

ØF-rapport 04/2017

Fra kommunal plan til gjennomføring

av

Hans Olav Bråtå

Per Kristian Alnes

Aksel Hagen

Ulla Higdem

Per Olav Lund

Østlandsforskning ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 04/2017

Fra kommunal plan til gjennomføring

av

Hans Olav Bråtå

Per Kristian Alnes

Aksel Hagen

Ulla Higdem

Per Olav Lund



østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

Tittel: Fra kommunal plan til gjennomføring.

Forfatter: Hans Olav Bråtå, Per Kristian Alnes, Aksel Hagen, Ulla Higdem, Per Olav Lund

ØF-rapport nr.: 04/2017

ISBN nr.: 978-82-7356-769-7

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 11376

Prosjektnavn: Fra kommunal plan til gjennomføring.

Oppdragsgiver: Distriktssenteret

Prosjektleder: Hans Olav Bråtå

Referat: Rapporten fokuserer på kommunal planlegging som et virkemiddel til lokal samfunnsutvikling. Videre hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer i lys av små og mellomstore kommuner sine utfordringer. Det er gjennomført casestudier av planlegging og tiltak i Herøy (bosetting og næringsutvikling), Sortland (barne- og ungdomsplan) samt Otta og Rindal (tettstedsutvikling). Prosjektet tar utgangspunkt i at kommunene i framtida i større grad blir et «nav» i lokal samfunnsutvikling og at de må mobilisere ulike type ressurser for å få til utviklingen. En bevisst bruk av medvirkning fra offentlige aktører utenfor kommunen, kommunens egne innbyggere, ildsjeler og frivillige kan øke utviklingskapasiteten, særlig når dette skjer på bakgrunn av ulike typer nettverk – hvor kommunen er sentral. Rapporten viser at samspillet mellom et langsiktig og strategisk perspektiv og de mer kortsiktige og kanskje inkrementelle grep som passer inn i det langsiktige fremmer samfunnsutviklingen.

Emneord: Gjennomføringskraft, resultater av planer, medvirkning, nettverk, utviklingskapasitet, Sortland, STOLT-planen, Otta, Rindal, Herøy

Dato: September 2017

Antall sider: 134

Pris: Kr 200,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00

epost: post@ostforsk.no

<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Hovedhensikten med denne rapporten er bidra til å gi svar på hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer for lokalsamfunnsutvikling i små og mellomstore kommuner. Oppdraget er gjennomført for Distriktssenteret.

Rapporten er skrevet i felleskap av Hans Olav Bråtå, Per Kristian Alnes og Per Olav Lund ved Østlandsforskning og Ulla Higdem og Aksel Hagen ved Høgskolen i Innlandet.

Vi har hatt feltarbeider i Sortland, på Herøy, på Otta og i Rindal. Vi takker alle som velvillig har stilt opp til intervjuer der samt har hjulpet oss med skriftlig materiale. Prosjektet har hatt en referansegruppe som har bidratt med synspunkt underveis i arbeidet med rapporten. Takk til denne gruppa for utfordrende og nyttige kommentar! Behandlingen og tolkningen av data er imidlertid vårt ansvar.

Takk til Distriktssenteret for et interessant oppdrag og for konstruktive tilbakemeldinger underveis.

Lillehammer, september 2017


Merethe Lerfald
forskningsleder


Hans Olav Bråtå
prosjektleder

INNHold

Oppsummering	7
1 Innledning	11
1.1 Offentlig planlegging, styring og utvikling	11
1.2 Samfunnsutvikling, kommune og innbyggere som ressurs.....	13
1.3 Kommunens planlegging for samfunnsutviklingen.....	14
1.4 Planlegging etter plan- og bygningsloven	15
1.4.1 Deltakelse og medvirkning i planleggingen	17
1.4.2 Plansystemet i kommunene	18
1.5 Målsetting og problemstillinger for dette prosjektet.....	20
2 hva påvirker gjennomslagskraft og resultater av planer?	21
2.1 Gjennomføringskraft i små og mellomstore kommuner	21
2.1.1 Mange kommuner har for lite vekt på samfunnsutviklingsoppgavene	21
2.1.2 Planer og prosjekter	22
2.2 Utvikling av institusjonell kapasitet	23
2.2.1 Kommunen som organisasjon.....	23
2.2.2 Medvirkning	24
2.2.3 Nettverk som middel til å utvikle institusjonell kapasitet.....	27
3 Metode og datainnsamling	31
3.1 Resultater og effekter	31
3.2 Casestudier	31
3.2.1 Kriterier for valg av case.....	32
3.2.2 Valgte casekommuner/deler av kommuner.....	32
3.3 Innsamling av data om hvert av casene.....	33
3.3.1 Dokumenter	33
3.3.2 Intervjuer.....	33
3.3.3 Befaring	34
3.3.4 Befolknings- og sysselsettingsstatistikk	34
3.4 Noen metodiske vurderinger	35
3.4.1 Hvordan kan vi si noe om resultater?	35
3.4.2 Den kontrafaktiske utfordringen	35
3.4.3 Samla oppsummering av datamaterialet.....	36
4 Herøy kommune	37
4.1 Herøy som case	37
4.2 Bakgrunn	37
4.2.1 Geografi.....	37
4.2.2 Politisk styring.....	38
4.2.3 Eksterne tjenester til planarbeidet	38
4.2.4 Utvikling i befolkning - demografi	38
4.2.5 Næringsliv og sysselsetting	39
4.2.6 Kommunalt næringsfond	40
4.2.7 Lokal bankfilial og banktilbudet	40

4.2.8	Privat kapital	40
4.3	Kommunalt planverk - oversikt	41
4.4	Utviklingstiltak og Kommunedelplan for næringsutvikling	42
4.4.1	Tiltak for å sikre at Marine Harvest forble i kommunen	42
4.4.2	Kommunedelplan for næringsutvikling	42
4.5	Boligprosjekter og Kommunedelplan for økt bosetting	44
4.5.1	Bolystprosjektet «Integrering og inkludering av tilflyttere»	44
4.5.2	Kommunedelplan for økt bosetting	44
4.5.3	Boligetablering i distriktene	45
4.6	Kommunal Planstrategi 2012 - 2015	45
4.7	Kommuneplanens samfunnsdel, 2012-2024 og arealdelen	46
4.7.1	Kommuneplanens samfunnsdel	46
4.7.2	Kommuneplanens arealdel	47
4.7.3	Revisjon av kommunedelplanene for økt bosetting og næringsutvikling	48
4.8	Resultater av planer	48
4.8.1	Resultater som følge av godt planarbeid?	48
4.8.2	Resultater innen Næringsutvikling og sysselsetting	49
4.8.3	Innbyggerutvikling og boligbygging	49
4.8.4	Omdømme	50
4.8.5	Hva kan forbedre gjennomføringen av de to planene?	50
4.9	Hva har påvirket gjennomføring og resultater?	51
4.9.1	Arbeidsmåter	51
4.9.2	Nettverk og samarbeid	52
4.9.3	Betydningen av frivillige, lag og foreninger	53
4.9.4	Eksterne forhold	53
4.9.5	Betydningen av finansiering	54
5	Otta – Sel kommune	55
5.1	Otta som case	55
5.2	Bakgrunn	55
5.2.1	Geografi	55
5.2.2	Politisk styring	55
5.2.3	Utvikling i befolkning – demografi	56
5.2.4	Næringsliv og sysselsetting	57
5.2.5	Kommunal investeringsvilje	58
5.3	Utviklingen av Otta - planer og prosjekter	59
5.3.1	Fylkesdelplan for Nord-Gudbrandsdalen (1993) beskriver Otta som regionsenter 59	
5.3.2	Stedsutviklingsprosjektet 1996-97	59
5.3.3	Kommuneplanens samfunnsdel, 2005-2017	60
5.3.4	Utviklingsstrategi mot 2035	61
5.3.5	Kommuneplanens arealdel vedtatt 2016	61
5.3.6	Planstrategi 2016-2019	62
5.4	Delcase	62
5.4.1	Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinsk Senter (NGLMS)	62
5.4.2	Kulturhus	63
5.4.3	Frivillighetssentralen	63
5.5	Resultater av planer	64
5.6	Hva har påvirket gjennomføring og resultater	64
5.6.1	Arbeidsmåten	64
5.6.2	Nettverk og samarbeid	65
5.6.3	Betydningen av finansiering	66
6	Rindal – med fokus på sentrumsområdet og Næringsplanen	67

6.1	Rindal som case	67
6.2	Bakgrunn	67
6.2.1	Geografi.....	67
6.2.2	Politisk styring.....	69
6.2.3	Utvikling i befolkning – demografi.....	69
6.2.4	Næringsliv og sysselsetting	70
6.2.5	Kommunal økonomi.....	71
6.2.6	Annen tilgang på kapital - Rindal sparebank.....	72
6.3	Kommunalt planverk - oversikt.....	72
6.3.1	Kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt i 2011	72
6.3.2	Kommunal planstrategi, 2013-2016	73
6.3.3	Handlingsprogram med økonomidel	74
6.4	Ulike utviklingsprogram	74
6.4.1	Rindal i Vekst.....	74
6.4.2	Bli-lyst prosjektet	74
6.4.3	«Tid til å leve»	74
6.5	Områdereguleringsplan for Rindal Sentrum.....	75
6.5.1	Oppstart av planlegging og innspill	75
6.5.2	Vedtak av plan for sentrumsområdet	78
6.6	Næringsplan for Rindal 2017-20	78
6.6.1	Bakgrunn og mål for planen	78
6.6.2	Planprosess.....	78
6.6.3	Hovedområder i næringsplanen	80
6.7	Delcase.....	80
6.7.1	Rindal skimuseum	80
6.7.2	Rindalshallen	82
6.7.3	Rindal Frivillighetssentral og annet frivillighetsarbeid	83
6.8	Realisering av planer -resultater i sentrum	84
6.8.1	I hvilken grad er planer realisert - resultat	84
6.8.2	Hva har påvirket gjennomføringskapasitet og resultater?	85
7	Sortland	89
7.1	Sortland som case.....	89
7.2	Bakgrunn	89
7.2.1	Geografi.....	89
7.2.2	Politisk styring.....	89
7.2.3	Utvikling i befolkning – demografi.....	90
7.2.4	Næringsliv og sysselsetting	91
7.3	Forarbeider til STOLT-planen.....	91
7.3.1	«Ungdom i Svevet» et prosjekt via Fylkesmannen i Nordland.....	91
7.3.2	Ung i Sortland (prosessplan).....	92
7.3.3	Vårres unga – vårres framtid.....	92
7.4	Arbeidet med STOLT-planen	92
7.4.1	Planprogrammet.....	92
7.4.2	Planprosessen.....	94
7.5	Selve STOLT-planen – hovedtrekk	97
7.5.1	Relasjoner mellom barn og unge i Sortland	98
7.5.2	Relasjoner til voksenkontakt.....	98
7.5.3	Infrastrukturelle relasjoner	98
7.5.4	Relasjoner til medier og formidling i Sortland, den blå byen ved sundet	98
7.5.5	Refleksjon - avslutningskapitlet	99
7.6	Oppfølging i Kommunal planstrategi, 2017-2010.....	99
7.7	Resultater og effekter av planen	99
7.7.1	Resultater	100

7.7.2	Effekter	101
7.8	Hva har ifølge respondenter påvirket gjennomføring og resultater	101
7.8.1	Plan- og bygningsloven	101
7.8.2	Økonomi	101
7.8.3	Kunnskapsgrunnlag.....	101
7.8.4	Arbeidsmåte	102
7.8.5	Arbeidsmetoder	102
7.8.6	Hva er viktig for gjennomslagskraft og resultater	103
8	Hva fremmer gjennomføring av planer og deres bidrag til samfunnsutviklingen i kommuner?	105
8.1	Hva kjennetegner planer i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?	105
8.1.1	Hva gir resultater?	105
8.1.2	Tilnærming via planhierarkiet eller utfra behov – muligheter som byr seg.....	106
8.1.3	Planens innhold/kvalitet og gjennomførbarhet	107
8.1.4	Gjennomføringen av planene	108
8.2	Hva kjennetegner sentrale aktører og kultur innad i organisasjonen i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?	108
8.3	Hva kjennetegner kommuner som lykkes med å få resultater av samarbeid internt og med eksterne aktører?	109
8.3.1	Nettverk - kapasitet og gjennomføringsevne.....	109
8.3.2	Samarbeid med eksterne aktører.....	110
8.3.3	Samarbeid internt i kommunen som geografisk område.....	111
8.3.4	Ildsjeler og frivillige	112
8.3.5	Intern organisering.....	113
8.4	I hvilken grad begrenser eksterne forhold kommunenes muligheter for å gjennomføre planer	114
8.5	Hvilken sammenheng er det mellom typen plan, de resultater som skapes og arbeidsmåten?	115
9	«Gjennomføring av planer sit i hauan til folk» – Anbefalinger som styrker gjennomføring av planer	117
9.1	Kommunene blir i enda sterkere grad navet i samfunnsutviklingen.....	117
9.2	Tenke langsiktig og ha samfunnsmessig enighet om utviklingen (konsensus)	118
9.3	Hvordan øke kapasiteten i planer og gjennomføring?	120
10	Referanseliste	123
Vedlegg	131
	Vedlegg 1: Intervjuguide, med Herøy som eksempel.	131

Figurer

Figur 1.	Hovedtrekk i det kommunale plansystemet.	18
Figur 2.	Sammenhengen mellom den langsiktige og den kortsiktige planleggingen i kommunene.	19
Figur 3.	Medvirkningstrappa og medvirkning etter PBL.	26
Figur 4.	Befolkningsutvikling i Herøy, fordelt på etnisk norske og innvandrere. 2000-2016.	39
Figur 5.	Befolkningsutvikling i Sel kommune. 2000-2017.	56
Figur 6:	Befolkningsutvikling for Otta tettsted og resten av Sel kommune. 2000-2016.	57
Figur 7.	Området som omfattes av plan for Rindal sentrum.	68
Figur 8:	Befolkningsutvikling i Rindal kommune, 2000 -2016.	70
Figur 9.	Befolkningsutvikling i Sortland kommune. 2000 - 1.kvartal 2017.	90
Figur 10.	STOLT-planen. Begrepet oppvekstkjerne.	94

OPPSUMMERING

Norske kommuner et «nav» i samfunnsutviklingen

Norske kommuner har tre sentrale oppgaver; den demokratiske, den tjenesteytende og den samfunnsutviklende. I dette prosjektet konsentrerer vi oss om den samfunnsutviklende oppgaven og plan- og bygningsloven som virkemiddel for å nå ønsket samfunnsutvikling i kommunene. Hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer blir dermed sentralt.

Samfunnet generelt, kommunene og planleggingen er i endring. Mye tyder på at kommunenes rolle blir stadig viktigere og at kommunen blir et nav for samfunnsutviklingen. De blir en sentral aktør som binder sammen andre aktører og deres ressurser slik at dette til sammen bidrar til gjennomføringskraft og resultater av planer.

Små- og mellomstore kommuner, og særlig distriktskommuner, har en del utfordringer i denne sammenheng. Distriktskommunene blant annet fordi de ligger langt unna vekstkommuner, ofte har en stor andel av de sysselsatte i «nedadgående næringer» og begrensede ressurser til å forme sin samfunnsutvikling. To sentrale stikkord er dermed ressurser og utviklingskapasitet.

Hvordan klarer kommunene som organisasjon å få tak i de ulike ressursene og mobilisere dem slik at de får økt sin kapasitet? Dette kan være økonomiske, tekniske, og menneskelige ressurser av ulike slag. Plan- og bygningsloven (PBL) har et system som kan bidra til dette, men samtidig ser vi at mangel på ressurser også bidrar til at PBL sine muligheter ikke blir utnyttet godt nok. Det gjelder også til gjennomføring av planer. PBL har en del sentrale momenter knyttet til *medvirkning*, både fra offentlige instanser og fra borgerne. Medvirkningen sin rolle i planlegging har endret seg over tid. Det er nå grunn til å fokusere på medvirkning som et middel til å mobilisere ressurser. En bevisst bruk av *nettverk* er en mulighet til slik mobilisering for å øke kommunenes utviklingskapasitet.

Denne undersøkelsen bygger på litteraturstudier samt analyser av fire caser. *Herøy kommune* viser hvordan en kommune responderer raskt på en trussel om nedlegging av en viktig bedrift, og hvordan planer for befolknings- og næringsutvikling bidrar til å stoppe trusselen og snu en nedadgående trend. *Rindal sentrum* (i Rindal kommune) viser hvordan de over mange år har klart å beholde og utvikle et relativt kompakt sentrum og hvordan ulike satsinger og prosjekter bidrar til dette. Kommunens næringsplan viser hvordan de systematisk prøver å bruke ulike aktører (særlig private) til å gjennomføre planen. Utviklingen av *Otta tettsted* i Sel kommune viser hvordan en langsiktig satsing over flere

tiår gir en sentrumsutvikling med fokus på bolig- og øvrig tettstedsutvikling, og hvor store enkeltprosjekter bidrar til sentrumsutviklingen. Kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø (STOLT-planen) i *Sortland* viser den store betydningen av en omfattende medvirkning fra barn og unge for denne typen planer. Videre at økonomiske ressurser og faglig støtte fra fylkesmannen, samt og forskningsmessig støtte fra Universitet i Nordland blir viktig. En strek administrativ vilje, og politisk forankring var avgjørende for å få utarbeidet planen.

Hvilke oppgaver som kan løses via planlegging og hvilke oppgaver som kan løses via andre virkemidler er sentrale spørsmål for å kunne bruke planlegging som virkemiddel i samfunnsutviklingen. Videre hvilke planer som bør gjennomføres, og når de bør gjennomføres. Den kommunale planstrategien er et viktig redskap i den sammenheng. Dette gir følgende anbefaling:

- Kommunene bør legge stor vekt på å utarbeide *kommunale planstrategier*: De bør klargjøre hva som kan løses via planer og ikke, og hvilke planer som bør revideres eller utarbeides på ulike tidspunkt i perioden.

Gitt målet om at planer skal bidra til lokal samfunnsutvikling er det to hovedanbefalinger som trer fram, nemlig; 1) å tenke langsiktig og oppnå størst mulig konsensus i kommunen og 2) på kort og lang sikt arbeide for å øke utviklingskapasiteten i kommunen.

Tenke langsiktig og ha samfunnsmessig enighet om utviklingen (konsensus)

Både vårt materiale og litteraturen tyder på at det er en fordel for samfunnsutviklingen i kommunene at de klarer å holde fast på langsiktige mål og at langsiktig planlegging er en del av dette. Litteraturen og våre data viser også at prosjekter, og planer, som ikke nødvendigvis er basert på hele planhierarkiet, kan gi gode resultater, men at disse over tid bør kobles sammen. Dette gir følgende anbefalinger:

- *Kommunene bør ha en oppdatert og revidert kommuneplan, samfunnsdel og arealdel*, som samler ulike satsinger og delplaner og som bidrar til at de holder fokuset over tid. En forankret kommuneplan gir et grunnlag for å vurdere ulike prosjekter og initiativer og hvordan de kan bidra til å nå langsiktige mål.
- *Enkeltprosjekter, tiltak og delplaner bør vurderes i forhold til om og hvordan de kan bidra til den langsiktige utviklingen av kommunene.*

Våre funn og litteraturen tyder på at det på sikt gir resultater av planer dersom det utvikles en best mulig både *faglig og politisk konsensuskultur*. Med konsensus menes at aktørene etter en diskusjon blir enige, og at aktørene holder fast på det som man er enige om. Altså at stadige omkamper som svekker gjennomføringsevnen unngås.

- *Aktørene i kommunene bør bestrebe seg på å utvikle en konsensuskultur. En konsensuskultur øker grunnlaget for enighet om planer og gjennomføringen av vedtak og planer.*

Det skal presiseres at utvikling av konsensus ikke må gå på bekostning av diskusjoner, nye tanker, ideer og innovative måter å løse utfordringer på. Diskusjon er en del av kommunenes demokratiske sider, men det er en fordel om en klarer å dra sammen etter at de store diskusjonene er gjennomført.

Oppsummert synes følgende kombinasjon å bidra til gjennomføring av planer og fremme lokal samfunnsutvikling i kommuner: langsiktighet, planer av høy kvalitet, og en konsensuskultur. Dette bør kobles til fleksibilitet slik at kommunen kan utnytte muligheter som kommer underveis i planperioden, og som også fremmer de langsiktige utviklingsmålene.

Hvordan øke kapasiteten i gjennomføring av planer?

Det neste hovedspørsmålet blir hvordan kommunene kan øke utviklingskapasiteten innen sitt geografiske område. For å gi anbefalinger på kort og langsikt bør vi se på hele kjeden fra prosess (planutarbeidelse) til vedtatt plan og gjennomføring.

Medvirkning i planprosessen er sentralt innen planlegging. I vår sammenheng er det særlig interessant å se på medvirkning i planprosessen som et virkemiddel til å øke utviklingskapasiteten. Kan planprosessen brukes bevisst til å mobilisere ulike typer ressurser slik at en når de langsiktige målene? Dette er et helt sentralt punkt i utviklingen av kommunen som nav for samfunnsutviklingen. Dette gir grunnlag for følgende anbefaling.

- Planprosesser bør i større grad legge vekt på hvordan ulike aktører kan mobiliseres slik at de blir en ressurs ved utarbeidningen og gjennomføringen av planen.

Mobilisering kan skje på et bredt grunnlag. Inkluderingen av ulike aktører kan også være smalere, og mer målrettet i forhold til de som i første instans skal bidra til gjennomføring av planene. Dersom en ønsker at f.eks. lokale aktører skal delta aktivt i gjennomføringen av planen bør disse bevisst inviteres inn i planprosessen.

Etter PBL har offentlige aktører utover kommunen en rett og plikt til å delta aktivt i planleggingen. Disse aktørene er en ressurs som via kunnskap og veiledning kan bidra til bedre planer, dvs. som er lettere å gjennomføre. Slike aktører, f.eks. fylkesmennene, fylkeskommunene og Statens vegvesen har også ofte økonomiske ressurser, dels som formidlere av slike ressurser fra nasjonalt hold. Økonomiske ressurser kan bli viktige for gjennomføring av prosjekter og planer slik at de gir resultater.

- Medvirkningen fra andre offentlige aktører enn kommunen er en viktig kilde til økt utviklingskapasitet, særlig knyttet til økonomi (virkemidler) og kunnskap innen ulike fagfelt.
- En annen kilde til økte gjennomføringsressurser er medvirkning fra ulike aktører i kommunen som samfunn. Hvor omfattende og grundig denne bør være, og hvilken form den bør ha, vil avhenge av temaet for planen.

Et annet sentralt element som bidrar til gjennomføringskraft og resultater er:

- *Å ta vare på ildsjeler og dra nytte av deres arbeid.* Ildsjelene er en del av den totale kompetanse og kapasitet i kommunen og bør behandles som en ressurs. *Ordførere* er en spesiell type ildsjeler. De har en sentral rolle, og spesielt de som har et omfattende nettverk, både innad i kommunen, utad og «inn i de rom der beslutninger fattes». Personlige egenskaper og engasjement hos andre er også viktig, f.eks. *rådmann, planlegger, prosjektledere og andre*, samt samspillet mellom disse.

Frivillige, enkeltpersoner eller lag og foreninger, er en viktig kilde til gjennomføring av planer. Det behøver ikke være ved at de gjennomfører selve planene, men ved at de deltar i aktiviteter og prosjekter som i praksis bidrar til oppfyllelse av planen. Det er begrensninger i hvor mye en kommune kan planlegge for frivillighet og styre den, nettopp fordi den er frivillig.

- Kommunen bør ha en klar oppfatning av hvordan frivillige og frivillig sektor kan involveres og bidra til gjennomføring av planer og prosjekter, slik at de overordna samfunnsmessige målene nås.

Mangel på kapital hindrer eller begrenser gjennomføringen av planer eller prosjekter i en del kommuner. Særlig gjelder dette der utbygging forutsetter at private investorer deltar. Kommunen kan i slike tilfeller, og i andre saker av strategisk interesse, involvere seg i selve gjennomføringen slik at risikoen reduseres for andre aktører. På den annen side øker dette risikoen for kommunen. Slik involvering kan bli kostbart for kommunen dersom den ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret. En hovedkonklusjon om hva som bidrar til gjennomføringskraft og resultater av planer er likevel følgende:

- Kommuner som skal øke gjennomføringskraften og får resultater av sine planer må ha en aktiv rolle både under arbeidet med planer og gjennomføringen av dem.

På bakgrunn av empiriske studier, litteraturen og tendensen til at kommunene i større grad blir nav i samfunnsutviklingen har vi lagt vekt på å undersøke medvirkning og nettverk som kilder til å øke kommunenes utviklingskapasitet via planlegging etter plan- og bygningsloven. Denne tankegangen synes lite utprøvd på en systematisk og innovativ måte i faktisk planlegging og gjennomføring av planer. Dette bør gjennomføres i større grad og det bør følges av forskning.

1 INNLEDNING

1.1 Offentlig planlegging, styring og utvikling

Norske kommuner har tre sentrale hovedoppgaver; a) den demokratiske b) den tjenesteytende og c) den samfunnsutviklende. Planlegging etter Plan – og Bygningsloven (PBL), kan være et instrument for alle tre områdene. I tråd med målet for dette prosjektet blir samfunnsutviklingsoppgaven sentral. Videre hvordan planer kan bli gjennomført og gi resultater slik at de bidrar til lokal samfunnsutvikling.

Historisk sett har Norge, i likhet med andre europeiske land, utviklet tankegangen om hvordan lokal og regional utvikling kan eller skal skje. En del av dette omhandler hvilke virkemidler offentlig sektor har til rådighet for samfunnsutvikling på statlig, regionalt eller kommunalt nivå, og som en del av dette hvilken rolle planlegging skal eller kan ha. Utviklingen har gått fra sentralstyring, sentral planlegging og omfordeling mellom regioner som grunnlag for vekst og utvikling, til en mer sammensatt, fragmentert og nedenfra og opp- retning for lokal samfunnsutvikling og planlegging.

Etter andre verdenskrig dominerte arbeidet med gjenoppbyggingen av Norge. Slik sett falt den Keynesianske læren om statlig sentralplanlegging, omfordeling mellom regioner med ulike forutsetninger og økonomisk stabilisering gjennom statlig intervensjoner og eierskap (Amdam & Veggeland, 2011), sammen med nødvendigheten av statens aktive ledelse i gjenoppbyggingen av Norge. Planleggingen var altså statlig – ovenfra og ned - og staten hadde flesteparten av virkemidlene på alle nivå. Regional og lokal utvikling var basert på tanken om å korrigere for svikt i markedsmekanismene gjennom regulering og omfordeling mellom regioner for å sikre en likeverdig utvikling av arbeidsplasser, inntekt og velferd i hele landet. I stor grad dreide virkemidlene seg om utbygging av infrastruktur, lokalisering og re-lokalisering av bedrifter, sektorspesifikke næringstiltak og økonomisk differensiert virkemiddelbruk. Dette kalles en eksogen utviklingsstrategi (Bukve & Amdam, 2004), men den er ikke minst også et uttrykk for en sosialdemokratisk likhetsideologi. Det weberske hierarkiet falt sammen med den Keynesianske strategien for oppbygging av velferdsstaten, ved en sterk offentlig sektor, en klar kommando- og delegasjonslinje, og en klar arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene (Amdam & Bukve, 2004; Bråtå, Higdem, Gløtvold-Solbu & Stokke, 2014; Hanssen Sandkjær, Kristine & Tennås Holmen, 2014; Higdem, 2011).

På 1990-tallet slo den ny-liberale trenden med kritikk mot offentlig sektor også inn over Norge. Dette innebar en økt tillit til markeds mekanismene i forbindelse med samfunnsutvikling, og at private ble samarbeidspartnere for offentlig sektor. Innen tjenesteyting kom dette litt seinere i Norge enn i andre europeiske land, fordi Norge har en sterk offentlig økonomi (Østerud, Engelstad & Selle, 2003). Offentlig sektor ble det maktutredningen kaller for ny-fragmentert – oppsplittet og gjerne markedsgjort – på armlengdes avstand fra politiske beslutningsmyndigheter (Østerud et al., 2003). På tross av dette beholder kommunene sin generalistoppgave og forventningene til kommunenes rolle som utviklingsaktører i et samarbeid med private aktører øker.

I regionalpolitikken, som har betydning for den lokale utviklingspolitikken, skjer det et politisk retorisk skifte fra en eksogen fordelingspolitikk til en endogen utviklingspolitikk (Amdam & Bukve, 2004; Higdem, 2009). Den endogene utviklingspolitikken fokuserer mer på at lokal og regional samfunnsutvikling skjer gjennom å utnytte stedets eller regionens egne ressurser for å skape utvikling, enn å stole på en sterk og omfordelende stat. Fylkeskommunene og kommunene skulle altså sammen med andre aktører fremme en lokal og regional utvikling som var basert på regionenes egne utfordringer, muligheter og ressurser. Muligheten for å etablere egne skreddersydde virkemidler for kommunal og regional utvikling, er også en del av dette bildet. Denne endringen av norsk utviklingspolitikk er blitt kalt det regionalpolitiske regimeskiftet (Amdam & Bukve, 2004).

Ny-fragmenteringen, samt et økt fokus på en utvikling basert på egne ressurser og samarbeid med private og frivillige aktører, har ført til at nettverkløsninger og partnerskap er viktig for kommunale planleggingsprosesser og utviklingsstrategier. Ulike typer nettverk og utvikling av disse kan bli sentralt for den videre utvikling av kommunen og planer for å gjennomføre denne (Bråtå, Alnes & Lundhaug, 2016).

I norsk sammenheng kan det diskuteres om det er skjedd en betydelig overføring av virkemidler for regional og lokal samfunnsutvikling fra staten til fylker og kommuner (Higdem, 2007; Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014). Vi har i dag virkemidler som er ovenfra og ned, og omfordelende virkemidler fra stat til kommuner. Men vi har også nettverkløsninger og utvikling nedenfra- og opp i både kommunale og regionale sammenhenger. Det har altså vært grenser for hvor langt Stortinget har tillatt utviklingspolitikken å dreie mot større regionale og lokale ulikheter basert på egne ressurser og utviklingsmuligheter. Dermed kan vi konstatere at i en norsk sammenheng skjer regional og lokal utvikling som en følge av både endogene og eksogene forhold, også kalt en neo-endogen utvikling (Ray, 2001).

