

Kontinuitet i samfunnsplanlegging

Distriktskommuners mareritt eller mulighet?



Marianne Solbakken og Inga Marie Skavhaug

Februar 2023



Distriktsenteret
Kompetansesenter for distriktsutvikling

FORORD

I eget arbeid i Distriktssenteret og i litteraturen erfarer vi at det er økende oppmerksomhet på behovet for å styrke kommuneplanens samfunnsdel som overordnet og strategisk styringsverktøy. Samtidig er det prekær mangel på planleggere i mange distriktskommuner.

Vi anerkjenner at mangel på kapasitet og kompetanse er en stor utfordring, men har liten tro på at det eneste svaret er flere og bedre ressurser i form av godt utdannede planleggere som «klorer seg fast».

Spørsmålene vi reiser i dette notatet handler om å utforske forhold som kan ha betydning for å bedre kontinuiteten i overordnet samfunnsplanlegging.

I prosjektene Veiledningspiloten¹ og Distriktskommune 3.0² har vi sammen med noen fylkeskommuner vært tett på utvalgte kommuner i deres arbeid med samfunnsutvikling og kommuneplanens samfunnsdel. Erfaringen fra dette arbeidet tar vi med oss inn i dette plannotatet som er skrevet i forbindelse med deltakelse i Samplan³.

Vi ønsker å takke Nils Aarsæther og Karoline J. Kvalvik for gode innspill og kommentarer underveis i arbeidet. Takk også til gode kollegaer som har bidratt med verdifull innsikt og kunnskap – dere er GULL!

Steinkjer og Inderøy, 1. februar 2023

Inga Marie Skavhaug og Marianne Solbakken

Distriktssenteret

¹ Veiledningspiloten er et prosjekt (2020 – 2022) initiert av Distriktssenteret. 14 utvalgte distriktskommuner har fått faglig veiledning og prosessbistand fra Distriktssenteret og fylkeskommunene Troms og Finnmark, Møre- og Romsdal og Innlandet. Flere av kommunene har hatt kommuneplanens samfunnsdel som sitt «case» i prosjektet.

² Distriktssenteret leder prosjektet Distriktskommune 3.0 (2020-2023). Sammen med Trøndelag og Nordland fylkeskommune og 6 deltakerkommuner utforsker vi hvordan skape bedre kobling mellom kommunens lokale samfunnsutvikling og overordnede strategiske planlegging

³ Samplan er et kurs/studium i samfunnsplanlegging i regi KS

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	3
2. Analytiske perspektiver	5
2.1 Forhold rundt planlegger og organisering av planarbeidet	5
2.2 Kultur for planlegging	6
2.3 Samordning og samarbeid i nettverk	7
3. Metode	7
4. Kommuneinterne forhold i samfunnsplanlegging.....	8
4.1 Grave gull i egen kommuneorganisasjon	8
4.2 Samarbeid på tvers av politikk og administrasjon.....	9
4.3 Forankring og deltakelse fra politisk og administrativ ledelse	10
5. Laget rundt distriktskommuner.....	11
5.1 Utgangspunktet for samarbeid og veiledning.....	11
5.2 Når er veiledningen nyttig?	12
5.3 Samarbeid og samordning mellom de gode hjelperne	13
5.4 Likemannslæring	13
5.5 Digitale arbeidsformer og verktøy gir nye muligheter	14
6. Sammenfatning og gode grep	15
6.1 Planlegger sin nøkkelfunksjon.....	15
6.2 Ressurser i kommuneorganisasjonen.....	16
6.3 Ressurser i politikken og samarbeid mellom politikk og administrasjon	16
6.4 Nettverk og gode støttespillere.....	17
6.5 Avsluttende kommentarer	18
Referanser	20

1. Introduksjon

Mangel på kapasitet og kompetanse er én årsak til at småkommuner synes kommuneplanlegging er utfordrende (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021; Aarsæther & Hanssen, 2018).

Vi er helt ute å kjøre med tanke på plantakt. Vi har jo ikke planressurser, og vi må trylle fram noe tid slik at vi får gjort arbeidet (Ellen Schjølberg, ordfører i Grane kommune, deltar i Distriktskommune 3.0).

Sitatet illustrerer problemet mange distriktskommuner står i. De har få ansatte til å jobbe med planlegging og samfunnsutvikling, mangler dedikerte planressurser, har utfordringer med å etablere fagmiljø og vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere (NOU 2020:15, 2020). Resultatet kan bli at kommuneplaner⁴ ikke oppdateres og prioriteres, og at det ikke er kontinuitet i planarbeidet.

Manglende kompetanse på samfunnsplanlegging hos kommunens politikere er også en utfordring. Dette gjelder spesielt ferske politikere, hvor interessen og forståelsen for langsiktig og helhetlig planlegging kan betegnes som lav. I tillegg kan enkelte politikere være mest opptatt av å få gjennomslag for sine kampsaker. De folkevalgte skal fungere som den øverste instansen i planlegging, men har ikke nødvendigvis kunnskapen som trengs. Aarsæther og Jakobsen (2018, s. 37) peker på at det i praksis har vist seg å være «vanskelig å motivere de folkevalgte til å engasjere seg i strategisk, overordnet planarbeid, selv om det dreier seg om å legge rammer, føringer og gjøre prioriteringer når det gjelder retning for kommunen og lokalsamfunnets framtid». Ifølge Kvalvik (2018) havner planer ofte i en kontorskuff fordi de består av store drømmer og er langt fra realistiske og virkelighetsnære. Mangel på realisme og opplevelsen av at planer og arbeidet med disse har liten nytte og verdi kan tenkes å påvirke tilliten til planverket og motivasjonen for planarbeid. Dette kan også være en del av forklaringen på hvorfor mange kommuner har utfordringer med å gjøre planarbeidet til et kontinuerlig arbeid.

For å styrke samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy legges det vekt på hvordan samfunnsdelen i praksis kan bli et politisk styringsverktøy med god kobling til valgperiodene og økonomiplanen i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kommuneloven. Dette krever ledelse i kommunen, mer effektive planprosesser, planfaglig tilrettelegging der politikken kommer inn tidlig, tilpasset medvirkning og et kunnskapsgrunnlag som også settes under diskusjon (Plathe, Hernes, & Dahle, 2022). Plathe m.fl. (2022) mener også at samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter bør fornyes. Det kan også handle om å styrke, forbedre og revitalisere samarbeid.

Laget rundt kommunene er stort og omfangsrikt. De mest sentrale er fylkeskommunen, Statsforvalteren, KS og i noen tilfeller «lille» Distriktsenteret. I tillegg har kommunene en rekke støttespillere som departement, direktorat, Riksantikvaren, Statens vegvesen, Folkehelseinstituttet og Norges vassdrags- og energidirektorat, for å nevne noen. Flere av disse har utviklet egne veiledere som skal hjelpe kommunene. Det er også et spørsmål om kommunene trenger veiledning for å tolke og bruke alle disse? Akademia har også en sentral rolle i å utdanne planleggere og fremskaffe kunnskap. Alle vil det beste for kommunen, men det løser ikke alltid utfordringen de står i.

⁴ Kommuneplanen er det overordna styringsdokumentet. I dette inngår planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og handlings- og økonomiplan.

Hverken fylkeskommunene eller Statsforvalterne har kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6⁵ som prioritert målgruppe i veiledningen (Angell, 2021). Det betyr at distriktskommunene i dag ikke kan forvente å få tilpasset veiledning, eller mer veiledning og støtte enn kommuner som er større og som gjerne har flere planfaglige ressurser. Både fylkeskommunene og Statsforvalterne opplever at problemstillingene småkommuner tar opp er annerledes enn fra større kommuner. Angell (2021, s. 5) peker på at det «kan dreie seg om å drøfte bruken av juridisk skjønn, og andre diskusjoner der fagfolk i kommunene bruker regionale myndigheter som sparringspartnere, nærmest i mangel av kollegaer innen feltet». Tilbud om veiledning er en side av saken, i tillegg har kommunenes kapasitet til å motta veiledning betydning (Angell, 2021).

