjonen) i Ringsaker kommune bruk og nytte av samfunnsdelen på en god måte, som også speiler oppfatninger som er formidlet av mange andre av de som vi har intervjuet. På spørsmål om det er behov for å styrke kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsverktøy sier han følgende:

Tror det er viktig at politikk handler om meningsytringer, men man er ikke tjent med «polsk riksdag» – man må være enige om de overordnede linjene og man bør klare å få bred tverrpolitisk enighet. Hvis man klarer det, kan småfightene komme fordi man er enige om det overordnede. Det ville vært krevende for politikerne og administrasjonen å jobbe sammen om ikke. Da finner man ikke sammen i en retning.

Slik sitatet over er et eksempel på, uttrykkes det av langt de fleste informantene at samfunnsdelen er en svært viktig plattform for styring av kommunen, herunder styrende for den politiske diskusjonen og at den preger kommunens reelle prioriteringer. Samfunnsdelen beskrives videre som et viktig instrument som tvinger frem langsiktig og strategisk politisk tenking. Slik bidrar samfunnsdelen til færre tilfeldige og ad-hoc-pregede beslutninger i strid med langsiktige og overordnede mål for samfunnsutviklingen. Funnet om at samfunnsdelen har en samlende og strategisk funksjon og at disse funksjonene i senere tid er styrket er tydelig i tråd med funn fra Evaplan⁵⁵.

I den sammenheng er det videre enkelte informanter som viser til at samfunnsdelen er skjerpene og tøyler såkalte «budsjettpolitikere». Langsiktig og strategisk tenkning blir av enkelte informanter beskrevet som mangel i den lokalpolitiske debatten og det vises til at det kan være en utfordring i mange kommunestyre med politikere som er opptatt av enkeltsaker. En informant som representerer administrativ ledelse, viser for eksempel til hvordan det som regel er personer å finne i et kommunestyre som er langt mer opptatt av et konkret budsjettkutt på noen millioner, enn de resterende milliardene som skal fordeles. I en slik sammenheng kan samfunnsdelen være et verktøy som er skjerpene for kommunestyret. Man unngår at noen i kommunestyret får en «god ide», som en ordfører beskriver det. Samme ordfører viser til at han i sin rolle ikke kan bry seg «om en dør på en

⁵⁵ Ringholmen T. og Hofstad H. (2018) Strategisk vending i planleggingen s. 114-115. I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

skole må skiftes ut» - blikket må løftes fra enkeltsaker til hvorvidt skolestrukturen er økonomisk bærekraftig på lang sikt. Det er et konkret eksempel som gis.

En tolkning er at ordførere og administrativ ledelse er spesielt «glad» i samfunnsdelen. Dette er roller som kan hevdes krever en langsiktig og strategisk tilnærming. Slik sett kan samfunnsdelen som strategisk styringsdokument bidra til at både politisk og administrativ ledelse får gjennom det de anser som nødvendige, men kanskje også upopulære beslutninger. Begreper som «budsjettpolitiker» og «næringspolitiker» finnes igjen i datamaterialet og er heller ikke ukjente spissformuleringer om hvordan enkelte politikere tenker og agerer basert på enkeltsaker heller enn langsiktighet. Slik vi vurderer det, finner vi med den bakgrunn spor av *legitimerende* og *taktisk* bruk av samfunnsdelen. Dette er begreper som gjerne benyttes i sammenhenger med bruk av kunnskap og forskning i offentlig styring. Vi ser begrepene også som treffende her. Samfunnsdelen som overordnet strategisk dokument, kan brukes for å nøytralisere motstandere, overbevise tvilerne eller styrke støttespillerne⁵⁶.

Et spørsmål som tvinger seg frem i så måte er hvorvidt aktørene vi har snakket med kan sies å utgjøre «planmenigheten». Det vil si de aktørene i en kommune som befinner seg på et mer strategisk nivå enn hva som er tilfellet for et gitt kommunestyremedlem og som det stilles krav til at har en mer langsiktig og strategisk tilnærming til kommunens arbeid. Et annet nærliggende spørsmål er hvorvidt troen på samfunnsdelen som verktøy for politikkutvikling i realiteten er så positiv som det uttrykkes i intervjuer, eller om denne positiviteten kan sies å være et uttrykk for *rollen* informantene har i kommunen. En kan for eksempel hevde at det ligger i ordførers rolle å formidle fortellingen om kommunen som en moderne og effektiv organisasjon. Slik kan samfunnsdelen ikke kun ses som et verktøy for effektiv problemløsning, men også som et idémessig verktøy med symbolsk kraft og som et legitimerende og identitetsskapende instrument.⁵⁷

6.5.1 Sammenheng mellom planelementene - om konsistens i plansystemet i praksis

I KS Fagnotat – om samfunnsdelen som politisk styringsverktøy fremholdes viktigheten av sammenheng og arbeidsdeling mellom plansystemets tre nivåer: 1) Det strategiske nivået med planstrategi (vurdering av behovet for revidering) og kommuneplanens samfunns- og arealdel. 2) Strategisk utdyping med kommunedelplaner, og 3) prioritering av aktivitet og tiltak gjennom kommuneplanens handlingsdel, handlingsprogram og økonomiplan⁵⁸.

Flere av oppdragets problemstillinger dreier seg på litt ulike måter om sammenheng mellom samfunnsdel og andre planelementer og økonomiplanleggingen. Problemstillingene om sammenheng tar også opp i seg flere av de forhold som er diskutert til nå i rapporten, både i kapittel fem og seks. Her går vi imidlertid mer direkte inn på hvordan informantene svarer på spørsmål som dreier seg om denne tematikken. Informantene er blant annet stilt spørsmål om de opplever at det i kommunen er sammenheng mellom de tre nivåene? Om de oppfatter at valgene og prioriteringene (det de faktisk gjør) er i tråd med målsettinger i samfunnsdelen? Og hvilke utfordringer de mener finnes når det gjelder å skape sammenheng mellom nivåene i plansystemet?

⁵⁶ Weiss 1977:14 «Introduction», i C. H. Weiss (Red.), Using social research in public policy making (s. 1-22) Lexington, KY: Lexington Books.

⁵⁷ Røvik, K. A. (2007). Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundredets organisasjon. Oslo. Universitetsforlaget

⁵⁸ KS. Fagnotat – planfaglige råd. Udatert. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnplanlegging/planfaglig-rad-samfunnsdelen-som-politisk-styringsverktoy/>

Dette er et temaer som fremstår som noe utfordrende å konkretisere for informantene. Det er ikke alltid like enkelt å få frem helt konkrete og presise beskrivelser på hvordan og hvorfor samfunnsdelen er styrende for det øvrige planverket, annet enn at de forteller at samfunnsdelen er styrende, og bruker formuleringer slik som at den er «alle planers mor», at «alt henger sammen med alt» og at det må være «en rød tråd» i alt det kommunen foretar seg i planleggingen, eller at «samfunnsdelen utgjør kjernen av plansystemet».