Offentlige styringsstrategier har også beveget seg fra det vi kaller Offentlig Administrasjon, via New Public Management til det som nå kalles New Public Governance (Osborne, 2010). Innen denne er samstyringsformer, nettverk og samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor sentrale nøkkelord. Kommunene som samfunnsutvikler blir i stadig større

grad avhengig av andre for å skape lokal utvikling, men dette gjelder også i tjenesteytingen, jf. samhandlingsreformen. I slike sammenhenger blir kommunen karakterisert som en forhandlende kommune (Hanssen Sandkjær et al., 2014).

Kommunene har også fått større planoppgaver å forholde seg til, som for eksempel ansvar for det brede folkehelsefeltet (Higdem, 2015). Folkehelseperspektivet føyer seg inn i Plan- og bygningslovens normative bestemmelse om planlegging for en bærekraftig utvikling (PBL 2008, §1). Norske kommuner har de siste 10 årene også møtt krav om innovasjon og nyskaping innenfor det større samfunnsutviklingsperspektivet (Meld. St. 18 (2016-17), 2017).

Norske kommuner har handlet som samfunnsutviklere siden 1970-tallet (Amdam & Veggeland, 2011). Samfunnsutviklingsperspektivet rammer inn kommunenes generalistfunksjon. Vi har her konstatert at kommunenes samfunnsutviklingsoppgave må planlegges og gjennomføres i samarbeid med en rekke andre offentlige, private og frivillige aktører, både innenfor og utenfor kommunens grenser. I planleggingen blir kommuneorganisasjonens evne til å balansere rollene mellom myndighet, partner, samhandler og forhandler avgjørende for resultatet.

1.2 Samfunnsutvikling, kommune og innbyggere som ressurs

For å beskrive, forstå og gi råd, er det viktig å ta hensyn til mulige utviklingsretninger som over tid påvirker planleggingen i kommunene. Norske kommuner er påvirket av mange faktorer, nå i særlig grad spørsmålet om kommunestørrelse og sammenslåinger. I forhold til målene i dette prosjektet er det grunn til å ha et særlig blikk for endringer i kommunens rolle i forhold til dens overordnede organisering og samspill med aktører utenfor kommuneorganisasjonen.

Begrepene kommune 1.0, 2.0. og 3.0 er inspirert fra Danmark og er brukt for å fange noen hovedtrekk når det gjelder kommunes rolle over tid og hvordan den løses: I «kommune 1.0» var kommunen primært en myndighet der politikerne behandlet saker på formelle møter med formelle dagsordener. Dette korresponderer med den tradisjonelle myndighetsutøvelsen som er beskrevet over. Innbyggerne måtte forholde seg til kommunens regelverk uten å ha spesielt store muligheter til påvirkning. Ved «kommune 2.0.» er kommunen blitt en tjenesteytende organisasjon, hvor politikerne setter mål og økonomiske rammer sammen med fagfolk og hvor innbyggerne er kunder, i tråd med New Public Management¹ (Guriby, 2016).

«Kommune 3.0» er en dreining mot lokalsamfunn med aktive og engasjerte medborgere. Sammen med kommunen som organisasjon tar de ansvar for utviklingen av kommunen.

¹ «Servicetorgene» i mange norske kommuner er kanskje et eksempel på dette, og innbyggere som kunder.

Ved denne tilnærmingen er politikernes rolle blitt orientert mot å stimulere aktiviteten i lokalsamfunnet. Kommunalt ansatte skal hente ut ressurser fra sine medborgere, skape felleskap, legge til rette og støtte. I en slik modell er sivilsamfunnet og frivillig sektor sentralt (Guriby 2016). Se også beskrivelsen av New Public Governance ovenfor. Ved denne modellen er kommunen i større grad blitt «navet» i et utviklingshjul ved at de knytter til seg ulike aktører for å utvikle og ikke minst gjennomføre planer. Ett eksempel er folkehelsepartnerskapet i Østfold som har vart siden tidlig på 2000-tallet (Folkehelseprogrammet i Østfold, 2002). En slik ny rolle for kommunene – og deres utviklingsmuligheter – eller muligheter for å innovere – er også tydelig i forskningsprogrammet «Forkommune²». Vi ser også at flere norske kommuner «utforsker» denne tenkningen, f.eks. Asker kommune i sin innovasjonsstrategi «Blikk for muligheter³».

Gjennomgangen av de tre «typene kommuner» er noe karikert. Den fanger likevel noen hovedtrekk over tid, som har betydning for gjennomføring av planer og ivaretagelse av samfunnsmessige mål. Det er ikke en tydelig overgang fra en modell til en annen, og kommunene vil trolig ha trekk av alle tre typene samtidig, f.eks. avhengig av sektor. En norsk kommune er altså både myndighet, tjenesteutøver og samfunnsutvikler og til disse oppgavene benyttes ulike typer forvaltningsorganisering. En kommunes handlingsmodus og organisering kan dermed beskrives som en «lagkake» (Røvik, 1998), og ikke som enten det ene eller det andre. Det gjelder særlig i forhold til medvirkning, som er et underliggende tema ved beskrivelsen av de tre typene kommuner. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 2.

1.3 Kommunens planlegging for samfunnsutviklingen

Ovenfor har vi beskrevet noen hovedtrekk i utviklingen innfor offentlig planlegging og styring i Norge etter 1945, hvor også kommunenes rolle som lokal samfunnsutvikler er endret. Til forskjell fra europeiske arealplantradisjoner, som i hovedsak har vært top-down organisert (Faludi, 2004), har norske kommuner hatt en sterk råderett ved planlegging av egne arealer. I tillegg har norske kommuners myndighet blitt utviklet fra arealplanlegging etter bygningsloven av 1965 til samfunnsplanlegging da generalplanene kom på -70tallet (Kleven, 2011). Siden 1965 har altså kommunene vært den sentrale lokale planmyndigheten i Norge, med statlig mulighet for inngripen dersom nasjonale mål ikke blir fulgt.

Kleven (2011) karakteriserer utviklingen i norsk kommuneplanlegging i perioden 1965 til 2005 slik: «Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging». Karakteriseringen korresponderer med den skrittvis utviklingen mot mer lokale utviklings- og styringsstrategier, samarbeid og nettverk med andre, og forventninger til at samfunnsutviklingen kan påvirkes og gjerne

² <https://www.forskningsradet.no/no/Utllysning/FORKOMMUNE/1254027969991?lang=no> (nedlastet 12.09.2017).

³ <https://www.aker.kommune.no/styringsdokumenter/innovasjonsstrategi-2015-2018/blikk-for-muligheter/> (nedlastet 12.09.2017).

styres gjennom kommunal planlegging. Utviklingen har også gått fra et sterkt fokus på planlegging som arealdisponering til et samfunnsutviklingsperspektiv, men det var først i PBL av 1986 at dette ble nedfelt i loven som en helhetlig kommuneplan med arealdel.

Vi sier at planlegging er en handlingstype, på den måten at det er en serie handlinger rettet mot å realisere mål for kommunens utvikling. Det er gjerne flere aktører som handler og kommunestyret er som regel beslutningsmyndigheten. Planlegging kjennetegnes av å være målretta, framtidorientert og kunnskapsbasert handling (Aarsæter, 2012). Å være framtidorientert henger sammen med et relativt langt tidsperspektiv og evnen de planleggende aktørene har til å tenke i alternative og mulige framtider. Planlegging blir også handling ved gjennomføring, samhandling med andre eller videre utviklingsarbeid. Hele plansyklusen med en rekke planhandlinger starter med avklaring av hvem planaktøren er (her kommunen) og hva som er planoppgaven (Aarsæter, 2012). Idealmodellen er i 9 trinn, hvor Planframlegg (6), Planvedtak (7), Gjennomføring (8) og Evaluerings- og læringsfasen (9) er i sentrum for vår studie.

Kommuneplanleggingens samfunnsdel tar utgangspunkt i kommunen som samfunn. Aarsæther (2012, s. 67) skriver at kommunen blir; «...noko meir enn eit territorium og meir enn ein politisk institusjon, Samfunnsperspektivet på planlegging betyr at samspelet mellom ulike menneskelege aktivitetar – i daglegliv og organisasjon, i politikk, i offentleg tjenesteyting og i næringslivet – kjem meir i fokus».

Planleggingen bør altså ha et overordna og informert blick for sammenhenger, samspill og synergier. Den skal fokusere på de kritiske innsatsfaktorene for et samfunns framtidige utvikling og ikke minst finne innsatser og tiltak for å møte en slik utfordring.

1.4 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Formålsparagrafen i PBL sier at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.» (§1-1). Fra 2008 har den et klart formål knyttet til planleggingen. Kommunal planlegging har som formål «å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet» (§3-3).

Planlegging skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen (§11-1), og er derfor det mest sentrale politikkdokumentet for samfunnsutvikling som en kommune har. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og

oppgaver innenfor kommunen som territorium (§11-1). Planlegging har dermed mange ulike interesser å forholde seg til, prioritere mellom og samordne. Det er kommunen som er planmyndighet og som har oppgaven med å prioritere og samordne mellom aktører og interesser på tvers av nivåer og sektorer innenfor sitt geografiske område.

Kommuneplanen skal i tillegg til den langsiktige delen ha en kortsiktig del med et samordnet handlingsprogram for de kommende årene. Det kan også utarbeides arealplan og handlingsprogram for deler av kommunen og planer for bestemte virksomhetsområder (§20-1). Det er handlingsprogrammet som angir tiltak, prioriteringer, kostnader, ansvarlige og samarbeidspartnere. Et handlingsprogram fungerer ideelt sett som en bindende avtale om gjennomføring av tiltak mellom partene i planleggingen. Kommunens ressursinnsats nedfelles i økonomiplanen. For arealplaner er virkemidlene sterkere enn for samfunnsdelen i kommuneplanleggingen. Arealdelen – representert ved kart og bestemmelser, eventuelt områdeplan eller reguleringsplan – gir juridisk bindende virkninger – som har direkte betydning for disposisjonen av et gitt areal (§§ 11- 1- 13-4).

Som vi kommer inn på senere i rapporten gir PBL anledning til å benytte ulike plantyper avhengig av hvilken oppgave eller formål som skal løses. Temaer for den kommunale planleggingen kommer gjerne som et resultat av kommunens egen behovsanalyse, akutte planoppgaver (flom, ras, mv), nasjonale retningslinjer for planleggingen mv. Planleggingsdrivere kan også være statlige sektorinitiativer og incitamentter til planlegging – som nasjonale programmer som Bolyst⁴ og Byregionprogrammet (ByR)⁵. Temaene kan være folkehelse, utdanning og oppvekst, eldreomsorg, langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling og planlegging for ivaretagelse av miljø og en bærekraftig utvikling.

Gjennomføring av vesentlige tiltak med betydning for samfunnsutviklingen kan også iverksettes uten plan eller handlingsprogram etter PBL. Både offentlige, private og frivillige aktører kan initiere og bidra til tiltak og aktivitet med offentlig verdi (public value) (Higdem, 2017). Dette innebærer at et bredt perspektiv og teoretisk tilfang er nødvendig for å forstå muligheter og begrensninger for gjennomføring og resultater av planer.

Som vi har sett kan planlegging, og ikke minst gjennomføring av planer, være komplekst. Dette er knyttet til at det er mange legitime interesser som etter loven kan fremmes ved planlegging. Alle offentlige organer på kommunalt, regionalt og statlig nivå har både rett og plikt til å delta i planleggingen dersom det berører deres interesser. De skal også bistå kommunene i planleggingsarbeidet (§ 3-2). Fylkeskommunen skal i tillegg veilede kommunene i planleggingen, mens Fylkesmannen skal påse at kommunene faktisk

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/bulyst/id585749/> (nedlastet 12.09.2017).

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/byregioner/id2396057/> (nedlastet 12.09.2017).

planlegger (§3-2). Alle interessenter har rett til å uttale seg/bli hørt i planleggingsarbeidet i kommunen, og det skal legges til rette for grupper som krever spesiell tilrettelegging (§5-1). Planlegging er dermed en arena hvor ulike interesser av forskjellig styrke, makt og myndighet, møtes og brytes. Planlegging kan dermed være en kamparena. Dette innebærer at det potensielt vil være mange som kan fremme eller hemme gjennomføring av planer, innenfor eller utenfor kommunens grenser. Det kan være offentlige, private eller frivillige parter.

Et bakgrunns spørsmål for denne utredningen er å identifisere de viktigste utfordringene kommunene har når de går fra plan til gjennomføring. Spørsmålet blir imidlertid mer komplisert enn det umiddelbart kan virke fordi det ikke dreier seg om å gå fra *en* plan til gjennomføring av den. Grunnen er at gjennomføringen kan skje på bakgrunn av flere påfølgende planer eller vedtak. For eksempel om disse over tid trekker i samme retning – og bidrar til at en når de samfunnsmessige målene. Dette betyr at en studie av gjennomføring av planer må ta hensyn til denne kompleksiteten.

1.4.1 Deltakelse og medvirkning i planleggingen

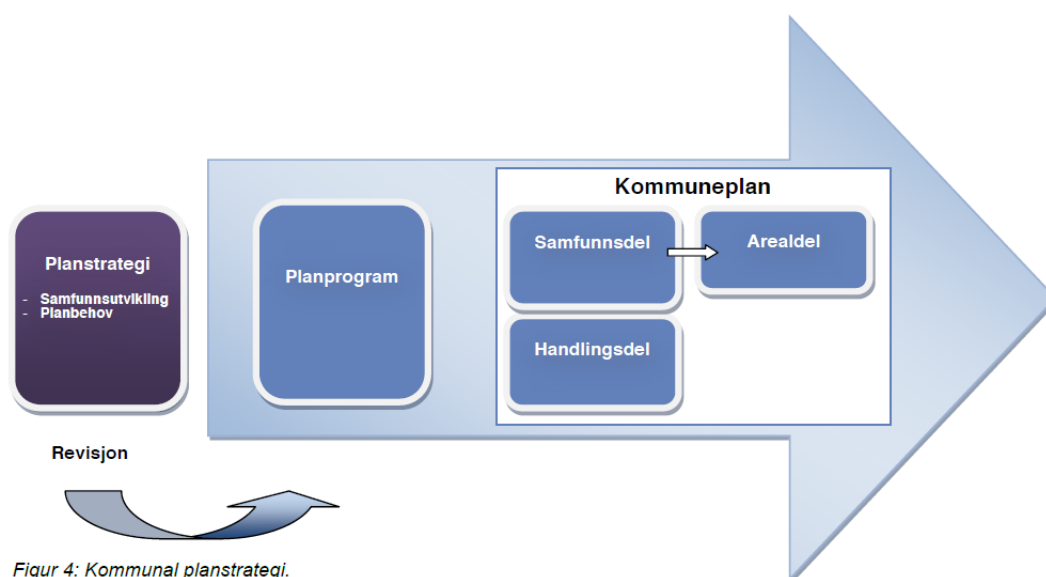
§ 1-1 i dagens lov sier at «*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.*». Loven definerer altså i hovedsak to aktørgrupper som skal sikres deltakelse. Den første er berørte *interesser*, det vil si sivilsamfunnets og borgernes interesser. Den andre er *myndigheter*, altså offentlige virksomheter som har en myndighetsoppgave å ivareta i planleggingen, som Statens vegvesen, fylkesmannen eller nabokommunen. Begge hovedgruppene har ressurser og kompetanse å bidra med i selve planleggingen og i gjennomføringsdelen. Myndighetene har ofte sterkere midler til rådighet når det gjelder innflytelse på planleggingen.

Allerede fra midten av 1970-tallet praktiserte mange norske kommuner en planlegging der innbyggere eller borgere hadde mulighet til å delta og medvirke i planleggingen, i pakt med dreiningen av planleggingen til en mer nedenfra og opp-orientering (Amdam & Veggeland, 2011). I PBL av 1986 ble det obligatorisk for planmyndigheten å ivareta deltakelses- og medvirkningsperspektivet. Medvirkning fra barn og unge har hatt, og har, en særlig oppmerksomhet i planleggingsspørsmål. I dagens plan- og bygningslov er kravet til den planleggende enheten- enten det er en privat eller en offentlig aktør – økt: Det er et grunnleggende prinsipp ved prosessen for helhetlig planlegging i kommuner og fylkeskommuner at medvirkning fra alle berørte skal ivaretas. Grupper som har behov for spesiell tilrettelegging (som barn og unge, funksjonshemmede, personer med fremmedkulturell bakgrunn mv), skal sikres aktiv medvirkning (§5). I tillegg til de tradisjonelle høringsrutinene, skal strategier og planforslag gjøres tilgjengelig på internett.

1.4.2 Plansystemet i kommunene

Revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 førte til at *planstrategier* (Figur 1), både på kommunalt og regionalt nivå, fikk en sentral rolle i plansystemet. Planstrategien skisserer hovedutfordringer, visjoner eller mål for kommunen, og hvilke tiltak, som planer, som skal gjennomføres for å nå visjonene/målene. Planstrategien er ofte relativt kortfattet. Poenget med innføringen av planstrategiene var at kommunen og særlig politikerne skulle løfte blikket og fokusere på de strategiske og langsiktige valg (Aarsæther, 2012). Planlegging etter PBL blir da et virkemiddel for å nå målene for kommunen.

Figur 1. Hovedtrekk i det kommunale plansystemet.



Figur 4: Kommunal planstrategi.

Kilde: Miljøverndepartementet (2012), *veileder kommuneplanprosessen*⁶.

Kommuneplanens samfunnsdel reflekterer de overordna perspektiver på en mer grundig måte enn planstrategien. I Bråtå et al. (2016) tyder materialet på at samfunnsdelen etter en del år med nedvurdering igjen har fått noe større betydning. Endringen er knyttet til at samfunnsdelen dokumenterer de aktuelle forhold i kommunen og at mange kommunedelplaner, prosjekter og tiltak over tid medfører behov for et samlet dokument som på et bredt grunnlag knytter sammen de ulike planene. Et mer helhetlig grep på samfunnsplanlegging og næringsutvikling er en del av dette (Bråtå et al., 2016). Dermed er det interessant i hvilken grad en tilknytning til kommuneplanens samfunnsdel gir mer handlingsretta planer.

Kommuneplanens arealdel er ment å gi de arealmessige forutsetninger for å oppnå målene for samfunnsutviklingen. Det gjelder i form av infrastruktur som vegger, boligområder, næringsarealer, natur- og friluftsområder mm. Et tema som kommer fram i stadig større

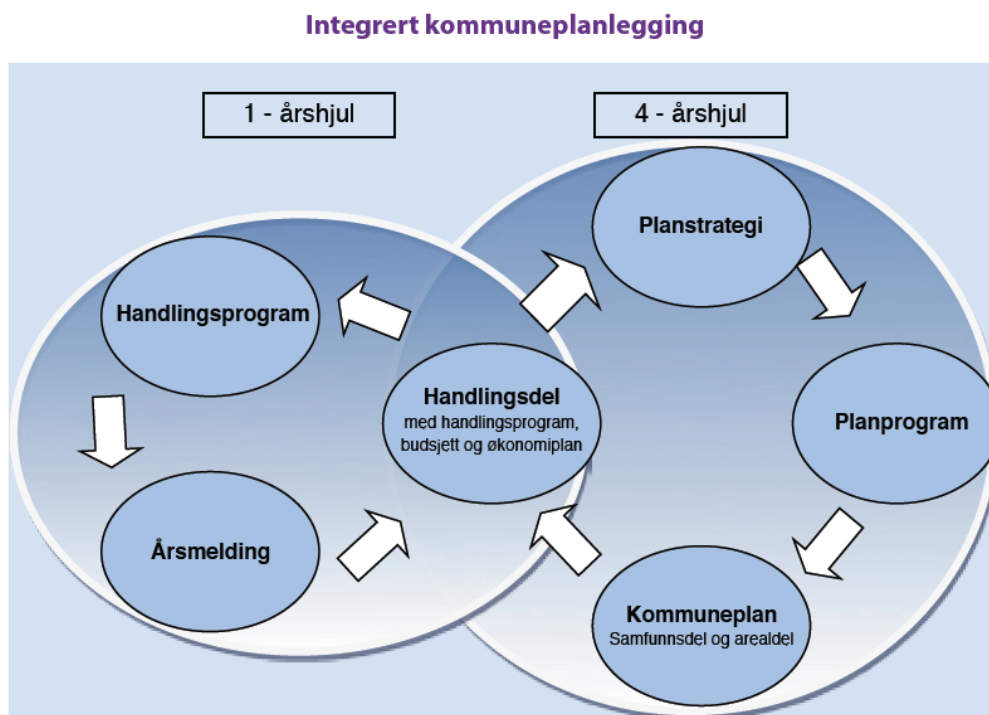
⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf> (nedlastet 12.09.2017)

grad er samlede transport- og arealløsninger, der fortetting er et virkemiddel for utvikling av mer kompakte tettsteder. Utvikling av en variert sammensetning av boliger, både med hensyn til eie og leie, samt størrelse er ofte elementer i den sammenheng. Dette illustrerer at skal en nå målene for utvikling for kommunen – få resultatene – er det viktig at ulike typer planer og satsinger ses i sammenheng (Bråtå et al., 2016; Husbanken, udatert).

Reguleringsplaner angir rammene for den mer konkrete arealdisponeringen.

Kommunedelplaner utarbeides for ulike sektorer, som boliger, ungdom, helse mv. eller for avgrensa geografiske områder. Disse er gjerne forankra i samfunnsdelen og arealdelen. *Kommunens handlingsprogram med økonomiplan og årsbudsjett* er et viktig dokument. Det er her kommunen gjør de økonomiske prioriteringene og tar mer konkrete beslutninger som skal legge til rette for å innfri målsettingene i samfunnsdelen og øvrig planverk. Figur 2 viser sammenhengen mellom fire-årshjulet og ett-årshjulet med handlingsprogram og årsbudsjett.

Figur 2. Sammenhengen mellom den langsiktige og den kortsiktige planleggingen i kommunene.



Kilde: Miljøverndepartementet (2012), veileder kommuneplanprosessen.

1.5 Målsetting og problemstillinger for dette prosjektet

Hovedmål

Bidra til å gi svar på hva som skaper gjennomføringskraft og resultater av planer for lokal samfunnsutvikling i små og mellomstore kommuner og hvordan dette kan gjøre kommunene bedre til å gjennomføre vedtatte planer.

Underordna mål

- Identifisere de viktigste utfordringene kommunene har når de går fra plan til gjennomføring.
- Komme med forslag til løsninger på utfordringene

Problemstillinger

- a) Hva kjennetegner planer i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?
- b) Hva kjennetegner arbeidsmåter i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?
- c) Hvilke arbeidsmetoder bruker kommuner som lykkes i samarbeidet med samfunnsaktører utenfor kommunehuset?
- d) Hva kjennetegner kommuner som lykkes med å få resultater av samarbeid internt og med eksterne aktører?
- e) I hvilken grad begrenser eksterne forhold kommunens muligheter til å gjennomføre planer?
- f) I hvilken grad påvirker nettverk og kapasitet gjennomføringsevnen?
- g) Hvilken sammenheng er det mellom type plan, de resultater som skapes og arbeidsmåten?
- h) Hvilke råd kan en gi kommunene mht. arbeid med planer og praktisk gjennomføring slik at de i større grad når sine mål for samfunnsutviklingen?

2 HVA PÅVIRKER GJENNOMSLAGSKRAFT OG RESULTATER AV PLANER?

2.1 Gjennomføringskraft i små og mellomstore kommuner

2.1.1 Mange kommuner har for lite vekt på samfunnsutviklingsoppgavene

Det sentrale for denne studien er hva som skaper gjennomføringskraft⁷ og resultater av planer for lokal samfunnsutvikling i små og mellomstore kommuner. For å belyse dette er det naturlig å gå tilbake til kommunenes tre hovedoppgaver; den demokratiske, den tjenesteytende og den samfunnsutviklende.

Ekspertutvalget sin utredning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), hevder at de fleste kommuner legger for lite vekt på, og har for få ressurser knyttet til, samfunnsutviklingsoppgavene. Kommunenes oppmerksomhet er i stor grad rettet mot tjenesteytingen. Dette stemmer med funn i Bråtå et al. (2016). I forhold til næringsutvikling mer spesifikt fant Moen (2011) i prosjektet «Kommunen som samfunnsutvikler» at de fleste casekommunene hadde et kapasitetsproblem i forhold til næringsutvikling.

Et sentralt tema i mange av Patsy Healy sine arbeider (Healy, de Magalhães & Madanipour, 1999; Healy, 2007) er betydningen av å gripe helheten i samfunns- og næringsutvikling⁸. Elementer av denne tenkningen er videreført til norske kommuner via f.eks. 10 punktmodellen utviklet av TIBE Samfunn og Kompetanse sammen med Distriktssenteret (Espeland, 2015). På den annen side kommer planleggerne ifølge Healy (2007) ofte på defensiven. De klarer ikke å plassere seg i sentrum av drivkreftene og de nettverk som driver utviklingen. Det skyldes ifølge henne blant annet manglende kunnskap. Fra en norsk kontekst med distriktskommuner er det også grunn til å trekke fram manglende kapasitet i form av tid og andre ressurser som grunn til at planer ikke gjennomføres, selv om både prosess og plan er vurdert som gode. Bak dette ligger gjerne en kommuneøkonomi som blir dårligere. Det medfører færre ansatte i aktuelle stillinger og ofte i en mindre ansettelsesbrøk, i tillegg til det utforutsette. Det er også et spørsmål om de

⁷ Med gjennomføringskraft forstår vi her en organisasjon sin evne til å gjennomføre planer og prosjekter for å nå sine mål.

⁸ Dette er det samme som vi har argumentert for ved større vektlegging av kommuneplanens samfunnsdel.

som arbeider med aktuelle oppgaver i kommunen har god nok faglig kompetanse (Bråtå et al., 2016).

Mange distriktskommuner preges dessuten av lite risikokapital fordi de anses som lite interessante fra investorer. Dette begrenser ofte gjennomføringen av planer. *Det betyr at kommunen, selv om de kan ha begrensninger som nevnt, blir den sentrale aktøren i mange sammenhenger* (Bråtå et al., 2016) innen f.eks. nærings- og tettstedsutvikling. Altså at de går ut over rollen som planlegger og tilrettelegger. Dette gir grunnlag for spørsmålet om hvordan kommuner kan øke sin utviklingskapasitet og realisering av planer.

2.1.2 Planer og prosjekter

Fokuset for dette prosjektet er hva som gir resultater av planer. Et nærliggende spørsmål er likevel i hvilken grad planer, etter plan- og bygningsloven, er viktige for lokal samfunnsutvikling. Kobro, Vareide og Hatling (2012) fant «til sin overraskelse» at gode planer ikke hadde betydning for om kommunen hadde suksess⁹. I deres materiale var det ikke et generelt trekk at kommuner med suksess hadde spesielt gode planer. De fant at det som hadde betydning var det de kaller et «handlingsmønster» eller «måter å drive utvikling på». Moen (2011) fant på sin side at næringsplaner var fundamentalt for kommunens evne til å arbeide strategisk med næringsutvikling¹⁰.

Dersom en ser på langsiktige utviklingsmuligheter tyder undersøkelser også på at det er en fordel med en forankring i planverket (Bråtå et al., 2016). Førde og Ringholm (2015) fant at i noen kommuner var kommuneplanen utgangspunktet for mye av samfunnsutviklingen. I andre kommuner var det prosjektene som over tid utgjorde utviklingsarbeidet. Ettersom antall prosjekter økte over tid ble det behov for et koordinerende redskap, hvilket ble kommuneplanens samfunnsdel. Dette siste finner vi også i Bråtå et al. (2016) hvor kommuneplanens samfunnsdel over tid synes å øke i betydning som et samordningsdokument. Cruickshank, Vasstrøm, Sand, Sivertsen & Haugum (2014) ser kommuneplanens samfunnsdel som en mulighet for å håndtere kompleksiteten i kommunene.

Når det gjelder betydningen av enkeltstående prosjekter sammenlignet med en mer «planmessig» tilnærming gir de foregående avsnitt litt ulike signaler. Det er imidlertid ifølge Aarsæther og Ringholm (2011) og Førde og Ringholm (2016) en sammenheng mellom lokal samfunnsutvikling via prosjekter og kommuneplanprosessen. Det kan f.eks. være om, og hvordan kommuner over tid lykkes med å koble både de mer improviserende delene – enkeltelementer - og det langsiktige. Det viser at vår studie må åpnes for å se på

⁹ Suksess er definert som «en kombinasjon av et steds vekst i sysselsetting og befolkningsutvikling. Videre; *Suksess er å vokse i bosetting og/eller sysselsetting mer enn resten av andre norske distriktskommuner* (Kobro et al., 2012:11).

¹⁰ Moen (2011) har imidlertid ikke knyttet slike planer til «suksess-mål», på samme måte som Kobro et al. (2012).

samspeilet mellom enkeltprosjekter og initiativer, og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

2.2 Utvikling av institusjonell kapasitet

Et bakenforliggende utviklingstrekk for mange distriktskommuner er at de har for liten utviklingskapasitet. I vår sammenheng blir det nærliggende å undersøke om og hvordan kommunene som organisasjon kan styrke sin kapasitet til å utvikle og gjennomføre planer. Vestby, Gundersen & Skogheim (2014) framhever at kommunens utviklingskapasitet er både kommuneorganisasjonens kapasitet og den kapasitet som ellers finnes i kommunen. Dette stemmer med funn i Bråtå et al. (2016). Temaet er altså ikke nytt. Likevel blir det et spørsmål om og hvordan dette kan utvikles mer systematisk: *Hvilken rolle kan planprosessen og planlegging spille, også utover det å lage planer, og inn i gjennomføringen av tiltak.* Vi ser to hovedretninger for å styrke gjennomføringsevnen, nemlig *medvirkning* samt utvikling og bruk av *nettverk*. Dette kan også kombineres.

Healy et al. (1999) og Healy, Cars, Madanipour & de Magalhães (2002) fanger opp dette gjennom begrepet institusjonell kapasitet. De bygger på eldre studier av Innes, Gruber, Neuman & Thompson (1994), som peker på at samspeilet mellom ulike aktører kan utvikle ulike typer kapital, henholdsvis intellektuell, sosial og politisk kapital. Dette kan også beskrives som ressurser til bruk i utvikling og ikke minst gjennomføring av planer. Altså intellektuell, sosial og politisk kapital. Disse kan spesifiseres ytterligere. Andre typer kapital kan være økonomiske ressurser.