Kravet om å utarbeide og vedta kommunal planstrategi ett år etter at kommunestyret er konstituert gjør at kommunestyret må vurdere om samfunnsdelen skal forkastes, revideres eller videreføres for kommende kommunestyreperiode. Det er fra ulikt hold oppmerksomhet på viktigheten av å oppdatere planverket, komme i plantakt og forbedre planprosessene. Det omfattende evalueringsarbeidet i EVAPLAN⁶, flere rapporter bestilt av KS (Plathe, Hernes, & Dahle, 2022; Jøsendal & Plathe, 2022) og Distriktscenterets arbeid med samfunnsplanlegging i Distriktskommuner er eksempel. Summen av dette, samt potensialet som ligger i tettere oppfølging og bedre støtte fra laget rundt kommunen kan tenkes å ha betydning for kommuners oppmerksomhet, prioritering og kontinuitet i planarbeidet.

Med kontinuitet tenker vi gjerne først og fremst personkontinuitet. Ønskesituasjon for mindre kommuner er å ha én god, kompetent og utholdende planansvarlig som har godt grep om det kommunale plansystemet, og bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kommuneloven. Denne planleggeren sørger for framdrift og har handa på rattet i planprosesser, gjerne gjennom flere valgperioder. Kommuner som er så heldige å ha denne personen får det kanskje til på tross av mange uerfarne politikere, liten kommuneadministrasjon og dårlig kommuneøkonomi. Virkeligheten er, slik vi har beskrevet det innledningsvis, gjerne en helt annen, og konsekvensen kan være at samfunnsplanleggingen preges mer av prosjektarbeid enn kontinuerlig (utviklings) arbeid. Vi kan aldri se bort fra enkeltpersoners betydning, men tror samtidig det er mulig å påvirke *noe systemisk* for å bedre kvaliteten og kontinuiteten i planarbeidet. Vi forstår her kontinuitet som en ubrutt sammenheng, en utvikling som ikke blir avbrutt selv når det oppstår uforutsette hendelser⁷. Med utgangspunkt i denne definisjonen forstår vi kontinuitet i samfunnsplanlegging som uavbrutt arbeid gjennom hele valgperioden, og som fortsetter selv om det for eksempel er utskifting av nøkkelpersonell. Vi vil utforske om det finnes måter å arbeide på som kan bidra positivt – for planlegger og kommuneorganisasjon.

Med dette som utgangspunkt reiser vi følgende problemstillinger i dette notatet:

- **Hvilke grep kan distriktskommuner ta for å få bedre kontinuitet i samfunnsplanleggingen?**
- **Hvilken rolle har støttespillere eller laget rundt kommunen, og hvordan kan de bidra til å styrke kontinuiteten i distriktskommuners planarbeid?**

⁵ SSB sentralitetsindeks: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>

⁶ EVAPLAN er et forsknings- og evalueringsprosjekt som har evaluert hvordan plandelen i plan- og bygningsloven (pbl, 2008) fungerer etter intensjonene (Hanssen & Aarsæther, 2018).

⁷ <https://snl.no/kontinuitet>

Når det gjelder det som skjer i kommunen, avgrenser vi oss til det som foregår innover i kommuneorganisasjonen og i forholdet mellom politikk og administrasjon. Kommunesamfunnet har også en viktig rolle i planprosessene og kan ha betydning for kontinuitet. Disse prosessene blir ikke drøftet i dette notatet.

2. Analytiske perspektiver

For å utforske hva kontinuitet kan handle om og hva som kan bidra til å forbedre kontinuiteten i samfunnsplanlegging, tar vi utgangspunkt i sammenstilte erfaringer og teoretiske perspektiver. I dette kapitlet tar vi for oss ulike forhold rundt planlegger, organisasjonskultur vs. lokalpolitisk kultur samt samordning og samarbeid i nettverk. Vi finner det også relevant å la oss inspirere av teori om samskaping.

2.1 Forhold rundt planlegger og organisering av planarbeidet

Plan- og bygningsloven av 2008 gir en rekke formelle føringer for kommunens planarbeid. Det finnes derimot stort handlingsrom når det kommer til *hvordan* kommuneledelsen velger å organisere planarbeidet. I de aller minste distriktskommunene er det sjelden egen planavdeling. Kommunen har kanskje en person med kompetanse innen arealplanlegging, men ikke i samfunnsplanlegging. Planlegger kan være plassert rett under kommunedirektør eller i avdeling for samfunn, teknisk e.l. I noen tilfeller er det kommunedirektøren selv eller en kommunalsjef med bredt ansvarsområde som er samfunnsplanleggeren. I andre tilfeller kan det være folkehelserådgiver eller byggesaksbehandler som har denne funksjonen.

Hvor planlegger eller planleggeransvaret er plassert i kommuneorganisasjonen, om hen er tett på ledelse eller gjemt i en krok, kan tenkes å ha betydning for planleggingen i kommunen. Vi har ikke klart å finne entydige svar på dette i litteraturen. Godal, Handeland, & Myhr (2021) peker på viktigheten av en dedikert kommuneplanlegger/prosessleder og at rollen er tydelig definert med klart mandat. Det er ikke indikasjoner på at den formelle organiseringen fremheves som viktig.

Flere studier av den kommunale nærings- og samfunnsutviklerrollen peker imidlertid i retning av at det ikke finnes én suksessoppskrift for organisering av dette arbeidet (Rønning, 2009; Sand, Steen, Carlsson, & Nilsen, 2010; Angell, Ringholm, & Bro, 2015). Selv om disse studiene ikke er spesielt opptatt av kommunen som planlegger, gir det indikasjoner på at det kanskje ikke er den formelle organiseringen/plassering av planlegger i kommuneorganisasjonen som har størst betydning.

En studie av prosjektlederrollen gir derimot tydelige råd om å tenke nøye gjennom hvor prosjektleder plasseres. Den organisatoriske plasseringen får følger for hvor stort gjennomslag prosjektlederen får overfor andre aktørgrupper. Plassering kan også legge føringer for personens arbeidsmiljø, muligheten for oppfølging og støtte mv. (Holm, Kroken, Logstein, & Villa, 2010). Heller ikke denne studien tar for seg rollen som planlegger, og det kan tenkes at en prosjektleder innen samfunnsutvikling er mer «utsatt» enn en samfunnsplanlegger med tydelig rolle og mandat. Selv om vi først og fremst vil rette oppmerksomheten mot forhold som rekruttering, ledelse, kultur for samarbeid og forståelse av planleggingens funksjon, vurderer vi det som relevant å tenke gjennom den organisatoriske plasseringen, slik Holm, Kroken, Logstein, & Villa (2010) anbefaler.

Like viktig som gode rekrutteringsstrategier kan være innsats for å beholde ansatte med planleggingskompetanse. Vi hører ofte om ensomhet og lite fagmiljø. Dette finner vi også igjen i studien om prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter. Selv om prosjektlederen opplever å ha godt handlingsrom er baksida «å være alene om alt» (Holm, Kroken, Logstein, & Villa, 2010). Vi finner mange likhetstrekk med den «ensomme kommuneplanleggeren». Vi stiller spørsmål ved om kommuneledelsen kan redusere faren for turnover ved å påvirke planleggeren sin motivasjon til å bli? Er det mulig å ta grep som å løfte samfunnsplanlegging som viktig tema for kommuneorganisasjonen, og å bygge laget rundt planleggeren?

2.2 Kultur for planlegging

Planprosessen kan benyttes til organisasjonsutvikling og å utfordre organisasjonskulturen. Organisasjonskultur handler om «de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben» (Bang, 2020, s. 23).

Planarbeid er organisasjonsutvikling som utfordrer organisasjonskulturen. Planarbeid er lagarbeid. Det utfordrer organisasjonen til å tenke helhet og tverrfaglig, fremfor *sektor-tankegang* eller *silotenkning*. Alle ansatte må ha mulighet til å sette av arbeidstid til å delta i planarbeidet (Godal, Handeland, & Myhr, 2021). Her lar vi oss inspirere av teori om samskaping. Torfing, Sørensen, & Røiseland (2020, s. 33) definerer samskaping som at «to eller flere aktører samarbeider for å løse en offentlig oppgave eller et samfunnsproblem gjennom en konstruktiv utveksling og bruk av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer». I denne sammenhengen er vi opptatt av hva samskaping kan bety for samarbeidet i kommuneorganisasjonen, på tvers av politikk og administrasjon og i samarbeidet med støttespillere.