Noen av kommunene viser til at det er gjort et stykke arbeid de siste årene som skal sikre at det er en rød tråd mellom samfunnsdel og kommunens reelle prioriteringer. Begrepet «vise en rød tråd» går i tillegg til i intervjuer, også igjen i planstrategier, planprogram og samfunnsdeler i disse kommunene. Dette blir dermed en begrepsbruk som synes å ha festet seg i kommunene. Hvilke begreper man bruker er ikke uten betydning og dette peker mot at det eksisterer en bevissthet i kommunene om at samfunnsdel og sektorplaner skal peke i samme retning, og at økonomiplan og budsjett skal speile innholdet i samfunnsdelen. Slik sett kan man si at kommunene agerer i henhold til planverk. Sitatet under illustrerer dette:

«Vi har jobbet mye med hvordan vi kan få brutt ned samfunnsdelen til en strategi som er tydelig forankret i årlig handlingsdel av kommuneplanen, hvor økonomiplan er integrert».

I sum synes det som at det er stor bevissthet rundt at det skal være konsistens mellom samfunnsdel, og øvrige planverk og økonomiske prioriteringer. Samtidig kan en også innvende at informantene gir det «politiske korrekte svaret». Når det er sagt, virker det helt reelt at samordning, sammenheng og koblinger er noe som står høyt på agendaen i kommunene og at det har vært en utvikling i kommunene de senere årene. Alta viser for eksempel til at kommunen de senere år har jobbet mye for å skape mer sammenheng mellom sektorplaner og styringssystemer. Det poengteres også i KS-notatet om kommunens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy at flere, særlig bykommuner, har arbeidet for å få til en bedre kobling mellom planene⁵⁹. Funnene i dette prosjektet peker i samme retning.

Det betyr ikke at det i dag ikke gjenstår arbeid med å forbedre samordning av planer i kommunene i utvalget. I både Alta, Notodden og Rana vises det eksplisitt til at det har vært en utfordring med et for fragmentert og utdatert planverk og at det fremdeles er en vei å gå.

Av det som er diskutert her kan en si at funnene er i tråd med en hypotese om at de mellomstore kommunene er kommuner hvor ting tross alt fungerer greit. Dette er snakk om kommuner som har plankapasitet- og plankompetanse, og de har ansatte som er kjent med pågående debatter, organisatoriske trender, og styringssignaler fra departement.

Sammenheng mellom samfunnsdel - handlingsdel og økonomiplan

Handlingsdel til samfunnsplanen skal rulleres årlig. Handlingsdelen skal konkretisere planen og gi grunnlag for kommunens prioriteringer, planlegging og samarbeidsoppgaver, innenfor de gitte økonomiske rammer. Det er derfor sentralt at handlingsplanen ses opp mot økonomiplanen. Det heter etter ny kommunelov at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen (jf. kml. § 14-2). Dette var ment som en forenkling, for å tydeliggjøre hva handlingsdelen skal være. Dette er et område hvor de kommunale planene kan tenkes å variere. Det er to muligheter for kobling handlingsdel –

⁵⁹ KS FoU, 2019. Kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy.

økonomiplan, for det første at økonomiplanen *inngår* i handlingsdelen og for det andre at økonomiplanen *utgjør* handlingsdelen. Informantene er spurt om hvordan koblingen håndteres.

De fleste informantene viser til hvor viktig det er at samfunnsdelen er styrende for økonomiplan og budsjett. Flere viser til at økonomiplanen struktureres etter innholdet i samfunnsdelen, og at det skal være tydelig at økonomiske disponeringer har sammenheng og kan knyttes til målsettinger i samfunnsdelen. Noen informanter viser også til at det er viktig at det skal være synlig for de folkevalgte hvilke områder og målsettinger i samfunnsdelen som de ulike budsjettmessige disponeringene hører til.

Slik kan en si at strategiene som utformes i samfunnsdelen gjøres operative ved at de gjenfinnes i økonomiske prioriteringer i kommunens økonomiplan. En slik operasjonalisering som flere informanter sier at gjøres i deres kommune, etterlyses i større grad i evalueringen av plan- og bygningsloven.⁶⁰ Funnene i våre intervjuer tyder dermed på at dette er noe som flere av kommunene i utvalget søker å innrette seg etter, noe som også gjenspeiles i at alle kommunene i utvalget har en av de to mulige koblingene som er nevnt over. Når vi stiller spørsmål om hvordan koblingen er løst i deres kommune, er det eksempler på at informanter som er folkevalgte ikke kan svare og henviser videre til administrasjonen.

I den sammenheng kan det nevnes at økonomiplanen utgjør handlingsdelen i kommunene Øygarden og Notodden. Videre inngår den i Ringsaker, Lyngdal, Rana og Alta kommuner. I evalueringen av plan- og bygningsloven oppfordres det nettopp til å gjøre en form for kobling gjennom en av de to variantene som disse kommunene har gjort,⁶¹ mens statsforvalter i Troms og Finnmark i sin Veileder til bedre koblinger mellom samfunnsplan og økonomiplan, viser til at det ikke er noen som helst praktisk forskjell på de to alternativene⁶². Videre kan nevnes at disse seks mellomstore kommunene, (og mange av de andre mellomstore kommunene, slik vi har sett i kartleggingsdelen) har integrert handlingsdel til kommuneplanen i økonomiplanen, er et funn som er i tråd med det som kommer frem i tidligere undersøkelser. Det er særlig de store kommunene, men også en del mindre kommuner som har denne koblingen.⁶³

Utfordringer

Informantene er stilt spørsmål om hva som er typiske utfordringer med å skape sammenheng mellom plansystemets ulike elementer. Det er ingen av informantene som viser til prosessuelle trekk eller det vi kan kalle mer lovtekniske forhold, som noe som står i veien for å skape sammenheng. Blant kommunene i utvalget er utfordringene som trekkes frem i hovedsak knyttet til forhold; 1) et utdatert og fragmentert planverk og 2) en samfunnsdel som er for omfangsrik. Det er i hovedsak Alta og Notodden som viser til disse utfordringene i dag, men også blant informanter som representerer andre kommuner og som har lang erfaring fra kommunesektoren vises det til dette som «vanlige» utfordringer.

⁶⁰ Ringholmen T. og Hofstad H. (2018) Strategisk vending i planleggingen s 114-115. I Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid

⁶¹ Ibid

⁶² Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Veileder Statsforvalter Troms og Finnmark

⁶³ Asplan Viak (2018) Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem,

I Notodden eksisterer det planer på for mange områder, det blir uoversiktlig og gjør det i praksis vanskelig å sikre sammenheng mellom planer. I forlengelsen gjør det at planene ikke brukes – i betydningen at de ikke blir styrende for kommunens prioriteringer.

