

Forenkling eller forbedring? Plankultur som grunnlag for strategisk samfunnsutvikling i de minste kommunene

Sluttrapport fra prosjektet Distriktskommune 3.0.



Jostein Brobakk
Arild Gjertsen

RURALIS – Institutt for rural- og regionalforskning
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 82 01 60
Epost: post@ruralis.no

Rapport 6/2023

Utgivelsesår: 2023

Antall sider: 72

ISSN 2704-0208

Tittel: Forenkling eller forbedring? Plankultur som grunnlag for strategisk samfunnsutvikling i de minste kommunene. Sluttrapport fra prosjektet Distriktskommune 3.0.

Forfattere: Jostein Brobakk (Ruralis) og Arild Gjertsen (Nordlandsforskning)

Utgiver: Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Distriktskommune 3.0

Prosjektnummer: 6601.00

Oppdragsgiver: Distriktssenteret

Kort sammendrag

Prosjektet «*Distriktskommune 3.0 – bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen i de minste kommunene*» har hatt som mål å bidra til å forbedre samfunnsutviklingen i kommuner med færre enn 2500 innbyggere gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen. Økt planbevissthet, utvikling av plankultur og bedre rolleavklaring mellom folkevalgte og administrasjonen er viktige forutsetninger for å lykkes med planprosessene, og utvikling av planer som kan fungere som operative styringsverktøy. Midtveis i prosjektperioden ble det utarbeidet en analyserapport med resultater fra en spørreundersøkelse og intervju med deltakerkommunene. Denne sluttrapporten inneholder oppsummeringer fra delrapporten og analyse av nytt datamateriale, samt overordnede analyser, råd og anbefalinger basert på deltakerkommunenes innspill i fysiske samlinger og en workshop.

Stikkord: Distriktskommune, kommuneplanlegging, samfunnsutvikling, tjenestedesign, forenkling

Forsidefoto: Jostein Brobakk

Forord

Distriktskommune 3.0 er et prosjekt som har rettet seg inn mot å forbedre samfunnsutviklingen i kommuner med færre enn 2500 innbyggere gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen. Prosjektet har også studert og vurdert fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. Hovedprosjektet Distriktskommune 3.0 er finansiert og ledet av Distriktssenteret, i samarbeid med fylkeskommunene i Nordland og Trøndelag. I prosjektet har Grane, Dønna og Moskenes fra Nordland fylke, og Tydal, Holtålen og Røyrvik fra Trøndelag deltatt.

Ruralis og Nordlandsforskning har hatt ansvar for følgeforskningen i prosjektet som har løpt fra 2020 til 2023, med Ruralis som prosjektleder. Denne sluttrapporten er den andre forskningsrapporten i forbindelse med prosjektet. Den første rapporten ble levert i desember 2021: «Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene» (Ruralis rapport 10/2021).

Arbeidet med denne sluttrapporten er gjennomført av Jostein Brobakk fra Ruralis og Arild Gjertsen fra Nordlandsforskning. Tidligere i prosjektet har Frode Flemsæter og Mads Dahl Gjefsen fra Ruralis og Tone Magnussen fra Nordlandsforskning vært involvert. En stor takk rettes til Tamila Thomassen for hjelp med design og layout.

Eventuelle feil og mangler i denne rapporten står for forfatterens regning, og kan ikke belastes oppdragsgiver.

Vi ønsker å takke Distriktssenteret for oppdraget.

Trondheim/Bodø, 31. august 2023

Jostein Brobakk, Ruralis

Arild Gjertsen, Nordlandsforskning

Innhold

Forord.....	2
Tabelliste	4
Figurliste.....	4
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Prosjektbakgrunn.....	9
1.2 Distriktsutfordringen	9
1.3 Kunnskapsoppsummering – tidligere forskning og utredninger.....	12
2. Problemstillinger, metode og datakilder	18
2.1 Problemstillinger	18
2.2 Metode og data	18
3. Spørreundersøkelse blant norske kommuner	22
3.1 Innledning	22
3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	22
4. Plankultur som grunnlag for gode prosesser og effektivt planverk	29
4.1 Forenkling	29
4.2 Plankultur.....	29
4.3 Uenighet og felles mål - samtidig.....	30
4.4 Kunnskapsgrunnlag for utvikling	34
4.5 Kapasitet- og kompetansespørsmålet.....	36
4.6 Medvirkningsutfordringen	38
5. Status og prosjektutbytte på kommunalt nivå	40
5.1 Kommunevis tilbakemelding	40
5.2 Samlede tilbakemeldinger	43
6. Støttespillernes perspektiver	45
6.1 Fylkeskommunenes perspektiv	45
6.2 Statsforvalternes perspektiv	48
6.3 Kommunal- og distriktsdepartementets perspektiv	51
6.4 Distriktscenterets perspektiv.....	53

6.5 Oppsummering	54
7. Avsluttende drøftinger, råd og anbefalinger	56
7.1 Hylleware og skreddersøm	56
7.2 Råd og anbefalinger	56
7.3 Radikal forenkling: Fritak fra lovkrav.....	60
8. Konklusjon.....	64
8.1 Effektivisering må ha et fundament	64
8.2 Effekt krever lederskap og samarbeid.....	65
8.3 Samskaping må også planlegges	67
8.4 Kunnskap og lokal samfunnsutvikling	68
9. Referanser	69

Tabelliste

Tabell 1: «Hvordan vil du vurdere nytten for din kommune av følgende grep i samfunnsplanleggingen?». Prosent (N=36).....	25
--	----

Figurliste

Figur 1: Grafisk fremstilling av Tjenstedesign-modellen	19
Figur 2: Ordsky fra frokostkaffemøtene	31
Figur 3: Betydningen av plankultur i overgangen mellom to valgperioder.....	32
Figur 4: Antall behandlede kommune(del)- og reguleringsplaner etter region, antall kommuner i fylket og årsverk fylkeskommunen har brukt til planbehandling. Gjennomsnitt 2020-2022. Kilde: KOSTRA 12240 (Grunnlagstall for ressursbruk og aktivitet).	46

Sammendrag

Distriktskommune 3.0 er et prosjekt som er gjennomført i perioden 2020-2023, og retter seg inn mot å forbedre samfunnsutviklingen i små distriktskommuner gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen. Prosjektet skal også studere og vurdere fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. I prosjektet deltar seks kommuner: Grane, Dønna og Moskenes fra Nordland fylke, og Tydal, Holtålen og Røyrvik fra Trøndelag. Distriktssenteret har vært ansvarlig for prosjektet, mens Rurals og Nordlandsforskning har stått for følgeforskningen. Prosjektet er motivert av en erkjennelse av at små distriktskommuner både er sentrale for bærekraftig samfunnsutvikling, og samtidig står overfor kapasitetsbegrensninger når det gjelder utarbeidelse av samfunnsplaner og lovoppfyllelse på planfeltet.

Distriktskommune 3.0 er gjennomført ved hjelp av tjenstedesignmetoden (KS 2015). Tjenstedesign som metode består av fire faser: undersøkelsesfase, analysefase, ideutviklingsfase og konseptualiseringsfase. I de to første fasene er det gjennomført en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere, og dybdeintervju med ordførere, kommunedirektører og planleggere i deltakerkommunene og med representanter fra Nordland og Trøndelag fylkeskommuner. I prosjektets avsluttende fase er det også gjennomført intervju med representanter fra statsforvalterne i Nordland og Trøndelag, Distriktssenteret og Kommunal- og distriktsdepartementet. I løpet av prosjektperioden er det gjennomført fem fysiske samlinger og digitale frokostkaffemøter. Data omfatter foruten spørreundersøkelse- og intervjudata også feltnotater fra alle samlinger og frokostmøter.

I spørreundersøkelsen og intervjuene har vi sett at «alenegang» fremstår som et reelt problem i små distriktskommuner, og det gis uttrykk for at lav prosess- og planleggingskapasitet er en stor utfordring. Mange distriktskommuner oppgir at det er vanskelig å oppfylle formelle plankrav, og at dette har blitt vanskeligere over tid. Videre beskriver et flertall av kommunene i den nasjonale spørreundersøkelsen at det lokale handlingsrommet oppfattes som lite, samtidig som det finnes mange konkrete eksempler på lokale tilpasninger innenfor dagens planleggingsrammer. Ressursbruken som er nødvendig for å gjennomføre planprosesser og utarbeide samfunnsplaner går i mange tilfeller ut over andre kommunale oppgaver. Mange kommuner løser kapasitets- og kompetanseutfordringene gjennom bruk av konsulenter. Videre opplyser syv av ti kommuner som deltok i spørreundersøkelsen at de er tilfredse med fylkeskommunen som veileder, men at kontakten kunne vært hyppigere. Et flertall av

kommunene beskriver at de savner småkommuneperspektivet hos regionale og sentrale myndigheter.

Intervjudata og feltnotater fra frokostmøtene viser at politisk bevisstgjøring om plan, intern plankultur og forbedrede planprosesser er noe kommunene er særlig opptatt av. Andre tema som ofte har vært diskutert er medvirkningsprosesser og relasjonen til fylkeskommunen og statsforvalteren. Kommunene som har deltatt i prosjektet peker med andre ord på forbedringsprosesser og ikke nødvendigvis rene forenklingsegrep som viktig for å kunne utarbeide planer som egner seg til og blir benyttet som strategiske styringsverktøy. Å utvikle en plankultur som øker bevisstheten rundt planprosesser og samfunnsplaner er et sentralt element i de forbedringsgrepene kommunene selv beskriver.

En av de overordnede problemstillingene for Distriktskommune 3.0-prosjektet handler om muligheten for å gjøre planlegging mer effektiv i de minste kommunene, gitt de utfordringene som mange av disse kommunene har med manglende kapasitet og kompetanse. Som tidligere nevnt kan en slik forenkling forstås både som et behov for å endre på rammebetingelsene for de minste kommunenes planlegging (lovkrav), og som forenklinger internt i kommunenes planverk (antall og omfang av planer). Vi argumenterer for at kommunene trenger en kombinasjon av *hylleware* og fokus på *skreddersøm* for å bli bedre rustet til å gjennomføre gode planprosesser. Hylleware er standardiserte løsninger som kan passe for alle, omtrent som verktøy man kan benytte ved behov, og bidra til økt effektivitet i planprosesser og utarbeidelse av enkeltplaner. Slik hylleware kan være planveiledere utformet spesielt med tanke på de minste kommunene, standardiserte opplæringspakker som for eksempel prosessveilederkurs i fylkeskommunal regi, eller konkrete dokumentmaler. Den nettbaserte veilederen *Enkelt planlegging: Strategisk kommuneplanlegging for distriktskommuner*¹ som Distriktsenteret har utarbeidet, er et eksempel på slik hylleware. Selv om standardiserte verktøy kan være nyttig, er det imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre gode og effektive planprosesser i kommunene. Hver kommune er unik, med til dels svært ulikt ressursgrunnlag og forutsetninger for å bedrive strategisk planlegging og samfunnsutvikling. I Distriktskommune 3.0 har kommunene i stor utstrekning diskutert hvordan man kan produsere skreddersøm innenfor rammer som påvirkes av lokale handlingsmuligheter og systemiske strukturer.

Råd og anbefalinger

For å forbedre og forenkle kommunale planprosesser og utarbeidelse av samfunnsplaner har vi følgende råd:

Etablere god plankultur i kommunen. Plankultur handler om å øke bevisstheten om viktigheten av å styre etter oppdaterte og effektive samfunnsplaner og vilje til å

¹ www.enkelplanlegging.no

prioritere planarbeid selv med knappe ressurser. I plankultur inngår politikeropplæring og forholdet mellom politisk styring og administrativ drift og faglig ansvar.

Etablere gode arenaer for å diskutere og utarbeide samfunnsplaner. I Distriktskommune 3.0 har flere deltakerkommuner høstet gode erfaringer med kommuneinternt planforum. Et slikt planforum kan legges til dager med kommunestyremøter, uten at det er en del av det formelle møtet. Slik kan et internt planforum bli et politisk verksted og en diskusjonsarena, som også omfatter representanter fra administrasjonen, der plansaker prioriteres.

Bruke planstrategien aktivt. I planstrategien kan kommunene drøfte strategiske valg, avgjøre planbehov for valgperioden, og prioritere deretter. Planstrategiarbeidet kan brukes til å rydde og forenkle gjennom å sanere gamle planer, og redusere antall planer og omfanget på de planene det er behov for.

Et godt og oppdatert *kunnskapsgrunnlag* er et viktig hjelpemiddel i kommunens strategiske planlegging, særlig for planstrategien og det løpende oppfølgingsarbeidet gjennom handlings- og økonomiplanen. Kunnskapsgrunnlaget bør være oppdatert før planstrategiarbeidet starter opp. Her kan ressurser i lokalmiljøet, for eksempel en lokal næringsforening, med fordel benyttes.

Utnytte det lokale handlingsrommet. Plan- og bygningsloven har relativt få absolutte lovkrav til kommuneplanleggingen. Den beskriver at planleggingen skal basere seg på lokale ressurser og ikke være mer omfattende enn nødvendig. Kommunene står fritt til selv å bestemme antall planer og omfanget av disse, så lenge visse krav er oppfylt. Det er krav til at det nyvalgte kommunestyret utarbeider en planstrategi innen ett år etter valget, der det avklares om de har en kommuneplan (samfunnsdel, arealdel og handlingsdel) som oppfyller kommunens behov for styring (ivaretar både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver).

Det betyr at kommunes planstruktur/-system kan gjøres relativt enkelt og samtidig oppfylle lovkravene, og gir kommunene stor handlefrihet til å utarbeide planer som dekker kommunens behov.

Frigjøre ressurser og prioritere ressursbruken. De fleste mindre kommuner har knappe ressurser og få folkevalgte, og kommuneloven beskriver at politikerne skal styre gjennom plan, særlig kommuneplanens samfunnsdel, og ikke gjennom enkeltsaksvedtak. For eksempel kan en gjennomgang av delegeringsreglementet ha flere fordeler: tegne et tydeligere bilde av rollefordelingen i kommunen, redusere antall enkeltsaker politikerne er involvert i, og frigjøre kapasitet blant de folkevalgte som heller kan benyttes til planarbeid og strategisk ledelse.

Interkommunalt samarbeid. Generalistkommuneutvalget anbefaler økt bruk av interkommunale løsninger, særlig på plansiden (jfr. NOU 2023:9). Et interkommunalt plankontor kan for eksempel bidra til økt samlet kompetanse og kapasitet, og være en

erstatning for fagmiljø som større kommuner ofte har. Interkommunale plankontor kan gjerne være virtuelle, i form av nettverk med ansatte fra to eller flere kommuner som ikke er fysisk samlokalisert.

Snakk med andre kommuner med liknende utfordringsbilde. I Distriktskommune 3.0 ble erfaringsdeling med kommuner med liknende utfordringsbilde vurdert som minst like nyttig som å snakke med nabokommunen(e) eller kommuner man vanligvis har kontakt med. Felles utgangspunkt kan for eksempel springe ut av likhet i demografi, næringsstruktur eller andre utviklingstrekk.

Benytte tilgjengelige veiledningsressurser i fylkeskommunen. Fylkeskommunen er en viktig støttespiller, med plan- og prosesskompetanse og veiledningsansvar. Kommunene gjør lurt i å benytte seg av fylkeskommunens veiledningskapasitet, og orientere seg om riktige kontaktpersoner. Kommunene bør i hovedsak ta initiativet til slik kontakt. Fylkeskommunene har ikke ubegrenset med ressurser og kapasitet, og vil ikke nødvendigvis tilby veiledning til enkeltkommuner som ikke selv etterspør det.

Opprette tidlig dialog med statsforvalteren. Statsforvalteren kan viderefremde og gi råd både i faglige og planmessige spørsmål, og har et generelt veiledningsoppdrag. Tidlig dialog om planer og vedtak med statsforvalteren, særlig i saker som har arealmessige konsekvenser, kan bidra til å redusere antall innsigelser og dermed forenkle og forkorte planprosessene.

Spissede veiledningsteam i fylkeskommunene. Fylkeskommunene har et overordnet planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan fylkene organiserer og utfører sin veiledningsrolle. Distriktskommune 3.0 har vist at det er behov for å tydeliggjøre denne veiledningsrollen, særlig overfor distriktskommuner med særskilte behov for oppfølging. Vi tror at spissede veiledningsteam rettet mot små kommuner med særskilte behov kan være en god ide (jfr. NOU 2023:9: Generalistkommunesystemet — Likt ansvar – ulike forutsetninger).

Etablering og drifting av nettverk på regionalt nivå. Kommunene har behov for gode arenaer også utenfor egen kommune. Det eksisterer allerede kommunenettverk som driftes av fylkeskommunene, men disse treffer ikke alltid kommunenes behov. Fylkeskommunene bør vurdere muligheten for å endre eksisterende eller opprette nye nettverk med kommuner som har liknende utfordringsbilde.

Veiledningsmaterieell bedre tilpasset de minste kommunenes behov. Mange kommuner opplever at statens veiledningsmaterieell er lite tilgjengelig, og de minste kommunene mener innretningen er for generell. De ønsker seg veiledere som er differensiert etter for eksempel kommunestørrelse eller sentralitet, og som adresserer særskilte utfordringer de minste kommunene står ovenfor.

1. Innledning

1.1 Prosjektbakgrunn

Distriktskommune 3.0 er et følgeforskningsprosjekt rettet mot planprosesser i Distrikts-Norge, hvor Rurals og Nordlandsforskning understøtter Distriktsentret, Nordland og Trøndelag fylkeskommune sitt prosjekt om bedre kobling mellom utviklingsarbeid og planarbeid i distriktskommunene. Prosjektet er motivert av en erkjennelse om at distriktskommuner både er sentrale for bærekraftig samfunnsutvikling, og samtidig står overfor kapasitetsbegrensninger når det gjelder å håndtere utfordringer og gripe muligheter på planområdet. I Distriktskommune 3.0 er det de minste kommunene, med en befolkning under 2500 innbyggere, det refereres til. Disse er for det meste å finne i distriktene. Funn, konklusjoner, avsluttende råd og anbefalinger vil imidlertid også kunne være nyttig for større kommuner, samt små kommuner som ikke ligger i distriktene.

Distriktsenteret skal bruke kunnskapen fra forskningsdelen av Distriktskommune 3.0 prosjektet til å gi råd om hvordan man kan forenkle planprosesser i distriktskommuner og hvordan disse kommunene i større grad kan bli i stand til å nå sine mål. Videre skal kunnskapen bidra til at Distriktsentret, fylkeskommunene og statsforvalterne kan tilpasse og forbedre sin veiledning. I Distriktskommune 3.0 frembringer Rurals og Nordlandsforskning et kunnskapsgrunnlag og tiltaksforslag i samarbeid med de involverte kommunene, Distriktsenteret, Trøndelag og Nordland fylkeskommuner og statsforvalterne i Trøndelag og Nordland.

1.2 Distriktsutfordringen

I perspektivmeldingen (Meld. St. 29 (2016-2017)) adresseres mange av utviklingstrekkene Norge står i. Noen av utviklingstrekkene er nye og har potensial til å undergrave den norske velferdsmodellen. Befolkningsveksten avtar, gjennomsnittsalderen på befolkningen øker og det blir færre yrkesaktive personer i forhold til antall personer på ulike offentlige ytelser. Det blir flere som skal bruke offentlige tjenester, samtidig som det blir færre som skal produsere/utøve tjenestene. Det blir færre som bidrar i verdiskapende aktivitet, mens kostnadene som skal finansieres av verdiskapingen øker. Dette krever nye svar og handlinger, også fra offentlig sektor. Det er for tiden derfor et stort fokus i både offentlig sektor og i forskningsmiljøene på å finne måter å øke innovasjons- og omstillingsevnen i offentlig sektor.

Felles for mange av utviklingstrekkene og utfordringene som skisseres i perspektivmeldingen er at de slår til først i Distrikts-Norge og de minste kommunene (Meld. St. 29 (2016-2017)). Satt på spissen kan man si at kommunene med det største

omstillingsbehovet har den minste kapasiteten til å arbeide målrettet og eksperimentelt med denne omstillingen. Dette er kommuner som også kan ha kompetanseutfordringer. Dette innebærer at det ikke bare er kommunene som må tenke nytt, men hele økosystemet av aktører som må tenke nytt sammen og finne nye måter å samhandle i utøvelsen av offentlig sektoroppgaver (Onsager 2019; Frisvoll, 2018a).

Stortingsmeldingen «Levende lokalsamfunn for fremtiden» (Meld. St. 5 (2019-2020)) peker på at det er vekstkraft i distriktene, men at denne er ujevn fordelt. En sentral utfordring er hvordan en best kan utløse fremtidig verdiskapingspotensial i deler av Distrikts-Norge. Som før ligger grunnressursene som skal bære mye av den fremtidige verdiskaping, som skogen, havet, mineraler, innmarka, utmarka, el- kraften, landskapet og naturskjønnheten, i nettopp Distrikts-Norge. Å realisere mulighetene krever gode politiske rammebetingelser og et forvaltningsapparat som har kapasitet til å planlegge og utvikle Distrikts-Norge – et Distrikts-Norge som i stor grad består av små kommuner. Stortingsmeldingen peker mot at distriktskommunenes egen utviklingsevne blir viktigere for å opprettholde aktivitet og verdiskaping framover, og at store ulikheter og variasjoner i forutsetninger, utfordringer og muligheter i fremtiden kan løses ved en utviklingspolitisk innsats og strategi tilpasset de enkelte distriktskommunenes fortrinn og muligheter.

Småkommuners kapasitet – styrke og forbannelse

Kommuneorganisasjonen i små kommuner rundt i landet har en helt sentral rolle i denne utviklingen – både i form av å inneha den formelle planmyndigheten, men også gjennom at rollen som samfunnsutvikler blir forsterket av det faktum at det er få andre utviklingsaktører til stede (Cruickshank m.fl., 2014). Dermed oppstår det for det første gjerne et kompetanse- og kapasitetsproblem knyttet til å fylle de oppgavene planmyndigheter forventes å gjennomføre (jf. Brandtzæg m.fl., 2019). For det andre, og like viktig, oppstår det også svært utfordrende og krevende situasjoner der kommuneorganisasjonen blir en «hub» i et nettverk av få utviklingsaktører der formelle og uformelle prosesser eksisterer parallelt og der det gjerne både forventes og ligger til rette for kort vei fra problemdefinisjon til beslutninger. I tillegg kreves det at små kommuner har kapasitet til å samhandle med andre aktører i systemet rundt seg, slik som fylkeskommune, regional stat og Distriktssenteret. Denne mangler ofte, og bidrar til at kompetanse og kapasitet som småkommunene kunne ha gjort seg nytte av, forblir uforløst (Frisvoll, 2018a).

