



**Høgskolen
i Innlandet**

Høgskolen i Innlandet

Steinar Grønnerud

Masteroppgave

FNs bærekraftsmål og medvirkning i kommunale planprosesser

The UN's sustainability development goals and
participation in municipal planning processes.

Masteroppgave offentlig ledelse og styring- erfaringsbasert
master

MPABL4901

2023

Forord

Denne masteroppgaven avslutter et treårig studieløp som deltidsstudent ved Høgskolen i Innlandet. En studieperiode som ble preget av nedstengning grunnet covid-19 med resultat i at nesten all forelesning ble gjennomført via Zoom, men allikevel en periode som har vært både spennende, lærerikt men ikke minst veldig krevende. Det å kombinere dette deltidsstudiet med å være i full jobb og samtidig få tid til å ta vare på familien har til tider vært en krevende utfordring, men nå er jeg i mål og det er på tide å rette en stor takk noen viktige bidragsyttere. En stor takk til min arbeidsgiver som har vist stor fleksibilitet slik at jeg kunne få lagt til rette for at jeg har klart å kombinere jobb og studie. Takk til Høgskolen i Innlandet, og de studieansvarlige for mange spennende forelesninger. Takk også til de få medstudentene jeg klarte å bli kjent med tiltros for nesten bare zoom undervisninger, for gode faglige diskusjoner, erfaringsutvekslinger og ikke minst motiverende støtte i en litt traurig tid å være student.

Jeg vil også takke familien med en tålmodig kone i spissen som har latt meg få bruke så mye av vår felles fritid på dette studiet med lesing av fag og skriving av oppgave.

Jeg ønsker også å benytte muligheten til å takke alle som har bidratt til å gjøre oppgaven mulig. De fire involverte kommunene med sine representanter, tusen takk til alle for den tilliten og velviljen dere har vist meg. Spesielt en stor takk til Tore Hafting, dosent i organisasjon- og ledelsesfag v/ Høgskolen i Innlandet for fantastisk veiledning, din evne til å formidle et «To The Point»-syn på å skrive en masteroppgave, uten din evne til å forenkle oppgaven ville jeg nok ikke ha blitt ferdig.

Matrand, 11.mai 2023

Steinar Grønnerud

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	5
Abstract.....	6
1. Innledning.....	7
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	8
1.2 Oppgavens disposisjon og avgrensning.....	9
2. Bakgrunn og kunnskapsoversikt.....	10
2.1 Medvirkning.....	10
2.2 Medvirkning og bærekraftig utvikling i loverket.....	11
2.3 Medvirkning i planprosesser.....	13
2.3.1 Hvordan praktisere medvirkning?.....	14
Høring.....	15
Folkemøter.....	15
Gjestebud.....	15
Digital medvirkning.....	16
2.4 Planlegging i loven.....	16
2.5 Det kommunale plansystemet.....	17
2.6 Kommunenes og planleggenes sin rolle i planprosessen.....	19
2.7 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	20
2.8 Bærekraftig utvikling.....	21
2.8.1 FNs bærekrafts mål og Agenda 2030.....	21
3. Teori.....	22
3.1 Medvirkningsstigen til Arnstein.....	23
3.2 Teorier om planlegging.....	25
3.2.1 Instrumentell planlegging.....	26
3.2.2 Kommunikativ planlegging.....	27
3.2.3 Kollaborativ planlegging.....	28
3.3 Oppsummert.....	29
4. Metode.....	30
4.1 Metodevalg.....	30
4.1.1 Bruk av intervju.....	31
4.1.2 Dokumentanalyse.....	32
4.2 Utvalg og valg av case- kommuner.....	33
4.3 Gjennomføringen av undersøkelsen.....	33
4.4 Validitet og reliabilitet.....	34

4.5 Forskningsetiske betraktninger	36
5. Analyse.....	38
5.1 Hvordan er bærekraftsmålene forankret som overordnede mål i planverket?	38
5.2 Hvordan er medvirkning og samskapning forankret som mål i planverket?	43
5.3 Fra ord til handling	45
5.3.1 Hvordan sikrer myndighetene gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene i kommunene?	45
5.3.2 Hvordan praktiseres medvirkning i kommunal planlegging?	48
5.3.3 Hva er resultatet av planprosessene og er det noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunen mot de store kommunene?	53
6. Drøfting	56
6.1 Oppsummering av funn	56
6.2 Drøfting av funn.....	57
6.2.1 Hvordan bærekraftsmålene sikres i planverket	58
6.2.2 Hvordan nasjonale myndigheter sikrer gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene.	60
6.2.3 Hvordan medvirkning praktiseres	62
7. Avslutning	66
7.1 Funn.....	66
7.2 Til videre diskusjon	68
8. Litteraturliste	70
9. Vedlegg	78
9.1 Intervjuguiden	78
9.2 Informasjon- og samtykkeskjema	81
9.3 Vurdering av behandling av personopplysninger.....	84

Sammendrag

Gjennom fastsettelsen av FNs bærekraftsmål har regjeringen bestemt at disse bærekraftsmålene skal være det viktigste grepet for å ta tak i vår tids største utfordring, å skape et bærekraftig velferdssamfunn. Gjennom blant annet «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» er det vedtatt at disse bærekraftsmålene skal legges til grunn i all regional og kommunal planlegging. Mål med forventninger om at disse bærekraftsmålene skal følges opp i all fylkeskommunalt og kommunalt planarbeid. Med dette så har nasjonale myndigheter overført et stort ansvar for å følge opp en stor nasjonalt oppgave til alle kommunene i Norge, store som små uavhengig av kommune størrelsen, kommunens kompetanse eller den enkeltes kommunes økonomi. Hvordan disse målene skal nås av den enkelte kommune er ikke beskrevet utover at regjeringen ønsker at regional og lokal samfunns- og arealplanlegging skal være basert på åpen dialog mellom alle parter, der også staten deltar.

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvilke forutsetninger små og mellomstore kommunene har for å kunne legge til rette for innføring av bærekraftsmålene i kommunal planlegging gjennom samarbeid og medvirkning. Jeg har også undersøkt om det er noen forskjell mellom små og mellomstore kommuner mot store kommuner i hvor langt kommunene har kommet med å få implementert bærekraftsmålene inn i planverket. Oppgaven bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse av case- kommunenes planverk og intervju av fire forskjellige kommuner innenfor en og samme region.

Funnene i oppgaven tyder på at det er en sammenheng mellom kommunestørrelsen, den enkeltes kommunes kompetanse og den enkelte kommunes økonomi i hvor langt kommune har kommet med å få implementert FNs bærekraftsmål inn i planverket. Studiene viser også at tiltros for at kommunene er godt kjent med betydningen av medvirkning, er det store forskjeller hvordan dette blir praktisert i den enkelte kommune. Det kan tyde på at den enkelte kommuners samlede ressurstilgang har stor betydning for hvor godt medvirkningskultur har fått lov til å etablere seg i kommunene og hvor langt de enkelte kommunene har kommet i å få implementert FNs bærekraftsmål inn i planverket.

Abstract

Through the determination of the UN's sustainability goals, the government has decided that these sustainability goals will be the most crucial step in tackling the biggest challenge of our time, creating a sustainable welfare society. Through, among other things, "National expectations for regional and municipal planning", it has been decided that these sustainability goals must be the basis of all regional and municipal planning. Goals with expectations that these sustainability goals will be followed up in all county and municipal planning work. With this, the national authorities have transferred a great deal of responsibility for following up on a major national task to all the municipalities in Norway, large and small, regardless of the size of the municipality, the competence of the municipality or the finances of the individual municipality. How these goals are to be achieved by the individual municipality is not described beyond the fact that the government wants regional and local social and spatial planning to be based on open dialogue between all parties, in which the state also participates.

In this master's thesis, I have examined what prerequisites small and medium-sized municipalities must facilitate the introduction of the sustainability goals in municipal planning through cooperation and participation. I have also investigated whether there is any difference between small and medium-sized municipalities versus large municipalities in how far the municipalities have come in implementing the sustainability goals into the planning system. The master's thesis is based on a combination of document analysis of the case municipalities' planning work and interviews with four different municipalities within the same region.

The findings in the thesis indicate that there is a connection between the size of the municipality, the individual municipality's expertise, and the individual municipality's finances in how far the municipality has come in getting the UN's sustainability goals implemented into the planning system. The studies also show that although it is believed that the municipalities are aware of the importance of participation, there is a big difference in how this is practiced in the individual municipality. This may indicate that the individual municipalities' overall access to resources is of great importance for how well a culture of participation has been allowed to establish itself in the municipalities and how far the individual municipalities have come in getting the UN's sustainability goals implemented into the planning system.

1. Innledning

Kampen mot klimaendringene er vår tids største utfordring verden i dag står ovenfor, og for å starte forsvaret mot disse drastiske endringene har Norge gjennom blant annet Parisavtalen forpliktet seg til å bidra til at den globale oppvarmingen holdes godt under 2°C, og helst under 1,5 °C, sammenlignet med førindustriell tid. Norge har også lovet å redusere klimagassutslippene med 50-55 prosent innen 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Videre er det gjennom en egen klimalov, fastsatt mål om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. For å klare dette har regjeringen bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å nå disse målene, gjennom tydelige nasjonale prioriteringer og som en viktig del av grunnlaget i all samfunns- og arealplanlegging. (Regjeringen.no, 2019).

Statlige myndigheter har videre erkjent at skal disse utfordringene bli løst så er det de regionale og lokale myndighetene som vil og må få en sentral oppgave med å håndtere utfordringene. Gjennom «Agenda 2030» og ikke minst gjennom «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» er det tydelige forventninger om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn i all kommunal og regional samfunnsplanlegging. Videre er det gjennom plan- og bygningsloven fastsatt at alle kommuner i Norge har et særlig ansvar for å sikre at alle har en mulighet til aktivt å kunne få delta gjennom medvirkning i kommunalt planleggingsarbeid. Det vil si at i kampen om klimaendringer skal kommunen legge til rette for at alle kan få delta i og kunne påvirke kommunens beslutningsprosess for hvordan dette skal gjøres.

Men det er stor forskjell på hvordan kommunene ser på muligheten til å løse disse utfordringene. Mens store kommunen jobber mer med å få endret tankegangen samt sikre oppmerksomheten for å nå disse målene ser små og mellomstore kommuner litt annerledes på utfordringene. I disse kommunene er utfordringene i større grad knyttet til mangel på ressurser, kompetanse og tid til å jobbe med klimautfordringer i arbeidshverdagen. (Agenda 2030)

Dette ser jeg også veldig tydelig i min jobb som virksomhetsleder i en mellomstor kommune i Norge. En kommune med presset økonomi, der jeg daglig ser utfordringene med å få dedikerte ressurser på plass til å jobbe med ulike store samfunnsutfordringer, og ikke minst ha ressurser til å legge til rette for gode samarbeid og medvirkningsprosesser. I den daglige kampen om knappe ressurser er det beklageligvis litt for ofte at slike arbeidsoppgaver blir nedprioritert mot andre viktige samfunnsoppgaver, dette tiltros for store politiske ønsker både nasjonalt og lokalt om stor fokus på medvirkningsretten. Sammenhengen mellom politiske ønsker og ambisjoner samt tildelte midler henger ikke alltid sammen, noe som veldig ofte er virkeligheten i spesielt små og mellomstore kommuner i Norge (Selseng et al., 2021).

I en rapport publisert av Nordlandsforskning i 2020 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Strekk i laget» som tar for seg studie av hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider med å implementere bærekraftsmålene inn i planleggingen kommer dette

tydelig frem. I denne rapporten påpekes det at kommunistørrelsen absolutt har noe å si på hvor langt den enkelte kommune har kommet med arbeidet med bærekraftsmålene, der større kommuner er generelt mer positive og flere har kommet godt i gang, er fraværet av gode eksempler fra små og mellomstore kommuners arbeid med bærekraftsmålene bekymringsfullt (Aasen Lundberg et al., 2020).

Spørsmålet er hvorfor det er slik! Hvorfor er det så få gode eksempler fra små og mellomstore kommuner? Er kommunens størrelse og kommunens samlede ressurser en faktor som burde få betydelig større oppmerksomhet når nasjonale myndigheter pålegger kommunene det å løse store samfunnsoppgaver? FNs bærekraftsmål nr. 17 sier blant annet følgende: *«For å lykkes med bærekraftsmålene trengs det nye og sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling»*. Dette vil si at skal man ha forhåpninger med å lykkes, så må man samarbeide og alle må bidra. Men det vil også si at nasjonale og eller fylkeskommunale myndigheter må legge til rette for et godt samarbeid med kommunene, gjennom blant annet gjøre det mulig for at også små og mellomstore kommuner skal kunne lykkes i dette viktige arbeidet. Videre må kommunene også ha muligheten til å legge til rette for at samarbeid og medvirkning blir det foretrukne prosessmetodikken i både planlegging og implementering av bærekraftsmålene inn i det kommunale planverket.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Overordnet tema for denne oppgaven er samarbeid og medvirkning i kommunal planlegging.

Hovedproblemstillingen er: Hvilke forutsetninger har små og mellomstore kommuner for å legge til rette for samarbeid og medvirkning i innføringen av FNs bærekraftsmål i kommunal planlegging?

Problemstillingen utdypes med disse 3 forskningsspørsmålene:

1. Hvordan sikrer myndighetene gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene i kommunene?
2. Hvordan praktiseres medvirkning i kommunal planlegging?
3. Hva er resultatet av planprosessene og er det noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunen mot de store kommunene?

Jeg ønsker med oppgaven å utforske om små og mellomstore kommunene har de samme forutsetningene og mulighetene til å være med på å løse store nasjonale samfunnsoppgaver som de store kommunene. Er mulighetene til planlegging og til iverksettelse av bærekraftsmålene like uansett kommunistørrelse? Kan man med medvirkning og samarbeid, både i egen organisasjon, sammen med næringslivet og sivilsamfunnet, men også med regionale og nasjonale myndigheter løse slike store samfunnsoppgaver? Hvordan jobber de enkelte kommunen med å få implementert bærekraftsmålene inn i planverket? Er det noen avgjørende forskjell på hvor langt den enkelte kommune har kommet i

dette arbeidet, men tanke på tilgjengelighet av ressurser og om medvirkning aktivt er brukt i dette arbeidet?

For å belyse problemstillingen har jeg valgt ut fire kommuner som case. Dette er fire kommuner som ligger i en og samme region, Kongsvingerregionen i Innlandet fylke. Kommunene er av ulik størrelse, men har et tett samarbeid gjennom flere samarbeidsprosjekter, blant annet innenfor klima og miljø. Disse kommunene er Sør- Odal, Kongsvinger, Grue, og Eidskog kommune, Oppgaven er avgrenset til kun undersøkelser i disse kommunene.

Sør-Odal er Kongsvingerregionens nest største kommune med ca. 7 900 innbyggere. Kommunens administrasjonssenter ligger i tettstedet Skarnes som er delt av Norges lengste elv, Glomma. Sør- Odal er et knutepunkt mot Hamarregionen og Ullensaker/ Gardemoen (Sør- Odal kommune, 2019).

Kongsvinger kommune er regionens største kommune og regionens eneste bykommune med sine 18 000 innbyggere. Kommunesentret ligger i Kongsvinger, kommunen er også regionsenteret for Kongsvingerregionen og Norges største skogkommune, Kongsvinger kommune har også en av Norges største klynger av industri samlet i sin kommune (Kongsvinger Kommune, 2018).

Grue kommune er den minste av de fire case kommunene med sine knappe 5 000 innbyggere. Kirkenær er kommunesenteret og Grue er en viktig landbrukskommune med sterk industri, et rikt kultur- og idrettsmiljø (Grue kommune, 2019).

Den siste case kommunen er Eidskog kommune. Eidskog kommune er den nest minste kommunen i regionen med sine knappe 6 300 innbyggere, Skotterud er kommunesenteret og kommunen har blant annet Norges nest største grenseovergang etter Svinesund inn til Sverige. Eidskog kommune har en rik industrihistorie spesielt innen skog, glass og aluminium (Wikipedia, 2022).

Alle fire kommuner er en del av merkevarenavnet «Norges grønne hjerte» og en del av et regionalt samarbeid i Kongsvingerregionen med politiske vedtak som står bak strategien. “Regional strategi for miljø og klima 2018 – 2030” som har som overordnet mål at kommuneorganisasjonene skal være klimanøytrale i 2025. Kongsvingerregionen (sivilsamfunn og næringsliv) skal være klimanøytrale i 2030.

1.2 Oppgavens disposisjon og avgrensning

Denne masteroppgaven er en kvalitativ studie av fire case kommuner, studien bygger på en kombinasjon av intervjuer med den enkelte kommune samt dokumentanalyse av vedtatte plandokumenter.

Oppgaven er videre oppbygd i kapitler der vi i kapittel en finner bakgrunnen for temaet og problemstillingen samt presentasjon av kommunene som intervjuene er hentet fra.

I kapittel to vil jeg presentere bakgrunn og kunnskapsinformasjon om området jeg skriver om på en generelt nivå, forklare hva som ligger i planlegging og medvirkning, hvor medvirkning er plassert i lovverket og hva myndighetene gjennom Nasjonale forventninger sier om bærekraftsmålene i kommunal planlegging. Jeg vil også si noen om hvordan det kommunale planverket er bygget opp og hvordan praktisere medvirkning i kommunal planlegging før jeg til slutt redegjør for bærekraftsmålene.

I kapittel tre presenteres hoveddelen av det teoretiske utgangspunktet for oppgaven jeg vil knytte empirien opp mot. Hva som ligger til grunn for valg av metode og design i oppgaven.

I kapittel fire begrunnes valg av metode som er brukt for å gjennomføre analysedelen av oppgaven, hvordan jeg har samlet inn informasjon og hvordan jeg har gjennomført intervjuene. I dette kapittelet vil jeg også gjøre rede for dokumentanalysen og hvordan jeg har gjort det med opptak og transkribering av intervjuene. Til slutt i dette kapittelet vil jeg også reflektere rundt forskeretikk samt vurdere begrep som reliabilitet og validitet.

I kapittel fem presenteres analysen av de empiriske funnene som er funnet, presentert etter samme oppbygning som forskningsspørsmålene. I kapittel seks drøftes empirien opp mot valgt teori og eksisterende forskning før jeg i kapittel syv gir en konklusjon av oppgavens problemstilling og gjøre rede for de viktigste funnene i oppgaven.

2. Bakgrunn og kunnskapsoversikt

I dette kapitelet kommer jeg til å introdusere temaet medvirkning, bærekraftig utvikling og hvordan disse begrepene har utviklet seg siden 1950-tallet og frem til i dag. Hvordan planlegging fra denne perioden var preget av rasjonalitet og spesialisert praksis til hvordan det gjennom 70-tallet begynte å se verdien av deltagelse fra innbyggere, næringslivsaktører og frivillige organisasjoner inn i planleggingen til medvirkning ble en lovbestemt del av plan- og bygningsloven på midten av 80-tallet. Jeg kommer også i dette kapittelet også til å gå igjennom hvordan kravet til medvirkning er nedfelt i lovverket og hvordan medvirkning har endret de planteoretiske rammeverkene i de kommunale plansystemene, og ikke minst hvordan myndighetene gjennom Nasjonale forventninger har stilt krav om at bærekraftsmålene skal legges til grunn i all kommunal planlegging. Jeg kommer også i dette kapittelet til å ta for meg ulike måter å praktisere medvirkning i en planprosess og hvilken rolle kommunene har i en planprosess før jeg til slutt i dette kapittelet tar for meg temaet bærekraft og bærekraftig utvikling som er en viktig del av oppgavens problemstilling.

2.1 Medvirkning

Oppgaven ønsker blant annet å undersøke om små og mellomstore kommunene har de samme forutsetningene og mulighetene til å håndtere bærekraftsmål i kommunal planlegging, og om man kan løse store samfunnsoppgaver med knappe ressurser gjennom medvirkning og samarbeid. Altså om det

blant annet er mulig å løse store samfunnsoppgaver gjennom medvirkning og samarbeid! For å sette begrepet medvirkning inn i et plansamarbeid kan vi først se til hvordan medvirkning forstås i plan- og bygningsloven, i denne loven forstås medvirkning som «*som enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser*»(Kommunal- og distriksdepartementet, 2008) . Det er denne definisjonen og forståelsen av medvirkning som kommer til å bli brukt i denne oppgaven.

2.2 Medvirkning og bærekraftig utvikling i lovverket

Medvirkning er som nevnt nedfelt i flere lover som blant annet plan- og bygningsloven, bruker- og pasientrettighetsloven og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen for å nevne noen (moderniseringsdepartementet, 2020). Målet med å lovfeste retten til medvirkning er å bedre kvaliteten på tjenester ved at brukere får tildelt reel makt og innflytelse på valg og utforming av tjenestetilbudet og at tjenestetilbudet i stor grad så langt det lar seg gjøre utformes i samarbeid med brukerne og at det legges stor vekt på hva brukerne ønsker(moderniseringsdepartementet, 2020).

Men det har ikke alltid vært slik. Retten til medvirkning kom først inn i lovverket gjennom plan- og bygningsloven i 1985, før den tid ble medvirkning begrenset kun til muligheten å gi kommentarer til planer som allerede var ferdig utredet (Aarsæther et al., 2018). Planlegging slik vi kjenner dette i dag har i mye større grad fokus på prosessen med sterk deltagerrettigheter enn tidligere da planer ofte ble sett på som et produkt og styringsredskap (Aarsæther et al., 2018). Går vi inn i plan- og bygningsloven i dag vil vi finne en hel rekke med henvisninger der medvirkningsbestemmelser er lovfestet.

BRED MEDVIRKNING	LOVHJEMLER
<p>Grunnbestemmelser</p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> • skal legge til rette for medvirkning i alle planer • skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi • bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi • skal sikre aktiv medvirkning for de som krever spesiell tilrettelegging 	<p>§§ 1-1, 5-1</p> <p>§ 7-1</p> <p>§ 10-1</p> <p>§§ 1-1, 5-1</p>
<p>Gjennomføringsbestemmelser</p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> • skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning • skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn • skal fremstille planprosessen elektronisk • skal legge til rette for dialog i alle faser • skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen • skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet <p>• regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling</p> <p>• kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført</p>	<p>§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 3-3</p> <p>§ 3-2</p> <p>§ 5-3</p> <p>§ 5-1</p>

Figur 1: Plan- og bygningslovens viktigste medvirkningsbestemmelser (figuren er hentet fra veileder «Medvirkning i planlegging» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Med at medvirkning ble tatt inn i lovverket fra 1985 blir det nå presisert at «alle berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til aktivt å kunne delta i planprosesser» gjennom en gradvis erkjennelse av behovet for at alle berørte parter gjennom medvirkning og samspill ville oppnå større eierskap, større forståelse og ikke minst bedre helhetlige løsninger i en planprosess (Aarsæther et al., 2018).

Medvirkning i offentlig planlegging kan i dag også ses på som et resultat av endringene gjennom 80- og 90- tallet gjennom New Public Management (NPM) sin idé om at offentlig sektor ikke skulle være noe annerledes enn privat sektor. En reform som tok sikte på å omorganisere offentlig forvaltning med fokus på økonomi samt indre og ytre effektivitet. Hovedmålet er å få bedre kontroll og informasjon gjennom reorganisering samt innføring og introdusere elementer av konkurranse enten innenfor offentlig forvaltning, eller mellom offentlig og private aktører. Det siste er innføring av insentivbasert ledelsesformer fra privat sektor til det offentlige (Hood, 1991).

Gjennom blant annet denne reformen ble det fremtvunget en allmenn oppfatning om at enkeltmennesker, grupperinger og allmennhetens skal ha en direkte muligheter til å få delta i prosesser, planer og avgjørelser som berører den enkelte og ikke bare gjennom det representative demokratiet, det vil si at innbyggerne velger representanter til folkevalgte forsamlinger, som igjen har beslutningsmyndighet (Aarsæther et al., 2018).

Medvirkning omfatter en hel rekke med aktiviteter innrettet for å bringe kunnskap inn en planprosess og kan i slike former skje gjennom direkte deltagelse (Aarsæther et al., 2018).

Medvirkning kan derfor defineres på følgende måte: «*Borgernes deltagelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/ eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutninger som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg*»(Aarsæther et al., 2018, s. 192). En «ikke- hierarkisk prosess» hvor offentlige og private aktører kommer sammen for å koordinere felles ressurser for sammen sette felles retning og mål i en planprosess, en prosess der man trekker innbyggere og brukere av offentlige tjenester aktivt inn som en ressurs for blant annet å tette gapet mellom knappe offentlige ressurser og økte forventninger til hva offentlig sektor skal løse, kombinert med stadig mer komplekse problemer (Røiseland & Vabo, 2016).

Hva er da motivene for å åpne for medvirkning i planprosesser? Innes & Booher, 2004 argumenterer for fem motiver for hvorfor medvirkning (R. Amdam, 2011; Innes & Booher, 2004):

- Gir beslutningstakerne oversikt over behov og ønsker til deltakerne/innbyggerne
- Forbedre beslutningsgrunnlaget ved å inkludere innbyggernes og lokale kunnskap blir kjent og brukt inn i prosessen
- Deltagelse fremmer og sikrer rettferdighet og likhet
- Deltagelse gir legitimitet til resultatene og vedtakene som blir fattet i prosessen
- Deltaking blir gjennomført på grunnlag av lover og forskrifter som pålegger det.

Det første punktet sikrer at beslutningstakerne kan få en mer hensiktsmessig løsning vedtatt og da igjen et bedre resultat gjennom å involvere innbyggerne for å få tilgang til all informasjon over hva innbyggerne har av ønsker og behov i en planprosess.

Det andre punktet sikrer at beslutningstakerne kompletterer ekspertkunnskapen med lokalkunnskap som igjen vil kunne legges til grunn ved alle valg som skjer i planprosessen.

Det tredje punktet er viktig for å sikre den demokratiske prosessen som inkludering, transparens, effektivitet, opplevelser av meningsfullhet og ikke minst ansvarliggjøring av innbyggerne. Dette punktet er viktig å ta med selv om det i de aller fleste tilfellene er politikerne som i siste instans tar avgjørelsen gjennom demokratiske prosesser. Med ansvarliggjøring av innbyggerne menes her at medvirkning utover indirekte påvirkning gjennom kommunestyrevalg hvert fjerde år, gir innbyggerne mulighet til å påvirke direkte gjennom å velge å delta enten gjennom høringsprosesser eller medvirkningsprosesser.