Samtidig er det enkelte kommuner som viser til utfordringer når det gjelder samfunnsdelen generelt og i forlengelsen hvordan den fungerer som et styrende dokument, og dette synes å avhenge av innholdet i planene. Alta er det konkrete eksempelet, hvor det er enighet i kommunen om at samfunnsdelen er et «for dårlig dokument til å gjøre skikkelig prioriteringer» og at det gjør at samfunnsdelen «kommer opp hvert år i forbindelse med budsjett, men resten av året er et dødt dokument». Det blir fremholdt at denne utfordringen så man raskt etter at samfunnsdelen ble vedtatt i 2015, og det vises til at man har lært av den prosessen. Samfunnsdelen har fått navnet Alta vil. En informant viser til at den innad i kommunen populært omtales som Alta vil – alt. Sitatet under illustrerer hva som ligger i denne utfordringen:

«Hvordan planer skal henge sammen ja. Den figuren (viser figuren fra samfunnsdelen) er knyttet opp mot at vi har 21 mål innenfor 4 ulike temaer og 70 tiltak. Og få det til å harmonere med fireårige økonomiplaner og at den er tidsaktuelt. Det er ikke helt enkelt»

Utfordringer om at samfunnsdelen er for generell eller abstrakt er et funn som ble trukket frem i en tidligere undersøkelse gjennomført av KS-FoU. Samfunnsdelen blir dermed vanskelig å følge opp i økonomiplanen⁶⁴. Dette finner vi imidlertid lite av i datamaterialet vårt, men utvalget er lite og de som er intervjuet er kanskje de som særskilt kjenner og forstår samfunnsdelen. Man kan ha skapt ideer og forståelse som gjør at man fra et strategisk nivå ser sammenhengen, men at det ikke nødvendigvis gjelder for den jevne folkevalgte. Slik vi ser det, er noen samfunnsdeler vanskelig å beskrive på andre måter enn svært generelle. I slike tilfeller blir samfunnsdelen et rent visjonsdokument.

6.6 Synspunkter på læring og utvikling

Det som kommer frem ved spørsmålene hva gjelder synspunkter og læring er i stor grad i tråd med det som løftes frem som utfordringene over. Generelt kan det likevel sies at et sentralt poeng som går igjen i samtlige kommuner, er at samfunnsdelen må være tilstrekkelig spisset. Samfunnsdelen må ikke være for vid, fordi da bidrar den ikke til å føre kommunen i en ønsket retning. Likevel må den være bred nok til å kunne danne en felles plattform. Ordføreren i Ringsaker peker blant annet på at en samfunnsdel som har stått over tid, har gitt en stor fordel for kommunen. «Det tar 20 år å bestemme lokalisering på et nytt sykehus. En samfunnsdel som er såpass rammeoppbygget at den kan romme utvikling over tid, er helt sentralt. Dette er viktigere enn å lage en ny plan hvert fjerde år.» (Ordfører i Ringsaker). I forlengelsen legger ordføreren til at det er viktig at samfunnsdelen ikke blir for statisk, fordi den da ikke følger de samfunnsendringer som man står ovenfor.

6.6.1 For planstyrt?

Flere kommuner knytter utfordringer til det offentlige og at det er for planstyrt, i tillegg til at det er et pågående krav ovenfra om å lage planer for «alle» aspekter i plansystemet og kommunen for øvrig. Det pekes blant annet på at det ikke er noe sammenheng mellom det som skjer på nasjonalt hold og det

⁶⁴ KS, 2019. Kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy.

som skjer kommunalt. Til dette vises det til en rekke nasjonale føringer, som er tidkrevende å etterse, samtidig som det skal lages planer som er tilpasset lokalt. I tillegg peker enkelte kommuner på at de føler seg presset til å få med alt som kommer av føringer, og at dette i stor grad påvirkes av de ressurser kommunen besitter. Generelt synes det å være et behov for å redusere antall sektorplaner.

6.6.2 Forankring

Forankring av samfunnsdelen i kommunestyret er gjennomgående sentralt. Likevel peker enkelte kommuner på at politikerne involveres sent i prosessen, og i den sammenheng anser de involvering tidligere i prosessen som viktig. Noen informanter snakker i den forbindelse om at det er viktig å skape en kultur for langsiktig tenkning i kommunestyret. Tidlig forankring av politikere, samtidig som det er anledning til å jobbe tverrpolitisk i prosessen for å skape konsensus om de lange linjene, er sentralt. Eksisterer det konsensus om de lange linjene, pekes det på at dette vil innebære mindre konflikter og mindre endringer, dersom det må foretas noen små endring i samfunnsdelen. Det vil med andre ord ikke være nødvendig med en stor omveltning i prosessen med utarbeidelse av og arbeid med samfunnsdel, selv om enkelte endringer må foretas, når det er konsensus om de lange linjene.

6.6.3 God dialog

Flere kommuner viser til at planlegging er en utfordrende oppgave. Det er mange som berøres hele tiden, og interessene er ikke like, og det foreligger heller ikke et felles mål. Informantene peker på viktigheten av å få alle delaktig. En informant peker videre på at medvirkningsbiten i så måte er en utfordring, og at det å skape engasjement rundt ting som ligger 10 -15 år frem i tid, ikke er enkelt. Imidlertid pekes det på at mulighetene også ligger nettopp her, og at god dialog i alle deler av kommunen er viktig. I den sammenheng er det sentralt at det både på administrativt og politisk nivå brukes ressurser på å orienteres om det som rører seg i kommunen. Dette kan på sikt bidra til et bedre grunnlag for å forbedre dialogen i de ulike delene i kommunen. Samme informant peker avslutningsvis på at det i forlengelsen av dette er helt essensielt å evne å ta de store diskusjonene kontinuerlig, slik at en ved vedtak av samfunnsdelen i bunn og grunn er enige om de større linjene.

7. Overordnet vurdering og innspill til videreutvikling

I kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen legge vekt på viktige utfordringer, og synliggjøre de strategiske valgene kommunen tar. Dette gjelder samfunnsforhold som befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, utbyggingsvolum, folkehelse, barn og unge, integrering og næringspolitikk. Samfunnsdelen løftes frem som et styringsverktøy for kommunestyret, og det påpekes at det er en rekke fordeler og funksjoner knyttet til samfunnsdelen.

7.1 Vurdering i lys av problemstillingene

I denne delen henter vi frem oppdragets problemstillinger og besvarer disse kort. For hver problemsstilling gjøres en kort oppsummering av funn og Oxford Research sin vurdering av disse.

Hovedmålet med oppdraget har vært å få frem kunnskap om erfaringene som mellomstore kommuner har med å bruke samfunnsdelen som et styringsverktøy for kommunestyret, og som et verktøy for helhetlig samfunnsutvikling og arealforvaltning. Oppdraget har med andre ord hatt til hensikt å bidra med oversikt over kommuners praktiske erfaring med bruk av samfunnsdelen.