Mange kommuner har en relativt stor verktøykasse knyttet til aktivitet ut mot innbyggerne. Samskaping med lokalsamfunnet er imidlertid ikke en del av dette notatet. Verktøykassen for samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå er mangelfull (Jøsendal & Plathe, 2022). Jøsendal & Plathe (2022, s. 36) påpeker at «samskaping kan være med å gi et sterkere politisk eierskap til både planprosesser og planprodukt. Folkevalgte er svært tydelige på at de er mye mer lojale til politiske planer som de opplever å eie selv. Prosessen frem mot vedtak betyr mye i så måte». De skriver videre at samskaping mellom politikk, administrasjon og politisk nivå oppfattes som upløyd mark, og at det må utvikles en kultur for å våge og prøve ut arbeidsformer og samarbeid (Jøsendal & Plathe, 2022). Med dette som bakteppe ser vi det som relevant å se samskaping og kultur for planlegging i sammenheng.

Analyser av kommuneorganisasjoner skiller seg fra analyser av bedriftsorganisasjoner, da det er nødvendig å ha begreper for både politisk og administrativ kultur (Jamil, 2019). Jøsendal & Plathe (2022) peker på betydningen av et tillitsfullt og godt samarbeidsklima, der samarbeidet mellom politisk og administrativt nivå drøftes. Det kan dermed stilles spørsmål ved om samfunnsplanleggingen påvirkes like mye av lokalpolitisk kultur som organisasjonskultur?

Den lokal politiske kulturen kan beskrives som et felles sett normer og verdier som forteller hvordan uenighet og ulike politiske interesser og skillelinjer skal håndteres. Ett av aspektene ved politisk kultur som ofte skaper konflikt, er knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon. Noen vektlegger at administrasjonen skal være faglig uavhengig, mens andre vektlegger at administrasjonen skal ha en sterk politisk lojalitet (Willumsen, 2015). Den lokalpolitiske kulturen kan noen steder framstå som lite planvennlig fordi den også er preget av å være lokal kamparena for enkeltsaker som å forhindre

skolenedleggelse og å få fram næringsprosjekt. Når planlegging ikke er viktig, er det lett å tenke at planleggeren heller ikke er viktig.

2.3 Samordning og samarbeid i nettverk

Samordning og samarbeid skal foregå «mellom sektormyndigheter, og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten» (Plan- og bygningsloven, 2009, § 3.1). Det er nyttig å skille mellom *samordning* og *samarbeid*, der «samarbeid handler om felles bidrag til oppgaveløsning basert på frivillighet, mens samordning kan innbefatte et tydeligere styringselement» (Aarsæther, Nyseth, & Buanes, 2018, s. 51). I nettverksbasert samordning demper planmyndigheten sin rolle som myndighet og inntar roller som partner, dvs. en annen styringslogikk enn å anvende tradisjonell myndighetsutøvelse (Aarsæther, Nyseth, & Buanes, 2018). I vår forståelse kan dette handle om samordning i forbindelse med høringsinnspill til planstrategi, forberedelse til regionalt planforum og veiledning i ulike faser av planprosessen. Her er det også mulig å rydde interessekonflikter av veien før myndighetene sender over innspill eller møter kommunen. Samarbeid i nettverk forstås vi som et mer likeverdig forhold mellom deltakerne. Her er det ikke den tradisjonelle myndighetsutøvelsen som gjelder, men mer «skulder ved skulder» utviklingsarbeid.

Samarbeid i nettverk utfordrer en hierarkisk organisering av forvaltningen (Bukve, 2012). Bukve (2012) beskriver ulike former for nettverksorganisering av forvaltningen, der utviklingsnettverk er én type. Slike nettverk kjennetegnes av «likeverdig samarbeid mellom selvstendige aktører som samarbeider om å realisere felles mål og verdier» (Bukve, 2012, s. 98). Målet er å øke kapasiteten hos deltakerne, slik at de kan bli bedre i stand til å handle på sine ansvarsområder. I dette inngår informasjonsutveksling, opplæring og tjenester til medlemmene. Nettverk kan være kilde til læring og utvikling. For å få nettverket til å fungere må sentrale organ være villig til å løse opp kontroll. Det må tillates eksperimentering og å kunne være i et forsøkslaboratorium. Tillit mellom sentralt og lokalt nivå er en forutsetning og lokale og regionale aktører må ha tilstrekkelig handlingskapasitet, ressurser og evne til å lære av erfaring (Bukve, 2012, s. 167).

Vi vil utforske hvordan nettverk og samarbeid kan bidra til å styrke laget rundt distriktskommunene i deres arbeid med samfunnsplanlegging. Vi er nysgjerrige på begrepet samskaping i denne sammenhengen. Men slik Røiseland & Lo (2019) diskuterer er det ikke sikkert samskaping representerer noe nytt, men at det kan være snakk om en bestemt form for nettverk, samstyring eller partnerskap.

3. Metode

Empirien baseres i hovedsak på dokumentanalyse, der vi tar utgangspunkt i to rapporter fra Veiledningspiloten og delrapporten i Distriktskommune 3.0. Vi lener oss også på interne logger fra samarbeidet med enkelte kommuner.

Det er ulike formål med prosjektene. Veiledningspiloten er et samarbeidsprosjekt mellom utvalgte fylkeskommuner, distriktskommuner og Distriktsenteret for å prøve ut metoder for å styrke distriktskommuner i samfunnsutviklerollen. Målet med Distriktskommune 3.0 er å utforske hvordan kommunen kan skape bedre kobling mellom lokal samfunnsutvikling og overordna strategisk planlegging. Prosjektet ble utformet med utgangspunkt i utfordringene med å lage effektive planer, involvere og samskape, lav kapasitet og opplevelsen av å være en fragmentert kommune.

Vi kjenner Veiledningspiloten godt ved at Distriktsenteret har arrangert møter, ført logg og skrevet referater. Den ene forfatteren av dette notatet har fulgt Veiledningspiloten ekstra tett gjennom hovedansvar for oppfølgingen og samarbeidet med flere kommuner. Forskerne i Sintef, som har skrevet rapportene knyttet til Veiledningspiloten, har hatt tilgang til logg og referater som en del av sin empiri. Dette materialet ga forskningsteamet godt innblikk i det kommunale arbeidet og arbeidet blant og mellom veilederne (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Vi har lest rapportene og loggen med «andre briller». Selv om rapportene er skrevet med et annet formål enn det vi bruker dem til, gir de godt innblikk i arbeidet med samfunnsplanlegging i et utvalg distriktskommuner.

Veiledningspiloten ble avsluttet i 2022 og Distriktskommune 3.0 avsluttes våren 2023. Vi har derfor ikke mulighet til å si noe om varige endringer hos kommuner som har deltatt. Rapporten fra Distriktskommune 3.0 er et arbeidsnotat underveis i prosjektet. I etterkant av publisering av rapporten har kommunene jobbet med tiltak som kan bidra til forenklinger og forbedringer i planprosess og planarbeid. Det betyr at det vil komme mer læring- og erfaringsdeling fra prosjektet, som har relevans for spørsmålene vi stiller i dette notatet.

Vi er tett på fagområdet og problemstillinger i vårt daglige arbeid i Distriktsenteret. Dette preger selvsagt hvordan vi leser og tolker rapportene.

4. Kommuneinterne forhold i samfunnsplanlegging

Vi spør innledningsvis hvilke grep distriktskommuner kan ta for å få bedre kontinuitet i samfunnsplanleggingen. I dette kapitlet belyser vi forhold som omhandler kommuneorganisasjonen og samarbeid på tvers av politikk og administrasjon.

4.1 Grave gull i egen kommuneorganisasjon

I dette delkapitlet vil vi utforske hvordan flere i kommuneorganisasjonen kan bidra og ta en rolle i samfunnsplanleggingen. Kan kommunens politiske og administrative ledelse i større grad utfordre seg selv og sannheten/fremstillingen om manglende kapasitet og kompetanse innen planlegging? Finnes det et gull i egen organisasjon som kommuneledelsen overser?

