

Aksel Hagen

# **Tre planstrategier – to kommunale og en regional**

Hvordan opplever politikerne slike  
prosesser og dokumenter?

Handelshøgskolen i Innlandet – Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Skriftserien nr. 6 – 2018

ISSN: 2535-5678

ISBN digital utgave: 978-82-8380-079-1

Arbeidsnotat nr.

Working paper no.

---

**Tre planstrategier –  
to kommunale og en regional**

**Hvordan opplever politikerne slike  
prosesser og dokumenter?**

**En stemningsrapport**

Aksel Hagen

Førsteamanuensis i samfunnsplanlegging

Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap



## INNHOOLD

1. FORSTÅELEN AV OPPDRAGET, MITT EGENDEFINERTE OPPDRAG	4
2. KOMMUNALT PLANSTRATEGIARBEID NORD-AURDAL KOMMUNE	8
3. KOMMUNALT PLANSTRATEGIARBEID BÆRUM KOMMUNE	17
4. REGIONALT PLANSTRATEGIARBEID OPPLAND FYLKESKOMMUNE	24
5. REFLEKSJONER VED RAPPORTENS SLUTT	31
REFERANSER	34

# 1. FORSTÅELEN AV OPPDRAGET, MITT EGENDEFINERTE OPPDRAG

## Oppdraget

Jeg ville følge et knippe planstrategiprosesser for å få innblikk i hvordan politikere opplever slike prosesser og dokumenter. Det er disse opplevelsene som jeg i denne rapporten presenterer og reflekterer over, etter først å gi en kortfattet presentasjon av de aktuelle planstrategidokumentene og de tilhørende prosessene fram til politisk vedtatte dokument. Jeg skriver en stemningsrapport fra tre planstrategiprosesser, stemninger fanget opp noen måneder etter at strategiene er vedtatt, og dermed er i ferd med å bli fulgt opp. Det er politikerne jeg primært er interessert i å komme i kontakt med, hva de personlig og konkret mener å ha opplevd underveis og i de første månedene etter vedtatt planstrategi. Rådmenn og planadministrasjon kommer likevel i noen grad til orde i denne teksten, mest for å sikre en best mulig beskrivelse av hvordan planstrategiarbeidet ble lagt opp og gjennomført.

## Forespørselen – egen rolleforståelse

Jeg sendte en forespørsel om å få følgeforske planstrategiarbeidet til fire kommuner og en fylkeskommune. Alle svarte raskt ja, men to av kommunene fulgte aldri opp rent praktisk. Da satt jeg igjen med kommunene Nord-Aurdal og Bærum, og fylkeskommunen Oppland. Hvorfor disse tre?

Oppland er der jeg bor. Oppland fylkeskommune er der jeg har vært fylkesvaraordfører og komiteleder, og er den fylkeskommunen som jeg og mine kollegaer på høgskolen har god og nyttig både undervisnings- og FOU-kontakt med. Kollega Ulla Higdem og jeg har bl.a. evaluert regionalt planstrategiarbeid i Norge, inkludert det fra Oppland<sup>1</sup>:

- Higdem, U., & Hagen, A. (2017). Variasjon, mangfold og hybriditet. Implementering av regional planstrategi i Norge. *Kart og Plan*, 77(1), 40-53
- Higdem, U., & Hagen, A. (2015). Oppfølging av Regional planstrategi for Oppland 2012 – 2016- en vurdering, *Arbeidsnotatserie – nr. 208/2015*, HiL.

Så her, når det gjelder Oppland fylkeskommune, er jeg tett på så det holder.

Nord-Aurdal ble mer tilfeldig valgt, men som fylkespolitiker og senere som stortingspolitiker er det en kommune jeg kjenner godt, inkludert noen av politikerne og administrativ ledelse. Bærum ble valgt, dels for å få en kontrast til Nord-Aurdal mht. størrelse og lokalisering, dels fordi jeg kjenner kommunaldirektør for samfunn Arthur Wøhni og noen enkeltpolitikere fra før. Dette gjorde det lett å spørre om å få slippe til med et evalueringsarbeid. Slik sett gjorde

---

<sup>1</sup> Disse arbeidene inkluderer imidlertid i liten grad hvordan politikerne opplever et slikt planstrategiarbeid

jeg et hensiktsmessig utvalg av to kommuner og en fylkeskommune for å få et innblikk i pågående planstrategipraksiser.

## Vurderingens grunnlag, metode og kilder

Ligger det noe metodisk problematisk i min måte å velge ut kommuner og fylkeskommune på? Jeg tror at nærhet og kjennskap gir meg et godt utgangspunkt for å forstå det som har skjedd, og for å få gode samtaler. Jeg tror videre at min fortid som SV-politiker ikke hefter ved meg negativt som forsker; f.eks. at folk mistenker mine motiver, tror jeg fortsatt er en SV-politisk spiller m.m.

Men jeg kan ikke vite. Det jeg uansett gjorde, etter å ha uformelt sjekket mulighetene med mine bekjente i disse to kommunene og denne fylkeskommunen, var å sende en formell henvendelse til administrativ og politisk ledelse. Her presenterte jeg hva som vil være mål og mening med et slikt evalueringsarbeid:

«Forespørsel om å få gjennomføre en nærstudie av planstrategiprosessen: Hva skjer, helt konkret, når kommunestyret/fylkestinget arbeider seg fram til en planstrategi for valgperioden 2015 – 2019?

### Bakgrunn

Nord-Aurdal kommune/Bærum kommune/Oppland fylkeskommune, som alle andre kommuner og fylkeskommuner, står foran et planstrategiarbeid. Som foreleser og forsker i samfunnsplanlegging, bl.a. på studiet MPA/Master i Public Administration/Master i moderne forvaltning ved HiL, ønsker jeg å følge planstrategiarbeidet i et knippe kommuner/fylkeskommuner.

Det er allerede forsket noe på planstrategitemaet (bl.a. NIVI Rapport 2013:1 Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier) fra den første runden med slikt arbeid. Og mer forskning vil komme, ikke minst EVAPLAN 2008: Evaluering av PBL (2008) Fungerer plandelen etter intensjonene? NFR – Forskerprosjekt – DEMOSREG). Dette forskningsprogrammet inneholder bl.a. et delprosjekt som skal evaluere denne andre planstrategirunden.

En felles ambisjon for mye av det som er gjort, og skal gjøres, er å tegne det store bildet og sette gjennomført praksis opp mot idealet slik det er formulert i stortingsmeldinger, lovtekster og veiledningsmateriell.

### Mitt prosjekt

Det jeg ønsker å gjøre er å undersøke hva som skjer når kommunestyre og fylkesting arbeider seg fram til en planstrategi for valgperioden 2015 – 2019:

- Jeg vil observere hva som helt konkret foregår når kommuner og fylkeskommuner arbeider ut sin lovpålagte planstrategi, inkludert kartlegging av og prioritering av planlegging i den fireårige valgperioden.
- Jeg vil primært rette oppmerksomheten mot kommunestyret og fylkestinget, ikke bare ordfører – rådmann – planlegger
- Jeg vil som «tilstedeværende observatør» i størst mulig grad registrere det som blir sagt og skrevet, og så langt det er mulig ikke forstyrre/påvirke arbeidet.»

Jeg vil benytte dette materialet til å presentere og reflektere over et knippe planstrategipraksiser. Dette må skje på en måte som ikke undergraver den tilliten jeg får ved å være til stede som observatør, bl.a. ved anonymisering. Om kommunene og fylkeskommunen ønsker å bruke dette materialet til noe nå etterpå, gjerne det. Men dette skal få komme som en bieffekt.

Mitt prosjekt er gjennom et knippe nærstudier å få økt innsikt i hva som skjer i konkret praksis, i kommunestyre og fylkesting, for så bruke det i undervisning og i videre forsknings- og utviklingsarbeid. Ikke for å mene noe kvalifisert om hvordan godt planstrategiarbeid bør foregå, men for å formidle tre stemningsbilder fra et knippe kommunestyre- og fylkestingspolitikere.

Jeg har altså fulgt planstrategiarbeidet i 3 av landets 428 kommuner (per 1.1. 2017), og i en av våre 19 fylkeskommuner. Jeg har intervjuet 29 av landets vel 10.000 kommunestyre-representanter, og 15 av landets vel 700 fylkestingsrepresentanter. Dette understreker det innlysende, det jeg her presenterer og reflekterer over er *ikke* det nasjonale stemningsbildet av hva norske og kommunestyre- og fylkestingspolitikere mener om planstrategiarbeid. Men det er to lokale og ett regionalt stemningsbilde.

Jeg valgte bevisst å gjennomføre samtalene 5-8 måneder etter at planstrategiarbeidet var avsluttet og planstrategivedtakene gjort. En hovedbegrunnelse for å innføre planstrategi i plan- og bygningsloven, var at det skulle brukes for å sette dagsorden for det et kommunestyre og et fylkesting skal arbeide med i valgperioden. Hvilke hovedutfordringer er det en i særlig grad skal arbeide med og hva slags planer trengs for å møte disse utfordringene? Ved å vente med å spørre politikerne noen måneder ut i gjennomførings-/oppfølgingsfasen av planstrategien, vil en i større grad få en pekepinn på i hvilken grad en har lyktes i tråd med slike intensjoner.

Hvorfor vil jeg gjøre dette? Jeg har alltid vært opptatt av de begrensninger og dermed fallgruver, som jeg mener preger mye av evaluerings- og utviklingsarbeidet innen planleggingsfeltet. Det er gjerne, litt karikert:

- Et overdrevent Plan- og bygningslov(PBL)-fokus: Når en skal kartlegge plankapasitet og plankompetanse i kommunene, er det gjerne bare PBL-planlegginga en gir oppmerksomhet.



- Et ovenfra og ned-perspektiv av typen sjekke ut om praksis er i tråd med sentrale stortingsmeldinger, lover, forskrifter, veiledere og modeller. Hvis det avdekkes avvik, blir det gjerne raskt konkludert med at det er praksisfeltet som har et problem og som dermed må endres/forbedres.
- Ei forestilling om at ordførere, og andre sentrale lokale/regionale politikere, har forutsetninger for å representere/være talspersoner for hvordan f.eks. planstrategiarbeid fungerer for medlemmer av kommunestyre og fylkesting, for lokale og regionale politikere i sin alminnelighet.

Derfor ville jeg primært observere, så fordomsfritt som mulig, for så etterpå la observasjonene møte de lovpålagte plansystemene, lovtekstene, planleggingsidealene og –kulturene. I tillegg kommer politikerintervjuene som blir presentert oppsummert og fortolket i denne rapporten. Jeg har i tillegg intervjuet og deltatt i arbeidsmøter med rådmenn og planleggere, men disse blir ikke gjengitt og i liten grad vist til her. Disse intervjuene og møtene har imidlertid vært viktige som døråpnere inn i de to kommunene og den ene fylkeskommunen, for å få en forståelse av opplegg for gjennomføring av disse strategiprosessene, og for valg av prosessdesign og dokumentoppbygging.

De tre casene blir herved grundig beskrevet; dvs. en type tykk beskrivelse, gjennom observasjoner, intervjuer/samtaler og dokumentstudier.

## Lovtekstene om planstrategi

Det er plan -og bygningsloven<sup>2</sup> som forteller kommunene og fylkeskommunene, kommunestyrene og fylkestingene, hva kommunalt og regionalt planstrategiarbeid er pålagt og forventet å være. De to kommunene og den ene fylkeskommune jeg har gått inn har utvilsomt lagt lovens bokstav til grunn for planstrategiarbeidet sitt.