7.1.1 Hvordan balanserer kommunene mellom framdrift og hensynet til demokrati og medvirkning?

I sum synes kommunene å være mindre opptatt av balansen mellom fremdrift og demokrati. En tidlig vedtatt samfunnsdel anses ikke som hovedformålet, tvert imot er det mer oppmerksomhet på kvaliteten enn på tidsaspektet. Slik vi tolker funnet kan det i hovedsak begrunnes i to forhold. 1) Samfunnsdelen ses som en langsiktig plan som det skal være tverrfaglig politisk enighet rundt, og som er ment å virke langt utover en kommunestyreperiode. Den skal så å si være utformet på en slik måte at den skal kunne «overleve» et valg. 2) Demokratiaspektet ses som langt viktigere enn hensynet til fremdrift. Dette henger sammen med det første punktet. Tiden det tar å vedta en samfunnsdel er underordnet, sett i forhold til intensjonen med at samfunnsdelen skal ha bred politisk legitimitet og bred legitimitet i samfunnet for øvrig. Samfunnsdelen skal være et dokument som både politikere og innbyggere kan samle seg om.

Svaret på problemstillingen blir i så måte at medvirkning har en klar prioritet og forrang. Samfunnsdelen ses ikke som et uttrykk for sittende kommunestyres problemforståelse og løsningsforslag, men snarere som en felles plattform for ønsket utvikling i kommunen, som gjelder på tvers av partipolitiske skiller. Samtidig, kan etter vårt syn ønsket om konsensus, bidra til å redusere det politiske engasjementet rundt samfunnsdelen og gjøre dokumentet tilnærmet apolitisk. En vektlegging av prosess, herunder medvirkning, kan også gå på bekostning av substans og i sum styrke administrasjonens innflytelse.

7.1.2 Hva er årsaken til eventuelt manglende samfunnsdel eller oppdatering?

Flertallet av kommuner har i dag en forholdsvis ny samfunnsdel. 59 av de 86 mellomstore kommunene har vedtatt samfunnsdel i 2015 eller senere. Fra 2015 øker antallet samfunnsdeler som vedtas for hvert år frem mot i dag, og en kan dermed forvente at det er flere som vedtas i 2021 enn hva tilfellet var året

før, og så videre. Dette tyder på at det foregår en fornying av planarbeidet blant de mellomstore kommunene. I kartleggingen fremgår det at kommuner som har samfunnsdeler som kan sies å være eldre, gjerne har startet arbeidet med å oppdatere, eller at et slikt arbeid er nært forestående.

Det er få kommuner som mangler samfunnsdel. De som kan sies å mangle samfunnsdel er kommuner som ble slått sammen med virkning fra januar 2020, hvor det gjenstår å vedta samfunnsdelen. Felles for disse kommunene er at de har startet arbeidet med å utvikle en ny samfunnsdel og at mange av samfunnsdelene er på høring denne høsten, slik er ny samfunnsdel i sammenslåtte kommuner på trappene.

Årsaken til manglende samfunnsdel eller manglende oppdatering synes dermed i hovedsak å være begrunnet i tre forhold. For det første har ikke alle kommuner som ble slått sammen i 2020 rukket å vedta samfunnsdelen, men gjør det antagelig innen året er omme. I case-studien som er et utvalg av få kommuner, (man skal derfor være forsiktig med å generalisere) synes årsaken for det andre, å ligge i et rent pragmatisk forhold – det har vært andre mer presserende planoppgaver som har blitt prioritert fremfor fornyelse og endring av samfunnsdelen, slik tilfellet er i Alta og Notodden. En har prioritert arealdelen helt enkelt fordi en ikke har hatt kapasitet i administrasjonen til å arbeide med samfunnsdelen samtidig. For det tredje begrunnes det med at man mener at samfunnsdelen har fungert godt som styringsverktøy frem til nå, og man har derfor oppfattet at det ikke har vært behov for revidering, slik det begrunnes i Ringsaker.

7.1.3 Hvordan vurderer kommunene verdien av/behovet for en godt forankret plattform for det videre planarbeidet knyttet til kommunens arealplaner, tematiske kommunedelplaner, økonomiplanlegging og annet planarbeid?

Dette er en kompleks problemstilling som kunne utgjort et utredningsoppdrag i seg selv. Vi skal her forsøke å svare relativt kort. Problemstillingen tar opp i seg ulike temaer som er særskilt diskutert i kapittel 6.5 om bruk og nytte av samfunnsdelen.

Et kort svar på problemstillingen er at informantene vurderer verdien av samfunnsdelen som plattform for videre planarbeid og økonomiplanlegging som stor. Det må generelt sies å være stor positivitet blant informantene knyttet til hva samfunnsdelen bidrar med. Vi har ovenfor karakterisert det som at informantene er «glad» i samfunnsdelen og mener at den har stor nytteverdi. Det er imidlertid ikke alltid like enkelt å få frem helt konkrete og presise beskrivelser fra informantene om hvordan og hvorfor samfunnsdelen er styrende for øvrig planverk. Det er rett og slett litt vanskelig å gripe annet enn at de sier at samfunnsdelen er styrende, at annet planverk skal henge tett sammen med samfunnsdelen og at de bruker samfunnsdelen i budsjettarbeidet. Noen forteller for eksempel at budsjettet struktureres etter temaområder og mål i samfunnsdelen. Samtidig kan det være enkelt for informantene å si at samfunnsdelen er styrende, fordi den skal være det. Det kan også ligge en metodisk utfordring i at informanter svarer strategisk.

I sum synes det som at det er stor bevissthet rundt at det skal være konsistens mellom samfunnsdel og øvrige planverk, og videre de økonomiske prioriteringer som gjøres. Men det er samtidig noe som peker i retning av at kommuner har utfordringer med et fragmentert planverk, og etterslep med revidering av sektorplaner. Et poeng ligger i at to av kommunene i utvalget har prioritert å lage ny arealdel for så å planlegge revidering av samfunnsdelen. Videre er det et poeng at dersom samfunnsdelen blir for vid og omfangsrik, vanskeliggjør det bruk av den i styringen. En samfunnsdel må dermed være tilstrekkelig spisset.

Selv om verdien av og behovet for en samfunnsdel synes å bli vurdert som stort, betyr ikke det at kommunene er i mål med å samordne sektorplaner, og sørge for sammenheng mellom samfunnsdelen og de andre planene.