Det fjerde punktet viser til viktigheten til en bred folkelig deltakelse i planprosesser bidrar til legitimitet – ikke i juridisk forstand, men som forankring av en felles forståelse av utfordringer og mål mellom besluttere, utførere og mottakere/målgruppe for tjenester og vedtak. Dette er viktig i forholdet myndighet og ansvar. I en kommune vil det være kommunestyret og de underliggende organer som har ansvaret for gjennomføring av de mål som settes i en plan. Ansvar synliggjøres gjennom krav til oppfølging gjennom enkeltvedtak i tråd med planen og økonomiske og andre ressursdisponeringer som sikrer gjennomføring av målene. Det kommunale tjenesteapparat er forpliktet av kommunale vedtak og lovverk som styrer den kommunale virksomhet. Gjennom en bred deltagelse i fastsettelsene av slike mål vil det bli lettere å fatte endelig vedtak.

Det femte punktet tar for seg kravene som stilles til medvirkning i lovverket. Lovverket er ganske så tydelig på hva som stilles som forventninger til en kommune i planprosesser, det skal legges til rette for at alle skal få muligheten til å delta aktivt i planleggingen og gjennomføringen i en planprosess. Men hvis motivasjonen til å gjennomføre en medvirkningsprosess kun er med bakgrunn i et lovpålegg vil resultatet kunne bli veldig dårlig og man mister mulighetene som finnes der beslutningstaker og planmyndighet vil få muligheten til å teste ut ideer og politiske mål gjennom den brede deltakelsen.

Medvirkningsprosesser kan dessuten stimulere deltakerne til et mer aktivt forhold til sitt eget nærområde, og bidra til utvikling av nettverk, felles identitet og tilhørighet til området. Den kan også gi økt ansvarlighet til samfunnsutviklingen hos de berørte, enten de er representert ved offentlig, privat eller sivil sektor.

2.3 Medvirkning i planprosesser

Gjennom plan- og bygningsloven og de nasjonale forventningene er derfor medvirkning og bærekraftig samfunnsutvikling satt på agendaen. Hovedbestemmelsen om medvirkning finner vi i

plan- og bygningsloven §5-1, bestemmelsen lyder slik: «*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010). Videre sier loven at «*Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.*» jf. §5-1. andre ledd i plan- og bygningsloven. Med dette så mens medvirkning som en persons og gruppers rett til å kunne delta i og kunne påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010). Men plan- og bygningsloven er fleksibel når de gjelder typer medvirkning og kommunene er gitt et stort handlingsrom i tilrettelegging av medvirkning og samarbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Målet med medvirkning er ikke bare et ønske om å skape bedre løsninger, men det handler like mye om å styrke medborgernes eierskap til et sted, det å skape å skape arenaer og opplevelser av medborgerskap og felleskap (Aarsæther et al., 2018). Skal man klare å løse store samfunnsutfordringer er man avhengig av kunnskapen om folk preferanser og adferd, hvordan bruker medborgerne arealene og hvordan oppleves omgivelsene etc. men ikke minst er medvirkning viktig for å sikre demokratiske og effektive planprosesser (Aarsæther et al., 2018).

Men loven sier liten om metoder for medvirkning i de kommunale planprosessene utover at det skal arrangeres *høringer* og utlegg til *offentlig ettersyn*, men vi kan i det store dele medvirkning inn i to hovedgrupper, gjennom *indirekte deltagelse* og *direkte deltagelse* (Aarsæther, 2012).

Med *indirekte deltagelse* menes deltagelse gjennom folkevalgte forsamlinger- kommune- eller bystyrene, som gjennom sine verv er de som styrer planleggingen ved å være endelig beslutningsmyndighet. Den *direkte deltagelsen* i planleggingen som også kalles medvirkning er den som har størst fokus i planfaget og kan skje gjennom for eksempel høringer, folkemøter eller borgerpanel etc. (Aarsæther, 2012).

2.3.1 Hvordan praktisere medvirkning?

Selv om loven sier lite om hvilke metoder for medvirkning en kommune for eksempel kan benytte, så gir lovverket likevel kommunene stor frihet til å sette i verk medvirkning (Aarsæther et al., 2018).

Men gode og grundige medvirkningsprosesser er krevende og vil kreve både kapasitet, tid og penger å få gjennomført, hvordan kommunene benytter denne frihet, forteller derfor ikke nødvendigvis noe om hvor betydningsfullt kommunene mener medvirkning er (Aarsæther et al., 2018).

Men skal en medvirkningsprosess ha noe for seg og gi ønsket resultat, må det brukes ulike medvirkningsverktøy. Jeg skal derfor videre i dette kapitlet kort gå igjennom noen ulike former for medvirkning.

Høring

Alle kommunale planer som omfattes av plan- og bygningsloven skal legges ut for høring og kunngjøres på egen side. Gjennom slike høringsrunder skal offentlige myndigheter, innbyggere, organisasjoner og næringsliv ha mulighet for å si sin mening. Høring skal som hovedregel være åpen for alle og vanligvis vil aktuelle interessegrupper bli kontaktet direkte om planen og få invitasjon til å uttale seg. Alle innspill som kommer inn gjennom slike offentlige høringer skal vurderes og eventuelt tas med i den endelige politiske behandlingen. Gjennom denne måte å påvirke kommunale planer, er ofte slike høringer den mest brukte måten flere kommuner praktiserer medvirkning (Aarsæther et al., 2018, s. 192).

Folkemøter

En annen måte å praktisere medvirkning på er gjennom kommunalt arrangerte folkemøter. Et folkemøte er et åpent møte for alle som ønsker informasjon om aktuelle plansaker, i disse møtene kan de som vil komme med innspill til planene. Målene med slike arrangerte folkemøter er å åpne opp for innspill og spørsmål så tidlig som mulig i prosessen og gjennom dette for en bred medvirkning (Aarsæther et al., 2018, s. 202).

En måte å gjennomføre et folkemøte er skissert under (*pdf_folkemote.pdf*, u.å.):

1. Send ut invitasjoner til møtet, og sørg for at dem som er særlig berørt får innkalling – gjerne i privat mail eller SMS.
2. Presenter saken godt i innkallingen, belys problemstillingene og identifiser hvilke grupper som er mest berørt og på hvilken måte.
3. Lag en tydelig agenda for møtet med start- og sluttidspunkt.
4. Sett av tid til pauser og spørsmål, innlegg og avklaringer. Mange kvier seg for å ta ordet i plenum, så vurder andre måter deltakerne kan gi innspill på.
5. Registrer om mulig alle de oppmøtte for enklere oppfølging senere i prosessen

Gjestebud

Gjestebud er en annen måte for å engasjere til medvirkning. Dette er da ofte uformelle diskusjonsmøter arrangert av kommunene selv der hensikten er å fange opp innspill fra innbyggere som vanligvis ikke deltar i planprosesser. I slike gjestebud kan man gå i dybden i aktuelle temaer og problemstillinger som opptar befolkningen. Gjennom tidlig og bred medvirkning med god representasjon av kommunens innbyggere og andre berørte parter, vil dette kunne gi viktige innspill på mål og strategier i et planforslag (Aarsæther et al., 2018, s. 203).

En måte å gjennomføre gjestebud på er forenklet skissert under (*Oppkrift-gjennomføring-gjestebud.pdf*, u.å.):

1. Diskuter hvilke målgrupper som er relevante for temaene som skal drøftes og som skal inviteres til gjestebudet.
2. Velg ut 5–10 innbyggere til å være arrangører eller gjestebudverter.
3. Hver gjestebudvert skal invitere en gruppe deltakere hjem til seg for å diskutere ett eller flere definerte temaer som kommunen ønsker tilbakemelding på.
4. La gjestebudvertene selv bestemme form på gjestebudet og hvem de ønsker å invitere.

Digital medvirkning

I en tid der samfunnet og tjenester i større grad blir digitalisert og digital løsninger har blitt den nye normer har også digital medvirkning fått oppmerksomhet de siste årene. I «*Nasjonale forventninger til regional og kommunalplanlegging 2019-2023*» er det poengtert et ønske om økt bruk av digitale tjenester/ verktøy i planleggingen for blant annet å gjøre planprosessen bedre og mer effektiv (Regjeringen.no, 2019). Et eksempel på en slik tilnærming er selskapet Nye Veier AS (*Nye Veier AS*, u.å.), et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet som gjennom utarbeidelse av nye reguleringsplaner oppretter egne nettbaserte medvirkningsportaler. Medvirkningsportalen er en internettside som tilrettelegger slik at alle som ønsker kan komme med innspill om lokale forhold. Gjennom en slik portal vil alle som har tilgang til internett få den samme informasjonen, alt i et prosjekt/ plan kan samles på et og samme sted og det er enkelt for alle å komme med innspill i en sak/ plan. Alle innspillende med tilhørende informasjon vil da på en enkel måte kunne kartlegges og lagres.

Et annet eksempel innenfor digitale medvirkningsplattformer er utviklet gjennom Smartbyene-nettverket som gjennom aktivt bruka av digitale plattformer ønsker å lære hvordan inkluderende medvirkning kan gjennomføres, både digitalt og fysisk. Et slikt eksempel finner man i Trondheim kommune gjennom pilotprosjektet «Borgerkraft» (*Borgerkraft*, u.å.). Piloten er utviklet i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel og skal gjøre det lettere å delta i utviklingen av byen.

2.4 Planlegging i loven

Plan- og bygningsloven har en lang historie og ble første gang vedtatt i 1924 og med den første landsdekkende planloven gjennom bygningsloven i 1965. Hensikten var å innføre et nasjonalt plansystem med blant annet innføring av reguleringsplaner på detaljnivå og helhetlige kommuneplaner. Loven ble revidert en rekke ganger på 1980 tallet og på nytt ved vedtak av plan- og bygningsloven av 2008 som er gjeldende for i dag (Aarsæther et al., 2018).

Plan- og bygningsloven er loven som styrer all planlegging i statlig, regionalt og i en kommune. Gjennom denne loven skal alle tiltak sikres slik at tiltakene blir i samsvar med alle lover, forskrifter og planvedtak, dette gjelder krav om universell utforming, hensyn til barn og ungers oppvekstvilkår samt

estetisk utforming av omgivelsene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010). Gjennom loven sikres også at alle planer og vedtak føres med åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte parter. Kommunal planlegging gjennom en planprosess har følgende lovverk å forholde seg til: Plan- og bygningsloven, kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven (Klima- og miljødepartementet, 1981).

Plan- og bygningsloven er derfor den viktigste loven kommunen har for å drive med samfunnsplanlegging, loven pålegger blant annet kommuner at all planlegging skal være av bærekraftig karakter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010).

Formålsparagrafen sier følgende: *«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.*

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.» (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2010).

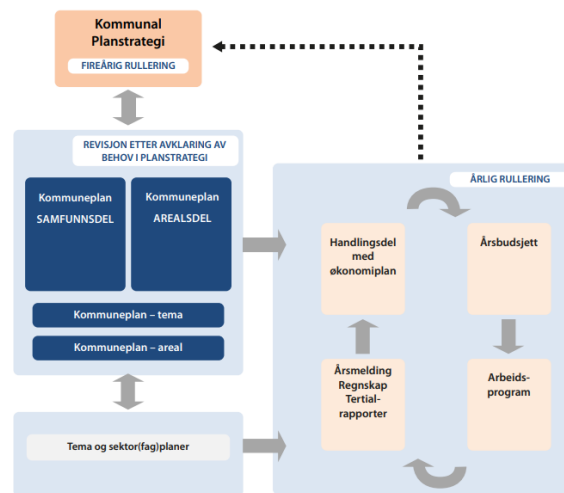
Dette gjelder områder som næringsutvikling, klima- og miljøpolitikk, offentlig tjenestetilbud, folkehelse og lokal og regional utvikling (Aarsæther et al., 2018). Loven sier også at det skal fremmes bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, også på området medvirkning og er den loven som styrer planleggingen på alle nivåer i landet. Medvirkning i planprosesser er i lovverkene tatt med som en forutsetning, eksempelvis sier formålsparagrafen til plan- og bygningsloven §1-1: *«planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».*(Kommunal- og distriksdepartementet, u.å.)

Videre sier hovedbestemmelsen om medvirkning i plan- og bygningsloven §5-1 følgende: *«enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer og private».*

2.5 Det kommunale plansystemet

Det helt sentrale rammeverket for alle kommunale plansystemet finner vi med utgangspunktet plan- og bygningsloven. Gjennom dette lovverket er alle kommuner i Norge underlagt samme lov og gjennom dette sikret at alle innbyggere i kommunene i Norge får de samme velferdstjenestene uavhengig av politisk lederskap, kommunestørrelse eller en kommunes samlede ressurser.

Gjennom blant annet lovpålagt planlegging har kommunestyret som er kommunes øverste politiske organ med bevilgnings- og beskatningsrett blitt satt til å ivareta at all planlegging i kommunene følger denne loven.



Figur 2: Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet (Miljøverndepartementet, 2011).

Figur 2 viser en illustrasjon av en kommunes planprosess og gangen i denne. Den starter med en planstrategi som etter plan- og bygningsloven §10-1 skal klargjøre hvilke oppgaver en kommune bør gjennomføre for å få den ønskede utviklingen i den enkelte kommune. Planstrategien skal utarbeides og vedtas av nytt kommunestyre hver 4. år, dette vil si drøfting og vedtak i kommunestyrene for å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden slik at kommunen bedre kan møte de utfordringene kommunene står ovenfor (Miljøverndepartementet, 2011).

Videre i planhierarkiet er kommuneplanen som er delt inn i to deler, en samfunnsdel og en arealdel. Denne planen er kommunens øverste styringsdokument og skal ta utgangspunktet i de utfordringene og prioriteringene som er bestemt i den kommunale planstrategien.

Hovedhensikten med kommuneplanens samfunnsdel er at i denne planen skal kommunene vektlegge de viktigste utfordringene knyttet til samfunnsutvikling og de viktigste strategiske valgene kommunene vil ta. Dette vil si en plan som skal synliggjøre hvordan kommunene som virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private skal jobbe for å få gjennomført de målene og de strategiene som er vedtatt (Miljøverndepartementet, 2012). Kommuneplanens samfunnsdel skal igjen ha en handlingsdel som skal si noe om hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende årene eller mer.

Hovedhensikten med kommuneplanens arealdel etter plan- og bygningslovens § 11-5 er å vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, dette vil si en plan som viser hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.

Arealplanen skal blant annet omfattes av et plankart med bestemmelser og en planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt (Miljøverndepartementet, 2012).

Ut av dette kan en kommune velge, gjennom å lage kommunedelplaner for å utdype ulike temaer for å ivareta hvordan nå målene i samfunnsdelen eller arealdelen. Kommunedelplaner er underlagt samme planprosess og politisk behandling som for en kommuneplan noe som har gjort at flere kommuner velger å gå vekk fra kommunedelplanen, og heller velge å utarbeide egne tema og strategiplaner. Slike planer er har ikke de samme prosesskravene som for kommunedelplaner (Miljøverndepartementet, 2012).

Budsjett og økonomiplanen kan etter kommuneloven §14-2 inngå eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel, noe som er naturlig da mye av den jobben som skal gjøre ofte resulterer i økonomiske prioriteringer og bruk av kommunens ressurser. Videre er det et krav i kommunelovens §14-4 at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Som resultat av dette velger flere kommunen å bruke økonomiplanen som sin kommunale handlingsdel (Miljøverndepartementet, 2012).

2.6 Kommunenes og planleggenes sin rolle i planprosessen

I boka «*Klimatrusselen*» med undertittelen «*krise for demokratiet*» av Jon Naustdalslid (Naustdalslid, 2022) stilles det spørsmål om dagens demokrati er truet i kampen mellom lokaldemokratiets ønsker om tilflytning, nye arbeidsplasser, etableringer av nye industriplasser, bedre infrastruktur etc. og det å møte den globale klimatrusselen verden står ovenfor. Er dagens parlamentariske demokrati, en styreform som i det hele tatt er egnet til å løse disse trusselen eller blir nasjonale og lokale interesser viktigere i det daglige til at klimaproblematikken blir satt på dagsorden. Spørsmålet er veldig viktig og ikke tenkt besvart i denne oppgaven, men er allikevel tatt med for å sette det kommunale ansvaret i perspektiv mot et globalt ansvar. Hvilken rolle har kommunene i arbeidet med eksempelvis implementering av FNs bærekraftsmål i det kommunale planarbeidet?

En ting som er sikkert er at etter ny plan- og bygningslov som ble vedtatt i 2008 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010), er det stilt krav om at kommunene skal utarbeide et planprogram i forbindelse med kommunenes planbehandling og at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn i all kommunal planlegging..

Når det kommer til offentlig planlegging så er det de lokale kommunestyrene, fylkeskommunen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er den overordnede planmyndighet (Aarsæther et al., 2018). Dette vil igjen si at det er disse politiske organene som vedtar planene og fastsetter ambisjonene for hvordan samfunnet bør utformes, ref. eksempelet *Nasjonale forventninger til regional*

og kommunal planlegging 2019-2023. Oppgaven med å gjennomføre planarbeidet er i det store og hele delegert til en profesjonell planlegger, som enten er ansatt i offentlige organer eller gjennom konsultantselskaper eller andre offentlige foretak, og som på vegne av de overordnede planmyndigheter skal være prosessleder for å få gjennomført de fastsatte ambisjonsmålene. Rollen som prosessleder og planlegger kan være krevende da en planlegger ofte må jobbe med mange forskjellige aktører og interesser, dette kan være folkevalgte, markedsaktører, grunneiere og lokalsamfunnet generelt (Aarsæther et al., 2018). Medvirkning har gjennom plan- og bygningsloven en sentral plass, her sier og stiller loven krav om at planprosessen aktivt skal tilrettelegges for medvirkning. Hensikten og ønsket med dette er tanken om at samarbeid vil medføre økt måloppnåelse, det mest konkrete hvordan dette praktiseres i dag er gjennom offentliggjøring ved planoppstart og offentlige høringer (Hanssen & Aarsæther, 2018). I tillegg til å styrke medvirkningsaspektet i den reviderte versjonen av plan- og bygningsloven er innlemmelse av folkehelse som et formål for planleggingen, og ikke minst styrkingen av samfunnsplanleggingen i loven gjort at loven er blitt mer fremtidsrettet også med tanke på å ivareta «fremtidige generasjoner» (Aarsæther et al., 2018)

I boka «Planlegging og prosessleing: korleis lykkast i utviklingsarbeid» av Roar Amdam sier forfatteren at skal vi lykkes i å møte de globale utfordringene må det bygges opp en egen kapasitet nasjonalt og lokalt for å kunne respondere på de forskjellige utfordringene (R. Amdam, 2011). Det vil si at det må en helhetlig tenkning til i offentlig sektor skal vi lykkes, en samordning mellom all planlegging i for eksempel en kommune. Dette er i tråd med plan- og bygningslovens intensjoner som blant annet sier at utvikling, også bærekraftig utvikling skal skje gjennom en plan og ikke sporadiske enkeltavgjørelser (Kommunal- og distriksdepartementet, 2008). Gjennom blant annet planstrategien er det nå lagt forventninger om at kommunestyrene i de enkelte kommunene selv skal ta kontroll over planprosessene og ikke kun være mottakere av planforslag. Dette vil si aktivt ta rollen som proaktive planaktører og diskuterer strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen i kommunene (Aarsæther et al., 2018).

2.7 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

For å fastsette de nasjonale målene og føringer for samfunnsplanlegging, legger regjeringen hvert fjerde år frem en nasjonale forventning til den regionale og kommunale planleggingen, dette går fram av plan- og bygningsloven §6-1. I de nasjonale forventningene for periode 2019–2023 ønsker regjeringen at «at regional og lokal samfunns- og arealplanlegging skal være basert på åpen dialog mellom alle parter, der også staten deltar» (Regjeringen.no, 2019). Regjeringen legger vekt på i dette dokumentet at vi står ovenfor fire store utfordringer, disse er:

- 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

Videre sier forventningsdokumentet at det er de regionale og de lokale myndighetene som vil få og har det sentrale ansvaret for å håndtere utfordringene og at det er FNs 17 bærekraftsmål som skal være grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging (Regjeringen.no, 2019). Blant annet så stilles det forventninger om at kommunene gjennom effektive og gjennomføringsrettede planlegging skal bidra til at de nasjonale målene nås, gjennom en mer bærekraftig, brukerorientert, effektiv og resultatorientert offentlig sektor.

2.8 Bærekraftig utvikling

I dette kapittelet ønsker jeg å gi litt bakgrunnsinformasjon om veien til vi nå har fått FNs bærekraftsmål så sentralt inn i den kommunale planleggingen.

2.8.1 FNs bærekrafts mål og Agenda 2030

Den første konferanse i regi av FN som hadde miljø på agenda ble avholdt i Stockholm i 1972. Bakgrunnen for denne konferansen var den stadige økende erkjennelse fra spesielt industrilandene om at den raskt økende økonomiske utviklingen på 50-60 tallet hadde medført stort press og skader på natur og dyr. Men det var først i 1983 at FN vedtok å sette ned en egen kommisjon med formål å utrede forhold mellom fattigdom, miljø og utvikling. Gro Harlem Brundtland ledet denne kommisjonen fra 1987, også kalt Brundtland kommisjonen. I denne perioden ble begrepet bærekraft et sentralt begrep i Brundtland kommisjonens rapport «Vår felles fremtid», definert som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (World Commission on Environment and Development & Brundtland, 1987).

Brundtland-rapporten ble fulgt opp med en egen konferanse for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 i regi av FN med resultatet av vedtak om 27 felles prinsipper for miljø og utvikling. En egen handlingsplan for å sikre en bærekraftig utvikling i alle verdens land, kalt «Lokal agenda 21» ble resultatet av konferansen i Rio.

I et av sluttdokumentene fra konferansen, Agenda 21, blir kommunene for første gang oppfordret til å ta en aktiv rolle for den bærekraftige utviklingen og gjennom dialog med innbyggerne, organisasjoner og næringslivet utarbeide handlingsplaner for en bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet (*Lokal agenda 21*, u.å.).



Oversikt over bærekraftsmålene.

Figur 3. Oversikt over FNs bærekraftsmål

Historien til FNs bærekraftsmål slik vi kjenner dem i dag startet ved tusenårsskifte, da FN fikk de fleste av verdens ledere til å bli enige om en felles dugnad for bekjempelse av ekstrem fattigdom og sult. Denne avtalen ble kjent som tusenårsmålene, og inneholdt åtte punkter som strakk fra 2000-2015. I 2015 erstattet FN de åtte tusenårsmålene med 17 nye bærekraftsmål og 169 delmål, også kalt Agenda 2030. Disse bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng og et sentralt prinsipp i Agenda 2030 er at **ingen skal utelates** og at det vil kreve en felles innsats fra myndigheter, sivilsamfunnet, privat sektor og academia i alle land. I Norge er det Kommunale- og distriksdepartementet som har ansvaret for koordineringen av arbeidet nasjonalt, mens Utenriksdepartementet koordinere den internasjonale innsatsen.

De regionale og lokale myndighetene har sentrale oppgaver med å håndtere disse utfordringene. Det gjelder alle kommuner, uavhengig av størrelse og kompetanse. Planlegging er et av deres viktigste verktøy

Regjeringen har derfor bestemt at FNs 17 bærekraftsmål og 169 delmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Videre er det vedtatt at skal vi klare å nå disse målene må FNs bærekraftsmål legges til grunn i all kommunal planlegging. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for all samfunns- og arealplanleggingen (Regjeringen.no, 2019).

3. Teori

Jeg har i innledningen presentert et ønske om å undersøke hvilke forutsetninger små og mellomstore kommuner har for å kunne legge til rette for innføring av bærekraftsmålene i kommunal planlegging gjennom samarbeid og medvirkning. Jeg har også sett på om det er noen forskjell mellom små og mellomstore kommuner mot store kommuner i hvor langt kommunene har kommet med å få implementert bærekraftsmålene inn i planverket. Hvordan jobber de enkelte kommunen med å få implementert bærekraftsmålene inn i planverket, og det er noen avgjørende forskjell på tilgjengelig ressurser og kommestørrelse på hvor langt den enkelte kommune har kommet, og om medvirkning

aktivt er brukt i dette arbeidet. Hvordan løse komplekse utfordringer i en tid der velferdsstaten blir presset på ressurser, men ikke på store samfunnsutfordringer.

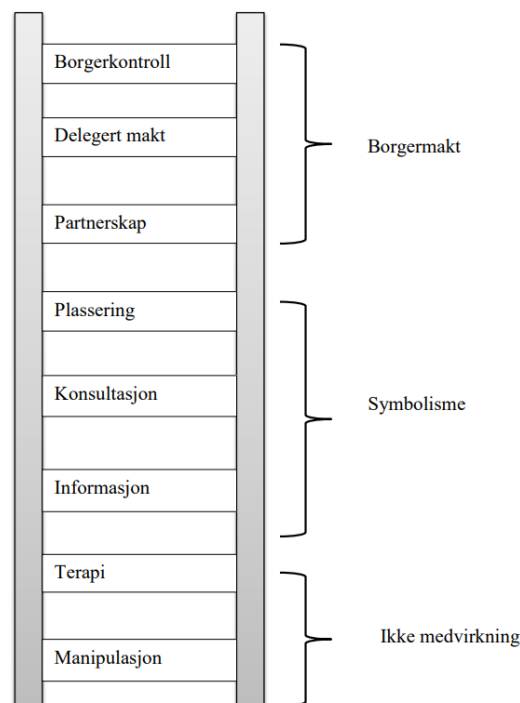
Løsningen på dette kan være gjennom samarbeid, samarbeid på en annen måte enn tidligere og samarbeid på tvers av aktører i samfunnet.

Jeg har derfor valgt å belyse problemstillingen gjennom å se denne opp mot teorier knyttet til planlegging med fokus på medvirkning og borgerens beslutningsmakt og ikke minst kommunikasjon. For å besvare problemstillingen min vil teoridelen bli bygget opp rundt Arnstein (Arnstein, 1969) sin medvirkningsstige og Friedmann (Friedmann, 1987) sine fire planleggingsretninger.

3.1 Medvirkningsstigen til Arnstein

Når man skal prøve å beskrive hvordan innbyggerne kan bruke sin beslutningsmakt og hvordan man har muligheten til å påvirke en beslutning om saker som angår dem selv er det enklest gjennom en modell. En slik modell er medvirkningsstigen for innbyggermedvirkning av Sherry Arnstein (Arnstein, 1969), modellen er senere blitt oversatt av Roar Amdam i 2011 og ofte brukt som en metafor for å omtale borgernes deltagelse i et lokalsamfunnsprosjekt og om graden av makt over politisk vedtak (R. Amdam, 2011). Kjernen i Arnsteins modell er at innbyggermedvirkning er en omfordeling av makt som gjør at underprivilegerte grupper blir inkludert inn i prosesser som påvirker dem (Arnstein, 1969).