### *§ 7-1.Regional planstrategi*

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

---

<sup>2</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

### § 10-1. Kommunal planstrategi

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

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

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

## 2. KOMMUNALT PLANSTRATEGIARBEID NORD-AURDAL KOMMUNE

### Bakgrunn - administrativ oppstart

Rådmannen utarbeidet i september en prosjektplan for det kommunale planstrategiarbeidet med sine mål og rammer for arbeidet, omfang og avgrensning, organisering, beslutningspunkter – oppfølging – milepæler, gjennomføring/framdriftsplan og til sist et punkt om økonomi (Nord-Aurdal kommune, 2015a). Prosjektplanen viser at rådmannen hadde klare ambisjoner for og forventninger til det kommunale planstrategiarbeidet. Planstrategiarbeidet fikk både en prosjektansvarlig og en prosjektleder (kommuneplanleggeren). Formannskapet ble valgt som politisk styringsgruppe, mens rådmannens ledergruppe var administrativ styringsgruppe. Det kommunale planstrategiarbeidet ble dermed løftet opp på den politisk og administrative dagsorden i samsvar med de forventningene som er markert i plan- og bygningslovens paragrafer.

### Planstrategidokumentet

Det vedtatte planstrategidokumentet<sup>3</sup> er et velkomponert, velskrevet og dermed leseverdige dokument, på 24 sider med slikt innhold: Sammendrag 1 side, formål med planstrategi 1 side, kommunens plan- og styringssystem 4 sider, nasjonale og regional føringer og

---

<sup>3</sup> <https://www.nord-aurdal.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/planer/overordnede-planer-og-temaplaner/kommunal-planstrategi/kommunal-planstrategi/>

interkommunalt samarbeid 4 sider, og utviklingstrekk og utfordringer 11 sider inkludert prioriterte konklusjoner mht. temaer som kommunen skal særlig gi oppmerksomhet med tilhørende planbehov. De 3 siste sidene brukes til å komme fram til ei prioritering av planoppgaver. Det velges fire gjennomgående tema (i) folkehelse, (ii) miljø/energi/klima, (iii) universell utforming og annen inkludering og (iv) barn og unge. Deretter presenteres og prioriteres om lag 20 ulike planer med varierende planperioder og plantype.

## Planstrategiprosessen

18. april 2016 vedtok kommunestyret enstemmig utkast til kommunal planstrategi 2016 – 2019, sak KS-024/16<sup>4</sup>. Etter at saksframlegger hadde lagt fram saken, tok tre representanter ordet. To av dem omtalte strategien som viktig, men krevende å følge opp. Det tredje innlegget dreide seg ikke om selve planstrategiarbeidet, men en konkret enkeltsak.

Enstemmighet var det også i formannskapet 7. april 2016, sak FS-006/16. Høring og offentlig ettersyn forut for formannsbehandlingen hadde resultert i 6 innspill, som til dels ble tatt hensyn til, ikke minst ved at beredskap og samfunnssikkerhet ble løftet inn som tema (Nord-Aurdal kommune, 2016a, Kommunal planstrategi 2016 – 2019, KS-024/16).

Det var formannskapet som i møte oktober 2015 markerte oppstarten av planstrategiarbeidet i sak 027/15, inkludert organisering og framdriftsplan.

Administrasjonen begynte sitt arbeid allerede i juni 2015 med en internadministrativ idédugnad. Rådmannen fulgte opp med et administrativt oppstartsseminar i august, deretter en første orientering til formannskapet senere i måneden, og et prosjektplanvedtak for planstrategiarbeidet i rådmannens ledergruppe i september. Deretter begynte de ulike sektorene sitt arbeid utover høsten med sine ulike temaer, og tilhørende gjennomgang av planstatus og planbehov (Nord-Aurdal kommune, 2015a).

### *Politisk arbeidsmøte 3. desember 2015*

Jeg var tilhører på fire politiske møter. Det første ble arrangert 3. desember 2015. Dette var det første møtet der kommunepolitikerne fikk en mulighet til å drøfte planstrategiarbeidet. Her møtte formannskapet, planutvalget, rådmann, prosjektleder, prosjektmedarbeider og to fra administrasjonen for øvrig. Det var utarbeidet et fylldig drøftingsnotat på 25 sider til dette møtet (Nord-Aurdal kommune, 2015b). Notat var på mange måter et påbegynt planstrategidokument.

---

<sup>4</sup> [https://www.nord-aurdal.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost\\_detaljer&journalpostid=2016000428&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=631&](https://www.nord-aurdal.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2016000428&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=631&)

Rådmannen åpnet med å signalisere at han var fornøyd med forrige runde med kommunalt planstrategiarbeid, inkludert planprogrammet og den planleggingen det hadde utløst. Deretter fulgte prosjektleder og prosjektmedarbeider opp med en forbilledlig planfaglig presentasjon av hva planstrategi er ment å være pluss administrasjonens vurdering av nåsituasjonen for kommunen og regionen. Det hele munnet ut i fem spørsmål til politikerne.

Ordføreren utfordret deretter alle deltakerne etter tur til en åpen diskusjon. De første innleggene kom på konkrete enkeltsaker, gjerne som kommentarer til det framlagte materialet fra administrasjonen. Rådmann og prosjektleder grep inn for å oppfordre politikerne til å løfte blikket og frigjøre seg fra de administrative tekstene. Debatten fortsatte på temaer som planbehov, regionsenter, interkommunalt/regionalt samarbeid, utfordringsbildet for Valdres, støymålinger i sentrum, bosetting av flyktninger, boligsosial handlingsplan, hyttebygging og -planlegging, sosial dumping i byggebransjen, rullering av kommuneplanens arealdel, attraktivitet, demensplan, næringsliv, reiseliv, besøksstrategi, grønn satsing, boligbygging i Fagernes sentrum, kultur som næring, introduksjonsprogram – språkpraksis – arbeidsplassintroduksjonene, boligbehov ved arbeidsinnvandring, landbruk – unge bønder – økt produksjon m.m., og bo- og arbeidsregionrepet.

Etter en innlagt pause ble politikerne utfordret til å kommentere de hovedutfordringene som administrasjonen hadde skissert i kapittel 5 i høringsnotatet (Nord-Aurdal kommune, 2015b). Politikerne ble forbilledlig planmetodisk bedt om å mene noe om hvor viktige de enkelte utfordringene var, og om de ville ha noe planaktivitet for å møte de enkelte utfordringene. Under følger et stikkordsmessig referat fra debatten.

<i>Utfordring</i>	<i>Drøfting i arbeidsmøtet</i>
Befolknings- utvikling	<i>Ordføreren spør om dette skal presenteres som en hovedutfordring, og mange av politikerne svarer ja. Rådmann/prosjektleder minner om det metodiske, om at hovedspørsmålet i et planstrategiarbeid er om dette er ei hovedutfordring som krever ei form for planlegging/en egen plan. Rådmann/prosjektleder lykkes i liten grad med å få svar på dette spørsmålet fra politikerne.</i>
Levekår, folkehelse	<i>Knapt noen tar ordet, noe ordføreren tolker som at «Vi er alle enige i at dette er viktig». Dette får rådmann/prosjektleder til å konkludere «Det gir mer makt til oss».</i>
Næring	<i>Det samme skjer her. Først er det ingen politiker som svarer på ordføreren spørsmål, men etter hvert tar en av politikerne ordet: Det næringsarealet kommunen har å tilby i dag er ikke av det mest attraktive. Fylkesmannen hindrer oss i å komme opp med mer egnede areal. Det er viktig å se Fagernes og Leira under ett, men Fylkesmann og Fylkeskommune konkurrerer om å ha mest mulig innsigelser. Ordføreren påpeker at samordnet areal- og transportplan viser at kommunen har mye areal. Rådmann/prosjektleder registrerer at debatten viser at politikerne synes areal er viktig. Videre, vi skal i PS avgjøre om vi skal fortsette med samordnet areal- og</i>

	transportplanlegging, men vi har jo bundet oss opp i.f.t overordnede myndigheter ved å ha allerede takket ja å delta i slikt planarbeid.
Bolig	Først blir det helt stille etter <i>ordførers</i> spørsmål, deretter tar <i>en politiker</i> ordet: De unge har ikke råd til å kjøpe seg inn i bruktboligmarkedet. Vi burde be et firma om å bygge billig; la oss legge dette inn som et tiltak i reguleringsplanen. <i>En annen politiker</i> : Mange vil flytte tilbake, det er tomter i Tisleidalen, vi må legge til rette for spredt boligbygging. <i>Ordføreren</i> : Vi må markedsføre de boligområdene vi allerede har. Distriktsenteret ber oss bruke hjemmesida vår til slik informasjon. <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Vi må sortere her, hva skal vi ta inn i planer, hva skal vi forbedre på internetsida vår?
Miljø og klima	Først blir det helt stille etter <i>ordførers</i> spørsmål, deretter tar <i>en politiker</i> ordet: Ta «stillheten» som et tegn på at rådmann/prosjektleder har laget gode spørsmål. <i>Rådmann/Prosjektleder</i> : Jammen, spørsmålene var ment å provosere til debatt. <i>En annen politiker</i> : Hva kan vi gjøre her lokalt, vi som er «så små», jfr. Kinas bidrag til luftforurensinger. <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Fylkesmannen ber om egen klimaplan, men vi avgjør sjøl om vi vil lage en egen plan eller ta temaet inn i en annen plan.
Transport, infrastruktur	Innspill fra <i>politikere</i> : Vil ha parkering i sentrum (plan, parkeringsnormer). Busskur, her har vi et veldig potensiale, særlig ved de større knutepunktene. Kollektivtransport - Valdresekspressen for kostbar, kan like gjerne ta bilen.
Areal	Ingen innspill fra <i>politikere</i> . <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Skal vi revidere arealdelen? Noe med landbruk er jo spilt inn her i dag.
Kommunal tjenesteyting og forvaltning	Ingen innspill fra <i>politikere</i> . <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Nei, ... må ikke ha svar på hvert punkt. <i>Ordfører</i> : Dette viser, på et vis, at dette er viktig. Ellers, som ei oppfordring til dere i planutvalget – meld i fra om planen må oppdateres, er det for mange dispensasjoner, hvordan få flere til å bo i sentrum?
Kommuneøkonomi	Ingen innspill fra <i>politikere</i> . <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Trenger jo ikke bruke tid på dette nå.
Samfunnsikkerhet	Ingen innspill fra <i>politikere</i> . <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Trenger jo ikke bruke tid på dette nå.
Oppsummering	<i>Rådmann/prosjektleder</i> : Kom med reaksjoner, meld tilbake om denne planstrategiøkta. Saken kommer tilbake til formannskapet. Gå til partiene deres. Og, takk for innsatsen. <i>Ordfører</i> : Veldig, veldig bra. Vi har fått et drøftingsnotat som jeg mener er veldig godt, gode spørsmål som vi tar det med oss tilbake til eget parti. <i>Rådmann/prosjektleder</i> : Husk, vi har nå alle muligheter mht. videre planlegging; lage nye - revidere gamle - beholde gamle.

Dette ble ei arbeidsøkt preget av

- en administrasjon som både skriftlig på forhånd og muntlig i møtet gjorde alt riktig «etter læreboka», etter lovens bokstav og intensjon. De prøvde igjen og igjen i møtet å holde planstrategisporet.
- politikere som i liten grad valgte og/eller maktet å gå inn i temaet bl.a. ved å komme med svar på de forhåndstilsendte spørsmålene. Få politikere, 5 av i alt 15, deltok i debatten, og bidragene gikk gjerne mer på enkeltsaker enn planstrategitemaer.