7.1.4 Hvordan brukes planelementene planstrategi – planprogram – samfunnsdelen, og hvordan fungerer de sammen?

Planstrategi er ikke en plan, men en strategi for hvilke planer som skal utarbeides eller endres i påfølgende kommunestyreperiode. De aller fleste mellomstore kommuner innretter seg etter krav om at denne skal vedtas senest et år etter valg. Planstrategien synes imidlertid i mindre grad å engasjere politikere til debatt og diskusjon. Den virker å vedtas uten hverken den store politiske involveringen eller engasjement. Spørsmålet blir da om planstrategien i realiteten er politikernes verktøy.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere og opplegget for medvirkning. Hvorvidt og hvordan dette er forhold som er beskrevet, variere noe i de 86 mellomstore kommunene. Undersøkelsen har ikke i detalj gått gjennom og vurdert planprogrammets innhold, men det er gjort målretta søk for å finne ut om planprogrammet inneholder en fremdriftsplan som viser planlagt tid fra oppstart til endelig vedtak av samfunnsdelen er planlagt, og ulike brukergrupper som typisk nevnes i sammenheng med planprogramarbeidet. Det er stor variasjon i detaljeringsgrad på disse forholdene, men der slike forhold i liten eller ingen grad er omtalt, dreier det seg gjerne om eldre planprogram. Slik synes det å ha skjedd en utvikling ved at kommunene over tid utvikler praksis i tråd med lovverket som kom i 2008. Kanskje har det styrket kommunens planlegging av planarbeidet, men hvordan planprogrammet brukes er vanskelig å gripe utover det som er åpenbart – at kommunen forsøker å holde seg til planene som er lagt. Vi har lite indikasjon på at arbeidet med samfunnsdelen avviker fra det som er planlagt i planprogrammet, utover at forsinkelser i henhold til fremdriftsplanen antagelig forekommer.

Sett i lys av gjentakende diskusjoner om hvorvidt norske lokalpolitikere delegerer for mye makt til kommunedirektøren, mener vi det er oppsiktsvekkende at politikerne ikke ser planstrategien som et virksomt verktøy for å utvikle ny politikk, men i stedet overlater initiativ og strategiske valg til administrasjonen. Planstrategien er med på å bestemme den politiske dagsordenen i de kommende årene ved å rette søkelys mot enkelte sektorer og politikfelt. Planstrategien virker også inn på hvordan lokale problemer utredes og forstås, samt på hvilke mulige handlingsalternativer som eksisterer. På denne måten er planstrategien med på å sette rammer for de folkevalgte handlingsrom. Likeledes representerer planprogrammet for samfunnsdelen tidlige faser av lokal politikutvikling på en rekke felt. En slik sjanse til å gi retning og styrke til lokalsamfunnets utvikling bør de folkevalgte ikke skusle bort.

7.1.5 Hvordan håndteres og fungerer handlingsdelen til kommuneplanen og kommunens økonomiplan? Er det to planer, eller er de integrerte med hverandre? Er det hensiktsmessig med to planer eller en plan, og gjennomføres det separate eller felles planprosesser?

Det er to muligheter for kobling handlingsdel – økonomiplan. 1) at økonomiplanen inngår i handlingsdelen og 2) at økonomiplanen utgjør handlingsdelen.

Ifølge KOSTRA har 50 mellomstore kommuner vedtatt handlingsdel til kommuneplan. I samtlige av disse er det også oppgitt at økonomiplan inngår i handlingsdel til kommuneplan. 35 kommuner oppgir å ikke ha vedtatt handlingsdel til kommuneplanene, blant disse kan en forvente at det befinner seg

kommuner hvor økonomiplanene utgjør handlingsdelen. Dette gjelder for eksempel Notodden som har inngått som case-kommune.

I begge koblingstilfellene er det altså ikke snakk om to separate planer. Både i tilfelle *utgjør* og *inngår* kan de sies å være integrerte med hverandre, i betydningen at de er å lese i et og samme dokument. Her kan nevnes at Statsforvalteren i Troms og Finnmark sin veileder ikke ser en praktisk forskjell med alternativene «inngå i» eller «utgjøre», og mener det er likegyldig hvilket dokument som inngår i/utgjør det andre, men at dokumentet i navnet bør vise at det utgjør både handlingsdel og økonomiplan⁶⁵.

Samtlige kommuner i utvalget har enten valgt å la økonomiplanen inngå i handlingsdelen eller la økonomiplanen utgjøre handlingsdelen. Kommunene har dermed sett det som hensiktsmessig med ett felles dokument for samfunnsplanens handlingsdel og økonomiplanen, snarere enn at det er to separate planer. Stort sett fremholdes av kommunen at økonomiplanen struktureres etter innholdet i samfunnsdelen, og at det skal være tydelig at økonomiske disponeringer har sammenheng og kan knyttes til målsettinger i samfunnsdelen.

For orden skyld kan det her nevnes at det ikke har inngått i oppdraget å gjennomføre systematiske dokumentstudier av handlings- og økonomiplan, samt årsbudsjett, for å vurdere om disse samsvarer med innholdet i samfunnsdelen. Spørsmålet er undersøkt gjennom intervjuer, hvor de fleste informantene viser til at en slik operasjonalisering av samfunnsdelen gjøres.

7.1.6 Hvordan fungerer samspillet mellom samfunnsdelen og arealdelen? Er det en samlet eller to adskilte prosesser?

Kartleggingen viser at det er få kommuner som har hatt en felles kommuneplanprosess for samfunns- og arealdel. Videre har utarbeidelse av samfunnsdel og arealdel ikke vært en samlet prosess i noen av kommunene som har inngått i utvalget. I to av kommunene i har de relativt nylig utviklet en ny arealdel. Det er en omfattende prosess, og disse to kommunene har gjort en ressurs- og behovsmessig prioritering av å revidere arealdelen først, selv om det i begge tilfeller beskrives å være et behov for å revidere samfunnsdelen.

Sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ligger i at samfunnsutviklingen som behandles i samfunnsdelen, vil beskrive behov og gi føringer for arealbruken. I tilfeller hvor man først reviderer arealdel for så å revidere samfunnsdelen kan man kanskje hevde at samfunnsdelen ikke får en slik funksjon. Samtidig er det antagelig gjennomført nødvendig utredningsarbeid, og det er å forvente at enhver kommune har oppdatert kunnskap om forventinger til befolkningsutvikling og arealbehov, selv om samfunnsdelen har behov for en revisjon.

Videre er det kanskje ikke overraskende at informantene forteller om at det vanligvis er langt større fokus og interesse rundt etablering av ny arealdel enn samfunnsdel. Både politikere, næringsliv, innbyggere og nasjonale myndigheter er mer opptatt av arealdelen. Den er juridisk bindende og vil ha direkte økonomiske konsekvenser for både enkeltpersoner og næringslivet, noe som gjør den konkret og forståelig, og dermed også til noe som engasjerer mer. Det er tydelig at mange av informantene

⁶⁵ Statsforvalter Troms og Finnmark. Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan

raske beveger seg til å snakke om arealdelen heller enn samfunnsdelen. Det er også eksempler på at informanter viser til at vi heller bør se på hvordan arealdelen benyttes.