Å håndtere en slik situasjon for en liten kommune, og dermed *være i stand til å oppnå sine mål*, er utfordrende. Det krever kommuner med kapasitet og det krever en statsforvaltning som gir rom og tilpasser styringsverktøy og krav til små kommuner. Ikke minst krever det også gode svar på hva man gjør når kapasitet til å arbeide for

egen utvikling i små kommuner mangler. Kapasiteten kan styrkes dels gjennom å tilføre mer ressurser, men kanskje vel så viktig er det å frigjøre kapasitet gjennom å endre måten en jobber på for å møte kravene som stilles og for oppnå ønsket utvikling. En tredje mulighet er å differensiere kravene som stilles til hhv. små og store kommuner gjennom for eksempel *forenkling av planprosesser*.

Medvirkning og samskaping i et mangfoldig økosystem

Det finnes mange ulike situasjoner som små distriktskommuner kan stå i: noen opplever vekst og utvikling mens andre opplever økonomisk stagnasjon. Noen forstås å være uttynningsamfunn, mens andre opplever befolkningsøkning i kraft av å være lokalisert i pendlingsavstand til større arbeidsmarked (Frisvoll, 2018a; Aasbrenn og Sørli, 2016). Det fremstår som viktig å være klar over dette mangfoldet, og også erkjenne at en og samme tilnærming ikke nødvendigvis vil fungere like godt over alt (Frisvoll 2018b). I små kommuner har man ofte lett adgang til, og kjenner godt, alle sentrale aktører. Samtidig det er gjerne svært få aktører, noe som gjør at verktøy og prosesser tilpasset store kommuner kan være lite egnet i små kommuner. Innbyggerdialog og medvirkning er sentrale elementer i lokal samfunnsutvikling og planlegging, og *samskaping* mellom kommune, innbyggere, næringsliv og frivillig sektor nevnes eksplisitt som en problemstilling i utlysningen som dette prosjektet bygger på. Slik medvirkning er imidlertid også beheftet med noen prinsipielle demokratiske utfordringer. Deltakelsen er gjerne sosialt skjevare enn deltakelsen gjennom valg og politiske partier og organisasjoner (Offerdal, 2003), og i tillegg kan kvaliteten på innspillene også potensielt være svakere i de tilfellene der innbyggernes engasjement er begrenset og skjevt, eller der kunnskapen om lokal politikk og forvaltning mangler (Saglie, m.fl. 2016). Det er også viktig å være klar over at ulike grupper bruker ulike former for kanaler for påvirkning (Pettersen og Rose 1996:79).

I et utredningsoppdrag for KS peker Gjertsen m.fl. (2017) på noen sentrale erfaringer og læringspunkter knyttet til innbyggermedvirkning. For det første er det viktig at medvirkningstiltakenes *status og «vekt» avklares tidlig* for å legge grunnlaget for en god og åpen prosess – fortrinnsvis før folket bes om råd eller medbestemmelse. *Transparens og profesjonalitet i metodebruk* i medvirkningsprosessene framheves også som viktig. I tillegg vises det til at politiske omkamper i etterkant av medvirkningsprosesser kan gi kommunene legitimitetsutfordringer hvis dette oppfattes som respektløst enten overfor folkets råd, kommunestyrets tidligere vedtak, eller begge deler. En annen Nordlandsforskningsstudie av nye medvirkningsmetoder i kommuneplanens samfunnsdel har vist at selv om politikerinvolvering kan fungere godt, kan svak innbyggermedvirkning undergrave resultatet (Andrews og Antonsen 2019). I det foreslåtte forskningsdesignet vil medvirkningsaspektet stå sentralt - spesielt i lys av de mangfold av distriktsituasjoner småkommuner står i.

Demokratisk legitimitet til kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanprosesser er sammensatte. Kommuneplanens *samfunnsdel* er kommunens overordnede styringsverktøy, og handlingsdelen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Ved behov for strategisk utdyping kan kommunene utforme *kommunedelplaner, temaplaner og strategier*, samt område- og detaljreguleringer. Prioritering av tiltak skjer gjennom kommuneplanens *handlingsdel*, eller *handlings- og økonomiplan* (jfr. at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen).

Et sentralt poeng er at kommuneplanleggingen – både i store og små kommuner – skal være et uttrykk for lokaldemokratiske prioriteringer og fungere som et styringsverktøy for kommunestyret. Samfunnsdelen av kommuneplanen skal både trekke opp de lange linjene i kommunens utvikling og peke på innsatsområder for valgperioden som følges opp blant annet i økonomiplanen. Det er imidlertid en bredere prosess som må hensyntas – både planstrategi, planprogram og prosess for samfunnsdelen, og tilrettelegging for innbyggermedvirkning er viktig. Dette illustrerer at prosessene kan ha betydelige utfordringer knyttet til gjeldende krav i plan- og bygningsloven; de blir ofte omfattende og trekker ut i tid (Plathe og Hernes 2018).

Etter endringene i kommuneloven i 1992 nyter norske kommuner en høy grad av organisatorisk autonomi og har, sammenlignet med kommuner i andre europeiske land, et relativt stort handlingsrom til å selv velge organisasjons- og arbeidsformer (Ladner, Keuffer og Baldersheim 2016). I de senere årene er det også gjennomført en rekke forsøk med ulike deltagerorienterte ordninger i norske kommuner, som på nye måter organiserer relasjonen mellom innbyggere og den kommunale organisasjonen i planprosesser (Nyseth, Ringholm og Agger 2019). Ettersom slike forsøk ofte vil kunne skape spenninger mellom ulike demokratiske idealer, er det avgjørende at slike ordninger utformes og tilpasses i lokal kontekst, med de folkevalgte i førersetet.

1.3 Kunnskapsoppsummering – tidligere forskning og utredninger

Brandtzæg mfl. (2019) har gjennomført en utredning om hvordan små kommuner fyller sin rolle innenfor generalistkommuneprinsippet, med fokus på kompetanse og kapasitet, politisk og administrativ styring, utvikling og innovasjon, og interkommunalt samarbeid. Rapporten peker blant annet på at gode samfunnsplaner, med system for oppfølging og iverksetting, er nødvendig for å sikre gode politiske prioriteringer og utvikling. Dette er imidlertid ikke blant de mest fremtredende styringsverktøyene i små kommuner. I praksis er årsbudsjett og økonomiplan de dominerende styringsverktøyene. Innenfor temaet samfunnsplan konkluderer rapporten med at flertallet av småkommuner har lav planleggingskapasitet, og at gamle (og dårlig operasjonaliserte) samfunnsplaner dominerer. Rapporten konkluderer også med at interkommunalt samarbeid med større innslag av moderne IKT-løsninger (f.eks.

virtuelt samarbeid), vil være tiltak som kan hjelpe småkommuner med å oppfylle sin rolle som generalistkommune også i fremtiden. Det samme gjelder kommunal planlegging og kommunalt innovasjonsarbeid. Andre, eller nye former for interkommunalt samarbeid i form av faste samarbeidskonstellasjoner, kan bidra til å løse kompetanse- og kapasitetsutfordringer på plansiden.

I en litteraturstudie om situasjonen i (små)kommuner med befolkningsnedgang, finner Bråtå (2020) at ulike vekststrategier er et sentralt element i planverkene og målene for samfunnsutviklingen. Dette inkluderer former for stedsutvikling og samspill mellom offentlige og private aktører for å fremme vekst. Bråtå finner imidlertid ikke stort innslag av systematiske og helhetlige tilpasningsstrategier – såkalt «realistisk samfunnsplanlegging» – som igjen kan gi grunnlag for planer som skal føre vekstambisjonene over i virkeligheten. Et sentralt fokus er derimot ønsket og ambisjonene om å øke den institusjonelle kapasiteten i kommunene. På tjenestesiden er interkommunalt samarbeid en mye brukt tilpasningsstrategi, men dette er like gjerne preget av ønsket om å spare penger og å utvikle et større fagmiljø. Bråtå (2020: 6) skriver videre at «(d)et er påfallende få slike samarbeid innen planlegging, hvilket er en svakhet fordi mange kommuner med nedgang i befolkningen har liten kompetanse og kapasitet på dette feltet – som kan være viktig for å håndtere en befolkningsnedgang».

Studien viser til behovet for kunnskapsoppbygging på følgende punkter:

- Hvordan kommuner med befolkningsnedgang ser på seg selv, og hvordan dette eventuelt følges opp i strategier og planer
- Tiltak for å styrke planlegging og planleggingskapasiteten i kommuner med befolkningsnedgang
- Hvordan man kan bygge og utvikle institusjonell kapasitet, og hvordan dette tas over i strategier, planer og tiltak
- Hvordan fritidsboliger og -eiere i større grad kan bli en ressurs for kommuner med befolkningsnedgang

Et moment er at kommuner med befolkningsnedgang møter en rekke utfordringer på et tidligere tidspunkt enn andre små kommuner. Dette kan gi behov for ulike typer innovasjoner og tilpasninger til en situasjon med utsikter til befolkningsnedgang og knappere ressurser. Det spørres om hvordan innovativ planlegging i kommuner med befolkningsnedgang kan utvikles som metode.

Angell (2021) har vurdert fylkeskommunen og statsforvalterens veiledning av distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. Her beskrives regionale myndigheters ulike posisjon og rolle overfor kommunene. Fylkeskommuner er styringsmessig (hierarkisk) likestilt med kommunene, men har allikevel veiledningsoppgaver,

kompetanse og ressurser som gjør at mange kommuner opplever at det eksisterer et hierarki. Statsforvalteren er i kraft av statens forlengede arm i en annen situasjon, noe som påvirker hvilken type veiledning som bedrives. Dette gjør at mange kommuner er usikre på hvilken rolle regionale myndigheter i praksis har. Rapporten peker på noen særtrekk: regionale planer er i liten grad utformet slik at de tar spesielt hensyn til distriktskommunenes utfordringer, møteplasser og tiltak overfor kommunene tar ikke hensyn til sentralitet, og små kommuner har begrenset kapasitet til å delta i regionale aktiviteter. Det fremkommer også at distriktskommunene opplever at fylkessammenslåingene har gjort forholdet til det regionale nivået mer utfordrende, blant annet fordi fylkene i en overgangsperiode har vært mer orientert innover i egen organisasjon og «oppover i systemet», og at man har mistet kontakten med fagpersoner som kjente egen kommune og egen kommunes situasjon.

Godal mfl. (2021) hentet erfaringer fra syv distriktskommuner i deres arbeid med utarbeiding av kommuneplanens samfunnsdel. På bakgrunn av erfaringene ble det utarbeidet en rekke råd til kommuner, fylkeskommune og regionale myndigheter, og nasjonale myndigheter.

Råd til kommunene omfatter blant annet:

- Velg en dedikert kommuneplanlegger/prosessleder for hele prosessen, og gi vedkommende handlingsrom til å lage en god prosess
- Skaffe kunnskapsgrunnlag fra innbyggerne, administrasjon og regionale utviklingsaktører
- Arbeide for å få ordfører og kommunestyret til å ta eierskap fra starten av prosessen og videre følge den tett hele veien
- Gjør forenklinger i plansystemet og tenkt på at planarbeid er organisasjonsutvikling som utfordrer organisasjonskulturen

Råd til fylkeskommune og regional myndighet handler om at veiledningsrollen og dialogen overfor kommunene må styrkes, spesielt innenfor følgende tema:

- Råd til hvordan kommunene kan forenkle planarbeidet, og hente innhold til kunnskapsgrunnlaget
- Oversette innholdet i nasjonale veiledere slik at de passer lokale forhold
- Arbeidsmåter for å arbeide inn arealstrategien i samfunnsdelen, og hvordan skape god sammenheng mellom samfunnsdel, handlingsdel og økonomiplan
- Iverksette FNs bærekraftmål

Når kommunene endrer arbeidsform i planprosessen, må regional myndighet vurdere om deres arbeidsform også må endres. Godal mfl. (2021) argumenterer for at kommunene må oppfordres til å bruke planforum tidligere i prosessen og at nasjonale

veiledere om kommunal planlegging må ha enda større fleksibilitet slik at små og mellomstore distriktskommuner i større grad kan legge egne forutsetninger til grunn.

På oppdrag fra KS ledet Asplan Viak et utviklingsarbeid med sikte på å gjøre kommuneplanens samfunnsdel til et bedre politisk styringsdokument. Bakgrunnen for prosjektet var utfordringer med å knytte kommuneplanens samfunnsdel til de ulike valgperiodene og politikken til nye kommunestyre, noe som skyldes lange og omfattende planprosesser. I sluttrapporten (Plathe mfl. 2022) gis anbefalinger rettet mot politisk og administrativt nivå i kommunene, fylkeskommuner og statsforvaltere, og skal være relevante for alle typer kommuner, uavhengig av hvor de er i sine planprosesser. Anbefalingene peker på nødvendigheten av å starte politiske verksted med diskusjon om samfunnsdelen tidlig etter valget. Rapporten peker på at denne diskusjonen må bygge på et tydelig utfordringsbilde (eller kunnskapsgrunnlag), og at administrasjonen bør ta tydelig føring i arbeidet med å tilrettelegge for gode prosesser og politiske diskusjoner basert på et premiss om at strategiske planprosesser er politikktutvikling. Kommunestyret bør gjøre vedtak av ny eller revidert samfunnsdel i løpet av det første året i ny periode. Plathe mfl. (2022) anbefaler også en forenkling av planstrategien og planprogrammet. Planstrategien bør kun omhandle det lovpålagte kravet om at kommuneplanen skal revideres, for eksempel ved å slå sammen planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen til et felles oppstartsdokument, eller integrere planstrategien i handlings- og økonomiplanen.

Videre har Distriktssenteret og fylkeskommunene i Møre og Romsdal, Troms og Finnmark, og Innlandet samarbeidet med 14 distriktskommuner om en veiledningspilot med sikte på å styrke distriktskommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling gjennom tilgang på kompetanse og samarbeid (Lysø mfl. 2022). Piloten fokuserte både på programnivået, det vil si Distriktssenteret og fylkeskommunene, og på nytten av veiledning for lokalt utviklingsarbeid i deltakerkommunene. Ifølge sluttrapporten produserte piloten gode eksempler på kommunal nettverksstyring som metode for å samskape tjenester, i tråd med prinsippene for Kommune 3.0. Veiledningsarbeidet bidro til at Distriktssenteret fikk videreutviklet sine prosessverktøy og digitale løsninger, og ga fylkeskommunene bedre innsikt i egen veiledningsrolle og diversitet på kommunalt nivå. Det pekes videre på at det er vanskelig å se for seg en standardisert modell for veiledning da behovet for lokal tilpasning alltid vil være til stede. Det anbefales at Distriktssenteret og fylkeskommunene videreutvikler møteplasser – både digitale og fysiske – og nettverk og nettverkssamarbeid mellom seg selv og kommunene.

MENON Economics har undersøkt norske kommuners lovoppgyldelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Her har blant andre Generalistkommuneutvalget, alle statsforvalterembetene og et utvalg

direktorater kommet med innspill og bidratt med data. Rapporten konkluderer med at svært få kommuner oppfyller alle lovkrav fullt ut, og at jo mer perifer en kommune er, og jo mindre den er, jo lavere er graden av lovoppfyllelse (Pedersen mfl. 2022). God kommuneøkonomi kompenserer i liten grad for effektene av sentralitet og størrelse. Utfordringene er størst på områder der det kreves spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø, og gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse er lavest på temaet plankrav. Det pekes videre på at den relativt lave graden av lovoppfyllelse i mange kommuner indikerer at norske kommuner stilles ovenfor store og komplekse lovkrav, og at det bør gjøres en gjennomgang av det totale omfanget av lov- og forskriftskrav.

Generalistkommuneutvalget leverte sin utredning våren 2023, og resultatet ble publisert i 2023 som NOU 2023:9 «Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger». Utvalgets var blant annet bedt om å analysere utviklingstrekk, vurdere grunnlaget for generalistkommunesystemet og vurdere alternativer til dagens organisering. Utvalgets overordnede anbefaling er at dagens prinsipp videreføres, men at det bør gjennomføres flere tiltak for å løse utfordringene kommunene står overfor. Anbefalinger som er relevante for tematikken i Distriktskommune 3.0 er knyttet til interkommunalt samarbeid, lokalt selvstyre og fylkeskommunenes veiledningsrolle:

- Det bør føres en mer aktiv politikk for å fremme interkommunalt samarbeid. Særlig på planområdet bør kommunene samarbeide mer, for eksempel ved å etablere felles plankontor
- Statlig detaljstyring bør reduseres, fordi den under dagens system reduserer kommunenes handlingsrom og mulighet til å prioritere mål og oppgaver basert på lokale ønsker og behov
- Det bør utredes en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Et ledd i dette vil være at fylkeskommunens veiledningsrolle styrkes og tydeliggjøres, og at fylkeskommunene bør gi mer praktisk bistand til kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å gjennomføre samfunnsplanlegging

EVAPLAN-prosjektet studerte effektene av endringer i plan- og bygningsloven (pbl) som ble vedtatt i 2008. Evalueringen fokuserte på hvordan plandelen i pbl fungerer, hvorvidt loven har fungert etter intensjonene, og hva som kan identifiseres som forbedringspunkter (Hansen og Aarsæther 2018). EVAPLAN ble finansiert av Forskningsrådet, og produserte en rekke vitenskapelige publikasjoner, masteroppgaver, rapporter og mediebidrag. Det ble også utgitt to bøker i forbindelse med EVAPLAN.

Plan- og bygningsloven av 2008 har bærekraftig utvikling som et fremtredende mål, og inngår i et flernivådemokratisk styre der desentralisering og folkestyre står sterkt, samtidig som nasjonale samfunns- og miljøinteresser er utgangspunkt for statlig

styring. Pbl beskriver hvordan samfunnsutvikling skal skje gjennom politisk vedtatte planer, og ikke gjennom enkeltavgjørelser. Selv om lokaldemokratikomponenten er viktig, skal lokale behov og hensyn balanseres mot både private og nasjonale interesser (Aarsæther og Hansen 2018). I kjølvannet av EVAPLAN ble det pekt på en rekke forslag til revideringer av pbl. Blant disse var:

- Styrket samfunnsplanlegging gjennom mer forpliktende formuleringer i planstrategiens innhold
- Tettere integrasjon mellom samfunns- og arealplan ved innføring av krav om arealstrategi som en obligatorisk del av samfunnsplanen
- Fjerne kravet om planprogram før igangsetting av arbeidet med samfunnsplanen for å styrke kommuneplanens samfunnsdel som strategisk instrument
- Økt kvalitet i politikeropplæringen for å sikre lovens intensjon om folkevalgt lederskap i kommunens strategiske planlegging

I EVAPLAN ble det også pekt på at forutsetningene for god kommunal planlegging ikke alltid er til stede fordi kompetanse, kapasitet og kommunestørrelse representerer til dels store utfordringer. Spennet i kompetanse og kapasitet, og folkevalgtes engasjement, bidrar til å svekke formålet og ambisjonene i pbl (Hansen og Aarsæther 2018).

2. Problemstillinger, metode og datakilder

2.1 Problemstillinger

Distriktssenteret skal bruke kunnskapen som fremkommer i Distriktskommune 3.0 til å gi råd om hvordan man kan forenkle planprosesser i små kommuner og hvordan små kommuner i større grad kan bli i stand til å nå sine mål. Videre skal kunnskapen bidra til at Distriktssentret, fylkeskommunene og statsforvalter kan tilpasse og forbedre sin veiledning mot de minste kommunene i deres samfunnsplanlegging.

For å kunne gjøre det, må Distriktssenteret få kunnskap om hvordan små kommuner selv opplever disse utfordringene. Vi vil derfor legge stor vekt på å innhente erfaringer og kunnskap fra kommuneorganisasjonen i små kommuner med ulik distriktsituasjon når vi skal svare på problemstillingene for oppdraget. Det vil også være svært viktig å innhente erfaringer fra andre sentrale utviklingsaktører i de samme kommunene som skal skape lokal utvikling i samarbeid og samspill med kommuneorganisasjonen. De overordnede problemstillingene har vært følgende:

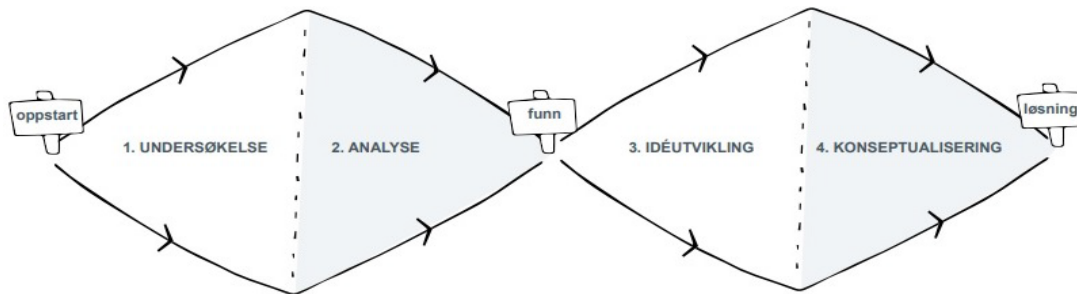
- *Hvordan kan kommuneplanleggingen med vekt på planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel gjøres på en effektiv måte i de minste kommunene?*
- *Hvordan kan samfunnsplanleggingen ha effekt i de minste kommunene?*
- *Hvordan kan de minste kommunene samskape med innbyggere, næringsliv og frivillighet for å skape et livskraftig lokalsamfunn, og hvordan kan fylkeskommunene og Distriktssenteret bistå dem i det?*
- *Hva bidrar til implementering av kunnskap om lokal samfunnsutvikling i de minste kommunene?*

2.2 Metode og data

Distriktskommune 3.0 gjennomføres som en tjenstedesignbasert kvalitativ følgeforskning av Distriktssentret, Nordland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune sitt prosjekt, og omfatter i tillegg en kvantitativ spørreundersøkelse som ble sendt ut til kommuner i Norge med mindre enn 2500 innbyggere.

Tjenstedesign er en metode der samskaping mellom forsknings- og praksispartnere står sentralt. Tjenstedesign er som regel en ikke-lineær prosess, med kontinuerlig utprøving og forbedring av aktuelle løsninger. Tjenstedesignprosesser beskrives derfor ofte som en dobbelt diamant, med divergente (undersøkende) og konvergente (innsnevrende) faser (KS 2015), som fungerer som en ledesnor gjennom hele oppdraget.

Prosjektet løper fra 2020 til 2023 og følger tjenstedesign-prosessen, som kan deles inn i fire faser.



Figur 1: Grafisk fremstilling av Tjenstedesign-modellen

Fase 1 er en undersøkelsesfase som handler om å kartlegge brukerperspektiver gjennom involvering av brukere og førstelinjeansatte. Det er her den største delen av datainnsamlingen i prosjektet foregår, gjennom blant annet dokumentstudier av sentral litteratur, deltagende observasjon i prosjektet Distriktssenteret og Trøndelag og Nordland fylkeskommuner har med deltakerkommunene, kvalitative dybdeintervjuer med nøkkelinformanter (folkevalgte og administrasjon), samt en spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere.