For en planleggingsforsker kan dette framstå som frustrerende. Jeg har vært tilhører i et arbeidsmøte der politikerne ikke «gjorde sin del av jobben» i.f.t. hva planparagrafer og administrasjonen hadde forventet. Men før jeg eventuelt velger å bli frustrert, vil jeg først registrere det som interessant. Dette er et stykke planstrategivirkelighet, og virkeligheten skal en ha respekt for.

### *To formannskapsmøter og ett kommunestyremøte våren 2016*

*28. januar 2016:* Formannskapsmøtet startet med ei innledning til debatt om planstrategidokumentet inkludert utkast til planprogram. Hensikten var å komme fram til et dokument som var godt nok politisk forankret til å sende på høring.

Rådmannen, i samarbeid med ordfører, la bevisst opp til å sjekke ut sentrale formuleringer, tema- og målvalg i dokumentet, om f.eks. barnefattigdom, boligsosialt handlingsprogram, flyktninger - inkludering, hytter, bredbånd - fiber, næringsutvikling, planer og ambisjoner i.f.t. rådende kommunaløkonomi, og opplegg for høring/medvirkning i høringsperioden.

Møtet bar tydelig preg av at formannskapsmedlemmene hadde lest planstrategimaterialet, og alle deltok i større eller mindre grad i de ulike diskusjonene utover i arbeidsmøtet. Engasjementet var stort. Administrasjonen fikk mange tilbakemeldinger både på form og innhold på planstrategiutkastet. Ingen av de mange spørsmålene og kommentarene fra formannskapsmedlemmene resulterte i avgjørende endringer i høringsutkastet med planprogram.

*7. april 2016:* Dette ble et kort møte, der formannskapet stor sett aksepterte de endringer planadministrasjonen hadde gjort som en konsekvens av de 6 høringsinnspillene. Ett tema ble imidlertid grundig diskutert. Noen av formannskapsmedlemmene ville ha en sti- og løypeplan inn i planprogrammet. Rådmannen viste til begrenset kapasitet til å gjennomføre et ekstra planarbeid, og mente at da burde en ta ut en av de andre planene i programmet. Resultatet ble at formannskapsmedlemmene enstemmig sluttet seg til det framlagte utkastet, dvs. uten å legge inn en sti- og løypeplan.

*18. april 2016:* Kommunestyremøte hadde her planstrategien til sluttbehandling. Saksordfører åpnet behandlingen med en ryddig og grundig presentasjon av hensikt,

prosess, høring, endring pga. høringsinnspill, konklusjoner og innhold i planstrategidokumentet som formannskapet enstemmig la fram for kommunestyret.

Kommunestyret sluttet seg enstemmig til strategiutkastet etter en kort debatt der tre av representantene tok ordet. Den ene kommenterte på en enkeltsak noe utenom selve strategiutkastet. De to andre hadde grundige innlegg om hvor viktige, forpliktende og krevende slike dokument er, både for politikerne og for rådmannen/administrasjonen. I tillegg kom de to med refleksjoner over enkelttema og enkeltplaner som de mente var særlig viktig og krevende å ta tak i.

## Intervju

Jeg sendte følgende forespørsel til de 25 kommunestyrerepresentantene i Nord-Aurdal:

«Jeg har fått lov til å følge planstrategiarbeidet i Nord-Aurdal ved å være tilhører på de formannskapsmøtene og det kommunestyremøtet som dere har hatt planstrategi på sakskartet. Som medlem av formannskapet/kommunestyret ber jeg om å få et telefonintervju med deg angående kommunal planstrategiarbeid, jfr. kommunestyresak 024/16.

Hensikten er å få inn synspunkt på hva du, i ettertid, mener om det vedtatte planstrategidokumentet (form – innhold -nytteverdi), den gjennomførte prosessen og om du så langt i høst selv har brukt det og/eller sett at andre har brukt det på en synlig måte. Jeg vil ikke dvele ved detaljer, men sjekke ut dine overordnede formening. Et slikt intervju trenger derfor ingen spesielle forberedelser. Altså:

1. Slik i ettertid, er du fornøyd med dokumentet?
  - a. Ble det som du hadde planlagt/håpet?
  - b. Vil det bli brukt, - av deg, andre, kommunen, ...?
2. Slik i ettertid, er du fornøyd med prosessen?
  - a. Ble den slik du hadde planlagt/håpet?
  - b. Er det noe du/dere kunne ha/burde ha gjort annerledes?
3. Oppsummert
  - a. Er planstrategiarbeidet vel anvendt tid og krefter?
  - b. Bør kommuner, fylkeskommuner, nasjonal stat fortsette med planstrategier og nasjonale forventningsbrev?
4. Hvem flere burde jeg tatt en prat med?

Noen få meldte raskt et positivt ja til en samtale. Etter noe purring i form av to e-brevrunder og deretter melding/telefoner, fikk jeg en samtale med 20 politikere, dvs 4/5 av representantene. Samtalen tok fra 5 – 15 minutter. Intervjuene foregikk i tidsrommet november 2016 – mars 2017.

Hva svarte de på de tilsendte spørsmålene, hva fortalte de meg? De aller fleste intervjuene utviklet seg raskt til samtaler mye uavhengig av spørsmålene. Jeg bruker derfor denne spørsmålsstrukturen først ved oppsummeringen av intervjuene mot slutten av dette pkt. 2.4.

Hovedinntrykket er at det hersker svært sprikende oppfatninger blant de 20 mht. både betydningen av slike prosesser og av slike dokument. Samtidig er det få som kommer med en grunnleggende negativ og avvisende kritikk til prosessen og/eller planstrategidokumentet. Tvert imot, litt uavhengig av synspunkt på prosess, er det mange som melder at det er blitt et godt dokument, overraskende godt i.f.t. forventningene.

Noen, først og fremst kommunestyremedlemmer som ikke er medlemmer av formannskap eller planutvalg, melder om et ikke-forhold til planstrategien, både prosessen og dokumentet. Hele saken har gått under radaren. Planstrategien er mest et redskap for ordfører og rådmann, kanskje også formannskapet. Noen etterlyser mer aktiv involvering av hovedutvalgene.

Disse avmeldingene blir på mange måter bekreftet ved at de fleste fra formannskap og planutvalget, men også noen menige kommunestyrerepresentanter, melder at planstrategien blir brukt og planprogrammet blir tatt på alvor.

Noen understreker at ideelt sett burde politikerne ha spilt ei mer aktiv rolle når det gjelder å skrive teksten, for på denne måten å gjøre dokumentet til sitt eget. Nå er det i stor grad blitt et administrasjonsdokument og mest en rituell samhandling med formannskap og andre politikere. En burde i større grad ha begynt med blanke ark, for så å la politikere, politiske partilag, tillitsvalgte, brukerorganisasjoner m.fl. i samhandling begynne å skrive strategiteksten. Kanskje kunne planleggerne i enda sterkere grad prøvd å spille politikerne gode i slike prosesser? Kanskje burde en bruke mer «brain storming»<sup>5</sup> som metode, invitere til de åpne, kreative drøftingene? Som fritidspolitiker er en samtidig helt og fullt avhengig av en støttende og hjelpende administrasjon for å kunne fungere i en hektisk hverdag. Administrasjonen må skrive og snakke med, og ikke bare til politikerne, bl.a. for å nyttiggjøre seg den kompetansen som politikerne besitter. Overordnet dreier det seg om å ta vare på og foredle grunnsteinen i demokratiet vårt, nemlig lokalpolitikk og lokalpolitikeren.

Det blir hevdet av mange, og til en viss grad akseptert, at administrasjonen mye skjeler til posisjonen, i sitt arbeid med planstrategien. Planadministrasjonen får likevel gjennomgående ros for sin grundighet og redelighet. De kan sitt fag, og det å utarbeide en planstrategi er fag. Planlegging og planer er viktige og nødvendige, både i seg sjøl og for politikerne. Gode administrativt utarbeidede planutkast gjør det enklere for politikere å spille sin rolle ved å kunne ta stilling til det som beskrives og foreslås fra planadministrasjonen. Så kan politikerne sende tekstutkast tilbake til administrasjon til endring/nyskriving, og de kan endre på forslag til vedtak. Flere av politikerne hevder at dette ikke sjeldent blir gjort av planutvalg – formannskap – kommunestyre. Slik sett er det mye opp til politikerne sjøl om de ønsker å fargelegge det som skrives og endre på det som foreslås som vedtak.

---

<sup>5</sup> <http://www.kreativtnorge.no/KreativeMetoder/Brainstorming.htm>



Flere av politikerne viser til gode erfaringer med gjeldende planstrategi med tilhørende planprogram, bl.a. at planstrategien har bidratt til gode prioriteringer. Mange signaliserer en klar positiv holdning til både planlegging og til det å være lojale til vedtatte planer, ikke minst i budsjettarbeidet. Tilsvarende er det viktig at delplaner, planer lenger nede i planhierarkiet, ikke bryter med overordnede plandokumenter. Andre er mer tvilende, bl.a. til at planstrategien har bidratt til færre planer.

Noen melder at de ser på planstrategien som et godt og viktig dokument, men sier samtidig at de tror de i praksis ikke kommer til å bruke dokumentet så aktivt.

Planstrategidokumentet, som øvrige planer, er på den ene siden viktige og leseverdige dokument, samtidig gir de i sum rom for det meste mht. initiativ og handlinger. De vil vel.

En del av politikerne kommer med utsagn av typen «har vel kikket på det, har vel ikke brukt det sjøl, virker som administrasjonen bruker det, språket er for byråkratisk, teksten for ordrik».

*Ordfører-samtale etter at planstrategien var sendt til høring:* Jeg møtte en ordfører som kraftig understreket hvor viktig planlegging og planlaging er. Faktisk noe av årsaken til at hun engasjerte seg politisk var at hun oppdaget hvor gammelt noe av kommunens planverk var, med de uheldige konsekvenser det fikk for styring og utvikling av lokalsamfunnet. Nettopp derfor blir kommunalt planstrategiarbeid så riktig, det å ta tak i de store utfordringene for å tenke og handle strategisk og for å planmessig møte disse. For nyvalgte politikere blir det å være med på et planstrategiarbeid ei form for effektiv politikeropplæring. En lærer sin egen kommune å kjenne, men også nabokommunene – Valdres – fylke – det nasjonale nivået. En forstår etter hvert hvor viktig det er med planer for å sette saker og tema inn i en helhet, for å kunne gjøre riktige politiske prioriteringer, og for å møte nye utfordringer på en god måte (som beredskap – ROS-analyser, klima- og miljø).

Dette forutsetter at en bruker planstrategien og planene aktivt i budsjettarbeidet og at en aktiviserer hele det kommunale administrative og politiske apparatet til å sette planene ut i livet, til å la planene inspirere og styre de mer daglige gjøremålene. Ikke minst som en politisk praktikker, synes ordføreren at planstrategi og planer er nyttige som styringsverktøy.

Så registrerer hun at også rådmannen er opptatt av at kommunen skal styres med og etter planer, og at det er i plandokumentene de politiske styringssignalene i særlig grad er å finne.

#### *Oppsummert om politikerintervjuene*

1. Knappt noen politikerne stiller seg avvisende til prosessen og/eller planstrategidokumentet. Dette er et arbeid som må gjøres i og av den enkelte kommune.
2. De sentrale politikerne i formannskap og planutvalg er mest fornøyd med prosessen. Kommunestyremedlemmene for øvrig føler seg mer satt på sidelinja i prosessen.
3. Jeg har ikke registrert noe systematiske forskjeller i tilbakemeldingene fra posisjon og opposisjon.