Gjennom kartleggingen fant vi at det var relativt mange kommuner som ikke benyttet begrepene arealstrategi, eller langsiktig arealstrategi i samfunnsdelen. Det var i det hele lite bruk og omtale av det som omhandlet «arealpolitikk» i en god del av samfunnsdelene. I over 20 kommuner nevnes hverken begrepene arealstrategi, langsiktig arealstrategi eller arealpolitikk i det hele tatt. Ca. halvparten av disse igjen var vedtatt 2016 eller senere. Ser en imidlertid på de nye samfunnsdelene, til kommuner i utvalget som nylig har vært på høring, har disse samfunnsdelene gjerne en relativt detaljert beskrevet arealstrategi. Innholdsmessig kan den sies å være i tråd med det som løftet frem i Miljøverndepartementets veileder til kommuneplanprosessen, om hvordan samfunnsdelen kan gjøres relevant for arealdisponeringer. Videre vises det i Nasjonale forventninger 2019-2023⁶⁶ også til en forventning om at kommuner legger arealstrategier som del av samfunnsdelen, slik at disse kan legges til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel. Når kommuner nå utarbeider nye samfunnsdeler synes de altså å agere i tråd med denne bestillingen. En kan dermed hevde at det i disse kommunene ligger til rette for at samfunnsdelen kan være et grunnlag for prioriteringer i arealdel. For øvrig viser informantene generelt til at samfunnsdelene er styrende for øvrig planverk, herunder arealdel. Beskrivelsene ligger gjerne på et nokså overordnet nivå.

7.1.7 Hvordan følges samfunnsdelen opp i tematiske kommunedelplaner eller andre typer sektorplaner?

Dette spørsmålet relaterer seg til funnene som er beskrevet om bruk og nytte av samfunnsdelen. De fleste informantene synes å ha stor tro på samfunnsdelen som et styrende verktøy som det fremholdes at er førende for innholdet i andre planer. Og det beskrives at en kontinuerlig arbeider for å skape en rød tråd i hele plansystemet. Men det er ikke like enkelt å få frem helt konkrete og presise beskrivelser av hvordan og hvorfor samfunnsdelen er styrende for det øvrige planverket, annet enn at informantene forteller at den er styrende, at en ser til den når en lager andre planer, og at samfunnsdelen «operasjonaliseres» ved at en i økonomiplanleggingene viser til temaområder og målsettinger i samfunnsdelen.

Både ordførere og administrativ ledelse viser til at samfunnsdelen skal være styrende for sektorplaner, og det finnes eksempler på at ledere i administrasjonen opplever det som vanskelig at man ikke har etablert en samfunnsplan i sammenslåtte kommuner – fordi man «må ha noe å styre etter».

I enkelte av kommunene i utvalget vises det til et fragmentert plansystem med for mange planer og et etterslep på å revidere sektorplaner. Det synes som at kommunene er bevisst en slik utfordring og at det å jobbe med å skape et mer oversiktlig plansystem er et kontinuerlig arbeid. Når det vedtas en ny samfunnsdel, vil det oppstå behov for revidering av tematiske kommunedelplaner eller andre typer sektorplaner. Når en nærmer seg mål for dette arbeidet, er det kanskje et nytt behov for å revidere/oppdere samfunnsdelen. Slik blir planarbeidet en kontinuerlig prosess inn i kommunens strategiske arbeid og et kontinuerlig arbeid med å forbedre planer og styringssystemer.

⁶⁶ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023](#)

7.2 Avsluttende diskusjon

Samfunnsdelen må sies å utgjøre et viktig styringsverktøy for de fleste av kommunen som har inngått i undersøkelsen. Kommunenes øverste administrative og politiske ledelse oppfatter deres samfunnsdel som et verktøy som skaper retning og sammenheng i kommunes veivalg, og som styrende for økonomiske prioriteringer. Uten samfunnsdelen ville man kanskje sett mer konflikt, mindre tillitt, tilfeldige retningsvalg, og dårligere ledelse og styring. I sum er fortellingen om samfunnsdelen særdeles positiv, men det er også betimelig å stille spørsmål om deler av denne positiviteten kan tilskrives rollen som informantene har i kommunen. En samfunnsdel er et overordnet «visjonsdokument» - kanskje handler diskusjonen da vel så mye om visjonens gjennomslagskraft som ledelses- og styringsverktøy?

Kommunens kompetanse er negativt avgrenset. Det innebærer at kommunene på eget initiativ og ansvar kan påta seg oppgaver og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker. Samtidig kan det hevdes at kommunenes autonomi utfordres av økonomiske begrensninger og sektorregulering. Det finnes harde og myke styringsmidler, hvordan står samfunnsdelen seg i relasjon til lovgivning og tøffe økonomiske prioriteringer? I hvilken grad har kommunene frihet til å begi seg ut på samfunnsutviklingsoppgaver som innebærer økonomiske prioriteringer utover de lovpålagte oppgavene? Videre, hvor styrende blir planer i møte med rask skiftende samfunnsendringer? Hvordan står samfunnsdelens seg i møte med nye utfordringer, muligheter og løsninger som dukker opp underveis?

Dette er store spørsmål som denne undersøkelsen ikke er ment å svare på, samtidig ønsker vi å løfte funnene opp i en litt større sammenheng og diskutere mer fritt i denne delen.

Samfunnets interesse i kommunal planlegging

I denne rapporten er bruk av samfunnsdelen undersøkt innenfor rammen av mellomstore kommuner. Kommunenes administrative og politiske lederer fremholder at samfunnsdelen er et viktig styringsdokument i de fleste kommuner i utvalget, at dette er aktører som mener planen brukes aktivt og at den virker inn på øvrig planverk og økonomiplanlegging. Slik vi har sett over er det samtidig rimelig grunn til å hevde at deler av den kommunale planleggingen engasjerer mer enn andre deler. Eksempelvis er det antageligvis sterkere interesser og meninger knyttet til arealplan enn samfunnsdel. Kanskje er oppmerksomheter rundt planprosessens tidligere faser med planstrategi og planprogram også mer begrenset enn hva en kunne ha ønsket. Merk at det er et lite utvalg av kommuner som har inngått som caser, og en kan ikke utelukke at det ser annerledes ut i andre kommuner. Generelt peker materialet i retning av at det er økende politisk interesse jo mer håndgripelig og konkret planarbeidet blir, slik blir det mulig mer interessant for både folkevalgte og andre som bor i kommunen når debatten står om arealdel og videre område- og detaljreguleringer.

Uten at det er undersøkt i denne rapporten og uten at vi har empiriske funn som støtter opp under påstanden, er det neppe kontroversielt å hevde at antagelig de færreste innbyggere i en kommune vet hva planstrategi, planprogram eller samfunnsdelen er, og ikke minst hvilke konsekvenser disse har for styringen av samfunnet. Etter vårt syn inviterer heller ikke den tekniske begrepsbruken innenfor kommunal planlegging til å engasjere og skape entusiasme i den brede befolkningen.