Spørsmålet blir så om en ved planprosess og gjennomføring av planer klarer å utnytte eller skaffe fram de ulike typene kapital som bidrar til at planer gir resultater. Videre om en kommune har en bevisst oppfatning av dette, og om prosesser og arbeidsmåter er lagt opp slik at en får brukt de ulike typene kapital slik at det blir resultater. Her må det tas høyde for at kommuner kan bruke slike ressurser eller «kapital», men uten at de ulike elementene anses som kapital eller ressurser i seg selv.

2.2.1 Kommunen som organisasjon

Intern organisering – forhold til plankontor, regionale samarbeid

Den interne organiseringen av kommunene kan påvirke gjennomføringskraft og resultater. I en del tilfeller er det f.eks. opprettet felles plankontor for flere kommuner, som i Rennebuområdet. Andre kommuner har via regionrådet etablert en mer eller mindre grad av felles politisk satsing og har via regionplankontoret fått etablert et felles faglig miljø som kan drive utviklingsoppgaver for flere kommuner. En ser også at f.eks. utviklingsoppgaver i en del kommuner er «satt ut» til egne selskaper, men som likevel kontrolleres av kommunen. Hvordan ulike typer organisering fungerer for kommunene og ikke minst relatert til

gjennomføring av planer er et viktig tema, der det finnes ulike svar (Bråtå, Higdem, Gløtvold-Solbu & Stokke, 2014; Bråtå et al., 2016; Cruickshank et al., 2014; Distriktsenteret, udatert).

Sentrale enkeltpersoner i kommunen som organisasjon – ordførere, rådmenn, planleggere og andre

I forhold til våre problemstillinger er det grunn til å se nærmere på betydningen av samfunnsentreprenører. Borch og Førde (2010) karakteriserer dette som personer som står bak nye aktiviteter, tjenester eller organisasjoner for å skape et kollektivt gode for sitt lokalmiljø. Disse kan ifølge dem komme fra ulike posisjoner i samfunnet, men har det til felles at de bruker egne ressurser og krefter sammen med andre for å forbedre forhold i samfunnet. Kobro et al. (2012) finner at denne typen samfunnsentreprenører ofte er ordførere, rådmenn eller kommunale ledere som tar grep for utvikling og endring. I Norge ble slike personer ofte karakterisert som «tiltaksordførere» (Paulsberg, 2003; Teigen, 1982). Ola Dahl (Ap) i Sel kommune, Norvald Strand (Ap) i Kongsvinger, Arne Rettedal (H) i Stavanger og Nils Ødegård (Ap) i Gjøvik er kjente eksempler.

Vestby et al. (2014) viser til flere faktorer som karakteriserer ildsjeler som utviklingsaktører (utover de som er knyttet til den kommunale organisasjon):

- De brenner for saken og lokalsamfunnet.
- De har personlige egenskaper som representerer en ressurs.
- De har ofte store sosiale nettverk, nyter tillit og kjenner lokalsamfunnets kultur, mentalitet og koder.

I forhold til dette prosjektet blir ett tema om og hvordan samfunnsentreprenører bidrar til gjennomføringskraft og resultater av planer. Et annet tema er om og hvordan de samspiller med planlegging for å få langsiktige resultater og en ønsket samfunnsutvikling.

2.2.2 Medvirkning

Medvirkning fra det offentlige

Det offentlige i form av departementer/direktorater, fylkesmenn og fylkeskommuner, regionråd, nabokommuner mv kan i høyeste grad påvirke gjennomføringskraft og resultater av planer. I de fleste plansammenhenger vil dette særlig gjelde fylkeskommunen og fylkesmannen, som antydnet i kapittel 1, ofte som viktige formidlere av nasjonal og regional politikk. I mange sammenhenger blir disse ansett som «bremseklosser» eller «sandpåstrøere» for gjennomføring av planer, særlig når dette skjer i form av innsigelser. På den annen side er de, blant annet via samrådene i kommuneplanprosessen, og som veiledere, viktige fordi de utvider den institusjonelle kapasiteten. Det kan f.eks. skje som formidlere av økonomisk støtte og faglige veiledere. En studie av deres rolle er viktig for å få kunnskap om hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer.

Medvirkning fra borgere og sivilsamfunn

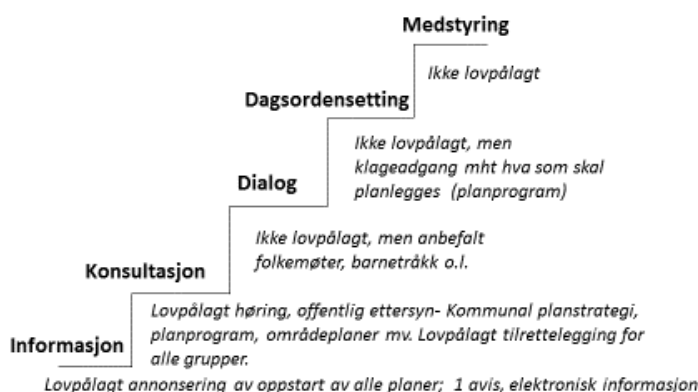
Borgernes eller sivilsamfunnets deltakelse og medvirkning i planlegging kan forstås fra flere perspektiver. Det ene er at den *demokratiske legitimiteten til planlegging øker* som følge av at ulike interesser i samfunnet medvirker i planleggingen. Argumentet for bred medvirkning i planlegging er i hovedsak knyttet til at de gruppene som blir berørt av planleggingen også har rett til å *bli hørt*. Deltakelse og medvirkning er også sett som *empowerment*, en myndiggjøring av kanskje særlig minoritetsgrupper i samfunnet. Slike argumenter for deltakelse og medvirkning kan kalles *merdemokrati* (Higdem & Sandkjær Hanssen, 2013).

Medvirkning og deltakelse kan også *styrke og skape nye bånd mellom innbyggere og politiske institusjoner*. Det vil si at borgerinteressene kan komplettere partisystemenes majoritetspreferanser (Harpin, 2006) og bygge sterkere koplinger og kanaler mellom velgerne og de valgte. Deltakelse og medvirkning er også sett på som en gjensidig læringsprosess i samfunnet (Benhabib, 1996), hvor ulike typer kunnskap blir brakt inn på planleggingsarenaen (Higdem & Sandkjær Hanssen, 2013).

Endelig er bred deltakelse og medvirkning begrunnet ut fra samfunnets *evne til gjennomføring*, ved at det kan bidra til å oppnå konkrete resultater. De som har vært med i planleggingsprosessen og har fått sin stemme hørt, vil også bidra til at planen lettere blir implementert (Amdam & Veggeland, 2011). En god og konstruktiv deltakelse vil ideelt sett føre til at planer eller andre beslutninger blir så gode at de er lettere å implementere f.eks. ved at en får tatt nødvendige hensyn eller at gode muligheter påpekes. Eller at planer lettere aksepteres «på grunn av en god prosess». Det kan bidra til økt gjennomslagskraft eller bedre/lettere resultater av planer. Planlegging er imidlertid ofte en kamparena mellom ulike interesser. Medvirkning kan derfor også *bidra til å bremse, forsinke og komplisere planarbeidet*.

Undersøkelser har vist at kommunene generelt benytter seg av de enkleste formene for deltakelse og medvirkning i areaplanprosesser (Falleth, Sandkjær Hanssen & Saglie, 2011). En skjematisk oversikt over ulike grader av deltakelse og medvirkning kan framstilles i *medvirkningstrappa*:

Figur 3. Medvirkningstrappa og medvirkning etter PBL.



Kilde: Ringholm (2017).

Figur 3 viser at involveringen av innbyggerne, samt muligheten for innflytelse i planleggingen, øker oppover i trappa. Helt fram til det øverste trinnet «medstyring», er det planmyndigheten, som avveier de ulike interessene og stemmene mot hverandre og beslutter. Medstyring innebærer en form for samstyring mellom kommunen som et demokratisk beslutningssystem, og andre interesser, en form for nettverksbeslutning. Slike samstyringsformer kan gi effektiv planlegging og gjennomføring, men kan være utfordrende for lokaldemokratiet (Higdem, 2011).

John Friedmann (1987) kaller en av sine kjente bøker for «Planning in the public domain: From Knowledge to Action». Altså er kunnskap, eller institusjonell kapasitet (Healy et al.; 1999; 2002), sentrale elementer: Hvordan får kommunene mobilisert og tatt i bruk kunnskap slik at den bidrar til gjennomføring av planer? Medvirkning er en del av dette. Ser vi bredere enn den tradisjonelle rett og mulighet til å uttale seg til planer er medvirkning også en mulighet til å få fram kunnskap. Den kan mobiliseres til ressurser som kan brukes på ulike stadier i planleggingen, og under gjennomføringen.

Healy (2007) la vekt på at en via planleggingen burde få fram «taus kunnskap», altså kunnskap som «vanlige folk har om sine liv». Alle personer har imidlertid «taus kunnskap». Derfor blir spørsmålet like gjerne å få fram relevant kunnskap fra mange ulike grupper og på en bredere basis. Taus kunnskap er viktig både for å få fram det som er viktig og relevant å ta hensyn til, og som et element for gjennomføring. Dette vil gjelde for et vidt spekter av typer planer. Ulike typer medvirkning, også som metode for å få fram kunnskap, blir dermed et sentralt element i denne studien.

Det kan dermed være mye å hente på et bevisst forhold til arbeidsmåter og -metoder, og om disse via medvirkningsprosessen bidrar til at en får fram kunnskap som ellers lett

forblir «taus». Det vil være særlig relevant om tema som ikke alltid lett lar seg uttrykke i faglige rapporter og notater, og fra grupper som ikke enkelt formulerer seg eller har kodifisert kunnskap: Det gir spørsmål om i hvilken grad mobilisering av kunnskap bidrar til at en får størst mulig gjennomføringskraft og resultater av planer, og at de samfunnsmessige målene nås.

En gjennomgang av litteratur om planlegging etter plan- og bygningsloven (NOU 2001:7, 2001) og nyere antologier (Aarsæther, Falleth, Nyseth & Kristiansen, 2012) tyder på at ulike grupper som ressurs eller «redskap» for gjennomføring er lite fokusert. Vestby et al. (2014) peker på det samme og at det er et potensial for ny kunnskap dersom en ser på forbindelseslinjene mellom frivillig sektor, offentlig sektor og privat sektor i forbindelse med lokalt utviklingsarbeid. Etter vår oppfatning er studier av dette i en plansammenheng i tråd med dette prosjektet.

Frivillige, som enkeltpersoner eller lag og foreninger, kan altså bli involvert på ulike trinn av medvirkningstrappa. Det gjelder også det øverste trinnet medstyring dersom en f.eks. forstår dette som deltakelse i gjennomføring av planer eller prosjekter og dermed som viktige for resultater av planer. Samtidig er det en del dilemmaer eller begrensninger i forholdet mellom frivillighet og offentlig styring. Ifølge Guribye (2016) reserverer f.eks. en del innen frivilligheten seg mot for mye styring, hvilket er en del av frivillighetens logikk. Altså har frivilligheten både muligheter og begrensninger mht. gjennomføring av planer og løsning av samfunnsmessige oppgaver.

2.2.3 Nettverk som middel til å utvikle institusjonell kapasitet

En mulig utvikling av deler av kommunenes aktivitet i retning av «kommune 3.0», samt studier som Bråtå et al. (2016), Førde og Ringholm (2015), Healy et al. (1999) og Moen (2015) tyder på at *nettverk* er et nyttig utgangspunkt for å undersøke hvordan kommunene kan mobilisere ressurser/kapasitet, både fra egen kommune og fra utenfor denne. Nettverk kan altså bli et middel til å få større gjennomføringskapasitet og få resultater av planer. På den annen side er det viktig å være klar over at mobilisering av nettverk også kan være et virkemiddel til å hindre gjennomføring av planer eller endre dem.

Bonding, bridging og bracing

Det finnes en omfattende litteratur om betydningen av nettverk, særlig i forhold til spørsmål om sosial kapital. Vi avgrensner oss her til de delene som synes direkte relevante i forhold til våre problemstillinger og studier av gjennomføringen av planer.

Med utgangspunkt i nettverk som innfallsvinkel kan en skille mellom tette nettverk av forholdsvis like aktører, koblinger mellom tette nettverk på samme nivå og koblinger mellom ulike nivå. Forskjellige typer nettverk kan på ulike måter påvirke prosesser, planer

og resultater, og er ulike sider av den sosiale kapitalen som bidrar til gjennomføring av planer.

Begrepet «*bonding capital*» brukes ofte til å beskrive forholdet (og kapasiteten) til en avgrenset gruppe av aktører, som ofte er svært like mht. enkelte sentrale karakteristika. Disse aktørene er ofte bundet sammen via et sett av felles verdier og en sterk gjensidig nytte og avhengighet. Denne typen nettverk kommer tydeligst fram når de er klart avgrenset, slik at en kan skille «insiders» fra «outsiders» (Rydin, 2006).

Bridging capital dreier seg om i hvor stor grad en klarer å bringe sammen ulike aktører og ulike typer aktører. Dette er typisk for mange nettverk. Spørsmålet er om all bridging er like nyttig, og i prinsippet kan bridging derfor beskrive alle koblinger mellom ulike grupper. Det reiser også spørsmålet om hvilke «bridging» koblinger som er viktige (Rydin, 2006).

Mye av det som er skrevet om sosial kapital, og bonding og bridging, har lange røtter. Mark Granovetter (1973) hevdet i artikkelen «the strength of weak ties» at betydningen av svake bånd (knyttet til bridging capital) var undervurdert og at disse hadde stor betydning. Grunnen var at tette nettverk (bonding) kunne bli ubrukbare og dermed ikke en kilde til innovasjon. Bridging (svake bånd) kunne derimot fungere som en bru og gi ny kunnskap inn i de tette nettverk. Artikkelen var først og fremst teoretisk fundert, og ikke empirisk testet. I en senere artikkel (Granovetter, 1983) tar han opp igjen denne siden av saken. Her kommenterer han at det er viktig at noe «flyter» gjennom «bridging networks» og at dette «noe» spiller en viktig rolle i utviklingen av samfunnet. Det er heller ikke slik at alle svake bånd er viktige, bare de som virker som en bru mellom segmenter av nettverk. Bare ved en systematisk studie av slike nettverk over tid kan en få fram dynamikken og virkningen for samfunnet. Krackhardt (2003) påpeker imidlertid at også sterke bånd (innen grupper) er viktig for å få til endring og at tillit i gruppen er viktig. På den annen side kan dette også bidra til å forhindre, forsinke og fordreie prosjekter og planer.

Rydin og Holeman (2004) og Rydin (2006) mener at innføring av et tredje begrep, *bracing capital*, kan bidra til større klarhet når det gjelder betydningen av bonding og bridging. De mener at i spesielle «policy» situasjoner er det en fordel om kontakten går mellom en avgrenset gruppe aktører. Dette kan f.eks. være på tvers av ulike lokale grupper, sektorer og geografiske områder. Ifølge Rydin (2006) og Pretty og Ward (2011) fokuserer bracing på en blanding av horisontale og vertikale koblinger, mens mye av litteraturen om sosial kapital utelukkende fokuserer på de horisontale koblingene.

På denne måten er begrepet «bracing capital» et interessant begrep for å beskrive og forstå det som skjer i dagens planlegging, hvor lokale, regionale og nasjonale myndigheter arbeider sammen. Disse aktørene kan igjen komme fra f.eks. den kommunale organisasjonen, lokalsamfunn, ulike nivåer av statlig forvaltning, organisasjoner og private

kommersielle aktører. Utfordringen med slike nettverk er å bygge den rette kombinasjonen av svake og sterke bånd som holder nettverket sammen slik at en når de målene en har satt seg kollektivt (Rydin, 2006). Etter vår oppfatning er en variant av dette at bracing kan brukes til å beskrive og forstå utvikling og funksjon av nettverk som er designa og målretta for spesielle formål.

3 METODE OG DATAINNSAMLING

3.1 Resultater og effekter

Formålet med dette prosjektet er å undersøke hvordan en oppnår *resultater* av kommunal planlegging slik at det gir lokal samfunnsutvikling i små og mellomstore kommuner. Dette tilsier at en har et så klart forhold som mulig til hva som er resultater og hva som er effekter. Likevel må vi være klar over at det i virkeligheten kan være glidende overganger mellom disse: I en kjede av handlinger er det ikke alltid like lett å skille mellom når en har resultater og hva som er effekter.

Resultater er det som faktisk kommer ut av en handling. Dette kan være planer om bedre folkehelse, kommunale planstrategier, hva en faktisk gjennomfører av tiltak innen næringsutvikling eller folkehelse, eldreomsorg, regulering eller omdisponering av arealer mv. Dermed kan en si at resultater er et skritt på veien til å nå effektene.

Effektene er det en ønsker å oppnå. Det kan være bedre folkehelse eller at arealutviklingen i kommunen ivaretar biologisk mangfold. Videre er det grunn til å skille mellom intenderte effekter og ikke-intenderte effekter. Intenderte er det en ønsker å oppnå, som bedre folkehelse, mens «ikke intenderte» er andre effekter som ikke var en del av intensjonen med planen. Ikke-intenderte effekter kan være både positive og negative. Det kan f.eks. være at måten en plan gjennomføres på gir de som deltar en ekstra stolthet og verdighet eller inspirasjon til videre innsats. Effektene skyldes imidlertid ofte mange ulike faktorer, hvilket gjør det vanskelig å måle effektene som resultat av en enkelt plan.

3.2 Casestudier

Vi ønsker å undersøke i hvilken grad de faktorene som er nevnt i problemstillingene bidrar til gjennomføringskraft og gir resultater av planer. Dette har formet våre casestudier. På den annen side er det klart at det også finnes andre faktorer av større eller mindre betydning. Vi har derfor vært åpne for dette, både ved selve datainnsamlingen og ved tolkning av data. Studien fokuserer på planer etter plan- og bygningsloven. Behovet for å gå detaljert inn i planene og prosessene som førte fram til planene samt resultatene har gjort at casestudier av et utvalg planer er den metodiske hovedtilnærmingen.

3.2.1 Kriterier for valg av case

Et viktig premiss for studien er at den skal være relevant for distriktskommuner. Dataene bør dermed reflektere ulike situasjoner for slike kommuner. Vi har derfor satt opp et utvalg med kriterier som casene oppfyller til sammen:

- Det er mulig å knytte resultater tilbake til bestemte planer/vedtak i kommuner
- Det er en geografisk variasjon med hensyn til kyst – innland, Nord-Norge – Sør-Norge
- Planene reflekterer ulike typer tema og typer aktører
- Planene gir kunnskap om gjennomføringskraft og hva som gir resultater
- Casene er relevante og har overføringsverdi

3.2.2 Valgte casekommuner/deler av kommuner

På bakgrunn av vår kjennskap til aktuelle kommuner, kontakt med en rekke aktører, samt gjennomgang av ulike typer rangeringer og statistikk ble følgende steder/kommuner valgt som casekommuner:

Otta tettsted i Sel kommune, Oppland. Hovedfokuset er tettstedsutvikling i «bygdebyen» og hvordan en via en bevisst strategi over to decennier har fått resultater i form av variert tettstedsutvikling og bl.a. et lokalmedisinsk senter.

Rindal sentrum i Rindal kommune, Møre og Romsdal. Et sentralt tema er tettstedsutvikling i en liten distriktskommune som er preget av gode levekår, svært lav arbeidsledighet, og tette nettverk mellom ulike aktører. Kommunen har hatt et klart fokus over tid og har etablert blant annet en fotballhall og et skimuseum. Et annet tema er bevisst involvering av ulike aktører som skal gjennomføre en plan (næringsplanen) fra start av planprosess til implementeringen av planen.

Herøy kommune i Nordland. Kommunen har klart å snu nedgang i folketall og sysselsetting til en vekst, bl.a. gjennom målrettet planarbeid. Kommunen mottok to utmerkelse for sitt fornyingsarbeid i 2012, og de fremstår som en kommune som har snudd nedgang til vekst på utvalgte parametere i Nærings-NM.

Sortland kommune i Nordland. Kommunen har vedtatt en oppvekstplan, STOLT-planen, som av mange aktører er ansett som en plan til etterfølgelse. Planen er basert på et omfattende kunnskapsmateriale om barn og unge, som også har deltatt svært aktivt i arbeidet med planen. Den gir innsikt i en unik medvirkningsprosess, herunder drift av et Ungdomsråd. Planen fikk i 2015 den nasjonale prisen som landets beste oppvekstplan.

3.3 Innsamling av data om hvert av casene

Casestudiene ble gjennomført i perioden fra midten av mars til midten av april 2017, men med enkelte supplerende intervjuer i etterkant. Vi har basert oss på metodetriangulering, det vil si at vi har benyttet forskjellige metoder for å belyse problemstillingene.

3.3.1 Dokumenter

I forbindelse med hvert av casene ble det samlet inn dokumenter i form av planer samt det øvrige skriftlige materialet som forelå om de aktuelle planene. I de tilfellene der flere planer ble sett i sammenheng over tid ble det samlet dokumenter for hver av disse. For de enkelte planene samlet vi inn dokumenter som beskrev hele planprosessen samt ulike uttalelser, notater mm. Dokumentene omfattet dermed forarbeider/tidlige politiske vedtak, planprogram, høringsutkast på ulike stadier i planprosessen samt vedtatte planer, uttalelser til planen, vurderinger som ble gjort ved vedtak i politiske organer mv.

Vi har samlet inn og vurdert planer innen både fire års hjulet og ett årshjulet innen planlegging, jf. Figur 2 . Det vil si blant annet planstrategi, kommuneplanen med samfunnsdel og arealplan, kommunedelplaner, handlingsdel, handlingsprogram, årsbudsjett og årsmeldinger. Vi har også samlet inn andre relevante dokumenter, f.eks. spesifikke rapporter, notater og informasjonsbrosjyrer. Videre er aktuell formidling via kommunale hjemmesider, kommunenes og enkelte andre sine Facebooksider mv. gjennomgått.

3.3.2 Intervjuer

Intervjuer med sentrale aktører er en viktig del av datainnsamlingen. Vi har derfor intervjuet det som er relevante aktører i forbindelse med de enkelte case. Hvem dette er har variert noe avhengig av temaet for hver case. De fleste intervjuene er gjennomført i casekommunene, men enkelte er isteden gjennomført per telefon.

Intervjuene er basert på en semistrukturert intervjuguide, som var bygget opp over samme mal for alle casene, se vedlegg 1. Den var likevel tilpasset de enkelte tema og case. I case der vi kartla flere planer over tid var det ikke mulig å gå like dypt inn i hver plan som tilfelle er der en plan har hovedfokuset. I forkant av intervjuene kontaktet vi hver av respondentene og sendte så over et informasjonsskriv samt guiden. De fleste intervjuene, avhengig av samtykke fra respondenten, ble tatt opp på bånd og senere skrevet ned. I materialet er de enkelte respondentene anonymisert, med mindre vi har fått tillatelse til å gjengi dem.

Vi intervjuet til sammen 32 personer. Det inkluderte generelt ordførere og andre politikere, rådmenn, planleggere og andre ansatte i kommunene, personer på fylkesnivå, personer

innen næringslivet og andre berørte. I enkelte tilfeller ble det ikke mulig å intervjuer alle som vi ønsket.

3.3.3 Befaring

Alle de fire casene ble besøkt i forbindelse med intervjuene. Det ga en viktig førstehåndskunnskap om stedene. For to av casene, Otta og Rindal, var en god del informasjon kjent i forkant fra tidligere studier og øvrig kjennskap til stedet/ kommunen.

3.3.4 Befolknings- og sysselsettingsstatistikk

Rapportens kartlegging og drøfting av befolknings- og sysselsettingsutvikling i casekommunene er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som dekker både utvikling og strukturelle forhold.

Vekst eller nedgang i innbyggertall avhenger først og fremst av tilgang på arbeidsplasser og befolkningsstrukturelle forhold. Stedskvaliteter slik som tjenestetilbud, kulturtilbud etc. kan også være av betydning. Befolkningsstrukturen uttrykkes ved alders- og kjønnsfordeling, mens stedskvaliteter og arbeidsplassutvikling avspeiles i flyttestrømmene inn og ut av kommunen. Flyttere er gjerne unge personer, ofte med barn, og positiv netto innflytting til en kommune bidrar gjerne til å forynge aldersstrukturen i kommunen. Innvandring er i så måte en faktor som gjerne bidrar positivt til både befolkningsvekst og -struktur.

Sysselsettingen i en kommune avhenger bl.a. av konkurransevne og næringsstrukturelle forhold. Næringsstrukturen endres når sysselsettingen øker eller reduseres over tid. Nasjonale og globale trender påvirker næringsutviklingen. Disse trendene kan være påvirket av konjunkturer, endringer i forbruksmønster, tilgang på råvarer, eller endring i produktivitet/effektivitet. Enkelte næringer er mer konjunkturutsatte enn andre, noe en bl.a. har erfart innen oppdretts- og oljerelatertnæringer de siste årene. Ofte vil sysselsettingen følge de nasjonale/internasjonale trendene, men konkurransedyktige enkeltbedrifter eller bedriftsmiljøer i en region kan bidra til at utviklingen avviker fra disse trendene. Dette gjelder både for næringer som har vekst eller fall nasjonalt.

En regions næringsstruktur og spesialisering kan beskrives og analyseres med lokalisingskvotienter. En lokalisingskvotient (LQ) er et uttrykk for om en gitt næring er sterkere eller svakere representert i en kommune eller regionen, sammenlignet med referanseregionen. Som referanseregion brukes hele landet. En lokalisingskvotient på 1 for en næring vil si at denne næringens andel av sysselsetting er like stor på kommune / fylkesnivå som i landet. Er kvotienten = 2 vil det si at det er dobbelt så mange sysselsatte i denne næringen i kommunen/ fylket som i landet. Er den 0,5 vil det si at det er halvparten så mange arbeidsplasser i næringen der som i landet.

En overrepresentasjon kan indikere at det er en sterk bedrift innenfor næringen, eller at det er et sterkt næringsmiljø, i kommunen. Når offentlige næringer er overrepresentert, kan det skyldes at det er etablert et offentlig kompetansemiljø, eller det kan gi indikasjon på at kommunen har spesielle behov for offentlige tjenester. En underrepresentasjon kan indikere at kommunen på det næringsområdet i liten grad er konkurransedyktig eller mindre attraktiv som etableringskommune. Ut fra konkurransemessige hensyn og framtidig næringsutvikling/arbeidsplassutvikling er det normalt ønskelig å være overrepresentert i næringer som er i vekst eller har et framtidig utviklingspotensial.

3.4 Noen metodiske vurderinger

3.4.1 Hvordan kan vi si noe om resultater?

Noen resultater fra ulike planer ser en i form av oppfølgende planarbeid, for eksempel i reguleringsplaner. Andre resultater viser seg i form av f.eks. faktiske bygninger eller andre tiltak, som tiltak innen helse og omsorg. I andre sammenhenger er en kanskje ikke kommet så langt at det klart framtrer denne typen resultater. For likevel å få en indikasjon på resultater og hva som bidrar til disse har vi undersøkt om det er skjedd eller skjer en endring. Endringen kan eksempelvis være allokering av økonomiske ressurser – f.eks. i budsjett og økonomidel. Eller ved at det skjer organisatoriske endringer som indikerer at planleggingen gir resultater.

Noen av casene, særlig tettstedsutviklingen på Otta og i Rindal sentrum, viser resultater av handlinger over mange år, dels flere ti-år. I slike tilfeller er *hovedtrekket* i utviklingen det interessante, og ikke nødvendigvis om hvert enkelt bygg/tiltak leder i en retning som gir de ønskede resultatene. Likevel vil vi også her kunne peke på noen enkelttiltak som viser at kommunen har klart å gå i den ønskede retningen. Vi går derfor nærmere inn på slike tiltak for å beskrive og forklare hva som har gitt gjennomføringskraft og resultater.

3.4.2 Den kontrafaktiske utfordringen

Vi har i alle våre intervjuer og dokumentstudier søkt å være oss bevisste *den kontrafaktiske utfordringen*. Ville dette ha skjedd uansett, selv om det ikke var skrevet inn i et plandokument eller en del av en bevisst politikk? Det trenger altså ikke være planen som utløser handlingen med tilhørende resultater, men f.eks. mer generelle trender og utviklingstrekk. Det kan være at plandokumentet inneholder gode antakelser mht. forventet framtid mer enn bidrag til styring mot ønsket framtid.

En annen metodisk fallgrube som vi har vært oss bevisst, er knyttet til i hvor stor grad en plan viser ambisjoner til å endre en utvikling, til å utløse handlinger som ikke er medstrøms. Altså at den er noe mer enn å høste lavhengende frukter. For et lokalsamfunn

med endringsambisjoner kan djerpe planer med få og små resultatutslag på kort sikt være vel så interessante som tilpasningsplaner som ikke yter samfunnsutviklingen motstand. Tilpasningsplanlegging kan stå fram som mer vellykket resultatmessig enn utviklingsplanlegging om en ikke er seg dette bevisst (Amdam & Veggeland, 1991).

Et plandokument og en planprosess som gir stor grad av måloppfyllelse, altså gir resultater som planlagt, vil umiddelbart stå fram som noe vellykket. Det er også viktig å eventuelt fange opp om en plan har bidratt til å hindre tiltak eller handlinger. Dette kan være at en planmessig bevisst ønsker å forhindre at noe skal skje, jf. *Dit vi ikke vil* (Brox, 1995). Men det kan også være at en plan uintendert hemmer eller hindrer gode handlinger/ tiltak. Videre kan resultater av planer og gjennomføringskraft over tid også skje ved at en ikke nødvendigvis «går direkte på målet», men på en inkrementell måte arbeider seg i den ønska retningen.

3.4.3 Samla oppsummering av datamaterialet

Gitt de begrensninger som ligger i denne typen prosjekter i form av ressurser har vi fått et godt datamateriale, som etter hvert har framtrådt som helhetlig ved at ulike kilder har komplettert og bekreftet hverandre. Det gjelder både intervjuene i seg selve og når intervjuer og dokumenter sammenholdes. Likevel vil det alltid være «løse tråder», dels ved at vi ikke har hatt ressurser til å forfølge alle data, f.eks. påstander og undersøke mulige resultater så langt som ønskelig. Dels ved at aktører har ulike vurderinger av hvilke resultater som er framkommet, og hva som har påvirket det bildet og de resultatene som vi ser. Vi ser også at prosjektet berører en del grunnleggende spørsmål innen planlegging, men uten at vi har hatt mulighet til å forfølge det innen rammen av dette prosjektet.