Medvirkningsstigen til Arnstein er delt inn i 8 trinn som igjen er delt inn i tre kategorier.



Figur 4. Medvirkningsstigen. Kilde: (R. Amdam, 2011, s. 77; Arnstein, 1969)

Dette er en modell som på en god måte illustrerer hvordan medvirkning kan utvikle seg fra en passiv tilstand til full deltagelse. Der de nederste trinnene ikke gir rom for deltagelse av innbyggerne, men mye makt hos de som står i maktposisjon og der makten og innflytelsen flyttes over til innbyggerne etter hvert som man stiger oppover trinnene. Det enkle prinsippet er derfor at jo høyere du er på stigen, desto mer medvirkning gjennomføres.

Modellen er delt inn i tre hovedgrupper, *ikke medvirkning*, *symbolisme* og *borgermakt* der hver av hovedgruppene igjen har sine trinn som illustrerer hvor du er på stigen i forhold til makt og innflytelse. Den første og nederste hovedgruppen er gruppen *ikke medvirkning* og inneholder 2 trinn, *manipulasjon* og *terapi*. I disse to første trinnene har deltagerne ingen reel myndighet eller innflytelse og vil her ofte bli brukt som et verktøy for å fremme støtte til en annens syn enn sin egen. Deltagerne blir invitert til å delta, men har liten eller ingen påvirkning på utfallet av prosessen (R. Amdam, 2011). Hensikten her kan ofte være å orientere deltakerne om hva initiativtakerne mener er best for deltakerne med utgangspunktet i at innbyggerne ikke vet sitt eget beste, og ofte prosesser styrt av en ekspertdominert ledelse (R. Amdam, 2011).

Den neste og midterste hovedgruppen er *symbolisme* og inneholder tre trinn, *informasjon*, *konsultasjon* og *plassering*. På trinnet *informasjon* ligger begrepet som en enveis kommunikasjon, noen som informerer andre uten at de som blir informert har mulighet til å påvirke informasjonen. Allmøte eller folkemøte havner ofte i denne gruppen da slike møter ofte er enveis informasjonsmøte ovenfra- og ned (R. Amdam, 2011). *Konsultasjon* kommer som fjerde trinn og i samme gruppe som trinn 3, ofte kjennetegnet dette trinnet ved at formen ofte er litt halvhjertet, symbolsk og rituelt over seg (R. Amdam, 2011). Situasjonen inviterer til medvirkning, men planleggeren synes ofte at medvirkning er noe tull som ofte forlenger prosessen, ofte brukt som en minimumsløsning på medvirkning for å imøtekomme lovkravet om medvirkning i plan- og bygningsloven. Høringsprosesser som et eksempel, der innspill ikke blir hensyntatt faller inne under dette trinnet. Det siste trinnet i denne hovedgruppen er *plassering* og er det siste trinnet før man kommer inn i hovedgruppen *borgermakt*. Innbyggerne begynner her å få noe reel medvirkning kraft, medvirkning skjer her ved at noen få blir utvalgt til å representere innbyggerne i valgte prosesser, men at de utvalgte har ingen eller et uklart mandat fra dem de representerer. Eksempler her kan være styringsgrupper for plan- og utviklingsarbeid der den faglige og politiske tyngden er så stor og dominerende at alle de andre deltagerne ofte havner i en gissel situasjon i prosessen der medvirkningen ikke er reel (R. Amdam, 2011).

Den siste og tredje hovedgruppen på medvirkningsstigen er *borgermakt* og inneholder tre nye trinn, *partnerskap*, *delegert makt* og *borgerkontroll*. Vi er nå inne i den delen av stigen der innbyggerne begynner å få reel påvirkningsmuligheter gjennom reelle medvirkningsprosesser. Det første trinnet i denne gruppen er *partnerskap*, i dette trinnet opplevs det reel medvirkning gjennom opprettelse av

nettverksorganisasjoner mellom likeverdige partnere som er gjensidig avhengige av hverandre for å finne felles løsninger. Alle medlemmene i partnerskapet har i teorien like mye å si og like muligheter til å påvirke utfallet av prosessene. Eksempler på slike nettverksgrupper kan være ulike lag og foreninger som veglag, grunneierlag, idrettslag etc. (R. Amdam, 2011). Det neste øverste trinnet har vi trinnet *delegert makt* og på dette trinnet har innbyggerne fått delegert myndighet til å ta avgjørelser på vegne av andre. Eksempler på slikt delegert makt er gjennom for eksempel der plan- og utviklingsarbeid for områder blir delegert til organisasjoner der styringsorganet har et flertall av medlemmene fra samme område (R. Amdam, 2011). Det siste og øverste trinnet er *borgerkontroll*, i dette trinnet har innbyggerne fullt selvstyre og innbyggerne har all makt og myndighet (R. Amdam, 2011).

Selv om modellen til Arnstein er en fin måte å visualisere de ulike nivåene innen innbyggermedvirkning tar ikke modellen inn over seg maktkonstellasjonen i en prosess. Hvilken makt prosessleder her til å bestemme over hva og hvem, hvem får være med og hvem får ikke være med i de ulike prosessene, og hvis man ser innbyggermedvirkning i lys av interesser og makt kan man ikke overse at ulike interesser kan stå mot hverandre og definisjonen av makt kan stå på spill. I en slik diskusjon vil derfor uttrykket empowerment ha sin plass (Stamsø, 2017). Begrepet *empowerment* er ofte blitt brukt i sammenheng med medvirkning for å fremheve betydningen av å føle at man har en reell innflytelse på sine omgivelser, det å få motta informasjon, kunnskap, råd og veiledning som gjør at man kan komme i posisjon hvor den enkelte kan få muligheten til å styre viktige deler av eget liv (Aarsæther et al., 2018). Kort forklart kan man si at empowerment er å styrke den makten en enkelte eller gruppe har for å kunne endre eller påvirke uhensiktsmessige forhold med et mål om at den enkelte eller gruppen mer effektivt kan styre prosessen mot egne mål og behov (Stamsø, 2017). Empowerment er ikke noe man for tildelt, men noe man tilegner seg gjennom egen kraft og styrke og der innbyggermedvirkning er en lovfestet rett er empowerment ikke noe man kan vedta eller lovfeste (Stamsø, 2017). Med det som utgangspunkt kan man argumentere for at i det representative demokratiet er medvirkning den rette form for å gi «makt» tilbake til folket (Pløger, 2002).

3.2 Teorier om planlegging

Nå har vi sett hva som er målet og motivet for å åpne opp for medvirkning og vi har sett hvordan dette kan illustreres gjennom en modell. Videre i teoridelen skal jeg nå tar for meg den kommunikativ delen av planleggingen, for når man snakker om planlegging snakker vi ofte om en kommunikativ praksis, hvor både teksten, talen og det visuelle er noe vi bruker som kommunikasjonsmidler. I en rapport laget av Planlovutvalget i 2001 (Miljøverndepartementet, 2001) sies det at det er planmyndighetenes plikt å legge til rette for offentlig medvirkning og dermed plikten til å legge til rette for god kommunikasjon, fri tale og en diskursiv praksis i møter mellom ekspert og legfolk i arbeid med offentlige planer og vedtak. For når vi snakker om offentlig demokratisk planlegging i en dialogkontekst snakker vi ofte om at planleggingen er dialogorientert der det fordres en aktiv kommunikasjon med borgere, og der rollen

til planleggeren primært går ut på å gi råd og veiledning samt skape en felles forståelse omkring problemstillingen (Pløger, 2002).

Ofte når man snakker om planleggingsteorier skilles denne inn i to retninger, den *instrumentelle* og den *kommunikativ planleggingen* (R. Amdam, 2011).

For å forklare denne delingen har jeg tatt for meg Friedmann (1987) sine fire planleggingsparadigmer der Friedmann på skjematisk måte har beskrevet planleggingen av disse to hovedrettninger. Den *kommunikativ planlegging* og *instrumentell planlegging* som igjen er delt inn i to ulike former for planlegging (Aarsæther et al., 2018). Jeg har også tatt for meg en kombinasjonsmodell av begge disse to retningene som ofte blir kalt kollaborativ planlegging eller samarbeidsdrevet planlegging. Friedmann sin definisjon av planlegging blir ofte omtalt som standardverk innen offentlig planlegging og uttrykker hva som er kjernen av hva planlegging er og bør være (R. Amdam, 2011).

3.2.1 Instrumentell planlegging

Instrumentell planlegging er som regel kunnskapsbasert drevet, retningen bygger på naturvitenskaplig tenkemåte og ofte dominert av fagfolk innenfor en hierarkisk styringsmodell der planleggerne inntar en rolle som ekspert (Aarsæther et al., 2018). Her blir organisasjoner sett på som et verktøy eller et instrument for å oppnå på forhånd bestemte mål og veldig ofte kjennetegnes en slik planleggingsprosess at det styres ovenfra og ned og at den ofte er initiert av myndighetene der man har full kunnskap om situasjonen, klare mål og stor kontroll over virkemidlene gjennom full kontroll over ønskelige og nødvendige handlinger (R. Amdam, 2011). I en instrumentell planlegging vil fagekspertisen ha en sentral rolle i planleggingen og får rollen som ekspert med kunnskap om både fortiden, nåtiden og fremtiden og som kan gi alle vurderingene som ligger til grunn for et fremtidig vedtak (R. Amdam, 2011). Den instrumentelle planleggingen foregår ofte som nevnt tidligere i en hierarkisk form der «ekspertene» bevisst bruker sin utdannelse, kompetanse og makt som virkemiddel for å oppnå sine mål (Christensen et al., 2015). Det instrumentelle perspektivet i planleggingen antar at det er de politiske eller de administrative lederne som inntar «ekspert» rollen og som kontrollerer prosessene, samt at disse «ekspertene» har en klar forståelse for hvilke virkemidler som må på plass for å oppnå ønskede mål (Christensen et al., 2015).

Forenklet sett kan vi si at instrumentell planlegging hovedsakelig handler om forholdet mellom makt og kunnskap og for å forstå begrepene medvirkning og innflytelse under dette regiment er det viktig å forstå definisjonen av begrepet «makt». Den tyske økonomen og sosiologen Max Weber definerte makt som «Evnen til å få gjennomslag for sin vilje, også der man møter motstand» Han definerte en stat som «en enhet som har monopol på legitim bruk av fysisk makt», en definisjon som er blitt grunnleggende i vestlig statsvitenskap. Han mente at skjev maktfordeling var nødvendig for å få stabile samfunn og forutsigbarhet for sosialt liv, men at makten måtte legitimere seg for å fungere på

en god måte (Weber, 1964). Eller sagt på en annen måte, «makten ligger hos den som har posisjon til å definere hvilke kunnskap som er den riktige å benytte, og er derfor situasjonsbetinget» (Aarsæther et al., 2018).

Men med NPM reformen gjennom 80- og 90- tallet er makten blitt ført lenger ned i det offentlige styringssystemet og makt har blitt ført ut av de tradisjonelle offentlige organene og vi står i dag i en situasjon der tilgangen på informasjon har gjort at velorganiserte interessegrupper, private aktører samt ressurssterke borgergrupper med særinteresser stiller bare større og større krav i den offentlige planleggingen, samtidig som det stilles politiske krav om at den offentlige planleggingen skal sikre de svake grupper behov og interesser (R. Amdam, 2011; Pløger, 2002).

Instrumentell planlegging fokuserer lite på medvirkning og siden oppgaven handler om medvirkning, og selv om det finnes elementer innenfor den instrumentelle planleggingen som ofte kan være relevant også innenfor en medvirkningsprosess, faller den instrumentelle formen for planlegging fort vekk til fordel for en mer kommunikativ form for planlegging. Hvis vi ser tilbake til medvirkningsstigen til Arnstein og setter denne formen for planlegging inn i stigen vil vi nå være på de to nederste trinnene, *manipulasjon og terapi*.

3.2.2 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging er i praksis en prosess der i motsetning til den instrumentelle planleggingen som bygger på en ovenfra og ned tenkning legger vekt på prosessen gjennom involvering. En prosess som bygger mer på retningen nedenfra- og- opp hvor mobiliseringen skjer nedenfra i samfunnet gjennom direkte kollektive handlinger. Prosessene kjennetegnes ved at formen er åpen, der aktive deltagere i samfunnet kan være med å påvirke prosessen gjennom meningsutveksling, dialog, argumentasjon, forhandligert etc. som likeverdige aktører (J. Amdam & Veggeland, 1991). Kommunikativ planleggingen kan beskrives som en samordning gjennom samtaler med utgangspunkt i lokalbefolkningens deltagelse(Pløger, 2002) eller som et puslespill med mange brikker og mange deltagere som samarbeider om å danne et felles bilde eller forståelse av fremtiden der det er en toveiskommunikasjon mellom flere aktører (J. Amdam & Veggeland, 2011). I motsetning til den instrumentelle planleggingen som utelukkende baserer seg på vitenskapelige analyser er aktørene i en kommunikativ planleggingsprosess interessert i felleskap å komme til en enighet. I en kommunikativ planleggingsprosess er alle aktører frie og likeverdige og potensielt like kompetente og meninger kan skiftes gjennom bedre argumentasjon (Friedmann, 1987).

Friedmann delte denne planleggingsformen inn i to hovedformer: læringstradisjon og mobiliseringstradisjon på norsk (Friedmann, 1987).

I læringstradisjonen i den kommunikativ planlegging er idealet å forsøke å minske gapen om kunnskap mellom de som planlegger og de det planlegges for (J. Amdam & Veggeland, 2011). Det vil si at i denne formen for planlegging er man opptatt av læring med læringsprinsipper som bygger på

prinsippene ovenfra- og- ned og forutsetter litt at informasjonen er enveis og har noe avgrenset kommunikatív art. Hvis vi flytter denne hovedformen over til medvirkningsstigen til Arnstein vil vi havner på trinnene *informasjon* og *konsultasjon* og vi ser at vi har begynt å klatre på stigen.

Den andre hovedformen som Friedmann delte kommunikatív planlegging inni er mobiliseringstradisjon. Her mener Friedmann at social mobilization eller sosial makt i det sivile samfunnet kan mobiliseres og omsettes til politisk makt, og muligheten for vellykket utvikling ligger i alliansen mellom det sivile samfunnet og folkevalgte (Friedmann, 1992). Initiéring av prosesser vil kunne være enkeltpersoner, organisasjoner, næringsliv eller andre som ikke representerer kommuneadministrasjonen eller politikerne eller har en annen formell rolle tilknyttet planprosesser i det offentlige. En slik initiéring av denne gruppen vil medføre en maktforskyvning fra «ekspertene» til dem som initiéerer prosessene. Det man i slike tilfeller må være forberedt på er motstand fra det allerede etablerte maktapparatet som her ville være representert gjennom representanter fra offentlig forvaltning eller private foretak som handler etter instrumentell rasjonalitet (R. Amdam, 2011). Kommunikasjon i denne retningen er helt grunnleggende, og kunnskap blir brukt for å fremme egne interesser. Nå beveger vi oss enda høyere oppover stigen til Arnstein og vil være på trinnet *partnerskap* under forutsetningen av at gruppen har makt og myndighet til å ta avgjørelser. Har gruppen ikke dette vil man havne et trinn ned på trinnet *plassering*.

3.2.3 Kollaboratív planlegging

Den tredje og siste planleggingsmodellen som jeg tar for meg har mange fellestrekk med kommunikatív planlegging, en kombinasjonsmodell mellom instrumental planlegging og kommunikatív planlegging. En modell som blir kalt kollaboratív planlegging eller bare samarbeidsdrevet planlegging. En modell der prosessen i planleggingen er prosessorientert hvor viktigheten av involvering av samfunnsmedlemmer er alfa og omega for å gir bedre lokal kunnskap som resulterer i bedre beslutninger (Aarsæther et al., 2018).

Dette er en modell som kun fungerer i praksis dersom man antar at alle aktører som deltar er frie og like.(Aarsæther et al., 2018). Teorien om kollaboratív planlegging er derfor mye basert i utgangspunktet på forutsetninger og antagelser fra blant annet Jürgen Habermas sin teori om kommunikatív rasjonalitet, en teori om kommunikatív rasjonalitet og handling ved hjelp av offentlig debatt. Habermas sine ideer om konsensus, en filosof man alltid vender tilbake til når man skal diskutere planlegging som en kommunikatív handling og hans *diskurs- etikk* (Pløger, 2002).

Jürgen Habermas sine kriterier for den *herredømfrie* og *tvangsfrie diskursen* (Habermas, 1987) blir ofte trekt frem som den etablerte og den idelle samtaleform for å fremme kommunikatív rasjonalitet.

Med dette menes at skal medvirkning ha en hensikt må de ulike meningene få lov til å komme frem og at medvirkning må være organisert på en rettferdig måte. En av hovedtankene til Habermas er at *fornuften er den beste måten for å løse våre selvpåførte problemer*(Habermas, 1987)

Habermas skisserer fem kriterier som må være på plass som krav for at dette skal kunne oppnås (Habermas, 1987)

1. Den ideelle deliberasjon er *fri*.
2. Deliberasjonen må være *reel*.
3. Diskusjonen må være *saklig*.
4. Deltagerne må være *likestilt*.
5. En tar sikte på å komme fram til en rasjonelt motivert *konsensus*.

Habermas var videre opptatt av at, man gjennom opplysende samtaler kunne gjennom demokratiske prosesser, finne frem til felles løsninger om forskjellige saker. Habermas appellerte til fornuften i menneskene, den demokratiske diskursen og ikke minst den sannhetssøkende samtalen (Pløger, 2002). Ved å gjøre planleggingsprosessene åpen, maktlikhet og begrunningstvang oppnår man et resultat at planen motsvarer lokale problemer og løsningsmuligheter gjennom å sikre samordning av synspunkter, kunnskap og opinion. Dette vil sikre at innbyggerne vil akseptere resultatet, få større eierskap til resultatet, skape en større forståelse for planen, skape en følelse blant innbyggerne om innflytelse, det å bli hørt og ikke minst sikre riktig informasjon for å oppnå best mulig resultat (R. Amdam, 2011).

Dette vil si at det handler om å skape situasjoner som gjør at man engasjere seg sammen i samarbeid med andre medlemmer i et felleskap, for sammen lære og utvikle seg til å utnytte informasjon og håndtere konflikter(Aarsæther et al., 2018). Oppnår man dette vil dette medføre at man bygger aksept, legitimitet og kapasitet til å håndtere nye utfordringer (Aarsæther et al., 2018).

Overfører vi denne formen for planlegging inn i medvirkningsstigen til Arnstein så er vi nå på de øverste trinnene, *partnerskap, delegert makt og borgerkontroll*

3.3 Oppsummert

Det er den siste delen av planleggingsteorien som handler om kollaborativ planlegging denne oppgaven handler om, hvor man gjennom å engasjere og invitere til medvirkning kan mobilisere ressurser initiert fra kommunen til å løse felles mål. Når kommuneadministrasjonen inviterer til meningsutveksling gjennom å samle eller møte innbyggerne for å innhente meninger til for eksempel hvordan FNs bærekraftsmål skal bli en del av eksempelvis kommuneplanens samfunnsdel. Gjennom å initiere og invitere både på tvers av ulike samfunnslag, på tvers av politisk styringsnivå, politisk interesse, kjønn, alder og status med mer, og gjennom åpne og transparente prosesser kan vi sammen finne ut hvordan vi kan løse blant annet store samfunnsutfordringer.

Men det er krevende, en planlegger i offentlig institusjon har gjennom en slik prosess som beskrevet ovenfor beveget seg fra kun å være en planlegger til å bli en samfunnsutvikler (Albrechts, 1991), en mye større og omfattende rolle enn det en planlegger kun har som saksbehandler. Planlegger rollen forventes nå å skulle lede en prosess og samtidig koordinere et komplekst samspill mellom administrasjonen, politisk ledelse og innbyggerne (Aarsæther et al., 2018). En planlegger må derfor opparbeide seg spredt spekter av ferdigheter og kompetanse for å håndtere disse tre ulike områdene, og planleggeren må kunne håndtere og balansere de økonomiske drivkreftene i samfunnet (Aarsæther et al., 2018). Planleggeren må i tillegg kunne mobilisere entusiasme, kunne utforme gode samfunnsmessige løsninger som forender, ikke minst må planleggeren kunne lede prosesser og inneha ferdigheter innen ledelse og det å kunne bygge nettverk (Aarsæther et al., 2018).

I tillegg til dette så stilles det som nevnt tidligere forventninger om at den politiske ledelsen også skal ta en proaktiv tilnærming til planleggingsprosessene, det vil si at skal den politiske lederskapet kunne ta denne rollen så forventes det at det legges til rette for at dette kan gjøres.

Kort fortalt så er dette blitt en kompleks samfunnsrolle som bør få en mye større oppmerksomhet enn hva den har i dag og det er her i grenseskillet mellom forventningene til politisk ledelse både nasjonalt, regionalt og kommunalt samt innbyggere jeg tror vi har de største utfordringene spesielt i små og mellomstore kommuner.

For mye av det som er beskrevet i idealet av en planleggingsprosess er ressurskrevende, ressurser som små og mellomstore kommuner nødvendigvis ikke har tilgjengelig sammenlignet med store kommuner. Og med knapphet av ressurser, hva skjer da? Hvordan kan vi da løse disse store samfunnsoppgavene?

4. Metode

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for valg av metode, fremgangsmåte og avveininger jeg har tatt underveis i oppgaven for å belyse problemstillingen min. Jeg kommer også i dette kapitlet til å beskrive hvordan både intervjuene og dokumentanalysen er blitt gjennomført, hva jeg har lagt fokus på når jeg har analysert empirien min, og hvorfor jeg har valgt de casene som er valgt. Til slutt vil datainnsamlingens kvalitet bli vurdert med tanke på validitet, reliabilitet og etiske betraktninger.

4.1 Metodevalg

Innen forskning er det klassiske skille innen metodevalg, skillet mellom den kvantitative og den kvalitative metoden (Bryman et al., 2021). Enkelt forklart så er forskjellen at i kvantitativ forskning består meste av informasjonen gjennom tall som vil kunne gi deg et bredt overblikk i form av generelle punkter. I en kvalitativ forskning er informasjonen mer bestående av data i form av tekst

innhentet ved deltagende observasjon, semi- eller ustrukturerte intervjuer eller diskursanalyse/tekstanalyse (Bryman et al., 2021).

I denne oppgaven har jeg valgt å legge hovedvekten på kvalitativt intervjuundersøkelse med enkelte informantene gjennom bruk av en semistrukturert intervjuguide med støtte fra en dokumentanalyse av relevante planverk, det vil si at forskningsdelen består av analyse av relevante plandokumenter samt samtaler gjennom intervjuer.

4.1.1 Bruk av intervju

Valg av intervju som form for å innhente informasjon er gjort for å kunne få svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven, metoden er også valgt for å kunne få svar på om det er sammenheng mellom hva som blir vedtatt og hvordan dette praktiseres i hverdagen. Siden valg av forskningsstrategi er å sammenligne tilnærmet mest mulig like caser har jeg valgt informantene som har tilnærmet like arbeidsoppgaver i de respektive case-kommunene. Dette for å kunne få kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke er allment kjent eller tilgjengelig. Slik informasjon er i slike forskningsspørsmål til stor verdi for forskerne (Andersen, Svein S, 2013).

Jeg har i forbindelse med intervjuene laget på forhånd en intervjuguide, en intervjuguide basert på forskningsspørsmålene jeg ønsker å undersøke. Som beskrevet i kapittel 4.1, valgte jeg å gjennomføre intervjuene som en semistrukturert intervju, der intervjuobjektene fikk lov til å utfolde seg, men innenfor en ramme av spørsmål. Fordelen ved å bruke semistrukturert intervju er at intervjuobjektene har hatt muligheten til å fortelle åpent, men samtidig holde seg innenfor temaet. En annen fordel med å bruke denne formen for intervju er at jeg som intervjuer aktivt kan utnytte muligheten til å kunne styre informantene til å kunne få svar på forskningsspørsmålene (Andersen, Svein S, 2013).

Jeg har besøkt alle kommunene og alle intervjuene er gjennomført i de respektive kommunene.

Intervjuobjektene i denne oppgaven har vært enkeltpersoner som er ansatte i den kommunale forvaltningen og tilknyttet stillinger som naturlig vil kunne svare på problemstillingen. Det er i denne oppgaven bevist valgt å ikke intervju politisk ledelse eller administrative ledere, kun ressurser på saksbehandler nivå. Dette for muligheten til å avdekke erfaringer og forståelse fra personer som er «hands-on» i slike saker/ temaer.

Jeg har gjennomført fire intervjuer der det på to av intervjuene var to informantene til stede, til sammen ble 6 personer intervjuet, hvorav det i alle intervjuene ble brukt en intervjuguiden som styrende for samtalen.

	Kommune	Tittel
Informant 1	Eidskog kommune	Planlegger
Informant 2	Sør- Odal kommune	Rådgiver Utvikling

Informant 3	Sør- Odal kommune	Planrådgiver
Informant 4	Kongsvinger kommune	Rådgiver
Informant 5	Grue kommune	Prosjektleder
Informant 6	Grue kommune	Planlegger

Tabell 1: Informantene i kommunene som ble intervjuet

Tittelen på informantene er ulike, men alle har i det daglige tilnærmet like roller innenfor sine respektive kommuner. Grunnen til at jeg i to av intervjuene valgte flere enn en informant til stede var av tidsmessige og praktiske årsaker samt at det i disse to kommunen selv valgte å være to da disse hadde overlappende roller med medansvar for det relevante forskningstemaet.

4.1.2 Dokumentanalyse

For å støtte oppunder intervjuene og supplere med informasjon har jeg valgt bruk av dokumentanalyse av case- kommunens planverk som metode. Bruk av dokumentanalyse er valgt for å avdekke om det finne flere likheter og ulikheter mellom case- kommunene gjennom studie av relevante plandokumenter for case- kommunene. En annen årsak til at dokumentanalyse er valgt som metode er at dokumentanalyse egner seg veldig godt, både for å forberede intervjuene og å avklare uavklarte temaer, og for å få frem en mer nyansert bilde av temaet (Jacobsen, 2022).