I både Distriktskommune 3.0 og Veiledningspiloten er mangel på tid, kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne fremhevet som utfordringer (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021; Lysø R., Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Høy turnover og vanskeligheter med å rekruttere er en utfordring for å opprettholde kontinuitet i planarbeidet. Utfordringen kan føre til at kommunen må ansette den eneste planleggeren som søker, selv om hen mangler erfaring og kompetanse. Erfaringen fra en av respondentene i Veiledningspiloten var at det kan «bli både tid og kapasitet, men likevel blir lite gjort» (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 58). I en spørreundersøkelse i forbindelse med Distriktskommune 3.0 oppgir halvparten av planleggerne i kommunene at de har få eller ingen kollegaer å støtte seg på. Nesten alle oppgir at lav plankapasitet er en utfordring (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

Flertallet av kommunene oppgir at det finnes kompetanse i egen organisasjon utenfor sentraladministrasjonen som kan trekkes inn i planprosessen og utarbeiding av planverk. Det kan handle om at kommunene må tenke smartere når det gjelder å utnytte knappe ressurser (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Et av forslagene er å «inkludere organisasjonsutvikling og andre former for

arbeidsdeling, for eksempel ved å kjøpe fri kommunalt ansatte utenfor sentraladministrasjonen i gjennomføringen av hele eller deler av planprosessen» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 41). Idealsituasjonen som beskrives er at prosessgjennomføring og planarbeid blir mindre avhengig av enkeltpersoner eller ildsjeler i sentraladministrasjonen (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

Det er mulig å involvere ulike tjenesteområder og trekke inn ressurspersoner ute i organisasjonen (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021; Lysø R., Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022), som kan redusere avhengigheten av enkeltpersoner og sårbarheten hvis folk slutter (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 57). Å endre måten kommunestyre/formannskap og administrasjonen samhandler på, kan også bidra til flere ressurser ved at man blir mindre avhengig av enkeltpersoner (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

Informasjon og forankring blant flere ansatte i kommunen enn prosjektleder, arbeidsgruppa eller ledelsen kan føre til at større deler av kommunens organisasjon blir involvert i både lærings-prosessene og utviklingsarbeidet (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 44).

«Å endre en hel organisasjon, tenking og kultur, tar tid, er krevende og noen ganger ubehagelig» og «det er utfordrende å prioritere tid til endringsarbeidet» er to av erfaringene som trekkes fram i Grue kommunes oppsummering av erfaring fra Veiledningspiloten (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 37). Kommuneledelsen i Grue er bevisst på behovet for endring, men sier det er ressurskrevende å få det til. Lysø m.fl. (2022) forstår Grue kommunes utviklingsprosjekt som en stor omstillingsprosess som i første rekke er for ansatte i kommuneorganisasjonen, men også for innbyggerne i kommunen. Samtidig er det behov for system og struktur for å få med flere ansatte (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Også i en av de andre kommunene kommer det frem behov for å jobbe mer systematisk og med å skape felles «vi» i kommuneadministrasjonen.

Vi har lyktes bra blant innbyggerne, og bør framover ha en bevisst strategi for å få med de ansatte. Det er behov for å jobbe systematisk med å få på plass en vi kultur. Vi har ikke fått samlet de ansatte i arbeidet med samfunnsdelen. Vi bør fremover se utviklingsutvikling i sammenheng med samfunnsdelen» (sitat kommunedirektør, intern logg).

På dette tidspunktet er denne kommunen nesten i mål den nye samfunnsdelen. Veien videre peker derfor på hva som skal til for å realisere samfunnsdel og at samfunnsdelen blir et strategisk styringsverktøy som også administrasjonen forholder seg til. Dette omhandler både den daglige saksbehandlingen, økonomiplan, handlingsplaner og delplaner. Selv om det kommer til uttrykk at planprosesser med fordel kan benyttes til utviklingsutvikling, skjer det ofte ikke fordi man er presset på tid eller ressurser (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

Å grave gull i egen organisasjon handler om at det kan finnes ressurser som kommuneledelsen i utgangspunktet ikke tenker på i plansammenheng, ikke at planansvarlig er overflødig. Å få dette til kan kreve utviklingsutvikling og arbeid med plankultur.

4.2 Samarbeid på tvers av politikk og administrasjon

Å få til godt samarbeid på tvers av politikk og administrasjon krever planfaglig kompetanse og engasjement, prosesskunnskap, utholdenhet og motivasjon.

Administrativt ansatte uttrykker at politikerne er for lite involvert i planarbeid, og de ønsker at politikerne tar større eierskap (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Arbeidet med samfunnsdelen er et samspill der folkevalgte gir inn premisser i en tidlig fase, og administrasjonen setter innspillene inn

i en planfaglig sammenheng. Det har betydning for å kunne lede og drive lærende og kunnskapsutviklende prosesser, hvor fag møter politikk. Administrasjonen må legge som premiss at strategiske planprosesser i sin natur handler om politikktutvikling (Plathe, Hernes, & Dahle, 2022, s. 16).

Innføringen av kommunal planstrategi er sterkt motivert av ønske om å involvere politikerne i den kommunale planleggingen. Lovkravet om at kommunen skal ha ferdig planstrategi innen ett år etter konstituering (Plan- og bygningsloven, 2009, § 10-1) er en god mulighet til å starte på et forbedringsarbeid for å styrke samarbeidet på tvers av politikk og administrasjon. Dette skjer ikke uten god administrativ tilrettelegging der de forbereder prosessen sammen med politikerne. Det er utfordrende å få til gode prosesser når det i praksis er kort vei fra å skulle diskutere kommuneplan, til å ende opp med å diskutere driftsmessige forhold, enkeltsaker og håndtering av små kriser. Fokuset kan fort dreie seg bort fra plan som godt styringsverktøy (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 25).

I Distriktskommune 3.0 har deltakerne kommet med forslag om å «bruke arbeidet med planstrategi for å skape god planleggingskultur» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 29). Dette kan være et godt forslag, og i tråd med erfaringer fra EVAPLAN. Erfaringene viser at de fleste kommunene ikke har reell politisk forankring av planstrategien, selv om målet er å kople folkevalgte og planleggingen bedre på hverandre. Politikere som derimot bruker planstrategien aktivt gir tilbakemelding om at de har fått et eierforhold til planstrategien og at de har fått hjelp til å løfte blikket (Kvalvik, 2018).

Holtålen kommune har testet kommunalt planforum, der formannskapet har utgjort planutvalget. Nå ønsker de å utvide til at hele kommunestyret blir planutvalg. Politikerne blir tettere på planarbeidet og får større innsikt i de ulike tjenesteområdene i kommunen. Et slikt kommuneinternt planforum kan fungere som et forum både for å styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon, øke bevisstheten blant politikere, samt bidra til å sette planarbeid jevnlig på dagsorden for å sikre at planarbeid er noe kommunen diskuterer oftere enn i dag (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 43).

I Distriktskommune 3.0 pekes det også på behovet for å tenke nytt rundt folkevalgtopplæringen. Det er en utfordring at nye folkevalgte blir sosialisert inn i «plantenking» først etter at de tiltrer kommunestyret. For å berede grunnen for folkevalgtopplæring og deltakelse i planprosesser peker enkelte på de lokale partigruppene som en viktig arena for tidlig å etablere en bevissthet om planlegging» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 33).

4.3 Forankring og deltakelse fra politisk og administrativ ledelse

At planarbeidet er solid forankret i politisk og administrativ toppledelse har mye å si for arbeidet til planlegger, for muligheten til å mobilisere kommuneinterne ressurser, og samarbeidet på tvers av politikk og administrasjon. Toppledelsen kan også ha en viktig funksjon i å trekke til seg og holde kontakten med samarbeidspartnere utenfor kommunen.

Begge rapportene i Veiledningspiloten peker på at den viktigste forutsetningen for å ha fått ut gevinster av deltakelse i piloten har vært solid forankring i kommunens administrative- og politiske ledelse og at de har brukt tid (Øyum, Carlsson, Lysø, & Sletterød, 2022; Lysø R., Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Kommuner med denne forankringen har fått til mer enn de som ikke har hatt dette på plass. Noen steder har forankringen kommet på plass etter hvert, da har arbeidet fått mer oppmerksomhet, ny energi og bedre framdrift (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 58). Lysø m.fl. (2022) mener også at dette henger sammen med kontinuitet og gjennomføringsevne.

5. Laget rundt distriktskommuner

I dette kapitlet vil vi utforske hvordan laget rundt kommunene kan bidra til planfaglig kompetanse og gjennomføringsevne, og å skape fagmiljø og trygghet for en ensom planlegger.