4 HERØY KOMMUNE

4.1 Herøy som case

Marine Harvest ønsket i 2006-2008 å legge ned sin fabrikk i Herøy og overføre aktiviteten til Halså. Årsaken var ifølge bedriften at det manglet premisser for videre drift på Herøy. Fabrikken var grunnstammen i sysselsettingen i kommunen med rundt 150 ansatte av totalt om lag 800 arbeidsplasser. Kommunen hadde på det tidspunktet hatt en sammenhengende nedgang i befolkningen i flere ti-år. Det var derfor avgjørende at fabrikken ikke ble lagt ned. Situasjonen ved Marine Harvest var en viktig komponent i revitaliseringen av kommunens planarbeid.

I denne casen viser vi hvordan trusselen om nedleggelse førte til at kommunen arbeidet fram og vedtok to planer, henholdsvis en kommunedelplan for bosetting og en for næringsutvikling. Vi viser at kommunen tok en aktiv rolle, hvilket førte til at Marine Harvest på bakgrunn av kommunens initiativer og satsinger vedtok å beholde fabrikken. Planene bidro også til at den langvarige befolkningsnedgangen ble brutt. Det skyldtes først og fremst en arbeidsinnvandring fra Europa, men også at nedgangen i andelen norskfødte har avtatt.

4.2 Bakgrunn

4.2.1 Geografi

Herøy kommune ligger i Nordland fylke. Kommunen ligger vest for Sandnessjøen og består av om lag 2 700 øyer, holmer og skjær. Kommunen grenser mot Vega i sør, Alstadhaug i øst, mens Dønna og Træna ligger i nord. Kommunesenteret Silvalen ligger på Nord-Herøy. Det er bruforbindelse til Sør-Herøy og Dønna. Bruer sikrer også forbindelse til Øksningen, Tenna og Staulen, samt noen mindre øyer.

4.2.2 Politisk styring

Arnt Frode Jensen (AP) ble valgt som ordfører første gang i 1991, og har siden blitt gjenvalgt 6 ganger, senest i 2015. Eldbjørg Larsen (AP) er varaordfører, et verv hun har hatt siden 2003. Kommunens politiske organisering følger lovens minimumskrav med kommunestyre, formannskap og administrasjonsutvalg. Arbeiderpartiet har rent flertall (12 representanter) i kommunestyret i perioden 2015-19.

4.2.3 Eksterne tjenester til planarbeidet

Kommunen har kjøpt tjenester eksternt for å gjennomføre planarbeidene. De kjøpte tjenester fra Vefsn kommune og baserte sin planprosess på den planprosessen som denne kommunen benytter. De har også kjøpt bistand fra en tidligere rådmann i kommunen, med bakgrunn i hans erfaringer fra næringslivet. I andre prosjekter har de god støtte fra bl.a. Distriktssenteret, men utover dette har kommunen i liten grad benyttet FoU kompetanse, FoU rapporter, veiledere mv i planarbeidet.

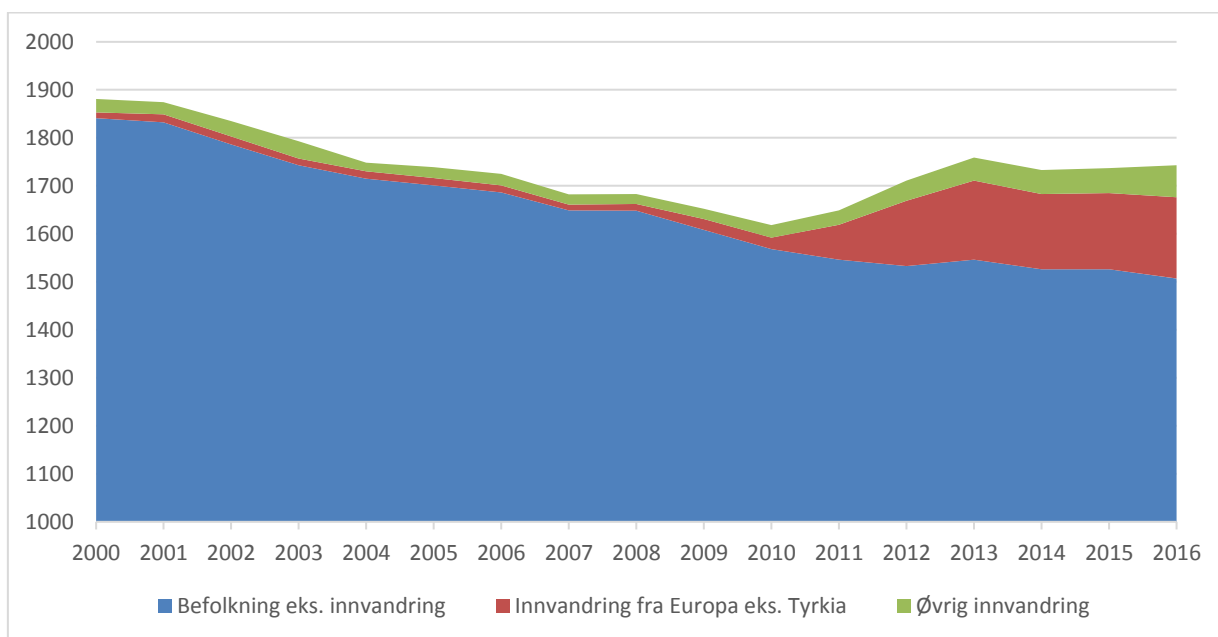
4.2.4 Utvikling i befolkning - demografi

Pr 1. januar 2017 var det 1 778 herøyfjerdinger. Det har vært en befolkningsvekst i kommunen siden 2010, Figur 4 . Figuren viser at innvandring forklarer hele veksten i folketallet. Den største veksten er i gruppen innvandring fra Europa eks. Tyrkia¹¹. Det er særlig arbeidsinnvandring fra Polen og de baltiske statene Estland, Latvia og Litauen. Øvrig innvandring er i stor grad bosetting av flyktninger fra Somalia og Syria.

Trenden i flere tiår fram til 2010 var en nedgang i den typisk fertile aldersgruppen 20-44 år og dermed også en negativ utvikling i fødselstallene. Siden 2010 har utviklingen i denne aldersgruppen snudd og vi ser en positiv trend i antall fødsler. I 2017 er 18 % av befolkningen i Herøy 67 år og eldre. Andelen for landet er til sammenligning 15 %.

¹¹ Følger inndelingen til SSB/ Statistikkbanken

Figur 4. Befolkningsutvikling i Herøy, fordelt på etnisk norske og innvandrere. 2000-2016.



Kilde: SSB, bearbejdet av Østlandsforskning.

4.2.5 Næringsliv og sysselsetting

Ved inngangen til 2017 var det registrert 838 sysselsatte i Herøy. Det er 24 færre registrerte enn i 2000. Det har vært forholdsvis store svingninger i antallet sysselsatte i kommunen etter årtusenskiftet. Svingningene skyldes en forholdsvis konjunkturutsatt næringsstruktur, med mange ansatte innenfor bygg og anlegg og fiskeindustri. Herøy har også en relativt stor andel sysselsatte innenfor primærnæringene, samt transport og lagring. Dette er næringer som i likhet med industrien er nært knyttet til fiske og havbruksnæringen i kommunen. Innenfor lite konjunkturutsatte næringer, slik som varehandel og offentlig tjenesteyting, er det relativt få arbeidsplasser i forhold til nasjonalt nivå. Det er også få arbeidsplasser innen næringene kommunikasjon, finansiering/forsikring, og innenfor elektrisitet, vann og renovasjon.

Primærnæringene, industrien og bygg- og anleggsvirksomhet er overrepresentert i forhold til landsgjennomsnittet. Veksten i Herøy innen sistnevnte næringsvirksomhet har vært betydelig sterkere enn den nasjonale veksttaket siden 2009, mens det relative fallet i primærnæringene og industrien har vært lavere. Sysselsettingsutviklingen innen industri ville vært helt annerledes om kommunen ikke hadde lyktes i å beholde hjørnestebedriften Marine Harvest (SSB).

Fire av fem av de som arbeider i Herøy bor også i kommunen. Innpendlingen og utpendlingen fra Herøy har økt fra 2000 til 2015. Det er likevel innpendlingen til kommunen som øker sterkest, og i 4. kvartal 2015 er antallet arbeidsplasser i kommunen og antallet sysselsatte personer bosatt i kommunen omtrent likt, hhv 801 og 797. Alstadhaug bidrar sammen med Dønna i stor grad til at næringslivet i Herøy får tilgang på

arbeidskraft. De som pendler inn kommer hovedsakelig fra de to kommunene. Den største utpendlingskommunen er Alstadhaug. Vel 8% av sysselsatte herøyfjerdinger pendlet til Alstadhaug i 2015.

4.2.6 Kommunalt næringsfond

Herøy kommune har et næringsfond som er finansiert via årlige tildelinger fra Nordland fylkeskommune, renter og annen avkastning av fondskapitalen samt eventuelle egne midler som kommunen har bevilget til fondet. Bedrifter kan søke støtte til *investering i utstyr og maskiner, støtte til profilering/ merkevarebygging, produktutvikling, kompetansehevingstiltak, kurs/seminar, markedsundersøking, bedriftsutvikling, rådgjeving, nettverksbygging, e.l.* Det kan også bevilges midler fra fondet til tilretteleggingstiltak: *Det kan gis støtte til utviklingsprosjekt som legger til rette for økt vekst, verdiskaping og sysselsetting i regi av kommune eller organisasjoner. Det kan være tiltak som omdømmebygging, markedsføring, profilering, kompetanseheving, kurs, seminar, konferanser, konsulenthjelp, kommunalt nærings- og tiltaksarbeid, etablering av lokale nettverk og samarbeidstiltak m.m.*¹²

4.2.7 Lokal bankfilial og banktilbudet

Helgeland Sparebank har hovedkontor i Mosjøen og en filial i kommunesenteret i Herøy. Sparebank 1 Nord-Norge er etablert med filial i Sandnessjøen. DNB la ned sin filial i Sandnessjøen i 2016.

Majoriteten av de som er intervjuet mener at en lokalt plassert bank er viktig. Det anses som viktig at den lokale banken har kjennskap til kunder og dermed eksempelvis kan gjøre nyanserte finansielle vurderinger. Betydningen av dette kom fram i ett av intervjuene hvor det konkret ble vist til hvordan den lokale banken finansierte oppbyggingen av et produksjonsanlegg til en helt sentral underleverandør til Marie Harvests anlegg på Hestøya. Vårt inntrykk er utover dette at tilgang til lokalbankfilial i kommunen også oppfattes som viktig med hensyn til innbyggernes tilgang til banktjenester. En av respondentene viste til at da DNB la ned filialen i Sandnessjøen ble finansiering for næringslivet vanskeligere.

4.2.8 Privat kapital

Torghatten ASA blir trukket fram som en viktig aktør for regional utvikling. Selskapet er et av landets største transportkonsern med en årlig omsetning på ca. 9,3 milliarder kr og ca. 7000 ansatte.

¹² <http://www.heroy-no.kommune.no/naeringsstoette.244609.no.html>

I intervjuene har vi forsøkt å danne oss et inntrykk av om private med kapital investerer dette i lokalsamfunnet gjennom å finansiere lokale initiativ. Slik finansiering kan eksempelvis være å gå inn som deleier i aksjeselskap, eller annen finansiering som ordinære lån eller obligasjoner. Slik vi har oppfattet det er det imidlertid lite tilgjengelig kapital fra private/privateide selskaper til finansiering/ investering i lokale selskaper, utover de virksomheter kapitaleier selv har interesser i.

4.3 Kommunalt planverk - oversikt

Ved årtusensskiftet besto kommuneplanens arealdel av en hovedplan som var vedtatt i 2000 og to delplaner som var vedtatt i 1999. Disse planene var grovmaskede og ble opplevd å være uklare på svært mange områder. Det ble senere startet en revisjon, men dette revisjonsarbeid ble aldri sluttført. Årsaken var for lav medvirkning fra samfunnet i Herøy¹³.

Et arbeid med samfunnsdelen var påbegynt i 1998, men kom aldri så langt som til et endelig vedtak i kommunestyret. Det ble ikke startet nye planarbeid før i 2008. Som følge av den potensielle nedleggelsen av lakseslakteriet til Marine Harvest vedtok Herøy kommune da følgende:

“For perioden 2008 – 2014 fastlegges følgende hovedsatsingsområder:

- 1. Næringsutvikling*
- 2. Økt bosetting*

Det utarbeides egne kommunedelplaner for hovedsatsingsområdene med handlingsplaner”.

Det ble nedsatt arbeidsgrupper for hver av de to kommunedelplanene. Hver av arbeidsgruppene besto av tre politikere og to representanter fra næringslivet. Plan - og Teknisk Hovedutvalg (PTH) ble vedtatt å være styringsgruppe.

Det ble deretter utarbeidet kommunedelplaner for hovedsatsingsområdene. Henholdsvis:

- Kommunedelplan for næringsutvikling, 2011-2014.
- Kommunedelplan for økt bosetting, 2011 – 2014.

Kommuneplanen 2012-2014 ble vedtatt i kommunestyret i september 2011. Denne omfattet:

- Samfunnsdelen, med kommunedelplaner for satsingsområdene «Økt bosetting» og «Næringsutvikling» i tillegg til sektorplanene «Helse, sosials og omsorg, «Effektiv forvaltning» og «Oppvekst og kultur».

¹³ Kommuneplan 2011 – 2023, vedtatt planprogram for revisjon av arealdelen (revidert 15.02.2011 iht vedtak i PTH 11.02.2011).

- Arealdelen, som består av en oppdatert arealplan for de sentrale delene av kommunen. Resten av kommunen hadde en arealplan fra 2000.

Den første kommunale planstrategien for Herøy, for perioden 2012-2015, ble vedtatt i 2012.

I mars 2014 vedtok kommunestyret videreføring/ revisjoner av de to nevnte kommunedelplanene. Hovedsatsingsområdene ble forlenget til 2020:

- Kommunedelplan for næringsutvikling, 2012-2015
- Kommunedelplan for økt bosetting, 2012 – 2015

Kommuneplan 2012 – 2024, vedtatt i 2012, videreførte for perioden 2013-2016 de to hovedsatsingsområdene «økt bosetting» og «næringsutvikling».

4.4 Utviklingstiltak og Kommunedelplan for næringsutvikling

4.4.1 Tiltak for å sikre at Marine Harvest forble i kommunen

Trusselen om nedlegging av Marine Harvests lakseslakteri, som var kommunens største arbeidsplass, medførte mobilisering i kommunen. Den lokale ledelsen ved lakseslakteriet hadde god kontakt med ordfører og rådmann, og de utarbeidet i felleskap en rekke tiltak som tilrettela for videre drift av lakseslakteriet på Hestøya. Tiltakene i næringshagen ble besluttet i 2007. Utarbeiding av næringsplanen og planen for økt bosetting kom i etterkant av dette innledende redningsarbeidet.

Samlet har Herøy kommune investert i størrelsesorden 75-100 millioner kroner i næringshagen. De private investeringene er i størrelsesorden 300 – 400 millioner kroner. Kommunens investeringstiltak i næringshagen omfatter større tiltak som utdyping av havnen, tilrettelegging for utvidelsesareal i næringshagen, industrikai, vannforsyning, fibernett og omlegging av en vei. Investeringen i fiber medførte også at øysamfunnets innbyggere og det øvrige næringslivet fikk vesentlig bedre nettforhold.

4.4.2 Kommunedelplan for næringsutvikling

Næringsplanens første utkast var ifølge en av respondentene et «luftslott». Det inneholdt blant annet mål og tiltak som allerede var oppnådd og hadde uoppnåelige målsettinger. Det første utkastet til plan ble omarbeidet. I den vedtatte planen mener kommunen at det i mye større grad er samsvar mellom målsettingen med planen og hvilke tiltak som må til for å nå målene. Tiltaksdelen er integrert i plandokumentet, der plan og tiltak utgjør en samlet enhet.

Hovedmålet i næringsplanen er «Herøy kommune skal i samarbeid med næringslivet være en aktiv støttespiller for eksisterende og nye næringer». Det er fastsatt 7 delmål; «Bedre samferdsel/kommunikasjon/fastlandsforbindelse», «Utvikle eksisterende og legge til rette for nye bedrifter»,

«Tilrettelegge for vekst innen havbruk og fiskeri», «Tilrettelegge for etablering av kompetansearbeidsplasser», «Utnytte de regionale mulighetene som olje og gassnæringen gir», «Tilrettelegging for utvikling innenfor reiseliv» og «Bidra til å bygge et felles godt omdømme for næringslivet i Herøy».

Næringsplanen fokuserer på viktigheten av å legge til rette for næringslivet gjennom økt mobilitet til og fra fastlandet. Både fastlandsforbindelse og bedre ferge – og hurtigbåttilbud, veier og bruer i kommunen, samt et bedret flytilbud er prioriterte tiltak. Felles for disse tiltakene er at de finansieres og besluttes av eksterne myndigheter som Statens vegvesen, Nordland fylkeskommune og Avinor. De øvrige 22 tiltakene er i hovedsak rettet mot aktiviteter som kommunen selv kan drive fram eller beslutte, som å utvikle næringsarealer og bruken av næringsfondet.

Flere av tiltakene i næringsplanen er nært knyttet til andre planer i kommunen. Tiltak 2.1 «Gjennom arealplanen å bidra til at det tilrettelegges arealer for næringsutvikling» er fulgt opp i arealplanen som ble vedtatt i juni 2014, der en bl.a. la til rette for arealer til en eventuell framtidig fórfabrikk og utstrakt utvikling av fritidsbebyggelse i kommunen. I Delmål 6 er reiselivssatsingen fokusert med 4 tiltak der tiltak 2 er «Bidra til at det tilrettelegges arealer for næringsutviklingen».

I næringsplanen er en videre opptatt av å tilrettelegge og å bruke interkommunale ordninger og nettverk for å oppnå utvikling. Reiselivsutvikling skjer i et samarbeid med nabokommunen Dønna. De to kommunene og reiselivsaktører har etablert et aksjeselskap hvis formål er «utvikling av reiselivsnæringen i regionen»¹⁴. Selskapet ble stiftet om lag en måned etter vedtaket av kommunedelplanen, i april 2014.

Samarbeidet mellom Dønna og Herøy kan også være utfordrende når kommunene har ulike interesser. Når det gjelder bl.a. fastlandsforbindelsen, er det en oppfatning i Herøy at nabokommunen Dønna er til hinder for realisering av denne. Dønna ønsker en bedre fergeforbindelse til Sandnessjøen i Alstadhaug kommune fremfor en tunnelloøsning fra Herøy. Herøy kommune oppfatter fergeforbindelse som en begrensende faktor for både næringslivsetableringer og arbeidspendling, og ønsker en tunell/bru til Alstadhaug.

Vi har spurt alle vi har intervjuet om hva de mener om næringsplanen. Jevnt over mener respondentene at planen er god, men det er også synspunkter på at den er for omfattende og har urealistiske målsettinger.

¹⁴ Utdrag fra selskapets vedtektsfestede formål. Kilde: brreg.no

4.5 Boligprosjekter og Kommunedelplan for økt bosetting

4.5.1 Bolystprosjektet «Integrering og inkludering av tilflyttere»

Prosjektsøknaden ble sendt i april 2011. Det var Kommunal- og regionaldepartementet og Nordland fylkeskommune som finansierte prosjektet, som ble fulgt opp av Distriktssenteret. Målgruppen for prosjektet var tilflyttere, og spesielt innvandrere. Prosjekt målsettingen var å gjøre Herøy ledende i Norge på integrering og inkludering, og til en foretrukken bokommune for tilflyttere, arbeidsinnvandrere og flyktninger. Med satsingen ville kommunen oppnå stabil arbeidskraft og økende bosetting. Det ble utarbeidet en prosessplan for prosjektet. Prosjektleder for økt bosetting var også prosjektleder for bolystprosjektet. Det hadde en prosjektgruppe med 14 deltakere fra bl.a. kommunen, politi, næringslivet, frivillig sektor og bosatte innvandrere. Følgeforskning i regi av NORUT var en del av prosjektet. NORUT konkluderer med at prosjektet langt på vei har nådd sine mål (Aure, Førde & Magnussen, 2015). Prosjektet er integrert i kommunedelplanen for Økt bosetting.

4.5.2 Kommunedelplan for økt bosetting

Prosjektleder ble tilsatt 1. mars 2010. Hovedmålsettingen i planen for 2011 – 2014 er «*For å oppnå økt bosetting skal det satses på gode trivsels-, arbeids- og botilbud*». Tiltaksdelen i denne kommunedelplanen er integrert som en del av planen, som i næringsplanen. Det første delmålet i planen er «*Resultatene og målene en oppnår i tiltaksperioden skal ha varig verdi, tiltak og rutiner som iverksettes i perioden skal kunne videreføres etter periodens slutt*». Delmål to er knyttet til omdømmebygging «*Gjennom forbedring av omdømme skal Herøy kommune styrke sitt konkurransefortrinn som bo, arbeid og næringsutviklingskommune*». Noe av motivasjonen for målsettingen fremgår i planen «*steder med et godt og realistisk omdømme har et konkurransefortrinn i kampen om ressurser, mennesker og arbeidsplasser*». Delmålet knytter økt bosetting sammen med næringsutvikling, noe som forsterkes i det neste delmålet:

Delmål tre; «Det skal skapes flere og mer varierte arbeidsplasser.» Som bokommune og reiselivsorientert kommune ble *delmål fire* formulert «*Herøy skal være et attraktivt lokalsamfunn der bo- og fritidstilbudene er varierte og mange*».

Ambisjonene for tilflytting fremgår i *delmål fem* «*Nye innbyggere skal få en god velkomst, bli integrert i samfunnet og tatt godt vare på*» og kompletterer Herøy som en attraktiv bo- og arbeidskommune for både eksisterende og nye herøyfjerdinger. I kommunedelplanen er det beskrevet til sammen 38 tiltak knyttet til de 5 delmålene.

I revisjonen av planen for perioden 2012 – 2015 faller det første delmålet bort og en står igjen med de fire siste delmålene og de 34 tiltakene som er knytte til disse delmålene. I planens strategidel, viser en til at det forventes en fortsatt rasjonalisering av

arbeidsplassene i Marine Harvest fabrikk. Kommunen ser omdømme i sammenheng med tilgjengelighet til attraktive tomter og den forventede veksten i olje/ gassektoren i regionen, slik at dette legger til rette for økt bosetting også i Herøy.

Næringsrelaterte tiltak i planen for økt bosetting er bl.a. å tilby gründerkurs og etablering av et gründerfond. Nytt fibernett legger til rette for etablering av kontorfellesskap der en ønsker å trekke til seg kompetansearbeidsplasser. Tilrettelegging av boligtomter gjøres i næringsplanen. Næringsplanen har også tiltak som går på markedsføring av tomter, oppkjøp og klargjøring av tomter, tilby boligbyggerskole og finansiering av boligprosjekter. For å øke folketallet er bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger satsingen i delmål 4. Kommunen deltar i Nordland fylkeskommunes prosjekter, slik som tilflytterprosjektet. De er også aktive i Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK).

4.5.3 Boligetablering i distriktene

Formålet med prosjektet er å utvikle attraktive lokalsamfunn i distriktene gjennom direkte involvering av kommunen. Det er 12 kommuner med i prosjektet som i Herøy er gjennomført i perioden 2012 – 2014. Ved deltakelse i prosjektet fikk Herøy mulighet til å stimulere utvikling og omsetning av boliger i kommunen. Kommunen erfarte at boliger ble omgjort til fritidsboliger ved fraflytting. Det var derfor en reell mangel på boliger, noe som bl.a. skapte utfordringer for de som flyttet til kommunen. Prosjektet er delfinansiert av Husbanken og det er vanskelig å se for seg hvordan kommunen selv skulle kunne drive dette arbeidet innenfor egne rammer.

I regi av prosjektet ble det etablert en boligbyggerskole for boligbyggere og etablert en tilskuddsordning for de som bygger enebolig (og enkelte utleieenheter). Kommunens boligselskap som ble etablert i 2009, har vært en sentral aktør i boligbyggingen, en rolle selskapet fortsatt har. Prosjektet er integrert i kommunedelplanen for Økt bosetting.

4.6 Kommunal Planstrategi 2012 - 2015

Planstrategien ble vedtatt i desember 2012. Det vedtatte målet for kommunens planarbeid i Herøy er at *«Herøy kommune skal ha et ensartet og integrert plansystem forankret i kommuneplanen. All kommunal planlegging skal fokusere på de mål og retningslinjer som er fastsatt i kommuneplanen»*. Det fremgår videre at den skal være behovsstyrt, strategisk og skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig.

I planstrategien stiller kommunen en del krav til planene: Planene skal være realistiske med hensyn til forventet utvikling og tilgjengelige ressurser. Handlingsdelen skal være direkte overførbar til økonomiplanen. Alle mål i planene skal være målbare. Tiltak skal være konkrete, ha en framdriftsplan og angi hvem som er ansvarlig for gjennomføring.

I en drøfting mellom kommunestyret og plangruppene i mars 2012 ble det besluttet at kommuneplanens kommende samfunnsdel skulle bestå av to kommunedelplaner og tre sektorplaner etter PBL:

- Kommunedelplan for "Økt bosetting"
- Kommunedelplan for "Næringsutvikling"
- Sektorplan for Helse, sosial og omsorg
- Sektorplan for Effektiv forvaltning
- Sektorplan for Oppvekst og kultur

4.7 Kommuneplanens samfunnsdel, 2012-2024 og arealdelen

4.7.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Planprogram for samfunnsdelen

Planprogrammet lå ute til høring i november 2012 – januar 2013. Målsettingen i planprogrammet var at kommunestyret skulle vedta en revidert kommuneplan vinteren 2013.

I planprogrammet belyses de overordnede trekkene ved utviklingen til kommunen. Nedgangen i folketallet bidro til økonomiske utfordringer for kommunen med økt arbeidsplass på de ansatte. Satsingen på næringslivet har bidratt til økt sysselsetting i kommunen. Økt aktivitet i næringslivet øker transportbehovet, og skal veksten i næringslivet fortsette må det rettes en innsats mot de regionale myndighetene.

Satsingen på økt bosetting og investeringer for å tilrettelegge for næringslivet skaper økonomiske utfordringer for kommunen i form av økte utgifter til renter og avdrag. Samtidig er nedgangen i folketallet snudd til sterk vekst, som igjen gir økte frie¹⁵ inntekter til kommunen. Andelen med utenlandsk bakgrunn er nærmere doblet på få år. Vekst i innbyggertallet gir også utslag på de fleste tjenestoområder, som boligbygging, barnehage og helsetjenester. Planprogrammet peker på at dette fremtvinger revisjon av sektorplanene.

Kommunen er veldig bevisst på rollefordelingen mellom politisk ledelse og administrasjon. Den overordnede strategiske prosessen skal styres politisk mens administrasjon skal være tilrettelegger for de politiske prosessene, og følge opp den vedtatte planen. Det ble nedsatt arbeidsgrupper med mandat til å utarbeide kommunedelplanene for hhv Økt bosetting og Næringsutvikling, jf. kapittel 4.3. Arbeidsgruppene med mandat til å utarbeide

¹⁵ Frie inntekter er et begrep som omfatter kommunens inntekter som fritt kan disponeres (forenklet; rammeoverføringer fra staten uten øremerking, skatteinntekter og kommunale gebyrer)

sektorplanene hadde folkevalgte medlemmer og medlemmer fra sivilsamfunnet. Prosjektleder for kommunedelplanen for økt bosetting var innleid.

Selve kommuneplanens samfunnsdel

Samfunnsdelen ble vedtatt i kommunestyret 18. mars 2014 og gjelder for 2012 – 2024. Kommunens målsetting med plansystemet er den samme som er nevnt under planstrategi, pkt. 4.6. Visjonen til kommunen er «Herøy – et hav av muligheter». Kommunestyret har vedtatt at hovedsatsingene for perioden 2013 – 2016 er økt bosetting og næringsutvikling. I planen gjengis mål, delmål og kommentarer til delmålene slik de er beskrevet i kommunedelplanene som ble vedtatt samme dag.

Samfunnsdelen er kort og konsis. Den presenterer mål og delmål med kommentarer for hovedsatsingsområdene næringsutvikling og økt bosetting, og de tre sektorplanene. Planen angir arealpolitiske retningslinjer der tilrettelegging og utvikling for bolig- og næringstomter er framhevet. Det vises til at arealdelen utelukker sjøarealene fordi disse skal vurderes i den felles kystsoneplanen sammen med andre kommuner i regionen (HALD¹⁶).

Planen fastsetter retningslinjer for omgjøring fra bolig til fritidsbolig, og hvordan hyttebebyggelsen skal utvikles fremover. Planen avsluttes med mål om medvirkningsprosesser; Herøy kommune (2014a, s. 30):

Herøy kommune skal ha en planprosess som gir høy grad av medvirkning. Skoler, næringslivsorganisasjoner, bygdelag, grunneierlag, politiske partier og enkeltmennesker skal gis anledning til å komme med innspill til utforming av ny arealdel til kommuneplan tidlig i prosessen. Overordnede statlige myndigheter skal og trekkes inn tidlig i prosessen.

4.7.2 Kommuneplanens arealdel

Planprogrammet for revisjon av kommuneplanens arealdel ble vedtatt av Plan og teknisk hovedutvalg i februar 2011. I programmet presenteres arbeidet fra arbeidsgruppene for hovedsatsingsområdene næringsutvikling og økt bosetting så langt med hovedmål og delmål. Bostedsutvikling og næringsutvikling er viet betydelig fokus i planprogrammet. Det framgår videre at arealdelen ideelt sett burde vært revidert etter at planprosessen med kommunedelplanene og sektorplanene var sluttført. For å løse denne utfordringen vil kommunen ifølge planprogrammet: *fortløpende inkludere visjoner, mål og tiltak som måtte bli fastsatt i andre planer, og som har betydning for arealbruken*. Sitatet viser til det som framkommer i arbeidet med kommunedelplanene og sektorplanene. I planprogrammet vises videre til regionale føringer for planarbeidet (Fylkesplanen 2008-2011) samt en

¹⁶ Herøy, Alstadhaug, Leirfjord og Dønna.

omfattende oversikt over rikspolitiske bestemmelser og retningslinjer for kommunalt planarbeid.