I denne dokumentanalysen har jeg tatt for meg en hel rekke med offentlige plandokumenter og analysert disse i dybden, ut fra dette så er det blitt gjort en kvalitativ analyse av funnene. Jeg har fortatt en dokumentanalyse av alle de fire case-kommunene, dette for å se hvordan FNs bærekraftsmål er innført i de ulike plandokumentene og hvordan medvirkning og samskapning forankret som mål i planverket. Kriteriene for valg av dokumenter var at dette skulle være planer som hadde relevans og gjeldende i den daglige driften av kommunene, planer som var av overordnede plandokumenter og som var vedtatt og offentlige. Hovedvekten har jeg valgt å legge på de ulike planstrategiene, kommuneplanens samfunnsdel og arealdelen og om hvis det fantes, egne mål relatert til planer som egne klima- og miljøplaner eller egne bærekrafts planer og ikke minst handlings- og økonomiplanene.

Selve analysen foregikk at jeg gikk gjennom alle relevante dokumenter og søkte etter «FNs bærekraftsmål» og «medvirkning», disse søkerordene ble brukt for å få tak på hva case- kommunene mener hva bærekraftsmålene skal være og hvor aktivt de enkelte kommunene er med å legg førende prinsipper for medvirkning inne i sine planverk.

Følgende planer er med i dokumentanalysen:

Eidskog kommune: *Planstrategi 2021-2023, Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2027, Kommuneplanens arealdel 2004-2015, Kommunedelplan Energi- og klimaplan del 1 og 2, budsjett og økonomiplan 2023-2026*

Sør-Odal kommune: *Kommunal planstrategi 2020-2023, Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030, Kommuneplanens arealplan 2013-2024, Plan for klima, miljø og energi 2021 og Handlingsprogram med økonomiplan 2023-2023*

Kongsvinger kommune: *Kommunal planstrategi 2020-2023, Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030, Kommuneplanens arealdel 2019-2030, Handlingsplan/ økonomiplan 2023-2023, Kongsvinger 2050 -strategi for fremtidig byutvikling, Klimaplan for Kongsvinger kommune 2021-2030 og Helhetsvurdering av FNs bærekraftsmål*

Grue kommune: *Kommunal planstrategi 2020-2024, Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032, Kommuneplanens arealdel 2013-2023, Kommuneplanens handlingsdel 2023-2026 og Energi- og klimaplan delplan 1 og 2*

4.2 Utvalg og valg av case- kommuner

I forberedelsen av oppgaven var fokuset å ha et stort utvalg av kommuner for å kunne få mest mulig informasjon å analysere. Etter å ha snakket med min veileder ble det enighet om å begrense utvalget av case- kommuner innenfor et avgrenset område, dette for å kunne se om det kunne avdekkes noen likheter eller ulikheter innenfor en og samme region.

Fem kommuner ble valgt ut innenfor denne regionen, der fire valgte å stille opp som case- kommuner til intervju. Tre av disse kommune er relativt like i innbyggerstørrelse og definert som en mellomstor kommune mens den fjerde er definert som en stor kommune og ikke minst en bykommune. Med dette utvalget ville jeg kunne fint se om det er noen forskjell i hvordan mindre og større kommuner løser store samfunnsoppgaver og om knapphet av ressurser påvirker bruk av medvirkning og samarbeid i å løse slike oppgaver. Et annet moment i valg av case- kommuner er at disse kommunene kjenner hverandre godt gjennom blant annet at dem samarbeid tett i mange ulike regionale samarbeidsspørsmål.

4.3 Gjennomføringen av undersøkelsen

Alle intervjuobjektene ble kontaktet i første omgang pr. telefon, der jeg presenterte meg selv og bakgrunnen for intervjuet. Dette ble fulgt opp ved utsending av en epost til alle intervjuobjektene med en mer detaljert beskrivelse av prosjektet samt eksempler på intervju spørsmål, jeg orienterte også om at jeg selv ville komme på besøk for å gjennomføre selve intervjuet, dette for at intervjuobjektene selv

ikke måtte oppsøke meg for å få gjennomført intervjuet. Alle intervjuene ble gjennomført på intervjuobjektens arbeidsplass.

Jeg begynte alle intervjuene med å informere om masteroppgaven, litt om meg selv og bakgrunnen for problemstillingen. Jeg orienterte om hvordan jeg hadde tenkt å behandle all informasjon jeg ville få gjennom intervjuene, om anonymitet, retten til å trekke seg samt underskrivning av et samtykkeskjema for å delta. Alle intervjuene ble spilt inn på en diktafon, dette for å kunne slippe å måtte notere underveis i intervjuet for at jeg selv kunne være 100 % til stede i intervjusituasjonen. Jeg forklarte til alle intervjuobjektene at jeg under intervjuet ville benytte meg av en intervjuguide,

Det tok ca. 1 uke å gjennomføre selve intervjuene, etter at intervjuene var gjennomført ble alle lydfilene lastet opp og kjørt igjennom Word sin transkriber funksjon med overraskende godt resultat og jeg opplevde at denne prosessen sparte meg for mye tid. Allikevel må det presiseres at funksjonen som ble valgt til å transkribere lydopptakene ikke alltid oppfattet riktig betydning av samtalen slik at enkelte deler av den transkriberte teksten rett og slett ble helt uforståelig og ikke hang sammen. Teksten er derfor i etterkant gått over ved å lytte igjennom lydopptakene og rettet der feil i transkriberingen hadde oppstått, dette ble også gjort for å kvalitetssikre i tilfelle noe skulle ha vært uklart, det ble gjort på denne måten for å spare meg for veldig mye tid samt at det gjorde meg veldig kjent med stoffet. Jeg regner med at hele prosessen med intervjuene og transkriberingen tok ca. to uker effektiv håndtering.

All tekst er transkribert ordrett og ingen ting er fjernet i oversettelsen fra lyd til tekst, enkelte steder i opptakene er lyden beklageligvis litt dårlig samt at en del bakgrunnsstøy preger enkelte partier av opptakene. Det at ingen ting er fjernet i oversettelsen og at det i to av intervjuene ble det intervjuet flere enn en person viset seg også å være litt utfordrende. I transkriberingen klarte Word sin transkriberingsfunksjon å skille mellom personene, men utfordringen oppsto der Informantene snakket oppå hverandre eller snudde i setningene, eller der det oppsto meningsutveksling mellom Informantene. Oversettelsen ble i disse delene litt uklar og mye tid ble brukt i etterkant på å rette opp uklarhetene til en forståelig tekst. Det som riktignok ble fjernet er typiske fyllord der det er benyttet sitater fra intervjuene i oppgaven, dette er ord som «nei», «jø», «da» etc.

4.4 Validitet og reliabilitet

En viktig del av forskningen er å avgjøre om resultatene har tilstrekkelig validitet og dermed kan brukes i en forskningssammenheng (Johannessen et al., 2021). Kort fortalt så betyr dette at hvis en undersøkelse mangler validitet kan den anses som verdiløs. Men hva betyr validitet? Validitet betyr at man med hjelp av resultater fra forsøk eller studier har lyktes å måle det som var intensjonen å måle i en forskningsoppgave (Bratberg, 2021, s. 138).

Når det kommer til å forklare validitet så blir denne ofte delt inn i ulike former for validitet, begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet. Statistisk validitet er ikke aktuelt i denne oppgaven.

Begrepsvaliditet betyr samsvar mellom det man ønsker å undersøke og dataene man har samlet inn (Johannessen et al., 2021). I denne oppgaven ønsket jeg å undersøke hvilke forutsetninger små og mellomstore kommunene har for å kunne legge til rette for innføring av bærekraftsmålene i kommunal planlegging gjennom samarbeid og medvirkning. For å få svar på dette har jeg intervjuet en rekke med ansatte i fire kommuner som har dette som arbeidsoppgaver. Gjennom å stille spørsmål rundt tematikken ved bruk av blant annet en intervjuguide med spørsmål som er representativ og dekkene for undersøkelsen har disse svar på spørsmålene som de mener svarer ut tematikken.

Intern validitet betyr å se sammenhengen mellom det som blir spurt om de dataene som blir samlet inn og om forskerens fremgangsmåte og funn reflekterer på en riktig måte formålet med forskningen (Johannessen et al., 2021). Kort fortalt så betyr dette om studien er representativ for virkeligheten. For å løse dette har jeg valgt et utvalg av informantene i ulike kommuner, tre av disse kommunen er tilnærmet like i størrelse og passer inn i forskningscase. Svarene fra disse informantene viser å være veldig samsvarende uten store avvik, svarene støttes også av annen forskning som gjør at det interne validiteten kan stadfestes.

Det siste validitetsbegrepet er ekstern validitet. Dette betyr om forskningen kan overføres til annen tilsvarende forskning (Johannessen et al., 2021). For å sikre den eksterne validitet (gyldigheten relatert til håndverksmessig kvalitet) av forskningsoppgaven er dette løst gjennom full åpenhet både i valg som er tatt når det gjelder informantene, datainnsamlingen og databearbeidelsen og teorigrunnlaget som er grunnlaget for analysen. Jeg har gjennom oppgaven beskrevet de ulike valgene som er tatt og grunnlaget for valgene, avgrensninger og hvordan dokumentanalysen er styrket gjennom dybdeintervjuer av de ulike kommunene for å sikre gyldighet i forskningsoppgaven. Det er i oppgaven beskrevet hvordan datainnsamlingen er blitt foretatt og hvordan intervjuene er blitt gjennomført, hvordan alle informasjon er blitt behandlet og grunnlaget for hvorfor informantene er blitt anonymisert. Jeg har også i oppgaven tidligere beskrevet valgene av case- kommunene og hvorfor disse er valgt ut, det samme gjelder valg av informantene og hvorfor akkurat disse er valgt ut. Med dette som utgangspunkt så mener jeg at min forskning fint kan overføres eller sammenlignes med tilsvarende forskning (Johannessen et al., 2021)

Videre vil jeg påpeke at alt er foregått i åpenhet og i full frihet, alle informantene har kunnet når som helst hatt muligheten til å trekke seg fra forskningen og alle intervjuene er blitt foretatt på informantenes arbeidssted for å unngå koblinger mot intervjuer. Det er også i oppgaven beskrevet hvorfor valg av å ta opp intervjuene på lydfiler er benyttet og hvordan transkriberingen av lydfilene er blitt foretatt, de valg jeg har tatt i transkriberingen og hvorfor det er valgt å benytte intervjuguide for å

sikre likhet og jeg har gjennom intervjuene forsøkt å stille åpne spørsmål rundt temaet (Johannessen et al., 2021).

Gjennom dette så mener jeg at oppgavene tilfredsstillende kravene til validitet.

Når det gjelder reliabilitet (forskningsresultatenes konsistens og troverdighet) er dette sikret gjennom blant annet lydopptak og bruk av uttrekk av sitater fra diverse plandokumenter og sitater fra informantene satt inn i tabellform i oppgaven. Dette er gjort for å kunne dokumentere og eksemplifisere funnene i oppgaven. Jeg har i oppgaven redegjort for hvilke plandokumenter jeg har valgt å analysere og jeg har også i oppgaven redegjort for bruk av hvilke analyseverktøy jeg har benyttet i analysen av de transkriberte lydfile. Samlet sett så vil dette medføre med stor sannsynlighet at tilsvarende forskning av det samme materialet ville gitt det samme resultatet.

4.5 Forskningsetiske betraktninger

«Forskning skal organiseres og utøves forsvarlig, og forskningsetikken er et verktøy for å sikre dette» (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2021). For å ivareta det etiske i forskning er det derfor utviklet et sett med etiske retningslinjer ved alle universiteter, de statlige, de vitenskapelige og de private høgskolene og andre forskningsinstitusjoner. Dette for å sikre at forskning skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer (Kunnskapsdepartementet, 2017). En av disse retningslinjene er å vurdere om prosjektet er meldingspliktig inn til Sikt! For å sikre at alle personopplysninger som kan knyttes til bestemte personer som kunne komme frem i forskningen blir ivaretatt på en sikker måte ble det for dette prosjektet antatt at studiet var meldepliktig etter personopplysningsloven. Prosjektet ble derfor registrert inn via Sikt- Kunnskapssektorens tjenesteleverandør 29.01.2023. De fikk informasjon om hva jeg ønsket å skrive om, hvem jeg skulle intervju og hva de skulle intervjues om. Prosjektet ble av Sikt vurdert til å jeg hadde lovlig grunnlag til å behandle personopplysninger innenfor personvernordningen. Prosjektet har blitt meldt til og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata. Dataene fra spørreundersøkelsen og erfaringsstudien er behandlet i tråd med forskningsetiske prinsipper og oppbevart i henhold til GDPR.

Andre prinsipper som skal følges er blant annet at kunnskapen som er fremkommet i forskningsdelen skal kunne systematisk etterprøves. Jeg har derfor etterstrebet å gi en mest mulig presis beskrivelse av informantenes opplevelser og forståelser av tematikken, gjennom å være tydelig på bakgrunnen og formålet med forskningsoppgaven (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg har lagt vekt på å være nøyaktig og systematisk gjennom hele forskningsprosessen med tydelig respekt for den rollen informantene har i dette forskningsprosjektet (Kvale & Brinkmann, 2009).

I løpet av undersøkelsen har jeg foretatt følgende avveininger med utgangspunkt i de generelle forskningsetiske retningslinjene.

Det at partene skulle gå frivillig med på undersøkelsen var et viktig punkt. Derfor har jeg laget samtykkeskjemaer med informasjon til alle parter. Alle parter har bekreftet både muntlig og skriftlig at de har ønsket å delta i undersøkelsen. Alle intervjuede fikk på forhånd tilsendt et samtykkeskjema med opplysninger om studiets formål og hovedtrekkene i designet, disse ble gjennomgått og skrevet under før intervjuene ble igangsatt, i tillegg ble det muntlig bedt om lov til å igangsette lydopptak før opptaker ble påslått. Det ble opplyst om at alle som frivillig deltok når som helst kunne velge å trekke seg fra prosessen, det ble også opplyst om at alle lydopptak av intervjuene ville bli slettet etter innleveringen av oppgaven juni 2023.

Alle intervjuobjektene har en offentlig rolle i kommuneforvaltningen og jobber aktivt med offentlige prosesser til allmenn interesse i relative små kommuner og med begrenset antall ansatte som jobber med tilsvarende oppgaver. Muligheten for å bli i gjenkjent er derfor stor, en av forskningsetisk forpliktelser en forsker har gjennom å bruke intervju som informasjonskilde er å ivareta konfidensialiteten og vurdere eventuelle hensyn som må tas ovenfor informantene (Kvale & Brinkmann, 2009). Men selv om intervjuobjektene har offentlige roller og alle har gitt skriftlig samtykke til å delta er det uansett en balansegang mellom hva som kan komme frem av sensitiv informasjon eller utfordrende for informantene. Det er derfor brukt ekstra med tid på å vurdere nøye gjennom hvilke sitater som er brukt for å ivareta informantenes konfidensialitet. Etersom datagrunnlaget er den enkelte informants egne meninger, oppfatninger og erfaringer har jeg derfor valgt å anonymisere informantene, men ikke kommunene informantene representerer. Partene er derfor kjent med at undersøkelsen er anonym.

I alle intervjuene valgte jeg å ta i bruk lydopptak. Fordelen med lydopptak er det samler opp mye informasjon man ellers ikke ville fått med seg. Det ble gitt tilstrekkelig med informasjon om at opptaket kun skulle brukes i forbindelse med datainnsamling, og at opptaket skal slettes etter registrert sensur. Alle lydopptakene er deretter overført til tekst gjennom en transkriberingsprosess før teksten ble analysert gjennom analyseverktøyet NVIVO.

Jeg har videre med bakgrunn i min rolle som virksomhetsleder for en av case- kommunene vurdert om det kan være grunner til å vurdere min habilitet for å unngå en sammenblanding av roller og relasjoner både til egen kommunen, men også til de andre kommunene. Selv om jeg i det daglige ikke jobber direkte med kommunal planlegging så har jeg et indirekte ansvar gjennom å være leder for en av informantene. Jeg har løst dette ved å være helt åpen om min rolle og mine relasjoner til informantene, jeg har i tillegg vært veldig bevisst over å opptre nøytral, både under intervjuene og ved transkriberingen av datamaterialene. Spesielt bevisst har jeg vært min rolle i forhold til intervjuet med informanten i min egen kommune, det er ikke pålagt denne informanten noen som helst andre føringer

i dette intervjuet enn hva som er gjort i de andre intervjuene. Det er presisert at min rolle i denne sammenhengen er som forsker og ikke som leder for en enhet i en av case kommunene. Gjennom transkriberingen av datamaterialet har jeg vært veldig tydelig på å skille mellom mine og informantenes holdninger og synspunkter og prøvd å beskrive dette på en nøytral måte i oppgaven. Dette er også løst gjennom aktiv bruk av sitater plassert i tekst, men også i tabellform som kan etterprøves.

5. Analyse

I dette kapitlet ønsker jeg å presentere resultatene som jeg har funnet gjennom prosessen. Resultatene som blir presentert er basert på en dokumentanalyse av offentlige plandokumenter hentet ifra de fire ulike kommuner som er plukket ut i studien samt gjennom intervjuer av en rekke med Informantene som er ansatt i de ulike kommunen. Intervjuene er gjort for å bringe inn dybdekunnskap om hvordan det oppleves å følge opp vedtatte nasjonale, regionale eller kommunale planer i det daglige og ikke minst hvordan medvirkningsaspektet blir håndtert i planprosessene.

Oppgavens problemstilling er å undersøke hvilke forutsetninger små og mellomstore kommunene har for å kunne legge til rette for innføring av bærekraftsmålene i kommunal planlegging gjennom samarbeid og medvirkning.? Det vil si en studien der formålet er å utforske om de små og mellomstore kommunene har de samme forutsetningene og mulighetene som de store kommunen fra å kunne gå fra planlegging til iverksettelse i å løse store samfunnsoppgaver som for eksempel kampen mot klimaforandringer, om det med hjelp av medbestemmelse og medvirkning er enklere å løse disse store samfunnsoppgaver for små og mellom store kommuner med knappe ressurser og om det er noe hjelp fra nasjonale myndigheter å få i dette viktige arbeidet.

For å finne svar på problemstillingen har jeg først redegjort for hvordan de ulike kommunen har valgt å bygge opp sine plandokumenter rundt bærekraftsmålene, deretter hvordan temaet medvirkning og samskapning er beskrevet i de ulike plandokumentene som et redskap til å gjennomføre målene. Deretter presenteres analysen etter sammen oppbygning som de tre ulike forskningsspørsmålene som er etablert ut av hovedproblemstillingen, hvordan myndighetene sikrer gode rammebetingelser, hvordan de ulike kommune legger til rette for medvirkning av forskjellige ulike grupper i sine planprosesser og til slutt hva som har blitt resultatet og ikke minst om det er det noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunen mot de store kommunene?

5.1 Hvordan er bærekraftsmålene forankret som overordnede mål i planverket?

Hvordan de ulike kommunen har bygd opp innføringene av bærekraftsmålene inn i sitt planverk er veldig forskjellig, spesielt er det stor forskjell mellom de tre små og mellomstore kommunen mot den store kommunen. Dette er med på å bekrefte at det har en betydning størrelsen på kommunen i forhold

til hvor langt man har kommet i forhold til både gjennomføringen og implementeringen av bærekraftsmålene inn i planverket i de ulike kommunene.

Eksempelvis så ser man i den store kommunen at her har man valgt å ta ned bærekraftsmålene i den kommunale samfunnsdelen ned til en egen temaplan, dette er ikke gjort i de tre andre kommunene. Alle kommunene har referanser til Nasjonale forventninger om at bærekraftsmålene skal legges til grunn for all planlegging, og at dette skal gjennomføres gjennom å bruke medvirkning og samskaping på tvers av ulike samfunnsaktører.

Hvis vi går inn i de ulike kommuners plandokumenter så kan følgende sies:

Eidskog kommune er den kommunen som tilsynelatende ligger lengst bak av de fire kommunene som er med i undersøkelsen. Kommuneplanens samfunnsdel (*Eidskog kommune kommuneplanens samfunnsdel*, u.å.) ble vedtatt i 2014 og strekker seg til 2023 og har følgende hovedmål:

- Levekår
- Barn og unge
- Folkehelse

Det er i tillegg til disse hovedsatsningsområdene i dokumentet beskrevet at område som klima og miljø er definert som et viktig område, disse områdene er angitt skal bli fulgt opp gjennom en egen handlingsdel som i dette tilfellet er økonomiplanen. Det er i planen ikke definert og beskrevet noen bærekraftsmål som førende for det videre arbeidet i kommunen, men det er i planen beskrevet at handlingsdelen sammen med økonomiplanen skal danne grunnlaget for å sikre at målene gjennomføres. Eidskog kommune har ikke noen egen temaplan som tar for seg bærekraftsmålene men har en eldre kommunedelplan fra 2011 innenfor tema energi og klima (*Eidskog kommune energi og klimaplan-del 2*, u.å.). Denne planen er i 2 deler, der del 2 er handlingsdelen som tar for seg mål, tiltak og aktiviteter. I denne kommunedelplanen er samarbeid med de andre regions kommunene beskrevet som en viktig del av utviklingen av planen, planen legger videre opp til forventninger om videre samarbeid med regions kommunen samt samarbeid med regionrådet og Innlandet Fylkeskommune. Det er videre vedtatt at det videre arbeidet med å definere mål, aktiviteter og resultatmål innenfor energi- og klima skal følge strukturen etter fylkeskommunens delplan for energi- og klima. Rammebetingelsene for denne kommunedelplanen er med utgangspunktet i FNs klimakonvensjon og de forpliktelsene denne gir, videre er denne konvensjonen fulgt opp gjennom definerte energi- og klimamål gjennom EUs egne mål, Norges egne klimamål som er basert på FNs og samt Innlandet Fylkes egne vedtatt energi- og klimaplan og ikke minst til slutt regionens klimastrategiplan. Eidskog kommunes energi- og klimaplan sier videre at tiltak rettet direkte mot klimaendringer skal behandles gjennom kommuneplanens arealdel og ikke gjennom denne planen, med dette som utgangspunkt er kommunes energi- og klimaplan lite egnet til å vurdere kommunes arbeid med FNs bærekraftsmål.

Hva sier så kommunens arealdel (*Eidskog kommune planbeskrivelse til arealdelen*, u.å.)? Den sier i utgangspunktet ingenting rundt tema bærekraft og FNs bærekraftsmål, mye av årsaken til dette er at kommunens arealplan er av en eldre årgang fra 2004 og som i utgangspunktet strekker seg til 2015, altså en plan som er laget før energi- og klimaplanen. Kommunen oppgir riktig nok i sin planstrategi vedtatt i 2021 (*Eidskog kommune planstrategi-2021-2023*, u.å.) at det er de nasjonale forventningene som skal være retningsgivende for Eidskog kommunes planlegging og at et av hovedtema for planleggingen er FNs bærekraftsmål. Her er det beskrevet at dette skal konkretiseres hvilke bærekraftsmål som kommunen skal slutte seg opp til i den nye kommunale samfunnsdelen som er ønsket revidert, når arbeidet med å revidere denne planen er ikke oppgitt. Det samme sies om kommunens arealdel som er under revidering, denne planen legges opp til å bli vedtatt medio 2023 og vil inneholde tiltak for å møte klimautfordringene.

Når det kommer til Eidskog kommunes handlingsdel som er beskrevet skal være årsbudsjettet og økonomiplanen (*Eidskog kommune budsjett-2023-2026*, u.å.) for kommunen står det ingenting rundt tema bærekraft og bærekraftsmål, det står riktignok i en eldre versjoner av dokumentet at det skal vedtas en egen handlingsplan for klima- og miljø som igjen skal ha som målsetning om å nå målene i den vedtatte regionale klimastrategiplanen (*Regional Miljø- og klimastrategi*, 2021). Denne handlingsplanen er forventet å bli vedtatt våren 2023.

Grue kommune sin samfunnsdel (*Grue kommune - Kommuneplan 2020 - 2032 Samfunnsdelen*, u.å.) ble vedtatt i 2020 og delt opp i 3 ulike fokusområder:

- Bo og leve
- Arbeid og kompetanse
- Innovasjon og endring

Disse fokusområdene har igjen ulike temaer som beskriver utfordringene kommunen står ovenfor og hvordan kommunen skal møte disse utfordringene, klima og miljø er et av disse temaene. I denne planen er FNs bærekraftsmål godt forankret og vedtatt skal være førende for å bidra å nå målene gjennom alle styringssystemene, planer og tiltak for kommunen. Grue kommune har også gjennom denne planen definert hvilke av de 17 bærekraftsmålene som skal få særlig oppmerksomhet og kommunens samfunnsdel er videre organisert rundt disse ti prioriterte bærekraftsmål. Disse bærekraftsmålene er igjen delt opp i en hel rekke med delmål som alle er tverrsektorielle og gjeldende for alle de ulike tjenestoområdene. Kommuneplanens samfunnsdel er tydelig på at denne planen er kommunens overordnede planverktøy og skal være styrende for kommunens øvrige planverk, både med et langsiktig perspektiv og gjennom økonomiplanen som er kommunens handlingsdel.

I kommunens arealdel (*Grue kommune Arealplan 2013-2023*, u.å.) er det lite eller ingenting som omhandler klimautfordringer eller bærekraftsmål utover at planen sier at den sammen med samfunnsdelen skal være nøkkelen til å videreutvikle kommunen. Det at det er lite beskrevet om

klimautfordringer og bærekraftsmål kan ha med at planen er fra 2013, det er i kommunes planstrategi vurdert at arealplanen bør revideres med erfaringer i gjeldende plan, men også som følge av endrede utviklingstrekk i samfunnet.

I planstrategidokumentet (*Grue kommune Kommunal planstrategi 2020-2024*, u.å.) er de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging vedtatt skal legges til grunn for all planlegging i kommunen og FNs bærekraftsmål er beskrevet skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen i kommunen. Dette er beskrevet skal bli ivaretatt gjennom den årlige handlingsplan/ årsbudsjettet.

Hvis enn da går inn i Grue kommunens handlingsdel (*Grue kommune Handlingsdel 2023-2026*, u.å.) så finner vi igjen fokusområdene som er beskrevet i samfunnsdelen, det samme gjelder for FNs bærekraftsmål samt de vedtatte bærekraftsmålene for kommunen. I tillegg er handlingsdelen tydelig på at det må samskapning og samarbeid på tvers av sektorene samt i samarbeid med lag og foreninger og ikke minst innbyggerne for å nå målene. Selv om det i handlingsdelen er beskrevet en bekymring for kommunens økonomi og at kommunen mest sannsynlig vil kunne bli registrert som en ROBEK kommune er det tydelig at det er en god forankring mellom samfunnsdelen og handlingsdelen.