I prosjektene som vi henter empiri fra er kommunene også støttespillere for hverandre ved at de deler erfaringer. De inngår derfor i det samla laget i denne sammenhengen.

5.1 Utgangspunktet for samarbeid og veiledning

I både Veiledningspiloten og Distriktskommunen 3.0, er det et mål å utvikle, tilpasse og forbedre veilederrollen. Samarbeidet bærer mer preg av arbeid *skulder ved skulder*, enn at veileder inntar rollen som myndighet eller ekspert. Dette er i tråd med det Bukve (2012) omtaler som utviklings-nettverk.

Veiledningstjenesten som er utøvd ovenfor kommunene i Veiledningspiloten «har i hovedsak bestått av åpen, kreativ, utforskende dialog fra veilederne side i samarbeidet med kommunen og bruken av digitale og analoge plan- og prosessverktøy» (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 67). Distriktskommune 3.0 tar utgangspunkt i tjenstedesign som metode for å utvikle kunnskap om hvordan kommunen kan forenkle samfunnsplanlegging og nå sine mål (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). I begge prosjektene er det brukt tid på å etablere tillit mellom deltakerne.

Rekrutteringen av kommuner til de to prosjektene var forskjellig. Kommuner i Veiledningspiloten ble valgt på bakgrunn av søknadsprosess, eller ved at fylkeskommunen spurte kommuner de visste trengte hjelp, eller som tidligere har fått lite ut av utviklingsprosesser. I Distriktskommune 3.0 var kriteriet at kommunen hadde under 2500 innbyggere. Felles for alle var at kommunen skulle være motivert. I Veiledningspiloten valgte kommunene selv hva de ville jobbe med. I alle tre fylkene var det imidlertid kommuner som ønsket å jobbe med kommuneplanens samfunnsdel. I Distrikts-kommune 3.0 handler det utelukkende om samfunnsplanlegging.

Utgangspunkt for veiledningen og samarbeidet utfordrer forvaltningens hierarkiske organisering fordi aktørene er relativt likeverdige. Alle parter går inn i en læringssituasjon, der målet er at kommunen skal få styrket evne og kapasitet og veilederne skal få kompetanse på hvordan de kan hjelpe kommunene som trenger det mest. Dette samsvarer med Bukve (2012) sin beskrivelse av samarbeid i nettverk der målet er å øke kapasiteten hos deltakerne slik at de blir bedre i stand til å handle på sine ansvarsområder.

Likeverdigheten har gitt rom for å dele erfaring på tvers av kommune og fylkesgrenser, og å utvikle og teste nye verktøy. Nettverk med lave skuldre, der deltakerne tør og ønsker å dele har vært viktig. Dersom veiledningsapparatet som har vært i sving lærer og deler, kan veilederrollen få en ny form. Eksempel fra den interne loggen viser også at veilederne kan bidra til å holde oppe motivasjon og kontinuitet når nøkkelpersoner forsvinner ut av organisasjonen i prosjektperioden. Å legge til rette for en «vertikal samarbeidsrelasjon», som også handler om å være historieforteller når kommune-direktør og kommuneplanlegger forsvinner ut, kan bidra til å gjøre det lettere «å fortsette der vi slapp» når nye personer er på plass.

I Distriktskommune 3.0 uttrykker kommunene ønske og behov for tettere kontakt med fylkeskommunen knyttet til veiledning og bistand, og de ønsker mer kunnskap om hva fylkeskommunen kan bidra med (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Sluttrapporten fra Veiledningspiloten peker på at samarbeidet mellom fylkeskommunene, Distriktsenteret og kommunene bør videreutvikles for å styrke kommunenes utviklingsarbeid (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022).

5.2 Når er veiledningen nyttig?

Det er en rekke erfaringer fra deltakerkommunene om når veiledningen oppfattes som nyttig. I forlengelsen av dette kommer det også ideer til hva som kan forbedre veiledningen.

Behovet for lokalt tilpasset veiledning kommer til uttrykk i begge prosjektene (Lysø R., Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022; Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). En modell for veiledning av distriktskommuners arbeid med samfunnsutvikling kan ikke standardiseres (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Statlige etater på regionalt og nasjonalt nivå må forstå småkommunenes perspektiv, differensiere plankrav og veiledning, og gi en tydeligere beskrivelse av det lokale handlingsrommet (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Kommunene mener også at folkevalgtopplæringen bør bli bedre, mer målrettet og tilpasset behovet i små kommuner. Dette er en oppfordring til både KS, regionale og nasjonale myndigheter. Opplæringen bør i tillegg gis et klart tematisk fokus knyttet til planlegging og planprosesser (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

I tillegg er det viktig med fagkunnskap om ulike temaer knyttet til lokal samfunnsutvikling, forventningsavklaringer mellom veiledere og kommunen, og veiledernes evne til å etablere gode relasjoner og samarbeid basert på likeverd og respekt (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 69)

Veiledningen oppleves som nyttig når den er konkret og relevant. I den interne loggføringen fra kontakten med kommunene i Veiledningspiloten finner vi eksempel på en kommunes betraktning rundt få å innspill fra Statsforvalteren på sin planstrategi:

Vi får 13 tettskrevne sider fra Statsforvalteren med lenke til alt mulig. Halve planstrategien blir gjentatt i teksten. Det er så volumiøst. Vi blir matt. Det er bra at de passer på når det er noe som ikke er godt når det gjelder den kommunale planleggingen. Oppsummering på en 1/3 side som var mest relevant kom helt til slutt (sitat kommunedirektør, deltaker i Veiledningspiloten).

Et annet eksempel er at kommuner i Distriktskommune 3.0 etterlyser at det skilles sterkere mellom merknader og innsigelser i kontakten med fylkeskommunen og staten, særlig i arealspørsmål. Brobakk mfl. (2021, s. 42) skriver at «merknader og innsigelser ønskes fulgt opp av konkrete løsningsforslag. Dette vil både bidra til bedre planverk og økt læring».

Veiledningen oppleves som nyttig når veilederne samordner seg. Lysø m.fl. (2022, s. 65) peker på at «samordnet veiledning basert på Distriktsenterets kunnskap om distriktskommuner og kunnskap om prosessuelle arbeidsformer, og fylkeskommuners kompetansegrunnlag vil styrke kommunenes evne til å jobbe kontinuerlig og målrettet i arbeidet med å utvikle en nettverksstyringspraksis».

I Distriktskommune 3.0 vises det til at kommunene ikke skiller godt nok mellom veiledning og bistand i sitt forhold til fylkeskommunen. Flere kommuner uttrykker behovet for veiledning knyttet til prosess og/eller planlegging fordi de mangler denne kompetansen. Andre kommuner trenger bistand fordi de ikke har tid og kapasitet til å gjennomføre en planprosess eller deler av prosessen (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). I Veiledningspiloten skiller fylkeskommunen og Distriktsenteret mellom *hva* og *hvordan* veiledning. *Hva* knyttes til fag, og *hvordan* til kunnskap om å gjennomføre gode prosesser (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Angell (2021) peker på at det ikke alltid er så tydelige skiller mellom veiledning og annet prosessarbeid. Når aktørene møtes i dialogbaserte arenaer, så går dette over i hverandre.

I Veiledningspiloten skiller forskerne også mellom veivisning versus veisøking, og svar versus spørsmål. Et eksempel på veisøking er at mange kommuner i starten av piloten fikk god hjelp til å tydeliggjøre utviklingsprosjektets form og avgrensing slik at det ble konkret nok til å kunne jobbe med. Veilederne

har også hatt en spørrende funksjon, der de har reflektert sammen med kommunene knyttet til bruk av ulike verktøy. Betydningen av metodisk og kontekstspesifikk kunnskap som er skreddersydd, samt tid og ressurser til å følge kommunen tett, fremheves som viktig og har gitt kontinuitet i arbeidet (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022).

Det er flere grunnleggende forutsetninger som må være til stede for at en kommune skal kunne nyttiggjøre seg veiledning. Dette gjelder forankring av arbeidet hos politisk og administrativ toppledelse, kapasitet, kompetanse og tidsressurser. Distriktsenteret og fylkeskommunene erfarer at det er «stor variasjon mellom kommunene mht. forankring, kapasitet, mottakerkompetanse, tid, gjennomføringsevne og holdninger» (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 58).