Et lite tydelig politisk avtrykk

Felles for mange samfunnsdeler er at de fremstår med et lite tydelig politisk avtrykk. Hvorvidt det er borgerlig, sentrum eller sosialistisk flertall som står bak en gitt samfunnsdel vil neppe være mulig å

lese ut av de fleste samfunnsdeler. Vi mener det er en rimelig tolkning av funnene at samfunnsdelen ikke først og fremst kan forstås som et uttrykk for posisjonens problemforståelse og løsningsforslag. Kanskje har den heller litt motsatt funksjon ved at den samler, forplikter og demper politiske dragkamper og motsetninger? En vektlegging av konsensus er i tråd med formannskapsmodellen som politisk styringsmodell hvor man i fellesskap diskuterer seg fram til pragmatiske løsninger på lokale utfordringer. Slik vil formannskapsmodellen fremme en kollegial politisk kultur med lite konfrontasjon og få knappe flertallsvedtak.⁶⁷ Flere har imidlertid pekt på hvordan vektleggingen av felles interesser og «sunn fornuft», både med tanke på politikktutvikling og samarbeidskonstellasjoner, er på vikende front.⁶⁸ I stedet har man i mange kommuner fått en blokkdeling som speiler nasjonale partipolitiske skillelinjer og dermed har et klarere skille mellom posisjon og opposisjon. En slik «kvasiparlamentarisme» vil sannsynligvis øke konfliktnivået i den lokale politiske debatten og føre til mer ideologisk funderte løsninger på lokale problemer. Hvorvidt kommuneplanens samfunnsdel fortsetter å være et samlende og konsensuspreget dokument også i kommuner som over tid har utviklet tydelige majoritetsdemokratiske kjennetegn, gjenstår å se.

Samfunnsdelen vil uansett stå i fare for å bli et visjonsdokument med store vyer og ønsker for fremtiden som de aller fleste folkevalgte kan stille seg bak, uavhengig av politisk tilhørighet. Målsettinger som løftes frem i en del av samfunnsdelene vi har sett på i undersøkelsen, fremstår svært overordnede i formen og med lite politisk brodd. Et knippe eksempler på formuleringer av målsettinger i tre forskjellige mellomstore kommuner illustrere dette; «i kommunen er alle innbyggere en del av et fellesskap», «synliggjøre og utnytte det mangfold av muligheter som finnes i kommunen» eller «i kommunen skal vi jobbe for økt verdiskaping og produktivitet og et robust næringsliv med god bredde». Vi kunne her nevnt mange eksempler. For en utenforstående er det vanskelig å se at dette gir særlige presise styringssignaler, men så er det kanskje heller ikke den funksjonen samfunnsdelen har – kanskje handler det nettopp vel så mye om visjonens gjennomslagskraft som ledelses- og styringsverktøy.

Vi tror likevel at kommuneplanens samfunnsdel vil vitaliseres som strategisk styringsdokument dersom det gis mer rom for politiske initiativer og handlingsalternativer. Enkelte intervjuer kan tolkes som uttrykk for at kravene til planfaglig kompetanse i visse tilfeller fungerer som en barriere for politiske forslag og visjoner. Slik risikerer kommuneplanens samfunnsdel å bli en institusjonell ramme som temmer og begrenser det politiske rommet i stedet for å gi rom for nyskapende tanker og ideer. Et større innslag av politisk nybrottsarbeid kan øke konfliktnivået rundt samfunnsdelen, men det kan også føre til en større bevissthet rundt betydningen av en tydelig og langsiktig retning for kommunen.

Samfunnsdel som førende for arealdel

Samfunnsdelen, gjerne med en arealstrategi, skal gi føringer for kommunens arealdel. Slik vi har sett over har to av kommunene som har inngått i utvalget ganske nylig laget ny arealdel for kommunen. I den ene av disse vises det til at samfunnsdelen ikke brukes aktivt fordi den i for liten grad er spisset og poengtert, og det pekes på at det derfor er behov for å etablere en ny samfunnsdel. I den andre kommunen har man en samfunnsdel av eldre dato, som også var moden for revidering, og hvor revidering nå er i gang. I begge tilfellene har det altså vært behov for å revidere både samfunnsdelen og arealdelen og man har sett det som mest hensiktsmessig å revidere arealdelen først. Når arealdelen

⁶⁷Saxi H.P. (2018)) Systemoppslutning i byene med parlamentarisme

⁶⁸ Se for eksempel Lokaldemokrativeileren <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeileren/id2424152/>, eller Røiseland, Vabo, Sørensen, & Torfing. (2020). Folkevalgt og politisk leder. Cappelen Damm Akademisk.

revideres før samfunnsdelen, kan en hevde at arealdelen blir førende for samfunnsdelen heller en motsatt og samfunnsdelen får dermed ikke den intenderte funksjonen som et overordnet styringsdokument.

En mulig utfordring som kan oppstå i kjølvannet av en slik prosess, er at en ny samfunnsdel kan gi strategiske føringer som kan gå på tvers av arealdelen og dermed utløse behov for dispensasjoner. En annen potensiell utfordring kan være at man ved å ha fastlagt en arealplan binder muligheten for å tenke mer visjonært om strategisk utvikling i samfunnsdelen. En kan da tenke at arealdelen lukker et mulig handlingsrom og diskusjoner rundt en ny samfunnsdel (vi kan ikke gjøre x eller x fordi arealplanen allerede har avsatt det området til Y). Eller det kan oppstå behov for å gjøre revideringer på nytt i arealdelen når ny samfunnsdel er vedtatt. Dette er klassiske argument som begrunner hvorfor samfunnsdelen bør komme først. Videre er det også i samfunnsdelen etter intensjonen «problembeskrivelsen» ligger, hvor man formulerer utfordringer for lokalsamfunnet og lanserer politikk som kan bøte på dette.

Samtidig kan det i prinsippet også være gjort mye samfunnsplanlegging i arealplanprosessen selv om planen i navnet ikke er en samfunnsplan. Arealdelen er også et uttrykk for samfunnsplanlegging.

Planen som teori

KMD som myndighet og forvalter av et nasjonalt lovverk og kommunen som lokal planmyndighet har det til felles at de forvalter et planverk som bygger på planlegging som teoretisk og ideologisk konsept. Det ligger i bunn et rasjonelt syn på samfunnsdelen som et potensielt effektivt verktøy for problemløsning. Dette gjelder uansett hva slags ideologisk fundament en ellers måtte ha for sin planforståelse.

Det er nærliggende å stille spørsmålet om ikke samfunnsdelen også må ses som et idémessig verktøy med symbolsk kraft og som et legitimerende og identitetsskapende instrument.⁶⁹ Et slikt syn settes ofte i kontrast til den rasjonelle-instrumentelle tradisjonen, hvor oppmerksomheten er rettet mot en sterk tro på forandring og forbedring gjennom planmessig strukturering versus ny-institusjonell teori, hvor KSP kan ses som en organisasjonsoppskrift som ikke kun er et verktøy for effektiv problemløsning, men et verktøy til å skape legitimitet og identitet.