På lik linje med Eidskog kommune har Grue kommune en eldre temaplan innenfor energi- og klima (*Grue kommune Energi- og klimaplan delplan 1*, u.å.) vedtatt i 2009, planen er delt inn i 2 delplaner, en statusplan og en handlingsplan. I delplan 1 er FNs klimakonvensjon sammen med EUs klimamål og Norges mål lagt til grunn for kommunens klimamål. Denne planen er ikke nevnt i planstrategidokumentet for kommunen og det er vanskelig å se hvor denne er blitt fulgt opp og hvordan.

For Sør-Odal er samfunnsdelen (*Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel.*, u.å.) vedtatt i 2018 og delt inn i tre hovedsatsningsområder:

- Vekst i befolkning og næringsliv
- Oppvekstvilkår barn og unge
- Folkehelse

Samfunnsdelen er videre delt inn i ulike temaer der blant annet miljø- og klima er et av temaene og selv om planen ikke direkte henviser til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging og FNs bærekraftsmål, viser planen til at kommunen gjennom sitt planarbeid skal legge til rette for bærekraftig utvikling. Med dette menes blant annet til økologisk bærekraft som vil si å ta et overordna miljøhensyn, sikre miljø- og naturressursene samt forebygge for klimaendringer.

Dette finner vi igjen i en egen temaplan i form av en rapport for klima, miljø og energi (Foss & Tong, 12.21). Denne rapporten tar utgangspunktet i den regionale miljø- og klimastrategiplanen (*Regional Miljø- og klimastrategi*, 2021), selv om de fastsatte målene er en del lavere enn de regionale målene,

som begrunnes med at de regionale målene anses for å ikke være mulig å oppnå for Sør-Odal i sin helhet.

I kommunens arealdel (*Sør Odal planbeskrivelse arealplan*, u.å.) som ble vedtatt i 2013 er det heller ikke direkte henvist til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging eller FNs bærekraftsmål. Men planbeskrivelsen viser til mål om å sikre en bærekraftig utvikling av kommunen og samfunnet og til kommunens samfunnsdel som et overordnet styringsdokument.

I kommunens handlingsprogram som er tilsvarende økonomiplanen (*Sør Odal Handlingsprogram med økonomiplan 2023-2026*, u.å.) finner vi igjen samfunnsdelens prioriterte mål. Heller ikke i denne handlingsplanen finner vi noen henvisninger til de nasjonale forventningene eller FNs bærekraftsmål selv om det i handlingsprogrammet under målet «vekst i befolkning og næringsliv» er henvist bærekraftsmål 9 og 11. Det er vanskelig å lese ut fra plandokumentene og handlingsprogrammet ambisjonsnivået for kommunen når det gjelder å løse sine forpliktelser til FNs bærekraftsmål. Det er nevnt bærekraftig samfunnsutvikling i enkelte dokumenter med det er vanskelig å se en rød tråd fra samfunnsdelen til handlingsprogrammet rundt temaet nasjonale forventninger og FNs bærekraftsmål.

Kongsvinger kommune er den kommunen i undersøkelsen som er per definisjon er en stor kommune med sine snaut 18 000 innbyggere. Kommuneplanens samfunnsdel (*Kongsvinger kommune Kommuneplanens samfunnsdel*, u.å.) er fra 2018 og strekker seg til 2030 og tydelig på at Kongsvinger kommune skal ta en offensiv rolle i det «grønne» skiftet. Samfunnsdelen har fem sentrale prioritetsområder definert for å skape en bærekraftig utvikling:

- Kompetanse og næringsutvikling
- By- og tettstedsutvikling med kvalitet
- Mangfold og inkludering
- Livsmestring hele livet
- Samarbeidsdrevet og digital kommune

Samfunnsdelen henviser ikke direkte til de nasjonale forventningen og innenfor regional og kommunal planlegger eller FNs bærekraftsmål, men planen viser til klare mål om at kommunen må ta sin del av det globale ansvaret for et bærekraftig og klimavennlig samfunn.

Dette finner vi igjen i form av en egen temaplan innenfor FNs bærekraftsmål (*Kongsvinger kommunes vedtatte fokusområder Bærekraftsmålene.*, u.å.) som den eneste kommunen av de fire som er med i undersøkelsen. Denne planen er et resultat av et samarbeid med to andre kommuner, Ringerike og Asker og handler om å få satt bærekraftsarbeidet mer inn i system for å innarbeide målene inn i det daglige planarbeidet. Med utgangspunktet i dette arbeidet har Kongsvinger kommune valgt å fokusere på 7 av bærekraftsmålene som videre skal bli nedfelt i økonomiplanen.

Dette finner vi igjen i kommunens planstrategi (*Kongsvinger kommune Kommunal planstrategi*, u.å.) som har FNs bærekraftsmål som grunnlag for all videre planarbeid i kommunen. For å sette fokus på disse målene og ikke minst oppnå kommunens klimamål har kommunen utarbeidet en egen klimaplan (*Vedtatt klimaplan for Kongsvinger kommune*, u.å.) der man igjen finner de vedtatte fokusområdene fra FNs bærekraftsmål. Klimaplanen viser også til den regionale miljø- og klimastrategiplanen på lik linje med de andre kommunene i regionen og det er i planen vedtatt hva som er det overordnede målet for kommunen samt tiltak for å nå målene. Et av tiltakene er en egen byutviklingsplan (*Kongsvinger 2050*, u.å.) som legger fokus på at Kongsvinger by skal utvikle seg til å bli en miljøvennlig men også en attraktiv by å bo men også jobbe i, både for nåværende men også ny tilflyttere.

I arealdelen (*Kongsvinger kommune planbeskrivelsen arealdelen*, u.å.) fra 2019 finner vi igjen både referanser til nasjonale forventninger men også til vedtatte temaplaner som «Kongsvinger 2050» og kommunens strategiske retninger som er nedfelt i samfunnsdelen. Selv om det ikke direkte henvises til FNs bærekraftsmål i planbeskrivelsen så er det en klar rød tråd fra samfunnsdelen gjennom de ulike temaplanene og inn i arealdelen at planen er med på å gi retning for en langsiktig bærekraftig samfunnsutvikling.

Spørsmålet er om man finner igjen denne satsningen i økonomiplanen (*Kongsvinger kommune Budsjett 2023 - Økonomiplan 2023-2026*, u.å.) for kommunen? Det kan man trykt si, her er det vedtatt at kommunen skal være en aktiv klimapådriver og dette kjennes igjen ved at det er fullt ut integrert et egen klimabudsjett inn i handlings- og økonomiplanen. Selv om det ikke direkte henvises til FNs bærekraftsmål så viser budsjettet til at dette er et styringsverktøy som gjennom sin sentrale rolle, ikke bare i egen kommune, men også regionalt skal være en aktiv pådriver for å redusere for eksempel klimagassutslipp. Klimabudsjettet og tiltakene for å redusere klimagassutslippene skal på lik linje med det tradisjonelle budsjettet rapporters som det ordinære budsjettet.

5.2 Hvordan er medvirkning og samskapning forankret som mål i planverket?

I dette kapittelet ønsker jeg å se hvordan de enkelte kommunen har valgt å beskrive medvirkning eller samskapning i sine plandokumenter, dette for å se hvordan de enkelte kommunen følger opp det å legge til rette for medvirkning og samskapning i utformingen av sine plandokumenter.

I Eidskog kommune er det lite henvisninger til medvirkning og samskapning utover at det i samfunnsdelen (*Eidskog kommune kommuneplanens samfunnsdel*, u.å.) er sakt at «kommunen skal legge til rette for å stimulere til at innbyggere, næringslivet og organisasjoner tar klimaansvar». Utover dette så er det lite henvisninger til hvordan kommunen ønsker og ikke minst praktiserer medvirkning og samskapning utover ordinære høringsprosesser.

I Grue kommune er det innledningsvis i samfunnsdelen (*Grue kommune - Kommuneplan 2020 - 2032 Samfunnsdelen*, u.å.) vist til at denne planen er kommet til gjennom blant annet åpne folkemøter og gjennom innspill fra ulike fokusgrupper som blant annet elever ved barne- og ungdomsskolen. Det er

videre i samme plan vist til at de vedtatte visjonene og målene er skapt gjennom en bred involvering av både innbyggere, politikere og ansatte i kommuneadministrasjonen. Dette budskapet er gjentatt en hel rekke ganger i samme dokument og i kommunens planstrategidokument (*Grue kommune Kommunal planstrategi 2020-2024*, u.å.), her sies det blant annet at «*det legges vekt på at samskapning og samstyring er viktig for at kommunen skal kunne løse sine oppgaver til beste for innbyggere og næringsliv*». Med dette som utgangspunkt kan det se ut som at kommune er bevist sin rolle som tilrettelegger for medvirkning og samskapning i utarbeidelse av sine plandokumenter.

For Sør-Odal kommune er det i samfunnsdelens (*Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel.*, u.å.) innledning beskrevet at denne planen er utarbeidet som en åpen prosess med høring og at det er avholdt fokusgruppemøter og interessegruppemøter for å sikre en god forankring blant kommunens innbyggere. Det er videre i sammen plan beskrevet at det er gjennom blant annet brukermedvirkning som skal gjøre at kommunen vil kunne øke sin treffsikkerhet i forhold til utformingen av de ulike tjenestene. Det samme ser vi igjen hvis vi går inn i arealplanen (*Sør Odal planbeskrivelse arealplan*, u.å.), her det beskrevet at planen er kommet il gjennom blant annet arrangerte åpne møter hvor informasjon er gitt om planen og at det er blitt lagt til rette for å kunne komme med innspill. På lik linje med Grue kommune kan det se ut som at også Sør- Odal kommune er bevist sin rolle som tilrettelegger for medvirkning og samskapning i utarbeidelse av sine plandokumenter.

I Kongsvinger kommune er det i samfunnsdelen (*Kongsvinger kommune Kommuneplanens_samfunnsdel*, u.å.) beskrevet at samarbeid er et av de sentrale satsningsområdene og at gjennom blant annet samhandling må til for at kommunen skal lykkes med en positiv samfunnsutvikling. Dette ser man igjen i et av de sentrale perspektivene i visjonen for kommunen, blant annet sier planen at «*Kongsvinger kommune skal preges av felleskap og en delingskultur og videre gjennom lagspill, medproduksjon og inkludering skal alle ressurser tas i bruk til beste for den enkelte og for felleskapet*». Dette perspektivet finner vi igjen i du ulike delplanene og temaplanene, for eksempel så sier planen Kongsvinger 2050 (*Kongsvinger 2050*, u.å.) at det er gjennom å forene innspillene som kommer gjennom medvirkningsprosesser at kunne gi følgende fremtidsbilde: «*Kongsvinger by 2050- levende og miljøvennlig med sterk identitet. Byen gir grunnlag for høy livskvalitet.*» En annen plan som er tydelig på medvirkning er planstrategien (*Kongsvinger kommune Kommunal planstrategi*, u.å.) som sier at «*Kongsvinger kommune skal være en samarbeidsrevet kommune*». Med dette så kan det også her konkludere med at også Kongsvinger kommune på et plannivå er bevist sin rolle som tilrettelegger for medvirkning og samskapning i utarbeidelse av sine plandokumenter.

5.3 Fra ord til handling

I dette kapittelet skal jeg ta for meg de ulike forskningsspørsmålene som er beskrevet i oppgave. Disse er belyst gjennom intervjuer med informantene i de ulike kommunene, for å kunne se om det er en «rød tråd» fra de overordnede styringsdokumentene som er beskrevet i kapittel 5.1 og 5.2 i hvordan dette praktiseres på et operativt nivå. Med andre ord om det er samsvar mellom planverket og den praktiske gjennomføringen av planverket.

Det første forskningsspørsmålet er: «*Hvordan sikrer myndighetene gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene i kommunene?*» Dette forskningsspørsmålet har jeg valgt å ta med for å se om det oppleves fra disse kommunen å få noe drahjelp fra fylkeskommunale eller nasjonale myndigheter! Eller oppleves det at sentrale myndigheter driver med stor grad av ansvarsfraskrivelse og ikke gir noen form for støtte.

Det andre forskningsspørsmålet er: «*Hvordan praktiseres medvirkning i kommunal planlegging?*» Dette forskningsspørsmålet har jeg valgt å ta med for å se om det er noen sammenheng mellom krav til medvirkning, politisk ønske om å legge til rette for medvirkning og om det oppleves fra administrasjon at det settes av nok ressurser til å få gjennomført gode medvirkningsprosesser.

Det siste og tredje forskningsspørsmålet er: «*Hva er resultatet av planprosessene og er det noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunen mot de store kommunene?*» Det siste forskningsspørsmålet har jeg tatt med for å se om det er noen sammenheng mellom plan og gjennomføring av planene. Blir planverket fulgt opp som intensjonen i etterkant og om for eksempel kommunestørrelsen og tilgjengelig resurser er en avgjørende faktor i hvor lang de enkelte kommune har kommet?

For å synliggjøre resultatene i analysen har jeg valgt å benytte tabeller der jeg har tatt med en rekke direkte sitater fra informantene, samt tabeller for å se om det finnes direkte sammenheng mellom informantenes utsagn og hva som er bestemt gjennom de ulike plandokumentene/ planstrategiene for de forskjellige kommunene. Fokuset i dokumentanalysen som er beskrevet i kapittel 5.1 og 5.2 har spesielt vært i å finne ut hvor beskrevet medvirkning og involvering er i de ulike planstrategiene, og ikke minst om FNs bærekraftsmål er tydeliggjort som grunnlag i planleggingen! Til hvert kapittel har jeg valgt å knytte en del kommentarer som i sum vil gi svar på det jeg ønsker å finne ut i oppgaven.

5.3.1 Hvordan sikrer myndighetene gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene i kommunene?

Når det kommer til spørsmål om hvordan myndighetene legger til rette for god dialog mellom nasjonale og fylkeskommunale myndigheter mot kommunene har jeg valgt å ta for meg regionalt planforum som utgangspunkt i dette spørsmålet. Regional planforum er en arena som fylkeskommunen har etablert for å fremme dialog mellom kommunene og de regionale myndighetene.

I disse møtene kan kommunene få muligheten til å presentere sine kommuneplaner for gjennom dialog få innspill fra fylkeskommunen og statlige fagetater. Mye av hensikten i disse dialogsmøtene er at kommunene skal kunne få innspill og forpliktende uttalelser fra myndighetene og ikke minst en mulighet til at statlige, regionale og kommunale interesser blir samordnet.

Dette forskningsspørsmålet er tatt med for å finne ut om kommunene ved hjelp fra fylkeskommunale eller statlige myndigheter har en større mulighet til å løse store samfunnsoppgaver gjennom sine planoppgaver ved samarbeid eller om kommunen i det store og hele er overlatt til seg selv! Er en arena som regionalt planforum kun opprettet som symbolpolitikk eller har en slik arena noe for seg?

Resultatet fra dette spørsmålet om hvordan de ulike kommunen oppfatter den regionale planforumet er entydig positivt fra alle informantene og tabell 2 sammenfatter noen av informantenes erfaringer fra bruk av regionalt planforum.

Informant	Sitat
1 Eidskog kommune.	<p>«Vi har brukt planforum aktivt, men vi opplever at forumet har gått fra å være et forum for dialog til å bli et forum der vi blir fortalt hva vi får og hva vi ikke får lov til å gjøre!»</p> <p>Vi kunne kanskje vært mer aktive selv til å ta initiativ og hente ut hjelp fra planforumet!»</p> <p>«Opplever at planforum er blitt svekket med to år med Covid, planforum på teams fungerer ikke. Viktig å møte fysisk!»</p> <p>«det savnes en felles forståelse mellom kommunale og regionale myndigheter»</p>
2 og 3 Sør- Odal kommune	<p>«I dialog med planforum har man muligheten til å selge inn prosjekter»</p> <p>«Opplever at myndighetene gir stor støtte og heier på oss som en region»</p> <p>«Fin arene for å luften høringskommentarer med regionale myndigheter»</p> <p>«Det oppleves alltid at man får med seg gode innspill fra planforum»</p> <p>«Veldig god erfaring med planforum»</p> <p>«det må en tydeligere ledelse fra Statsforvalteren skal et regionalt samarbeid fungere, vi blir for personavhengig i små og mellom store kommuner»</p>
4 Kongsvinger kommune	<p>«Regional planforum er en viktig arena for at statlige myndigheter skal bli kjent med de planene som etter hvert kommer til formell behandling i kommunene»</p> <p>«det blir for smått å bare sitte å jobbe på kommunalt nivå, det er viktig å få løftet dette arbeidet opp på et fylkeskommunalt nivå»</p>
5 og 6 Grue kommune	<p>«Vi benytter planform aktivt og tar med oss temaer som er aktuelle for oss og drøfter disse»</p> <p>«Det er uklart hva som forventes levert»</p>

Tabell 2: Sitater informantenes erfaringer fra bruk av regionalt planforum.

Alle fire kommuner opplever at regional planforum er til nytte og hjelp selv om det er noe blandede resultater fra dette spørsmålet. Der enkelte av kommunene opplever at regionalt planforum er en viktig arena og at de opplever å få støtte, opplever noen dette mer som er arena der fylkeskommunale myndigheter til tider er mer opptatt av å gi instruksjoner på hva som er lov og ikke lov enn å være en samspiller. Noe av årsaken til dette er kommentarer som «*at det er lengere opp til Innlandet enn det var til gamle Hedmark*» og at det til tider oppleves som en utfordring at avstanden til fylkeskommunale myndigheter er så stor, spesielt etter fylkessammenslåingen fra Oppland og Hedmark til Innlandet. Det vil si at enkelte av informantene opplever at det var enklere å få hjelp tidligere da fylkene var delt enn nå som de er slått sammen, hvorfor det oppleves slik for noen er ikke undersøkt nærmere.

En annen årsak til at det oppleves vanskeligere å få hjelp nå enn tidligere er situasjonen med Covid-19 pandemien. Her kommenteres det fra flere at det oppleves som at det regionale planforum er blitt svekket etter flere år med nedstengning, men at dette forhåpentligvis er forbigående.

Hvis vi ser på bærekrafts spørsmålet i samarbeid med regionale myndigheter så er det flere av informantene som opplever at det i stor grad ikke stilles spørsmål fra de regionale og nasjonale myndigheter på dette området. I stedet oppleves, spesielt de regionale myndighetene som en positiv fasilitator, som legger til rette for muligheten til å søke midler som klimasatsmidler, søke informasjon, søke kurs og opplæring etc. enn en ressurs som man kan samarbeide med. Kommentarer som «*så store ting som å løse en klimakrise kan ikke små kommuner løse alene, her må regionale og nasjonale myndigheter på banen å ta lederansvar*» eller «*det er lettere for staten med sine ressurser i stort tempo å lage planer enn det er for små kommuner med sine mangler å løse dem*» gir et inntrykk av at det mangler en koordinering mellom nasjonale forventninger og hvordan dette skal løses i praksis ute i kommunene. Andre kommentarer som «*en planlegger i en liten kommune som sitter på et hav av arbeidsoppgaver har nok med å løse disse, om man samtidig skal følge opp nasjonale mål som endres hvert fjerde år*» forsterker inntrykket av at det ikke er noen samhandling mellom nasjonale forventninger og den praktiske hverdagen ute i kommunene.

Så er spørsmålet om det er noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunene og de store kommunene om hvordan dette oppleves? Faktisk ja!

Blant de fire kommunene som er intervjuet har en kommune definisjonen som stor kommune, Kongsvinger kommune. I denne kommune gis det et inntrykk av god koordinering mellom planverket, utførelsen og ikke minst rapporteringen samt samarbeid med regionale og nasjonale myndigheter. Selv om det også her gis kommentarer som «*at jeg kjenner jeg er presset på tid og gjerne skulle hatt mere tid*» så gis det et inntrykk av at det settes av nok ressurser til at planlagte oppgaver blir gjennomført, også mot sektor myndighetene. Dette støttes av rapport NF nr.:7/2020 som sier at de større kommunene i mye større grad enn de små og mellom store kommunene har brukt FN's bærekraftsmål

for å jobbe tverrsektorielt (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 32). Samme rapport støtter også opp under inntrykket om at fylkeskommunale og nasjonale myndigheter bør og må ta en større aktiv rolle for å hjelpe små og mellomstore kommuner å implementere bærekraftsmålene. Eksempelvis så kan dette gå på å bistå i å innhente og strukturering av forskjellige dataer (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 8).

Hvis man går inn i de forskjellige plandokumentene til de forskjellige kommunene så finnes lite som oppfordres til samarbeid med sektormyndighetene utover oppfordring til regionalt samarbeid. Alle kommunene bortsett fra en har brukt de Nasjonale forventningene om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for planarbeidet i kommunene. Allikevel så kommer det tydelig frem, spesielt hos de små kommunene at det savnes tydeligere føringer på hva som forventes levert og at det savnes en tydeligere sentral stemme. Som en av informantene uttrykte seg, «vi trenger noen som sparker oss på leggen innimellom for å få oss til å prioritere oppgaven». At kommunene opplever uklare mål og forventninger støttes også opp i rapport NF nr.:7/2020, her kommet dette til uttrykk i ønske om en tydeligere stemme fra nasjonalt hold om hva som faktisk forventes av kommunene, samt ønske om en sterkere koordinering av innsatsen for å få akselerert utviklingen og implementeringen (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 88). Det er tydelig gjennom intervjuene at det er ønskelig med en mer regionalt ledelse innenfor det å løse oppgaven med FNs bærekraftsmål, et ønske om samarbeid som bygges på dialog og erfaringer fra alle parter med tydelige felles mål om hvordan nå målene og hvilke strategi som skal til for å nå målene.

5.3.2 Hvordan praktiseres medvirkning i kommunal planlegging?

Mye av ønsket med oppgaven er å finne ut om små og mellom store kommuner har forutsetninger til å løse store samfunnsoppgaver som eksempelvis kampen mot klimaendringer, der FNs bærekraftsmål er vedtatt skal legges til grunn i all kommunal og regional samfunnsplanlegging. Hvor beviste er kommuneplanlegger i utformingen av forskjellige kommunale planer i å bruke medvirkning som er verktøy i utformingen av planene og hvordan blir medvirkning lagt til rette i ulike planprosesser og om det oppleves fra administrasjon at det settes av nok ressurser til å få gjennomført gode medvirkningsprosesser?

I tabellen under er en del av sitatene fra både informantene og vedtatte plandokumenter trukket frem.

Informant	Sitat Informant	Sitat plandokumenter
Eidskog kommune Informant 1	«medvirkning i en planprosess tar lang tid og enkelte tidsfrister gjør at der vi burde har brukt medvirkning heller fokuserer på få ferdig oppgaven» «det savnes oppfølging og evaluering av planarbeidet i etterkant, hvem skal ta ballen videre?»	«Kommunen skal legge til rette for å stimulere til at innbyggere. Næringsliv og organisasjoner tar klimaansvar»(Eidskog kommune kommuneplanens samfunnsdel, u.å., s. 27)

	«det er for stort fokus på planlegging og medvirkning i planleggingen og for lite fokus på planlegging som grunnlag for handling»	«FNs bærekraftsmål skal vurderes i forbindelse med revisjoner og nye planer»(Eidskog kommune planstrategi-2021-2023, u.å., s. 5)
Sør- Odal kommune		
Informant 3	«Jeg oppfatte at ledelsen er veldig opptatt at medvirkning må komme i tidlig fase av planleggingen»	«Kommuneplanens samfunnsdel er utarbeidet i en åpen prosess med høring der allmenheten har hatt muligheten til å komme med innspill og synspunkter. Det er avholdt fokusgruppemøter og interessegruppemøter slik at planen skal være godt forankret blant Sør-Odals innbyggere»(Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel., u.å. innledningen)
Informant 3	«Jeg har erfart at det er viktig med medvirkning i tidlig fase før løsningene blir for lukket»	«Brukermedvirkning er et virkemiddel på flere nivå. Blant annet kan medvirkning bidra til økt treffsikkerhet i forhold til utformingen og gjennomføringen av både generelle og individuelle tilbud» (Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel., u.å., s. 6)
Informant 2	«Har en plan kommet så langt at den er lagt ut for høring er medvirkningsgraden liten, viktig at medvirkning kommer i tidligfase»	«Vi skal tilrettelegge for brukermedvirkning til utforming og gjennomføring av vårt samfunnsoppdrag slik at vi treffer innbyggernes behov enda bedre»(Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel., u.å., s. 23)
Informant 2	«Vi opplever medvirkningsgraden størst der vi aktivt går ut og inviterer til felles møter»	«Sør-Odal- samfunnet skal være klimanøytralt i 2030» (Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel., u.å., s. 13)
Informant 3	«Det er viktig at det avsettes ressurser i form av både penger og menneskelige ressurser skal gode medvirkningsprosesser lykkes»	«Kommunestyret har vedtatt at FN's bærekraftsmål legges til grunn ved utarbeidelse av planstrategien. Dette er i samsvar med signaler i de nasjonale forventningene» (Sør- Odal Kommunal planstrategi 2020-2023, u.å., s. 11)
		«FNs bærekraftsmål skal ligge til grunn i all planlegging i Sør-Odal kommune» (Sør- Odal Kommunal planstrategi 2020-2023, u.å., s. 11)
		«Det er viktig at Sør-Odal er med og bidrar til å nå de nasjonale- og de regionale målene om å kutte i klimagassutslippene» (Sør- Odal Kommunal planstrategi 2020-2023, u.å., s. 32)
		«Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet, og er dermed ikke noe kommunen kan velge å forholde seg til eller ikke» (Sør- Odal Kommunal planstrategi 2020-2023, u.å., s. 34)