Fase 2 er en analysefase med fokus på å skildre problemforståelser, behov, og muligheter som videre arbeid i designprosessen kan rette seg mot. Denne fasen begynner med en workshop som tar utgangspunkt i innsamlet datamateriale fra fase 1, som Ruralis og Nordlandsforskning presenterte i et prosjektinternt arbeidsnotat, som oppspill til ideutvikling.

Fase 3 er ideutviklingsfasen, som tar utgangspunkt i en samskapingslogikk, hvor brukere er sentrale i å formulere og utprøve tiltaks- og forbedringsforslag. Mens forskere presenterer en første analyse av innsamlet data og situasjonsforståelser fra kommunenes hold, kvalitetssikres og videreutvikles tolkninger og forslag til forbedret praksis i dialog med kommunale aktører på en egen workshop (som ble avholdt i Tydal 1.-2. september 2021). Gjennom gruppearbeid og strukturert diskusjon ble ideer og tiltak samlet inn og organisert etter grad av viktighet og realisme, for videre utprøving i kommunene.

Fase 4 er konseptualiseringsfasen, hvor ideene evalueres og de beste utprøves i kommunene, med kontinuerlig oppfølging gjennom prosjektet og Distriktskommune 3.0, slik at erfaringer kan deles på tvers av kommuner. Tiltak kan dermed optimaliseres, kvalitetssikres, og dokumenteres på en måte som gjør at gode erfaringer kan deles og brukes også av andre kommuner enn deltakerkommunene. Som ledd i denne fasen

gjennomføres intervju med en jurist for å vurdere hvilke konsepter som kan gjennomføres innenfor juridiske rammer, blant annet i plan- og bygningsloven og annet lovverk, og hvilke konsepter som krever endringer i disse rammene.

Foruten statistikk fra en nasjonal spørreundersøkelse om samfunnsplanlegging i de minste kommunene, baserer analysene i forskningsdelen av Distriktskommune 3.0 seg på kvalitative data, i form av en kombinasjon av intervjudata, feltnotater og observasjoner og tiltaksforslag fra deltakerkommunene. Mer spesifikt baserer analysene seg på følgende datakilder:

- Nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. Denne er tidligere presentert i midtveisrapporten (Brobakk mfl. 2021). Et utdrag fra denne undersøkelsen presenteres også i et senere kapittel i denne rapporten
- Notater og observasjoner fra besøk i alle kommunene i prosjektets oppstartsfasen
- Dybdeintervju av ordførere, kommunedirektører og planleggere i deltakerkommunene i to runder (ved starten og slutten av prosjektperioden)
- Feltnotater og observasjoner fra fysiske samlinger i Bodø (september 2020), Dønna (mai 2022), Røyrvik (oktober 2022) og Moskenes (mai 2023)
- Feltnotater, observasjoner og resultater fra en workshop i Tydal (september 2021)
- Dybdeintervju med fylkeskommunene og statsforvalterne i Nordland og Trøndelag, planavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet og Distriktssenteret
- Feltnotater fra interne møter i prosjektgruppen
- Feltnotater fra frokostkaffemøter med ordførere, kommunedirektører og planleggere i deltakerkommunene

Følgeforskning, samskaping og formidling

Forskningsdelen av Distriktskommune 3.0 har vært organisert etter prinsipper for følgeforskning, men med en tydelig samskapingskomponent i tråd med Tjenestedesignmodellen presentert over. Det betyr at til tross for definerte forskningsmål, har prosjektet vært "åpent" i sluttenden i den forstand at forslag om tiltak og konsept til uttesting har blitt til underveis som et resultat av kommunenes aktive deltakelse. Det har vært viktig, men utfordrende, å balansere mellom et ønske om å styre forskningen i retning av pre-definerte prosjekt- og forskningsmål, og tillate mål- og resultatforskyvning som følger av reell samskaping. En klar ulempe med denne typen innretning er faren for at prosjektet beveger seg for langt utenfor fastsatte rammer og blir ufokusert. En fordel er muligheten for innsikt og kunnskap man på forhånd ikke trodde var viktig og relevant.

I prosjektperioden har vi hatt en kumulativ tilnærming til formidling av funn og kunnskap. Forskningsresultatene har vært presentert for prosjektgruppen og deltakerkommunene underveis i form av muntlige presentasjoner og en skriftlig midtveisrapport (Brobakk mfl. 2021). Resultatene fungert som oppspill til refleksjoner og videre debatt, dannet grunnlag for en workshop med tiltaksforslag som tema, og lagt grunnlag for hvilken retning prosjektet videre skal beveget i. Samtidig har vi fått tilbakemeldinger som har vært nyttig for videre analyser underveis i prosjektperioden, og som rettesnor for dybdeintervju som ble gjennomført i prosjektets avsluttende fase. Denne formen for dialog underveis mellom forskerne, prosjektgruppen og deltakerkommunene har også bidratt til å få verifisert funn fra prosjektets tidligste fase.

3. Spørreundersøkelse blant norske kommuner

3.1 Innledning

I innledningen til Distriktskommune 3.0-prosjektet gjennomførte vi en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. I 2020 utgjorde dette 104 kommuner i Norge. Undersøkelsen ble sendt ut digitalt på epost til kommunedirektørene. Etter en purrerunde fikk vi inn svar fra 36 kommuner, noe som gir en svarprosent på 35. Undersøkelsen er tidligere presentert i større bredde i Brobakk m. fl. (2021).

I undersøkelsen spurte vi om kommunenes samarbeid med andre kommuner, forhold knyttet til planprosess og planverk, prioritering av planarbeid, planbehov og samfunnsutvikling, eksterne krav til kommuneplaner, medvirkning, forenkling- og forbedringsbehov, fylkeskommunens rolle som veileder og nasjonale forventninger.

Det er flere årsaker til at den nasjonale spørreundersøkelsen ble gjennomført i en tidlig fase av prosjektet. For det første ønsket vi å få et representativt bilde av utfordringer knyttet til kommunal planlegging og samfunnsutvikling blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. For det andre hjalp resultatene fra undersøkelsen oss med å utarbeide en mer relevant og spisset utgangspunkt for å behandle andre datakilder i prosjektet.

3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

Samarbeid

Vi spurte kommunene i undersøkelsen om samarbeid knyttet til for eksempel tjenestekjøp, interkommunalt samarbeid og annet. Seks av de 36 kommunene (17%) oppga at de har en eller annen form for uformelt samarbeid med andre kommuner, mens 11 av 36 (31%) sa at de har formelt samarbeid (uten at samarbeidet var spesifisert nærmere). Nær ni av ti kommuner oppga at de ikke savner større grad av samarbeid med andre kommuner i forbindelse med planarbeidet og planprosesser.

Planarbeid og prioriteringer

Mangel på både kapasitet og kompetanse i plansammenheng er i tidligere undersøkelser trukket frem som en utfordring for små kommuner. Vår undersøkelse bekrefter dette bildet.

En måte å kompensere for både manglende kapasitet og kompetanse, kan være å leie inn eksterne konsulenter. Dette kan enten være i form av enkeltoppdrag, eller som rammeavtale. To av tre kommuner oppga at de benytter seg av, eller planlegger å benytte seg av eksterne konsulenter i sitt planarbeid, mens ni prosent oppga at de er

bundet av en rammeavtale. Begrunnelse for å benytte seg av innleide konsulenter er for å bøte på manglende kapasitet (kommuneplanens samfunnsdel) og/eller dekke behov for spesialkompetanse (arealplan).

Plankrav

Et annet tema knyttet til kapasitet- og kompetanseutfordringer i små kommuner er eksterne plankrav, i første rekke statlige krav. Eksterne rammer påvirker både hvordan kommunene ser på muligheten for å gjøre lokale tilpasninger og i hvilken grad de mener at de oppfyller plankravene. Spørreundersøkelsen inneholdt flere spørsmål og påstander knyttet til denne problematikken.

Til tross for at kommunene i undersøkelsen uttrykker at plankravene er krevende, og har blitt mer krevende over tid, oppga hele 97 prosent at eksterne krav og forventninger fra statlige og regionale myndigheter tilfredsstilles. På en annen side svarte rundt halvparten av kommunene at de føler de ikke har stor nok frihet til å tilpasse samfunnsplanarbeidet til behovene i egen kommune.

Styring, mål og samfunnsutvikling

Operative samfunnsplaner kan anses som en god investering i styringen av samfunnsutviklingen i en kommune. I spørreundersøkelsen svarte for eksempel ni av ti kommuner at kommuneplanens samfunnsdel i praksis er et styrings- og samordningsverktøy, mens syv av ti sa at det er en arena for synliggjøring av både behov og interessekonflikter.

Vi ba videre kommunene oppgi i hvilken grad de ulike planene og tiltak faktisk fungerer som et aktivt verktøy i kommunens arbeid med samfunnsutvikling. De planene og/eller tiltakene som anses som de viktigste verktøyene er i rangert rekkefølge: kommuneplanens arealdel, kommuneplanens samfunnsdel, tiltak for å skape engasjement og tilhørighet, samt satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen. Minst viktig – som fremdeles ble ansett som viktig av minst syv av ti kommuner – var tiltak for å stimulere til økt demokratisk deltakelse og satsing på miljø- og klimatiltak.

Forhold knyttet til befolkning (f.eks. befolkningsvekst), og aktivitetsnivå i form av boligbygging og næringsaktivitet, ble ansett som viktige overordnede mål for kommunene, mens vektlegging av såkalt realistisk samfunnsplanlegging ble ansett som mindre viktig. Med «realistisk» samfunnsplanlegging menes tilpasninger til en situasjon med redusert folketall, som for mange små kommuner er det faktiske framskrivningsbildet.

Forankring

En samfunnsplan blir som regel bedre dersom den er godt forankret både politisk, i administrasjonen og ute blant befolkningen. En kommuneplan skal være politikernes plan, og krever dermed engasjement og en følelse av eierskap for å bidra til kvalitet. Medvirkning i form av involvering og høringsprosesser er også en sentral del av gjennomføringen av en planprosess.

Vår undersøkelse viste at administrasjonen i de fleste tilfellene føler sterkere eierskap til kommunens planverk enn politikerne. Ni av ti kommuner oppga at administrasjonen føler eierskap til samfunnsplanene, mens syv av ti kommuner oppga det samme når det gjelder politikerne. Dette reflekterer at administrasjonen i all hovedsak er tettere knyttet til planprosessene i form av praktisk skrivearbeid og faglig innhold enn det politikerne er.

Forenkling og forbedring

Et gjennomgående tema i prosjektet Distriktskommune 3.0 er bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av planleggingen i de minste kommunene. Spørsmål om forenklinger – og forbedringer – i kommunale planprosesser og planverk utgjorde en egen seksjon i spørreundersøkelsen som ble sendt ut. Vi spurte både om ønsker og behov, og synspunkt på å gjøre spesifikke grep i planleggingsarbeidet. Seksjonen inneholdt også et åpent spørsmål med fritekstfelt, der kommunen selv kunne komme med eksempler på grep som ønskes eller beskrivelser av tiltak som er blitt gjennomført.

Kommunene var i stor grad enig i at det kan være behov for å gjennomføre forenklinger. Der kommunene oppga at det er størst behov for forenkling er på områdene planomfang (92%), krav til hvilke planer som må utarbeides, og innhold og detaljeringsgrad i planene (86%). Seks av ti kommuner mente at det er behov for å forenkle prosessen med å skaffe innspill fra befolkningen, og iverksetting og gjennomføring av de utarbeidede planene. Der færrest kommuner oppga at det var behov for forenkling var på områdene politisk forankring av planarbeidet (39%) og selve vedtaksprosessene (33%).

Kommunene ble presentert for en serie med mulige forenklings- og forbedringsgrep, og skulle angi i hvilken grad de oppfattet forslagene som nyttige eller unyttige. Å bruke kommuneplanens samfunnsdel som aktivt verktøy i kommunestyreperioden i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg, sterkere kobling mellom arealplan og kommuneplanens samfunnsdel, og styrking av det politiske eierskapet til planstrategien anses som nyttige tiltak. Å kjøre planstrategi og planprogram som parallelle løp og utarbeide planstrategi med utgangspunkt i partiprogrammene anses som mindre nyttige (se tabell 1, under).

Tabell 1: «Hvordan vil du vurdere nytten for din kommune av følgende grep i samfunnsplanleggingen?». Prosent (N=36)

	Svært nyttig	Ganske nyttig	Hverken eller	Ganske unyttig	Svært unyttig	Vet ikke
Kjøre planstrategi og planprogram som parallelle løp	25	28	31	3	0	14
Utarbeide planstrategi med utgangspunkt i partiprogrammene	22	25	31	6	0	17
Bruke planstrategien som aktivt verktøy i kommunestyreperioden, i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg	14	58	8	14	0	6
Bruke kommuneplanens samfunnsdel som aktivt verktøy i kommunestyreperioden, i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg	61	28	8	0	0	3
Avvikling av planprogram som obligatorisk krav når samfunnsdelen revideres alene	25	31	28	6	6	
Tematisk kommunedelplan avvikles og erstattes av tematiske planer	31	25	33	0	6	6
Bedre kobling mellom lovpålagte planoppgaver og frivillige utviklingsoppgaver	28	33	22	0	0	17
Sterkere kobling mellom arealplan og kommuneplanens samfunnsdel	50	33	8	6	0	3
Styrke det politiske eierskapet til planstrategien	50	31	19	0	0	0

I undersøkelsen svarte en av fire kommuner ja på spørsmålet om det er tatt forenklingstiltak i tilknytning til planarbeidet og planprosessene. Her var det også mulig å komme med eksempler på hvilke grep som er tatt. Blant disse er:

- «Videreføre store deler av gjeldende planer i en kommunestyreperiode til neste periode»
- «Inkludere delplaner i kommuneplanens samfunnsdel i for eksempel kulturplan og klima- og energiplan, samt kutte antall temaplaner»
- «Samkjøring med nabokommuner»

- «Samfunnsdel og arealdel som felles dokument»
- «Ikke bygge ny samfunnsplan på gammel og alt for omfattende plan, noe som ga muligheten til å lage en forenklet og mer spisset plan»
- «Enklere prosess med planstrategien enn tidligere, mer spisset og egnet planstrategi»

Fylkeskommunens rolle som veileder og regionale myndigheter

Fylkeskommunen har ulike roller overfor kommunene i sin region, med et uttalt veiledningsansvar. Dette forutsetter tett dialog, og kontakt mellom kommune og fylke. I forbindelse med samfunnsplanleggingen har kommunene også muligheten til å kontakte andre myndigheter i forbindelse med samfunnsplanlegging, for eksempel Statsforvalteren og statlige etater. Tidligere undersøkelser har vist at det er stor variasjon i hvor ofte en kommune er i kontakt med fylkeskommunen og regionale myndigheter, grad av tilfredshet med fylkeskommunens veiledning og kommunenes veiledningsbehov. I spørreundersøkelsen gikk vi nærmere inn i disse problemstillingene. Resultatene viser at 56% oppgir at de svært ofte eller ofte tar kontakt med fylkeskommunen eller andre regionale myndigheter. 69% sier at de er svært eller ganske tilfreds med fylkeskommunens oppfølging av planer og utviklingsarbeid. De kommunene som har hyppigst kontakt med fylkeskommunen er også mest tilfreds. På spørsmål om fylkeskommunen som planfaglig veileder oppga kommunene at samlinger og regionale møter og løpende veiledning ved at kommunen selv tar kontakt som det mest nyttige.

Kommunene ble også spurt om veiledningsbehov og støtte fra fylkeskommunen. Informasjon om tilskuddsordninger, kunnskapspåfyll og bistand om prosess og planlegging, og statistikk om egen kommune er det flest kommuner trekker fram som viktig. Veiledning eller støtte til plankrav og oppfølging av planer og utviklingsarbeid anses som minst viktig.

I denne delen av spørreundersøkelsen kunne kommunene skrive inn forslag til hvordan fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder eventuelt kan forbedres, og et utvalg av disse er listet under:

- Arrangere regionale samlinger for små kommuner med felles utfordringer
- Bistand til å skille mellom anbefalinger og lovkrav (det vil si hva som kan være grunnlag for innsigelser)
- Bistand til å samkjøre kommunenes arealplaner med fylkets regionale planer
- Fagbistand der kompetansen i små kommuner ofte er lav, for eksempel innenfor juss og klima/miljø
- Samordnede og ikke-sektorvise tilbakemeldinger i plansammenheng
- Bidra med forslag til løsninger der det foreligger merknader eller innsigelser

- Skaffe seg kompetanse om behovet for differensierte og lokalt tilpassede planer for små kommuner
- Arrangere webinar om aktuelle tema for å øke kompetansen i små kommuner
- Revidere planforum slik at det er mer tilpasset små kommuners behov

Nasjonale forventninger

Hvert fjerde år legger regjeringen frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å sikre bærekraftig utvikling på fylkes- og kommunenivå, jfr. plan- og bygningsloven §6-1 (KMD 2019). For perioden 2019-2023 vektlegges følgende utfordringer, som fylkene og kommunene skal følge opp i sine planstrategier og samfunnsplaner:

- Sikre sosial bærekraft og bidra til et bærekraftig velferdssamfunn
- Bidra til økologisk bærekraft gjennom offensiv klimapolitikk og ressursforvaltning
- Skape trygge samfunn for alle

I vår undersøkelse svarte alle så nær som en kommune at de i stor eller noen grad kjenner til de nasjonale forventningene. Videre svarte 57% at forventningene er veldig eller ganske relevante for arbeidet med samfunnsplanlegging, mens 43% svarte at dette er lite relevant. Vi spurte også om de nasjonale forventningene er noe som er innarbeidet, eller planlegges innarbeidet. Her finner vi at en relativt stor andel av kommunene ikke har innarbeidet forventningene, men planlegger dette. Flest kommuner har innarbeidet at kommuneplanens samfunnsdel benyttes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Færrest kommuner har innarbeidet FNs bærekraftsmål, og at arealstrategi er en del av samfunnsdelen.

Oppsummering

Det er overensstemmelse mellom flere av funnene i den nasjonale spørreundersøkelsen og tilbakemeldingene fra de seks kommunene som har deltatt i Distriktskommune 3.0. I undersøkelsen ser vi følgende hovedtrekk:

- «Alenegang» fremstår som et reelt problem
- Kommunene gir uttrykk for at lav prosess- og planleggingskapasitet er en stor utfordring, at det er vanskelig å oppfylle formelle plankrav, og at dette har blitt vanskeligere over tid
- Samtidig oppgir ni av ti kommuner at de oppfyller plankravene
- Et flertall av kommunene uttrykker at det lokale handlingsrommet oppfattes som lite. Samtidig er det mange konkrete eksempler på lokal tilpasning innenfor dagens planleggingsrammer
- Ressursbruken som er nødvendig for å gjennomføre planprosesser og utarbeide planverket går i mange tilfeller ut over andre kommunale oppgaver

- Bruk av konsulenter begrunnes med kapasitetsutfordringer og manglende kompetanse i kommuneadministrasjonen
- Syv av ti kommuner er tilfreds med fylkeskommunen som veileder, men oppgir at kontakten kunne vært hyppigere. Tilfredsheten øker med økt kontakt
- Kommunene har størst behov for informasjon om ulike tilskuddsordninger, og kunnskapspåfyll om og bistand knyttet til prosessene rundt samfunnsplanlegging
- Et flertall av kommunene savner småkommuneperspektivet hos regionale og sentrale myndigheter

Undersøkelsens spørsmål om forenklingsbehov og tiltak viser følgende trekk:

- Kommunene har behov for, og ønsker, enklere tilgang til erfaringer og gode ideer, gjerne i form av digitale løsninger
- Enklere tilgang til og informasjon om offentlige veiledere
- Flere samlinger og/eller webinar med vekt på småkommuner, og i nettverk med kommuner som har likt utfordringsbilde
- Enklere og mer målrettet dialog med fylkeskommunen, regionale og nasjonale myndigheter

4. Plankultur som grunnlag for gode prosesser og effektivt planverk

4.1 Forenkling

Utgangspunktet for Distriktskommune 3.0 var ideen om at samfunnsutviklingen i de minste kommunene kunne forbedres ved å foreta forenklinger i kommuneplanleggingen. Premisset for denne ideen er at forenklinger, prosessuelt og instrumentelt, kan bøte på de minste kommunenes utfordringer med å utarbeide samfunnsplaner på grunn av manglende kapasitet og kompetanse. Forenkling i denne sammenhengen kan enten være lettelser på strukturelt nivå knyttet til lovkrav i plan- og bygningsloven eller sektorlover, eller forenklinger internt i kommunenes planverk, både i antall planer og i omfang. I Distriktskommune 3.0 har kommunene i praksis lagt til en tredje forståelse av forenkling, som handler om prosessuelle forbedringer som vil gjøre planarbeidet enklere. Her peker kommunene på *plankultur* og bevissthetstiltak som to viktige forutsetninger for effektive planprosesser.

4.2 Plankultur

Stikkord for plankulturelle forhold er blant annet bevisstgjøring av at planprosesser og planarbeid er viktige investeringer og grunnlag for god styring, at man er bevisst rolleforståelsen (det vil si styring versus drift) og politikernes og de administrativt ansattes ulike roller i prosessene. Som en del av det å etablere god *plankultur* inngår også opplæring av nye folkevalgte. Forhold knyttet til lokaldemokratiske rekrutteringsutfordringer inngår også i det analytiske begrepet «plankultur».

At flere kommuner ikke er bevisst på viktigheten av å prioritere plan gjenspeiles blant annet i frokostmøtene, der kommunene ofte startet med å diskutere f.eks. deler av planprosessen, men raskt havner i en diskusjon om enkelttema knyttet til delplaner, eller konkrete utfordringer med tjenestetilbudet, næringsutvikling, mv. Det er med andre ord kort vei fra å skulle diskutere kommuneplan til å ende opp med driftsmessige forhold, enkeltsaker og håndtering av små kriser. Fokuset dreier med andre ord bort fra plan som godt styringsverktøy.

Selv om det kan være lett å peke på kulturelle forhold som bør forbedres, er kulturendring ofte vanskelig og tidskrevende. Kultur i denne sammenhengen kan omfatte politisk kultur, lokale konflikter knyttet til næringsinteresser eller personlige motsetninger. Et sentralt spørsmål er hvordan man skal styre innenfor rammer med knappe ressurser. Her har politisk og administrativt nivå ofte ulik tilnærming. I intervjuene ga for eksempel flere av de administrativt ansatte uttrykk for at «...

politikerne er for lite involvert» og at det er ønskelig at de tar større eierskap til prosessen.