4. Politikerne er dels usikre, dels uenige mht. hvordan arbeidsfordelingen bør være mellom planleggere/administrasjon og politikere i et planstrategiarbeid. Noen er fornøyde med det som skjedde, det at planleggerne skrev og så ble politikere invitert til å mene noe om teksten; slutte seg til, be om endring, eventuelt sjøl utforme noen endringer. Andre beklaget at en ikke i større grad hadde begynt med blanke ark for så å mer omforent skrive en planstrategitekst. Samtidig understreket noen av de som mente dette, at dette nok var urealistisk å gjennomføre i praksis. En av politikere mener dette med planstrategiarbeid er så viktig at det burde legges inn i folkevalgtopplæringen.
5. Planadministrasjonen fikk mange gode tilbakemeldinger fra politikere. De kan sitt fag. De er dyktige til å fange opp de politiske signalene, samtidig lar de det ikke gå på bekostning av sin faglige integritet.
6. Jeg tror at rådmannen – prosjektansvarlig – prosjektmedarbeider – kunne ha ønsket seg mer aktive politikere, politikere som ikke minst hadde ytet de framlagte tekstene mer motstand. Dette kommer klart fram av de samtale jeg hadde med disse både underveis og etterpå. Samtidig, kanskje dette er å forvente for mye?
7. Ordføreren har fått bekreftet sitt syn på at planstrategi inkludert planprogram er et praktisk godt verktøy for politisk styring. Det er i disse tekstene de politiske ambisjonene skal komme til uttrykk, og det har en nå lykkes med i Nord-Aurdal.

## Avsluttende Nord-Aurdals-kommentarer – fire inntrykk

Det er ikke min oppgave, i dette arbeidsnotatet, å bedømme kvaliteten på dette planstrategiarbeidet, men mer gi et inntrykk av hva som rent faktisk skjedde.

Ett tydelig inntrykk jeg sitter igjen med er at rådmann – prosjektleder – prosjektmedarbeider gir planstrategiarbeidet stor oppmerksomhet, og organiserer og gjennomfører sin del av arbeidet fullt og helt etter «læreboke», dvs slik dette er ment å gjøres fra lovgivende og styrende myndigheter sentralt.

Ett annet tydelig inntrykk er at de langt fleste av politikere ikke klarer, og/eller velger å ikke klare, å gi mange innspill i skriveprosessen underveis. Det kan være flere årsaker til dette. Den teksten rådmann – prosjektleder – prosjektmedarbeider har skrevet er for god, for overbevisende, for ferdigformulert. All den tid de nyter stor respekt som fagpersoner, blir det vanskelig, særlig i åpne plenumsmøter, å «yte teksten motstand». En annen årsak kan være at for fritidspolitikere blir det for krevende å sette av nok tid til å makte å komme med sjølstendige tekstforslag. Det eneste realistiske blir å reagere på administrative tekstinnspill, der disse ikke stemmer.

Ett tredje tydelig inntrykk, om lag et halvår etter vedtatt planstrategi, er at ingen av politikere melder at planstrategiarbeidet var negativt eller bortkastet. Tilbakemeldingene til meg er at de 20 politikere plasserer seg på skalaen fra det å ha nærmest et ikke-forhold

til den kommunale planstrategien, til at dette er et svært nyttig og viktig dokument både for rådmann/administrasjon og politikerne.

Ett fjerde tydelig inntrykk er at kommunen har en ordfører som tungt argumenterer for at planstrategi og planer er et helt nødvendig praktisk verktøy for både politikutvikling og for politisk styring.

### 3. KOMMUNALT PLANSTRATEGIARBEID BÆRUM KOMMUNE

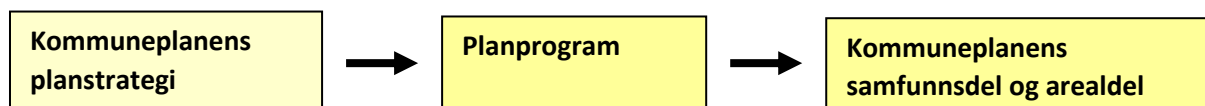
#### Bakgrunn – oppstart

Formannskapet behandlet oppstart av planstrategiarbeidet i sak 023/15 «Helhetlig planverk og oppstart kommuneplan 2017 – 2035» 11. februar 2015. Formannskapet ble i møte 10. juni, sak 092/15, orientert om rådmannens arbeid med planstrategien og planprogrammet. Rådmannen understreket verdien av et helhetlig planverk, og viste til notatet «Utfordringsbildet» av 24. mars 2015, som også drøfter hvordan takle usikkerhet, og hvordan løse endringsbehovet.

Det ble altså fra første stund foreslått av rådmannen at planstrategiarbeidet skulle munne ut i et vedtak om rullering av både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Hovedfokuset skulle være på kommuneplanarbeidet. Planstrategiarbeidet skulle dreie seg om å spille opp til dette. Politikere støttet enstemmig opp om ei slik forståelse av planstrategiarbeidet.

#### Planstrategidokumentet

Dette er et dokument<sup>6</sup> som først og fremst markerer oppstarten av en nye runde med kommuneplanarbeid, både samfunnsdelen og arealdelen, jfr. punkt 1.1. «Helhetlig planverk og oppstart kommuneplan 2017-2035». Rådmannen signaliserer et ønske om ei mer helhetlig tilnærming til den kommunale planlegginga, og får i løpet av planarbeidet i 2015 og 2016 fram til endelig vedtak i kommunestyret full politisk oppslutning om dette. Det blir vist til at kommuneplanprosessen kan deles i tre delprosesser, der en velger i ett og samme dokument å gi oppmerksomhet til alle tre.



<sup>6</sup> <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/politikk/kunngjoringer-og-horinger/planstrategi-og-planprogram-horingsutgave.pdf>

Dokumentet er på 23 sider og inneholder 2 sider med en presentasjon av det helhetlige planverket og oppstart av kommuneplanarbeidet 2017 – 2035. Deretter følger 6 sider med planstrategi. Fra side 11 kommer først planprogrammet på ei halv side, deretter 4 sider om kommuneplanens samfunnsdel og 9 sider om kommuneplanens arealdel inkludert 1 side arealstrategi. Siste side i dokumentet er viet opplegg for medvirkning.

<p><b>Kommuneplanen 2017 – 2035</b></p> <p><b>Planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel</b></p> <p><small>Førløgg til Sak 15/258076, 4.1.2016. Revidert etter vedtak i formannskapet 9.2.2016</small></p>	<p><b>Innholdsfortegnelse</b></p> <table border="0"> <tr><td>1. Bakgrunn</td><td>3</td></tr> <tr><td>1.1. Helhetlig planverk og oppstart kommuneplan 2017-2035</td><td>3</td></tr> <tr><td>1.2. Planstrategi</td><td>3</td></tr> <tr><td>1.3. Planprogram</td><td>3</td></tr> <tr><td>1.4. Handlingsprogram</td><td>4</td></tr> <tr><td>1.5. Gjeldende kommuneplan - Samfunnsdelen</td><td>4</td></tr> <tr><td>1.6. Gjeldende kommuneplan - Arealdelen</td><td>4</td></tr> <tr><td>2. Planstrategi</td><td>5</td></tr> <tr><td>2.1 Verdier og visjon for Bærum kommune</td><td>5</td></tr> <tr><td>2.2 Utfordringsbildet</td><td>5</td></tr> <tr><td>2.3 Nasjonale forventninger</td><td>5</td></tr> <tr><td>2.4 Ny samfunnsdel</td><td>6</td></tr> <tr><td>2.5 Ny arealdel</td><td>6</td></tr> <tr><td>2.5.1 Revisjon av arealdelen</td><td>6</td></tr> <tr><td>2.5.2 Overordnede arealplanoppgaver</td><td>6</td></tr> <tr><td>2.6 Planoversikt</td><td>10</td></tr> <tr><td>3. Planprogram</td><td>11</td></tr> <tr><td>4. Nærmere om innholdet i kommuneplanens samfunnsdel</td><td>11</td></tr> <tr><td>4.1. Barn og unge</td><td>11</td></tr> <tr><td>4.2. Bistand og omsorg</td><td>12</td></tr> <tr><td>4.3. Miljø, idrett og kultur</td><td>13</td></tr> <tr><td>4.4. Universell utforming</td><td>14</td></tr> <tr><td>5. Nærmere om innholdet i kommuneplanens arealdel</td><td>14</td></tr> <tr><td>5.1 Arealstrategi</td><td>15</td></tr> <tr><td>5.2 Tema ved revisjon av arealdelen</td><td>16</td></tr> <tr><td>5.2.1 Vekstretninger og rekkefølge</td><td>16</td></tr> <tr><td>5.2.2 Boligbygging</td><td>17</td></tr> <tr><td>5.2.3 Næringsutvikling</td><td>18</td></tr> <tr><td>5.2.4 Klima, miljø og transport</td><td>18</td></tr> <tr><td>5.2.5 Blågrønstruktur</td><td>19</td></tr> <tr><td>5.2.6 Sosial infrastruktur</td><td>20</td></tr> <tr><td>5.2.7 Massehåndtering</td><td>20</td></tr> <tr><td>5.2.8 Bestemmelser og retningslinjer</td><td>20</td></tr> <tr><td>5.2.9 Konsekvensutredning og ROS-analyse</td><td>21</td></tr> <tr><td>6. Opplegget for medvirkning</td><td>21</td></tr> </table>	1. Bakgrunn	3	1.1. Helhetlig planverk og oppstart kommuneplan 2017-2035	3	1.2. Planstrategi	3	1.3. Planprogram	3	1.4. Handlingsprogram	4	1.5. Gjeldende kommuneplan - Samfunnsdelen	4	1.6. Gjeldende kommuneplan - Arealdelen	4	2. Planstrategi	5	2.1 Verdier og visjon for Bærum kommune	5	2.2 Utfordringsbildet	5	2.3 Nasjonale forventninger	5	2.4 Ny samfunnsdel	6	2.5 Ny arealdel	6	2.5.1 Revisjon av arealdelen	6	2.5.2 Overordnede arealplanoppgaver	6	2.6 Planoversikt	10	3. Planprogram	11	4. Nærmere om innholdet i kommuneplanens samfunnsdel	11	4.1. Barn og unge	11	4.2. Bistand og omsorg	12	4.3. Miljø, idrett og kultur	13	4.4. Universell utforming	14	5. Nærmere om innholdet i kommuneplanens arealdel	14	5.1 Arealstrategi	15	5.2 Tema ved revisjon av arealdelen	16	5.2.1 Vekstretninger og rekkefølge	16	5.2.2 Boligbygging	17	5.2.3 Næringsutvikling	18	5.2.4 Klima, miljø og transport	18	5.2.5 Blågrønstruktur	19	5.2.6 Sosial infrastruktur	20	5.2.7 Massehåndtering	20	5.2.8 Bestemmelser og retningslinjer	20	5.2.9 Konsekvensutredning og ROS-analyse	21	6. Opplegget for medvirkning	21
1. Bakgrunn	3																																																																						
1.1. Helhetlig planverk og oppstart kommuneplan 2017-2035	3																																																																						
1.2. Planstrategi	3																																																																						
1.3. Planprogram	3																																																																						
1.4. Handlingsprogram	4																																																																						
1.5. Gjeldende kommuneplan - Samfunnsdelen	4																																																																						
1.6. Gjeldende kommuneplan - Arealdelen	4																																																																						
2. Planstrategi	5																																																																						
2.1 Verdier og visjon for Bærum kommune	5																																																																						
2.2 Utfordringsbildet	5																																																																						
2.3 Nasjonale forventninger	5																																																																						
2.4 Ny samfunnsdel	6																																																																						
2.5 Ny arealdel	6																																																																						
2.5.1 Revisjon av arealdelen	6																																																																						
2.5.2 Overordnede arealplanoppgaver	6																																																																						
2.6 Planoversikt	10																																																																						
3. Planprogram	11																																																																						
4. Nærmere om innholdet i kommuneplanens samfunnsdel	11																																																																						
4.1. Barn og unge	11																																																																						
4.2. Bistand og omsorg	12																																																																						
4.3. Miljø, idrett og kultur	13																																																																						
4.4. Universell utforming	14																																																																						
5. Nærmere om innholdet i kommuneplanens arealdel	14																																																																						
5.1 Arealstrategi	15																																																																						
5.2 Tema ved revisjon av arealdelen	16																																																																						
5.2.1 Vekstretninger og rekkefølge	16																																																																						
5.2.2 Boligbygging	17																																																																						
5.2.3 Næringsutvikling	18																																																																						
5.2.4 Klima, miljø og transport	18																																																																						
5.2.5 Blågrønstruktur	19																																																																						
5.2.6 Sosial infrastruktur	20																																																																						
5.2.7 Massehåndtering	20																																																																						
5.2.8 Bestemmelser og retningslinjer	20																																																																						
5.2.9 Konsekvensutredning og ROS-analyse	21																																																																						
6. Opplegget for medvirkning	21																																																																						