5.3 Samarbeid og samordning mellom de gode hjelperne

Erfaringen fra veiledningspiloten er at laget rundt bør bruke tid på å samordne seg slik at de oppfattes å være ett og samme lag. Det kan handle om å bruke tid på forventningsavklaringer og bli enige om arbeidsform.

I Veiledningspiloten ble det gjennomført jevnlige statusmøter mellom fylkeskommunene og Distriktsenteret. På møtene ble ansvar, roller, aktuelle tiltak og samarbeidet opp mot de enkelte kommunene drøftet. Fylkeskommunene og Distriktsenteret pekte ut en kontaktperson som hadde ansvar for oppfølgingen av de respektive kommunene. Vi mener dette bidro til å lette samarbeidet, og var med på å fremme gode relasjoner og jevnbyrdighet i samarbeidet mellom Distriktsenteret og fylkeskommunene. Lysø m.fl. (2022) skriver at det er viktig med tett, ærlig og tillitsbasert kontakt over tid, god dialog, gjensidig respekt og at deltakerne i nettverket fortsetter å utforske veilederrollen sammen.

Samordning på myndighetssida handler om noe annet enn veilederrollen, men kan kanskje påvirkes av samarbeid om veiledning? I Distriktskommune 3.0 pekes det på behovet for å forbedre samordningen av innspill fra regional stat og fylkeskommuner. Enkelte kommuner etterlyser også bedre intern samordning hos Statsforvalter. «Når det gjelder fylkeskommunene er det først og fremst det mer saksspesifikke som strekker seg ut over veiledningsfunksjonen som nevnes – når fylkeskommunene trer inn i rollen som myndighetsutøver» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 34). En viktig lærdom kan være å utvikle samarbeid der også Statsforvalteren er en del av laget. Kommunene etterlyser at de gode hjelperne snakker bedre sammen og opptrer i flokk framfor tog. Dette er også relevant i tilknytning til regionale planforum der det er lovfestet i pbl § 5-1 at det skal være fylkesvise planforum der kommunale, regionale og statlige interesser skal forsøkes samordnes. Statsforvalterne erfarer at mange små kommuner aldri eller sjelden legger fram saker for planforum, og sier samtidig at de har lite kapasitet til å oppsøke kommuner som ikke tar kontakt (Angell 2021). Det betyr at regionalt planforum slik det fungerer ikke i dag er til særlig støtte for distriktskommuner.

5.4 Likemannslæring

Nytten av nettverk mellom kommuner med liknende utfordringer blir fremhevet som viktig i både Veiledningspiloten og Distriktskommune 3.0.

I Distriktskommune 3.0 er erfaringen at det er «etablert nettverk som er nyttig og som faktisk fungerer» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021, s. 29). Forhold som geografi og nærhet kan tones ned, og nettverkene kan heller organiseres etter kommunestørrelse og med utgangspunkt i at kommunene har like utfordringer. Hvis det opprettes en form for interkommunalt samarbeid, kan det i tillegg bidra

til å løse kompetanse- og kapasitetsutfordringer. Kommunene er opptatt av å lære av hverandre, og ønsker å dele løsninger på utfordringer i både planprosess, organisering og utarbeidelse av planer (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021).

I Veiledningspiloten er det gjennomført flere tematiske kommunemøter, på tvers av fylker. Møtene er fasilitert av Distriktsenteret. Lysø mfl. (2022) anbefaler at det videreutvikles både digitale og fysiske nettverk mellom kommuner. De peker på at det kan det være nyttig å drøfte i hvilken grad kommunene som deltar skal ha like eller ulike utfordringer og sammensetning av folk (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Nettverkene kan enten være i regi av fylkeskommunen, Statsforvalteren, KS, regionråd eller i et interkommunalt samarbeid. Anbefalingene kan følges opp i nettverk innen ett fylke. Spørsmålet er hvem som kan ta tilretteleggerrollen på tvers av fylkesgrenser når prosjektene avsluttes?

I kapittel 4 drøftet vi betydningen av rollen til planleggeren, eller den personen som har ansvar for å lede planprosessen. Gjennom å delta i nettverk av kommuner med lignende utfordringer kan denne personen møte andre fagpersoner, og finne fellesskap som er særlig viktig om fagmiljøet er lite i egen kommuneorganisasjon. Kanskje kan slike nettverk nettopp bidra til at den ensomme kommuneplanleggeren ikke blir fullt så ensom. Et forslag som kom opp i Distriktskommune 3.0 var at andre kommuner kan fungere som «planfaddere» (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Også en slik deling av erfaring kan tenkes å bidra til å sikre kontinuitet i planarbeidet.

5.5 Digitale arbeidsformer og verktøy gir nye muligheter

Bruk av digitale arbeidsformer gir nye muligheter. Pandemien utfordret til å tenke nytt om hvordan prosjektene skulle gjennomføres. Det har handlet om hvordan møter og aktiviteter i prosjektene skulle gjennomføres, og å utvikle nye digitale verktøy fordi det ikke var mulig å møtes fysisk.

Pandemien har «tvunget frem og alminneliggjort digitale arbeidsmetoder og løsninger for veiledning og samhandling som ellers ikke ville blitt testet ut» (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022, s. 68). I Distriktskommune 3.0 gjennomføres det digitale frokostmøter for ordførere, kommunedirektører og planansvarlige i prosjektkommunene. I møtene deltar ressurspersoner etter behov, for eksempel deltar Kommunal- og distriktsdepartementet og kan gi svar på spørsmål som kommer opp. I begge prosjektene fremheves det at digitale veiledningsløsninger bidrar til nyttig erfaringsutveksling, eksempeldeling, læring, og at flere kan prioritere å delta i en ellers presset hverdag (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021; Lysø R. , Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). Digitale løsninger kan også ha potensial for å forenkle veilederens rolle, spare tid og gjøre laget rundt kommunen mindre sårbart.

Lysø mfl. (2022) skriver at veilederne både har god kunnskap om kommunene, fagkompetanse knyttet til samfunnsplanlegging, utviklingsarbeid og prosessuelle metoder. Denne kompetansen har vært et viktig grunnlag for uttesting av tilpassede prosess- og medvirkningsmetoder i deltakerkommunene. Resultat av erfaringene er et knippe utprøvde guider, arbeidsmetoder og verktøy på nettsiden til Distriktsenteret⁸ (Lysø, Carlsson, Sletterød, & Øyum, 2022). I Distriktskommune 3.0 er det kommet forslag om å utarbeide digitale løsninger med tilgang til relevant materiale, som maler, veiledere og eksempler på god praksis (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Erfaringen er imidlertid at kommunene kan ha behov for støtte og opplæring i bruk av verktøyene. Det blir viktig å finne balansen mellom å tilby standardiserte metoder og verktøy på nett, og veiledere som er tett på. Brukerundersøkelse om

⁸ [Guider, arbeidsmetoder og verktøy – Distriktsenteret](#)

Distriktsenteret for eksempel at kommunene mener de har mest nytte av Distriktsentret når de er i direkte kontakt med rådgivere (Brastad, Løkken, & Opdal, 2022).

6. Sammenfatning og gode grep

Vi har i dette notatet spurt: *Hvilke grep kan distriktskommuner ta for å få bedre kontinuitet i samfunnsplanleggingen? Hvilken rolle har støttespillere eller laget rundt kommunen, og hvordan kan de bidra til å styrke kontinuiteten i distriktskommuners planarbeid?*

Vi har utforsket rapportene fra Veiledningspiloten og Distriktskommune 3.0 med andre «briller» enn det følgeforskerne har gjort, og ser de i sammenheng. Vi finner en rekke forhold som kan bidra til kontinuitet i samfunnsplanleggingen. Basert på dette drister vi oss til å antyde noen konkrete forbedringsområder. Det må på ingen måte betraktes som en uttømmende liste over gode plangrep, men som oppspill til videre diskusjon hos oss selv i Distriktsenteret og de vi samarbeider med.

De gode grepene for å styrke kontinuiteten i distriktskommuners planarbeid kan ta utgangspunkt i fire forhold: Planlegger sin nøkkelfunksjon, ressurser som finnes i kommuneorganisasjonen, samarbeidet mellom politikk og administrasjon, samt nettverk og samarbeid med gode støttespillere. Ordførere og kommunedirektører sitt reelle engasjement og iver etter å få det til ser ut til å være en avgjørende suksessfaktor for å lykkes. Betydningen av ledelsens forankring og deltakelse, slik det er beskrevet i kap. 4.3 er derfor gjennomgående.