Arealdelen ble vedtatt i juni 2014. I planbeskrivelsen belyses kommunens behov for å tilrettelegge for næringsutvikling, Herøy kommune (2014b, s. 34). «Å tiltrekke seg næringsvirksomhet betyr også å sikre befolkningsøkning/sikre at befolkningstallet ikke går ned». Det henvises videre til at Marine Harvest vurderer å bygge en forfabrikk og at kommunen må legge til rette for å kunne tilby tomt dersom selskapet ønsker etablering i kommunen. Planen åpner også for 80 – 100 fritidsboliger og 20-35 utleieenheter. Det er videre lagt til rette for boligbygging både sentrumsnært og i form av spredt boligbygging, men planen tallfester ikke det samlede antallet tomter eller boenheter.

4.7.3 Revisjon av kommunedelplanene for økt bosetting og næringsutvikling

Kommunestyret vedtok i mars 2014 reviderte kommunedelplaner for økt bosetting og næringsutvikling. Hovedsatsingsområdene er forlenget til 2020. Planene bygger på kommunedelplanene for perioden 2011 – 2014. Revisjonen av kommunedelplanene videreførte arbeidsformen med kommunedelplangrupper med folkevalgte medlemmer og representanter fra næringsforeningen.

4.8 Resultater av planer

4.8.1 Resultater som følge av godt planarbeid?

Det var de negative konsekvensene ved en eventuell avvikling av hjørnestensbedriften som utløste kommunens arbeid med utvikling av planene. Kommunen slet også med svak økonomi og et større regnskapsmessig underskudd. Det ble derfor utviklet tre sektorplaner for å understøtte kommunens utvikling og satsing på næringsutvikling og økt bosetting. Samlet er det utvikling av disse fem planene sammen med arealplanen som må drøftes opp mot resultater som er nådd.

Lenge før kommunedelplanene for hhv næringsutvikling og økt bosetting ble vedtatt forpliktet kommunen seg til en rekke større tiltak. Tiltakene ble vedtatt i 2007. Kommunestyrets satsing ble vedtatt i 2008, og tiltakene ble i stor grad gjennomført parallelt med planarbeidet. Samtidig har arbeidet bidratt til at kommunen har økt fokus på kommunal samfunnsutvikling mer generelt, og næringsplanen inneholder en rekke komponenter med hensyn til tilrettelegging og utvikling av næringslivet. Dette viser seg bl.a. i veksten av næringsaktører og sysselsetting innenfor andre bransjer som bygg/anlegg og i reiselivet. Noe av næringslivsveksten kan nok tilskrives at Marine Harvest har et stort industrianlegg i kommunen, men veksten innen reiselivet og boligbygging, skyldes andre

forhold. Langt på vei må det også kunne hevdes at formålet med planarbeidet har bidratt til at Marine Harvest viderefører driften ved anlegget i Herøy.

Kontinuerlig arbeid for å legge til rette for tekniske forhold som infrastruktur og fasiliteter i næringsshagen, samt utvikling av det kommunale tjenestetilbudet gjennom de tre sektorplanene, har bidratt til å tilrettelegg for tilflytting av kompetanse næringslivet trenger og som ikke er tilgjengelig i kommunen. Utvikling av det kommunale tjenestetilbudet var også et behov Marine Harvest fremmet da flytting av fabrikken var aktuelt.

4.8.2 Resultater innen Næringsutvikling og sysselsetting

Kommunen har en sysselsettingsvekst som er nesten tre ganger så høy som landsnittet fra 2009 – 2016. Dette skjer i en periode som kommunen har nedgang i offentlig sysselsetting og landet som helhet opplever kraftig vekst. I denne perioden har også sysselsettingen ved lakseslakteriet vært relativt stabil selv om slaktevolumet har økt. Samlet har det vært en nedgang i sysselsettingen i industrien på 3% i denne perioden i kommunen. Det er rimelig å legge til grunn at sysselsettingsveksten kommunen opplever har flere årsaksforklaringer, og der en viktig komponent er den utviklingsorienteringen planarbeidet har utløst, jf. det foregående delkapittelet.

Flere av tiltakene i kommunedelplanen for næringsutvikling er imidlertid ikke realisert, f.eks. fastlandsforbindelse. Dette er imidlertid en type beslutninger som i hovedsak tas utenfor kommunen og som er svært langsiktig, f.eks. at det må prioriteres i Nasjonal Transportplan. Disse tiltakene bærer også mer karakter av å være strategiske målsettinger som ikke kan forventes å oppfylles på kort sikt. Det har imidlertid skjedd langt mer på områder som kommunen selv kan påvirke.

4.8.3 Innbyggerutvikling og boligbygging

I Figur 4 så vi at det er arbeidsinnvandring og bosetting av flyktninger som forklarer hele befolkningsvekst fra 2011. I denne perioden har kommunen tatt del i den nasjonale satsingen på bosetting av flyktninger. Det er interessant å se at kommunen på IMDIs statistikk også har lyktes med sysselsetting av innvandrere i gruppe 2, som utgjør bosatte flyktninger og familiegjenforening. Satsingen på integrering er godt forankret i kommunedelplanen for økt bosetting – delmål 4 «*Nye innbyggere skal få en god velkomst, bli integrert i samfunnet og tatt godt vare på*», som både har tiltak rettet mot norske innflyttere og personer med bakgrunn fra andre land. Satsingen på frivillighetssentralen som virkemiddel til å lykkes med inkludering og integrering synes å ha båret frukter.

Gjennom prosjektet om økt bosetting har en også satset målrettet på økt boligbygging. Rambøll (2013a, b) gjennomførte midtveisevaluering av prosjektet «Boligetablering i

distriktene» i 2013. I rapporten til Husbanken konkretiseres ikke grad av måloppnåelse for hver kommune, men det vises til at kommunen har økt boligbygging. Ved utgangen av 2014 er det gitt tilskudd til 33 nye boligprosjekter¹⁷.

4.8.4 Omdømme

I bosettingsplanen var omdømmebygging ett av fire hovedområder. Kommunen mener selv de har lyktes med omdømmebygging. Flere av de vi har intervjuet har trukket fram dette.

Nasjonal og internasjonal anerkjennelse kan både brukes som et mål på bedret omdømme, og bidra til at omdømmet forbedres ytterligere. Kommunen mottok i 2012 Fornyingsprisen fra Fylkesmannen i Nordland for prosjektet «Økt bosetting». Det ble premiert som nummer tre i Europarådets «Beste praksis» for fornying av Europeiske kystkommuner. I 2013 konkurrerte Herøy i finalen med fire andre kommuner om «Statens pris for Norges mest attraktive sted», men fikk ikke prisen.

4.8.5 Hva kan forbedre gjennomføringen av de to planene?

Både næringsplanen og planen for økt bosetting har definert strategisk utformede målformuleringer, og planene er knyttet sammen gjennom overlappende delmålformuleringer. Når det kommer til tiltaksdelen i planene, er de i varierende grad konkrete. Til hvert tiltak følger en beskrivelse av målsettingen med tiltaket, og hvem som er ansvarlig. Rådmannen rapporterer til kommunestyret på tiltakene. Basert på Budsjett og økonomiplan for 2017 – 2020 fremgår det av statusoversikten at flere av tiltakene ikke er prioritert i økonomiplanen. Innenfor næringsutvikling er infrastruktur viktig. For fire av de fem første tiltakene, som omfatter fly, ferge eller veiltak og som ligger til nasjonale eller fylkeskommunale beslutningsorganer å iverksette, henvises det til at det er «pågående» eller at det «arbeides for det politisk og administrativt».

Ett av intervjuobjektene mener de to kommunedelplanene bør fusjoneres til en plan ved neste revisjon. Den sterke integrasjonen av planene underbygger at dette er fornuftig. Det forhold at kommunen heller ikke klarte å samle seg om å prioritere en stillingsressurs til oppfølging av en av planene er også et argument for samordning av planene. Det bør også være mulig å se bosetting, tilgjengelig arbeidskraft og kompetanse opp mot målsetting for rekruttering til kommunen, og tilrettelegging for framtidig vekst i det kommunale næringslivet. Det er sannsynlig at transaksjonskostnadene med en plan blir lavere enn ved to. En ikke uvesentlig ulempe ved en samlet plan vil være at viktige tiltak kan bli tonet ned i oppfølging av planen.

¹⁷ <http://www.heroyfjeringen.no>, 11.12.2014

4.9 Hva har påvirket gjennomføring og resultater?

4.9.1 Arbeidsmåter

Flere av de som ble intervjuet var opptatt av at organiseringen av planarbeidet hadde stor betydning for både planprosessen, den vedtatte planen og oppfølgingen av den. I delprosjektet økt bosetting ble det et inngående samarbeid mellom styringsgruppen og den innleide prosjektlederen, og flere av respondentene vi har intervjuet har trukket fram prosjektlederen som viktig for både utformingen av planen og oppfølging av den. Prosjektleder for bosettingsplanen var ikke ansatt i kommunen. Etter avsluttet prosjekt ble han tilsatt som leder for boligbygging i kommunen gjennom selskapet Herbo AS og destinasjonsselskapet Ut i Øyan as, der kommunen er deleier.

Det var en sterk politisk forankring i organiseringen av kommunedelplanarbeidet. De folkevalgte hadde tre medlemmer i arbeidsutvalget og næringsforeningen de to øvrige medlemmene. Arbeidet med begge kommunedelplanene ble underveis drøftet med styret i Herøy AP. Næringsforeningen diskuterte tilsvarende i sitt styre. Begge arbeidsgrupper ba om innspill til planarbeidet fra samfunnet. Kommunen benytter i liten grad folkemøte som arena for medvirkning og deltakelse fordi i det i disse møtene kommer mange *smale* innspill mens det kommunen hadde behov for var innspill som kunne bidra til å snu et samfunn. Kommunen involverte også idrettslaget aktivt i planprosessen. Samlet sett var det likevel, i antall, få personer utover de som var oppnevnt i arbeidsgruppene som var aktive i utvikling av planene. Flere av respondentene har trukket fram at kommunen lytter til de innspill som kommer, og de opplever å bli tatt på alvor.

En av respondentene viste til at planutviklingen hadde vært en lang vei å gå politisk. Første utkastet til plan var preget av å være et luftslott. I revisjonen av førsteutkastet ble planen mer realistisk. Planen bygde da på to enkle spørsmål; Hva er målet, og hva er tiltaket?

Samarbeidsånd og tillit framstår som grunnleggende kjennetegn i våre intervjuer. Innen det politiske miljøet er det godt samarbeid mellom partiene, og mellom de folkevalgte. Samarbeidet går på tvers av politiske skillelinjer og flere av våre intervjuobjekter peker på at det i kommunen er en kultur for konsensusorienterte beslutningsprosesser. Vi har ikke blitt fortalt om politiske omkamper på planfeltet. Samtidig har et par trukket fram at det kan være stor uenighet på sak, men at en gjerne avklarer dette. Ved en uenighet om en stillingsressurs skulle prioriteres til næring eller bosetting, tydde man til votering. Vi sitter igjen med et inntrykk av at når et valg er vedtatt – så går en videre derfra.

Ordføreren er tillagt ansvaret for å følge opp tiltak med politisk dimensjon. Flere av de vi intervjuet trekker fram det gode samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen, og mellom rådmannen og ordføreren. Dette samarbeidet trekkes fram som veldig viktig for at

kommunen klarer å få utarbeidet planene, og til oppfølging av dem. Det er særlig forholdet ordfører/ rådmann som nevnes. Dette blir trukket fram av flere av respondentene. En respondent med erfaring fra flere kommuner mener Herøy er i en særklasse innen politisk samarbeidsklima, bl.a. er det fravær av personangrep.

Det fremstår også som de involverte ser betydningen av, og også ønsker, et godt samarbeidsklima. I arbeidet med næringsplanen var det noe problemer i en tidlig fase, og dette resulterte bl.a. i at administrasjonen i første runde ikke skulle delta i møtene i styringsgruppa for sektorplanene. Det ble derfor fokusert på dialogen mellom prosjektledelsen og styringsgruppa. I den andre runden i arbeidet fikk administrasjonen være med. Styringsgruppa forsto at det er vanskelig å arbeide med et prosjekt dersom prosjektledelsen ikke får informasjon fra møtene i styringsgruppa.

4.9.2 Nettverk og samarbeid

I Herøy framstår bruk av nettverk som sentralt. Viktigheten av nettverk framstår som viktigst i utformingsfasen. Som vist tidligere har næringsforeningen deltatt aktivt i utviklingen av kommunedelplanene for økt bosetting og næringsutvikling. Flere av respondentene har også trukket fram viktigheten av samarbeidet mellom kommunen og næringsforeningen. Næringsforeningen mottar alle møteinnkallinger til folkevalgte organer slik at de selv kan ta stilling til når de skal uttale seg. Styret i næringsforeningen går igjennom alle saker, og de er aktive med å gi innspill til kommunen. For henvendelser i enkeltsaker er det normalt foreningen som kontakter kommunen, ikke kommunen som ber foreningen uttale seg. I noen særlig relevante enkeltsaker har kommunen bedt foreningen gi uttalelse. Kontakten mot kommunen skjer i hovedsak mot ordføreren, og mot rådmannen. Ordføreren deltar på 3 - 4 lunsjmøter foreningen har hvert år, og han møter kommunens næringsliv på deres egen arena. Dette oppfattes som viktig både for næringslivet og for ordføreren. I gjennomføring av planer er foreningen i liten grad involvert, og foreningen har ikke diskutert om de skal delta mer.

Vi har ikke inntrykk av at kommunen driver aktiv nettverksbygging, men flere av respondentene har belyst hvordan nettverk og relasjoner brukes aktivt. For å sikre videreføring av lakseslakteriet, brukte ordfører relasjoner til den sittende fiskeriministeren (2007/ 2008) som han kjente fra tidligere. De hadde vært statssektærer samtidig. For å få Nordlands fylkeskommune til å støtte kommunens interesser, ble regionrådet involvert med sikte på å få støtte til videreføring i Herøy, noe de også oppnådde. Tilsvarende har kommunen aktivt arbeidet for å få støtte til målsettinger og tiltak i næringsplanen, der de fem første tiltakene gjelder samferdsel som ligger utenfor kommunal beslutningsmyndighet.

Det er for øvrig interessant at Herøy i næringsplanens tiltak 2.3, beskriver viktigheten av nettverksbygging (Herøy kommune, 2014c, s. 16):

Kommunen skal også bidra i nettverksbygging regionalt, fylkeskommunalt, nasjonalt og også internasjonalt der dette vurderes formålstjenlig for næringsutvikling i kommunen.» og fortsetter med relasjonen til næringsforeningen «Næringsforeningen skal innkalles til møter og aktiviteter som dreier seg om næringslivet i Herøy

Respondentene har ulikt syn på samarbeidet med vegvesenet om utviklingen i kommunen, alt fra «En katastrofe» til noe mer avmålt at de ikke er gode på kommunikasjon. Nordland fylkeskommune oppleves i stor grad som en samarbeidspartner, mens respondentene vi snakket med mente Innovasjon Norge i liten grad var involvert i prosjekter i kommunen.

4.9.3 Betydningen av frivillige, lag og foreninger

Ved oppfølgingen av planene leder frivillighetssentralen arbeidet med å integrere innflyttere og flyktninger. Lag og foreninger brukes også aktivt i oppfølgingsarbeidet. To eksempler på dette er Herøydagan og mentorordningen. Herøydagan gjennomføres som et dugnadsbasert prosjekt der bl.a. frivillighetssentralen, lag og foreninger samarbeider om tilrettelegging og gjennomføring. I mentorordningen stiller 10 frivillige som mentorer for 10 innvandrere, der formålet er å få disse ut i arbeid. Flere av de som ble intervjuet har trukket fram dugnadsånd og -kultur som kjennetegn på kommunen. Vårt inntrykk er at kommunen tar på seg lederrollen som facilitator/ koordinator, men gjennomføringen på flere viktige områder skjer i nært samarbeid med enkeltpersoner, lag og foreninger.

4.9.4 Eksterne forhold

En interessant problemstilling kommunen står overfor er nasjonale krav og retningslinjer. Et eksempel på dette er flytting av slaktemoden laks. For tiden går det en sperresone som medfører at slakteklar laks ikke kan flyttes til Hitra/ Frøya der det bygges slaktekapasitet. For kommunen er det derfor viktig at sperresonen for laks ikke flyttes¹⁸. Sperresoner er hjemlet i lov og nedfelt i forskrifter og kommunen følger derfor med i forhold til endringsforslag.

Det er en rekke overordnede planer som kan eller vil påvirke utviklingen i kommunen. Kommunen mener at den *Regional strategiske næringsplanen for Midt-Helgeland*¹⁹ som har virkeperiode 2014 – 2022 ikke får noen betydning for næringsutviklingen i Herøy. Når det gjelder *Kystplan Helgeland* som har vært under utvikling i flere år, mener kommunen denne vil gi resultater når den vedtas. Det har vært vanskelig å oppnå enighet mellom involverte parter fordi Kystplanen begrenser kommunenes mulighet til å utvikle egne ressurser. Dette gjelder særlig Vega, som får betydelig vern av kystarealer (verdensarv). En har her oppnådd enighet med Nordland fylkeskommune, men ikke med Fylkesmannen. Den

¹⁸ Det er opprettet sperrelinjer det ikke er tillatt å flytte laks over. Formålet er å redusere smittespredning/ sykdom.

¹⁹ Hald - kommunene (Herøy, Alstadhaug, Leirfjord og Dønna) + Vefsn.

vedtatte *Kystverneplanen* fra 2002 påvirker utviklingsmulighetene kommunen har til å utnytte ressursene i sjøen og på land.

4.9.5 Betydningen av finansiering

I oppfølgingsarbeidet av kommunedelplanene er det i stor grad kommunen som er pådriver, og mye er gjort med offentlig finansiering (eksterne midler og kommunens egne). Kommunens næringsfond og det Husbankfinansierte prosjektet «Boligetablering i distriktene» har lagt til rette for boligbygging.

5 OTTA – SEL KOMMUNE

5.1 Otta som case

Otta er det største tettstedet i Sel kommune og Nord-Gudbrandsdalen. Over tid har dette blitt et konsentrert tettsted hvor en bevisst har planlagt fordelingen av ulike typer funksjoner i ulike områder, og hvor det er utviklet enkeltprosjekter som har støttet opp under utviklingen. Det er boligområder i og nær hele tettstedet, mens varehandel er blitt konsentrert øst for jernbanen og offentlige funksjoner vest for jernbanen.

Gjennomgangen viser hvordan Sel kommune via ulike prosjekter og planer gjennom mer enn 20 år har lagt grunnlaget for denne utviklingen. Bak dette ligger en langsiktig og strategisk satsing, som kommunen har holdt fast ved. Dette har vært forankret i det regionale samarbeidet som har støttet opp om tettstedet og en har over tid utviklet et godt samarbeid med sentrale offentlige aktører. Ordfører og sentrale deler av administrasjonen har vært viktige i arbeidet. Kommunen har gått aktivt inn og tatt finansiell risiko i forbindelse med enkeltprosjekter, men har dermed også lyktes i å få med private investorer i gjennomføringen av planene.

5.2 Bakgrunn

5.2.1 Geografi

Sel kommune ligger i Oppland fylke og er den mest folkerike kommunen i Gudbrandsdalen nord for Lillehammer og Gausdal. Totalareal er på 904,7 km². Kommunesenteret Otta ligger der Ottadalen med Ottaelva og Gudbrandsdalslågen møtes. Otta er regionsenter i Nord-Gudbrandsdalen, som omfatter kommunene Vågå, Lom, Skjåk, Lesja, Dovre og Sel. Otta fikk bystatus i august 2000.

5.2.2 Politisk styring

Dag Erik Pryhn (AP) ble valgt inn i kommunestyret 1995-1999, og har sittet som ordfører fra 2003 og fram til nå. Lene Jevnheim (AP) er varaordfører. Kommunens politiske organisering består av kommunestyre, formannskap, driftsutvalg og

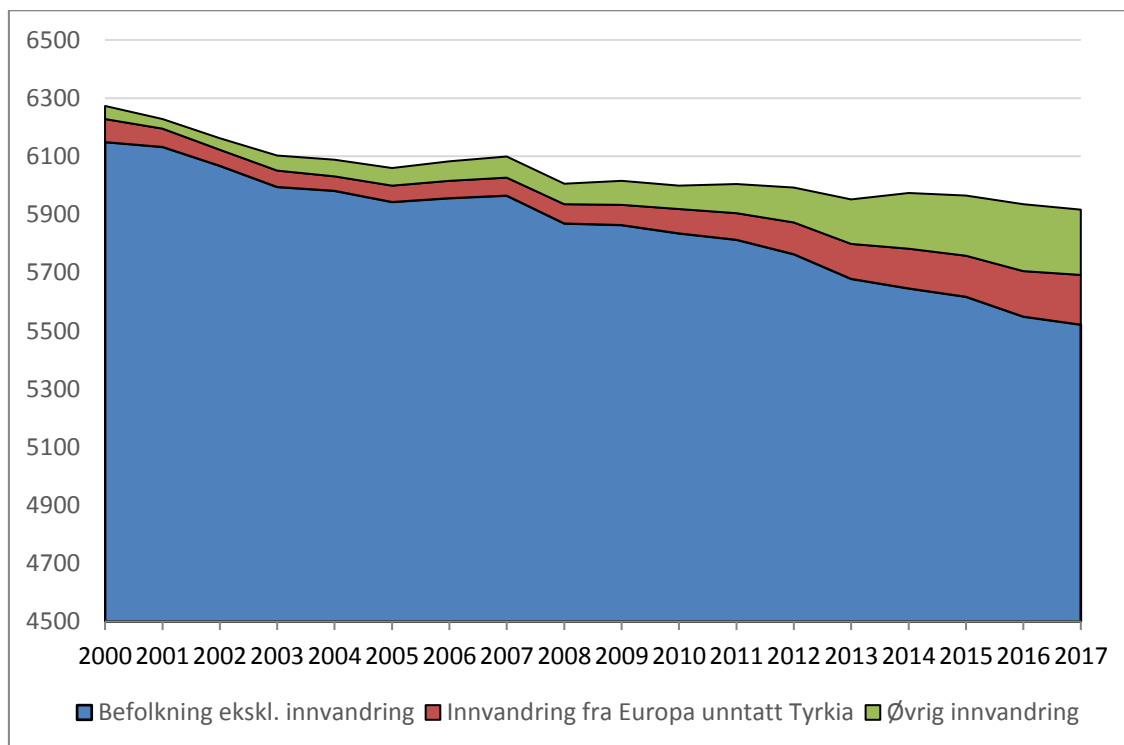
administrasjonsutvalg. Arbeiderpartiet har rent flertall (15 representanter) i kommunestyret i perioden 2015-19.

5.2.3 Utvikling i befolkning – demografi

Per 1.1. 2017 hadde Sel kommune 5 916 innbyggere, se Figur 5. Folketallet har hatt en nedadgående trend de siste 35 årene, og det er i dag ca. 800 færre innbyggere i kommunen enn i 1982. Utviklingen i Sel er representativ for mange utkantkommuner. Alle kommunene i Nord-Gudbrandsdalen har hatt befolkningsnedgang i den nevnte perioden.

Nedgangen i Sel skyldes flere år med fødselsunderskudd, dvs. færre fødte enn døde. Alderstyngdepunktet i Sel kommune er noe høyere enn i landet totalt, dvs. at det i Sel er en høyere andel i pensjonsalder og en lavere andel barn enn i Norge for øvrig. Befolkningsnedgangen har blitt noe dempet av et flytteoverskudd, dvs. flere innflyttere enn utflyttere de siste årene. Flytteoverskuddet kan igjen forklares med økt innvandring, både blant arbeidsinnvandrere fra resten av Europa og flyktninger fra Asia/Afrika. Statistisk sentralbyrås statistikk over innenlandske flyttinger viser en betydelig nettoutflytting fra kommunen de senere årene. Noe av utflyttingen kan tilskrives innvandrere som har fått tildelt nye bostedsadresser i Norge, etter først å ha vært registrert bosatt ved flyktningsmottaket i kommunen.

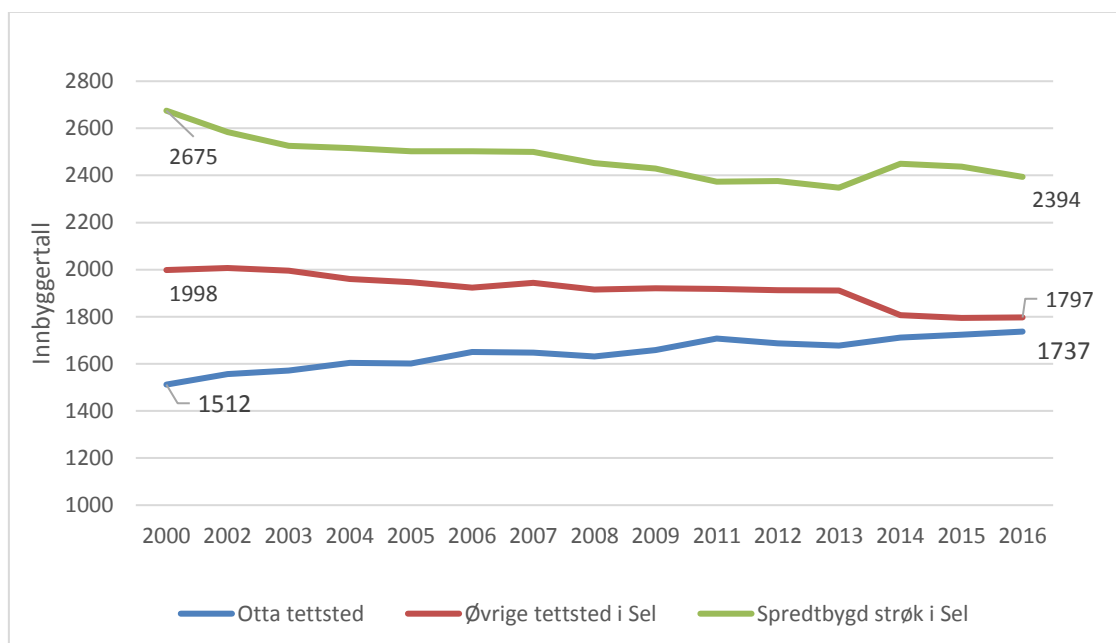
Figur 5. Befolkningsutvikling i Sel kommune. 2000-2017.



Kilde: SSB, bearbeidet av Østlandsforskning.

I Sel kommune har antall innbyggere i tettstedene²⁰ samlet sett holdt seg forholdsvis stabilt siden årtusenskiftet, men det er store forskjeller mellom tettstedene. I tettstedet Otta har det vært en befolkningsvekst på 15 prosent siden år 2000, mens det har vært en nedgang i de fleste av de øvrige tettstedene i kommunen, Figur 6. Den positive befolkningsveksten i kommunesenteret Otta klarer ikke fullt ut å demme opp for nedgangen i resten av kommunen.

Figur 6: Befolkningsutvikling for Otta tettsted og resten av Sel kommune, 2000-2016.



Kilde: SSB, bearbeidet av Østlandsforskning

5.2.4 Næringsliv og sysselsetting

I følge Statistisk sentralbyrås registerstatistikk var det 2 980 arbeidsplasser i Sel kommune ved utgangen av 2016. De siste 8 årene har antallet ligget på rundt 3 000. Sel kommune er innpendlingskommune. Antall innpendlere har økt de senere årene, og i dag er det ca. 200 innpendlere til kommunen. De fleste innpendlere arbeider i kommunesenteret Otta, og en forholdsvis stor andel av dem er bosatt i regionen. Det er helt klart størst innpendling fra nabokommunen Vågå. Nær en femtedel av de yrkesaktive i Vågå jobber i Sel kommune.

En tredjedel av arbeidsplassene i Sel kommune er i offentlig sektor. Det er om lag den samme andelen som for landet totalt. Holder vi oss til privat sektor er det flest sysselsatte innen varehandel. Deretter følger næringene bygg og anlegg og industri.

²⁰ Vi bruker Statistisk sentralbyrås definisjon av tettsted, dvs.: *En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.*

De offentlige arbeidsplassene i Sel er i stor grad lokalisert til kommunesenteret Otta. Det samme gjelder for varehandel og industri, samt for deler av bygg- og anleggsvirksomheten. I Otta sentrum er det et bredt spekter av varehandel, med blant annet store bil- og møbelforretninger i tillegg til god dekning av dagligvaretilbud. Industrivirksomheten i Sel er også i stor grad lokalisert i eller nær Otta. De tyngste industrigrenene nær Otta er produksjon av næringsmidler (Nortura Otta) og mineralprodukter (Norsk Kleber). Det er fortsatt noe aktivitet innen trelast- og trevareindustri på Otta (Otta Sag og høvleri), men aktiviteten her, målt i antall sysselsatte, har vært sterkt nedadgående de senere årene.

Fordi varehandel, industri og bygg og anlegg er av stor betydning for sysselsettingsutviklingen i kommunen, og spesielt for kommunesentret, er det interessant å se spesielt på utviklingen her de senere årene. Antall sysselsatte innen industrien har hatt en negativ utvikling de siste 8 årene i Sel. Denne næringen har høyt innslag av tradisjonell industri og følger dels en nasjonal trend. Varehandelen har holdt seg stabil i antall sysselsatte, mens bygg og anleggsektoren har skutt fart de siste årene, både pga. tunge samferdselsprosjekter og økt byggeaktivitet. Vekstdriveren er likevel utvilsomt offentlig sektor, med god vekst i antall arbeidsplasser på 2000-tallet.

5.2.5 Kommunal investeringsvilje

Tilgang til lokal bankfilial oppfattes av flere av de vi har intervjuet som viktig for regional utvikling. I dag er det kun Sparebank 1 Gudbrandsdal som har filial på Otta. DNB la ned bankfilialen sin i 2016. Når det gjelder større prosjekter tas beslutningene uansett på hovedkontoret så ifølge respondenter har tilstedeværelse av lokale avdelinger neppe betydning for realisering av utviklingsprosjekter.