Om vi ser nærmere på de 6 planstrategisidene finner vi følgende skrevet på den første av sidene

- En visjon, som er en presentasjon av en allerede eksisterende visjon.
- Et utfordringsbilde, som det blir henvist til, men ikke drøftet.
- Ulike typer nasjonale forventninger, som dels blir presentert og dels henvist til, men ikke drøftet.

De resterende fem sidene er om den kommende samfunnsdelen, arealdelen og en planoversikt.

Dokumentet er velskrevet og lettlest, og svært kortfattet når de gjelder de enkelte planelementene. Den kommunale planstrategien kan synes å være bare et delelement i dette dokumentet. Jeg skal ikke mene noe om dette er klokt eller ikke, men det skapte ei evalueringsmessig utfordringer når jeg intervjuet gruppelederne om det kommunale planstrategiarbeidet. Både flere av dem, og jeg, var usikre på om det var kommunalt

planstrategiarbeid vi pratet om, eller om det var kommuneplanens samfunnsdel, eller kommuneplanens arealdel. Denne utfordringen ble forsterket når en i det samme dokumentet både bruker begrepet «planstrategi» og «arealstrategi», som «... gir overordnede og langsiktige føringer for kommunens fysiske utvikling», pkt. 5.1 på side 15 i dokumentet.

## Planstrategiprosessen

14. juni 2016 vedtok kommunestyret enstemmig kommunal planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, kommunestyresak 067/16 side 43 - 49<sup>7</sup>. Etter en kort innledning fra ordfører fulgte 14 innlegg fra 10 representanter pluss rådmann. Det hersket noe usikkerhet og uenighet om prosess og om hva som skulle til behandling, men ellers var det full tilslutning, og alle endrings-/tilleggsforslagene ble vedtatt.

Formannskapet la planstrategi og planprogram for samfunnsdelen og arealdelen ut på høring 9. februar 2016, sak 015/16. Det kom inn 31 innspill innen fristen 16. mai. De kom fra Fylkesmann, fylkeskommune, Statens vegvesen, NVE, Oslo kommune pluss diverse lag, foreninger og bedrifter

Det heter i formannskapsak FS 099/16 at «Generelt er høringsuttalelsene til planprogrammet positive. Uttalelsene viser at planprogrammet peker på aktuelle utfordringer og at foreslåtte utredninger er relevante for å finne gode strategier».

Jeg har ikke kartlagt nøyaktig hvordan arbeidet forløp det året, 2015, som ble brukt til å komme fram til en kommunal planstrategi, hovedtemaer i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og et opplegg for medvirkning. Jeg vil her bare melde fra de møtene jeg har fulgt og de intervjuene jeg har foretatt, for på den måten få inn synspunkt på bl.a. planstrategiprosessen.

*Formannskapsmøtene 19. januar og 9. februar 2016, sak 011/16 og 015/16*

Temaet ble drøftet i to formannskapsmøter som munnet ut i et enstemmig vedtak om å legge forslag til planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ut på høring og offentlig ettersyn.

Første møte ble åpnet ved at rådmannen presenterte det framlagte materiale med bl.a. mål og strategier, behovet for en samlet og omfattende samfunnsdel, et mer helhetlig planverk, og færre planer. Han og kommunaldirektør for samfunn understreket at

---

7

<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2016127850&dokid=3211640&versjon=3&variant=A&ct=RA-PDF>

rådmannen/administrasjonen så langt i prosessen ikke hadde vært flinke nok til å involvere politikerne om når, og hvordan, de ville ta del i dette planarbeidet.

Deretter fulgte en spørsmål – svar- runde og drøfting ledet av ordfører, der de fleste av formannskapsmedlemmene hadde ordet. Rådmannen fikk jevnt over skryt for et godt dokument, et dokument som har fanget opp hovedutfordringene. Mange av politikerne understreket at temaet planlegging – planstrategi er et spennende tema, et tema som påminner en om hvor «gøy» det er å drive politikk.

Det var en tydelig usikkerhet i politikergruppa mht. hva som skulle inngå i denne saken, i dette dokumentet. Dette var kanskje en medvirkende årsak til at det ikke kom noen avvikende forslag fra formannskapsmedlemmene. F.eks. skulle en tydeligvis ikke bare drøfte overordnede mål og strategier, men også arealtemaet. Det var særlig dette siste mange av formannskapsmedlemmene var opptatt av og usikre på. Det ble understreket fra flere at dette er et tema som engasjerer mange innbyggere, grunneiere, utbygger m.fl.

Ett annet krevende tema var antall utredninger/planer, og hvilke utredninger/planer kommunen skal legge opp til skal gjennomføres i valgperioden. For en politiker vil det gjerne være ønskelig med mange (nok) og gode utredninger, mens rådmannen vil være opptatt av at dette krever tid og oppmerksomhet fra en administrasjon som allerede har nok å arbeide med. En måte å løse dette på i dette møtet var å sende med forslagene om nye utredninger/planer, som en jordvernstrategi, ut på høring. Så kunne kommunestyret konkludere ved sluttbehandlingen.

Utover i møtet ble det stadig tydeligere at ordfører og øvrige formannskapsmedlemmer var lite lystne til å prioritere, bl.a. ved å stemme over innkomne forslag fra underordnede organer og politiske partier. Politikerne var også innstilt på å komme rådmannen i møte for ikke å forsinke framdriften. Det ble derfor vurdert som klokt å sende det framlagte fra rådmannen ut på høring, sammen med og uten å ta stilling til alle innkomne endringsforslag.

#### *Innstillende formannskapsmøte 14. juni og besluttende kommunestyremøte 22. juni 2016*

Innen høringsfristen 16. mai kom det inn 31 innspill til planstrategi og planprogram, inkludert arealstrategi.

*Formannskapsmøte 14.juni 2016:* La meg som for Nord-Aurdal, se pkt. 2.3.1 side 10, presentere et stikkordsmessig utdrag fra debatten. Slik gikk møtet etter at ordfører hadde innledet om saken.

<i>Representant</i>	<i>Avmelding</i>
Ordfører	Kort innledning
Representant 1	I mitt parti visste vi ikke at planprogrammet skulle behandles i dag
Representant 2	Om hytteeierne på Ostøya

Representant 3	Skryt til rådmannen og hans stab for et pedagogisk utformet dokument, som svarer godt på innspillene i høringsrunden. Men litt for lettvindt på jordvern, ikke nok å vise til den nasjonale jordvernstrategien. Klima og miljø, derimot, er godt behandlet.
Representant 4	Mitt parti er tilfreds med dokumentet. Skjønner hytteeierne på Ostøya, men husk allemannsretten. Vi vil ha en plan for den blågrønne strukturen.
Representant 5	«Støtter Ostøya», «... håper våre forslag kan fremmes nå ...» Svar fra kommunaldirektør samfunn: Mest ryddig om vi tar det når vi kommer til arealdelen.
Representant 6	Takk også fra meg/mitt parti – et ryddig og godt dokument. Vil gjerne ha en rapport om status og planer for energisparing.
Representant 7	Ikke konkrete forslag i dag fra mitt parti.
Representant 8	Enig med representant 1, - jeg har også misforstått.
Rådmannen	Omfattende prosess vi er i gang med. Først samfunnsdelen og planstrategi, deretter arealstrategi. Bør alt dette innom hovedutvalgene først. Eller kan de komme inn i høringsprosessen? Ikke noe fasit. Vi mener det er forsvarlig å sende ut nå.
Ordfører	Støtter rådmann

*Kommunestyremøte 22. juni 2016:* 17 representanter tok ordet. Ingen markerte motstand eller grunnleggende skepsis til det framlagte, enstemmig innstilte dokumentet. Tvert imot, flere av innleggene både roste det framlagte, og det med planer og planstrategi i sin alminnelighet. Det ble uttrykt noe bekymring fra et par- tre representanter over mange planer i det foreslåtte dokumentet, og det at politikere gjerne kommer med forslag om flere. Det var også nettopp det som skjedde. Mange av representantene holdt innlegg der de fremmet egne tilleggsplaner og utredninger, i sum vel 10. Snaut halvparten ble vedtatt.

## Intervju

Jeg sendte en forespørsel til de 9 gruppelederne i Bærum kommunestyre:

«Jeg er lærer og forsker i samfunnsplanlegging ved Høgskolen i Lillehammer. Jeg har fått lov til å følge planstrategiarbeidet i Bærum ved å være tilhører på de formannskapsmøtene og det kommunestyremøtet hvor dere har hatt planstrategi på sakskartet. Jeg har på tilsvarende måte fått følge planstrategiarbeidet i Nord-Aurdal kommune og Oppland fylkeskommune. I tillegg har jeg sammen med Ulla Higdem en kollega av meg evaluert forrige runde med regionalt planstrategiarbeid i alle landets fylkeskommuner, og vi skal rett over nyttår på

tilsvarende vis se på hva som skjedde av regionalt planstrategiarbeid denne siste runden i fylkene våre.

Jeg ber med dette om å få et telefonintervju med deg, som gruppeleder, om det planstrategiarbeidet du har vært med på, jfr. kommunestyresak 067/16

Hensikten er å få inn synspunkt på hva du, i ettertid, mener om det vedtatte planstrategidokumentet (form – innhold -nytteverdi), den gjennomførte prosessen og om du så langt i høst selv har brukt det og/eller sett at andre har brukt det på en synlig måte. Jeg vil ikke dvele ved detaljer, men sjekke ut dine overordnede formening. Et slikt intervju trenger derfor ingen spesielle forberedelser. Altså:

1. Slik i ettertid, er du fornøyd med dokumentet?
  - a. Ble det som du hadde planlagt/håpet?
  - b. Er det blitt brukt på noen måte nå i høst så langt?
  - c. Vil det bli brukt, av deg eller andre utover i valgperioden?
2. Slik i ettertid, er du fornøyd med prosessen?
  - a. Ble den slik du hadde planlagt/håpet?
  - b. Er det noe du/dere kunne ha/burde ha gjort annerledes?
3. Oppsummert
  - a. Er planstrategiarbeidet vel anvendt tid og krefter?
  - b. Bør kommuner, fylkeskommuner, nasjonal stat fortsette med planstrategiarbeid?