6.1 Planlegger sin nøkkelfunksjon

Planlegger har en nøkkelrolle for å sikre kontinuitet i samfunnsplanleggingen. I dag mangler mange distriktskommuner planleggere, og det er utfordrende både å rekruttere og holde på kompetansen. Systemet eller kommunen som helhet kan aldri veie opp for mangel på en fagperson innen planlegging, og alle med rekrutteringsutfordringer bør stille seg spørsmålet: Hva skal til for at en nyansatt planlegger skal utvikle lysten til å holde fast ved planoppgavene, og bli over tid?

Det kan handle om styrke fagmiljøet rundt planleggeren. Det er viktig å ha et kollegium og en leder å støtte seg på i det daglige. Der fagmiljøet er lite eller fraværende ser vi eksempler på at det kan være nyttig for fremdriften og engasjementet å være organisert tett på kommunedirektøren. En planlegger langt nede i systemet har ofte ikke handlingsrom eller myndighet til å dra med seg flere.

Støtte fra og samarbeid med et interkommunalt plankontor kan gi både personlig, faglig og prosessuell støtte, i tillegg til å levere planfaglige tjenester til kommunen. Planlegger kan også få støtte i eksisterende nettverk som regionråd, interkommunalt politisk råd og fagforum i regi av fylkeskommunen.

Planarbeid er ikke skrivebordsarbeid, og det er nødvendig med fagkunnskap i både planlegging og prosessledelse. Det bør vektlegges i stillingsbeskrivelse og rekruttering. Prosesskunnskapen er svært viktig for å lykkes med planarbeidet. Å kaste seg ut i planprosesser gir gode muligheter til å komme tett på kollegaer, lokalpolitikere og innbyggere, og samtidig en anledning til å lære og øve seg i prosessfaget. Slike erfaringer kan også skape tilknytning til stedet, som kan øke sjansen for at en person velger å bli boende (Distriktsenteret, 2016).

Kurs og etterutdanning, evt. lei en «planfadder» fra nabokommunen kan være en idé om det er behov for at å styrke seg i prosesslederrollen. Vi spør oss om prosessfaget er godt nok dekket i den ordinære planutdanningen og i videreutdanning innen samfunnsplanlegging? *Alle* er enig i at prosesskompetanse er en viktig del av planleggerrollen, men vår erfaring er at prosessfaget gjerne blir marginalisert som faktor for de gode resultatene som skapes. Sitatet under fra en erfaren prosessleder i plan- og samfunnsutviklingsarbeid illustrerer dette:

Jeg har som prosessleder og fasilitator opplevd manglende anerkjennelse knyttet til at arbeidet har et faglig kunnskapsgrunnlag. Det eksisterer både uvitenhet og skepsis knyttet til arbeidsformene, og jeg har blant annet opplevd at rollen som prosessleder og fasilitator blir marginalisert i etterkant når resultatet blir presentert, ved at arbeidets kvalitet ikke relateres den gode prosessen og prosesslederens verktøykasse⁹ (Astrid Skogseth, 2019, [Kultlab](#)).

Nasjonale rekrutteringskampanjer¹⁰, som filmen på nettsidene til Kommunal- og distriktsdepartementet, viser hvor spennende jobben som areal- og samfunnsplanlegger kan være. Men bildene er hovedsakelig fra en storbykontekst. Hva med å vise hvor spennende det kan være å jobbe som planlegger i en distriktskommune?

Konsulentbruk kan bidra til mer effektive planer, men ikke nødvendigvis bedre planer (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Bruk av konsulenter i samfunnsplanlegging kan være problematisk da de nødvendigvis ikke har lokal kunnskap og er tett på. Det kan være et alternativ å se etter andre løsninger som å lete internt i egen organisasjon eller i nettverket som kommunen deltar i.

6.2 Ressurser i kommuneorganisasjonen

Enhver kommunedirektør bør spørre seg; Hvordan kan vi bygge det «kommuneinterne planlaget», der kunnskap flyter på tvers av enheter, og der flere føler eierskap til planarbeidet og ønsker å bidra?

Kontinuitet kan påvirkes ved at flere ansatte fra ulike tjenesteområder deltar i arbeid med kunnskapsgrunnlag og andre deler av planarbeidet. Informasjon, forankring, eierskap til arbeidet og å jobbe med *vi-kultur* har betydning. Å se ressurser i egen organisasjon kan også handle om å kartlegge personer med fag- og prosesskunnskap som kan bistå planlegger. Når flere er involvert og har eierskap er det også flere som kan trå til og bidra til at planarbeidet ikke stopper opp selv om planlegger forsvinner ut for en periode.

Å få dette til krever tydelig ledelse som ser muligheter og gir arbeidet prioritet. Vi stiller oss spørsmålet: Kan planarbeid brukes til utviklingsarbeid? Og kan slikt utviklingsarbeid resultere i bedre plankultur og kontinuitet i planarbeid?

6.3 Ressurser i politikken og samarbeid mellom politikk og administrasjon

Å diskutere kontinuitet i sammenheng med lokalpolitikk kan være et tveegget sverd. Lokalpolitikere med god kunnskap om lokalsamfunnet, god forståelse for planlegging og som sitter gjennom flere valgperioder kan være viktig for kontinuiteten. Å komme med råd om gjenvalg for å sikre kontinuitet i

⁹ Hentet fra notatet «Når usynlig blir synlig – anvendt teater for å sikre et sterkt nærdemokrati i små lokalsamfunn» (upublisert).

¹⁰ Eks: <https://www.planutdanning.no/>

planarbeidet vil være ganske kontroversielt. Det er derfor viktig å bygge opp et plansystem som håndterer utskifting av politikere.

Politikere, og særlig de som blir valgt for første gang, har ofte ikke kunnskap om eller erfaring fra kommunale planprosesser. De har likevel god lokalkunnskap. Opplæring av politikere bør være et kontinuerlig arbeid som starter så tidlig som mulig og kanskje til og med i lokallagene i forkant av valg. Det kan bidra til å øke planbevisstheten og være starten på arbeid med å få en plankultur som dreier seg bort fra enkeltsaker og drift over mot samfunnsutvikling, og overordna og mer langsiktig styring av kommunen (Brobakk, Gjefsen, & Gjertsen, 2021). Å bygge plansystem og plankultur krever tett samarbeid mellom politikk og administrasjon.

Solid forankring i politisk og administrativ toppledelse, og å være åpen for å utforske nye måter å samarbeide på er en forutsetning for å få større engasjement blant politikere i planarbeid. Gjentatte arbeidsverksted med politikere kan være ett tiltak for å styrke lokalpolitikeren som ressurs i planarbeidet. Det både forutsetter og bidrar til godt samarbeid mellom politikk og administrasjon, der administrasjonen har særlig ansvar for tilrettelegging og fasilitering.

Holtålen er eksempel på en kommune som bruker formannskapet som planutvalg. Nå ønsker de å ta det ett steg videre og utvide til hele kommunestyret. De håper det kan styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon, øke bevisstheten blant politikere, samt bidra til å sette planarbeid jevnlig på dagsorden. Slik eksperimentering kan være nødvendig for å få finne nye løsninger for å bedre kontinuitet i planarbeidet.

6.4 Nettverk og gode støttespillere

Det er noen grunnleggende forutsetninger som må være til stede for at kommunene skal oppleve nytte av nettverk og støttespillere. Oppriktig interesse og vilje, fag- og prosesskompetanse og å være tett på over tid er noe av det mest framtreddende. Når nettverket som deltakerne inngår i bærer preg av likeverdighet oppstår læring, motivasjon og framdrift. Rollen som støttespiller må alltid ta utgangspunkt i kommunens ønsker, situasjon og behov.

Eksisterende møteplasser og regionsamarbeid kan brukes for å teste ut nye samarbeidsformer. Regionalt planforum kan for eksempel videreutvikles og i sterkere grad knyttes til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, gjerne tidlig i prosessen. Fylkeskommunene og Statsforvalter bør være mer proaktiv mot kommuner som ikke etterspør tilbud som finnes. Formen, innholdet og deltakerne må tilpasses behovet. De som skal bidra må være godt koordinert på forhånd.