Politisk enkeltsaksbehandling spiser av ressursene og oppmerksomheten til planprosesser. Dette går ut over både langsiktighet og helhet i planprosesser. Mange engasjerer seg i politikk på sak og sektor, eldreomsorg, skole, etc. Det er derfor viktig å trekke opp helhetsperspektivet. Utfordringen er å få opp det politiske engasjementet med å fokusere på kollektive mål, men samtidig balansere med også å synliggjøre faktisk politisk uenighet.

«Vi må ta tak i ting vi allerede gjør. Men vi må dreie kulturen bort fra enkeltsaksfokuset og få en felles virkelighetsforståelse. Håpet er at det skal avstedkomme et dynamisk planverk».

Sammensetningen av kommunestyret kan ha betydning. Noen peker på at det er mange selvstendig næringsdrivende blant de folkevalgte, og bruker dette som forklaring på manglende helhetsforståelse – de er opptatt av det som gagnar dem selv, sies det. Selv om administrasjonen kan føle tidspress fra politikere for å komme i gang med plan- og medvirkningsprosesser, er det samtidig et paradoks at politikere ikke ser helheten og er preget av konflikt seg imellom. Det er viktig å få de folkevalgte til å forstå viktigheten av samfunnsplanen og sammenhengen mellom dokumentene. I politisk verkstedarbeid kan det fort «glemmes» at man har vedtatt planstrategier, som dermed blir frakoblet når innhold i samfunnsplanen blir tematisert. Et grep flere kommuner har iverksatt, er varianter av kommuneinterne planforum, noe som tjener flere formål. Både som en arena for å øke planbevisstheten og mobilisere politikere, sikre god kommunikasjon mellom politisk og administrativt nivå, og vri fokuset fra enkeltsaksbehandling i kommunestyret til mer langsiktig strategisk styring.

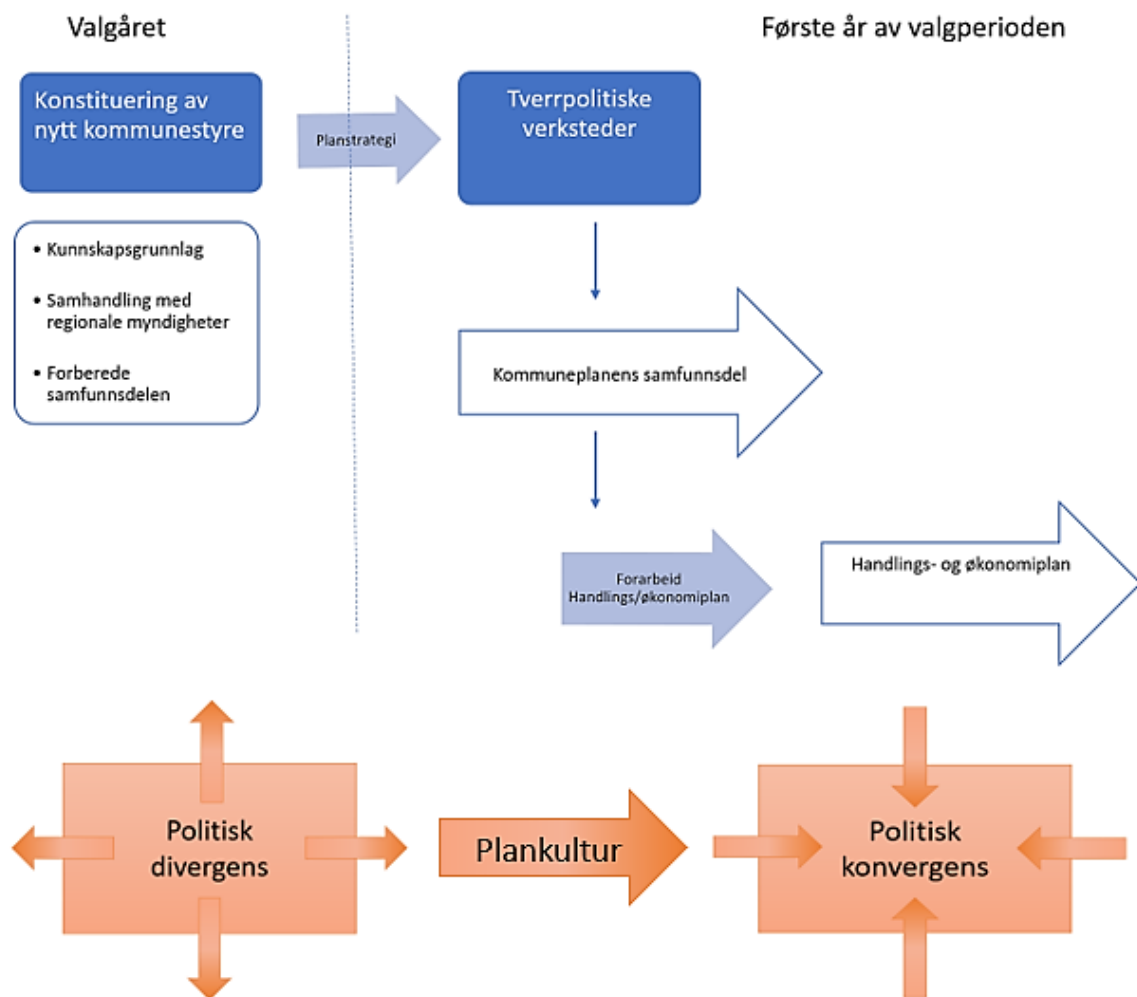
4.3 Uenighet og felles mål - samtidig

Prosjektet har hatt en bredt anlagt tematikk, men det er likevel åpenbart at mye av samtalen kommunene imellom har dreid seg om det politiske – og de folkevalgte. En gjennomgang av tema i presentasjoner og diskusjoner, og problemstillinger som er tatt opp i frokostmøtene, viser at politikerrollen er det som oftest diskuteres. Andre tema som går igjen er behovet for et omforent kunnskapsgrunnlag, skape forståelse tidlig for hva rollen innebærer, og hvor kompleks en organisasjon kommunen egentlig er. En ordsky basert på notater fra i alt mer enn 80 frokostmøter illustrerer dette (figur 2).



Figur 2: Ordsky fra frokostkaffemøtene

Likevel: kunnskap kan tolkes og er ikke nøytral, og i et valgår er den politiske logikken preget av å synliggjøre motsetninger. Den konsensusorienterte prosessen som knyttes til felles forståelse, «retning for samfunnet», langsiktighet og planfokus etter konstituering av nytt kommunestyre, står i motsetning til dette. Det skaper en utfordring for å få etablert plankultur og planforståelse. Samtidig er dette viktig for å skape en balanse mellom helt legitim politisk «divergens» - lokaldemokratiets motsetninger og konflikter - og politisk «konvergens» om hovedlinjene for lokalsamfunnets utviklingsbane de neste årene.



Figur 3: Betydningen av plankultur i overgangen mellom to valgperioder

Å bevege seg over fra en situasjon preget av politisk «divergens» til politisk «konvergens» oppleves som utfordrende, men også som en felles utfordring for alle de involverte kommunene. Når et nytt kommunestyre konstitueres etter et valg, beskrives situasjonen som preget av mange forskjellige utgangspunkt for representantene. Som en av deltakerne i nettverket uttrykker det:

«Mange klarer ikke, eller har ikke tanke for hvordan man driver politikk, og å koble dette til plan.»

Delvis pekes det på et generelt kunnskapsbehov hos de folkevalgte om planleggingens betydning og rolle i den kommunale organisasjonen, delvis handler det om at utskiftninger i kommunestyret skaper manglende kontinuitet. I valgår er perioden januar-juni det tidsrommet som man kan fokusere på overordnede planer, etter valget

blir situasjonen svært mye preget av «hestehandel og konstituering», som enkelte uttrykker det.

«Vi må rigge oss slik at det ikke skal være noen revolusjon hvert 4. år. Men det er viktig å skape forståelse for plan, og tydeliggjøre handlingsrommet for de folkevalgte. Når de oppdager at det ikke er slik de hadde trodd, kommer frustrasjonen».

Et tilbakevendende tema i denne sammenhengen er behovet for en bedre folkevalgtopplæring, og en bevisstgjøring av samfunnsplanens betydning. Og det handler om gode kunnskapsgrunnlag: Det viktig å bevege seg fra det politikerne tror skjer, til det som faktisk skjer. Dette skaper tillit. Politiske saker har også en historie, og ikke alle nye lokalpolitikere har tilgang til forhistorien.

«Det som er dilemmaet med samfunnsplanarbeidet, er den politiske forståelsen for hvordan staa er. Hvis forståelsen ikke er der, skaper man ris til egen bak og urealisme. Det burde vært en terskel som kommunene skal komme over som et paramenter: oppnådd erkjennelse. Hvordan sikrer man at erkjennelsen ligge i bunn hos politikerne?»

Det er en allmenn oppfatning i kommunenettverket i dette prosjektet at politikeropplæring må vektlegges langt sterkere. Kommunene uttrykker behov for opplæring som går ut over det som tilbys i KS' folkevalgtprogram. «Det må handle om mer enn habilitetsregler», som flere uttrykker det, og mer av politikeropplæringen må skje i kommunal regi. Det oppleves som vanskelig å forklare de folkevalgte hvordan planer henger sammen. En god rolleforståelse mellom administrativt ansatte og folkevalgte er også viktig. Folkevalgtopplæringen oppleves av enkelte som mangelfull på dette.

Generelt er det stor enighet om at det er viktig å komme i gang tidlig med arbeidet med folkevalgtopplæring, samtidig som en kontinuerlig oppmerksomhet på plan er nødvendig for å unngå enkeltsaksfokus. Noen tar til orde for en «startpakke» så snart et nytt kommunestyre er konstituert. Det er viktig å etablere kunnskap og rolleforståelse for hva politikerne skal gjøre. Men samtalen kommunene imellom har også satt spørsmålsteget ved om dette likevel er i seneste laget; «etter nominasjoner er gjennomført burde det vært gjennomført folkevalgtopplæring», som en uttrykker det. Og partiintern opplæring pekes på som en svakhet i små kommuner. Partiene må også ta et ansvar her, hevdes det.

En måte å balansere hensynet til både «konvergens» og «divergens» kan være å aktualisere planstrategien og valgkampen; «dette ville vært en revolusjon», som en uttrykker det.

«Partiprogrammene er jo egentlig partienes egen planstrategi. Det tenker de folkevalgte ikke på, på den måten. Programmene har på mange måter samme liv, eller mangel på dette, som det kommunale planverket».

Likevel er det en fin balansegang her: Jo bedre man forbereder planstrategien, og det kommende politiske arbeidet, jo mer handlingsrom tar man fra det nye kommunestyret. Motivasjonen for det nye kommunestyret er ikke bare å videreføre noe, men å komme med nye impulser.

Enkelte peker også på at partiprogram kan brukes i arbeidet med planstrategi og samfunnsdel – erfaringen at programmene egentlig er ganske like, samtidig som dette er det synlige eksempelet på hva partiene egentlig har gått til valg på. Her ligger en mulighet får å finne «konvergens» eller et minste felles multiplum som kan gi retning for lokal utvikling i den kommende valgperioden. På denne måten kan avstanden mellom valgårets divergens og møtet med «virkeligheten» når de folkevalgte trer inn i kommunestyret reduseres, og man unngår at partiprogrammene blir for frikoblet fra «realitetene». Til syvende og sist handler dette om å bygge kompetanse og forståelse hos de folkevalgte.

Planverket må også bygge på det utfordringsbildet som kommunedirektørens administrasjon presenterer. Det er viktig å få de folkevalgte til å bruke faktagrunnlaget, og å kommunisere hva som ligger i underlagsmaterialet. Det er da man ser hvilke planer man trenger. Økonomi og måltalldiskusjon er en måte å operasjonalisere det på. Mangel på erkjennelse oppleves også å ligge i manglende kunnskap om dette. Dette stiller krav til formidling både mellom kommunedirektør og ordfører, og mellom disse og kommunestyret. Men det understrekes at de folkevalgte ikke er utdannede planleggere. «Poenget er ikke at man skal ta hovedfag», som det sies, men at man får oversikt og forståelse.

4.4 Kunnskapsgrunnlag for utvikling

Kunnskapen som man skal planlegge ut fra er derfor viktig, både for administrasjonen og de folkevalgte. Men det er samtidig farefullt hvis forenkling handler om å redusere kunnskapsinnhenting og planstrategiarbeidet. En snarvei her gjør at det kan få negativ effekt på påfølgende planarbeid – slik at man føler man må gjøre omfattende revideringer av samfunnsplanen på et senere tidspunkt. Det viktige er at kommunene etablerer kunnskapsgrunnlag (eller reviderer eksisterende) basert på det som defineres som behovet. Samtidig er ikke dette nødvendigvis en beskrivelse som er dekkende for kommunene; utfordringen er like gjerne å se de viktige kunnskapsbitene – og sammenhengen mellom dem.

«Det er viktig å se på hva som er lokale årsaker og globale årsaker. Virkeligheten er ikke nødvendigvis definert av kommunestyret».

Problemet er likevel at kunnskap om lokalsamfunnets utvikling ofte er ferskvare, her som ellers. Revurderinger av kunnskapsgrunnlaget er ikke nødvendigvis et uttrykk for at man har tatt snarveier eller forenklet seg bort fra et godt plangrunnlag. En kontinuerlig oppmerksomhet på utviklingstrender er viktig. Eksempler på at dette faktisk skjer, gis også av kommunene, og at det også berører de folkevalgte planorientering:

«Vi har måttet ta en ny gjennomgang av samfunnsplanen midt i perioden; vi opplever at det underveis i kommunestyreperioden er en glidning i oppmerksomheten mot plangrunnlaget».

Andre peker på at deltakelsen i Distriktskommune 3.0-nettverket har hatt betydning i så måte. Selv om man tidligere ikke har vært så flink til å bruke kunnskapsgrunnlaget aktivt, så har diskusjonene i nettverket bidratt til å utvide forståelsen av *hvilken* kunnskap som er viktig. Et større fokus på arbeidskraft*behov* og arealregnskap, og mindre enøyd opptatthet av arbeidsplasser nevnes som eksempel. Et sterkere fokus på bostedsattraktivitet nevnes også som en viktig dreining.

Kunnskapsgrunnlaget har avgjørende betydning for å etablere realistiske scenarier, og dermed også et planverktøy som faktisk kan fungere som et operasjonelt styringsinstrument. Likevel kan de folkevalgte konfronteres med et dilemma her; for mange av de minste og mest perifere kommunene gir ikke et godt og realistisk kunnskapsgrunnlag nødvendigvis grunnlag for optimisme for framtidig rekruttering. Samtidig er det nettopp dette som mange av de folkevalgte mener seg å være pådrivere for. Spørsmålet om en kvalitetsmessig god, «smart» og mer tilpasningsorientert planlegging for nedskaleringsscenarioer har vært reist i nettverket. Dette sitter langt inne. Veksttanken er på mange måter idealet, og det har støtte i andre studier av planrealisme:

«En dominerende forestilling synes å være at det bare er samfunn i vekst hvor det er trivelig å virke og bo. Derfor vil det være politisk rasjonelt å alltid markere politisk og planfaglig optimisme gjennom å proklamere at nedgang skal stanses og helst snus til oppgang.» (Hagen, Higdem og Overvåg 2021).

Kommunene trekker selv fram at hvordan et «realistisk» kunnskapsgrunnlag kommuniseres, er helt avgjørende i denne sammenhengen. Det er ikke gitt at dette er en enkel oppgave; det åpner for en mer kompleks forståelse av sammenhenger i lokalsamfunnets utviklingsbane. Fordelen er at det kan ligge en operasjonell forenkling av planleggingens målbilder i dette. Man bruker færre ressurser på å skyte med hagle

på målet om å få til lokal utvikling. Samtidig må budskapet gjøres enkelt. Det viktigste er at ikke «private teorier» - som en av nettverksdeltakerne omtaler det - får dominere diskusjoner om faktagrunnlag.

Det som vanskeliggjør en enkel kommunikasjon av realistiske fremtidsbilder, er at disse ikke er politisk uavhengige. Det kan velges et utfordringsbilde som er bekvemt for «posisjonen», for eksempel. Kommunene har diskutert om kommunestyret kanskje er en for stor gruppe å diskutere dette i. Formannskapet kan i så måte være en mer anvendelig arena, for eksempel gjennom å gjennomføre jevnlig kommuneinterne *planforummøter*. Det er vanskeligere å ha en diskusjon om planrealisme i et kommunestyremøte som gjerne blir strømmet «live», og hvor politisk symbolmanipulasjon blir viktigere.

Men det å planlegge ut fra gode kunnskapsgrunnlag er ikke bare en utfordring for de folkevalgte, det gjelder også for kommuneadministrasjonen og planleggerne. Småkommunenes kapasitetsutfordringer slår inn her. Det kan i noen tilfeller være uklarerhet om hva man som planlegger i en liten kommune skal etterspørre i denne sammenhengen. Igjen handler det om at det er for lite tid til å jobbe med planer og planprosesser. Erkjennelsen om at det kan være behov for og er nyttig å oppdatere kunnskapsgrunnlaget oftere enn hvert fjerde år, vil også kreve ressurser. Det å sette seg inn i kunnskapsgrunnlag og statistikk prioriteres lavt på grunn av tidsmangel. Og det å identifisere hvor og hvordan datagrunnlaget finnes, krever god bistand fra kommunens støttespillere hos fylkeskommuner og statsforvaltere. Men enkelte peker på at relasjonen til Statsforvalteren ikke nødvendigvis har bedret seg over tid; Statsforvalteren vurderes her som å ha beveget seg mer i retning av tilsyn, og mindre mot hjelp og rådgivning. Som en av deltakerne i kommunenettverket uttrykker det:

“Trafikklysmodellen til statsforvalteren er ikke nyttig for kommunene. Gult lys betyr for eksempel at man ikke har utarbeidet en plan. Da bør man få på plass dette for å få grønt lys, hvilket statsforvalteren er opptatt av. Men det spørres ikke om den aktuelle planen er til nytte for kommunen”.

4.5 Kapasitet- og kompetansespørsmålet

Når det antas at det foreligger et forenklingsbehov i samfunnsplanleggingen i de minste kommunene, knyttes dette i dette kommunenettverket i stor grad til de administrative kapasitetsutfordringene. Kapasitetsutfordringene forsterkes av personellutskiftinger i den administrative staben, og av andre prosesser knyttet til omstilling i den kommunale organisasjonen som fordrer stor oppmerksomhet. Det er også et behov for gode rutiner for gjennomgang av eksisterende planer. Dette krever også kapasitet, men betraktes som en nødvendighet for å gjøre kommende planprosesser mer målrettede og effektive. Det utviklingspotensialet som

samfunnsplanarbeidet kan representere, kan likevel forvitte når administrativ kapasitet må brukes på en politisk styringskultur som er detalj- og enkeltsaksfokuset.

Kapasitetsutfordringen er et uttrykk for småkommunenes sårbarhet. Det er ikke bare et spørsmål om å vie planleggingen nok oppmerksomhet i kommuneadministrasjonen. Det kan også være snakk om muligheten til faktisk å kunne ivareta planleggingsoppgaven i det hele tatt. Når planoppgavene ligger på bare en person, vil ikke bare kapasiteten til å drive planprosesser forsvinne hvis kommunen mister denne ressursen – *kunnskapen om hvordan man planlegger* står også i fare for å bli borte. For noen av kommunene i nettverket har dette vært en reell problemstilling, med fravær av planleggerressurser. Da blir det et spørsmål for kommunedirektør og ordfører om å gjøre det beste man kan innimellom alt annet. Dette oppleves, ikke overraskende, som en uholdbar situasjon for mange.

Et tilbakevendende tema i kommunenettverket har vært mulighetene for å finne avbøtende tiltak, gitt denne situasjonen. Planleggingens ambisjonsnivå har vært et viktig omdreiningspunkt for diskusjonen. «Det er ikke krise om det bare blir 80 prosent bra», som en uttrykker det. Men noen må gjøre jobben.

En løsning på kapasitetsutfordringen kan finnes i *interkommunalt samarbeid*, selv om dette krever også tid, og vil heller ikke kunne erstatte planleggingsressurser internt i kommunen. Muligheten for å ta i bruk trainee-ordninger for å rekruttere planleggerkompetanse har også vært diskutert og forsøkt (uten å lykkes) i deltakerkommunene gjennom prosjektperioden – til tross for at kommunene omtaler ordningen i positive ordelag. En annen mulighet kan være å identifisere planleggingsressurser i en mer utvidet forståelse av hva som er den kommunale organisasjonen i plansammenheng. Kan en lærer være både en kapasitets- og kompetansebuffer i forhold til enkelte planoppgaver? Det er «viktig å riste om på de personene man har», som en uttrykker det.

Kompetansespørsmålet er nært knyttet til kapasitetsutfordringene, selv om det siste har vært gjenstand for størst oppmerksomhet i kommunenettverket. Manglende mengdetrening i planlegging og prosessgjennomføring som en konsekvens av konkurrerende gjøremål, påpekes. Likevel er det egenskaper ved den kompetansen man faktisk har som kan være en utfordring. Det uttrykkes skepsis til «planfaglige nerder» - selv om kommunene ikke nødvendigvis er så preget av dette. Kompetansemessig bredde er ønskelig, og sees i sammenheng med de små kommunenes behov for administrativ «multitasking». Det kan synes som et paradoks, men er trolig et uttrykk for at spesialistkompetansens anvendelighet vil være begrenset av vedvarende kapasitetsutfordringer. Uansett oppleves planrelevant kompetanse som vanskelig å rekruttere:

«Vi har mange søkere på stillinger i kommunen, men få har den rette kompetansen. Det er vanskelig å få den kompetansen man ønsker. Mange er nyutdannede. Vi har en følelse av at det er jobber som oppfattes som enkle, men det motsatte er faktisk tilfelle».

En særskilt type kompetanse som fremheves er prosessledelse. Gitt at man klarer å forenkle planarbeidet og heller fokusere på hvordan planer skal følges opp – i rapportering og handling – blir også evalueringskompetanse viktig. Dette framstår som viktige satsingsområder fremover, kompetansemessig sett. Både fylkeskommunenes evne til å bidra med prosesskompetanse gjennom kurs og veiledning, og kommunenes kapasitet og evne til å nyttiggjøre seg denne kunnskapen trekkes frem som avgjørende ifølge kommunenettverket.

4.6 Medvirkningsutfordringen

Prosesskompetanse og -ledelse er ikke minst viktig for å kunne håndtere de kravene som stilles til gode *medvirkningsprosesser* i planarbeidet. Dette har også vært et viktig omdreiningspunkt i kommunenettverkets diskusjoner. Medvirkning er vanskelig, og det er vanskelig å sette grenser for prosessen. Enkelte opplever også medvirkning som en mulighet for de folkevalgte til å skyve befolkningen fremfor seg, og toe sine hender for politiske vedtak.