Etter noe purring fikk jeg et intervju med alle. Samtalen tok fra 5 – 15 minutter. Intervjuene foregikk i tidsrommet november 2016 – mars 2017.

Hva svarte de på de tilsendte spørsmålene, hva fortalte de meg? De aller fleste intervjuene utviklet seg raskt til samtaler mye uavhengig av spørsmålene. Jeg bruker derfor denne spørsmålsstrukturen først ved oppsummeringen av intervjuene mot slutten av dette pkt. 3.4.

De aller fleste av de 9 utalte seg om det samlede dokumentet, og klarte i liten grad, eller så det som u hensiktsmessig, å skille mellom planstrategielementet i dokumentet og øvrige elementer. Tror jeg. Jeg klarte ofte ikke å alltid skjønne gjennom samtalen om det var planstrategien isolert vi pratet om, om det var arealstrategien, eller om det var hele dokumentet.

Planadministrasjonen får godord fra de fleste for faglig gode tekster, at de er gode til å fange opp det som rører seg i de politiske miljøene, og at det nettopp er en planleggingsmessig helhet som blir presentert, diskutert og konkludert. Noen meldte at en tidligere hadde prøvd å få politikere til å skrive tekster sjøl, bl.a. som en del av en saksordførerordning, men dette ble for idealistisk. Flere melder at rådmannen/administrasjonen kanskje i for stor grad lytter til posisjonen. Samtidig sier noen at slikt må det kanskje være. Rådmannen må lese hva som er det politiske mulighetsrommet.



De langt fleste er fornøyd både med dokumentet og med prosessen, noen svært fornøyd. Samtidig ble det fra flere etterlyst flere alternativer med tilhørende konsekvensbeskrivelser slik at en som politiker kunne gjøre et valg blant disse. Nå blir det i litt for stor grad å si ja, eller nei, til det ene framlagte.

Enkelte er grunnleggende ikke fornøyd, og da er det hele dokumentet sett under ett og hele den politiske situasjonen som er årsaken til dette. Kommunen er i for stor grad administrasjonsstyrt, mens politikerne konsentrerer seg om de små enkeltsakene og velger å abdisere i f.t de store samfunnsutfordringene. Dette gjelder både posisjonen og opposisjonen.

Flere av gruppelederne fra de små partiene understreket den store forskjellen mellom det å være heltidspolitiker tilhørende et stort parti og det å være fritidspolitiker i opposisjon for et lite parti; for å ta ytterpunktene. Særlig blir dette synlig i forbindelse med såpass krevende politisk arbeid som planlegging. Særlig småpartirepresentantene, og opposisjonen, mener det trengs mer åpne prosesser, mer muligheter til å spille inn i pågående arbeid, mer invitasjon til valg mellom ulike alternativer. Samtidig vil dette kunne kreve mer frikjøp av de politikere som i dag primært arbeider med politikken på fritida, og som gjerne kommer fra småpartiene.

#### *Oppsummert om politikerintervjuene*

1. Som nevnt ovenfor ble det et metodisk problem for mitt prosjekt, dette at jeg sannsynligvis i liten grad fikk en samtale om kommunalt planstrategiarbeid isolert sett. Det ble mest om kommuneplanlegging og om arealstrategi. Politikerne ble fra første stund invitert inn i en planstrategiprosess, og et dokumentutkast, der en raskt begynte å fokusere på kommuneplanarbeid.
2. Hva som ble ment, og på hvilken måte, varierte mye mellom de profesjonelle heltidspolitikere for store partier i posisjon og, som den andre ytterkanten, fritidspolitikere fra småpartier i opposisjon. Den misnøyen som den siste gruppa meldte, dreide seg kanskje like mye om uenighet om rådende politikk og rådende arbeidsforhold for seg sjøl som politiker, enn om det aktuelle planstrategi-/planarbeidet. Dette viser samtidig at planstrategiarbeid, som kommuneplanlegging, gjerne fungerer mest effektivt for posisjonen og for heltidspolitikere.
3. Knappt noen av de ni gruppelederne stiller seg avvisende til prosessen og/eller planstrategidokumentet. Dette er et arbeid som må gjøres i og av den enkelte kommune. Svarene jeg fikk gikk på form og innhold, ikke at kommunalt planstrategiarbeid skal ut og vekk.

## Avsluttende Bærumskommentarer – planstrategi og/eller kommuneplan?

Kontrasten mellom småkommunen Nord-Aurdal og storkommunen Bærum er interessant. Der den første forsøker å gjennomføre i praksis det plan- og bygningsloven foreskriver om kommunalt planstrategiarbeid, velger storkommunen å raskt gjøre seg ferdig med det planstrategiske for å komme i gang med rullering av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Der Nord-Aurdal mer åpent, og PBL-lojalt, spør om hvilke planer som trengs for å møte kommunens hovedutfordringer, konkluderer Bærum raskt tidlig i planstrategiprosessen at svaret er kommuneplanrevidering.

Dette fører til at gruppelederne i Bærum synes jevnt over å ha et uavklart forhold til hva en kommunal planstrategi er og/eller bør være. Jeg har ikke i mitt arbeid bidratt til noe klargjøring, kanskje tvert imot, ved å stille intervju spørsmål om noe mange ikke visste helt hva var for noe.

Hvilke konsekvenser dette måtte ha for planarbeidet i Bærum, har jeg ikke undersøkt. Det er heller ingen grunn til å hevde at det å eventuelt ta lett på planstrategiarbeidet isolert sett og raskt komme til oppstart av kommuneplanrevisjon, vil være negativ for oppfølgende planlegging, inkludert kommuneplanlegging. Uansett er ei slik problemstilling ikke en del av mitt evalueringsarbeid.

Hvis jeg likevel skulle antyde noe, så bør dette bli tema ved neste runde med planstrategiarbeid i Bærum kommune – bør en gjennomføre et planstrategiarbeid noe mer «etter læreboka», dvs. etter intensjonene i PBL? Noe av det som enkelte gruppeledere savnet, dette med å mer åpent drøfte hva som er kommunens utfordringer og planbehov, kunne lettere ha blitt fanget opp i et mer PBL-lojalt planstrategiarbeid der en dvelte noe mer og lengre med hva som er de strategiske utfordringene? Det samme tankekorset har planleggerne formidlet til meg i samtaler under prosessen, og rett etter kommunestyrevedtaket.

## 4. REGIONALT PLANSTRATEGIARBEID OPPLAND FYLKESKOMMUNE

### Bakgrunn – oppstart

Oppstarten av planstrategiarbeidet ble markert i fylkesutvalgsmøtet 27. januar 2015. Det ble valgt ei prosjektorganisering med rådmannen som prosjektansvarlig, internt rekruttert prosjektleder og etter hvert etablering av flere arbeidsgrupper. Fylkesutvalget var planutvalg. I tillegg ble et planforum videreført og forsterket, her sitert fra FU-saken den 27.januar:

Forumets sammensetning foreslås med tilsvarende sammensetning som i 2010, men med tillegg av NHO og LO (se mandat nedenfor):

*«Regionalt planstrategiforum skal ha følgende representasjon: Fylkesordfører, opposisjonsleder i Fylkestinget, Fylkesmannen, Statens vegvesen, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Oppland og regionrådslederne. Ved behov kan representanter fra Høgskolene i Gjøvik og Lillehammer, NAV og Innovasjon Norge oa. innkalles. Fylkesordføreren leder planstrategiforumet, og fylkesrådmannen er sekretariatsansvarlig. Fylkesmannen koordinerer arbeidet mot regional stat.»*

Rådmann og politisk ledelse valgte å ta utgangspunkt i mange ulike dokumenter for sitt planstrategiarbeid. De gjorde ei evaluering av den forrige planstrategirunden, bl.a. med innspill fra Høgskolen i Lillehammer (Higdem og Hagen 2015). De utarbeidet et oppdatert kunnskapsgrunnlagsdokument/Fylkesstatistikk 2016. Andre sentrale grunnlagsdokument var den gjeldende regionale planstrategien for Oppland, ulike rapporter skrevet i forbindelse med kommune- og regionreformen, Innlandsutvalgets rapport av 2015 og dokumentet Grønn Fremtid som er en samarbeidsrapport utarbeidet av posisjonspartiene AP, SP, SV og KrF etter fylkestingsvalget i oktober 2015. Dette, og mye av det andre grunnlagsmaterialet, er å finne på <https://www.oppland.no/fagomrader/plan-og-miljo/> og [www.planoppland.no](http://www.planoppland.no)

## Planstrategidokumentet

Fylkesutvalget hadde i sitt innstillende møte 7. juni fremmet mange og til dels stor endringer i det planstrategidokumentet som i sin tid var lagt ut på høring. Bl.a. var den grønne profilen/bærekraftprofilen blitt synlig styrket, innvandringstemaet var blitt gitt langt mer oppmerksomhet, det var lagt inn klare forventninger til Fylkesmannen og stat/regjering som et motsvar til de statlige nasjonale forventningene, og det ble lagt til en ny regional plan, nemlig regional plan for samferdsel. Den regionale planstrategien med disse fylkesutvalgsendringene ble stort sett enstemmig vedtatt under sluttbehandlingen i fylkestinget, sak 37/16<sup>8</sup>, 14.juni 2016.

Dermed hadde Oppland fått et regionalt planstrategidokument<sup>9</sup> «Regional planstrategi 2016 – 2020. Mulighetens Oppland inn i ei grønn framtid», på 44 sider med de tre prioriterte politikkområdene næringsutvikling, kompetanse og samferdsel, der alle er samlet under den overordnede visjonen «Ei grønn framtid for Oppland».

Snaut 10 sider blir brukt til å presentere bakgrunn for planstrategiarbeidet pluss forventninger, - både de nasjonale til regional og kommunal planlegging, og Oppland fylkeskommunes forventninger tilbake til Fylkesmannen og stat/regjering. Om lag 20 sider inneholder trender og utviklingstrekk. De neste 10 sidene vies de prioriterte politikkområdene, mens de siste 4 er om planarbeidet i perioden. Her får de tre

---

<sup>8</sup> <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/opplandfk/Meetings/Details/206228?agendaltemId=201382>

<sup>9</sup> <https://www.oppland.no/Handlers/fh.ashx?MId=1818&FillId=4126>

politikkområdene hver sin nye regionale plan. I tillegg kommer et program for videreføringer og rullinger av andre planer og strategier.

## Planstrategiprosessen

Det er blitt bredt invitert til medvirkning i prosessen med utarbeidelsen av planstrategien. Sentrale aktiviteter har vært dialogmøter med kommunene, et arbeidsverksted i fylkestinget, et ungdomsverksted, og en planstrategikonferanse.

Jeg var tilhører på tre møter, nemlig et møte i planstrategiforum, et arbeidsverkstedet i fylkestinget, og et fylkesutvalgsmøte. Det besluttede fylkestingsmøtet har jeg i ettertid fulgt som streamet opptak.

Fylkestinget gjennomførte et eget arbeidsverksted der hensikten var å komme fram til omforente konklusjoner mht. temavalg. Her var jeg til stede, men jeg har knapt fått inn noen kommentarer fra de politikerne som deltok. Jeg registrerte et stort engasjement både fra politikerne og de 5-10 fra administrasjonen som organiserte det hele.