		<p>«For å nå målene om reduserte klimagassutslipp er det i planarbeidet lagt vekt på å samordne arealbruken mest mulig innenfor grendestrukturen»(Sør Odal planbeskrivelse arealplan, u.å., s. 31)</p>
<p>Kongsvinger kommune Informant 4</p>	<p>«Det er på en måte ikke sagt at du skal bruke så mye tid på å jobbe med klima, men du vet at det du jobber med har betydning for klima»</p> <p>«Det er satt ned for eksempel en tverrsektoriell gruppe som jobber med klimaspørsmål og det tenker jeg er kjempeviktig, for å få fordelt ansvar og hvem følger opp hva fra handlingsplanen? Dette er jo viktig kvittere ut, hva vi gjør»</p> <p>«Temaet er viktig for hvor mye respons og engasjement man får fra innbyggerne, veldig avhengig av planen»</p> <p>«I forbindelse med store prosesser har vi valgt å invitere til åpne møter, men vi ser at vi sliter med å få tak i den yngre generasjonen»</p> <p>«I enkelte prosesser har vi valgt å oppsøke eksempelvis skoler eller andre arbeidsplasser for å invitere til en prat rundt bordet, dette har ofte vært veldig suksessfullt»</p> <p>«Vi opplever veldig ofte at folk er veldig travle, da handler det om å gå ut å møte folk der dem er»</p> <p>«Vi etablerte en bylab på en lørdag i gågata, det var veldig suksessfullt»</p>	<p>«Kongsvinger kommune skal være en samarbeidsdrevet kommune»(Kongsvinger kommune Kommunal planstrategi, u.å.)</p> <p>«Utvikling skal skje gjennom lagspill, med produksjon og inkludering»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å., s. 4)</p> <p>«det skal stimuleres til samskapning med innbyggere og frivilligheten»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å., s. 28)</p> <p>«Kongsvinger kommune skal tenke på fremtiden når valg skal tas, og kommunen skal ha en offensiv rolle i det grønne skiftet»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å., s. 4)</p> <p>«Kongsvinger kommune skal være en solid og bærekraftig kommune»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å.)</p> <p>«Kommunestyret har vedtatt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn ved all videre planarbeid i Kongsvinger kommune»(Kongsvinger kommune Kommunal planstrategi, u.å., s. 16)</p> <p>«Visjon: Sammen for et grønt og pulserende Kongsvinger»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å., s. 3)</p> <p>«Kongsvinger kommune skal ta sin del av det globale ansvaret og bidra til et bærekraftig og klimavennlig samfunn i tett samarbeid med nabokommuner og næringslivet»(Kongsvinger kommune Kommuneplanens _samfunnsdel, u.å., s. 18)</p> <p>«Kongsvinger kommune må spille en mer offensiv rolle for å gjøre miljø- og klimaarbeidet til en viktig katalysator gjennom gode samarbeidsmodeller og kompetanse på klima og miljø i egen organisasjon»</p>

		<p>(Kongsvinger kommune Kommuneplanens_samfunnsdel, u.å., s. 18) «Kongsvinger kommunes klimaplan skal bidra til at vi som nasjon oppnår våre klimamål»(Klimaplan for Kongsvinger kommune, u.å., s. 4) «Bærekraftsmålene skal hjelpe oss til å løfte blikket, styre retningen og utvikle gode løsninger lokalt- so også bidrar globalt. Lokal handling er avgjørende for å nå de globale målene» (Kongsvinger kommunes vedtatte fokusområder Bærekraftsmålene., u.å.)</p>
<p>Grue kommune Informant 5</p>	<p>«Det er krevende å drive medvirkningsprosesser, det er enkelte ganger veldig tilfeldig hvem som engasjerer seg. Man må enkelte ganger nesten drive individuell oppsøkende arbeid, viktig å ha med seg noen som kan virke som ambassadører for prosessen» «Skal man lykkes med medvirkning og engasjement så må man sikre at informasjon kommer ut» «Det at det legges overordnet føringer om medvirkning tror jeg har vært grunnlaget for suksess»</p>	<p>«Samskapning og samstyring skal være viktig for at kommunen skal kunne løse sine oppgaver til beste for innbyggere og næringsliv»(Grue kommune Kommunal planstrategi 2020-2024, u.å., s. 7) «Arbeidet med å finne gode løsninger må skje i samhandling og samskapning med næringslivet, befolkningen og andre kommuner i Kongsvingerregionen»(Grue kommune Kommunal planstrategi 2020-2024, u.å., s. 10) «Grue kommune skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål gjennom styringssystemer, planer og tiltak»(Grue kommune - Kommuneplan 2020 - 2032 Samfunnsdelen, u.å., s. 6) «Grue kommune har som mål å være en attraktiv og aktiv kommune hvor innbyggerne, næringsliv, lag og foreninger involveres og engasjeres for å samskape et bærekraftig, inkluderende og levende samfunn»(Grue kommune - Kommuneplan 2020 - 2032 Samfunnsdelen, u.å., s. 18) «I arbeid med den kommunale planstrategien skal de nasjonale forventningene legges til grunn»(Grue kommune Kommunal planstrategi 2020-2024, u.å., s. 5)</p>
<p>Informant 6</p>	<p>«Når det jobbes med planer så er klimaspørsmålene et av de temaene vi må sette høyt» «vi inviterte til åpent møte angående planen og kjørte en sånn kafé metodikk, det kom 60-70 personer, møte nummer 2 kom det 4 personer. Dette viser hvor viktig informasjon er i medvirkningsprosesser»</p>	

Tabell 3: Sitater hvordan praktiseres medvirkning i kommunal planlegging

For å kunne svare på dette forskningsspørsmålet om medvirkning og samskapning kan løse store samfunnsoppgaver er det vesentlig viktig å forstå hvordan informantene i første omgang forstår begrepene medvirkning og samsskapning.

Alle fire kommunene er bevisst over viktigheten av å legge til rette for involvering i planarbeidet, alle kommunene har også et klart bilde over hvordan gjennomføre medvirkningsprosesser.

Men samtlige kommuner sier at de opplever at det er krevende å drive medvirkningsprosesser og det er viktig med klare forventninger om hva som skal komme ut av prosessen. Samtlige informanter oppgir at gode medvirkningsprosesser krever god informasjon, stor engasjement for å trekke aktører og ikke minst krav til både politisk, men også administrativ eierskap til prosessene. Eksempler på hvorfor blant annet god informasjon er så viktig for å kunne klare å skape engasjement i medvirkningsprosesser kommer til uttrykk i opplevelser fra blant annet Grue kommune med kommentarer som *«vi inviterte til åpent møte angående planen og kjørte en sånn kafé metodikk, det kom 60-70 personer, møte nummer 2 kom det 4 personer»*.

Men samtidig så kommer det tydelig fram fra informantene at skal man lykkes, så er den viktigste innsatsfaktoren at det avsettes ressurser og kapasitet til å gjennomføre gode prosesser. Det oppleves spesielt fra de små kommunene at det ikke settes av godt nok med ressurser, kommentarer som *«i små kommuner er det forventet at du skal ha like stort fokus på mange ulike oppgaver samtidig»* eller kommentarer som *«en og samme person skal ikke bare gjøre ulike arbeidsoppgaver, samme person skal i tillegg inneha god kompetanse på så ulike oppgaver at det er nesten umulig å få til gode prosesser»*.

Det at det spesielt for de små kommunene oppleves et gap mellom forventninger til å løse store oppgaver og tilgjengelig med ressurser og kompetanse, ses på som kanskje den største hindringen i å få brukt tid på å gjennomføre gode medvirkningsprosesser. Noe som støttes i rapport NF nr.: 7/2020 (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 52). Alle de tre små kommunene uttrykker stor forståelse for viktigheten i å kjøre medvirkningsprosesser og har også gjennomført slike prosesser med varierende hell, her kommer det frem viktigheten i at for eksempel planer som kommuneplanens samfunnsdel operasjonaliseres tydeligere og på tvers av de ulike sektorene i kommunene. Kommentarer som *«at det er for lite fokus på planlegging som grunnlag for handling»* tydeliggjør dette. Men samtidig er det tydelig for de tre minste kommunene, at skal man lykkes må det vektlegges å sette av nok ressurser, bygge en kultur for samskapning over tid og ikke minst søke aktivt samarbeid med andre.

I motsetningen til de tre små kommunene har den største kommunen jobbet mye med medvirkningsprosesser og gir uttrykk som at dette er en godt forankret kultur både politisk og ikke minst administrativt. Det kommer også til uttrykk gjennom at kommunen er bevisst på å avsette nok ressurser til å gjennomføre gode medvirkningsprosesser, eksempler kan vises til at Kongsvinger kommune har gjennomført egne «bylab» prosesser, gjennomført oppsøkende medvirkningsprosesser i skolene eller ute hos næringsdrivende og ikke minst ved å møte folk der dem er.

I Kongsvinger kommune ser vi at planverket, også arbeidet med FNs bærekraftsmål har forankring opp mot budsjett og det avsettes både ressurser og kompetanse til å løse oppgavene. Dette er synliggjort også i planverket, der Kongsvinger kommune som den eneste kommune har en egen temaplan for FNs bærekraftsmål vedtatt, avsatte ressurser og som den eneste kommune en 100 % stilling som kun skal jobbe med klimaspørsmål. Dette har gjort at Kongsvinger kommune ifølge informanten ligger godt fremme med å finne gode løsninger som er bærekraftige for byen, utsagn som «det er satt ned for eksempel en tverrsektoriell gruppe som jobber med klimaspørsmål og det tenker jeg er kjempeviktig, for å få fordelt ansvar og hvem som følger opp hva fra handlingsplanen» forsterker dette inntrykket. Dette er ekstra tydeliggjort i kommuneplanens samfunnsdel, som gjennom visjonen «Kongsvinger 2030» skal gis tro på fremtiden gjennom å motivere og gi noe å strekke seg etter skal visjonen «sammen for et grønt og pulserende Kongsvinger» realiseres.

5.3.3 Hva er resultatet av planprosessene og er det noen forskjell mellom de små og mellomstore kommunen mot de store kommunene?

Med dette spørsmålet ønsker jeg å se om det kan dokumenteres at det å legge opp til gode medvirkningsprosesser, kan avhjelpe små og mellomstore kommuner med små ressurser i utformingen av ulike kommunale planer eller om det å legge til rette for medvirkning kun blir en ekstra belastning for kommuner med allerede små ressurser. Blir planverket fulgt opp som intensjonen i etterkant og om for eksempel kommunestørrelsen og tilgjengelig resurser er en avgjørende faktor i hvor lang de enkelte kommune har kommet?

Nedenfor er det samlet opp noen av de ulike sitatene informantene har gitt under intervjuet på dette spørsmålet i en tabell.

Informant	Sitat Informant
Eidskog kommune Informant 1	<p>«gode planprosesser tar tid, det oppleves at det i prosessene rekker å bytte ut viktige ressurspersoner»</p> <p>«det lages for sjeldent handlingsplaner til vedtatte planer, planene blir for sjeldent operasjonalisert»</p> <p>«stramme tidsfrister gjør at i planarbeid der vi burde hatt medvirkningsprosesser heller blir brukt på å fokusere på det faglige»</p> <p>«det gjennomføres sjelden eller nesten aldri evalueringsmøter av en planprosess i kommunen og det er ingen forventning om at planen skal pares inn i budsjettarbeidet»</p> <p>«generelt så oppleves det at Norge er for fokusert på å planlegge og for lite opptatt av å planlegge som grunnlag for handling»</p> <p>«i små kommuner er det for få ressurser til å jobbe med en plan med kvalitet da du parallelt jobber med 2-3 andre planer,</p>

	<i>planarbeidet ender opp med å bli veldig statiske, de blir ikke et levende dokument»</i>
Sør- Odal kommune Informant 3	<i>«de lovpålagte oppgavene tar tiden slik at vi strever med å sette av tid til å gjennomføre gode medvirkningsprosesser»</i>
Informant 2	<i>«for mange planprosesser blir for personavhengig og dette gjenspeiles i resultatet»</i>
Informant 2	<i>«manglende ressurser gjør at du hele tiden blir forstyrret i planarbeidet, det er stadig nye ting som skal løses og det bare baller på seg med oppgaver»</i>
Informant 2	<i>«en ting er å avsette nok ressurser, men en annen ting er å avsette riktig kompetanse til å gjennomføre oppgaven eller tilføre riktig kompetanse»</i>
Informant 3	<i>«det oppleves problematisk å ansette folk kun for å jobbe med en oppgave, i små kommuner må du kunne håndtere mange ulike oppgaver og dette kan gå ut over kvaliteten»</i>
Kongsvinger kommune Informant 4	<i>«det er viktig at planen er knyttet til et handlingsprogram, da blir planene fulgt opp og ikke ender opp som en plan i en skuff» «vi gjennomfører løpende evalueringer av alle planprosessene, også i etterkant når vi er ute og treffer folk på gata» «vi rapporterer løpende tilbake til politikerne hvordan prosessene går» «alle innspill som kommer frem i møte med innbyggerne blir samlet opp og presentert for politikerne, veldig viktig å få frem de ulike tilbakemeldingene» «veldig viktig å informere godt i etterkant, når folk blir involvert så stilles det forventninger om at noe skal skje i etterkant»</i>
Grue kommune Informant 5	<i>«planarbeidet har hjulpet oss med å løfte blikket, kunnskapsgrunnlaget som er en del av resultatet i prosessene viser hva vi faktisk må jobbe med»</i>
Informant 5	<i>«vi har brukt mye tid på tvers i organisasjonen, både politisk og administrativt for å unngå at en plan bare blir liggende i en skuff» «vi rapporterer jevnlig på fremdrift til politisk nivå»</i>
Informant 6	<i>«det er viktig at planarbeidet resulterer i en egen handlingsdel skal vi kunne få målt resultatene av en prosess»</i>

Tabell 4: Sitater resultat av planprosess

På spørsmålet om hva som er den viktigste faktoren for at å lykke i en planprosess er informantene relativt samstemte, selv om det er store variasjoner i hvordan planprosessene blir gjennomført. Det å

ha tydelig mål, avsette nok ressurser, riktig kompetanse og ikke minst følge opp vedtatte planer med en handlingsdel ser ut til å være de viktigste faktorene for å lykkes godt med medvirkningsprosesser. Kommentarer som at *«det er for stort fokus på å planlegge og for lite fokus av å planlegge som grunnlag for handling»* ser spesielt ut til å være kjennetegnet i de små kommunene, mens det i den store kommunen oppleves at det er en god rød tråd fra bestilling til gjennomføring og evaluering av en planprosess.

For de små kommunene ser det derfor ut som at det er en for svak kompetanse og forståelse fra politisk og administrativ ledelse om alle de positive effektene ved medvirkning og samskappingsprosesser. Det virker ikke som at verken den politiske og den administrative ledelsen har tatt inn over seg at skal man lykkes i å gjennomføre gode medvirkningsprosesser så er det behov for et godt forankret mandat med tydelighet i hva som er som målet og retningen med planprosessen, vilje til å avsette ressurser samt forståelse for at en plan er ikke ferdig når den er vedtatt, men at det er da jobben starter.

For å bygge opp denne kompetansen, spesielt i de små kommunene har blant annet Grue kommune tatt dette alvorlig og har gjennom 2022 gjennomført et «samskappingskurs» gjennom Universitetet i Sør Øst- Norge, der deltagerne på dette kurset var en fin miks av politisk og administrativ ledelse samt en rekke med administrative saksbehandlere. Dette er en fin måte for kommunens ledelse i å øke kompetansen for å fremme medvirkning og samskapning i ulike prosesser, i de to andre små kommunene er det ikke synliggjort noe tilsvarende forsøk på å styrke denne kompetansen.

Alle de tre små kommunene påpeker spesielt utfordringer med å ha tilstrekkelig med ressurser for å kunne gjennomføre vedtatte medvirkningsprosesser og det påpekes fra alle tre at det for ofte ikke er samsvar mellom politiske ønsker og viljen til å avsette ressurser til å gjennomføre ønskene.

Resultatene er ofte planprosesser som kommer skjevt ut i oppstartsfasen, uklart mandat som resulterer i dårlig kommunikasjon og dårlig forankret resultat. En planprosess som ofte resulterer i et plandokument uten handlingsdel, som igjen havner i en skuff og ikke blir brukt som ønsket.

Det beste eksemplet på dette er å se til handling og økonomidelen for Eidskog kommune. Her har den politiske ledelsen i kommunen valgt en kultur som går på å vedta en hel rekke med verbalpunkt i tillegg til de ordinære budsjettpunktene i budsjettprosessen. Dette er punkter som tilsynelatende ikke er forankret med utgangspunkt i planverket eller handlingsdelen, men mer i partipolitiske program. Som informanten for denne kommunen kommenterte, *«vi jobber mer med å løse partipolitiske ønsker gjennom disse verbalpunktene enn å ha fokus på gode planprosesser»*.

Med dårlig forankrede mål som for eksempel FNs bærekraftsmål i planverket og spesielt inn i handlingsdelen vil resultatet ofte bli dårlig samsvar mellom utfordringer og tiltak når de forskjellige kommuneplanene skal iverksettes. Dette resulterer ofte igjen at medvirkningsprosessene ikke får det resultatet som ønskes, men i stedet blir prosesser som i mangel av tilstrekkelig med ressurser gjort på

«den enkle måten», da gjennom tradisjonelle høringsprosedyrer eller dårlig kommuniserte folkemøter der kun de ressurssterke kommer. Dette er fallgruver som alle informantene, spesielt i de små kommunene påpeker. Videre påpekes det at manglende ansvarlinjer ofte påvirker prosessene, som en av informantene påpekte det «*hvem skal ta ballen videre*» når en planprosess er politisk bestilt.

Er det så mulig å kunne trekke en konklusjon om gode medvirkningsprosesser kan avhjelpe spesielt de små og mellomstore kommunene eller er det å legge til rette for medvirkning kun blir en ekstra belastning for disse kommunene med allerede små ressurser? Er det også mulig å kunne trekke en konklusjon om kommunestørrelse om kommunens samlede ressurser er en avgjørende faktor i dette arbeidet?

Svaret på dette er ikke entydig ja eller nei. Det som kanskje kan trekkes som en konklusjon er at i de kommuner medvirkningsprosessene er godt forankret, både politisk og administrativt, i de kommuner det foreligger klare mål og ikke minst vilje til å avsette ressurser, så er mulighetene vesentlig større for å lykkes i å gjennomføre gode medvirkningsprosesser og i å nå målene uavhengig av kommunestørrelse og tilgjengelig med ressurser. Men det er helt tydelig at større kommuner har et fortrinn gjennom at de naturlig har flere ressurser å spille på en små og mellomstore kommunene. Her er de små og mellomstore kommunene vesentlig større avhengig av dedikerte enkeltressurser som er veldig sårbart over tid. Foreligger ikke disse dedikerte enkeltressurser er det en oppfatning at medvirkningsprosesser ofte blir nedprioritert for det enkle og av mangel på tid og ressurser bare blir en ekstra belastning for administrasjonen.

6. Drøfting

I dette kapitlet skal jeg trekke sammen trådene og diskutere funnene mine som er blitt presentert i de foregående kapitlene for å kunne besvare problemstillingen som har vært utgangspunktet for prosjektet. Jeg kommer først til å gjøre en oppsummering av de funnene jeg har gjort i empirien, deretter drøftes funnene opp mot valgte teorier for gjennom dette vurdere om funnene mine i forskningsdelen er representative for andre kommuner i Norge.

6.1 Oppsummering av funn

Gjennom dokumentanalysen og intervjuene av de fire ulike kommunene viser empirien store forskjeller mellom kommunene i hvor godt forankret de nasjonale forventningen om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn i alle planlegging. Selv om alle kommunene refererer til de nasjonale forventningene i sine ulike plandokumenter så er variasjonen stor i hvordan disse forventningene er sikret som en «rød tråd» fra samfunnsdelen til økonomiplanen samt hvordan de ulike handlingsplanen blir fulgt opp i praksis.

Dette kommer godt frem i dokumentanalysen på spørsmålet rundt hvordan bærekraftsmålene er beskrevet i de forskjellige plandokumentene i de forskjellige kommunene. Her er det store forskjeller

fra at det ikke finnes noen planer i det hele tatt som for Eidskog kommune til Kongsvinger kommune som har en egen temaplaner med klare definerte mål innenfor FN's bærekraftsmål som igjen er forankret med et eget klimabudsjett i økonomiplanen.

Når det gjelder dette spørsmålet så er det også store forskjeller når vi kun sammenligner de tre små kommunene. Grue kommune er et godt eksempel at selv små kommuner kan ha gode planer der bærekrafts spørsmålet er tydelig forventet skal være førende for den kommunale planleggingen med forankring i samfunnsdelen og inn i handlingsdelen. Ut fra denne empirien er det vanskelig å kunne trekke en konklusjon om at kommunestørrelsen har noe å si på hvor godt bærekrafts spørsmålet er beskrevet i planverket.

På spørsmålet om kommunene er bevist den lovfestete medvirkningsretten og om kommunene benytter muligheten denne retten gir i både planleggingsdelen, men også i realiseringene av planene viser empirien også her store forskjeller mellom kommunene. Empirien viser at alle kommunene er klar over hva den lovfestete retten sier om medvirkning, men det er også her store forskjeller både hvordan denne retten er beskrevet i planverket og hvordan de enkelte kommunene praktiserer og gjennomfører medvirkningsprosesser. På dette spørsmålet viser empirien at kommunestørrelsen utgjør en forskjell når det gjelder å legge til rette for medvirkning. Der enkelte av de små kommunene bare har enkle henvisninger i planverket, der det oppfordres til å legge til rette for at innbyggerne skal kunne få være med å påvirke, har medvirkning og samarbeidsspørsmålet i den store kommune en helt sentral plass som et av de sentrale satsningsområdene for kommunen.

Når det gjelder å se på hvordan dette praktiseres i hverdagen så viser empirien det samme mønsteret når det gjelder den praktiske gjennomføringen av medvirkningsprosesser. Det praktiske perspektivet er mest synlig i Kongsvinger kommune og mindre synlig i de tre andre kommunene, et eksempel på dette er der den store kommunen legger til rette ved å tilføre prosessene dedikerte ressurser som evner å tilrettelegge for fysiske møtepunkter mellom innbyggere og kommunen, gjennom for eksempel egne «bylab» eller gjennom å oppsøke aktuelle samarbeidspartnere.

Hvorfor det er slik viser empirien at det i de små kommunene blir kommentert manglende målforankring på tvers, lite avsatte midler og ressurser til å jobbe dedikert med oppgavene og ikke minst riktig kompetanse til å gjennomføre prosessene. I alle disse spørsmålene viser empirien at den store kommunen har et kjempefortrinn ved at det er god økonomi i kommunen til å dedikere ressurser for å jobbe med de vedtatte målene mens det i de små kommunene opplever dette gjennom svak ressurstilgang, mangel på tid og dårlig forankrete mål.

6.2 Drøfting av funn

For å kunne svare ut problemstillingen vil jeg starte med å drøfte empiriske funn knyttet til hvordan de ulike kommunene har sikret implementeringen av bærekraftsmålene i planverket. Deretter kommer jeg til å drøfte om nasjonale myndigheter sin rolle gjennom eksempelvis regionalt planforum er med på å

legge til rette for at eksempelvis små og mellomstore kommunene kan ha muligheten til å løse store nasjonale samfunnsoppgaver. Til slutt vil jeg drøfte funn knyttet opp mot hvordan kommunene selv legger til rette for medvirkning i planprosesser og om dette er med på å gi resultater.

6.2.1 Hvordan bærekraftsmålene sikres i planverket

I spørsmålet om hvordan kommunene har valgt å følge opp de nasjonale forventningene om at FNs bærekraftsmål skal være grunnlaget i all kommunal planlegging vil jeg først drøfte funn som viser hvordan de enkelte kommunene har forankret dette i sine planverk og om operanasjonaliseringen av målene er sikret gjennom kobling til kommunenes økonomiplan. Deretter kommer jeg til å drøfte funn som viser om vedtatte planer er sikret gjennom god politisk forankring.

Drøftingen ses i lys av de nasjonale forventningene om at bærekraftsmålene og bærekraftig omstilling skal ligge til grunn for all kommunal planlegging, og ikke minst sett opp mot Nordlandsforskning sin rapport «Strekk i laget», som er en kartleggingsrapport som tar for seg hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging.

Bærekraftsmålene i kommunal planlegging sikres først og fremst gjennom samfunnsdelen og kobling opp mot økonomiplanen. Det vil si at uten denne koblingen opp mot samfunnsdelen og økonomiplanen vil temaplaner, strategiplaner eller handlingsplaner etc. som har bærekrafttemaer, men som ikke har denne koblingen eller forankring ikke fungere som viktige aktive styrings- og beslutningsverktøyer (Aarsæther et al., 2018).

Alle de fire kommunene som er med i undersøkelsen viser til kjennskap om de nasjonale forventningene rundt FNs bærekraftsmål og hva som forventes av kommunene i Norge, men av de fire kommunene som er med i undersøkelsen så er det kun en kommune som har bygget opp økonomiplanen rundt bærekraftsmålene med tett kobling opp mot samfunnsdelen, Kongsvinger kommune. Av de tre andre kommunene viser empirien store variasjoner i hvordan bærekraftsmålene er blitt forankret i planverket fra nesten å være helt fraværende i en av kommunene, til gode prosesser og med god forankring i samfunnsdelen i de to andre kommunene, men med manglende kobling opp mot økonomiplanen. Der Kongsvinger kommune har en fin «rød tråd» gjennom sitt planverk er det store mangler og hull i de tre andre kommunene selv om jeg oppfatter alle kommunene til å være opptatt av å sikre denne «røde tråden». I en delrapport laget i 2014 om «Kriterier for god kommunestruktur» (Moderniseringsdepartementet, 2014) kommer det frem at kommunestørrelsen har en betydning for kommunens økonomiske handlingsrom, min vurdering er at kommunestørrelsen og ikke minst kommuneøkonomien helt klart har en betydelig rolle i hvor langt de enkelte kommunene har kommet med implementering av FNs bærekraftsmål i sitt planverk. I en ideell planprosess så er planlegging et felles, tverrfaglig prosjekt bestående både fageksperter, folkevalgte og borgere som bidragsytere noe som gjør kommuneplanlegging spesiell da det er så sterke deltagerrettigheter i slike prosesser (Aarsæther et al., 2018).

Men dette er i en ideell hverdag, alle de tre minste kommunene kommenterer manglete ressurstilgang, alt for mange arbeidsoppgaver og for stort spenn i arbeidsmengden som noen av årsaken til manglende fokus og prioritering av å kjøre gode planprosesser. Dette viser seg igjen i opplevelsen av manglende forankring mellom politiske vedtak og administrativ forståelse av hva som er viktig å prioritere i daglig planlegging. Dette medfører igjen til at vedtatte planer ikke får sin forankring administrativt som igjen gjør at det oppstår manglende koblinger mellom planene og ikke minst opp mot økonomiplanen. Videre viser empirien at spesielt i de tre minste kommunene mangler en politisk forståelse for viktigheten av bærekraftsmålene som et styringsverktøy, som igjen resulterer at det oppstår et gap mellom nasjonale forventninger, politiske ønsker og administrative ressurser.