Noen peker på at kommuneansatte i en del tilfeller også er folkevalgte. Dette skaper rolleutfordringer og muliggjør politiske omkamper på administrative prosesser. Ting kan bli misbrukt på den politiske arena og lojalitetsforhold blir komplekse og vanskelige. Det har også betydning for eksempelvis folkemøter som medvirkningsarena. Dette koblet med små forhold/kommuner, gir enkeltpersoner stor makt. Utfordringen da blir hvordan kommunen når ut når det skal medvirkes og samskapes, uten at det er de samme taleføre som alltid får dominere. Men det anerkjennes som viktig å bruke medvirkningsprosesser aktivt for å komme i dialog med innbyggerne. Det er en lyttepost til de som er kritiske og de som har gode ideer. Aktivisering av ungdomsbefolkningen sees som særlig viktig her, det samme gjelder det å lytte til “de tause stemmene” som ikke høres, for eksempel på folkemøter.

Det er likevel en fare for å brenne seg på for store og brede medvirkningsprosesser. Det må være en tanke om hva man ber om medvirkning til, hevdes det. Medvirkningsprosessene må skaleres ned til det som er gjennomførbart, og et godt kunnskapsgrunnlag er viktig også i denne sammenhengen. Temaer må velges med omhu i forhold til hvilke strategier kommunen må forholde seg til, og hva som er lovpålagte krav. For medvirkning skaper forventninger, og oppleves ofte som forpliktende:

«Det er lett å skape urealistiske forventninger. Og hvor mye skal man involvere? Det er også en tidstyv. Store runder på alt risikerer at man roter seg bort. Ikke like mye involvering er nødvendig i alle planer, men dette må tenkes gjennom».

Noen har også erfaring med at veldig brede prosesser har skapt bygdekonflikter i etterkant. Det er lett å bli misforstått hvis en legger an for bredt, ikke alle forstår at alt som spilles inn ikke kan tas hensyn til. Her er det viktig å trø varsomt og dele opp medvirkere i mindre grupper. Rene rulleringsprosesser oppleves ofte som enklere – her er det et mer konkret og definert utgangspunkt.

Medvirkning må også planlegges. Flere peker på at det er viktig å prioritere de lange linjene/planene i medvirkningsarbeidet, og skape forståelse for at trinnvis utvikling er viktig. I samtalen kommunene imellom etterspørres tips om smarte metoder, involveringsaktiviteter, spørreundersøkelser, osv. Her pekes det på at fins mange møteplasser og arenaer lokalt som ikke nødvendigvis er definert som planarenaer, men som likevel kan brukes kreativt til involvering. Dette behøver ikke være store arenaer. Men det er en forutsetning at kommunene tør å åpne opp for kritikk og at kommuneorganisasjonen er bevisste hvordan man møter nye mennesker og ideer.

Særlig er dette viktig for en god involvering av ungdom og nylig tilflyttede innbyggere i kommunen. Å kun lene seg på etablerte ungdomsråd oppleves som for smalt (selv om det også er gode erfaringer med dette), det må være en bredere representasjon enn bare «kommende politikerspirer», som en uttrykker det. Det som likevel *ikke* er ønskelig, er en ren kopiering av andre kommuners opplegg. Det må legges et lokalt forankret arbeid i å få fram svar i medvirkningsprosessene. Og det bør legges til rette for dette i forbindelse med diskusjoner i forbindelse med planstrategiarbeidet.

Gjennom en prosjektperiode preget av korona-epidemien har kommunene erfart at medvirkning i planlegging har vært særlig utfordrende. Store folkemøter har vært vanskelig å gjennomføre. Dette aktualiserte på et tidspunkt nytten av å bruke såkalte «gjestebud» som medvirkningsmetode, der enkeltpersoner utfordres på å invitere eksempelvis naboer til å bli med å drøfte tema. Bruk av spørreundersøkelser som metodegrep har også blitt aktualisert sterkere.

En mer generell erkjennelse er at medvirkning må drives etter en politisk agenda. Da er det viktig ikke å være for generell og åpen i oppspillet til medvirkning. Det må legges politiske føringer for prosessen, og det er ikke gitt at medvirkning fører til faktisk politisk handling. Dette kan også hindre at det skapes et for stort gap mellom forventninger og politiske realiteter når planer etter hvert utformes og vedtas.

5. Status og prosjektutbytte på kommunalt nivå

De seks kommunene som deltok i Distriktskommune 3.0-prosjektet hadde til dels svært ulike ståsteder og planmessige utfordringer. Ambisjonene for hva de ønsket å oppnå ved å delta i prosjektet var også ulikt. I løpet av prosjektperioden har kommunene imidlertid nærmet seg hverandre på flere måter, drevet frem av tett samarbeid og relevant erfaringsutveksling på de fysiske samlingene, og jevnlig kontakt mellom samlingene. Ulik ressursituasjon og tilgang på kompetanse, samt utskifting av administrativt ansatte har, som tidligere nevnt, påvirket hva som både har vært realistisk å teste ut og hva som har vært realistisk å oppnå. I prosjektets siste fase har alle kommunene gjort noen prioriteringer og valgt ut tiltak de begynte å jobbe med. Kommunene opplyser at dette er prosesser som skal videreføres også etter at prosjektet er avsluttet. Under følger en gjennomgang av statusen i deltakerkommunene og deres vurdering av læringseffekter.

5.1 Kommunevis tilbakemelding

Kommune A

Kommunen omtaler deltakelse i Distriktskommune 3.0 og erfaringsutveksling med de andre deltakerkommunene som en stor inspirasjon. De har hatt stor nytte av å kunne kommunisere direkte med fylkeskommune, statsforvalter og departementet, noe som anses som unikt. Prosjektet har bidratt med eksempler på hva som er mulig å få til med knappe ressurser. Det er viktig ettersom kommunen har få ressurser og slitt med utskiftninger i administrasjonen underveis i prosjektperioden. Kommunen anser det som en fordel at det ikke ble fastsatt konkrete prosjektmål som alle kommunene skulle strekke seg etter, men at læringsprosessen og muligheten til å utforske lokale løsninger har vært vektlagt.

Parallelt med prosjektet har kommunen jobbet med å ferdigstille kommuneplanens samfunnsdel, noe som har vært krevende. I løpet av prosjektperioden har kommunen blitt mer bevisst på hvor avgjørende det er med et godt samarbeid mellom politisk og administrativt nivå, og viktigheten av å mobilisere og engasjere de folkevalgte i planarbeidet. De har hatt god erfaring med å arrangere høringskonferanse som alternativ til andre medvirkningsformer, med god deltakelse på konferansen. Kommunen har testet en ordning med kommuneinternt planforum, og vurderer om dette skal gjøres til en fast ordning på dager med kommunestyremøter - men da ikke som en del av det offisielle møteprogrammet. Fordelen med dette er at det kommuneinterne planforumet kan bli et politisk verksted der de folkevalgte våger å luften nye ideer og bryne seg mot hverandre uten å risikere å lese om det i lokalpressen dagen etter. Kommunen vurderer også interkommunalt plansamarbeid for å bøte på knappe ressurser.

Kommune B

Kommunen melder om generelt godt samarbeid mellom folkevalgte og administrasjonen, men har utfordringer med å gjennomføre gode planprosesser på grunn av få personellressurser uten en dedikert planleggerstilling. Dette er imidlertid ikke bare negativt, og det snakkes om at de opplever visse smådriftsfordeler. Distriktskommune 3.0 har vært nyttig på flere måter. Blant annet har kommunen kontakt med noen av de andre deltakerkommunene, som opplever liknende utfordringsbilde, noe som ikke var vanlig før oppstarten av prosjektet.

Kommunen tester en variant av kommuneinternt planforum som ledd i å øke bevisstheten om plan, og viktigheten av å prioritere planarbeid. De opplever at det kommunale planforumet kan bli en nyttig arena for diskusjon og opplysning i den perioden de går inn i – en periode som vil preges av behov for samfunns- og næringsutvikling og arbeid med sentrumsutvikling. Kommunen tenker mye på interkommunalt løsninger på tjenestesiden, og vurderer om det også kan være nyttig på plansiden. I Distriktskommune 3.0 har kommunen koblet eksisterende utfordringer og allerede påtenkte endringer med uttesting av nye arbeidsformer. Kommunen tar med seg lærdom fra prosjektet inn i regionale satsinger, der de samarbeider med distriktskommuner som ikke deltar i Distriktskommune 3.0. De har også en ferdig utarbeidet samfunnsplan som er i ferd med å vedtas, noe som trolig ikke ville skjedd uten deltakelse i dette prosjektet.

Kommune C

Kommunen har hatt store driftsmessige utfordringer i prosjektperioden, blant annet knyttet til sentrumsutvikling og utskifting av ansatte i administrasjonen. Dette har påvirket framdriften i flere påbegynte planprosesser. Da har det vært spesielt hjelpsomt med at prosjektledelsen i Distriktskommune 3.0 har vært god og stabil. De andre deltakerkommunene har nærmest blitt allierte i arbeidet med utfordringene i egen kommune. Ved prosjektstart hadde kommunen en forventning om at prosjektet kunne bidra med helt konkrete forslag til forenklinger, og at det var det kommunen hadde bruk for. I gruppearbeidene bestemte kommunen seg for at planbevissthet og plankultur er viktigere. Dette har påvirket prosesser internt i kommunen. Kommunen har ferdigstilt samfunnsplan og denne vil bli vedtatt før valget. De vil nå sanere flere gamle planer som har vært uvirksomme i flere år, noe de omtaler som en forenkling. Kommunen har også endret måten planarbeidet gjennomføres på, og lagt mer vekt på såkalt plantakt og planstruktur. Distriktskommune 3.0 har endret måten plan omtales og behandles på.

Kommune D

Kommunen er veldig positiv til deltakelse i prosjektet, og trekker frem hvordan Distriktskommune 3.0 har skapt en arena med mulighet til å diskutere med kommuner som er mer lik en selv, og ikke bare de som ligger geografisk nært. I dette prosjektet har alle kommunene fått innbyggere, liten administrasjon og til dels stort areal. Mye av det de strever med, er likt, påpekes det fra kommunen. De kommer til å fortsette med dialog med flere av deltakerkommunene også etter at prosjektet er avsluttet. Kommunen trekker også frem at pandemien gjorde alle "mer digitale", noe som gjorde terskelen for å delta på digitale møter, slik som frokostkaffemøtene i regi av Distriktskommune 3.0, lavere. Jevnlige frokostkaffemøter har vært viktig for å holde prosjektet varmt, og formen har bidratt ekstra. Korte og uforpliktende i stilen, men allikevel med nyttig erfaringsutveksling og faglig relevant. Det anses også som viktig at prosjektet ikke har "pålagt" kommunene å oppnå konkrete prosjektmål, noe som hadde blitt vanskelig på toppen av den daglige driften. Kommunen opplever å ha fått jobbe med prosessen i eget tempo. Prosjektet handlet etter hvert mer om å forstå hva kommunal planlegging innebærer, og hvor avgjørende det er at både politikere og administrasjonen forstår dette. Kommunen tror at arbeidet med å koble på politikerne i sterkere grad, hadde vært enda enklere dersom noen utenfra kom på besøk og snakket om dette. Kommunen har satt særlig pris på at det gjennom prosjektet åpnet seg en mulighet for å snakke direkte til og jobbe aktivt med fylkeskommunene, statsforvalterne og departementet.

Kommunen bestemte seg tidlig for å starte med kommuneinternt planforum, som tiltak i forbindelse med Distriktskommune 3.0. Dette fungerer både som politisk verksted og kontinuerlig politikeropplæring. De folkevalgte har blitt mer engasjert som et resultat. De trekker frem at utfordringen er hvorvidt slike tiltak som kan relateres til enkeltprosjekt overlever overgangen til en ny valgperiode.

Kommune E

For denne kommunen har Distriktskommune 3.0 vært en katalysator for å forsere forbedringsarbeid som allerede var påtenkt eller igangsatt. Kommunens representanter har kommet hjem fra samlingene med masse inspirasjon og flere nye ideer – og sterkere i troen på at de påbegynte prosessene i egen kommune har vært riktige. De mener prosjektet har vist at deres småkommuneutfordringer ikke er unike, og at det har vært nyttig å utveksle erfaringer med kommuner som geografiske er på helt andre steder. Rammen rundt de fysiske samlingene og frokostkaffemøtene har bidratt til at de kunne tatt opp vanskelige tema, og har også bidratt til positive prosesser internt i egen kommune. Kommunen har tidligere jobbet mye administrativt med å utarbeide gode prosesser og rutiner, men har manglet politisk engasjement og noe forankring. Blant annet ønsker de seg mer støtte fra for eksempel

fylkeskommunen eller Distriktsenteret i å kommunisere hvor avgjørende det er at politikerne er engasjerte i planprosesser. De syns også det er positivt at prosjektet ikke hadde klare forventninger om mål i løpet av perioden, for eksempel å ferdigstille samfunnsplanen med forenklinger, da dette ville blitt krevende og tatt fokus vekk fra prosessen med å diskutere nye arbeidsformer og tiltak.

Videre har kommunen etablert en ordning med kommuneinternt planforum, og skal fokusere mer på politikeropplæring og generell bevisstgjøring som en del av dette. De har store forventninger knyttet til dette, og mener dette er et behov, jfr. god plankultur som grunnmur for gode planprosesser. Kommunen har også sett på delegeringsreglementet, for å lete etter områder der man kan frigjøre kapasitet som kan brukes på andre ting. Kommunen er opptatt av at den siste kommuneloven fra 2018 beskriver at politikerne skal styre mer gjennom planverket, og mindre gjennom vedtak i enkeltsaker.

Kommune F

Kommunen melder om svært godt utbytte av deltakelse i prosjektet. Selv om de ønsket å delta, var de skeptiske i starten - særlig knyttet til time- og ressursbruk. Underveis i prosjektet ser de at dette ikke har skjedd: Prosjektet har ikke gått ut over daglige arbeidsoppgaver, eller skapt ytterligere press i form av å skulle levere på spesifikke prosjektmål. Prosjektet har i stedet blitt en arena som har styrket prosesser internt i kommunen. Den største utfordringen er å få dette forankret politisk. Det er et generelt problem - å få med seg resten av de som ikke deltar direkte i slike prosjekt. Kommunen innser at politikeropplæring og bevisstgjøring i hele kommunen trenger å bli bedre. Erfaringsutveksling med andre distriktskommuner trekkes også frem som positivt. Læringen har vært stor, og kommunen sier de har fått økt motivasjon til også å dele kunnskapen fra Distriktskommune 3.0 med andre kommuner.

Prosjektet skapt fornyet entusiasme i egen organisasjon og styrket den viktige relasjonen mellom politisk ledelse og administrasjonen. Dette er spesielt viktig i pågående prosesser knyttet til nærings- og sentrumsutvikling, og arbeid med å ferdigstille kommuneplanens samfunnsdel.

5.2 Samlede tilbakemeldinger

Både gjennom prioriteringer som ble gjort under samlingen i Tydal (workshop med kommunevis diskusjon av viktige og mulige tiltak), og oppfølging og utprøving internt i etterkant av samlingen, bekrefter kommunene at planbevissthet og plankultur er forhold som påvirker planarbeidet og planprosessene. Det er også en bekreftelse på funn presentert i kapittel 4 som viser at god plankultur er en viktig del av grunnmuren i et forenklet og forbedret plansystem. En utfordring flere kommuner peker på er å få institusjonalisert endringene på en måte som gjør god plankultur til en stabil og varig

egenskap. Kommunene uttrykker spenning knyttet til overgangen fra inneværende til ny valgperiode. En implisitt konklusjon basert på kommunenes prioriteringer er at det kan være lettere å gjøre substansielle endringer - både forbedringer og forenklinger - når det kulturelle og prosessuelle er på plass. Dette indikerer også hvilke tema støttespillerne på regionalt og nasjonalt nivå bør vektlegge i sin tilrettelegging og veiledning.

Et annet tilbakevendende tema er nettverk av likesinnede kommuner – eller kommuner med liknende utfordringsbilde. Her trekkes effekten av erfaringsutveksling og likemannslæring frem som kvaliteter. Selv om kommunene uttrykker tilfredshet med fylkeskommunal veiledning, beskrives slike nettverk som en viktig læringsarena, som bidrar med noe mer enn det som er hensikten og ofte utfallet av veiledning fra fylkeskommunen.

Et tredje tema som ofte blir nevnt, men som ikke var like fremtredende i den siste runden med statusintervju som er presentert i dette kapitlet, er den tidvis utfordrende kommunikasjonen med statsforvalterne. Det handler om arealproblematikk og innsigelser. Flere av kommunene i Distriktskommune 3.0 har nasjonalparker og/eller reinbeitedistrikt innenfor sine kommunegrenser. Det innebærer at kommunene må ta spesielle hensyn i sine arealdisponeringer. Selv om kommunene viser forståelse for hensynet til nasjonale interesser, sier de samtidig at det er utfordrende å tenke samfunnsutvikling og at det lokale handlingsrommet innsnevres. To bemerkninger illustrerer dette: forundring over at en distriktskommune med store arealer og liten befolkning opplever arealpress, og at sektormyndigheter med innsigelsesrett tolker regelverket strengere enn det kommunene mener er lovens intensjon. Dette handler i stor grad om hvordan kommunene og statsforvalterne kommuniserer rundt problematikken, og variasjon i regeltolkning og utøvelse av skjønn fra statsforvalterne og sektormyndigheter sin side. I et større perspektiv dreier dette seg om spenningen mellom sentralmakten og det lokale selvstyret. Denne tematikken drøftes mer inngående i delkapittel 6.2 og 7.3.

6. Støttespillernes perspektiver

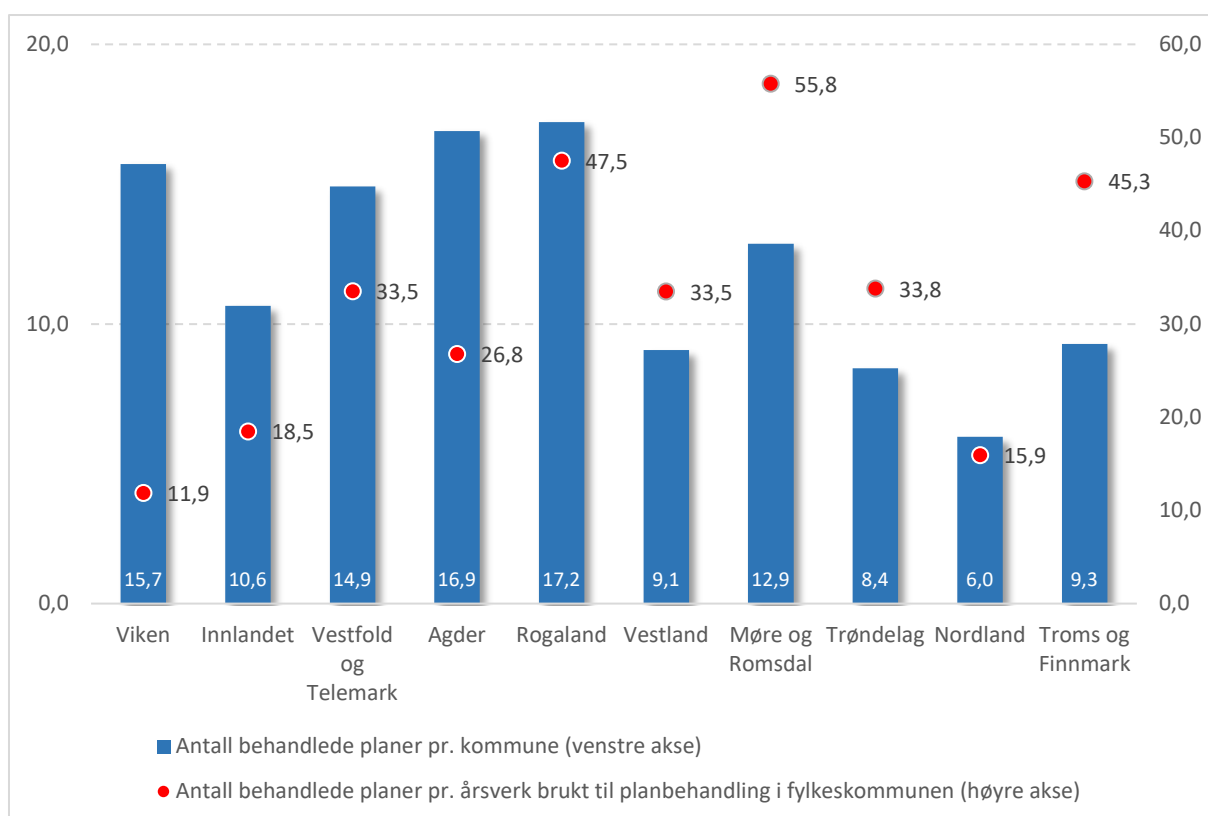
I tillegg til de seks distriktskommunene, har Nordland og Trøndelag fylkeskommune deltatt aktivt i prosjektgruppen, sammen med representanter fra statsforvalterne i de samme fylkene og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Fylkeskommunene og KDD deltok fra starten av prosjektet, mens statsforvalterne ble en del av prosjektgruppen underveis. Disse aktørene – fylkeskommunene, statsforvalterne, KDD og Distriktssenteret – kalles i mange sammenhenger for «de gode hjelperne», men vi mener det er riktigere å omtale de som medspillere eller støttespillere.

Støttespillerne har deltatt på alle arrangementene i regi av prosjektet, slik som samlinger, workshops, webinarer, seminarer, og frokostkaffemøter. Fylkeskommunene har også bidratt med tilrettelegging av fysiske samlinger i samarbeid med vertskommunene der samlingene har funnet sted og Distriktssenteret som prosjektleder.

Både i Distriktskommune 3.0, og mer generelt knyttet til gjennomføring av planprosesser og etablering av effektive planverk i kommunene, er perspektivene til disse støttespillerne viktig. Som en del av forskningsoppdraget utfordret vi støttespillerne til å reflektere rundt egen rolle i prosjektet, vurdere prosjektresultatene og peke på særlige forenklings- eller forbedringspunkter. Vi spurte også om hvordan de kan innrette sin veiledning slik at det bidrar til en mer behovsdriven planlegging i de minste kommunene, og hvilke grep som kan tas for å sikre forenklete og forbedrede planprosesser og samfunnsplaner. I dette kapitlet er det *støttespillernes* perspektiv som er i fokus og ikke kommunenes synspunkter eller erfaringer. Data er basert på fortløpende møtenotater og observasjoner, samt separate dybdeintervju med alle støttespillerne mot slutten av prosjektperioden.