Planstrategikonferansen ble gjennomført 22. januar 2016 med 130 deltagere fra kommuner, KS, Fylkesmann og regional stat for øvrig, og næringsorganisasjoner. Hensikten var å gå til kjernen i det regionale planstrategiarbeidet ved å få inn synspunkt på temavalg og hvordan en skulle arbeide videre med disse temaene. Jeg var ikke til stede, og har heller ikke i intervjuene med fylkestingsrepresentantene fått inn kommentarer på denne konferansen.

Planstrategiforumet har hatt fire møter.

Et planstrategiutkast ble sendt ut på høring 3. mars 2016, vel ett år etter oppstart på arbeidet. Det resulterte i 26 uttalelser.

### *Planstrategiforum 25. februar 2016*

Etter velkommen fra fylkesordfører, innledning ved prosjektleder om planstrategiarbeidet og innledning ved representanten fra Innovasjon Norge lokalt om hva de mente var viktig å legge vekt på i det pågående strategiarbeidet, ble det åpnet for innspill og debatt fra Fylkesmann, Vegsjef, KS, fylkeskommune, ordførere.

Hovedinntrykket var at alle deltakere var engasjerte tilhengere av et regionalt planstrategiarbeid, at de i store trekk støttet det som var gjort og skrevet så langt, og at de både ønsket og forpliktet seg til å delta i et omforent planstrategiarbeid utover våren.

De fleste innleggene dreide seg om temaer og problemstillinger som de ville ha mer av, og/eller mer spisset som Mjøsby samarbeidet, kollektivtransport ikke minst innen Mjøs-regionen, flyktninger som ressurs, beredskap, det grønne skifte, innovasjon og nyskaping, utfordringene knyttet til folketallsutvikling og demografi, reiseliv, fjell- og dalperspektivet,

samferdsel – veg og jernbane, verneområder i et utviklingsperspektiv, samhandlinga med Hedmark, bærekrafttemaet, skole – opplæring, velferdsteknologi m.m.

*Innstillende fylkesutvalgsmøte 7. juni og besluttende fylkestingsmøte 14. juni 2016*

*Fylkesutvalgsmøte 7. juni 2016:* La meg som for Nord-Aurdal og Bærum presentere et stikkordsmessig utdrag fra debatten fra ett av politikermøtene. Slik gikk møtet etter at fylkesordfører ordfører hadde innledet om saken; 8 av de 9 representantene i fylkesutvalget hadde ordet, noen flere ganger. Etter debatten ble det framlagte forslaget fra posisjonen enstemmig vedtatt som innstilling til fylkestinget. Hovedtemaene som ble drøftet var de to som posisjonen spilte inn til fylkesutvalgsmøtet – den grønne profilen/bærekraft og innvandring/inkludering.

<i>Representant</i>	<i>Avmelding</i>
Fylkesordfører	Kort innledning. Dette er blitt et veldig bra dokument. Viser til tilleggsforslaget fra posisjonen, som viser at en vil gjøre dokumentet grønnere. Så vil det fram til fylkestingsbehandlingen komme mer på bl.a. flyktninger, innvandring, og hva slags planer vi trenger.
Representant 1	Veldig bra med grønn vinkling, det å ta det grønne skiftet på alvor Veldig bra å gi positivt oppmerksomhet til innvandringstemaet. Ros til fylkesordfører for gode innledninger om regionale planstrategier på møter med kommunene. Trenger mer tydelighet når det gjelder hva vi ikke skal arbeide med, hva vi skal prioritere ned. Venter i spenning på at det kommer noe her.
Representant 2	Støtter rosen til fylkesordfører når det gjelder innledninger. Endringsforslagene – ser bra ut, vi trenger en grønnere profil. Men med forbehold om endringer til FT.
Representant 3	Det utvidete bærekraftbegrepet er viktig for Oppland. Mye av det Oppland driver med fanges opp i dette begrepet <ul style="list-style-type: none"> <li>- Areal</li> <li>- Samferdsel</li> <li>- Utdanning: Krevende, innebærer omlegging, må utfordre alle som jobber med kompetanse, utdanning</li> </ul>
Representant 4	Viktig dokument, og alt i alt et godt dokument. Må forankres, ikke minst i kommunene. Grønnere, mer bærekraft - vårt bidrag til å løse utfordringene. Det må prege alt vi gjør. Beklager at endringene ble sent oversendt til opposisjonen. Krevende med mange planer, men nødvendig med en egen plan for samferdsel, burde også ha en for integrering og/eller alle som faller utenfor.
Representant 5	Det grønne skiftet – må klargjøre begrepet, må ikke bli alt og ingenting

Representant 6	Det samme med integrering, - ikke ta med alt og alle som faller utenfor
Representant 7	Spennende debatt – dette med integrering og utenforskap

*Fylkestingsmøte 14. juni 2016:* 13 av 37 av medlemmene deltok i debatten. Ingen av representantene markerte motstand til regionalt planstrategiarbeid. Ingen sa seg grunnleggende uenig i det fremlagte utkastet. Tvert imot understreket og/eller uttalt forutsatte de som tok ordet at regional planstrategi var et hensiktsmessig verktøy.

Den mest synlige politiske uenigheten var om hvilket planstrategidokument var best, det fremlagte fra fylkesrådmannen enn det fra posisjonen. Det var særlig knyttet til det grønne teamet, om posisjonen gikk for langt i å grønnfarge dokumentet. I tillegg ble det mange innlegg omkring prosessen rett før og i fylkestingsmøtet om posisjonens endringsforslag – kom de tidsnok til at fylkestinget kunne forholde seg til dem på seriøst vis?

Til sist ble likevel posisjonens utkast til planstrategivedtak stort sett enstemmig vedtatt<sup>10</sup>.

## Intervju

Jeg sendte en epost-forespørsel til alle 37 fylkestingsmedlemmene:

«Jeg er lærer og forsker i samfunnsplanlegging ved Høgskolen i Lillehammer. Jeg har fått lov til å følge planstrategiarbeidet i Oppland fylkeskommune ved bl.a. å være tilhører på ett fylkesutvalgsmøte og ett av fylkestingsmøtene der dere har hatt planstrategi på sakskartet. Jeg har på tilsvarende måte fått følge planstrategiarbeidet i Nord-Aurdal og Bærum kommuner. I tillegg har jeg sammen meg en kollega av meg Ulla Higdem evaluert forrige runde med regionalt planstrategiarbeid i alle landets fylkeskommuner, og vi skal rett over nyttår på tilsvarende vis se på hva som skjedde av regionalt planstrategiarbeid denne siste runden i fylkene våre.

Jeg ber med dette om å få et telefonintervju med deg, som medlem av fylkesutvalg/fylkesting, om det planstrategiarbeidet du har vært med på, jfr. Fylkestingssak 37/16

Hensikten er å få inn synspunkt på hva du, i ettertid, mener om det vedtatte planstrategidokumentet (form – innhold -nytteverdi), den gjennomførte prosessen og om du så langt i høst selv har brukt det og/eller sett at andre har brukt det på en synlig måte. Jeg vil ikke dvele ved detaljer, men sjekke ut dine overordnede formening. Et slikt intervju trenger derfor ingen spesielle forberedelser. Altså:

1. Slik i ettertid, er du fornøyd med dokumentet?
  - a. Ble det som du hadde planlagt/håpet?
  - b. Vil det bli brukt, - av deg, andre, kommunen, ...?
2. Slik i ettertid, er du fornøyd med prosessen?

<sup>10</sup> <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/opplandfk/Meetings/Details/206228?agendaltemId=201382>

- a. Ble den slik du hadde planlagt/håpet?
  - b. Er det noe du/dere kunne ha/burde ha gjort annerledes?
3. Oppsummert
  - a. Er planstrategiarbeidet vel anvendt tid og krefter?
  - b. Bør kommuner, fylkeskommuner, nasjonal stat fortsette med planstrategier og nasjonale forventningsbrev?
4. Hvem flere burde jeg tatt en prat med?

Noen få meldte raskt et positivt ja til en samtale, mens fire meldte at de ikke ønsket å bli intervjuet. Etter noe purring i form av to e-brevrunder og deretter melding/telefoner, fikk jeg en samtale med 15 av representantene, dvs snaut halvparten. Dette var en blanding av representanter fra politisk posisjon og opposisjon, fra fylkesutvalget og fra den øvrige gruppen av fylkestingsrepresentanter. Samtalen tok fra 5 – 15 minutter. Intervjuene foregikk i tidsrommet november 2016 – mars 2017.

Hva svarte de på de tilsendte spørsmålene, hva fortalte de meg? De aller fleste intervjuene utviklet seg raskt til samtaler mye uavhengig av spørsmålene. Jeg bruker derfor denne spørsmålsstrukturen først ved oppsummeringen av intervjuene mot slutten av dette pkt. 4.4.

Hovedinntrykket var at det hersket svært sprikende oppfatninger blant de 15 mht. både betydningen av slike prosesser og av slike dokument. Det kan virke som at posisjonspolitikere hadde et sterkere eierforhold til både prosessen og til planstrategidokumentet. Det er mulig at dette kommer som en naturlig konsekvens av hva en planstrategi er ment å være, et politisk virkemiddel for å sette de viktigste utfordringene på dagsorden for så å styre- planlegge – handle for å komme disse offensivt i møte.

Sjøl om noen av representantene meldte at planstrategiarbeidet hadde vært for planleggerstyrt, var de fleste enige om at politikerne hadde aktivt gått inn i prosessen på slutten og gjort synlige endringer i dokumentet, på «godt og vondt». Posisjonsrepresentanter var fornøyde med at de hadde grepet aktivt inn og bidratt til ei sterkere politisk fargelegging, mens enkelte opposisjonspolitikere mente de mer ble utsatt for et politisk overraskelsesinngrep. Det hele smakte mer av overrumpling enn av invitasjon inn til et omforent planstrategivedtak. En brukte mer enn ett år på grundig kunnskapsinnhenting og –bearbeiding og på politiske diskusjoner fram til et omforent fyldig høringsdokument, for så plutselig å bli overrumplet av et omfattende politisk innspill fra posisjonen. Posisjonen hevdet imidlertid at opposisjonen mest satt og ventet på innspill. Posisjonen var aktiv, mens opposisjonen var i beste fall reaktiv.

Flere av politikerne reflekterte over dette med hva det vil si å være i posisjon og opposisjon. Det er lett å se at opposisjonen kan føle og/eller er i avmaktsposisjon. Samtidig henger dette uløselig sammen med makt, at i et demokrati har flertallet/posisjonen en mulighet til å sette dagsorden og utøve makt i langt større grad enn opposisjonen. Ikke bare en mulighet, men også en plikt?

Det rådde en usikkerhet, ikke minst blant de fylkestingsmedlemmene som ikke var medlem av fylkesutvalget, om betydningen av et slikt dokument. Hvem var det skrevet for? Hvem skulle primært føle ansvar mht. oppfølging, administrasjonen eller politikerne i posisjon? Flere fra opposisjonen meldte at dette både ble posisjonens prosess og posisjonens dokument, og dermed ble engasjementet for å implementere planstrategien tilsvarende interessant. De så at dokumentet var viktig, som et uttrykk for posisjonens politiske prosjekt.