Fylkeskommunen, KS regionalt og andre kan fasilitere nettverk der planleggere og andre sentrale personer møtes på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Digitale muligheter gjør det i dag lettere å få til likemannslæring der geografi tones ned som kriterium for å møtes. Å møte andre fagpersoner med like utfordringer kan gi motivasjon, inspirasjon, kunnskap, deling av eksempler og opplevelse av å være i et større fagmiljø.

Det er behov for å tenke nytt rundt opplæring av lokalpolitikere, som er tilpasset distriktskommunenes behov. Opplæringen bør sette tematisk søkelys på planlegging og knyttes til pågående prosesser, som oppstart av planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Ett tiltak kan også være å tilby partigruppene politikeropplæring for å skape bevissthet om planlegging i forkant av valg, slik det er foreslått i Distriktskommune 3.0. I de fleste fylkene er det flere aktører på banen, i tillegg til KS sitt folkevalgtprogram. Finnes det et potensiale for at Statsforvalter, fylkeskommunen, KS regionalt og

nasjonalt kan samarbeide om et helhetlig opplegg som er spesielt tilpasset distriktskommuner sitt behov? Distriktsenteret har også verktøy og erfaringer som kan være relevante.

Fylkeskommunen, Statsforvalteren og Distriktsenteret mfl. kan være tydeligere på hva de kan bidra med, og hva kommunen kan få igjen. Det kan for eksempel være hjelp med kunnskapsgrunnlag, eller ulike former for veiledning knyttet til planlegging og samfunnsutvikling. Det kan handle om støtte til planlegger, til ledere eller hvordan kommunen kan jobbe for å styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon. For å nå kommuner som trenger det mest kan det være behov for å endre praksis, der støttespillerne er på tilbudssiden fremfor å vente på at *noen* tar kontakt. Aktørene bør utfordre seg selv til å tre inn i et likeverdig samarbeid, og henge fast over tid når myndighetsrolle ikke er nødvendig. Å innta rollen som åpen, kreativ og utforskende i dialogen er tillitsskapende. Å pushe framdrift og *ta opp røret når det blir stille i andre enden* kan noen ganger være nødvendig.

Både Statsforvalteren og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og planfaglig veileder kan ta en koordineringsrolle, og sette i gang forbedringsarbeid spesielt rettet mot distriktskommuner. Det er mye aktivitet på gang både i fylkeskommuner og i det regionale partnerskapet, som det blir viktig å lære av fremover. Trøndelag og Innlandet er to av fylkeskommunene som har satt i gang egne «distriktssatsinger». Her er tanken at det regionale partnerskapet skal kobles tettere sammen og opptre mer samordnet mot kommunene. Det nye distriktspolitiske virkemiddelet med utprøving av bygdevekstavtaler i regi KDD gir også grunnlag for uttesting og videreutvikling av lagets funksjon inn mot kommunene. Utprøving av nye samhandlingsformer om samfunnsdelen i regi KS/Asplan Viak tar opp samhandlingen i planlegging i full bredde. Om alle disse initiativene innretter seg etter kommunenes behov og det som skal til for at de opplever nytte, er det potensiale for bedre planlegging og styrket kontinuitet hos de kommunene som deltar.

6.5 Avsluttende kommentarer

Kontinuitet i samfunnsplanlegging kan påvirkes gjennom flere forhold. I dette notatet har vi sett på rollen til planlegger, det kommuneinterne laget, forholdet mellom politikk og administrasjon og hva laget rundt kommunen kan bidra med. Når alle bidrar med sin kompetanse og kapasitet, og virker godt sammen, mener vi at det kan gi kraft og energi til å forbedre planprosessene og kontinuiteten i planarbeidet.

Planlegger sin funksjon og rolle er helt sentral i kommunens planarbeid, og ingen kan gi opp ambisjonen om å ha planfaglig kompetanse internt i kommuneorganisasjonen. Vi mener likevel det kan være mulig å få til mer med utgangspunkt i de ressursene som finnes, selv om kommunen er liten og det mangler kapasitet og kompetanse på en rekke områder.

For å synliggjøre hvem som har en rolle og kan bidra til kontinuitet i kommunens overordnede samfunnsplanlegging har vi utformet figuren under.



De enkeltstående tannhjulene består av folk og systemer som er godt rigget for likeverdig samarbeid over tid. Tannhjulene uten farge viser at det også er forhold vi ikke berører i dette notatet, men som også virker inn.

Veiledningspiloten og Distriktskommune 3.0 har vært utviklingsarbeid med eksperimentering og uttesting av nye verktøy og arbeidsmåter. Framover er det også viktig å fortsette med å være nysgjerrig, åpen og slippe til nye tanker om måter å arbeidet på. Å fortsette i dette sporet krever at vi evner å ta til oss lærdom og bruke den.

Referanser

- Angell, E. (2021). *Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Statsforvalterens og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6*. NORCE samfunn. Rapport nr 3-2021. <https://hdl.handle.net/11250/2760981>.
- Angell, E., Ringholm, T., & Bro, J. (2015). *Brikker som mangler - kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Norut rapport 2015:4. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2731992>.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. (Cambridge Studies in Comparative Public Policy). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108765381.
- Bang, H. (2020). *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Brantzæg, B. A., Lunder, T., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. Bø i Telemark: Telemarksforsking. Hentet fra <https://www.telemarksforsking.no/>
- Brastad, B., Løkken, J., & Opdal, I. M. (2022). *Økt bruk og nytte. Brukerundersøkelse for Distriktsenteret 2020*. Kristiansand: Oxford Research.
- Brobakk, J., Gjefsen, M. D., & Gjertsen, A. (2021). *Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene*. Ruralis Rapport nr 10/2021. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2978402>.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring — eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Distriktsenteret. (2016). *Med hjarte for den rette staden. Læringshefte om stadtilhøyrslø*. Hentet fra: <https://distriktsenteret.no/litteratur/hjarte-rette-staden/>.
- Godal, R., Handeland, M. W., & Myhr, A. I. (2021). *Samfunnsplanlegging i Distriktskommuner. Eksempler til inspirasjon*. Distriktsenteret.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018). Introduksjon. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven — en lov for vår tid?* (ss. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holm, F. E., Kroken, A., Logstein, B., & Villa, M. (2010). *Hatten av! En analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Iden, J. (2013). *Prosessledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jamil, I. (2019). Kulturteori — kan kultur velges? I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspetiver på lokal politikk og organisering*. 3. utgave (ss. 177-194). Bergen: Fagbokforlaget.

- Jøsendal, J., & Plathe, E. (2022). *Samskaping politikk og administrasjon i strategiske prosesser*. Agenda Kaupang og Asplan Viak.
- Kvalvik, K. J. (2018). Kommunal planstrategi – Frå politikk til administrasjon? I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* (ss. 141-155). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvalvik, K. J. (2018). Planrasjonalitet og økonomirasjonalitet: Samordning av kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan og bygningsloven – en lov for vår tid?* (ss. 451-466). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lysø, R., Carlsson, E., Sletterød, N.-A., & Øyum, L. (2022). *Følgforskning av Veiledningspiloten. Sluttrapport*. SINTEF Digital. <https://hdl.handle.net/11250/3048359>.
- NOU 2020:15. (2020). Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredninger om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>.
- Plan- og bygningsloven. (2009). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Hentet fra <https://lovdata.no/>.
- Plathe, E., Hernes, M., & Dahle, K. K. (2022). *Ny agenda for kommuneplanens samfunndel*. Oslo: Asplan Viak.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 51-59. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>.
- Rønning, L. (2009). *Nyskapende praksis i kommunal næringsutvikling*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E., & Nilsen, S. K. (2010). *Langtidseffekter av omstillingsprogram*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Schein, E. T. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse - er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Mdia forlag.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2020). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat og styring* 30 (4), s. 31.35. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-04-10>.
- Willumsen, T. (2015). *Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur*. Tromsø: Universitetet i Tromsø. Hentet fra Lokaldemokrativeileder: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f7d709e5e5645ac926e478db04ddc07/politisk-kultur-willumsen.pdf>
- Øyum, L., Carlsson, E., Lysø, R., & Sletterød, N.-A. (2022). *Veiledningspiloten. Midtveisrapport*. Trondheim: SINTEF Digital.