6.1 Fylkeskommunenes perspektiv

I Distriktskommune 3.0 har fylkeskommunene både vært samarbeidspartnere med Distriktssenteret i gjennomføringen av prosjektet og gjenstand for diskusjon knyttet til veiledningsansvar og rolle som regional koordinator og nettverksfasilitator. I tillegg til å være utviklingsaktør og bedrive regional planlegging og samfunnsutvikling, har fylkeskommunene ansvar for å veilede kommunene i planprosesser, samfunnsplanlegging og tilrettelegge for lokalsamfunnsutvikling (Angell 2021). Fylkeskommunene har ulike organisasjonsmodeller, noe som påvirker hvor mye ressurser som settes av til å veilede kommunene, og hvordan veiledningen organiseres og utføres. KOSTRA-tall viser at det er stor variasjon i behandlede saker per årsverk – så både ressursbruk og effektivitet varierer.



Figur 4: Antall behandlede kommune(del)- og reguleringsplaner etter region, antall kommuner i fylket og årsverk fylkeskommunen har brukt til planbehandling. Gjennomsnitt 2020-2022. Kilde: KOSTRA 12240 (Grunnlagstall for ressursbruk og aktivitet).

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i Distriktskommune 3.0. ga flere norske kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 uttrykk for at de har størst nytte av veiledning knyttet til tilskuddsordninger, prosessgjennomføring og utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag (statistikk). Når det gjelder kontakt- og samarbeidsformer er det regionale nettverkssamlinger og løpende veiledning der kommunene selv tar kontakt, som oppgir å være mest nyttig. Kommunenes tilfredshet med fylkeskommunene øker jo mer/oftere man har kontakt. Dette tyder på at egnede arenaer og jevnlig og rutinemessig kontakt er til hjelp for kommunene. Forbedringspunkter som pekes på er blant annet en annen innretning av nettverk med vekt på kommuner med likt utfordringsbilde (dvs. småkommunefokus) og bedre samordning av tilbakemeldinger fra ulike fagmiljøer (Brobakk mfl. 2021). Funnene i spørreundersøkelsen understøttes av tilbakemeldinger fra de seks kommunene som deltar i Distriktskommune 3.0: når kommunene først tar kontakt, synes de at de får god oppfølging og gode svar.

Selv om tilbakemeldingene fra kommunene som regel er positiv, gir fylkeskommunene i Distriktskommune 3.0 uttrykk for at veiledningsrollen kan være krevende. Kommunene henvender seg stort sett med spørsmål om prosessgjennomføring og planveiledning, men flere av de minste kommunene ønsker også hjelp, bistand, og

konkrete råd knyttet til utarbeidelse av samfunnsplaner. Fylkeskommunene i Distriktskommune 3.0 uttrykker at det er viktig at kommunene skjønner forskjellen mellom veiledning og hjelp. Fylkeskommunene hverken kan eller ønsker å gå inn i alle problemstillingene kommunene gjerne skulle hatt hjelp eller bistand til. En av våre informanter ga uttrykk for at fylkeskommunen gjerne skulle gjort mer særlig for de minste kommunene, men at de ikke har ubegrenset med midler eller stillinger. I tillegg skal samfunnsplanene være kommunene sin plan. Det er derfor viktig at fylkeskommunen holder en viss avstand til de kommuneinterne prosessene.

Ifølge fylkeskommunene er det innenfor områdene *organisering* og *koordinering* det er størst behov for forbedring. At fylkeskommunene prioriterer disse områdene viser seg i det interne arbeidet som gjøres, og de peker på effekter av deltakelse i Distriktskommune 3.0: fylkeskommunene har blitt enda mer bevisst på hvordan de tilrettelegger og gjennomfører veiledningen, og hvordan de organiserer seg internt. De har blitt mer bevisst på hvor viktig ulike nettverk og møtearenaer er for kommunene, og det er av stor betydning å samordne og koordinere samarbeidet med statsforvalteren. Distriktskommune 3.0 beskrives som en katalysator for endring og har bidratt med læring som fylkeskommunene tar med seg inn i pågående aktiviteter: Distriktssatsingen «*I Lag*» og arbeidet med bygdevekstavtaler i Trøndelag, KS-FoU-prosjektet om kommuneplanens samfunnsdel og videreføring av regionale planforum i Nordland, samt KS-FoU-prosjektet om fylkeskommunen som planfaglig veileder.

Fylkeskommunene gir også uttrykk for at de har blitt enda mer bevisst på de minste kommunenes utfordringer. Det fokuseres mer på å være i forkant av utfordringene (forebyggingstanke) og brukerfokuset har fått større plass. I Nordland ble regionale plannettverk lagt på is under nedstengningene under koronapandemien, men det arbeides nå med en reetablering. En vurdering som gjøres er om det ville vært hensiktsmessig å samle kommuner med liknende utfordringsbilde – i tråd med tilbakemeldingene fra deltakerkommunene i Distriktskommune 3.0 – fremfor å beholde den gamle, rent geografiske inndelingen. I Trøndelag har regionale planforum tradisjonelt fokusert mest på arealplaner, men nå skal man teste en modell der man også kan diskutere kommuneplanens samfunnsdel.

Relasjonelt har også Distriktskommune 3.0 bidratt positivt, ifølge fylkeskommunene. Det oppleves at man har kommet tettere på deltakerkommunene, og at dialog- og arbeidsformen har skapt økt forståelse og tillit mellom aktørene. Fylkeskommunene har også kommet tettere på KDD, noe som beskrives som positivt for muligheten til å kommunisere utfordringer oppover i systemet. Et viktig poeng som trekkes frem, er muligheten fylkeskommunene har hatt til å kommunisere «plantakt» overfor deltakerkommunene: komme raskt i gang med planstrategien i ny kommunestyreperiode og deretter revidere de øvrige delene i planverket ved å tenke på planleggingen i et fireårshjul. Samarbeidet med statsforvalterne er også en del av dette bildet. Godt samarbeid med statsforvalteren, både for intern koordinering og

samordning, oppgis som viktig (særlig overfor kommunene). Fylkeskommunene beskriver eksisterende samarbeid, for eksempel med Arena Trøndelag, som godt og nyttig. Det å møte kommunene samlet trekkes frem som viktig - da det bidrar til å kanalisere spørsmål fra kommunene til riktig aktør, samtidig som man tidlig kan respondere på usikkerhet og forhindre misforståelser. Samlet sett uttrykker fylkeskommunene at godt samarbeid mellom fylkeskommunen og statsforvalteren er et viktig bidrag til å lette planprosesser og utforming av samfunnsplaner i kommunene.

6.2 Statsforvalternes perspektiv

Statsforvalteren har en helt annen rolle enn fylkeskommunene i den norske styringskjeden. Statsforvalterens viktigste oppgave er å representere staten på regionalt nivå, og sørge for at statens vedtatte politikk og nasjonale lover og regler iverksettes og overholdes i regionene og ute i kommunene. Statsforvalterne skal ha en samordnende rolle overfor kommunene, får kommuneplaner på høring, og skal gi faglige råd. Statsforvalteren har også innsigelsesmyndighet. En stor andel av henvendelsene til statsforvalterne handler om arealrelaterte spørsmål knyttet til landbruk, klima og miljø, og reindrift. Det er også innenfor disse områdene samarbeidet mellom statsforvalteren og kommunene kan være mest problematisk.

Statsforvalternes oppgaver reguleres gjennom årlige *tildelingsbrev*. I Hovedinstruks for statsforvalteren §3 heter det at «Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket». I tillegg skal Statsforvalteren veilede kommunene og fylkeskommunen, og «medvirke til at den øvrige statsforvaltningen i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt» (Tildelingsbrev 2023).

Både statsforvalteren i Nordland og Trøndelag peker på et økt fokus på de minste kommunene i det siste tildelingsbrevet, og at det i større grad skal vurderes differensiering mellom større og mer urbane kommuner, og mindre og mer rurale kommuner. I tildelingsbrevet heter det at planarbeid, både regionalt og i kommunene, er avgjørende for samfunnsutviklingen, og at «målet er å praktisere en differensiert arealpolitikk slik at den er tilpasset lokale og regionale forhold og legge til rette for ny vekst og sterkere utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling». Oppfølging av nasjonale mål og ambisjoner må tilpasses lokale forhold. Det lokale selvstyret er viktig, og statlige og regionale myndigheter skal legge vekt på lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelser eller innvendinger. Statsforvalteren skal i 2023 være en pådriver, spesielt overfor kommuner som ikke har tilstrekkelig oppdaterte planer, til å utarbeide dette (Tildelingsbrev 2023). Her er med andre ord ambisjonene i Distriktskommune 3.0, og deltakerkommunenes ønske om sterkere småkommunefokus og hensyn til lokale forhold, beskrevet som særlige fokusområder for statsforvalterne i tildelingsbrevet for 2023.

Statsforvalteren Trøndelag utarbeider såkalte *kommunebilder* som en del av den årlige dialogen med kommunene, i stedet for forventningsbrev som var vanlig tidligere og som enkelte statsforvaltere fremdeles utarbeider. Statsforvalterne forklarer at kommunebilder åpner for en mer dialogbasert kontakt med kommunene, og bidrar til at statsforvalteren i sterkere grad blir en lyttepost på vegene av sentrale myndigheter og statlige etater på regionalt nivå, med mulighet til å formidle kommunenes utfordringer, perspektiv og behov.

Vi spurte statsforvalterne om hvor bra kommunene klarer å skille mellom fylkeskommunen og statsforvalterens ansvarsområder, med tanke på veiledning. Her opplyser statsforvalterne at de til en viss grad får henvendelser som skulle gått til fylkeskommunene, men at kommunene stort sett vet hvilke spørsmål og henvendelser som skal hvor. Godt og tett samarbeid med fylkeskommunen, og økt vektlegging av blant annet felles deltakelse på nettverksarenaer gir gode bidrag. Eksempel på samarbeid som statsforvalterne finner er fruktbare felles plankonferanser i Nordland og Arena Trøndelag i Trøndelag.

Statsforvalterne forklarte også om utfordringene de står i, både med tanke på temaene i Distriktskommune 3.0, og mer generelt knyttet til deres rolle som både veileder og myndighetsutøver. På den ene siden er det et ønske om at de skal bidra til forenkling, mens de på den andre siden skal formidle – og representerer – kompleksitet. Statsforvalterne representerer den sektoriserede staten og skal bidra til at nasjonale hensyn ivaretas, at nasjonalt vedtatt politikk iverksettes og kontrollere lovligheten i kommunenes samfunnsplaner. Dette kan være utfordrende i møte med små kommuner som gjennom sitt planverk skal ivareta helheten i egen kommune. For kommunene handler disse utfordringene om to forhold knyttet til lovverket. For det første handler det om lovkrav knyttet til selve planverket, hjemlet i plan- og bygningsloven, og for det andre handler det om planer for lovpålagte oppgaver, for eksempel opplæring, folkehelse og beredskap, hjemlet i kommuneloven og ulike sektorlover. Dette er forhold som bidrar til den kompleksiteten kommunene kjenner på i møte med staten.

Statsforvalterne i Distriktskommune 3.0 gir uttrykk for at deltakelse i prosjektet har vært nyttig på flere måter. Det handler om erfaringsinnhenting, læring og dialog med deltakerkommunene og de andre støttespillerne som er representert i prosjektet. Det trekkes frem som positivt at prosjektet har strukket seg over tre år, og at det har vært mange prosjektarrangement og møtesteder. Dette har bidratt til tett kontakt, noe som igjen er med på å bygge tillit. De minste kommunenes perspektiv har blitt bedre belyst og statsforvalterne synes det har vært nyttig å bli utfordret av kommunene på områder som veiledning og kommunikasjon. Det å treffe med språket og innretningen i veiledningsmateriell slik at det er nyttig for de minste kommunene, er noe statsforvalterne peker særlig på. I tillegg ser de nytten av å opprette og drifte nettverk

som er egnet for de minste kommunene. Prosjektets mange arenaer har vært nyttig for å spre kunnskap og forståelse, blant annet om behovet for å skalere ned kompleksiteten og omfanget i planverket og kommunenes faktiske *handlingsrom*. Statsforvalterne uttrykker at når de er på rutinemessige besøk i kommunene, så er kommunene ofte overrasket over hvor stort handlingsrom de faktisk har innenfor eksisterende lovkrav, og at mange uoverensstemmelser lar seg løse gjennom forklaring og dialog. Dette er det viktig at statsforvalterne kommuniserer, og at kommunene forstår. I tilknytning til dette temaet har begrepet «godt nok» vært oppe til debatt flere ganger i løpet av prosjektperioden. Kommunene i prosjektet har signalisert at det kan være nyttig med en nærmere spesifisering av hva som kan regnes som «godt nok» innenfor eksisterende lovverk. Statsforvalterne ønsker imidlertid ikke å gå inn og bestemme hvor listen skal ligge. Selv om spesifisering av «godt nok» kan være nyttig, er det samtidig en fare for at en slik type minimumsstandard får alt for stor vekt i kommunenes planarbeid, på bekostning av kommunenes ulike planbehov.

Tidligere i sluttrapporten er det beskrevet hvordan Distriktskommune 3.0 har utviklet og beveget seg i løpet av prosjektperioden, i tråd med det som kanskje kan forventes i samskappingsprosjekt. Et tema som havnet litt i bakgrunnen, er sammenhengen mellom et forenklet planverk og samskapt lokalsamfunnsutvikling – eller Kommune 3.0-tilnærmingen. Samskaping er viktig, og skal være et bærende prinsipp både i deler av de kommunale planprosessene og planverk (utvidet lokaldemokratifunksjon), og i lokalsamfunnsutvikling (Kommune 3.0). Her kan imidlertid ambisjonen om et forenklet planverk som følger av prosessforbedringer, og prinsippene i Kommune 3.0, stå i motsetning til hverandre. Økt vektlegging av reell medvirkning kan gjøre forenklinger i prosess (særlig) og planverk vanskeligere. På forespørsel ga statsforvalterne både direkte og indirekte råd om hvordan Distriktskommune 3.0 bør følges opp, og hva som er de viktigste læringspunktene. Dette inkluderer:

- Følge opp signalene fra tildelingsbrevet for 2023, der en klar forventning er økt vektlegging av de minste kommunenes behov, og behovet for differensiering
- Bidra til å klargjøre de minste kommunenes faktiske handlingsrom og kommunisere at de må våge å utforske og utnytte dette
- Benytte og videreutvikle allerede eksisterende nettverk
- Bidra til å forbedre veiledere om samfunnsplanlegging (jfr. punktet om handlingsrom over)
- Fortsette samarbeidet med fylkeskommunene
- Fokuserer på bedre samordning av tilbakemeldinger fra statlige etater
- Spille inn erfaringer og læringspunkter fra Distriktskommune 3.0 i andre samtidige prosesser og prosjekter, til sentrale myndigheter og til distriktskommuner som ikke har deltatt i dette prosjektet

6.3 Kommunal- og distriktsdepartementets perspektiv

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har deltatt med to representanter i Distriktskommune 3.0, fra henholdsvis regionalpolitisk avdeling (REGA) og planavdelingen. Selv om KDD ikke har noe veiledningsansvar overfor kommunene, spiller de en avgjørende rolle som tilrettelegger og forvalter av regelverk og veiledningsmateriell. Ifølge departementet sine nettsider skal REGA blant annet «...følge opp regjeringens regional- og distriktpolitikk...og bidra til at de ulike sektorenes prioriteringer og tiltak gir best mulig vilkår for regional utvikling. Avdelingen samarbeider med kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet. Distriktsenteret er underliggende etat» (KDD 2023). Planavdelingen i KDD sitt ansvar omfatter blant annet «...forvaltnings- og utviklingsoppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og konsekvens-utredninger» (KDD 2023). Fordi prosjektet har handlet mer om planlegging enn koblinger mot samfunnsutvikling, er det planavdelingen i KDD som oftest har deltatt i prosjektrelaterte aktiviteter.

For KDD er det viktig at kommunene forstår plansystemet og har et bevisst forhold til egne utfordringer og planbehov. Uten denne forståelsen i bunn, er det vanskelig for kommunene å tenke forenkling og forbedring. Det er stadig vist til plan- og bygningslovens §3-1, som sier at kommunal planlegging skal «avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses», og at «(p)lanleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og *ikke være mer omfattende enn nødvendig* (vår utheving, red. anm.) (Pbl 2008). At planverket ikke skal være mer omfattende enn nødvendig er et skjønnsmessig forhold, men har vært sentralt i Distriktskommune 3.0 all den tid mange kommuner har omfattende samfunnsplaner som er lite egnet til, og ikke benyttes som, effektive styringsverktøy. KDD understreker at loven og dens intensjon peker i samme retning, og påpeker at det er relativt få «skal»-krav og at fleksibiliteten er stor nok til at alle kommuner skal kunne ha riktige og oppdaterte kommuneplaner. Det er viktig at kommunene spør seg hvem planene utarbeides for, og hvordan de er tenkt brukt rent styringsmessig.

Selv om flere av funnene i Distriktskommune 3.0 ikke er nye for KDD, gis det allikevel uttrykk for at prosjektdeltakelsen har vært nyttig, og at mange av læringspunktene og perspektivene som er trukket frem er viktige. KDD har blitt mer bevisste på perspektivet til de minste kommunene gjennom prosjektperioden, noe som vil bli tatt med inn i ulike departementsfora og prosjekter som KDD har ansvar for og er involvert i. KDD erkjenner at mye av *veiledningsmateriellet* ikke treffer de minste kommunene og deres behov godt nok, hverken i form eller innhold. Dersom materiellet skal passe alle kommunestørrelser er det behov for å tenke mer differensiert. Et resultat av denne erkjennelsen er KDD sin aktive medvirkning til Distriktsenterets arbeid med en

nettbasert veileder for de minste kommunene. KDD har også blitt mer opplyst om hva de minste kommunene mener når de gir uttrykk for at kompleksiteten i krav og «signaler» kan virke overveldende, og at samfunnsplanlegging er utfordrende.

Distriktskommune 3.0 har etter KDD sin vurdering bidratt med flere positive endringer. Alle deltakerkommunene har faktisk gjort prosessrelaterte eller planmessige endringer, og har ikke vært redd for å teste ut nye organisasjons- og arbeidsformer. Noen kommuner er flinke til, og har vektlagt å videreutvikle, et godt samarbeid mellom politisk og administrativt nivå, og økt planbevissthet blant politikerne. Andre kommuner har vektlagt forbedringer i planprosesser og interne administrative rutiner. Skal en kommune forbedre sine planprosesser, er det imidlertid viktig å fokusere på begge områdene.

Da kravet om planstrategi ble innført i plan- og bygningsloven av 2008, ble samtidig kravet om fast rullering av samfunnsplan fjernet. Gjeldende krav er at kommunene skal vedta en planstrategi senest innen et år etter at nytt kommunestyre er konstituert. KDD understreker den rollen arbeidet med planstrategien kan spille i forbedring og forenkling av samfunnsplanleggingen i kommunene. I departementets veileder heter det at planstrategien er et egnet verktøy for å «...vurdere kommunens plansystem...og samlet planbehov i kommunestyreperioden...». Det er for eksempel ikke noen krav til høringer eller konsekvensutredninger knyttet til planstrategien, og det kan ikke fremmes innsigelser (departementets veileder for kommunal planstrategi).

I flere utredninger er det fastslått at mange kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 har for få planleggingsressurser og ofte for lav kompetanse. Et tiltak som kommunene i Distriktskommune 3.0 har foreslått og ønsker å teste ut, er ordningen med deling av planressurser og -kompetanse på tvers av kommuner. Det interkommunale plankontoret i Rennebu (som Holtålen er medlem av) er ofte trukket frem som et eksempel. KDD mener at denne typen interkommunalt samarbeid kan være en god løsning på ressursknappheten, noe som også påpekes i rapporten fra Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9). Distriktskommune 3.0 viser imidlertid at det på generelt grunnlag er behov for økt plankompetanse i de minste kommunene, og særlig knyttet til prosessgjennomføring. KDD ble også utfordret på å komme med råd både til kommunene og til kommunenes støttespillere. KDD mener at:

- kommunene bør fokusere på å bygge god plankultur, og sikre at politikerne er involvert i planarbeidet
- bruke planstrategien aktivt til å fastslå egne planbehov, og prioritere hvilke planer som er nødvendig og hvilke som må eller bør rulleres
- slå sammen prosesser og/eller planer der Plan- og bygningsloven åpner for det, for eksempel samordne samfunnsdelen og tematiske kommuneplaner

6.4 Distriktssenterets perspektiv

Distriktssenteret har vært prosjektleder for Distriktskommune 3.0, og har utarbeidet prosjektbeskrivelse og prosjektmål på selvstendig grunnlag. Ideen til Distriktskommune 3.0 springer ut av forprosjektet «Deltakende utredning», og har hatt som overordnet mål å skaffe kunnskap om hvordan de minste kommunene kan få bedre samfunnsutvikling gjennom forenklet samfunnsplanlegging.

Distriktssenteret er underlagt regionalpolitisk avdeling (REGA) i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Senteret er et nasjonalt kompetansesenter for distriktsutvikling, og har som formål å styrke kommuner og regioners evne til å utvikle attraktive og vekstkraftige samfunn gjennom lokal utviklingskraft og lokale initiativ. Distriktssenteret tilbyr kommunene gratis faglig kunnskap og metodeverktøy, gir KDD kunnskap for å foreta politiske valg, formidler erfarings- og forskningsbasert kunnskap om lokal samfunnsutvikling, og forvalter Merkur-programmet.

Distriktssenteret mener at prosjektmålene har vært fornuftige og realistiske, selv om prosjektet endret seg noe underveis i prosjektperioden og ikke alle de opprinnelige prosjektmålene er nådd. Som tidligere påpekt er dette noe man kan oppleve i samskappingsprosjekt. Opprinnelig skulle Distriktskommune 3.0 blant annet fokusere på samskaping internt i kommunene, men har i stedet handlet mer om samskaping mellom kommunene og støttespillerne i prosjektet. Tidlig i prosjektperioden var også fokuset på forenkling tydelig, mens det i løpet av prosjektperioden har vært en dreining over mot forbedring, plankultur og selve planleggingen.

For Distriktssenteret har erfaring med nye arbeidsformer og det å drifte nettverk vært nyttig. Prosjektet har også vist hvor viktig likemannslæring er (her, særlig kommune til kommune), et prinsipp Distriktssenteret sier de benytter oftere enn tidligere. Dreiningen fra forenklingfokus over mot det indre livet i kommunene og kommunenes vektlegging av plankultur trekkes frem som et av de mest interessante utfallene av Distriktskommune 3.0. Dette viser at kommunene er bevisst egen organisering i planprosessene, og at de minste kommunene sitter på både ressurser og relevant kompetanse til å forenkle og forbedre. Kommunene i Distriktskommune 3.0 har ikke fått tilført friske midler eller tilleggsressurser. Prosjektaktivitetene viser at de har vært i stand til å prioritere og teste nye arbeids- og organisasjonsformer innenfor eksisterende rammer.