Historisk har eier av Otta Sag bidratt til utviklingen av Otta, både gjennom å være en stor sysselsetter på Otta, og i viktige utviklingsprosjekter som Grandgården og Sagtunet. Flere andre lokale interessenter har også bidratt til utviklingen av Otta. Lokale utviklere med et langsiktig perspektiv fremstår som viktig for utviklingen.

Kommunen som bidragspartner fremstår også som viktig i den regionale utviklingen av Otta. Kommunen har gjennom kjøp av leiligheter og leieavtaler bidratt til realisering av nybyggsprosjekter, bl.a. Otta Brygge²¹. I arbeidet med å få etablert Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske Senter (NGLMS) investerte kommunen i bygget før en hadde fått avklart endelig etableringen av NGLMS. En av respondentene mener dette må være den største finansielle risikoen kommunen har tatt i nyere tid. Utover dette har kommunen vist betydelig vilje til å investere i planer og prosessarbeid, samt bruke ressurser for å nå

²¹ <http://finnehjem.no/gudbrandsdalen/gudbrandsdalen-otta-brygge-nye-eksklusive-leiligheter-skal-bygges-pa-otta/> (nedlastet 17.09.2017).

målene sine. Et eksempel på dette er forskjøning av flomsikringen i Otta elv som NVE har finansiert.

5.3 Utviklingen av Otta - planer og prosjekter

Arbeidet med utviklingen av Otta har pågått i mange ti-år. Vi fokuserer derfor på hovedtrekkene og sammenhengen mellom planer og tiltak.

5.3.1 Fylkesdelplan for Nord-Gudbrandsdalen (1993) beskriver Otta som regionsenter

I fylkesdelplanen for Nord-Gudbrandsdalen (1993) blir Otta beskrevet som regionsenter. Oppstarten av regionrådets og Sel kommunes arbeid med å gjøre Otta til et funksjonsdyktig regionsenter har imidlertid sitt utspring i arbeidet med Sel kommunes næringsplan. Ett av satsingsområdene i næringsplanen er «Otta som regionsenter». Regionrådet vedtok i 1995 å utrede regionsenterets funksjoner. Rapporten ble levert i 1997²². Tema i rapporten var:

1. Klargjøre hvilke serviceytelser som Nord-Gudbrandsdal-regionen manglet helt eller delvis.
2. Vurdere om vi bør og hva vi eventuelt bør gjøre for å skaffe oss disse.
3. Vurdere oppgavedelinga mellom regionsenteret og de øvrige kommunesentra.
4. Se nærmere på hvilke tiltak som bør gjennomføres for å styrke regionsenterets funksjonsdyktighet.

Resultatet av arbeidet var en liste med over 50 tiltak. Blant disse er at fellestjenester som et helsesenter og et kulturhus bør legges til Otta. Bygging av boliger og leiligheter i sentrum er også trukket frem. Vi kommer tilbake til disse tiltakene.

5.3.2 Stedsutviklingsprosjektet 1996-97

Stedsutviklingsprosjektet på Otta ble besluttet i Nærings- og ressursutvalget 21. mai 1996. Prosjektet ble ledet av kommunens utviklingssjef, som sammen med kommunens tekniske sjef og kommuneplanlegger utgjorde arbeidsutvalget. Disse arbeidet i nært samspill med landskapsarkitektfirmaet Feste as og sivilarkitektelskapet ARK88.

Prosjektet ble startet i august 1996 og avsluttet i mai 1997. I prosjektet ble det lagt opp til en bred medvirkningsprosess med åpne møter, involvering av ungdom og interessenter i sentrum. Resultatene fra prosjektet er bl.a. en sluttrapport, konklusjoner og en handlingsplan, en treplantingsplan og en veileder for utforming, materialbruk og utstyr i sentrum. Måloppnåelsen i stedsutviklingsplanen ble evaluert 2013. Her konkluderte en

²² Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal, Hovedrapport Regionsenterets funksjoner, 1997.

med at føringene i de overordnede grepene var fulgt, men at også enkelte tiltak og mål måtte følges opp videre²³.

Ifølge respondenter var en av årsakene til at kommunen igangsatte prosjektet at de ønsket å rydde opp i ulike prosesser. Veilederen for utforming har vært rådende fram til nå. Kommunen fikk også det faglige grunnlaget for å snevre inn arealet for varehandel. Denne fantes da i hele Storgata over en strekning på 7 - 800 meter og både øst og vest for jernbanen. Senere er utvikling av varehandel prioritert på østsida av jernbanelinja mens det offentlige tilbudet skal ligge vest for jernbanelinja.

5.3.3 Kommuneplanens samfunnsdel, 2005-2017

Rullering av kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt i 2001) ble første gang drøftet av kommunestyret i september 2004. Samfunnsdelen for perioden 2005 – 2017 ble vedtatt i oktober 2005. Planarbeidet ble ledet av formannskapet som utgjorde styringsgruppe. Det praktiske arbeidet ble ledet og samordnet av kommuneplanleggeren i samarbeid med kommunens administrative ledergruppe. Det ble nedsatt seks arbeidsgrupper med representanter fra kommunestyret og administrasjonen samt ressurspersoner.

I planarbeidet ble det gjennomført flere åpne møter flere steder i kommune. Kommunen brukte også hjemmesiden til å mobilisere for innspill til planarbeidet. I planen er det fastsatt fem hovedutfordringer:

1. Utvikle Otta som by, kommune- og regionsenter.
2. Positiv befolkningsutvikling.
3. Tilrettelegge for at Sel kommune skal være en god kommune å bo i.
4. Opprettholde og videreutvikle gode levevilkår i kommunen.
5. Ivaretagelse av miljøet.

I kommuneplanen er flere målsettinger og tiltak rettet mot utviklingen av Otta, blant annet: *«Otta må videreutvikles med regionale funksjoner og by-funksjoner. Dette er viktig for å kunne gi god service til befolkningen i Nord-Gudbrandsdalen»*. Det vises videre til at kommunen må legge til rette for variert boligbygging ut fra innbyggernes behov, bl.a. som følge av trenden med tilflytting til byer og tettsteder. En legger også opp til at utvikling må skje i nært samarbeid med utbygger, grunneiere må samarbeide, samt at en ser for seg å bygge lettstelte leiligheter og å øke byggehøyden.

²³ Otta som by og regionsenter i Nord-Gudbrandsdal – Utviklingsstrategi mot år 2035.

5.3.4 Utviklingsstrategi mot 2035²⁴

I 2012 tok Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal og Sel kommune igjen initiativ til et prosjekt for utvikling av Otta som regionsenter i Nord-Gudbrandsdal. Prosjektets utgangspunkt er å videreutvikle og styrke Otta som by og regionsenter. En begrunnelse for prosjektet er at et attraktivt regionsenter i utvikling har positive ringvirkninger for nabokommunene. I arbeidet ble Oppland fylkeskommune, Statens vegvesen og Nord-Gudbrandsdal næringsforening invitert med.

Dokumentet *Otta som by og regionsenter i Nord-Gudbrandsdal, Utviklingsstrategier mot år 2035* er det sentrale bakgrunnsdokumentet som oppsummerer utviklingsprosjektet. I tillegg er det utarbeidet en handlingsplan og gjort en fortetningsstudie. Det er også utarbeidet en handlingsplan med tiltak rettet mot hvert av de satsingsområdene i strategien;

- a. Otta i regionen, regionsperspektivet
- b. Byutvikling og bærekraft
- c. Trafikk og transportløsninger

I strategien videreutvikles tidligere fastsatte målsettinger og retningslinjer om boligutvikling i sentrum, og nye tiltak som en mer «grønn» profil bl.a. mindre bilkjøring og færre parkeringsplasser. En finner også igjen målsettinger om forskjønning og estetisk kvalitet, noe som også var viktig i arbeidet i 1996/97.

Strategidokumentet avsluttes med en 5-årig samarbeidsavtale om utvikling av Otta som by og regionsenter. Avtalen er undertegnet av Sel kommune, Oppland fylkeskommune, Statens vegvesen, Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal, Nord-Gudbrandsdal næringsforening, Otta handels- og næringsforening og Nasjonalparkriket Reiseliv. Disse har også opprettet en styringsgruppe for arbeidet. Andre aktuelle parter kan inviteres til å slutte seg til avtalen. De fire førstnevnte aktørene deltar hver med kr. 200 000 per år, mens de tre sistnevnte hver deltar med kr. 5000 per år. Sel kommunestyre støttet i juni 2014 arbeidet med strategien og bevilgningen, mens Oppland fylkesutvalg i 2014 gjorde det samme, med forbehold om årlige budsjettvedtak.

5.3.5 Kommuneplanens arealdel vedtatt 2016

Oppstarten av planarbeidet ble varslet av Sel formannskap i oktober 2010, og planprogrammet ble vedtatt mars 2012. Syv måneder senere vedtok formannskapet at hovedtema i planarbeidet bl.a. skulle være:

²⁴ Basert på dokumentene «Otta som by og regionsenter i Nord-Gudbrandsdal – utviklingsstrategi mot år 2035» med underdokumenter, og «Områderegulering – Otta sentrum øst Fastsatt planprogram» datert 29/11-2016

«1. Nye områder/ arealer for boligbygging og hyttebygging, rammebetingelsene og forutsetningene for utvikling av Otta som by og regionsenter og sammenhengen mellom arealdisponering/ funksjoner og transport/ gang- og sykkelveier blir hovedmomenter i planarbeidet».

«2. Sentrumsnære boligtomter nær Otta prioriteres».

I mai 2014 fulgte Sel formannskap opp med å fokusere på Otta ved å be om innspill på «a. Sentrumsnære arealer for boligbygging på Otta og Sel» og «c. Forslag om nytt boligområde vest for Dahle ved Otta».

Kommunestyret i Sel vedtok kommuneplanens arealdel i juni 2016²⁵. Den vedtatte arealplanen erstattet arealplanen vedtatt i november 1997 og 10 kommunedelplaner vedtatt i perioden 2002 – 2011. Kommunedelplanene som ble innarbeidet i arealdelen var mer i tråd med Plan- og bygningslovens bestemmelser enn tidligere planer. Med dette oppnådde også kommunen en bedre sammenheng i arealbruken og det ble *ett* sett av planbestemmelser.²⁶

5.3.6 Planstrategi 2016-2019

Kommunens planstrategi som gjelder for perioden 2016 – 2019 ble vedtatt i januar 2017. I planstrategien er det valgt tre gjennomgående perspektiver; Folkehelse, klima og miljø, og innovasjon. I planstrategien fremheves betydning av å utvikle Otta som et attraktivt og levende regionsenter for Nord-Gudbrandsdal. Planstrategien henviser til det nevnte strategidokumentet «Otta som by og regionsenter i Nord-Gudbrandsdal».

Det framgår videre at kommuneplanens samfunnsdel som ble vedtatt i 2005 skal revideres i 2017 med vedtak i 2018. Oppstarten i dette arbeidet begynte 29. mars 2017 med et oppstarts- og forankringsmøte gjennomført i Otta kulturhus. Deltakere var bl.a. fra politisk og administrativ ledelse, og fra samfunns- og næringslivet i kommunen.

5.4 Delcase

5.4.1 Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinsk Senter (NGLMS)

I rapporten «Regionsenterets funksjoner» fra 1997 ble helsesenter trukket fram som en type tjenester som bør legges til Otta. I tiltaksplanen trekkes ulike spesialisthelsetjenester fram som røntgen, spesialleger, føde/ sykestue og dialyse. Tilbud som ligger i kommunehelsetjenesten som jordmor, psykologer (er også spesialisthelsetjeneste) og fysioterapeut er også nevnt, i tillegg til kiropraktor som er et privat tilbud.

²⁵ Et forsinket vedtak skyldes andre forhold enn spørsmålene om Otta tettsted.

²⁶ Saksutredning Sel kommune Kommunestyret og formannskap, Arkivsaknr. 2009/ 21 - 425

To lokale ildsjeler sto for arbeidet med å få etablert et lokalmedisinsk senter (LMS) på Otta. Arbeidet begynte i 1996, og senteret flyttet inn i nye lokaler i 2010. Senteret utfører kommunale helsetjenester, interkommunale helsetjenester med basis i et vertskommunesamarbeid, samt spesialisthelsetjenester med basis i en avtale med Sykehuset Innlandet. Sel kommune eier bygget.

Tjenester som faller innenfor kommunenes ansvarsområder og som tilbys er bl.a. svangerskapskontroll, legevakt og heldøgns medisinsk akutt beredskap, intermediære sengeplasser og folkehelseoppgaver. Tilbud innen spesialisthelsetjenestens ansvarsfelt og som Sykehuset Innlandet utfører er bl.a. røntgen, dialysereumatologi og gynekologi, samt cytostaticabehandling. Regionrådet brukes som arena for det årlige dialogmøte mellom samarbeidskommunene der senterets status, utvikling og utfordringer tas opp.²⁷ LMS'et oppfattes om viktig for helsetilbudet i regionen og den samlede samfunnsutviklingen.

5.4.2 Kulturhus

I rapporten «Regionsenterets funksjoner» fra 1997 er også et bedre kultur- og fritidstilbud trukket fram, og ett av tiltakene er å få et regionalt kulturhus. Kulturhuset på Otta ble åpnet 20. november 2010. Kulturhuset ble realisert i et samarbeid mellom Oppland fylkeskommune og Sel kommune. Det har fasiliteter for både store og små arrangementer, er utstyrt med høyteknologisk utstyr og er plassert i Otta sentrum. Det har plass til 386 sittende gjester, eller 450 stående. Det er Sel kommune som står for driften av kulturhuset. Det har en moderne arkitektonisk utforming med hellende vegger, og som samtidig trekker paralleller til tradisjonell taktekking i regionen med Ottaskifer som kledning på ytterveggene.

5.4.3 Frivillighetssentralen

Kommunen har ikke brukt frivillighetssentralen aktivt i planarbeidet, men den er viktig for mobilisering av frivilligheten i kommunen. En oppsigelse fra lokalene de hadde medførte at de i 2016 måtte flytte til lokaler som er lite egnet. Både frivillighetssentralen selv, og kommunen, ønsket å reetablere senteret sentralt i Otta sentrum. Frivillighetssentralen hadde selv foreslått lokalene der Vinmonopolet holdt til for få år siden uten å få gehør for det, men da disse lokalene ble ledige vinteren 2017, kjøpte kommunen dem for å flytte frivillighetssentralen dit. Frivillighetssentralen gir i tillegg til å organisere frivillig arbeid, et tilbud til flyktninger og innvandrere i kommunen. Frivillighetssentralen oppfattes som viktig for utviklingen av Otta som regionsenter

²⁷ Verskommuneavtalen om NGLMS signert 23.01.2015.

5.5 Resultater av planer

Sel kommune har siden slutten av 1990-tallet, og i samråd med omliggende kommuner, hatt en ambisjon om å utvikle Otta til et regionalsenter med ulike funksjoner. Oversikten over arbeidsplasser og befolkningsutvikling viser at Otta er blitt et regionalt senter. Det er en betydelig innpendling og Otta som tettsted vokser. Sel har et variert næringsliv, typisk hva en forventer å finne i et regionsenter. Dataene viser en klar økning i antall offentlige arbeidsplasser fra 2011 og det er naturlig å særlig knytte dette til opprettelsen av NGLMS. En økning i antall ansatte i bygg og anlegg fra 2014 kan knyttes til de økte byggeprosjektene i Ottaområdet samt større infrastrukturprosjekter.

På et mer detaljert nivå synes kommunen å ha lykket med sin konsentrasjon av sentrum og varehandel til øst for jernbanelinjen, mens offentlige arbeidsplasser (som NGLMS) er vest for jernbanelinja. Flyttingen av Frivillighetssentralen til de gamle lokale for Vinmonopolet vil styrke sentrumsutviklingen.

Over tid har det også vært en bevisst satsing på boligbygging i og nær sentrum. Det har over mange år foregått en utbygging av leiligheter i sentrum, som dels er kombinert med annen aktivitet, som varehandel. Når det gjelder boliger har det både skjedd ved utvikling av en lavblokk der elvene møtes og nå via den påbegynte byggingen av den «nye bydelen Otta brygge». Rokkering av aktiviteter, ved at deler av barneskolen er flyttet noe mer perifert i sentrum og fortsatt flytting – hvilket frigjør sentrale tomter for boliger er i tråd med kommunens visjoner og planer for å styrke den sentrumsnære boligbyggingen i form av leiligheter. Kommunen har, senest ved kjøp av «Shelltomta» sikret seg kontroll på utviklingen i en av nøkkelposisjonene i sentrum²⁸. Det er derimot ikke lykket så godt med integreringen av de østlige og vestlige deler av sentrum, på tvers av jernbanen. Det har heller ikke klart å utvikle den nye bydelen nord for sentrum, fordi BaneNor ikke kan ta stilling til frigivelse av arealer der.

5.6 Hva har påvirket gjennomføring og resultater

5.6.1 Arbeidsmåten

Arbeidsmetodikken i planarbeidet i Sel kommune fremstår som relativt etablert over tid. Kommunen har hele tiden lagt til rett for involvering av innbyggerne, men formen har vært litt ulik. I stedsutviklingsarbeidet i 96/97 var det både styringsgruppe, arbeidsgruppe og dialog med åpne møter, fire arbeidsgrupper og involvering av ungdomsskoleelever,

²⁸ <https://www.gd.no/nyheter/bolig-og-eiendom/byutvikling/kommunen-far-kjope-shell-tomta/s/5-18-434255> (nedlastet 14.09.2017).

handelstandsforeningen, historielaget osv. Den brede involveringsprosessen er videreført i senere prosesser.

Kommunen har drøftet hvilke grupper og enkeltperson som kan være aktuelle å involvere. Kommunen har også forsøkt å engasjere ved å løfte fram tema de vet engasjerer. Erfaringsmessig blir det diskusjoner når noen opplever å miste noe.

I prosessen som førte fram til utviklingsstrategi mot 2035 er det det lagt ned mye ressurser i medvirkningsprosesser. Kommunen har gjennomført tre samlinger/verksteder, involvert ungdommer i ulike alder gjennom gruppearbeid og work-shops, og hatt to folkemøter. Det er utarbeidet/gjennomført 5 delutredninger/aktiviteter. Det er gjort parkeringstelling og trafikkstelling, utarbeidet gatebruksplan og gjort en fortetningsstudie, samt en befarings i Voss.

Flere av de vi har intervjuet trekker fram kontinuitet som viktig. Det gjelder både at kommunen har hatt en målsetting om regionsenterutvikling av Otta, og ikke minst at flere sentrale aktører har vært lenge i kommunen. Dette gjelder bl.a. ordfører, virksomhetslederen for plan og teknisk, samt kommuneplanleggeren. De har tatt lærdom fra tidligere prosesser med seg inn i planleggingen av nye prosesser. Politikerne opplever å være blitt mer bevisste på hvordan de ønsker sentrumutviklingen enn tidligere.

Politisk preges kommunen av en konsensuskultur. Politisk har en også vist vilje til å tilpasse seg. Et veldig fordyrende krav til skifertak ble endre fra «skal» til «bør» for nye bygg. Ellers er det som andre steder at tiltak som ikke fikk gjennomslag forrige gang blir tatt opp igjen når en plan revideres. Det har også vært et godt samarbeid mellom politisk og administrativ ledelse. Kort vei fra innbygger til politiker, og god personkemi mellom de som blir involvert i arbeidet, trekkes fram som viktig.

5.6.2 Nettverk og samarbeid

Fra 2013 har Oppland fylkeskommune, Statens vegvesen og næringslivet samarbeidet om Areal og transportplanlegging (ATP) sammen med kommunen. Oppland fylkeskommune har over tid beveget seg fra å være et forvaltningsorgan til å bli en utviklingspartner. De har også bidratt med både personal og økonomiske ressurser til regionsenterutviklingen. Det gjelder bl.a. ved etableringen av kulturhuset og ved tilskudd til etablering av elvepromenaden. De har også stilt med personer til både styringsgruppen og prosjektgruppen for utviklingsstrategien for Otta som regionsenter.

Regionrådet har vært viktig for å vise at regionen står samlet om regionsenteret, men opplever utover dette ikke være en viktig aktør for utviklingen av regionsenteret. Med bakgrunn i at flere av arbeidene er forankret i regionrådet er det mulig deres betydning undervurderes noe. Ellers er det selvsagt noe interessekamp mellom kommunene i

regionen. Fylkesmannen oppfattes ikke å ha særlig betydning for utviklingen av regionsenteret.

Ettersom Otta ligger nær to store elver blir NVE viktige. De har bidratt med flomsikringstiltak og oppleves nå mer som en samarbeidspartner enn tidligere. En tilsvarende holdningsendring gir ikke kommune uttrykk for mht. BaneNor som ikke kan ta stilling til frigivelse av arealer nord for sentrum som sammen med arealer fra Otta sag planlegges utviklet til en ny bydel. Statens vegvesen framstår mer enn tidligere som en ressurs i utviklingsarbeidet. I prosjektet Veiskille samarbeider Statens vegvesen med Visit Lillehammer om kunstneriske uttrykk for å skape attraksjoner nå som E6 er lagt utenom tettstedene. På Otta blir siloen lyssatt som følge av dette prosjektet.

Kommunen har også brukt mye ekstern kompetanse både til utredning og planprosessoppgaver. I tillegg til kapasiteten dette gir har det vært viktig for å sikre troverdighet til anbefalinger. Eksterne ser også på utfordringer med nye øyne.

5.6.3 Betydningen av finansiering

Kommunen har som nevnt bidratt økonomisk i forbindelse med enkelte prosjekter, herunder ved etableringen av NGLMS. Ved å ta del i utbyggingsprosjekter har de også redusert risikoen for private investorer, som dermed i større grad har gått inn i slike prosjekter. Det bidrar til realiseringen av planer for boligbygging i Otta sentrum.

6 RINDAL – MED FOKUS PÅ SENTRUMSOMRÅDET OG NÆRINGSPLANEN

6.1 Rindal som case

I Rindal kommune er Rindal det største tettstedet, med blant annet kommuneadministrasjonen. Kommunen har liten arbeidsløshet. De har hatt en svak og vedvarende nedgang i befolkningen over mange tiår. For å bli mer attraktive har kommunen på 2000-tallet benyttet en tematisk satsing på det nære eller «tette». Dette har de koblet til en arealplanlegging som bidrar til en styrking av sentrum, men også tiltak i form av et skimuseum og utbygging av fellesgoder knyttet til idrett og friluftsliv.

I denne casen viser vi hvordan de ulike tematiske satsingene og arealplanleggingen over tid bidrar til å få styrket sentrum, men også de utfordringer en liten kommune har som følge av at de er lite attraktive for private investorer innen f.eks. boligbygging. Vi ser at kommunen da tar en aktiv rolle, både som planmyndighet og mer aktiv deltaker. Det gjelder blant annet ved at de driver fram større satsinger, som et skimuseum. Dette sammenfaller med en langsiktig satsing i kommunen.

Via en innovativ satsing på en næringsplan, hvor en rekke enkeltbedrifter er aktive i planprosessen, har kommunen fått de samme bedriftene til å forplikte seg til å delta aktivt i gjennomføringen av planen. På denne måten, og via aktive nettverk og medvirkning, får kommunen som organisasjon utvidet sin kapasitet til næringsutvikling.

6.2 Bakgrunn

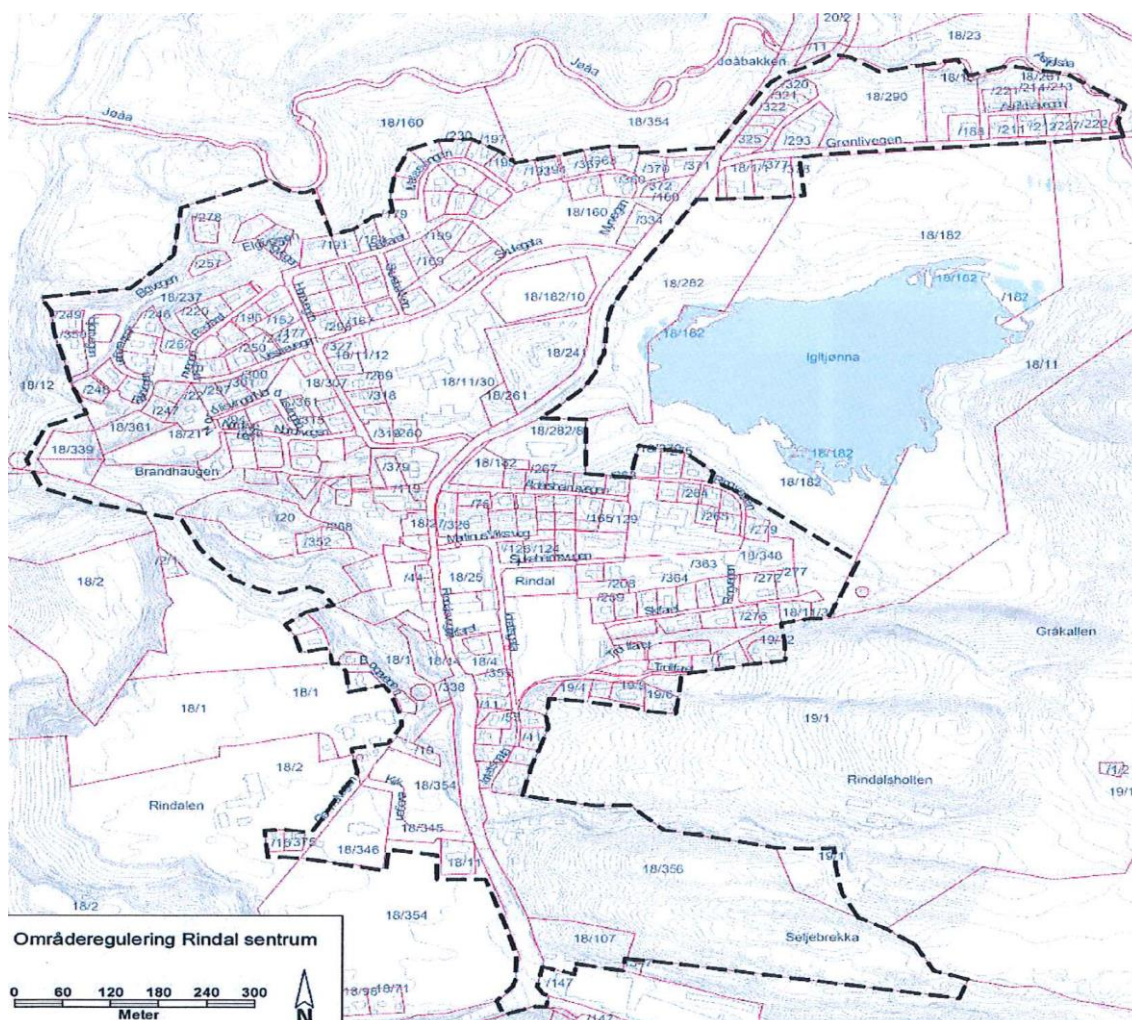
6.2.1 Geografi

Rindal kommune er 640 km² stor. Rindal er den eneste innlandskommunen i Møre og Romsdal fylke, og grenser til Sør-Trøndelag. Surnadal ligger i vest, mens Meldal i Sør-Trøndelag ligger i øst. Orkanger er den nærmeste større kommunen i nordøst (vel 50 minutter med bil). Trondheim er nærmeste store by, og kjøretid dit er vel 1 ½ time med bil. Kommunen preges av et klart senter. Rindal er en industrikommune, hvor trebearbeidende

industri står sterkt. Rindalshytter og Rindalslist er to store bedrifter. Noen næringsområder ligger i sentrum, men de fleste ligger litt lenger vest.

«Midt» i Rindal sentrum ligger «torget», som omkranses av det gamle kommunehuset (nå med bl.a. NAV), det nye kommunehuset og Coop, samt Rindal Sparebank. Figur 7. Sentrumsområdet for øvrig preges av en rekke eneboliger og mindre næringsbygg. Det er nylig etablert et bygg som kombinerer næring og mindre leiligheter for utleie. Skoler, flerbrukshuset Rindalshuset, rutebilstasjonen samt Rindalshallen ligger i/nær sentrum. Det samme gjelder et nytt og stort skimuseum, og friområdet Iglefjern. Der er det tilrettelagt for friluftaktiviteter, som bading og skiløype. I samarbeid med arkitektstudenter fra NTNU er det bygget en badstue, et fugletittertårn, et stjernetittertårn mv. i Iglefjernområdet. Det er generelt lett tilgang til friluftsområder fra boligområdene.

Figur 7. Området som omfattes av plan for Rindal sentrum.



Kilde: Rindal kommune (2014, s. 13).

I desember 2015 ble det åpnet en ny trebru over elva Sunna. Brua binder sammen Sunnaområdet (et mindre område med boliger, bensinstasjon og næringsbygg) med

sentrum slik at det blir gangavstand til sentrum. Nærhet til skoler medfører at det ikke lenger er behov for skolebuss fra Sunna.

6.2.2 Politisk styring

Ola T. Heggem (Sp) var ordfører i Rindal i 1992-2005, før han igjen ble ordfører fra 2011. I perioden 2005-2007 var Hanne Tove Nerbu Baalsrud (Sp) ordfører. I 2007-2011 var Jon Olav Aspeli (Ap) ordfører. I inneværende periode har Senterpartiet flertall sammen med Høyre, som har varaordføreren Magnar Dalsegg. Kommunestyret forandret i juni 2015 den politiske organiseringen. Livsløpskomiteen og Ressurskomiteen ble lagt ned og erstattet med et *Driftsstyre*.

6.2.3 Utvikling i befolkning – demografi

Befolkningen i Rindal er redusert fra 2 541 i 1951 til 2 036 i 2016²⁹. Etter årtusenskiftet var det en negativ utvikling fram til 2010, Figur 8 . Da økte antallet i to år før det igjen gikk nedover. Innvandrere fra Øst-Europa bidro utover på 2000-tallet til å dempe fallet, mens bosetting av flyktninger ga et lite positivt utslag i 2015. Rindal hadde i 2014 den laveste andel asylsøkere i landet. I kommuneplanens samfunnsdel påpekes det at dersom flyktningene fortsatt vil bo i Rindal vil det øke befolkningen og etter hvert fødselsoverskuddet (Plankontoret, 2015:13-15³⁰). I kommunen antar de at den svake nedgangen i befolkningen vil fortsetter eller at det i beste fall flater ut (Bråtå et al., 2016).