De samme fylkestingsmedlemmene, både fra posisjon og opposisjonen, mente de i liten grad hadde vært involvert i arbeidet fram til vedtatt planstrategi. Det å invitere til åpne arbeidsøkter er godt tenkt og ment, men det koster penger, og hva kommer ut som resultater? Kanskje planstrategien fortsatt primært blir et dokument av og for posisjonen? Flere trakk fram de begrensninger som ligger i det å være fritidspolitiker, som særlig blir tydelige når en skal arbeide med tidkrevende saker.

Sentrale posisjonspolitikere bekreftet på mange måter denne forestillingen om at dette er et interessant og nyttig verktøy i styringen av fylkeskommunen. Det bidrar til langsiktig tenkning, til å involvere bredt både internt i fylkeskommunen og når det gjelder Fylkesmannen og regional stat, og til en viss grad kommunene. Flere nevnte at ordførere/kommunene burde vært trukket inn i sterkere grad. Flere av posisjonspolitikere fortalte at de var fornøyde med at de maktet å politisere planstrategidokumentet, særlig i slutfasen. Ett uttrykk for dette var vedtaket om å parallelt utarbeide tre regionale planer. Dette omfattende planarbeidet blir på et vis syretesten på i hvilken grad posisjonen, men også hele fylkestinget, har lykket med planstrategiarbeidet sitt.

Det kom et par tydelige meldinger om hvor viktige komiteene er i det fylkeskommunale styringssystemet. Det er viktig at de får gode arbeidsbetingelser i form av tid og ressurser. Det er viktig at de både får god faglig støtte i sitt politikktutviklingsarbeid, samtidig som at det ikke må bli vanskelig for komiteemedlemmene å handle politisk. Fylkespolitikeren må både tørre å ta ordet, og om ønskelig/om nødvendig mene noe annet enn fagpersonene.

Noen melder om det problematiske dilemmaet knyttet til at på den ene siden skal planstrategiarbeid være en genuin politisk aktivitet, der bl.a. det partipolitiske skal få spille seg ut. På den andre siden hersker en plankultur preget av verdien av å drøfte ting på tvers, tenke nytt osv. som mer skyver det partipolitiske i bakgrunnen. Det gjelder å bli omforent enige, mer enn å implementere egen politikk som en har gått til valg på.

Mange nevner at fylkeskommunen fortsatt holder seg med for mange planer.

Planadministrasjonen får mange gode tilbakemeldinger fra politikerne. De er dyktige til å fange opp de politiske signalene, bl.a. fra posisjonens samarbeidserklæring og innspill på de politiske verkstedene. Samtidig lar de det ikke gå på bekostning av sin faglige integritet. Noen trekker fram det problematiske med ordrike dokumenter.

Overkommunetemaet ble nevnt av noen, og da ved å understreke at fylkeskommunen måtte passe på i alt sitt planstrategiarbeid ikke å framstå med overkommuneambisjoner. Andre



påpekte at planstrategiarbeidet ble ei påminning om hvor liten den fylkeskommunale oppgaveporteføljen er. Planstrategiarbeidet opplevdes både som interessant og hyggelig, men ikke så viktig gitt fylkeskommunens svake posisjon. Så blir det forståelig, ikke minst i et planstrategiarbeid, å søke å utvide det fylkeskommunale engasjementet og de gode intensjoner. Men er det så heldig, å arbeide seg vekk fra realitetene mht. makt og innflytelse?

#### *Oppsummert om politikerintervjuene*

1. Posisjonen var fornøyd, svært fornøyd med dokumentet, og vil bruke det aktivt. Opposisjonen var mindre fornøyd, så på det som primært et administrasjon- og posisjonsdokument, men innså samtidig at det nettopp derfor også vil bli fulgt opp i større eller mindre grad.
2. De sentrale posisjonspolitikere var mest fornøyd med prosessen. Det jevne fylkestingsmedlem følte gjerne at de kom til kort tidsmessig; vanskelig å arbeide grundig og godt nok med noe så krevende. Opposisjon følte seg overrumplet av posisjonen mot slutten, mens posisjonen etterlyste en mer proaktiv opposisjon. Fylkesmann og regional stat var godt involvert, mens det glapp i for stor grad i.f.t. kommunene.
3. For posisjonen, særlig for de mest sentrale politikere, var dette vel anvendt tid og krefter. Opposisjonen mer registrerte og til dels aksepterte det hele, og var alt i alt ikke så opptatt av hva som nå ville skje. Det blir mest opp til posisjonen å la planstrategien bli inspirerende og førende for det politiske arbeidet resten av valgperioden.

#### Avsluttende Opplandskommentarer – fire inntrykk

Ett tydelig inntrykk jeg sitter igjen med, her som i Nord-Aurdal og Bærum kommune, er at rådmann – prosjektleder – prosjektmedarbeider gir planstrategiarbeidet stor oppmerksomhet, organiserer opp og gjennomfører sin del av arbeidet fullt og helt etter «læreboke», slik dette er ment å gjøres fra lovgivende og styrende myndigheter sentralt. Det er like tydelig at dette er prosessmessig godt forankret hos politisk ledelse.

Ett annet tydelig inntrykk er at posisjonen, særlig i slutfasen, gjør planstrategien til et politisk styringsdokument, til et dokument der posisjonen skriver inn sitt politiske prosjekt. Om dette representer ei form for overkjøring av opposisjonen, eller mer er et uttrykk for det handlingsrommet en posisjon legitimt har, er omdiskutert blant de 15 jeg har snakket med. En kan jo tenke seg at opposisjonen på tilsvarende vis kunne ha fremmet sitt politiske prosjekt i sluttbehandlingen? Samtidig vil vel de fleste mene at det er mer krevende for en opposisjon enn en posisjon å gjøre noe slikt, ved å ha færre heltidspolitikere og i praksis ha en større avstand til administrasjonen.

Ett tredje tydelig inntrykk, om lag et halvår etter vedtatt planstrategi, er at ingen av politikerne melder at planstrategiarbeidet var negativt eller bortkastet. Tilbakemeldingene til meg er at de 15 politikerne plasserer seg på skalaen fra det nærmest å ha et ikke-forhold til den regionale planstrategien til at dette er et svært nyttig og viktig dokument både for rådmann/administrasjon og politikerne.

Ett fjerde tydelig inntrykk er at det synes som om at det er samarbeidet godt med Fylkesmann og regional stat for øvrig. Ingen av de 15 melder noe negativt her, heller tvert imot. Så er det interessant at fylkestinget i den regionale planstrategien utfordrer staten ved et knippe klare forventninger skrevet inn i dokumentet.<sup>11</sup>

## 5. REFLEKSJONER VED RAPPORTENS SLUTT

Jeg skriver innledningsvis at jeg ikke skal bruke dette arbeidet til å munne ut i noen oppsummerte, generelle tanker om planstrategiarbeid – verken om det som har foregått rundt omkring i norske kommuner og fylker, eller om det som skal komme framover.

La meg likevel gjøre meg noen avsluttende refleksjoner, som kan være verdt å legge seg på minne.

*Refleksjon nr. 1, om hva skal være våre idealer mht. politikerrollen?*

Politikeren sitter sjøl ved tastaturet, gjerne med en administrasjon som bidrar med tekst og tall. All den tid en planstrategi er en politisk tekst, må politikeren være tekstforfatter.

Eller: Planleggeren skriver, men i stor grad er det politikerne som muntlig og skriftlig spiller inn. All den tid en planstrategi er en politisk tekst, må planleggeren ikke bli noe mer enn en sekretær for politikerne.

Eller: Planleggeren skriver hele planstrategidokumentet, men legger inn reelle alternative tekster for bl.a. hva som skal registreres som hovedutfordringer, mål, nødvendige planer – og for hvordan planstrategiprosessen skal utformes.

Eller: Planleggeren skriver ut både et prosess- og produktutkast, som politikeren blir anbefalt å slutte seg til. Hvis noe ikke stemmer, må en kunne forvente at politikeren melder ifra; enten ved sjøl å komme opp med alternativ prosess og alternativ tekst eller å veilede planleggeren til å gjøre det.

Hvilke av disse fire skal vi heise opp som et realistisk ideal for planstrategiarbeidet når det gjelder politikerrollen? Uansett er det den siste varianten som jeg har funnet i både Nord-Aurdal og Bærum kommune.

---

<sup>11</sup> Oppland fylkesting er alene om å gjøre dette i denne andre ordinære runden med regionale planstrategier (Higdem & Hagen, 2017).

*Refleksjon nr. 2, om «dette maset om aktive politikere»*

Hvem er det som primært ønsker og argumenterer for (pro)aktive politikere?

- Er det opposisjonen som gjerne føler seg oversett og utelatt, som ønsker å spille ei mer aktiv politikerrolle?
- Er det posisjonspolitikere som irriterer seg over at opposisjonen ikke kommer med innspill, men også motsvar?
- Er det heltidspolitikere som med rette og/eller urette etterlyser mer aktive og engasjerte fritidspolitikere?
- Er det rådmann og planleggere som ber om styringssignaler på veien fram mot et planstrategidokument? I de tre prosessene jeg har fulgt er det planleggerne som klarest etterlyser de engasjerte, menende politikere.

*Refleksjon nr. 3, om at en politiker er ikke en politiker er ikke en politiker*

Rollen som politiker oppleves som og utøves så ulikt. Dette må vi aldri glemme når vi skal beskrive politikerrollen, eller foreskrive politikerrollen ved å mene noe om hvordan der bør spilles, f.eks. i et planstrategiarbeid. F.eks. den store forskjellen mellom å være politiker på heltid eller i fritid, i posisjon eller i opposisjon, i et lite part eller et stort parti osv. Mye i min undersøkelse tyder på at planstrategiarbeid gir mest mening for og er klart enklest å delta i for politikeren på heltid i posisjon. Kanskje det bare må være slik?

*Refleksjon nr. 4, om det å administrativt akseptere det politiske handlingsrommet.*

Når planleggeren skriver, sies det ofte fra både planleggere og politikere, at hen skjeler til det politikere mener i plandokumenter og konkrete beslutninger. Ikke minst det posisjonen har av meninger, men også hva opposisjonen har meldt tidligere. En rådmann bør alltid søke å lese det politiske mulighetsrommet, og ikke utfordre dette for mye, innen rimelighetens grenser.

Er dette i tråd med et klokt ideal, eller representerer det et problematisk avvik? Uansett, hvordan er det rådmann/planleggere rent konkret arbeider når de utøver slik profesjonell handlingsromkartlegging?

## REFERANSER

### Bærum kommune

- <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/politikk/kunngjoringer-og-horinger/planstrategi-og-planprogram-horingsutgave.pdf>
- <https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2016127850&dokid=3211640&versjon=3&variant=A&ct=RA-PDF>

Higdem, U., & Hagen, A. (2015). Oppfølging av Regional planstrategi for Oppland 2012 – 2016- en vurdering, Arbeidsnotatserie – nr. 208/2015, HiL

Higdem, U., & Hagen, A. (2017). Variasjon, mangfold og hybriditet. Implementering av regional planstrategi i Norge. *Kart og Plan*, 77(1), 40-53

### Nord-Aurdal kommune

- <https://www.nord-auerdal.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/planer/overordnede-planer-og-temaplaner/kommunal-planstrategi/kommunal-planstrategi/>
- [https://www.nord-auerdal.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost\\_detaljer&journalpostid=2016000428&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=631&](https://www.nord-auerdal.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2016000428&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=631&)

### Oppland fylkeskommune

- <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/opplandfk/Meetings/Details/206228?agendaItemId=201382>
- <https://www.oppland.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=1818&FilId=4126>
- <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/opplandfk/Meetings/Details/206228?agendaItemId=201382>

Plan- og bygningsloven <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>