Distriktssenteret legger vekt på det gode samarbeidet med fylkeskommunene som har deltatt i prosjektet. Videre dialog og samarbeid, både med fylkeskommunene i prosjektet og øvrige fylkeskommuner, og KS regionalt og sentralt, blir viktig med tanke på kunnskapsspredning og erfaringsoverføring. Det trekkes frem som positivt at flere av kommunene i Distriktskommune 3.0 deltar i andre satsinger der man kan dra nytte

av erfaringer fra Distriktskommune 3.0, som for eksempel bygdeveksttaler og Trøndelags distriktssatsing / Lag. Dette gjør det mulig å fortsette kontakten med deltakerkommunene også etter at Distriktskommune 3.0 er avsluttet. Dette peker imidlertid på noen av utfordringene Distriktsenteret opplever: Å balansere mellom det å spre seg utover og være tett på distriktskommunene.

Distriktsenterets råd til kommunene basert på erfaringene fra Distriktskommune 3.0 er blant annet:

- Det er viktig å koble på politisk nivå i arbeidet med samfunnsplanlegging og planprosessene. Arbeidet kan ikke henges på planleggerne, eller administrativ ledelse, alene.
- Det er viktig at kommunene tør å ta i bruk ny kunnskap, utforske nye arbeidsmetoder, og benytte tilgjengelige veiledningsressurser.
- Folkevalgsoplæringen i regi av KS er viktig, men ikke tilstrekkelig. Den bør suppleres med opplæring knyttet til politikernes plikter og forventninger i utarbeidelse av planstrategi og samfunnsplaner.
- Mye av politikeropplæringen kan og bør kommunene selv stå for.

6.5 Oppsummering

Samtalene med støttespillerne som har deltatt i Distriktskommune 3.0 – fylkeskommunene og statsforvalterne i Nordland og Trøndelag, Kommunal- og distriktsdepartementet og Distriktsenteret – viser at Distriktskommune 3.0 har vært en god arena for å samle kunnskap og lære om planprosesser og plankultur i de minste kommunene. Den positive omtalen av de kommunikasjonsarenaene og -kanalene som er opprettet i forbindelse med prosjektet kan tyde på at egnede nettverksarenaer har vært – og kanskje fremdeles er – en mangelvare. Den tette og langvarige kontakten mellom ulike forvaltningsnivå, og aktører med ulike roller og ulikt myndighetsansvar, har skapt økt tillit og forståelse, både «oppover» og «nedover» i systemet. Dette illustrerer både at endring tar tid, og at egnede nettverksarenaer er viktig. På disse områdene speiler støttespillernes (fylket, statsforvalteren, Distriktsenteret) synspunkter deltakerkommunenes.

Alle støttespillerne i Distriktskommune 3.0 gir uttrykk for at det har vært nyttig med direkte tilbakemeldinger knyttet til hvilke utfordringer de minste kommunene har, og hvilke endringer de ønsker seg. Dette handler mye om koordinering og samordning internt og mellom fylkeskommune og statsforvalter. Det har vært opplevd som positivt å kunne formidle direkte til deltakerkommunene at kompleksiteten i lovverket er mindre enn mange kommuner sier at de opplever, at lovkravene er relativt få og at det kommunale handlingsrommet er relativt stort. Deltakerkommunene samstemmer i at det har vært nyttig – og opplysende – å få høre dette direkte fra særlig statsforvalterne

og KDD. Samtlige av støttespillerne sier at Distriktskommune 3.0 har bidratt med relevant innsikt og kunnskap, som vil bli spilt inn i tilgrensende prosesser og prosjekter.

7. Avsluttende drøftinger, råd og anbefalinger

De vurderingene som gjøres i dette kapittelet, og våre råd og anbefalinger, baserer seg på en kombinasjon av tilbakemeldinger fra medlemmene i prosjektgruppen, deltakerkommunenes forslag til forenklings- og forbedringstiltak, og våre egne analyser. Anbefalingene passer ikke nødvendigvis for alle kommuner eller forvaltningsnivå og i alle situasjoner, og alle er ikke nødvendigvis like enkle å iverksette.

7.1 Hyllevare og skreddersøm

Vi vil argumentere for at kommunene trenger en kombinasjon av *hyllevare* og fokus på *skreddersøm* for å bli bedre rustet til å gjennomføre gode planprosesser. Hyllevare er standardiserte løsninger som passer for alle, omtrent som verktøy i verktøykassa man kan gripe til ved behov, og bidra til økt effektivitet i planprosesser og utarbeidelse av enkeltplaner. Slik hyllevare kan være planveiledere utformet spesielt med tanke på de minste kommunene, standardiserte opplæringspakker som for eksempel prosessveilederkurs i fylkeskommunal regi, eller konkrete dokumentmaler. Den nettbaserte veilederen «Enkel planlegging – et veiledningsverktøy i kommuneplanlegging»² som Distriktsenteret har utarbeidet, er ett eksempel på en slik hyllevare.

Selv om standardiserte verktøy kan være nyttig, er det imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre gode og effektive planprosesser i kommunene. Hver kommune er unik, med til dels svært ulikt ressursgrunnlag og forutsetninger for å bedrive strategisk planlegging og samfunnsutvikling. Økonomi, demografi, sentralitet, næringsgrunnlag og nærings sammensetning, politiske forhold og kompetansetilgang er alle forhold som bidrar til å skape lokale variasjonen. I Distriktskommune 3.0 har kommunene i stor utstrekning diskutert hvordan man kan produsere skreddersøm innenfor rammer som påvirkes av lokale handlingsmuligheter og systemiske strukturer.

7.2 Råd og anbefalinger

Under oppsummerer vi kunnskap og innsikter fra Distriktskommune 3.0 i form av råd og anbefalinger, både om strukturelle forhold, forslag til hyllevare, og prioriteringer og prosesser som kan bidra til forenklete og mer effektive planprosesser. Vi har gruppert våre råd og anbefalinger etter hvilket forvaltningsnivå de retter seg mot: kommunalt nivå, regionalt nivå og staten.

² Nettbasert veileder i strategisk kommuneplanlegging for distriktskommuner, <https://www.enkelplanlegging.no/>.

Råd og anbefalinger til kommunene

Etablere god plankultur

Erfaringer fra Distriktskommune 3.0 viser at det å etablere en god plankultur kan være et nyttig sted å starte for kommuner som har planmessige utfordringer. *Plankultur* handler om å øke bevisstheten om viktigheten av å styre etter oppdaterte og effektive samfunnsplaner. Plankultur dreier seg om organisatoriske og prosessuelle forhold, og vilje til å prioritere planarbeid. I plankultur inngår politikeropplæring, i tillegg til det som tilbys gjennom KS folkevalgprogram, og bevissthet om forholdet mellom styring og drift, samt mellom politisk styring og administrativt faglig ansvar. Klar rollefordeling mellom politikk og administrasjon, og tiltak for å skape forståelse og tillit vil forenkle de fleste delene av en planprosess.

Utvikle gode arenaer: Kommuneinternt planforum

Gode og egnede arenaer vil lette arbeidet med å etablere en god plankultur. I Distriktskommune 3.0 har flere av kommunene opprettet *kommuneinternt planforum* som fungerer som et politisk verksted. Kommuneinternt planforum kan være et sted for å øke engasjementet, og drive med kontinuerlig opplærings- og bevisstgjøringsarbeid. I det kommunale planforumet kan fokuset bli snudd fra styring etter budsjettall til kunnskapsbasert styring basert på kommunens utfordringer og behov. Kommuneinternt planforum kan med fordel legges til dager med kommunestyremøter, men ikke være en del av selve møtet. Et velfungerende kommuneinternt planforum kan bidra til å skape tillit mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Bruk planstrategien aktivt

Det er viktig å komme raskt i gang med planstrategiarbeid i ny valgperiode. I *planstrategien* kan kommunene drøfte strategiske valg, avgjøre planbehov for valgperioden, og prioritere deretter. Til dette trengs et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det er viktig å være bevisst på at kommuneplanene skal være kommunen (politikerne) sine planer og oppfylle kommunens behov, og dette behovet kan beskrives i planstrategien. Planstrategiarbeidet kan brukes til å rydde og forenkle gjennom å sanere gamle planer, og redusere antall og omfang av planer det er behov for. Det er ikke krav om å ha egne delplaner eller temaplaner. Disse kan med fordel tas ut der de oppleves som unødvendige eller ikke er i bruk, eller legges inn som en del av samfunnsdelen.

Kunnskapsgrunnlag

Et godt og oppdatert *kunnskapsgrunnlag* er et viktig hjelpemiddel i kommunens strategiske planlegging, særlig for planstrategien og det løpende oppfølgingsarbeidet gjennom handlings- og økonomiplanen. Kunnskapsgrunnlaget bør være oppdatert før planstrategiarbeidet starter opp. Ressurser i lokalmiljøet, for eksempel en lokal

næringsforening, kan med fordel trekkes inn i arbeidet. Fylkeskommunene sitter ofte med relevant statistikk og oversikter. Vær tidlig ute med å kontakte fylkeskommunen.

Utnytte det lokale handlingsrommet

Plan- og bygningsloven har relativt få absolutte lovkrav til kommuneplanleggingen. Den beskriver at planleggingen skal basere seg på lokale ressurser og ikke være mer omfattende enn nødvendig. Så lenge kravene om at det nyvalgte kommunestyret utarbeider en planstrategi innen et år, der de har avklart om de har en kommuneplan (samfunnsdel, arealdel og handlingsdel) som oppfyller kommunens behov for styring (ivaretar både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver) er oppfylt, står kommunene fritt til selv å bestemme antall øvrige planer og omfanget av disse. Det betyr at kommunes planstruktur/-system kan gjøres relativt enkelt og samtidig oppfylle lovkravene, og gir kommunene stor handlefrihet til å utarbeide planer som dekker kommunens behov.

Frigjøre ressurser og prioritere ressursbruken

De fleste mindre kommuner har knappe ressurser og få folkevalgte, og kommuneloven beskriver at politikerne skal styre gjennom plan, særlig kommuneplanens samfunnsdel, og ikke gjennom enkeltsaksvedtak. For eksempel kan en gjennomgang av *delegeringsreglementet* ha flere fordeler: Tegne et tydeligere bilde av rollefordelingen i kommunen (politikere styrer etter plan, mens administrasjonen iverksetter politiske vedtak), redusere antall enkeltsaker politikerne er involvert i, og frigjøre kapasitet blant de folkevalgte som heller kan benyttes til planarbeid og strategisk ledelse. Å trekke inn kommunalt ansatte som ikke jobber med planlegging i sentraladministrasjonen til daglig, kan også være en måte å jobbe smartere med knappe ressurser.

Interkommunalt samarbeid

Generalistkommuneutvalget anbefaler økt bruk av interkommunale løsninger, særlig på plansiden (jfr. NOU 2023:9). I Distriktskommune 3.0 er plankontoret i Rennebu trukket frem som eksempel på dette, en løsning flere kommuner med fordel kan utforske. Et interkommunalt plankontor kan bidra til økt samlet kompetanse og kapasitet, og være en erstatning for fagmiljø som større kommuner ofte har. Interkommunale plankontor kan gjerne være virtuelle, i form av nettverk med ansatte fra to eller flere kommuner som ikke er fysisk samlokalisert.

Snakk med andre kommuner med liknende utfordringsbilde

Nettverksfunksjonene i Distriktskommune 3.0 ble til stadighet trukket frem som en positiv virkning av deltakelse i prosjektet. Spesielt erfaringsdeling med kommuner med liknende utfordringsbilde ble vurdert som nyttigere enn å snakke med nabokommunen(e) eller kommuner man vanligvis har kontakt med. Felles utgangspunkt kan for eksempel springe ut av likhet i demografi, næringsstruktur,

utfordringer, eller annet. Det kan imidlertid være en utfordring å identifisere hvilke kommuner som med fordel kan snakke sammen, og hvordan de skal finne hverandre.

Benytte tilgjengelige veiledningsressurser i fylkeskommunen

Fylkeskommunen er en viktig støttespiller, med plan- og prosesskompetanse og veiledningsansvar. Kommunene gjør lurt i å benytte seg av fylkeskommunens veiledningskapasitet, og orientere seg om riktige kontaktpersoner. Kommunene bør i hovedsak ta initiativet til slik kontakt. Fylkeskommunene har ikke ubegrenset med ressurser og kapasitet, og vil ikke nødvendigvis tilby veiledning til enkeltkommuner som ikke selv etterspør det.

Opprette tidlig dialog med statsforvalteren

Statsforvalteren sitter på, kan videreformidle og gi råd både i faglige og planmessige spørsmål, og har et generelt veiledningsoppdrag. Tidlig dialog om planer og vedtak, særlig i saker som har arealmessige konsekvenser, kan bidra til å redusere antall innsigelser og dermed forenkle planprosessene.

Regionalt og statlig nivå

Spissede veiledningsteam i fylkeskommunene

Fylkeskommunene har et overordnet planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan fylkene organiserer og utfører sin veiledningsrolle. Distriktskommune 3.0 har vist at det er behov for å tydeliggjøre denne veiledningsrollen, særlig overfor distriktskommuner med særskilte behov for oppfølging. Vi tror at spissede veiledningsteam rettet mot små kommuner med særskilte behov kan være en god ide. Dette kan inkludere faste og hyppigere kommunebesøk, både for å gi praktisk bistand (jfr. NOU 2023:9), men også for å bistå med prosesshjelp, økt lokal planbevissthet og politikeropplæring (jfr. utvikling av god plankultur). Statsforvalteren i Nordland har for eksempel opprettet en intern samfunnsplangruppe.

Etablering og drifting av nettverk

Kommunene har behov for gode arenaer også utenfor egen kommune. Det eksisterer allerede kommunenettverk som driftes av fylkeskommunene, men disse treffer ikke alltid kommunenes behov. Fylkeskommunene bør vurdere muligheten for å endre eksisterende, eller opprette nye nettverk med kommuner som har liknende utfordringsbilde.

Bidra til at kommunene opplever dialogen med statsforvalteren som reell fra oppstart til eventuelle innsigelser

Statsforvalteren er både faglig veileder og myndighetsutøver, to roller kommunene opplever det er utfordrende å forholde seg til. Statsforvalterne har oppgaven med å koordinere høring av ferdigstilte planer, men innvendinger og innsigelser på dette

tidspunktet oppleves som for sent i prosessen fra kommunenes side. Statsforvalterne bør vurdere å sikre tidlig og koordinert medvirkning også rundt oppstart av planarbeidet ved tidlig å kommunisere de ulike sektorenes krav og forventninger. Dette kan bidra til å forebygge innsigelser og spare kommunene for ressursbruk knyttet til planer som må endres på et tidspunkt da kommunene anser seg ferdige med planarbeidet.

Statsforvalterne har fått signaler om økt fokus på de minste kommunenes utfordringer, noe som bør følges opp tett. Statsforvalterne bør prioritere godt samarbeid med fylkeskommunene i møte med kommunene, og koordinere aktivitet, nettverksdrifting, og veilednings- og tilbakemeldingsoppgaver der det er mulig. De minste kommunene uttrykker at det er utfordrende å møte den komplekse og sektoriserede stat, og opplever ofte at skjønnet utøves strengere enn det man oppfatter at loven sier. Statsforvalterne bør fokusere på å koordinere tilbakemeldinger fra statlige sektorer i forbindelse med kommunenes planarbeid, og ta lokaldemokratiske hensyn i utøvelse av skjønn, for om mulig å redusere antall innsigelsessaker.

Veiledningsmaterieill bedre tilpasset de minste kommunenes behov

Mange kommuner opplever at statens veiledningsmaterieill er lite tilgjengelig, og de minste kommunene mener innretningen er for generell. De ønsker seg veiledere som er differensiert etter for eksempel kommunestørrelse, og som adresserer særskilte utfordringer de minste kommunene står ovenfor.

7.3 Radikal forenkling: Fritak fra lovkrav

Et underliggende premiss i Distriktskommune 3.0 har vært forenkling av planverk og planprosesser under gjeldende regelverk. Selv om spørreundersøkelsen vi gjennomførte viste at kommunene synes det er utfordrende å etterleve plankravene, og deltakerkommunene tidlig i prosjektperioden ytret et ønske om mer differensiering, er det ingen som eksplisitt har pekt på fritak fra hele eller deler av kravene i plan- og bygningsloven som et viktig tiltak. Dette kan nok til en viss grad skyldes at lovendringer er tunge og tidkrevende prosesser som det kan være vanskelig å få gjennomslag for. Vi mener imidlertid at det kan være relevant å diskutere tematikken, både gitt resultatene i vår spørreundersøkelse og funnene fra MENON-rapporten (Pedersen mfl. 2022) om kommunenes lovoppfyllelse.

MENON-rapporten viser at få norske kommuner ivaretar dagens lovkrav fullt ut. Graden av lovoppfyllelse er lavere jo mindre og mer perifer en kommune er, og lavest på planområdet. Her er det kun 65 prosent av kommunene i undersøkelsen som fyller oppfyller lovkravene – lavest av i alt elleve undersøkte tjenesteområder. En av konklusjonene i rapporten er at analysene «...taler derfor for at det bør gjøres en gjennomgang av det totale omfanget av lov- og forskriftskrav som norske kommuner står ovenfor» (Pedersen mfl. 2022, s. 5). Generalistkommuneutvalget mener også

dette er en relevant problemstilling. I forbindelse med drøftinger om forholdet mellom statlig detaljstyring og lokalt handlingsrom anbefaler utvalget «...at det utarbeides en oversikt over alle lov- og forskriftskrav til kommunene» (NOU 2023:9, s. 16).

Regjeringens invitasjon til kommuner og fylkeskommuner om å bli forsøkskommuner - eller frikommune - kan være et godt utgangspunkt for denne diskusjonen. Arbeidet med en frikommuneordning ble varslet i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2023, og invitasjon til å søke om å bli forsøkskommune ble sendt ut i brev fra regjeringen 9. mai 2023 (Regjeringen 2023). Ordningen innebærer at kommunene kan søke om forsøk for å prøve ut nye måter å løse sine oppgaver på, der de møter hindringer i lov eller forskrift. Regjeringen beskriver dette som en del av tillitsreformen. Betegnelsen «forsøk» viser her til at kommuner eller fylkeskommuner får godkjenning til å løse oppgaver under andre juridiske rammer enn gjeldende lovverk. Forsøksordningen det nå åpnes for, følger opp tidligere anmodninger fra Stortinget om å etablere frikommuneforsøk etter modell fra Danmark (Regjeringen 2023).

Forsøk vil være hjemlet i Forsøksloven (Forsøksloven 2021) eller i egne bestemmelser i 12 særlover. Plan- og bygningsloven er ikke blant disse. Regjeringen beskriver imidlertid noen overordnede temaer og områder som kan være interessante for forsøk, og her nevnes plan- og bygningsloven. Likevel var Plan- og bygningsloven ikke en del av forsøket sist gang Norge prøvde ut en ordning med frikommuner (Frikommuneloven 1986), og har heller ikke vært inkludert i noen av de tre rundene med frikommuneforsøk som er gjennomført i Danmark (Indenriks- og sundhetsministeriet 2023). I forbindelse med at Plan- og bygningsloven nå kan omfattes av en forsøksordning, uttaler kommunal- og moderniseringsminister Sigbjørn Gjeldsvik at «...det er likevel ikkje heilt fritt fram til å gjerne unntak frå gjeldande rett i plan- og bygningslova. Det kan blant anna ikkje gjerast forsøk som inneberer avvik frå grunnleggjande reglar om organisering av kommunar og fylkeskommunar, sentrale saksbehandlingsregler eller anna som vil innebære en innskrenking av rettigheter eller utviding av pliktar for enkeltpersonar» (Alltinget 2023).

Hvorvidt unntak fra hele eller deler av plankravene i Plan- og bygningsloven vil bidra til å redusere de utfordringene kommunene i Distriktskommune 3.0 peker på – spenningen mellom statlig styring og lokal handlefrihet – er mer usikkert. I prosjektet påpekes det at det er relativt få absolutte krav til kommuneplanlegging i Plan- og bygningsloven, og kommunene uttrykker at det er andre tiltak enn reduserte lovkrav som er viktig å endre på først. Dersom kommuner i en forsøksordning får unntak fra plankravene i Plan- og bygningsloven, må kommunen allikevel ha noen instrumenter eller nedfelte målsetninger å styre etter. Nå kan det hevdes at styring uten effektive planer allerede skjer i dag i mange kommuner. I forbindelse med Distriktskommune 3.0 er det avdekket at flere kommuner har hatt gamle og utdaterte plandokumenter, eller plandokumenter som er så generelle eller omfattende at de ikke blir brukt som

politiske eller administrative styringsverktøy. Det har allikevel blitt bedrevet både styring og samfunnsutviklingsaktiviteter i disse kommunene. Det kan hevdes at både styringen og samfunnsutviklingsrollen ville hatt en annen kvalitet med et oppdatert planverk, men erfaringer tyder på at mange kommuner er i stand til å levere tilfredsstillende tjenester uten et planverk som fungerer etter intensjonen i Plan- og bygningsloven og tilhørende veiledere. Et eksempel fra Distriktskommune 3.0 er at arealplanen i en av kommunene tidligere fungerte som samfunnsplan. Et annet eksempel er at man styrte etter økonomiplanen, der samfunnsdelen ble tilpasset økonomiplanen og budsjettet i etterkant. Dette omtales imidlertid ikke som noen idealsituasjon.