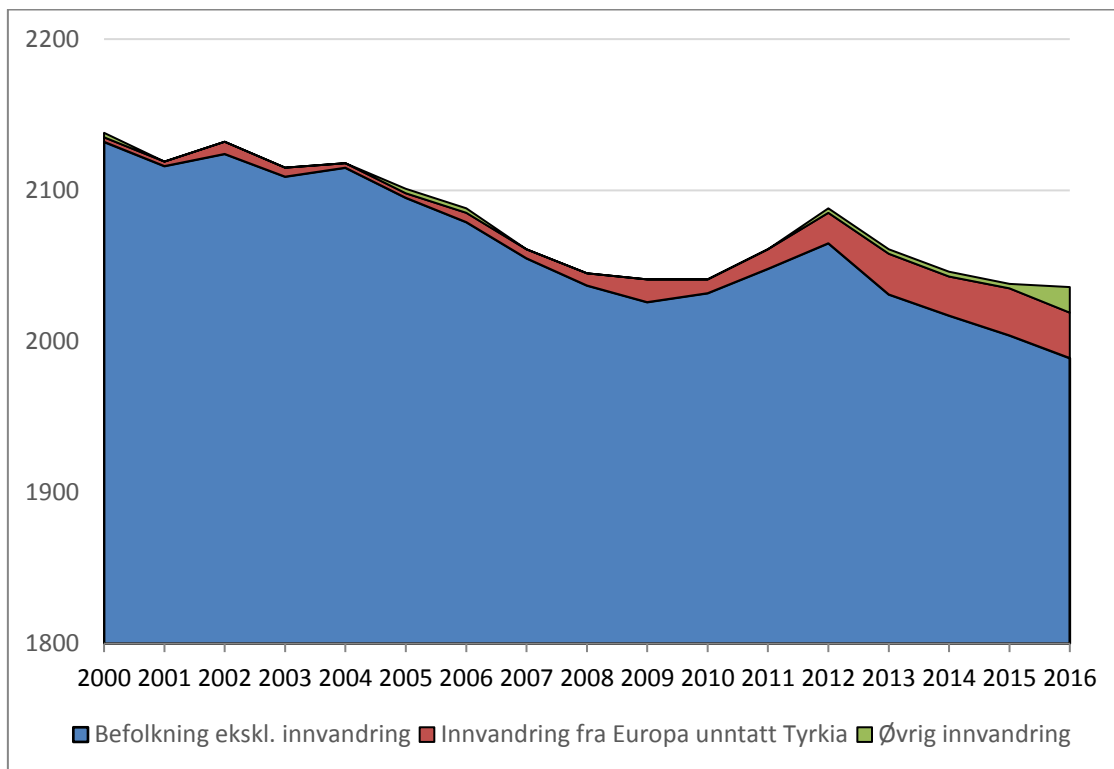
En femtedel av innbyggerne i Rindal er over 66 år, mens tilsvarende andel nasjonalt er på 14 prosent. I Rindal har det vært en befolkningsnedgang på 2000-tallet innen aldersgruppene 0-15 år, 20-44 år og eldre enn 66 år. Det er altså barn, pensjonister og de i yngre yrkesaktiv alder som det blir færre av. Det er samlet sett om lag like mange menn som kvinner i kommunen, men innad i de enkelte aldergrupper er det ubalanse.

²⁹ I samfunnsdelen har en på bakgrunn av SSBs prognoser regnet seg fram til antall innbyggere på ulike årstall. Ifølge disse prognosene skulle det være 2 067 innbyggere i 2016, men statistikken viser en fortsatt nedgang til 2 036 personer.

³⁰ Plankontoret (2015). *Kommuneplan, samfunnsdel 2015-2025*. Rindal kommune. Vedtatt av kommunestyret 24.06.2015.

Plankontoret er et felles plankontor for Rennebu, Rindal og Oppdal. De har kontorer på Berkåk, se <http://www.plankontoret.net/>

Figur 8: Befolkningsutvikling i Rindal kommune, 2000 -2016.



Kilde: SSB, behandlet av Østlandsforskning.

6.2.4 Næringsliv og sysselsetting

Siden 2002 er det en relativt svak nedgang i antall sysselsatte. Befolkningen og sysselsettingen følger i stor grad hverandre, og som det sies blant respondenter; «en flytter ikke til Rindal uten å ha arbeid». Ved inngangen til 2015 var det 922 personer med arbeidssted i Rindal og 1 053 sysselsatte personer bosatt i kommunen. Det gir en nettoutpendling fra kommunen på 131 personer.

I 2014 var om lag en tredjedel av sysselsettingen i Rindal i kommunal sektor. Innen privat sektor utgjorde servicenæringene (transport, reiseliv, privat og forretningsmessig tjenesteyting) ca. 20 prosent av samlet sysselsetting, mens industri, bygg og anlegg og varehandelens andeler var på henholdsvis 17, 15 og 8 prosent. I industrien er aktiviteten størst innen møbel- og annen treindustri, industribransjer som har hatt størst betydning for industrisysselsettingen i kommunen siden 1990-tallet. På tross av at servicenæringen har vel 20 prosent av sysselsettingen er næringen knapt omtalt i kommuneplanens samfunnsdel (Bråtå et al., 2016).

I Rindal er det i overkant av 100 små og mellomstore bedrifter og foretak, og knapt 100 gårdsbruk. Fra januar 2008 - januar 2015 er antallet aktive gårdsbruk redusert fra 123 til 84. Denne nedgangen vil sannsynligvis fortsette. Industrien har i hovedsak sitt utspring fra lokale gründere. Flere sliter med lav inntjening. Noen har derfor flyttet produksjonen til

lavkostland, mens administrasjonen fortsatt er i Rindal. Det er en god «gründerkultur» i Rindal (Plankontoret, 2015).

Rindal har gjennom mange år hatt en arbeidsledighet som svinger omkring 1 prosent av arbeidsstokken. Ledigheten synes gjennomgående lavere enn i nærliggende kommuner. Det hevdes at når en bedrift går konkurs eller nedbemanner får de som er ledige raskt arbeid i andre bedrifter. Dette tilskrives en kultur for å skaffe seg arbeid, gode nettverk mellom bedriftene og at de oppsagte er attraktive på arbeidsmarkedet. Den lave arbeidsledigheten, og kulturen som gjør at folk er i arbeid og raskt finner nye jobber, framheves som et særmerke ved kommunen (Bråtå et al., 2016)

6.2.5 Kommunal økonomi

Rindal kommune har de siste 20-30 årene i stor grad hatt en sunn og solid økonomi samt god økonomistyring. Plankontoret (2015) framhever at følgende faktorer har bidratt til dette:

- Kommunen har utnyttet inntekspotensialet godt ved at de tidlig (1986) innførte eiendomsskatt på verker og bruk. Dette gir kommunen vel 8 millioner kroner årlig.
- Det har vært forholdsvis høge egenbetalinger og gebyrer på kommunale tjenester. Dette gjelder særlig innen VAR.
- Utviklingen i folketallet har vært bedre enn i mange andre små distriktskommuner.
- Gode inntekter fra kraftforsyning og nettselskaper – ca. 7 millioner fra eiendomsskatt og ca. 4 millioner fra salg av konsesjonskraft.
- Politikere, administrativ toppledelse og enhetsledere har vært dyktige. De har vist disiplin ved at de ikke bruker mer penger enn de har. Det er ikke omkamper på vedtak som er tatt.

Kommunens næringsfond er en viktig del av kommuneøkonomien og for kommunens handlingsrom. Fondet tilføres årlig vel 4 millioner fra eiendomsskatten. Pengene brukes på næringsarbeid, kommunale grunnlagsinvesteringer, samfunnsprosjekter samt lån og tilskudd til næringslivet. For å øke handlingsrommet ble det i 2015 vedtatt å utvide grunnlaget for eiendomsskatt fra bare verker og bruk til å omfatte alle eiendommer i kommunen. Det antas at dette gir omlag 5 millioner kroner ekstra årlig fra og med 2016. Inntektene fra kraftforsyning og nettselskaper går ned over tid (Bråtå et al., 2016; Plankontoret, 2015).

Ifølge samfunnsplanen er lån og tilskudd til næringslivet og satsing på nærings- og samfunnsutvikling bevilget fra Rindal Utviklingsfond (RUF) nær vernet mot innsparing. Grepene i økonomiplanen vil bedre situasjonen fra 2017. Poenget må ifølge planen være hvordan en best kan sikre behovene til egne innbyggere. Da blir «forutsigbarhet og trygghet i enkeltpersoners liv viktige momenter» (Plankontoret, 2015, s. 12).

6.2.6 Annen tilgang på kapital - Rindal sparebank

Ved intervjuene framheves betydningen av å ha en lokal sparebank, nemlig Rindal Sparebank. Den er en del av Eika-gruppen. Banken har betydning ved at det gis vanlige banktjenester til innbyggere og næringsliv, og ved at de årlig støtter en lang rekke tiltak i kommunen. Det er nevnt flere eksempler der kommunen og banken, og dels andre deler av næringslivet, går sammen om tiltak som styrker lokalsamfunnet. Respondenter nevner at banken har betydning ved at den deltar med ressurspersoner i styrer i aktuelle bedrifter.

6.3 Kommunalt planverk - oversikt

Rindal kommune har gjennom 2000-tallet hatt en satsing på utvikling av sentrum i Rindal. Dette kommer fram både i kommuneplanens arealdel fra 2002, som ble forlenget i 2005 uten endring og i de senere oversiktsplaner fram til 2017. I både arealplaner, planstrategi og satsinger er det over tid et klart fokus på utvikling av sentrum og at det er viktig for å oppnå målene for samfunnsutviklingen.

6.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt i 2011

Ved revisjonen av kommuneplanens samfunnsdel i 2011, vedtatt i kommunestyret 16.03.2011, ble den overordna visjonen formulert slik; Rindal «tid til å leve». Hovedmålet var å bli 2220 innbyggere innen 2020. En hadde bl.a. følgende delmål:

- Rindal skal være et naturlig «førstevalg» for bosetting og jobb i regionen.
- Rindal skal være attraktivt å vokse opp i og bli gammel i.
- Rindal skal ha et attraktivt sentrum med viktige sentrumsfunksjoner – «5 minutter».
- Rindal kommune skal være en attraktiv friluftskommune og tilrettelegge for aktivitet i friluft og ha fokus på folkehelse.

For arealbruken ble det formulert en del utfordringer, blant annet følgende:

- Sikre nok og varierte næringsarealer (industri – kontor/service).
- Legge til rette for flere sentrumsnære tomter og kreative/varierte boløsninger.
- Utvikle det kompakte Rindal; kort veg mellom arbeid, skole/barnehage, butikker/forretninger, fritidstilbud og naturen.

Ifølge kommuneplanens arealdel, vedtatt 27.06.2013, er det mest nybygging i og rundt Rindal sentrum og mest som skjer der. Det er mest behov for boligtomter der. Et kompakt, innholdsrikt og funksjonelt sentrum lever opp til satsingen «Tid til å leve» og «5 minutter til det meste» i Rindal. I denne arealplanen blir sentrum «generalisert» ved at det åpnes for mer kombinert bruk av arealer. Et større område på motsatt side av Rindalstorget er i arealplanen vist til næring og bolig (i 2011 kalt Rindal vest). I tillegg er blant annet et lite område ved Rutebilstasjonen avsatt til næring/bolig.

6.3.2 Kommunal planstrategi, 2013-2016

Ifølge planstrategien er den største utfordringen for Rindal (Rindal kommune, 2013b: 4) «... å opprettholde og helst øke folketallet. De siste åra er innsatsen på dette området knytta til utviklingsprogrammet Bli-lyst og merkevareprosjektet «Tid til å leve», som har fått et mer samfunnsretta perspektiv enn det tradisjonelle innholdet i en næringsplan». Det er ikke nok å tilby ledige arbeidsplasser – Rindal må framstå som et attraktivt bosted – «det naturlige førstevalget i regionen».

Fylkeskommunen og fylkesmannen etterlyser større oppmerksomhet om barn og unge. Kommunen ser likevel ikke spesielle planutfordringer nå mht. denne gruppa, utover det å finne gode ordninger for medvirkning (Rindal kommune, 2013b:5). Fylkeskommunen poengterte (i 2013) at Rindal ikke hadde et boligtilbud for de som skal sikre veksten i folketallet. Kommunen bør derfor sammen med private aktører utvikle et bedre boligtilbud. Det er påpekt et boligbehov for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne³¹. Dette må være et viktig tema når kommuneplanen skal revideres (Rindal kommune, 2013b).

Tjenesteytende næringer og servicenæringer har en alt for liten andel av sysselsettingen sammenlignet med nabokommunene. Det er viktig å finne nye muligheter innen reiseliv, kunnskapsbaserte næringer og andre servicenæringer. Den lokale kulturen for nyskaping må styrkes samt lyst og tro på en positiv utvikling. I arbeidet med næringsutvikling kan det være aktuelt å samarbeide med nabokommunene (Rindal kommune, 2013b).

Rindal Næringsforum (Rindal kommune, 2013b, s. 6) «... savner en bred, rullerende næringsplan med konkrete tiltak for å nå samfunnsdelens mål om befolkningsvekst. Forumet etterlyser videre en klar plan med konkrete tiltak for tilflytting og rekruttering - fordi det er utfordrende å få tak i folk». Nedgangen innen landbruket må tas på alvor slik at det gjøres egnede tiltak.

Rindal må være et attraktivt bosted for å trekke til seg nye innbyggere. Gode kommunikasjoner og pendlingsmuligheter kan trekke folk til Rindal. Det er derfor positivt om antall arbeidsplasser vokser i nabokommuner og – regioner. Kommunen har gjennom prosjektet «Bo i Rindal» lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle nye boligtilbud i sentrumsområdet. Denne typen arbeid bør fortsette. Et nasjonalt skimuseum er et satsingsområde. På overordna nivå foreslås det i denne perioden en lett gjennomgang av kommuneplanens arealdel. Videre en revisjon av kommunedelplanen for sentrum slik at en får inn nye bolig- og næringsarealer (Rindal kommune, 2013b).

³¹ Kommunen har siden arbeidet med dette. Det vil høsten/vinteren 2016 bli ferdigstilt 2 nye mindre boligprosjekter (for utleie) som er tilpasset dette samt at det vil bli ombygginger av 2 eksisterende boliger, også for utleie (respondent).

6.3.3 Handlingsprogram med økonomidel

Ifølge kommunen sitt handlingsprogram med økonomiplan 2016-2019, vedtatt i kommunestyret 16.12.2015 har visjonen «Rindal – tid til å leve» vært ledestjerne for arbeidet med kommuneplanen, både arealdelen og samfunnsdelen (Rindal kommune, 2015b).

6.4 Ulike utviklingsprogram

6.4.1 Rindal i Vekst

«Rindal i Vekst» ble gjennomført i perioden 2000-2003. Dette var en del av Utkantsatsingen gjennom Møre og Romsdal fylkeskommune. Målsettingen bak Rindal i Vekst var blant annet å skape utvikling i Rindal og omliggende områder via satsing på 1) Næringsutvikling og profilering, 2) Kultur, fritid og oppvekstmiljø og 3) Boligpolitikk. Overordnede mål for Rindal i Vekst var å videreutvikle lokalsamfunnet gjennom konkrete tiltak som stimulerte tilbakeflytting og/eller motivere tilflytting. Det var et spesielt fokus på kvinner, ungdom og samarbeid med tre nabokommuner (Carlsson, Haugum & Aasetre, 2013).

Etter at Ringdal i Vekst var avsluttet fulgte en periode med mindre fokus på denne typen samfunnsutviklingsarbeid. Kommunen sonderte muligheten for videreføring av deler av arbeidet i Rindal i Vekst og dette skjedde da «Bli-lyst» startet opp i 2003 i Sør-Trøndelag (Calsson et al., 2013).

6.4.2 Bli-lyst prosjektet

Bli-lyst var et utviklingsprogram i Sør-Trøndelag fra 2003 til 2014, men inkluderte Rindal i perioden 2008-2010. Når det gjelder effekter av Bli-lyst på befolkningsendringer i den andre programperioden (2007-2010) er det samlede innbyggertallet i Bli-lystregionen stabilt. En nærmere titt viser imidlertid at små kommuner lett taper kampen om tilflyttere til regionen i forhold til større kommuner (Frisvoll, 2014).

6.4.3 «Tid til å leve»

Rindal hadde med bakgrunn i den strategiske næringsplanen startet et omdømmearbeid. Dette arbeidet tok de inn i bolystsatsingen, og «Tid til å leve» ble tittelen på Rindal sitt Bolystprosjekt. Dette ble sluttrapporter i november 2015³². Kommunen satset opprinnelig på en omfattende boligbygging etter «Hamarøymodellen». De lyktes ikke i første omgang med dette, men ville forsøke andre løsninger. «Tid til å leve» er videreført på mange ulike

³² Denne presentasjonen av prosjektet er basert på sluttrapporten til KMD, datert 23.11.2015, men supplert med intervjuer. Prosjektene var en del av KMD sin satsing i et program som ble ledet direkte fra departementet.

måter. Tiltak for integrering av flyktninger er ifølge rapporten løftet opp etter den første bosettingen i 2015 og vil gå videre i de kommende årene (Rindal kommune, 2015a).

Forankringen av de ulike delene av arbeidet tok lengre tid enn opprinnelig forutsatt. Kommunen ble nødt til å redusere bredden i prosjektet og tonet ned det som var knyttet til videregående skole, ungdom i høyere utdanning, arbeidsinnvandring (med unntak av flyktninger) og hyttefolk. Når det gjelder resultater nevnes det nye boligfeltet Seljebrekka med inntil 30 tomter (en forlengelse av sentrum). Et anbud på utbygging av 12 nye utleieenheter etter Hamarøymodellen ble skrinlagt fordi det ble for dyrt i forhold til at flyktninger var den fremste målgruppen (Rindal kommune, 2015a).

Bolig-, omdømme- og innvandrersarbeidet vil ifølge sluttrapporten bli videreført under ledelse av kommunen. Det skal skje i samarbeid med øvrige aktører i og utenfor bygda og fortsatt under mottoet «Tid til å leve». Kommunen har vedtatt at det skal bosettes 30 flyktninger i 2014-16. Det vil være et stort behov for boliger, særlig for flyktninger. Kommunen skriver (Rindal kommune, 2015a, s. 3-4):

Det vil fortsatt være krevende økonomisk å forsvare bygging av ny boligmasse til denne gruppa. Kommunen vil måtte ha ei ledende rolle i videre arbeid med å finne fram til andre løsninger, helst i omfattende samarbeid med private aktører i det lokale boligmarkedet.

6.5 Områdereguleringsplan for Rindal Sentrum

6.5.1 Oppstart av planlegging og innspill

I 2014 var gjeldene reguleringsplan for Rindal Sentrum fra 1985. Denne dekket store deler av sentrum. Senere ble det vedtatt flere reguleringsplaner for sentrum, som dels erstattet deler av sentrumsplanen. Formålet med reguleringsplanarbeidet som startet i 2014 var å få et oppdatert og hensiktsmessig planverk for den videre utviklingen av sentrum. Denne planen skulle erstatte de tidligere planene og regulere inn et nytt boligområde i Seljebrekka (Plankontoret, 2014).

Ressurskomiteen vedtok den 12.6.2014 i sak 14/539 å starte arbeidet med regulering av Rindal sentrum. Det ble også vedtatt oppstart av reguleringsplan for Igljtjønnas friluftsområde³³ fordi de to områdene hører naturlig sammen. Høring og offentlig ettersyn av planprogram og oppstart av planarbeidet ble annonsert i avisa Driva og på kommunens nettsider. Berørte grunneiere, sektormyndigheter og naboer ble tilskrevet 16.6.2014.

³³ Igljtjønnas ligger dessuten svært nær skolene i området.

Innspill til oppstart av planarbeidet

Statens vegvesen (23.06.2014) skriver at det bør legges vekt på løsninger som kan gi korte avstander i forbindelse med daglige gjøremål. Det må skapes helhetsløsninger for sentrum der universell utforming er gjennomgående tema med funksjonelle løsninger. Vegvesenet bidrar gjerne i en bredere dialog med kommunen i forbindelse med planprosessen. Rådmannen tok dette til orientering.

Møre og Romsdal fylkeskommune (27.08.2014) har en merknad om mulige automatisk fredede kulturminner. Ifølge rådmannen gjelder dette bare Seljebrekka, hvor det for øvrig ikke er funn av automatisk freda kulturminner. Fylkeskommunen påpeker en del momenter som gjør Trøågården i sentrum særlig verneverdig. De medvirker gjerne i en dialog om utforming av gode reguleringsbestemmelser. Kan også bidra med rådgivning om istandsetting, søknader om tilskudd fra Norsk kulturminnefond og mulig støtte over eget budsjett. Ifølge rådmannen er det foreslått nye bestemmelser knyttet til hensynssone for bevaring av kulturmiljø. Kommunens intensjon er å ta vare på bebyggelsen gjennom aktiv bruk til helårsboliger. Fylkeskommunen ønsker å sikre det gamle kommunehuset mot rivning. Ifølge kommunen er det gitt bestemmelser som sikrer mot rivning.

Fylkeskommunen er tilfreds med at planprogrammet har fokus på barn og unges medvirkning og det må synliggjøres hvilke plangrep dette har medført. Kommunen redegjorde for tiltak her. Videre er det ifølge fylkeskommunen en fordel om man i områdeplanen for sentrum er presis på hvor en skal tillate detaljhandel. Ifølge kommunen åpner planen for forretningsvirksomhet innenfor en svært begrenset del av Rindal sentrum. Detaljhandel i disse områdene «underbygger dagens tette preg på sentrumsfunksjoner i Rindal sentrum».

Fylkesmannen (27.08.2014) mener at et boligområde i Seljebrekka vil være i konflikt med at området der er registrert som beiteskog og dermed er viktig. De vurderer innsigelse til et slikt planforslag. Kommunen skriver at de ikke har gode alternative områder for etablering av et større sentrumsnært eneboligområde. Videre forutsetter fylkesmannen at barn og unges interesser blir ivaretatt og viser til rundskriv. Dette tas ifølge kommunen til orientering og de viser til at det er gjennomført planverksted for ungdomstrinnet for å kartlegge barn og unges interesser i planarbeidet.

Fra private er det, i forenklet form, følgende innspill:

- Trafikkspørsmål og oppfordring til mer fokus på fart i boligområder. Kommunen viser til en utarbeidet trafikkplan, der den påpekte stengningen er vurdert.
- En påpekning av at Seljebrekka har en naturtype som er rødlistet og at området har flere rødlista arter. Kommunen viser til foreløpige vurderinger i planbeskrivelsen.
- Et ledig og «inneklemt område» i sentrum bes vurdert til boligformål. Ifølge kommunen er ikke området egnet pga solforhold og sterk helning. Det er derfor ikke foreslått til boliger og inngår i planforslag for Igljtønna som friluftsområde.

- En privatperson viser til en underskriftskampanje, fra 2010, mot omdisponering av fotballbanen til sentrumsformål og at det da vant fram. Ifølge kommunen er Trollbanen videreført som idrettsformål i planforslaget.
- Privatpersoner ønsker et område åpnet for både boligbygging og næringsformål. Ifølge kommunen er det foreslått kombinert bolig/forretning/kontor i kvartalet samt en del med rent boligformål.

Medvirkning

Ei arbeidsgruppe deltok i planarbeidet med innspill og ga tilbakemeldinger til ulike forslag. Arbeidsgruppa bestod av:

- Ola Heggem (Ordfører)
- Leder av ressurskomiteen
- Leder av ungdomsrådet
- Barn og unges representant i kommunen
- En fra rådet for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Tre personer fra administrasjonen
- En representant for idrettslaget
- En representant for Rindal Vel

Fram til 28.04.2015 hadde gruppa hatt 4 møter og de hadde deltatt i vurderinger knyttet til planarbeidet. Den 29.10.14 ble det gjennomført et planverksted for hele ungdomsskolen og 7. klasse ved barneskolen, der ungdommene fikk komme med innspill til sentrumsplanen og planen for Igljtjøna friluftsområde. I kapitlet "Virkninger av planforslaget» er det gjort rede for hvilke plangrep innspillene har medført.

Høringsuttalelser og merknader ved offentlig ettersyn i januar – mars 2015

Statens vegvesen (23.02.2015) har en rekke detaljerte merknader, og kan ikke se at innspillene de kom med i forbindelse med oppstart og planprogram er ivaretatt i stor grad. Kommunen tar til følge flere av de detaljerte påpekningene.

Fylkeskommunen (24.02.2015) har flere merknader og legger inn innsigelse til en foreslått lemping på bestemmelser om detaljering og materialbruk. De trakk siden denne etter behandling i fylkesutvalget. Fylkeskommunen anser generelt planforslaget som godt gjennomarbeidet. De viser også til drøftinger i planforum.

Fylkesmannen (16.01.2015) mener det er lagt fram en gjennomarbeidet plan med god planomtale og konsekvensutredning samt temautredninger. De har ingen planfaglige merknader. På bakgrunn av planbeskrivelsen og informasjon i planforum, samt en totalvurdering, aksepterer fylkesmannen en utbygging i Seljebrekka.

Det er forslag fra flere private, lag og foreninger. Generelt tar kommunen hensyn som bygger opp under utviklingen av Rindal sentrum, herunder ved å kombinere arealbruksformål og utbygging av Seljebrekka.

6.5.2 Vedtak av plan for sentrumsområdet

I tråd med intensjonene bak planarbeidet ble de eldre reguleringsplanene for sentrum opphevet og man fikk nå felles og ensartede reguleringsbestemmelser som gjorde det lettere å få til en ensartet utvikling av sentrum. I forhold til den gjeldende arealplanen medførte sentrumsplanen endringer i arealformål i følgende områder:

- Seljebrekka
- Et område mellom Helsetunet og Igljtjøna.
- I sentrum åpnes det opp for kombinerte formål som omfatter boligbebyggelse i flere områder.
- I nordre boligfelt er området som i arealdelen er regulert til tjenesteyting foreslått endret tilbake til boligformål.

Dokumenter og intervjuer viser at det var en del diskusjon mellom kommunen og fylkeskommunens kulturavdeling i forbindelse med regler for en del eldre bygninger i sentrum. Etter at kommunen klarte å påvirke sluttbehandlingen i fylkesutvalget ble det en løsning som ifølge respondenter i kommunen «var til å leve med».

6.6 Næringsplan for Rindal 2017-20

6.6.1 Bakgrunn og mål for planen

Den forrige næringsplanen i Rindal ble vedtatt i 2001. Ved den tiltenkte revisjonen i 2007 ble næringsplanen endret fra en «tradisjonell» næringsplan til å fokusere på bolyst og attraktivitet. Kommunen hadde også et vedtak om å revidere den lokale landbruksplanen fra 2003. I kommunens handlingsprogram for 2016 ble det fastsatt at kommunens næringsplan skulle revideres og det ble valgt å samle landbruk og mer tradisjonelt næringsliv i en plan. Det overordna målet med næringsplanen 2017-20 er (Rindal kommune, 2017:5): «å legge til rette for verdiskaping og vekst, både når det gjelder innbyggere, næringsliv og livskvalitet».

6.6.2 Planprosess

Ved oppstarten av planarbeidet var en opptatt av at planen skulle (Rindal kommune, 2017, s. 5): «...sjå langt nok framover til å angi viktige utviklingsretninger». Samtidig skulle den være så konkret og handlingsrettet at folk fra næringslivet fant det «tjenlig å bruke tid på

planarbeidet». Videre måtte planen forplikte aktørene til å gjennomføre prioriterte tiltak i etterkant.

Kommunestyret hadde i 2016 sluttet seg til den nye strategiske næringsplanen for Orkdalsregionen. Det er klar sammenheng mellom den strategiske planen og næringsplanen for Rindal, men næringsplanen har mange flere konkrete tiltak og er mer detaljert mht. ansvar og framdrift.

Helt fra starten av arbeidet så kommunen, som er initiativtaker, det som svært viktig å involvere det lokale næringslivet grundig i planarbeidet. Det inkluderte Rindal næringsforum, Rindal bondelag, andre lokale organisasjoner samt nøkkelpersoner i viktige bedrifter. Dette var også et hovedtema på kontaktmøtet mellom kommunen og styret i Rindal næringsforum i 2016. Næringsforumet stadfestet at de ville (Rindal kommune, 2017, s. 5) «gå inn i et tett samarbeid om dette og involvere det lokale næringslivet for fullt». Næringshagen i Orkdalsregionen ble engasjert som ekstern hjelper i arbeidet.

Formannskapet ble valgt som styringsgruppe. Rådmannen satte deretter sammen en prosjektgruppe bestående av:

- Leder og nestleder i Rindal næringsforum,
- Leder av en stor lokal bedrift
- En representant for bondelaget
- Ordfører
- En person fra administrasjonen
- En representant for næringshagen

Prosjektgruppa fikk fullmakt til å velge hovedområder og å sett sammen interessegrupper for hvert hovedområde. Kapitelene om hovedområdene 1-5 er utarbeidet av interessegrupper med medlemmer fra næringslivet, organisasjonene og kommunen. Hver av gruppene har hatt 6-12 medlemmer og har hatt 3-4 møter. Det har vært gjennomført et «kick off», samt en åpen høringsrunde der bygdefolk, bedrifter, organisasjonen og andre kunne gi sine merknader. Et høringsutkast ble lagt fram i mars 2017 og planen ble vedtatt i kommunestyret 3. mai 2017 (Rindal kommune, 2017).

Det var et hovedsiktemål å komme fram til en plan som fordeler praktisk og økonomisk ansvar for oppfølging på mange ulike navngitte aktører, også utover kommunen. Ifølge planen (Rindal kommune, 2017, s. 6) er mange av tiltakene «ganske krevende og vil være avhengig av at en lykkes med å engasjere de rette ildsjelene og nøkkelpersonene. Videre har det vært viktig å spre oppgavene utover hele planperioden». Hvem som har vært involvert og hvem som er tildelt oppgaver er blant annet nærmere spesifisert i næringsplanen, herunder for de enkelte tiltak. De som i planen har sagt seg villige til å ta ansvar for gjennomføring av ulike tiltak har også bekreftet dette i mailer til kommunen

(Rindal kommune, 2017, respondenter). Lederen i næringsforeningen karakteriserer dette arbeidet slik³⁴;

«- Kommunen og næringshagen skal ha skryt for et bra opplegg, sier Aune - Det har vært stort engasjement i alle arbeidsgruppene. Dette vitner om et høyt trykk i næringslivet i bygda for tida, og et ønske om å få til enda mer.