Denne empirien støttes opp av rapporten til Nordlandsforskning (Aasen Lundberg et al., 2020) som viser at opptil 50% av kommunene i Norge oppgir at manglende tid/ ressurser er en barriere i å bruke FNs bærekraftsmål som planverktøy i kommunen. Samme rapport viser til at de større kommunene oftere enn de mindre kommunene er positive i sin vurdering av at bærekraftsmålene er et viktig styringsverktøy (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 7). En annen rapport NOU 2023: 9 som også støtter dette funnet er en utredning gjort av Generalistkommuneutvalget, her poengteres det også at manglende kapasitet og kompetanse er den viktigste årsaken til at spesielt de små og mellomstore kommunene påvirker evne og mulighet til å jobbe med utvikling av kommunen (NOU 2023, 2023).

Det som også viser seg i empirien er viktigheten i at det avsettes tid og ressurser og ikke minst at planprosessene som for eksempel implementering av bærekraftsmålene har en politisk forankring, dette er viktig uansett om kommunen er små, mellomstor eller en stor kommune (Aarsæther, 2012). Men jeg vil påstå at en tydelig politisk forankring er enda viktigere i små og mellom stor kommuner, bakgrunnen for denne påstanden er kommunenes totale tilgang på ressurser og behovet for tydelige prioriteringer ved knapphet av disse ressursene. Skal man kunne lykkes med en god implementering av bærekraftsmålene er det viktig å erkjenne at dette er et omfattende arbeid som forutsetter at det settes av administrative ressurser, riktig kompetanse og ikke minst stort engasjement. For ofte er offentlig planlegging styringsprosesser som er forankret i formelle rammeverk, styringsprosesser som oftest består i komplekse prosesser, rammeverk og ikke minst relasjoner (Aarsæther, 2012). Dette kommer tydelig frem i empirien der den store kommunen med størst ressurs har klart denne forankringen mellom politisk administrasjon og rådmannens sin administrasjon. Klart å bygge opp en felles forståelse av omfanget et slikt arbeid er, gjennom å dedikere riktig mengde ressurser i motsetning til de tre mindre kommunene. Påstanden om at kommunistørrelsen har betydning for arbeidet med implementering av bærekraftsmålene inn i det kommunale planverket støttes av rapporten til Nordlandsforskning (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 121–122). Som rapporten sier; «å jobbe med bærekraftsmålene krever tid, ressurser, kapasitet og kompetanse. Daglig drift kan fort spise opp tid og kapasitet til utviklingsarbeid» (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 9), dette er helt i tråd men opplevelsen min etter å ha intervjuet disse fire kommunene.

6.2.2 Hvordan nasjonale myndigheter sikrer gode rammebetingelser for implementering av bærekraftsmålene.

Hvert fjerde år og legger de nasjonale myndighetene frem nasjonens forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Spørsmålet jeg ønsker å drøfte i dette kapittelet er om de nasjonale myndighetene også sikrer at det også legges til rette for at kommunene i Norge kan ha muligheten til en suksessfull implementering. Hva er rammebetingelsene spesielt kommune Norge må jobbe under? Følger det med noe hjelp eller er kommunene overlatt helt til seg med å løse oppgaven mens de nasjonale myndigheter driver med stor ansvarsfraskrivelse.

I de nasjonale myndighetens forventninger om bærekraftig utvikling kommer det tydelig frem at dette arbeidet skal følges opp gjennom fylkeskommunens og kommunens arbeid gjennom arbeid med planstrategier og andre planer og at dette skal gjøres gjennom lokalt selvstyre i den enkelte kommune (Regjeringen.no, 2019). Dette er videre gjentatt blant annet i Meld.St.40 der regjeringen oppfordrer statsforvalteren til å arbeide aktivt inn mot kommunale planleggere for å sikre kunnskapen og god informasjon for å løse de nasjonale målepunktene (Moderniseringsdepartementet, 2021)

Dette er enkelt å si. Men hvordan opplever kommunene selv dette ansvaret og opplever kommunen at de får noe drahjelp i arbeidet fra de nasjonale myndighetene?

Jeg har i min undersøkelse brukt regionalt planforum som et eksempel på hvor kommunene kan søke hjelp i sitt planarbeid, da det i de nasjonale forventningene oppfordres spesielt til samarbeid med de regionale myndighetene. Dette er et planforum som drives av fylkeskommunene gjennom Statsforvaltersystemet og er et tilbud som kommunene kan benytte hvis ønskelig. Det vil si at dette er et frivillig tilbud og ikke noe en kommune er pålagt å benytte seg av.

Empirien i min undersøkelse avdekker at samtlige av de fire kommunene er godt kjent med det regionale planforumet og samtlige opplever det regionale planforumet som en positiv hjelp i planarbeidet. Men samtidig viser empirien at kommunene opplever at de fylkeskommunale ressursene er litt rådvillige i hva som skal være Statsforvalterens sin rolle i arbeidet med implementering av bærekraftsmålene. Det oppleves fortsatt som at Statsforvalterens sin rolle er å være en samarbeidspartner som er mer opptatt av å fortelle hva som er lov og hva som ikke er lov enn å være en aktiv samarbeidspartner i å finne gode løsninger. Det oppleves videre at Statsforvalterens kun skal ta stilling til de tradisjonelle spørsmålene og i liten grad tar stilling til bærekrafts spørsmålene i kommunenes planverk utover å være forvalter av et lovverk.

Det er av regjeringen gjennom de nasjonale forventningene stilt forventninger til at Statsforvalteren i samarbeid med kommunen er dem som har den mest sentrale rollen i å omstille samfunnet til et lavutslippssamfunn og at dette skal gjøres blant annet gjennom et tett samarbeid (Regjeringen.no, 2019).

Empirien viser at dette har spesielt ikke de små og mellomstore kommunene kapasitet eller ressurser til, samtidig som at det oppleves at Statsforvalterens eller andre nasjonale myndigheter ikke tar den proaktive rollen og legger til rette for at dette skal være mulig. Empirien viser at kommunene opplever at ansvaret for at et samarbeid oppstår mellom kommunene og med de nasjonale og fylkeskommunale myndigheter ligger for mye på kommunene.

I et nytt høringsutkast til en regional plan for klima, energi og miljø for Innlandet fylkeskommune sies det blant annet at «for å nå målene må strategien tilpasses de regionale ulikhetene for å sikre og styrke kommunalt handlingsrom» (*Regional plan for klima, energi og miljø- høring*, u.å.), det vil si at alle parter i samfunnet må bidra.

Høringsutkastet til strategiplanen for Innlandet fylkeskommune skal bli en utviklingsavtale mellom staten, fylkeskommunen og kommunene og vil dermed være førende når kommunene skal utvikle sine egen planverk. Høringsutkastet er også tydelig på at skal handlingsprogrammet lykkes, er planen avhengig av at alle parter bidrar i tiltaksoppfølging.

Høringsutkastet sier mye om hva som skal og må gjøres og hvordan det skal gjøres for å nå de fastsatte målene. Høringsutkastet bruker også ord som «det er viktig at alle», «vi skal være aktive», «vi må gjennomføre», «vi må øke kompetansen» etc. noe som er veldig viktig skal handlingsprogrammet lykke. Men det planen ikke sier noe om er hvordan det er forventet at kommunene skal kunne bidra i sin rolle i handlingsprogrammet utover tildelt ansvar og som forventet samarbeidspartner. Som empirien viser så er dette roller de små og mellomstore kommunene ikke har kapasitet til å ta, ikke grunnet uvilje, men rett å slett grunnet manglende ressurser og kompetanse. Det vil si at her er det de store kommunene som må dra lasset på vegne av kommunene i Norge, noe som kan være veldig uheldig. Legges premissene for å nå målene kun gjennom innspill og samarbeid fra de store og ressurssterke kommunene, vil det kunne oppstå en skjevhet i hva som er mulig å kunne oppnå for den enkelte kommune. Dette bekreftes blant annet i rapporten fra Nordlandsforskning der det anbefales at arbeidet med å nå de nasjonale målene gjennom implementering av bærekraftsmål må ha en differensiert tilnærming, for å kunne gi spesielt de små og mellomstore kommunene en mulighet til å legge bærekraftsmålene til grunn i sine planer (Aasen Lundberg et al., 2020, s. 123). Jeg mener at empirien viser det samme bilde, det er den store kommunen som lykkes i sitt arbeid mens de tre mindre kommunene henger etter. De tre mindre kommunene er de kommunene som etterlyser større drahjelp fra nasjonale og fylkeskommunale myndigheter mens dette ønsker er mindre fremtredende hos den store kommunen. Det er også de tre mindre kommunene som nevner samarbeid på tvers av kommune grensen, dette spørsmålet er mindre fremtredende hos den store.

Min vurdering er at skal nasjonen Norge lykkes i sitt arbeid med å bli et lavutslippssamfunn og ha en bærekraftig samfunnsutvikling er det kritisk at alle bidrar, skal alle kunne bidra så må det legges til rette for en differensiert tilnærming til oppgaven der blant annet den enkelte kommuners samlede

ressurstilgang til å jobbe med målene blir hensyntatt. En start kan være at slike spørsmål får en litt mer fremtredener plass når nasjonale eller fylkeskommunale planer blir laget og at dette blir belyst og hensyntatt.

6.2.3 Hvordan medvirkning praktiseres

Det tredje og siste spørsmålet jeg ønsket å se på er om man gjennom medvirkning og samskapning kan bidra til å lette kommunens arbeid med helhetlig planlegging. Er det enklere å få realisert gode planer hvis man med å engasjere til medvirkning gjennom deltagende prosesser i stedet for det tradisjonelle «silo» tenkning der vi jobber sektorielt uten samarbeid på tvers, eller er pålagte medvirkningsprosesser i stedet til hinder for gjennomføringen av gode planprosesser? Drøftingen av dette spørsmålet ses i sammenheng med teorien om kollaborativ planlegging, som i utgangspunktet er basert på forutsetninger og antagelser fra blant annet Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet samt medvirkningsstigen for innbyggermedvirkning av Sherry Arnstein. Jeg har også i dette punktet valgt å bruke rapporten fra Nordlandsforskning (Aasen Lundberg et al., 2020) for å underbygge flere av funnene i empirien.

Som beskrevet i teoridelen bygger kollaborativ planlegging på prosesser der planleggingen er prosessorientert og der viktigheten er involvering av samfunnsmedlemmer, en modell som kun fungerer i praksis dersom man antar at alle aktører som deltar er frie og like, en modell som igjen baserer seg på Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet (Aarsæther et al., 2018).

Arnsteins sin medvirkningsstige er som tidligere nevnt en modell som brukes for å beskrive innbyggerne sin beslutningsmakt og hvordan man har muligheten til å påvirke en beslutning. Desto høyere man er på stigen, desto mer av makten og innflytelsen flyttes over til innbyggerne.

For å forstå begrepet medvirkning og om de fire kommunene er bevisst over hva dette innebærer i kommunal planlegging, viser empirien på dette spørsmål at de enkelte kommunene i min undersøkelse er veldig bevisst og klar over hva lovverket og spesielt plan- og bygningsloven stilte som forventning til medvirkning i planprosesser. Empirien viser at alle kommunene var klar over hva som er nedfelt i lovverket om kravet til medvirkning, og hva regjeringen gjennom nasjonale forventningene legger vekt på når det gjelder at kommunene legger til rette for at innbyggere, organisasjoner og institusjoner, frivillig sektor og næringslivet kan få muligheten til å delta i planprosessene. Men hvordan de ulike kommunene forstår bruken av medvirkningsbegrepet viser empirien ulik forståelse mellom kommunene.

Spesielt Eidskog kommune viser en mer introvert forståelse av begrepet enn de andre kommunene, der forståelsen av medvirkning i mye større grad enn de andre kommunene kommer til å uttrykke gjennom utstrakt bruk høringer og lite av annen form for medvirkningsprosesser. Selv om informanten fra denne kommunen påpeker at enkelte prosjekter er gjennomført med vektlegging av deltagende prosesser blant annet et sentrumsprosjekt, virker det på meg som at kommunen ikke har klart å bygge

opp en kultur og forståelse for medvirkning. Videre viser empirien at de to andre mindre kommunene, Grue og Sør-Odal viser en viss forståelse for begrepet medvirkning, gjennom at begge kommunene i noen grad har kjørt prosesser som kan tyde på en større kollaborativ forståelse. Spesielt Grue kommune viser empirien har gjennomført kollaborative prosesser gjennom blant annet åpne folkemøter, og gjennom innspill fra ulike fokusgrupper som blant annet elever ved barne- og ungdomsskolen i utformingen av samfunnsdelen. Det samme kan sies om Sør- Odal kommune som har utarbeidet samfunnsdelen gjennom en åpen prosess med høringer og at det er avholdt fokusgruppemøter og interessegruppemøter for å sikre en god forankring blant kommunens innbyggere. Men om det er en bevist kultur i den politiske og administrative ledelsen i disse kommunene for viktigheten i å gjennomføre planarbeidet som en kollaborativ prosess er vanskelig å konkludere. Det virker på meg som at ønsket er til stede for å gjennomføre planprosessene på en med deltagende måte, men at gjennomføringen blir mer tilfeldig.

Hvis jeg plasser disse tre kommunene inn i Arnstein sin medvirkningsstiger så velger jeg å plassere Eidskog kommune inn på trinnene «informasjon» og «konsultasjon» i den midterste gruppe på stigen som heter «symbolisme». Empirien viser slik jeg ser det, at Eidskog kommune mangler en bevist holdning til betydningen av medvirkning. Prosessene er ofte styrt av enkeltpersoner med innslag av tverrsektorielt samarbeid, men ikke satt i system, empirien viser at planverket og planprosessene ofte blir lagt ut på høring som eneste mulig måte å kunne påvirke planene og enkelte ganger er det praktisert orienteringsmøter i form av allmøter eller informasjonsmøter. Det er i noen enkelttilfeller blitt gjennomført enkle medvirkningsprosesser som kunne har løftet kommunen opp på trinnet «plassering» men dette viser empirien er så tilfeldig og personavhengig at det ikke kan betraktes som en del av en bevist kultur i kommunen.

Når det gjelder de to andre mindre kommunene så viser empirien gjennom både planverket og informantene at begge kommunene har noe bevist holdning til betydningen av medvirkning, men ikke fullt ut. Hvis jeg skal velge å plasser disse kommunene inn i Arnsteins sin medvirkningsstige så velger jeg å plassere disse inn et sted mellom stigtrinnet «plassering» i den midterste gruppen og trinnet «partnerskap» i den øverste gruppen. Grunnen til denne plasseringen er at empirien viser at begge kommunene, er bevist over betydningen av medvirkning, og begge har også med gode intensjoner gjennomført medvirkningsprosesser, der intensjonen helt klart har vært å trekke til seg partnere for å finne felles løsninger. Spesielt Grue kommune gjennom prosjektet «Sammen skaper Grue samfunnet en livskraftig og levende kommune» som skal bidra til at kommunen blir en med samskapende kommune og ikke minst at prosjektet er forankret i handlingsdelen viser at kommune har et bevist forhold til aspektet medvirkning. Grue kommune har også satt i gang et samarbeid med Universitetet i Sør Øst- Norge for å kunne tilføre kommunens administrasjon kompetanse innenfor samskapende innovasjon, dette vitner også om forståelsen fra kommune ledelsen om at kompetanse er viktig skal man lykkes med medvirkningsprosesser.

Min vurdering for at kommunen ikke kommer enda høyere opp på stigen er at empirien viser at gjennomføringen av slike medvirkningsprosjekter i kommunen fortsatt er for personavhengig og at fremdriften og gjennomføring er avhengig av disse administrative ressursene.

For Sør- Odal er situasjonen tilsvarende som i Grue, brukermedvirkning er godt beskrevet i samfunnsdelen som et utstrakt mål for å få forankret planene blant Sør- Odals innbyggere og det kan også vises til at flere av planene er utarbeidet med stor innbyggerpåvirkning. Men som i Grue kommunen viser informantene også i Sør-Odal til at det blir for tilfeldig gjennom at det ikke avsettes nok ressurser til å følge opp intensjonene i planene, de administrative ressursene opplever å bli dratt imellom for mange arbeidsoppgaver til at gode medvirkningsprosesser kan bli satt i gang og fulgt opp administrativt. Felles for begge disse kommunene og mye av grunnen til at ingen av disse kommunene kommer enda høyere opp på medvirkningsstigen er det at empirien viser at disse prosessene fortsatt er for vilkårlig og tilfeldig gjennom at oppfølgingen og forankringen i administrasjon er for svak. Det er mange fine intensjoner i begge kommunene, men det er en samstemmighet i begge kommunene at tilgang på nok administrative ressurser er et alfa og omgå for å kunne gjennomføre gode kollaborative prosesser og ikke minst kompetanse på å gjennomføre slike prosesser.

I motsetning til de tre minste kommunene viser Kongsvinger kommune gjennom empirien en mer bevist bruk av kollaborativ form for planlegging enn de tre andre kommunene. Kommunen er bevist at skal planleggingen gi varige resultater må det en mer langsiktig kollaborativ satsning til. Dette viser seg gjennom godt gjennom strategiplanen «Kongsvinger 2050» som blant annet sier at skal målet i Kongsvinger 2050 oppnås så må innspillene komme gjennom medvirkningsprosesser (*Kongsvinger 2050*, u.å.). Det kan virke på meg som at Kongsvinger kommune har klart å bygge et miljø der planprosessene kjennetegnes ved at det er fokus på at alle parter er i dialog med hverandre, alle får fremme sine synspunkter og ulike perspektiver og sammen snakke om utfordringene de står ovenfor. Noe som er i tråd med forutsetninger og antagelser fra blant annet Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet, en teori om kommunikativ rasjonalitet og handling ved hjelp av offentlig debatt (Habermas, 1987). Empirien viser at kommunen gjennom samfunnsdelen har klart å sette bærekraftsmålene i fokus og at kommunen skal ta sin del av ansvaret gjennom å bli en mer bærekraftig kommune. Empirien viser at skal Kongsvinger kommune lykkes med dette, så må dette gjøres i tett samarbeid med innbyggerne, nabokommunene og ikke minst næringslivet i kommunen og regionen. Gjennom dette skal gode samarbeidsmodeller skapes får å få dette til. Informanten viser til utstrakt bruk av tverrsektorielle kompetansegrupper, bruk av bylab, åpne møter og ikke minst oppsøkende virksomhet for å få innspill fra ressursgrupper i kommunen. Sett opp mot Arnstein sin medvirkningsstige (Arnstein, 1969) er kommunen plassert i den øverste gruppen på stigen som er kalt «borgermakt». Min vurdering av hvilke trinn Kongsvinger kommunes medvirkningsprosesser ligger på er på trinnet «partnerskap», dette trinnet oppleves det reel medvirkning gjennom opprettelse av nettverksorganisasjoner mellom likeverdige partnere som er gjensidig avhengige av hverandre for å

finne felles løsninger. Alle medlemmene i partnerskapet har i teorien like mye å si og like muligheter til å påvirke utfallet av prosessene. Hvorfor jeg mener at medvirkningsprosessene i kommunen ikke er høyere på stigen i denne gruppen er at endelig avgjørelse ikke blir tatt av de medvirkende, men av en gruppe folkevalgte enten gjennom vedtak i et formannskap eller kommunestyre. Nå kan man sikkert argumentere med at dette er folkevalgte medlemmer og dermed er all makt til lagt til folket og derfor plassert på toppen av stigen. Motargumentet er at dette er folkevalgte valgt over en periode og valgt uavhengig av enkeltsaker, men basert på et partiprogram. Det vil si at utfallet av et vedtak kan være basert på partipolitiske ideologier og ikke nødvendig gjennom en medvirkningsprosess. Utfallet av et vedtak er uansett basert på demokratiske prinsipper gjennom flertall avstemming.

Empiren viser også at Kongsvinger kommunen vektlegger betydningen av likeverdighet mellom alle brukere av de kommunale tjenestene og en forståelse for at skal man lykkes med implementering av målene i planverket, må det på plass et samarbeid med innbyggerne som forplikter både fra politisk hold, men også fra et administrativt hold.

Oppsummert etter å ha sammenlignet alle fire kommunene, så er det slik jeg ser det en kommune som klart skiller seg ut når det gjelder forståelsen og betydningen av å gjennomføre kollaborative prosesser, Kongsvinger kommune. Denne kommunen har slik jeg ser det forstått at gode medvirkningsprosesser er med på å sikre et kvalitativ bedre kunnskapsgrunnlag for nåværende, og pågående planprosesser. Forståelsen av at gode medvirkningsprosesser er med på å redusere mulige konflikter, gi omforente løsninger og ikke minst gjøre den enkelte planprosess lettere og raskere å gjennomføre, noe som er helt i tråd med teorier for gode kollaborative prosesser (J. Amdam & Veggeland, 2011; Aarsæther et al., 2018; Habermas, 1987; Healey, 1997).

Min vurdering på hvorfor det er forskjell mellom kommunene og spesielt mellom den store kommunen og de minste kommunene har en sammenheng med tilgjengelig administrative ressurser i de enkelte kommunene. Min vurdering er at tilgjengelig og nok administrative ressurser helt klart har en stor betydning for hvor langt kommunene har kommet med å ta i bruk medvirkningsprosesser og ikke minst forståelsen i betydningen og fordelene med slik prosesser. Dette ses kanskje tydeligst i Eidskog kommune, som av alle de fire kommunene har vært tydeligst på fravær av dedikerte ressurser til å gjennomføre gode medvirkningsprosesser. Empirien viser at alle kommunene er positive til medvirkning i planprosesser, men at medvirkningen spesielt hos de mindre kommunene blir for tilfeldig. Dette vises igjen i rapporten til Nordlandsforskning, som viser at selv om flertallet av kommunene i undersøkelsen mente at oppbyggingen av plansystemet i Norge inviterer til en tverrsektoriell tilnærming i arbeidet med planverket i kommunen, så oppleves det fortsatt som en utfordring å få implementert og operasjonalisert bærekraftsmålene. Spesielt er det påpekt i rapporten nødvendigheten med politisk forankring, politisk vilje og ikke minst politikere som er villige til å sette av ressurser til å få gjennomført gode prosesser på tvers av sektorer og avdelinger (Aasen Lundberg et

al., 2020, s. 7). Empirien i min undersøkelse støtter det som kommer frem i rapporten til Nordlandsforskning. I de kommunene som har fått til god forankring og god kobling mellom planene i min undersøkelse, er de kommunene der politisk ledelse har kjent sin rolle, har turt å avsette ressurser og ikke minst forankret planen opp mot økonomiplanen.

7. Avslutning

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvilke forutsetninger små og mellomstore kommuner har for å kunne legge til rette for innføring av bærekraftsmålene i kommunal planlegging gjennom samarbeid og medvirkning. Jeg har også undersøkt om det er noen forskjell mellom små og mellomstore kommuner mot store kommuner i hvor langt kommunene har kommet med å få implementert bærekraftsmålene inn i planverket. Bakgrunnen for denne problemstillingen er det jeg innledningsvis beskrev gjennom min rolle som leder i en mellomstor kommune i Norge der det oppleves en evig utfordring med å få avsatt dedikerte ressurser til å jobbe med ulike store samfunnsutfordringer. Dette er samfunnsutfordringer som for eksempel kampen mot klimakrisen, dette tiltros for store politiske ønsker både nasjonalt og lokalt om at dette skal være et hoved fokus. Opplevelsen av at det settes store nasjonale forventninger og mål som igjen skal løses av kommunene i Norge like godt uavhengig av kommunestørrelse og den enkelte kommuners økonomi. Informasjon og kunnskap som er blitt produsert i denne oppgaven er gjort gjennom en dokumentanalyse av relevante plandokumenter i de respektive case- kommunen og gjennom intervjuer og diskutert ut fra et teoretisk perspektiv på hvordan innbyggerne kan bruke sin beslutningsmakt og hvordan kommunene har muligheten til rette for at innbyggere og andre kan få påvirke en beslutning ved bruk av Sherry Arnstein sin medvirkningsstige og Friedmann (1987) sine fire planleggingsparadigmer.

7.1 Funn

Hva er så de viktigste funnene i denne masteroppgaven? Det forskningen viser er at kommunens størrelse og økonomi har en klar betydning i både hvor lang den enkelte kommune har kommet både med å implementere bærekraftsmålene i sitt planverk og hvordan kommunene praktiserer medvirkning. Forskningen viser også er at det er en helt klar forskjell mellom den store kommunen og de tre mindre kommunene både hvordan bærekraftsmålene er forankret i planverket, men også hvordan medvirkning blir brukt som et virkemiddel for å få forankret målene i planverket. Kongsvinger kommune som er den store kommunen har klart å sikre iverksettingen av bærekraftsmålene i sitt planverk samt fått koblet dette opp mot økonomiplanen og gjennom dette fått en rød tråd der økonomiplanen har blitt kommuneplanenes handlingsdel. Videre har Kongsvinger kommune klart å sikre at bærekraftsmålene har fått en strategisk plass i kommuneplanen og videre ned til virksomhetsplanene for der å bli ivaretatt gjennom konkrete tiltak. Kongsvinger kommune er den kommunen av alle de fire forskningskommunene som viser størst forståelse for kollaborative prosesser og har klart å bygge en kultur i kommunen der medvirkning praktiseres som en selvfølge i de ulike planprosessene. Dette vises igjen gjennom blant annet at Kongsvinger kommune er den eneste

kommunen som har en egen handlingsplan kun for FNs bærekraftsmål og ikke minst en egen strategiplan for Kongsvinger 2050 der medvirkning er nøkkelfaktor for å kunne nå målene i planen. Videre viser empirien at kommunen ikke bare har medvirkning nedfelt i sine planverk, men også praktiserer dette i hverdagen.

I motsetning viser de andre tre kommunen ulike måter hvordan bærekraftsmålene er beskrevet i sine planverk og med stor ulikhet i hvordan dette videre er forankret i økonomiplanen. Eidskog kommune er den kommunen som har lengst vei å gå, selv om kommunen har et ønske gjennom en revidering av samfunnsdelen å få bærekraftsmålene bedre forankret i planverket. Både Grue og Sør- Odal viser gode intensjoner gjennom at bærekraftsmålene er klart definert som et fokusområde i kommunenes samfunnsdel, men det stilles større usikkerhet i om disse målene kommer klart nok frem i økonomiplanen. I alle disse tre kommunene kommenteres det fra informantene betydningen av å kunne sette av tid til å jobbe med slike utfordringer, det å få prioritert oppgaven på bekostning av andre oppgaver oppleves vanskelig for disse tre mellomstore kommunene. Det samme gjelder når det kommer til å praktisere medvirkning i utforming av kommunens planverk. Empirien viser at i motsetning til den store kommunen, så kommer anvendelsen av medvirkning som et verktøy i de mindre kommunene litt mer tilfeldig. Disse kommunene i motsetning til den store er kommunen, er mere personavhengig for å lykkes, noe som gjør at disse mellomstore kommunene over tid er mer sårbare enn den store kommunen som har flere ressurser å spille på. Selv om forståelsen for betydningen av medvirkning ikke er noe mindre i disse mellomstore kommunene enn i den store kommunen så er gjennomføringsevnen betydelig redusert gjennom fravær av nok tilgjengelig ressurser.