Denne diskusjonen griper også inn i en mer overordnet prinsipiell diskusjon om forholdet mellom lokalt selvstyre og sentralmaktens myndighetsutøvelse. Den norske styringsmodellen har en lang tradisjon med å vektlegge et sterkt lokaldemokrati. Samtidig tilligger det kommunene å påse at nasjonale retningslinjer overholdes, og at innbyggernes lovmessige rett til velferdsgoder – som bestemmes på nasjonalt nivå – overholdes. Helt siden kommunelovutvalgets arbeid på 1990-tallet, og ny kommunelov i 1992, har skiftende regjeringer og Storting gitt uttrykk for at statlig detaljstyring over kommunene bør reduseres. Dette innebærer at forholdet mellom styringsnivåene skal være preget av rammestyring, veiledning og dialog, ikke detaljert inngripen i lokaldemokratiets funksjon (Indset mfl., 2012). Det kommunale selvstyret kan spores tilbake til Formannskapslovene av 1937, der kommunenes frihet vektlegges sterkt. Vabo og Røiseland (2008) argumenterer for at denne friheten formelt og reelt ble forlatt med den nye kommuneloven i 1992, mye grunnet økt vertikal integrasjon. Vertikal integrasjon innebærer tett integrasjon mellom stat og kommune som har oppstått i forbindelse med utbredelsen av velferdsstaten, og økt vektlegging av effektiv tjenesteproduksjon dels på bekostning av kommunal frihet (Vabo og Røiseland 2008). Kjellberg (1995) omtaler dette som *det kommunale paradoks*: parallelt med kommunenes økte evne til oppgaveløsning har samtidig autonomien blitt redusert ved at statens styringsinteresser og omfanget av lovregulering har økt. Spenningen mellom sentralstyre og lokaldemokrati handler om ulike prinsipper. Kjerneverdiene som ligger til grunn for lokalt selvstyre omtales ofte som autonomi, demokrati og effektivitet (Kjellberg 1995), mens hensyn som ligger til grunn for statlig styring er rettsikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring (Indset mfl. 2012). Det er i dette spenningsfeltet kommunene befinner seg når de søker å navigere mellom lokale hensyn og behov, og statlige krav, retningslinjer og myndighetsutøvelse. I Distriktskommune 3.0 illustreres dette gjennom diskusjonen rundt kommunenes frihet til å foreta arealdisponeringer, og statsforvalterens innsigelsesmyndighet og styringsplikt på vegne av nasjonale interesser.

Den sittende regjeringen er på linje med de som vektlegger økt lokalt selvstyre på bekostning av sterk statlig innflytelse som preger et system som er vertikalt integrert. I Hurdalsplattformen som ligger til grunn for regjeringens politikk har regjeringen forpliktet seg til å øke kommunenes handlingsrom, og det heter blant annet at «...regjeringen vil gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter, som er de viktigste tjenesteyterne» (Hurdalsplattformen 2021, s. 38).

I lys av diskusjonene over kunne det vært interessant å se på mulige varianter av uttesting av alternative arbeids- og organisasjonsformer knyttet til kommunal styring og planlegging, fritatt fra lovkravene i Plan- og bygningsloven. Hvordan en slik modell eventuelt skal se ut, vil bli et resultat av forsøksordningen regjeringen legger opp til, dersom det er kommuner som søker om forsøk innenfor tematikken. Hvorvidt et slikt forsøk vil påvirke balansen mellom lokal frihet og statlig sentralstyring, med færre innsigelsessaker som enkelte kommuner ønsker seg som resultat, er kanskje mer usikkert.

8. Konklusjon

8.1 Effektivisering må ha et fundament

En av de overordnede problemstillingene for Distriktskommune 3.0-prosjektet handler om muligheten for å gjøre planlegging mer effektiv i de minste kommunene, gitt de utfordringene som mange av disse kommunene har med manglende kapasitet og kompetanse. Forenkling i denne sammenhengen kan være ett av to: enten endrede rammebetingelsene for de minste kommunenes planlegging (lovkrav), eller interne forenklinger i kommunene (reduksjon i antall planer og/eller planenes omfang, forenklede prosesser). En sentral erkjennelse fra Distriktskommune 3.0-prosjektet er imidlertid at slike forenklingsgrep må bygge på et tilstedeværende fundament. Dette handler altså om *underliggende* forbedringer som kan gjøre planarbeidet enklere. Her er tilstedeværelsen av plankultur og planbevissthet viktig. Skorter det her, vil neppe motivasjonen for å rydde i egen planskuff være stor, ei heller muligheten til å bruke det frirommet som eventuelle tilpassede plankrav kan gi. Å ha kulturendring som strategi er likevel et stort lerret å bleke. Det er et langdistanseløp som kan gå over flere kommunestyreperioder. Men det kan likevel være nødvendig.

Kapasitets- og kompetanseutfordringene er reelle, og forklarer på mange måter hvorfor forenklingsbehovet har vært et premiss for dette prosjektet. Og det er grunn til å anta at kapasitetsutfordringene vil vedvare for mange småkommuner. Selv om det å jobbe med den lokale plankulturen ikke nødvendigvis har en direkte effekt på kapasitetsproblemet (det er ikke gitt at det blir flere kommuneplanleggere selv om de folkevalgte har skjønnt behovet), er det en indirekte sammenheng. For skal nye plantilpasninger og effektivitetsgrep ha effekt, må de ha folkevalgt forankring og bruk. Kommuneplaner er de folkevalgtes styringsinstrument.

Distriktskommune 3.0-prosjektet peker på noen slike tilpasningsgrep. Et mulig grep handler om planleggingens ambisjonsnivå, og hvordan dette forholder seg til det lokale frirommet som faktisk finnes. Utsagn som at «80% bra er godt nok», illustrerer dette. Det må ikke nødvendigvis forstås som at plankvalitet skal ofres på forenklingens alter. For 80% er betydelig mer enn 0%. Men hvis ambisjonsnivået begrenser viljen til å drive planlegging, fratar man seg selv et styringsinstrument, selv om det ideelt sett kunne vært bedre. Også en «80%-strategi» krever folkevalgt støtte og aksept.

Relevant i denne sammenhengen, er antydningen til en fragmentert styringsdialog mellom kommuner, statsforvaltere og departement. Dette handler om hvordan det lokale manøvreringsrommet kan forstås ulikt i ulike plansammenhenger, og hvor det ikke alltid er samsvar mellom teori og praksis. Selv om «80% er godt nok» for kommunene, er det ikke gitt at det er tilfredsstillende for den regionale staten. Kommunikasjonen med statsforvalterne er tidvis utfordrende, særlig knyttet til

arealproblematikk og innsigelser. Planlegging som grunnlag for samfunnsutvikling butter opp mot en opplevelse av at det lokale handlingsrommet innsnevres. Motsetningene mellom lokale hensyn og behov, og statlige krav, retningslinjer og myndighetsutøvelse, vil neppe være til å unngå. Men det peker samtidig mot behovet for en god forventningsavklaring mellom partene tidlig i planprosessene – som også må være referansepunktet for påfølgende veiledning kommunikasjon mellom kommuner, regional stat og fylkeskommunen. Også dette er et fundament for hvordan lokale plantilpasninger og forenklingstiltak kan gjennomføres.

Et annet effektiviseringsgrep handler om å skape eller ta i bruk interkommunale løsninger som et supplement til det lokale fagmiljøet, selv om det er et tema som bare i noen grad har vært diskutert i dette nettverket av småkommuner. Løsningen anerkjennes som nevnt også av Generalistkommuneutvalget som et mulig viktig grep. Spørsmålet er likevel i hvor stor grad et interkommunalt samarbeid bør være et supplement, snarere enn en erstatning for manglende kapasitet og kompetanse. Her peker Distriktskommune 3.0-prosjektet mot at det ligger et potensial i en bredere forståelse av hva plankompetanse (administrativt sett) kan representere. Den utdannede og spesialiserte kommuneplanleggeren er viktig, men kommuneorganisasjonen kan ha tilgang til kompetanse og personell som ikke umiddelbart defineres som en planressurs. Særlig interessant kan disse være på kompetanseområder som kommunene oppfatter som en mangelvarer. Prosessledelse generelt, men kanskje særlig i forhold til medvirkning og involvering, har vært nevnt. Kanskje finnes ressursen i ungdomsskolens stab? Det betyr ikke at slike personer er «gratisressurser», men de kan finnes.

8.2 Effekt krever lederskap og samarbeid

Et annet spørsmål som har vært et utgangspunkt for Distriktskommune 3.0-prosjektet, er hvordan kan samfunnsplanlegging kan ha *effekt* i de minste kommunene. Effekt er her forstått som at samfunnsplanleggingen skal være et politisk *styringsverktøy* som skal gi reelle føringer for økonomiplanplanlegging, iverksetting og oppfølging.

Det er igjen grunn til å peke på at fundamentet av plankultur og -forståelse er en viktig forutsetning. Men her er det kanskje særlig viktig å peke på den politiske og administrative ledelsen som avgjørende aktører. For at kommuneplanens samfunnsdel skal fungere som styringsverktøy, må den både hensynta lange utviklingslinjer og definerte satsingsområder. Dette fordrer reell politisk diskusjon om samfunnsdelens føringer, selv om dette åpenbart ikke bare gjelder for de minste kommunene. Viktig i så måte, og kanskje særlig for de minste kommunene, er å sikre realisme i overordnede planprosesser. Skal samfunnsplanleggingen være operasjonell og fungere som et faktisk styringsinstrument, må koblingen mellom samfunnsdel og økonomiplan derfor gjøres tydelig. Dette sikrer relevans og bruk av de overordnede planene. Reell politisk

diskusjon og en operasjonelt koblet planlegging krever imidlertid både politisk og administrativt lederskap. Distriktskommune 3.0-prosjektet peker på noen grep for dette.

Bruken av *interne planforum* kan ha effekt som bevisstgjøring av de folkevalgtes lederrolle i plansammenheng, men samtidig er det en arena for politisk diskusjon som kan supplere plandiskusjoner i inngangen av en ny kommunestyreperiode. Dette kan skape *kontinuitet* i bruken av kommuneplanens samfunnsdel – uten at planforumet skal bli en arena for omkamper på vedtatt planstrategi og samfunnsdel. Å gjennomføre politiske verksteder som en diskusjonsarena knyttet til planstrategi er viktig nok, men er ingen garantist for et operasjonelt planverk om det gjøres én gang hvert fjerde år. Som vi tidligere har påpekt er det en likevel en fin balansegang i overgangen mellom valgperioder: Jo bedre man forbereder planstrategi, og det kommende politiske arbeidet for et nytt kommunestyre, jo mer handlingsrom tar man fra det nye kommunestyret.

Her må både ordfører og kommunedirektør gå foran, og ha et eierskap til en ambisjon om å gjøre samfunnsplanarbeidet til et levende styringsinstrument. Det forutsetter igjen et godt samarbeid mellom de folkevalgte og administrasjonen. Skal planforum eller tilsvarende politiske verksteder fungere som et styrende verktøy (ikke bare som bevisstgjøring) må det også være premissgivende for administrasjonens videre arbeid med, eller med utgangspunkt i, planleggingen. Administrasjonen vil også måtte legge til rette for de politiske diskusjonene i slike fora. Et forum eller verksted bør derfor også være en tydelig møteplass mellom folkevalgte og administrasjon.

I en slik arbeidsform rundt den overordnede planleggingen er det likevel viktig å ha i mente at arbeidet er nettopp det – overordnet. Selv om koblingen til økonomiplan og årshjul er viktig for å operasjonalisere, er dette planarbeidet primært *retningsgivende*. Et planforum bør ikke bli en arena for enkeltsaksfokus og ridning av kjepphester. Lykkes man i det, kan effektiviseringsgevinster også høstes, og man unngår en *for* omfattende og detaljert samfunnsdel som overlapper med øvrige deler av planverket. Et sterkere fokus på kontinuitet i det overordnede planarbeidet kan også bygge styringskapasitet på andre måter. Som vi har påpekt, vil mer operasjonelle planer også aktualisere evalueringskompetanse i kommuneorganisasjonen. Dette er både en politisk og en administrativ utfordring. De folkevalgte må etterspørre – og administrasjonen må redegjøre for – måloppnåelse, status og framdrift i planarbeidet. Dette framstår som et viktig satsingsområde fremover, men forutsetter også en sterkere kontinuitet i planfokuset gjennom valgperioden. Planforum eller politiske verksteder kan være arenaen for dette.

Samarbeidet med fylkeskommuner og statsforvaltere vil være en viktig ressurs for en mer planorientert politisk-administrativ prosess, og som kan bidra til å opprettholde

kontinuitet i arbeidet. Som vi har påpekt, er Distriktskommune 3.0-prosjektet et eksempel på at en sterkere kobling til det regionale nivået nettopp er en ressurs, selv om prosjektet som sådant ikke representerer en spesifikk samarbeidsmodell. Vi påpeker at egnede nettverksarenaer har vært en mangelvare. Samtidig er det en bevegelse i retning av en større oppmerksomhet på småkommuneperspektivet hos de regionale aktørene som har vært involvert i prosjektet. En videreutvikling her bør åpenbart skje i nært samarbeid med kommunene.

8.3 Samskaping må også planlegges

Et spørsmål om hvordan de minste kommunene kan samskape med innbyggere, næringsliv og frivillighet har også vært en problemstilling for Distriktskommune 3.0-prosjektet. Diskusjonene i kommunenettverket erkjenner dette som et viktig aspekt ved kommunenes samfunnsplanlegging, men at det samtidig er beheftet med utfordringer. Dette manifesterer seg som leting etter gode metodegrep, særlig for å få grupper som ellers ikke dominerer den lokale diskursen i tale. Slik sett synliggjøres utfordringen med plankompetanse også her, og vi har pekt på at dette i bred forstand er et spørsmål om prosesskompetanse. Men medvirkningsarbeidet representerer også en kapasitetsutfordring. Dette arbeidet kan være ressurskrevende, og det er vanskelig å sette klare rammer for hva som er et formålstjenlig omfang av medvirkning. Det er en fare for å brenne seg på for store og brede prosesser som skaper et forventningspress som er vanskelig å innfri. Medvirkningsprosessene må skaleres ned til det som er gjennomførbart, og videre forankres i et godt kunnskapsgrunnlag. De temaene kommunen ønsker innspill på, må tydelig relateres til kommunale strategier og lovpålagte krav.

Medvirkning må også planlegges, i den forstand at disse prosessene er tydelig koblet til en politisk agenda med forankring i plan. Medvirkningsprosessen er ikke forutsetningsløs, og da bør den heller ikke framstå slik. Det er ikke gitt at det gjør det enklere å inkludere de ellers tause stemmene, som kanskje i liten grad er koblet på den kommunale agendaen. Men det understreker også betydningen av forventningsavklaring i medvirkningsarbeidet – en avklaring av hva som med rimelighet kan forventes som en effekt av medvirkning. Som påpekt er dette særlig viktig når ungdom og nylig tilflyttede innbyggere i kommunen involveres.

At det bør være en politisk og planforankret agenda som utgangspunkt for medvirkning er imidlertid ikke det samme som at medvirkningen skal eller bør politiseres. Noen av kommunene i nettverket refererer til negative erfaringer i så måte. Små kommuner med gjennomsluttelige lokalsamfunn kan åpne for rolleutfordringer: Det er ikke alltid lett å få klarhet i hvilke ende av medvirkningsbordet man befinner seg på, noe som kan føre til at lojalitetsforhold blir komplekse og vanskelige. Slike forhold bør særlig de minste kommunene være seg bevisst.

8.4 Kunnskap og lokal samfunnsutvikling

Det å etablere en planprosess og et planverk som er realitetsorientert, operasjonelt og i *bruk*, er nært knyttet til det kunnskapsgrunnlaget planleggingen tar utgangspunkt i. En av de overordnede problemstillingene for Distriktskommune 3.0-prosjektet har dreid seg om hva som bidrar til implementering av kunnskap om lokal samfunnsutvikling i de minste kommunene. I denne rapporten pekes det på at kunnskap om lokalsamfunnets utvikling ofte er ferskvare, og at en kontinuerlig oppmerksomhet på utviklingstrender er viktig. Kapasitetsutfordringene for de minste kommunene kan i så måte være en begrensende faktor. En erkjennelse fra Distriktskommune 3.0-prosjektet er at dette aktualiserer behovet for støttefunksjoner rundt de kommunene som trenger det, både når det gjelder arbeidet med planleggingens kunnskapsgrunnlag og tilgang til relevante data.

Det kan også forutsette både mot og åpenhet blant de lokale folkevalgte. Som vi har påpekt tidligere, vil et godt og realistisk kunnskapsgrunnlag ikke nødvendigvis gi grunnlag for optimisme for framtidig rekruttering for mange av de minste og mest perifere kommunene - men det kan gi grunnlag for et mer treffsikkert styringsinstrument. Kommunene peker på at «realistiske» kunnskapsgrunnlag må kommuniseres, og ikke skyves under teppet. Det kan åpne for en mer kompleks forståelse av sammenhenger i lokalsamfunnet, men det gjør det også mulig å målrette planaktivitetene bedre. Lokale myter om kommunens utviklingspotensial, eller mangel på sådant, kan lettere stedes til hvile. Utfordringen er at slike kunnskapsgrunnlag raskt fortolkes inn i en politisk kontekst. Her er det igjen grunn til å understreke betydningen av gode planorienterte møteplasser mellom administrasjonen – som ansvarlig for utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget – og de folkevalgte.

Til en viss grad handler «realistiske» kunnskapsgrunnlag også om hvilken *type* kunnskap som kan eller bør synliggjøres bedre. En erfaring fra dette prosjektet er at et større fokus på kunnskap om bostedsattraktivitet, arealregnskap og arbeidskraftbehov (og mindre fokus på arbeidsplasser), er nødvendig for å orientere samfunnsplanleggingen mot lokal utvikling på en bedre måte.

9. Referanser

Alltinget (2023). Er statsråden positiv til frikommuneforsøk innenfor plan- og bygningsloven? Spørsmål 838 (2022-2023). Løvebakken, Alltinget.

<https://www.altinget.no/lovebakken/statsradensvarer/8623>

Andrews, T. og K. Antonsen (2019). Medvirkningsprosesser i folkehelsearbeid. Evaluering av Nærmiljøprosjekter i Nordland. NF-rapport 3/2019. Bodø: Nordlandsforskning AS.

Angell, E. (2021). Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Rapport nr. 3-2021. NORCE Samfunn.

Brandtzæg, B.A., T.E. Lunder, A. Aastvedt, A. Thorstensen, S. Groven, G. Møller (2019). Utredning om små kommuner. TF-rapport nr. 473. Telemarksforskning.

Bråtå, H.O. (2020). Kommuner med befolkningsnedgang. Hva sier forskningen om ulike strategier, planer og tiltak, og hva er kunnskapsbehovet? Østlandsforskning. Skriftserien 17 – 2020.

Brobakk, J., M.D Gjefsen, A. Gjertsen (2021). Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene. Ruralis rapport 10/2021. Trondheim: Ruralis.

Cruickshank, J., M. Vasstrøm, R. Sand, H. Sivertsen og M. Haugum (2014). Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. TFoU-rapport 2014:14. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS

Forsøksloven (2021). Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87?q=fors%C3%B8ksloven>

Frikommuneloven (1986). Midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner. (Opphevet 1. januar 1993)

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1986-05-02-16>

Frisvoll, S. (2018a). Kommunereformen. Tabu og kontrovers. *Samtiden*, 1/2018. Oslo: Aschehoug.

Frisvoll, S (2018b). Hele Norge skal leve? Når manglende kapasitet hemmer utvikling. Notat nr. 2/18. Trondheim: Ruralis.

Gjertsen, A. m.fl. (2017). Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser. NF-rapport nr: 9/2017. Bodø: Nordlandsforskning.

Godal, R., M.W. Handeland, A.I. Myhr (2021). Samfunnsplanlegging i distriktskommuner. Eksempler til inspirasjon. Distriktssenteret.

Hagen, A., U. Higdem og K. Overvåg (2021). Realistisk planlegging — løypemelding fra et kvalifiseringsprosjekt. *Plan* 53(4). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3045-2021-04-1>

Hansen, G.S. og N. Aarsæther (2018). Pbl (2008) — en lov for vår tid? *Plan*, 50(3): 2-7. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2018-03-02>

Hurdalsplattformen (2021). For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021-2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>

Indenriks- og sundhetsministeriet (2023). Frikommuneforsøg. Danmarks regering. <https://im.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsoeg>

Indset, M., J.E. Klausen, G. Møller, E. Smith og H. Zeiner (2012). Likeverdighet mellom stat og kommunesektor. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kjellberg, F. (1995). The Changing Values of Local Government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 540, s. 40-50.

KDD (2023). Kommunal- og distriktsdepartementet. Avdelinger i Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/avdelinger/id531/>

KMD (2019). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14. Mai 2019.

KS (2015). Tiden inne for tjenstedesign? Innføring for kommunale innovasjonsprosesser. Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo, og KS FOU. <https://www.ks.no/contentassets/95012b87175744bdbdeac08893c93402/idekatalogen.pdf>

Ladner, A., N. Keuffer og H. Baldersheim (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321–357.

Lysø, R., E. Carlsson, N-A. Sletterød og L. Øyum (2022). Følgforskning av veiledningspiloten. Sluttrapport. Trondheim: SINTEF Digital.

Meld. St. 5 (2019-2020). Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 29 (2016-2017). Perspektivmeldingen 2017. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2023:9 (2023). Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Nyseth, T., T. Ringholm og A. Agger (2019). Innovative Forms of Citizen Participation at the Fringe of the Formal Planning System. *Urban Planning*, 4(1). DOI: 10.17645/up.v4i1.1680.

Offerdal, A. (2003). Politisk deltakelse – er den så nøye da? Et essay om valgets betydning. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 19, s. 360–376.

Onsager, K. (2019). Nærings- og distriktsutvikling. Perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling. NIBR-rapport 2019:7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Pbl (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) (2008). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Pedersen, S., I. Kjelsaas, C. Aarre Halvorsen og P. Alen (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Oslo: MENON Economics.

Pettersen, P.A. og L.E. Rose (1996). «Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't», *Political Behavior* 18 (1):51-97.

Plathe, E., M.B. Hernes, K. Karlbom Dahle (2022). Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel. KS-FoU prosjekt om kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Kongsberg: Asplan Viak.

Plathe, E. og M.B. Hernes (2018). Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem. Asplan Viak rapport.

Regjeringen (2023). Invitasjon til å søke om å bli forsøkskommune. Brev fra statsråden til kommuner og fylkeskommuner. Hentet 13.06.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-soke-om-a-bli-forsokskommune/id2973707/>

Saglie, J., M. Winsvold og S. Blåka (2016). Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 1, s. 59–81.

Tildelingsbrev (2023). Hovedinstruks for statsforvalteren, gjeldende fra 1. januar 2023. Tildelingsbrev 2023. <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/>

Vabo, S.I. og A. Røiseland (2008). Kommunalt selvstyre eller samskaping? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), s. 409-418. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2008-03-0>

Aasbrenn, K. og K. Sørli (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I M. Villa & M. Haugen (red.). *Lokalsamfunn i dag*. Cappelen Dam Akademiske, s. 152-176.

FORMÅL

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning skal gjennom fremragende samfunnsvitenskapelig forskning og forskningsbasert utviklingsarbeid gi kunnskap og idéer for allmenheten, privat næringsliv, offentlig virksomhet og FoU-sektoren, og gjennom det bidra til å skape sosiokulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig utvikling i og mellom bygd og by.

RURALIS skal være et nasjonalt senter for å utvikle og ta vare på en teoretisk og metodisk grunnleggende forskningskompetanse i flerfaglige bygdestudier, og fungere som et godt synlig knutepunkt for internasjonal ruralsosiologi.



Trondheim (hovedkontor):
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim
73 82 01 60

Oslo:
Pilestredet 17
N-0164 Oslo
73 82 01 60

post@ruralis.no
ruralis.no