Vi har ved ulike anledninger i prosjektperioden fortalt om oppdraget til kommunedirektører og folkevalgte i andre kommuner enn de som inngår i utvalget, og da på mer uformelle arenaer, vises det til at samfunnsdelen ikke akkurat er det som opptar de mest. Det er litt dette perspektivet vi får fra intervjuer med avisredaktørene. Samfunnsdelen er ikke av det stoffet som fenger mest, den blir abstrakt, og egner seg lite som tilfang til mediedekning. Unntaket er Notodden, der lokalavisa nærmest pekte på seg selv som den aktøren som kunne kjøre samfunnsdelen på best vis. Dette inntrykket forsterkes også gjennom noen av intervjuene, der informanter rett ut sa at det hadde vært mer interessant om vi så på arealdelen i stedet for samfunnsdelen. En informant hevder også at vi er et plansamfunn som har vært flinke på planlegging i mange år og at spørsmålet om manglende bruk av samfunnsdelen er et i-landsproblem, ting fungerer tross alt veldig greit. Det er i forlengelse av dette interessant at to av kommunene i utvalget vårt, Øygarden og Lyngdal, rapporterer at de bruker prosessen nå aktivt til å bygge en ny kommune, prosessuelt, organisatorisk og innholdsmessig. Dette viser den legitimerende og identitetsskapende kraften som kan ligge i lokale planprosesser. På den

⁶⁹ Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundredets organisasjon*. Oslo. Universitetsforlaget

annen side er det tankevekkende at kommunene i begrenset grad ser ut til å bruke samfunnsdelen til å tematisere videre regionale integrasjonsprosesser der dette er en del av den overordnede samfunnsdebatten (Øygarden versus Bergensregionen, Lyngdal og ny E39). Det også slik at pågående/kommende store prosjekter/prosesser (Lyngdal ny og om lokalisert E39, Rana med store industriprosjekter) i liten grad behandles i samfunnsdelen. Når slikt tas opp, er det heller innenfor rammen av arealdel. Ordfører i Rana er for eksempel langt mer opptatt i intervjuet av å snakke om alt som skjer av positiv utvikling i kommunen enn å gå inn på samfunnsdelen.

Hvordan kan politisk lederskap styrke KPS som strategisk styringsverktøy?

I en samfunnsdel skal lokalsamfunnets utfordringer løftes opp og synliggjøres, politikerne skal peke på mulige løsninger, og lokale aktører skal mobiliseres til felles innsats. Disse tre stegene tilsvarer Charles Tuckers konseptualisering av politisk lederskap som bestående av tre funksjoner:⁷⁰

For det første må den politiske ledelsen komme med en problemdiagnose som synliggjør utviklingstrekk og utfordringer som krever politisk handling. Sagt på en annen måte, handler dette om å definere situasjonen og sette dagsorden, rette søkelys mot bestemte forhold og skape politisk debatt. Som nevnt innledningsvis, står norske kommuner i dag overfor en rekke utfordringer som hver for seg har tilstrekkelig kraft til å endre lokalsamfunn radikalt. Klimaendringer og et nødvendig grønt skifte i næringslivet vil utvilsomt ha betydelige konsekvenser for en rekke mellomstore kommuner. Den lenge varslede demografiske endringen vil også utfordre den sosiale og økonomiske bærekraften i en rekke lokalsamfunn og medføre det KS i flere sammenhenger har omtalt som en «kommunal kollaps».⁷¹ Poenget her er at dette er kriser som for alvor vil manifestere seg om noen år. Det er derfor avgjørende at lokale politikere har et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag for å forstå hvordan disse utfordringene vil prege egen kommune og at det utvikles politikk som er tilpasset lokale forhold og betingelser. I en slik sammenheng vil både planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel være relevante verktøy ettersom de gir folkevalgte mulighet til å frigjøre seg fra kortsiktig problemløsning og rette oppmerksomhet mot mer langsiktig og strategisk politikkutvikling.

For det andre må politiske ledere tilby mulige handlingsalternativer som beskriver hva som kan gjøres for å løse problemene lokalsamfunnet står overfor og argumentere for hvorfor noen løsninger er bedre enn andre. Denne funksjonen omhandler altså politikkutvikling, et avgjørende område som i overraskende liten grad nevnes i planleggingslitteraturen, og som heller ikke er viet særlig oppmerksomhet i kommuneloven.⁷² Samfunnsplanleggingens sterke fokus på prosess, og begrensede vektlegging av substans, forstått som det substansielle politiske innholdet, har også tidligere blitt kritisert.⁷³ Flere funn i denne studien tyder på at den faktiske politikkutviklingen vies for liten oppmerksomhet. Vi har allerede omtalt hvordan kommuneadministrasjonen i de ulike case-kommunene har en betydelig rolle særlig tidlig i samfunnsdelfasen. Noen informanter viser til hvordan det politiske engasjementet rundt samfunnsdelen er begrenset og at administrasjonen i stor grad forventes å drive prosessen framover. De folkevalgte oppfatter seg selv først og fremst som beslutningstakere som skal ta stilling til ferdige forslag fra kommuneadministrasjonen, ikke som innovative problemløsere som selv utarbeider og argumenterer for spesifikke handlingsalternativer.

⁷⁰ For en mer utførlig diskusjon, se Røiseland, Vabo, Sørensen, & Torfing. (2020). *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm Akademisk.

⁷¹ Se for eksempel <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/forskningsprosjekter/2040-begynner-na/>

⁷² Røiseland, Vabo, Sørensen, & Torfing. (2020). *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm Akademisk.

⁷³ Terje Skjeggedal. (2013). Prateplanleggingas triumf og tragedie. *Plan*, (1), 42-47.

Basert på materialet i denne studien er administrasjonens innflytelse altså ikke tilkjempet fra administrasjonen selv, men tvert imot makt og myndighet delegert fra politikerne. Det er oppsiktsvekkende og bør også vekke en viss bekymring. I et levende lokaldemokrati bør politikerne ta et tydelig grep om lokal samfunnsutvikling og problemløsning.

Manglende interesse for planstrategi som strategisk verktøy peker i samme retning og kan sies å være et uttrykk for at politikerne forspiller en sjanse til å gi form og innhold til framtidig politikkutvikling. Som nevnt tidligere kan det se ut til at mange ikke forstår betydningen av å forankre politiske initiativ i kommende planprosesser. Mange ser heller ikke ut til å være tilstrekkelig opptatt av hvilke spørsmål som skal adresseres i samfunnsdelen. Dermed ser de ikke behovet for å engasjere seg i planprogrammet for samfunnsdelen. I stedet lar de i stor grad være opp til administrasjonen å legge rammer for samfunnsdelen. Slik reduseres mulighetene for substansielle politiske initiativ. For det tredje må politiske ledere mobilisere lokalsamfunnet til innsats. Kommunens borgere må forstå og slutte opp om både problemdefinisjon og foreslåtte løsninger. Begreper som samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon henviser til hvordan man gjennom å mobilisere og samle ressurser fra ulike aktører kan øke handlekraft og kapasitet i lokalsamfunnet. Det er likevel viktig at de folkevalgte er i stand til å vise vei. Skal kommuneplanens samfunnsdel fungere som en mobiliserende plattform, vil vi hevde at man må vie mer oppmerksomhet til medvirkning i realiseringen av politikk og ikke bare medvirkning forstått som innspill og forslag gjennom eksempelvis folkemøter.