Hva sier så funnene om hvordan myndighetene sikrer gode rammebetingelser for at kommunene kan få implementert bærekraftsmålene inn i kommunene?

Jeg mener oppgaven sammen med annen forskning som for eksempel rapporten til Nordlandsforskning «Strekk i laget», avdekker mye av den samme utfordringen som spesielt små og mellomstore kommuner står ovenfor når det kommer til å løse store nasjonale oppgaver, utfordringer som jeg mener ikke blir hensyntatt godt nok av nasjonale og fylkeskommunale myndigheter. Empirien viser at det må en differensiering til, der små og mellom store kommuner må få større drahjelp fra fylkeskommunale eller nasjonale myndigheter til å sikre implementering av bærekraftsmål inn i kommunal planlegging. Empirien viser at det er de små og mellomstore kommunene som sliter og som føler størst behov for hjelp, en hjelp som tidvis ikke finnes på fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå.

Jeg mener at det må komme en erkjennelse fra nasjonale myndigheter at kommunestørrelsen, og ikke minst kommunens økonomi har en stor betydning for hvordan de enkelte kommunene kan ha evne til å bidra med å løse store nasjonale utfordringer, som for eksempel å nå vedtatte klimamål.

Miljødirektoratet har gjort et forsøk gjennom sin klimasats støtteordning å avhjelpe økonomien i

kommunene og ikke minst motivere kommunene gjennom opprettelsen. En støtteordning for kommuner og fylkeskommuner som vil kutte utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Men felles for alle disse klimasats- prosjektene som det kan søkes midler ifra, er blant annen krav om kommunal egenandel i en eller annen prosent, en egenandel som for enkelte kommuner kan være tøft nok å stille tilgjengelig.

Jeg mener at klimasats midlene ikke er nok. Skal små og mellomstore kommuner være en større bidragsutøver på disse områdene, så må nasjonale myndigheter ta større hensyn til disse små og mellomstore kommunene. Dette kan gjøres gjennom for eksempel å avsette direkte øremerkede økonomiske midler, eller gi lettere tilgang på kompetanse og veiledningshjelp fra fylkeskommunale myndigheter. Ikke minst er det behov for en tydeligere stemme fra nasjonalt hold, der det stilles forventninger og krav til de store kommunene med god økonomi og god ressurstilgang, tar et større ansvar overfor mindre kommuner.

7.2 Til videre diskusjon

Det oppgaven har forsøkt belyst, er at det kan se ut som at flertallet av små og mellomstore kommunene sliter med oppgaven med å få implementert bærekraftsmålene inn i det kommunale planverket, og at de sliter med å kunne gjennomføre gode medvirkningsprosesser for å løse slike oppgaver. Mye av årsaken er først og fremst mangler av dedikerte ressurser til å jobbe med slike spørsmål og mangel på drahjelp fra nasjonale myndigheter. Funnene i oppgaven er ikke spesielt oppsiktsvekkende, det er mange andre forskningsrapporter som støtter de sammen funnene som jeg har avdekket i min oppgave. Det som kanskje er mer oppsiktsvekkende er hvor fraværende forskningen er på hva som skal til for at små og mellomstore kommuner skal kunne bidra på lik linje som store ressurssterke kommuner. Hvor lite fokus det er på at planlegging og politikk ofte er et «wicket issues», et problem som nasjonale myndigheter «påfører» kommunene i Norge gjennom blant annet fremleggingen av de nasjonale forventningene som kommer hvert fjerde år. Et «wicket issues» er et problem som kjennetegnes ved at det vanskelig eller umulig å løse, ofte på grunn av ufullstendige, motstridige eller problematiske krav som ikke kan løses av en organisasjon isolert og som ofte er vanskelig å gjenkjenne (Christensen et al., 2015). I mitt case så stilles det for eksempel klare forventninger til at det er de folkevalgte med politisk ansvar skal ta en tydelig lederrollen i planarbeidet, som skal sette seg inn i komplekse utfordringer og gjennom drøftinger kunne ta strategiske valg som er i tråd med de nasjonale forventningene. Samtidig som det viser seg i praksis at det er vanskelig å motivere folkevalgte til å engasjere seg i overordnet planarbeid, mye av årsaken kan kanskje være manglende forståelse av folkevalgte rollen, men også manglende forståelse av at små lokale forhold også må bidra for å kunne løse de nasjonale målene. Noen folkevalgte er for eksempel mer opptatt av miljø og det å redusere utslipp, mens andre folkevalgte er mer opptatt av arbeidsplasser og støtte til nyetableringer som kanskje kan gå ut over miljøet. Spørsmålet er da om små lokale partipolitiske organisasjoner er det rette utgangspunktet for å kunne ta det miljøpolitiske

utgangspunktet som planloven legger opp til. I forordet til de nasjonale forventningene 2019 sies det blant annet at planleggingen i fylkeskommuner og kommuner skal skje effektivt og til beste for innbyggerne i hele landet. Samtidig sier regjeringen i de samme forventningene at det lokale selvstyret i planleggingen skal styrkes, noe som betyr at fylkeskommunene og kommunene får et økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser. Gjennom å ha så ensidig fokus på at det er det lokale selvstyret som skal ta lederrollen og ansvaret i dette arbeidet, mener jeg at resultatet blir en svekkelse når det kommer til samordning mellom stat og kommune i slike store spørsmål og resultatene deretter.

Spørsmålet er om de nasjonale myndigheter legger alt for stor vekt på lokaldemokratiet i slike store spørsmål! For det kan virke som en lite paradoks at når det kommer til å løse «vår tids største utfordring»(Regjeringen.no, 2019), så er denne jobben satt til å løses av kommuner, der flertallet av kommunene er små eller mellomstore med manglende kapasitet og ressurser.

8. Litteraturliste

- Albrechts, L. (1991). Changing Roles and Positions of Planners. *Urban Studies*, 28(1), 123–137.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1991). Teorier om samfunnsplanlegging: En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring. I *Norbok*. Universitetsforl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007092500001
- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforl. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991139312554702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiing: Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Samlaget. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991136948144702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Andersen, Svein S,). (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Fagbokforl. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991307167584702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Borgerkraft*. (u.å.). Hentet 5. september 2022, fra <https://borgerkraft.no/>
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
- Bryman, A., Clark, T., Foster, L., & Sloan, L. (2021). *Bryman's social research methods* (Sixth edition.). University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforl.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2021, desember 16). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Forskningsetikk. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>

Eidskog kommune budsjett-2023-2026. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/i34e3e9bb-c040-4646-9123-e111ac684d73/kommunestyrets-vedtatte-budsjett-2023-2026.pdf

Eidskog kommune energi og klimaplan-del 2. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/ic56d748c-3e5d-4f7d-8d2f-05580493aec4/energi_og_klimaplan-del_2.pdf

Eidskog kommune kommuneplanens samfunnsdel. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/ie4b98087-6ed4-4302-998f-181df69d07d1/kommuneplanens_samfunnsdel_04032014-1.pdf

Eidskog kommune planbeskrivelse til arealdelen. (u.å.).

Eidskog kommune planstrategi-2021-2023. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/i385abf6e-d18b-421b-8ad6-0ba337c87079/planstrategi-2021-2023-vedtatt.pdf

Foss, E., & Tong, H. (12.21). *Sør-Odal Plan for klima, miljø og energi* (Nr. 1350047343; s. 30).

Rambøll. https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13588344-1672651899/Filer/S%C3%B8r-Odal/klima_miljo.pdf

Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.

Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (1st edition). Wiley-Blackwell.

Grue kommune. (2019, februar 20). *Om Grue—Grue kommune*.

<https://www.grue.kommune.no/category21243.html>

Grue kommune Arealdel 2013-2023. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra

https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13510953-1624369326/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommuneplan%20Arealdel_2013-2023_korr6.pdf

Grue kommune Energi- og klimaplan delplan 1. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra

<https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13476455->

- 1580900334/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Energi-
%20og%20klimaplan_delplan%201_status%20og%20fakta.pdf
- Grue kommune *Handlingsdel 2023-2026*. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra
[https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13588840-
1675086638/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Handlingsdel%202023-
2026%20oppdatert%20etter%20vedtak%20KS%2019.12.22.pdf](https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13588840-1675086638/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Handlingsdel%202023-2026%20oppdatert%20etter%20vedtak%20KS%2019.12.22.pdf)
- Grue kommune *Kommunal planstrategi 2020-2024*. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra
[https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13443154-
1611320350/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommunal%20planstrategi%2
02020-2024.pdf](https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13443154-1611320350/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommunal%20planstrategi%202020-2024.pdf)
- Grue kommune—*Kommuneplan 2020—2032 Samfunnsdelen*. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra
https://www.digiblad.no/gruekommune/kommuneplan_2020-2032/
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason* (Bd. 2). Heinemann.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018). *Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid?* Universitetsforl.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999920298324802202"](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave.). Abstrakt forlag. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-
nb_pliktpmonografi_000016149](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktpmonografi_000016149)
- Klima- og miljødepartementet. (1981). *Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)*.

Klimaplan for Kongsvinger kommune. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

<https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13557531->

[1628600905/Bilder/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planer%20og%20styringsdokumenter/Vedtatt%20klimaplan%20for%20Kongsvinger%20kommune%2017.06.2021.pdf](https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13557531-1628600905/Bilder/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planer%20og%20styringsdokumenter/Vedtatt%20klimaplan%20for%20Kongsvinger%20kommune%2017.06.2021.pdf)

Kommunal- og distriksdepartementet. (u.å.). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*—Lovdata. LOVDATA. Hentet 13. november 2021, fra

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

Kommunal- og distriksdepartementet. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*—Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2010). *Lov av 27.juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan og bygningsloven): Med endringer, sist ved lov av 25.juni 2010 nr 48.* Cappelen Akademisk Forlag/Lovdata.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging.*

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

Kongsvinger 2050. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

<https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13439626->

[1547479570/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Planer%20og%20styringsdokumenter/17-0357%20Kongssvinger-web-ny3.pdf](https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13439626-1547479570/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Planer%20og%20styringsdokumenter/17-0357%20Kongssvinger-web-ny3.pdf)

Kongsvinger Kommune. (2018, desember 5). *Om Kongsvinger*—*Kongsvinger kommune.*

<https://www.kongsvinger.kommune.no/om-kongsvinger/>

Kongsvinger kommune Budsjett 2023—Økonomiplan 2023-2026. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra

https://pub.framsikt.net/2023/kongsvinger/bm-2023-økonomiplan_2023-2026_vedtatt

Kongsvinger kommune Kommunal planstrategi. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra

<https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13499833->

[1592984159/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Plane](https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13499833-1592984159/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Plane)

r%20og%20styringsdokumenter/Kommunal%20planstrategi%20-%20tekst%20til%20planstrategi%20%28002%29.pdf

Kongsvinger kommune Kommuneplanens_samfunnsdel. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13439543-1547474602/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommuneplanens_samfunnsdel_27.07.18.pdf

Kongsvinger kommune planbeskrivelsen arealdelen. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra

<https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13466694-1571141882/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Arealdelen%202019-2031/Arealdel/Planbeskrivelsen%2C%2026.09.2019.pdf>

Kongsvinger kommunes vedtatte fokusområder Bærekraftsmålene. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra

https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13507669-1602494569/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planstrategi_Kommunestyrets%20vedtatte%20fokusomr%C3%A5der%20_%20B%C3%A6rekraftsm%C3%A5lene.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2017, april 28). *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid*

(*forskningsetikkloven*)— Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-04-28-23>.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-04-28-23/%C2%A74#%C2%A74>

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal akademisk.

[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:990926223724702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Lokal agenda 21. (u.å.). Hentet 7. juli 2022, fra

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/1999/0003/ddd/pdfv/127676-rettkurs.pdf>

Miljøverndepartementet. (2001, januar 31). *NOU 2001: 7* [NOU]. 022001-020005; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/>

- Miljøverndepartementet. (2011, desember 15). *Kommunal planstrategi* [BrosjyreVeiledning].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>
- Miljøverndepartementet. (2012, juni 18). *Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen—Handlingsdelen* [BrosjyreVeiledning]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen/id679401/>
- Moderniseringsdepartementet, K. (2014, mars 31). *Kriterier for god kommunestruktur* [Rapport].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur/id754164/>
- Moderniseringsdepartementet, K. (2020, juni 23). *Meld. St. 30 (2019–2020)* [Stortingsmelding].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Moderniseringsdepartementet, K. (2021, juni 23). *Meld. St. 40 (2020–2021)* [Stortingsmelding].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>
- Naustdalslid, J. (2022). *Klimatrusselen- Krise for demokratiet*. Kolofon Forlag AS.
- NOU 2023: 9*. (2023, mars 29). [NOU]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Nye Veier AS*. (u.å.). Nye Veier AS. Hentet 26. august 2022, fra <http://www.nyeveier.no>
- Oppkrift-gjennomforing-gjestebud.pdf*. (u.å.). Hentet 19. april 2023, fra
<https://www.ks.no/contentassets/0880c768a7af4f239a17c24500264bc5/oppkrift-gjennomforing-gjestebud.pdf>
- Pdf_folkemote.pdf*. (u.å.). Hentet 24. august 2022, fra https://doga.no/globalassets/programmer-og-aktiviteter/folketrakk/pdf-metoder/pdf_folkemote.pdf
- Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati: Nye perspektiver i planforskningen* (NIBR-rapport) [NIBR-rapport]. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
<https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2002/17>

- Regional Miljø- og klimastrategi.* (2021). https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/i822a185e-28f3-4acc-bc86-7c8d5dcd4801/regional-miljo-og-klimastrategi-2018-2030.pdf
- Regional plan for klima, energi og miljø- høring.* (u.å.). Hentet 23. mars 2023, fra <https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer/regional-plan-for-klima-energi-og-miljo-horing/>
- Regjeringen.no, K. (2019, mai 14). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* [BrosjyreVeiledning]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforl.
- Selseng, T., Skogvang, B. J., & Aall, C. (2021). *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning.* 67.
- Stamsø, M. A. (2017). *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg.). Gyldendal akademisk. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999919871090902202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Sør Odal Handlingsprogram med økonomiplan 2023-2026.* (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13588478-1673002536/Filer/S%C3%B8r-Odal/Politikk/KS%20Handlingsprogram%20med%20%C3%B8konomiplan%202023-2026%20%C3%A5rsbudsjett%202023%2C%20KS86-2022.pdf>
- Sør- Odal Kommunal planstrategi 2020-2023.* (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13550894-1622793557/Bilder/S%C3%B8r-Odal/Nyheter/Kommunal%20planstrategi%202020-2023%20vedtatt%20KS%20februar%202021%281%29.pdf>
- Sør- Odal kommune. (2019, juni 14). *Om Sør-Odal—Sør-Odal kommune.* <https://www.sor-odal.kommune.no/politikk-organisasjon-og-planer/om-sor-odal/>

Sør- Odal kommuneplan samfunnsdel. (u.å.). Hentet 1. mars 2023, fra <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13453604-1560503561/Bilder/S%C3%B8r-Odal/samfunnsdel.pdf>

Sør Odal planbeskrivelse arealplan. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13453606-1560503742/Bilder/S%C3%B8r-Odal/planbeskrivelse.pdf>

Vedtatt klimaplan for Kongsvinger kommune. (u.å.). Hentet 2. mars 2023, fra <https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13557531-1628600905/Bilder/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planer%20og%20styringsdokumenter/Vedtatt%20klimaplan%20for%20Kongsvinger%20kommune%2017.06.2021.pdf>

Weber, M. (1964). *The theory of social and economic organization*. Free Press.

Wikipedia. (2022). Eidskog. I *Wikipedia*.

<https://no.wikipedia.org/w/index.php?title=Eidskog&oldid=22726048>

World Commission on Environment and Development, & Brundtland, G. H. (1987). Vår felles framtid. I O. Dahl (Overs.), *Norbok*. Tiden norsk forlag. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007080601018

Aarsæther, N. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2018). *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Cappelen Damm akademisk.

Aasen Lundberg, A. K., Vangelsten, B. V., Bardal, K. G., Reinart, M. B., Bjørkan, M., & Richardson, T. K. (2020). Strekk i laget. En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging. *184*. <https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/handle/11250/2723330>

9. Vedlegg

9.1 Intervjuguiden

Introduksjon:

- Presentere meg selv og forklare bakgrunnen for intervjuet
- Ta intervjuene opp på lydfil
- Noter svar under hvert spørsmål

Innledende spørsmål

- Hvilken rolle har du i organisasjonen?
 - Kan du kort fortelle om fagbakgrunnen din?
 - Hvor lenge har du jobbet i kommunen?
- Hvordan vil du beskrive denne kommunen?
- Er det noe som særpreger denne kommunen som planlegger/ miljørådgiver?
- utfordringer og fortrinn!

Organisering

- Arbeider dere med klimaspørsmål i dag?
 - Hvis ja, hvor i organisasjonen jobbes dette med og i hvilke planverk er dette nedfelt?
 - Hvis nei, hvorfor jobbes dette ikke med og er det noen planer om å starte opp arbeidet?
- Arbeider dere med klimatilpassning i dag?

Samfunnsplanen, prosess

- Kan du beskrive arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel?
- Hvordan er arbeidet med bærekraft vært organisert i kommunen?
 - Hvordan har dere gått frem for å arbeide med å implementere FNs bærekraftsmål?
- Hvordan opplevdes dialogen med andre interessenter?
 - Er det opplevd konflikt mellom eventuelt folkemøte og folkevalgte organ?
- Samarbeid under arbeidet med Kommuneplanens samfunnsdel? Eksempler
- Hvilke former for medvirkning er brukt i planprosessen?
- Hvem ble involvert i medvirkningsprosessene?
- Hvordan fikk dere andre på medvirkningstiltakene?
- Hva synes dere har fungert bra mht medvirkning i planprosessen?
 - Hva er den største gevinsten med medvirkning?
 - Hva er de største ulempene med medvirkning?
- Hva synes du har fungert bra mht medvirkning i planprosessen?
- Hva synes du har fungert mindre bra mht medvirkning i planprosessen?

- Innspillene
 - Opplever dere at medvirkning fungerer som middel for å forankre/ legitimere planene?
 - Hvordan er innspill fra møter og lignende tatt med videre i planleggingen?
 - Har tidspunktet for medvirkning betydning for resultatet?
- Hvor styrende er nasjonale retningslinjer? (PBL, NF)?
- Hvilken politisk forankring har planen?
- Bruker dere aktivt regionale planforum i planarbeidet?
 - Hvis ja, hvordan opplever dere at dette fungerer!
 - Hvis nei, hvorfor ikke?

Klimaplanen

- Kan du beskrive visjonene dere har jobbet etter?
- Var det diskusjon rundt formuleringen av klimamålene/visjonene? Eksempler
- Er målene/visjonene for abstrakte?
- Hva faller bort når man gjør slike prioriteringer?
- Hvordan kom dere fram til den definisjonen dere har av bærekraft/lavutslippssamfunn?
- Hva tror du innbyggerne legger i begrepet bærekraft?
- Diskusjon rundt tiltak tilknyttet lavutslippssamfunn? Eksempler
 - Hvordan kom dere fram til tiltakene?
 - Hvilke tiltak har blitt gjennomført? Hvorfor tror du de har gått gjennom?
 - Hvilke tiltak har ikke blitt gjennomført som skulle vært gjennomført? Hvorfor tror du det ikke gikk?
- Rundt hvilke temaer blir klima og miljø relevant?
- Er de klima- og miljøorienterte målene mer viktig for noen enn for andre i kommunen?
- Opplever du at målet lavutslippssamfunn/bærekraftig utvikling prioriteres i kommunen? Kan du gi noen eksempler på hvorfor, hvorfor ikke?
- Opplever du at fokuset på et lavutslippssamfunn er et midlertidig tema i kommunen? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Hvor ligger presset på deg som planlegger i denne kommunen?

Verktøy

- Hvilke verktøy opplever du at kommunen har for å omsette visjoner i konkrete planer og planer om til handling?
- Hvilke handlingsrom og roller har du som planlegger/ miljørådgiver?
- Hva skal eventuelt til for å utvide dette?
- Hva er det kommunale handlingsrommet?

- Hvilke krav har kommunen mulighet til å sette? Gjør dere det?
- Planen som fremtidsverktøy, hva slags endringspotensiale tror du den har? Kan du se eksempler på dette? Hvilke utfordringer finnes det?
- Hvordan tas planen i bruk som styringsverktøy? Eksempler.
- Er Plan- og bygningsloven og Nasjonale forventninger gode verktøy for kommunen?
- Hvordan skapes engasjement rundt spørsmål om klima og bærekraft?

Kompetanse, kapasitet og kunnskap:

- Medfører arbeidet med klima og miljøspørsmål noen mye utfordringer knyttet til kompetanse og ressurser?
 - Hva er det dere trenger?
- Har dere hentet inn kompetanse eller veiledning utenfra?
 - I så fall, fra hvem?

Læring:

- Hva vil du anbefale a endringer i prosessen ut fra erfaringene i dag?
- Fungerer medvirkning som middel for å forankre/ legitimere planen?
- Er det noen utfordringer med medvirkning i planprosesser?
 - Konflikt mellom folkemøte og folkevalgt organ?

Avslutning

- Er det noe du skulle ønske jeg hadde spurt om som jeg ikke har spurte om? Eller som jeg burde spurt mer rundt?

9.2 Informasjon- og samtykkeskjema

Vil du delta i intervju i en masteroppgave

” Hvordan håndtere bærekraftsmål i kommunal planlegging ”?

Hei! Har du lyst å være med å bli intervjuet i forbindelse med en masteroppgave?

Jeg ønsker å finne ut hvordan kommuner håndterer bærekraftsmål i kommunal planlegging?

Formål

I dette prosjektet vil jeg også prøve å finne ut hvor aktivt kommunen blant annet bruker regional planforum i sitt planarbeid, hvordan den enkelte kommune legger til rette for medvirkning av forskjellige grupper i planprosesser og hva resultatet av planprosessen og hva kommunen eventuelt kan lære av planprosessen.

Jeg har lyst å snakke med de 6 kommunene som er en del av Kongsvingerregionen og jeg håper du vil være med!

Jeg vil for eksempel stille deg spørsmål som:

-arbeider dere med klimaspørsmål i dag?

-hvordan er arbeidet med bærekraft vært organisert i kommunen?

-hvilke former for medvirkning er brukt i planprosessen?

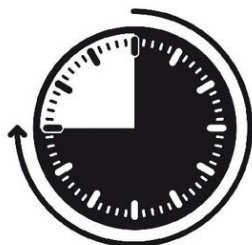
-hva synes du har fungert bra mht medvirkning i planprosessen?

Dette intervjuet er i forbindelse med en masteroppgave fra høgskolen i Innlandet som en del av et masterprogram innenfor samfunnsplanlegging.

Hva betyr det for deg å delta?

Hvis du har lyst å delta i forskningsprosjektet, vil jeg ha et intervju med deg. Et intervju er en samtale der jeg stiller deg forskjellige spørsmål ved bruk av en intervjuguide. Spørsmålene vil handle om bærekrafts arbeid i planprosessen med fokus på medvirkningsaspektet i dette arbeidet.

Det er kun jeg som vil være med under intervjuet sammen med deg, og jeg vil gjøre lydopptak av intervjuet. Intervjuet vil ta ca. 60 minutter.



Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det betyr at du kan velge selv om du har lyst å være med eller ikke.

Ingen andre kan velge dette for deg. Det er bare du som kan samtykke. Samtykke betyr at du sier at du synes noe er greit.



Hvis du vil delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Det betyr at det er lov å ombestemme seg, og det er helt i orden. All informasjon om deg vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller om du først sier «ja» og så «nei». Ingen vil bli sur eller lei seg, og det vil ikke ha noe å si for jobben din.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke informasjonen om deg til å finne ut av forskningsspørsmålene.

Jeg vil ikke dele din informasjon med andre. Det er bare jeg som har tilgang til informasjonen.

Jeg passer på at ingen kan få tak i informasjonen som jeg samler inn om deg.

Jeg kommer til å lagre all informasjon på en sikker datamaskin.

Jeg kommer til å slette lydopptaket fra intervjuet når jeg har skrevet ned alt som vi har snakket om.

Jeg passer på at ingen kan kjenne deg igjen når jeg skriver oppgaven.

Jeg følger loven om personvern.

Hva skjer med opplysningene dine når jeg avslutter masteroppgaven?

Jeg er ferdig med masteroppgaven 15.mai 2023

Da vil jeg passe på at all informasjon om deg er slettet.

Dine rettigheter

Hvis det kommer frem opplysninger om deg i det som jeg skriver, eller har i dokumentene mine, har du rett til å få se hvilken informasjon om deg som jeg samler inn. Du kan også be om at informasjonen slettes slik at den ikke finnes lenger. Der som det er noen opplysninger som er feil kan du si ifra og be meg rette dem. Du kan også spørre om å få en kopi av få informasjonen av oss. Du kan også klage til Datatilsynet dersom du synes at jeg har behandlet opplysningene om deg på en uforsiktig måte eller på en måte som ikke er riktig.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler informasjon om deg bare hvis du sier at det er greit og du skriver under på samtykkeskjemaet.

Hvis du har spørsmål om studien, kan du ta kontakt med:

Roar Høstaker, professor ved Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap Institutt for organisasjon, ledelse og styring. Studiested Lillehammer

roar.hostaker@inn.no

Telefonnummer 61 28 80 45

Med vennlig hilsen Steinar Grønnerud

Samtykkeerklæring

Jeg samtykker til å være en del av prosjektet.

Dato:

Signatur:

.....

.....

9.3 Vurdering av behandling av personopplysninger

Vurdering av behandling av personopplysninger

Skriv ut

16.03.2023

Referansenummer

389680

Vurderingstype

Standard

Dato

16.03.2023

Prosjekttittel

Masteroppgave. Medvirkning i offentlig planlegging

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig

Roar Høstaker

Student

Steinar Grønnerud

Prosjektperiode

01.01.2023 - 31.05.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

PUBLISERING AV PERSONOPPLYSNINGER

Hvis forskningsdeltagere kan kjennes igjen i publikasjoner (direkte eller indirekte), må de få tydelig informasjon om dette.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Vi har vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene, men husk at det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvilke databehandlere du kan bruke og hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettpørreskjema, videosamtale el. l.).

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!