*Han påpeker også at man har hatt fokus på å få til **konkrete** tiltak, slik at det blir enklere å ta tak i og få det gjennomført.*

6.6.3 Hovedområder i næringsplanen

- Hovedområde 1: Videreutvikling av jordbruk og skogbruk med tilleggsnæringer.
- Hovedområde 2: Næringsutvikling for eksisterende bedrifter.
- Hovedområde 3: Tiltak for nyetablerere/gründere.
- Hovedområde 4: Videreføring av omdømmearbeidet «Tid til å leve».
- Hovedområde 5: Tiltak for reiseliv, kulturbasert næring og servicebedrifter.
- Hovedområde 6: Samferdselstiltak for folk og næringsliv.
- Hovedområde 7: Utdanning, rekruttering og kompetanseheving.

6.7 Delcase

6.7.1 Rindal skimuseum

Historikk

Rindal Skimuseum ble åpnet i 2014. Det er i 2017 nominert fra Norge som årets Europeiske Museum, men fikk ikke denne prisen. Skimuseet ligger på området til Rindal Bygdemuseum. I 1950 fattet Rindal herredsstyre det første vedtaket om å opprette et bygdemuseum. Over tid kjøpte en inn bygninger og museet ble offisielt åpnet i mai 1965. Skiproduksjon (blant annet Landsemski) og skiløpere har i flere ti-år vært sentralt i Rindal. Da skiproduksjonen tok slutt ønsket museet å ta vare på denne delen av historien. På et styremøte i Bygdemuseet i februar 1984 ble det vedtatt at en skulle etablere et skimuseum. Ved åpningen av museet den sommeren ble det de hadde av ski og skiutstyr samlet og presentert. Dette var starten på en skiavdeling (Kattem, 2000).

I 1998 hadde arbeidet utviklet seg så mye at det ble opprettet ei nemnd som skulle planlegge et skimuseum. Leder av nemnda var dagens ordfører Ola T. Heggem (Kattem 2000). I 2001 ble det laget to rapporter om muligheter for et skimuseum i Rindal. I disse

³⁴ <https://www.trollheimsporten.no/presenterer-en-ambisioes-naeringsplan.5973139-137312.html> (nedlastet 07.08.2017).

årene ble det for første gang avsatt midler i kommunens langtidsbudsjett til utviklingen av et skimuseum³⁵. I 2005 ble bygdemuseet konsolidert inn i Stiftelsen Nordmøre museum. I den forbindelse kom det fram at museene skulle spesialisere seg. I Rindal hadde de allerede startet med spesialiseringen og de «kom litt først i køen. «Vi var heldige -og/eller dyktige, eller kanskje litt begge deler» uttalte ordføreren i sin åpningstale for skimuseet. Hun som i dag leder museet ble da ansatt i 50 % stilling i tre år for å utrede muligheten for et skimuseum. Det ble i 2006 nedsatt en styringsgruppe for dette arbeidet bestående av direktøren for Nordmøre museum, økonomisjefen i kommunen og en kommunal politiker. Direktøren ble en viktig støttespiller og økonomisjefen var en ivrig entusiast for museet. Det ble etablert kontakt med Skimuseet i Holmenkollen samt gjennomført en publikumsundersøkelse (Heggem, 2014; Løfaldli 2013; Rindal Bygdemuseum, udatert³⁶).

Museet hadde mange år tidligere sikret seg det såkalte Heggemsfjøset³⁷ fra 1780. Arkitekter fra Møre og Romsdal fylkeskommune bidro med faglige innspill mht. det antikvariske og det museumsfaglige arbeidet. Et arkitektfirma la i januar 2008 fram prinsippskisser og en kostnadsoversikt om hvordan Heggemsfjøset kunne benyttes til skimuseum. I 2009 ble det klart at KKD og Møre og Romsdal fylkeskommune ville bevilge penger til skimuseet. Senere økte Rindal kommune sitt bidrag med 2 millioner mens fylkeskommunen økte sitt bidrag med 1.5 millioner (Løfaldli, 2013).

Nærmere om prosess og finansiering

I forbindelse med finansieringen av Skimuseet omtaler ordfører Heggem i 2014 forhistorien og seg selv som «døråpner i departementskontorene og på Stortinget for den daværende ordfører Hanne Tove Nerbu Baalsrud». Kontaktene førte til merknader om skimuseet i Stortingets behandling av statsbudsjettet i 2007 og 2008. «Dette var viktig, vi hadde lært oss spillet». I mars 2008 stod kommunestyret bak en søknad til Kulturdepartementet og Møre og Romsdal fylke. Søknaden var basert på en tredeling og en totalsum på 16 millioner kroner, altså 5,33 millioner fra henholdsvis kommunen, Kulturdepartementet og fylket. Dette ble bevilget. Det ble så en reduksjon av kostnadene. Via økt støtte fra kommunen og fylkeskommunen var prosjektet fullfinansiert i 2012 og ble igangsatt. Nordmøre Museum fikk i 2014 kr. 800 000 over statsbudsjettet til økte driftsmidler øremerket skimuseet. Det ble altså et spleiselag mellom kommunen, fylkeskommunen og Kulturdepartementet (Heggem, 2014). I prosessen var det ifølge respondenter en del kritikk mot at kommunen brukte så mye midler på museet.

Ifølge respondenter var støtte fra Nordmøre museum til utvikling av et skimuseum en forutsetning for at bygdemuseet gikk inn i det samarbeidet. Støtten fra museet og fylkeskommunen ble også viktig i det videre arbeid, blant annet fordi direktøren i Nordmøre museum tok aktivt del i arbeidet med et skimuseum. Videre var den halve

³⁵ Heggem (2014): Ordfører Ola Heggem sin åpningstale 29.06.2014 (nedlastet 10.05.2017).

³⁶ Rindal Bygdemuseum (udatert). Skimuseum i Heggemsfjøset? Notat.

³⁷ Selv om dette kalles et fjøs så var det en stor låve.

prosjektlederstillingen over tre år viktig fordi en da kunne arbeide konsentrert med videreutviklingen av konseptet. Rindal kommune har bevilget mye midler til museet og har det økonomiske ansvaret for driften.

Venneforeningen - et frivillig arbeid

Allerede under forberedelsen av skimuseet i Rindal så en for seg at det var viktig med en venneforening som kunne bistå museet. Arbeidet med foreningen startet på en uformell måte ved at noen ble medlemmer. Foreningen ble formelt stiftet i 2007 og antall medlemmer har økt. Medlemmer er i alle aldre, men det er særlig pensjonister. Venneforeningen bidro i 2014-2016 årlig med kr. 100 000 til museet, hvilket utløser gaveforsterkningsmidler på kr. 25 000 for hvert 100 000 fra Kulturdepartementet (respondent, ³⁸).

Venneforeningen har fast møteplass på museet hver tirsdag. De driver kafeen på museet og lager produkter for salg. Foreningen gjør mye praktisk arbeid, og er ansvarlige for en rekke arrangementer. De deltar i formidlingen ved museet, blant annet i forhold til skoler og barnehage. Museet tjener som et eksempel for oppstart og drift av venneforeninger for andre museer på Nordmøre. Dette er viktig sosialt for de som deltar og de anses som et svært viktig element i driften av museet (respondent, ¹²).

6.7.2 Rindalshallen

Rindalshallen er en flerbrukshall, designet for ballidretter. Hallen, som ble åpnet i juli 2015, ligger i den østlige delen av sentrumsområdet, sammen med Rindalshuset, skolene, barnehage og Skimuseet. *Rindalshuset* er et flerbrukshus med håndballbane, svømmehall, styrkerom, klatrevegg, kinosal og bibliotek. Et steinkast unna ligger friluftsområdet Igljtjøna.

Rindalshallen er resultatet av et spleiselag mellom ulike aktører, både kommune, næringsliv, enkeltpersoner og frivillige lag og foreninger ³⁹. Det var eier av Rindalslist, Emil Gåsvand, som tok initiativet til hallen og han ga 1 million kroner. Øvrige store bidragsytere er Rindal Sparebank (kr. 2 500 000), Rindal kommune (kr. 2 230 000), Surnadal kommune (kr. 775 000), Gjensidigestiftelsen (kr. 500 000) og Olav Thon Stiftelsen (kr. 250 000). Rindal Maskin har via gravearbeid bidratt med kr. 300 000 og Talgø Invest har via materialleveranser bidratt med kr. 160 000. Det er også en rekke andre som har bidratt direkte med midler mens andre, særlig innen idretten, har bidratt med arbeidsinnsats. En rekke enkeltpersoner har bidratt ved kjøp av andeler.

³⁸ <http://www.trollheimsporten.no/skaaler-for-emya-og-gir-bort-100-000.5934843-312228.html> (nedlastet 10.05.2017)

³⁹ <http://www.rindalil.no/naeringslivets-bidrag-til-rindalshallen.5624416.html> (nedlastet 09.05.2017).

6.7.3 Rindal Frivillighetssentral og annet frivillighetsarbeid

Formålet med Rindal frivillighetssentral og organisering

Frivillighetssentralen skal være lokalt forankrede møteplasser som er åpne og inkluderende for alle som har lyst til å delta i frivillig arbeid. De skal være samhandlingsarenaer for frivillig virke og kulturelt mangfold. Sentralene skal initiere, mobilisere og samordne frivillig aktivitet på det lokale plan.

Det overordnede målet for frivillighetspolitikken er å støtte opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn. Det er videre en sentral målsetning å stimulere til økt deltakelse fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonsarbeidet. Aktivitetene skal legges opp i tråd med lokale forutsetninger med vekt på samarbeid med frivillige, lag, foreninger og det offentlige⁴⁰.

Rindal frivillighetssentral er et delvis kommunalt tiltak⁴¹. Sentralen har en daglig leder i 60 % stilling og et styre som er nedsatt av kommunestyret. I styret er Rindal Sanitetsforening, Rindal Pensjonistlag og Rindal Sogn representert samt kommunen/driftsstyret ved tre representanter. Styret hadde i 2016 10 møter og behandlet 47 saker. I 2016 var sentralen åpen tre dager i uka. I 2017 endres organiseringen av Rindal frivillighetssentral, som for de øvrige sentralene, ved at den blir et rent kommunalt ansvar mht. økonomi og drift¹.

Flytting av sentralen til Coop-hjørnet

Rindal frivillighetssentral ligger nå på hjørnet av Coop-bygget, som er «det mest sentrale stedet» i Rindal sentrum. Sentralen lå tidligere noe «bortgjemt» bak i sentrum av Rindal. I forbindelse med at kommunen skulle bosette flyktninger så leder av frivillighetssentralen muligheten til å «slå to fluer i en smekk»: Etter en avtale med kommunen flyttet sentralen til det nevnte lokalet, som stod tomt, mens de tidligere lokalene ble omgjort til to leiligheter til flyktninger. Flyttingen er ifølge daglig leder og de øvrige respondenter svært vellykket. Lokaliseringen har ført til at mange flere «stikker innom». Det har bidratt til å styrke sentrum og det har ført til at sentralen er blitt mye mer synlig og har fått økt aktivitet.

Aktiviteter i 2016

Ifølge årsmeldingen for 2016 har departementet ⁴²:

... gitt romslige rammer for hva en frivillighetssentral skal drive med. En skal ikke drive aktivitet som kommunen er lovpålagt å gjøre, en skal heller ikke «konkurrere» med andre. Det som er viktig er å prøve å lage møteplasser og gi tilbud til grupper som måtte mangle slike fra før, og gjerne sette i verk tiltak etter ideer og innspill fra andre.

⁴⁰ Årsmelding Rindal Frivillighetssentral 2016, s. 1,2.

⁴¹ I 2016 fikk frivillighetssentralen økonomisk støtte fra en lang rekke aktører i Rindal. Dette inkluderte generell støtte og støtte til mer direkte tiltak og innkjøp.

⁴² Årsmelding Rindal Frivillighetssentral 2016, s.2.

Det har vært svært mange ulike typer aktiviteter i 2016. Frivillighetssentralen er brukt som møterom for 7 ulike lokale lag og foreninger.

Igljtjønaområdet og kultursti

Igljtjønaområdet henger sammen med skimuseet og området ved Rindalshallen. Det er en venneforening for Igljtjøna. Det er utarbeidet en reguleringsplan for «Tjøna» og det er gjort avtaler med grunneiere i forbindelse med oppkjøring av skiløyper. Dette var en forutsetning for at kommunen fikk tippemidler for istandsetting av området. Fra Tjøna går det en kultursti ned til elva Sunna og over elva til det gamle meieriet ved Fylkesveg 65. Venneforeningen og frivillige har vært aktive i forbindelse med etableringen av kulturstien, og den nye brua over Sunna. Blant bidragsyterne er Møre og Romsdal fylkeskommune og Rindal Sparebank.

6.8 Realisering av planer -resultater i sentrum

6.8.1 I hvilken grad er planer realisert - resultat

Realiseringen av planer

Kommunen har gjennom 2000-tallet satsset på utvikling av sentrum. Dette har ifølge respondenter også i praksis blitt den felles satsingen: Selv om en har grender og tar hensyn til dem trer et samlet sentrum klart fram som et fellespunkt for de fleste. Ulike planer og satsinger har ifølge respondentene og Bråtå et al. (2016) over tid bygget opp under dette, både i form av merkevarebyggingen/satsingen på «det tette», «5 minutter til alt» mv og den faktiske arealdisponering.

Sentrum har imidlertid vært preget av mange små og eldre planer. Med sentrumsplanen fra 2015 fikk kommunen ifølge respondenter et helhetlig grep på dette, inkludert Seljebrekka. Utviklingen av Skimuseet styrker satsingen på sentrum, samt at en ser sammenhengen mellom sentrumsplanen, plan for Tjønaområdet og kulturstien. En har over tid gjennomført ulike typer tiltak som har styrket sentrum. Det gjelder særlig omkring Torget og på andre siden, det som heter Rindal Vest. Lokaliseringen av frivillighetssentralen til Coop-hjørnet bidrar til denne styrkingen av sentrum.

På den annen side er det også en tiltak/satsinger som har tatt lengre tid eller ikke har lykkes på samme måte. Enkelte respondenter mener at en langt tidligere, og særlig da det var mulig å kjøpe eiendom fra opplysningsfondet, burde ha sikret seg eiendommen Seljebrekka. Dette er nå inkludert, men kommunen har lagt ned store grunnlagsinvesteringer der og det er solgt svært få tomter.

I Rindal ønsker en å styrke sentrum og tilby en varierte sammensetning av boliger, altså leiligheter, men også å stimulere til sentrumsnær utbygging av eneboliger. Det har ifølge respondenter vært lite interesse for å kjøpe de få leilighetene som er bygget. Sentrum er imidlertid styrket ved at selve Torget er rustet opp og at det er bygget et amfi i Øvre Dalen området.

Resultater av langsiktig satsing

Dokumentene og respondentenes utsagn viser at skimuseet er resultatet av en satsing som startet i 1984. Inkluderingen av dette i kommunens langtidsbudsjett fra ca. 2000 er en del av dette. Konsolideringen av museene på Nordmøre i 2005 ble en mulighet fordi en da kunne tilby et eksempel på en spesialisering og ved at det utviklet seg et samarbeid med Nordmøre museum.

Et annet resultat av langsiktig arbeid er tilretteleggingen omkring Tjønna området og kulturstien ned til Sunna og over mot fylkesvegen. Her viser intervjuer og dokumenter et samspill mellom mange aktører, men også at en over tid løser saker og får vedtatt planer. Det ga så som nevnt tippemidler.

6.8.2 Hva har påvirket gjennomføringskapasitet og resultater?

Plan- og bygningsloven

For å styrke utviklingen av sentrum har en ønsket å gi mulighet for blandede funksjoner. Dette gir PBL mulighet for, hvilket kommunen har benyttet seg av. I forbindelse med planer var det ifølge respondenter, og som vist i dokumenter, en del diskusjon med fylkeskommunen om bevaring av eldre bygninger og krav til utforming. Et forslag til innsigelse ble endret i fylkesutvalget av det som ser ut til å være en politisk/faglig påvirkning i planprosessen. Dette førte til et vedtak som både kommune og fylke «kan leve med»; det ble et kompromiss.

Kapital, ekstern og risiko

Det påpekes fra respondenter at kommunens primære rolle er å tilrettelegge for at andre skal kunne bygge og utvikle sentrum. Men at den faktiske utbygging begrenses av mangel på aktører som er villige til å satse økonomisk og ta risiko i forbindelse med f.eks. boligbygging. Kommunen kan imidlertid i en del tilfeller gå inn og bidra til utbygging dersom det kan kombineres med kommunale mål. Likevel er det begrensninger i kommunens mulighet til involvering på grunn av økonomi.

Det hevdes at Rindal sparebank, som følge av at den er lokal, generelt tar noe større risiko i Rindal kommune enn andre banker ville gjort. Banken spiller også en rolle ved at de har en rekke lokale ansatte, som bl.a. bidrar med kompetanse i lag og foreninger. Det fremheves at en lokal bank er en fordel fordi viktige beslutninger da tas lokalt, og der banken har sitt

viktigste marked. Banken har bidratt mye ved sine stipender og gaver, herunder til store tiltak som Rindalshallen. Der ser en at også lokale kapitaleiere har stor påvirkning fordi de kan bevilge relativt store midler og initiere tiltak som så får stor betydning, men hvor spleiselaget er sentralt. Andre lokale bedrifter bidro i forbindelse med byggingen i Rindal Vest, og Sparebanken ved utformingen av torget.

En ser også at offentlige midler i form av spillemidler (til Tjønnaområdet) samt støtte fra fylkeskommunen har bidratt til utformingen av Torget. Midler fra fylkeskommune og stat var viktige for ikke minst Skimuseet, men også realiseringen av Kulturstien. I den forbindelse, ved Tjønna og Rindalshallen ser en at en rekke lokale bedrifter, men også enkeltpersoner har bidratt med både midler og ikke minst egen eller bedriftens arbeidsinnsats.

Eksisterende struktur plan/boligstruktur

En forklaring som respondenter gir på at det er liten interesse for leiligheter er at den eksisterende boligstrukturen er så konsentrert omkring sentrum at det er lite rasjonalt for folk å flytte til en nærliggende leilighet: Som en respondent sier; «hvorforskal en selge eneboligen og ta opp lån for å flytte 400 meter?» Andre respondenter er inne på at dette også kan være et spørsmål om kultur; altså at det i denne bygda er liten kultur for leiligheter. Kontrasten er ifølge vedkommende stor i forhold til nabobygda Surnadal, som riktignok har flere innbyggere, men hvor det har utviklet seg et leiemarked for boliger.

Det hevdes også at en grunn til at det går sakte med realiseringen av det nye boligfeltet i Seljebrekke, som er en del av sentrumsplanen, er at tomtene anses som for dyre: Kommunen har her lagt ned grunnlagsinvesteringer som gir en tomtepris på kr. 400 000, hvilket ifølge respondenter anses som for høgt. Særlig når det ifølge respondenter fremdeles er mulig å finne gamle enkelttomter sentralt for en langt billigere penge.

Arbeidsmåter og arbeidsmetoder

I forbindelse med sentrumsplanen ble det arrangert et planverksted for hele ungdomsskolen og 7. klasse ved barneskolen, der ungdommene fikk komme med innspill til sentrumsplanen og planen for Igljtjønna friluftsområde. Ifølge respondenter har kommunen imidlertid generelt ikke vært spesielt aktive mht. medvirkning i planspørsmål; Kommunen følger vanlige anbefalinger, herunder fra fylkesnivå, mht. involvering. Den nye næringsplanen representerer imidlertid ifølge respondentene noe helt nytt mht medvirkning ved at de allerede under prosessen fikk inkludert det tradisjonelle næringslivet, næringsforeningen og landbruket. De som deltar har så forpliktet seg, blant annet skriftlig, til å bidra under gjennomføringen av planen. Det er på dette stadiet for tidlig å si noe om resultater.

Hva er viktig for gjennomslagskraft og resultater?

Ifølge flere respondenter er kommunen den helt sentrale aktøren for gjennomføring av planer slik at en når samfunnsmessige mål. Samspillet mellom ordfører, rådmann og resten av administrasjonen over tid framheves. Videre at det er en kultur i kommunen for at det ikke tas omkamper på vedtak: Når noe er vedtatt arbeider en felles på bakgrunn av dette. I den grad en har hatt for liten fagkompetanse er det innen plansida gjort bruk av det felles plankontoret på Rennebu. Samspillet med Næringshagen i Orkdal framheves som nyttig og viktig for utviklingen av næringsplanen. Det er imidlertid også kritiske røster som mener at en sentralt i kommunen har for liten kompetanse på en del felter og at det er en del feilbruk av midler.

7 SORTLAND

7.1 Sortland som case

STOLT-planen fra Sortland er en kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø. Planen er basert på en svært omfattende medvirkningsprosess. Her viser vi hvordan medvirkningsprosessen ga et kunnskapsgrunnlag til planen og hvordan det brukes til å utvikle planen. Planprosessen førte til et økt engasjement blant barn og unge i Sortland og dette har fortsatt etter at planen ble vedtatt. Planen har påvirket måten å tenke om ungdom på i kommunen. Ifølge planstrategi for Sortland gjelder planen i kommunestyreperioden og en av de 8 handlingsplanene for oppfølging skal startes i 2017.

Sentrale faktorer som har påvirket planen er at ildsjeler, som kjente barn og unge i Sortland godt, og som hadde et omfattende nettverk faglig og politisk ville ha planen. Videre at planarbeidet hadde stor støtte blant sentrale personer i administrasjonen og var politisk forankret. Fylkesmannen i Nordland var sentral medspiller, både økonomisk og faglig og det var et viktig samspill med Universitetet i Nordland.

7.2 Bakgrunn

7.2.1 Geografi

Sortland kommune, og by, ligger i Vesterålen i Nordland. Kommunen omfatter områder på Langøya og Hinnøya. Kommunen grenser i nord til Øksnes og Andøy, i øst mot Kvæfjord, i sør mot Lødingen og Hadsel og i vest mot Bø. Kommunesenteret Sortland er regionsenter i Vesterålen.

7.2.2 Politisk styring

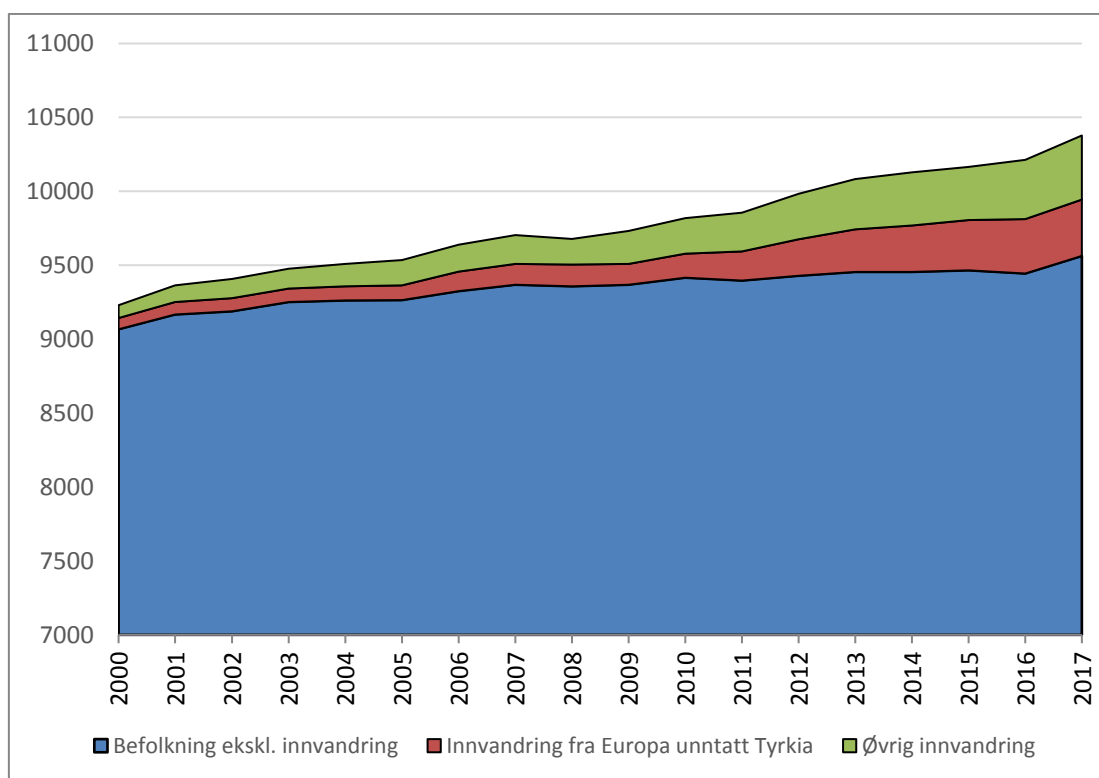
Tove Mette Bjørkmo fra Arbeiderpartiet er ordfører, mens Karl Erling Nordlund (Sp) er varaordfører i inneværende periode. Grete Ellingsen (H) var ordfører i 2011-2015. Svein Roar Jacobsen (Ap) var ordfører 2003 – 2011. Ingolf Marcussen (H) var ordfører i 1995-2003. Han er kjent som ordføreren som fikk etablert Sortland som Blåbyen, hvilket betyr at fargen blå skal være et kjennemerke for byen, særlig bygninger.

7.2.3 Utvikling i befolkning – demografi

I følge SSBs befolkningsstatistikk var det 10 378 innbyggere i Sortland kommune 1. januar 2017. Kommunens innbyggertall har hatt en stabil veksttakt siden 1972. For de øvrige kommunene i Vesterålen har det vært en motsatt trend. Fram til 1994 var Hadsel den største kommunen i Vesterålen. I årene siden har Sortland hatt denne posisjonen. Utviklingen er i tråd med det generelle bildet for regioner i Norge de siste 10-20 årene; befolkningsveksten øker med regionsenterets størrelse og er sterkere i senterkommunen enn i omlandskommunene.

I perioden 1972-2016 var det ingen år med fødselsunderskudd i kommunen, og med få års unntak var det heller ikke flytteunderskudd. Disse to komponentene henger ofte tett sammen, da flyttere ofte er unge folk i en etableringsfase som etterhvert får barn og bidrar til et positivt fødselsoverskudd. På 2000-tallet har innvandring vært en viktig driver for befolkningsveksten i Sortland kommune, og det har vært sterk vekst i innvandrerbefolkningen, både blant arbeidsinnvandrere og flyktninger (jfr. Figur 9).

Figur 9. Befolkningsutvikling i Sortland kommune. 2000 - 1.kvartal 2017.



Kilde: SSB, behandlet av Østlandsforskning.

I de yngste aldersgruppene (0-5 år og 6-15 år) har det vært befolkningsnedgang på 2000-tallet, mens det ungdomsgruppen 16-19 år har vært god vekst i samme periode. Det har også vært god vekst blant de i aldersgruppen 45-66 år og blant de i pensjonistalder, mens det har vært svakere vekst i aldersgruppen 20-44 år.

7.2.4 Næringsliv og sysselsetting

I 4. kvartal 2016 var det registrert 5 018 sysselsatte i Sortland kommune. Det har de senere årene vært forholdsvis store svingninger i antall arbeidsplasser i kommunen. I dag er ca. 250 flere arbeidsplasser i kommunen enn ved inngangen til 2000-tallet, og det er omtrent like mange yrkesaktive bosatt i kommunen som det er arbeidsplasser, dvs. en nettoinnpendling nær null. I overkant av halvparten av innpendlere til kommunen kommer fra nabokommunene Hadsel og Øksnes, men det er også en stor andel fra Andøy og Bø. Tallene tyder på at kommunen ligger i en forholdsvis integrert bo- og arbeidsregion med høy grad av interaksjon mellom kommunene.

Innen privat sektor er det i Sortland klart flest sysselsatte i varehandel. Deretter følger bygg- og anleggsvirksomhet. Industrien har tradisjonelt vært av stor betydning i kommunen, men der har det vært en forholdsvis sterk sysselsettingsnedgang de senere årene. Offentlig sektor er en stor sysselsetter i kommunen, og målt mot nasjonale snittverdier (LQ) er offentlig forvaltning klart overrepresentert i kommunen.

7.3 Forarbeider til STOLT-planen

Casestudien i Sortland er knyttet til «Kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø 2014-2030». Underoverskriften for planen er «Stolt og trygg gjennom hele livsløpet». Under arbeidet med planen fikk den forkortelsen «STOLT». Det navnet samlet begreper som gikk igjen i planen og som beskriver viktige verdier. STOLT står for «Samspill, Toleranse, Omsorg, Likeverd og Trygghet». I rapporten omtales denne planen i korthet som STOLT-planen. Utviklingen av denne planen bygger på en lengre forhistorie med satsinger på barn og unge fra fylkesnivå i Nordland og kommunens eget arbeid. Disse var dels landsomfattende og dels fokusert på Nordland. Fylkesmannen i Nordland var sentral i forbindelse med dette, og de var en støttespiller i løpet av prosessen, herunder ved å bevilge midler til gjennomføringen av prosjektene.

7.3.1 «Ungdom i Svevet» et prosjekt via Fylkesmannen i Nordland

Prosjekt varte fra 2007 til 2010. I denne perioden ble forstudien «Å leve...» (Sortland kommune, 2010) gjennomført. Sortland kommune sitt bidrag var å prøve ut nye metoder for å komme i kontakt med ungdom i risiko. Tidligere ordfører Ingolf Marcussen (H) var prosjektleder. Innen det prosjektet brukte de diktet «Å leve er...» som ledestjerne. Prosjektet bidro til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets film og veiledningsmateriale «Det magiske øyeblikk» (Q-1178 B)⁴³. Filmen omhandlet en ungdom i Sortland mens vedkommende var «i svevet», altså under utvikling.

43

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2010/veiledningshefte_det_magiske_oyeblikket.pdf?id=2190280.s (nedlastet 15.09.2017).

7.3.2 Ung i Sortland (prosessplan)

Dette prosjektet ble initiert og videreført av Sortland kommune og Fylkesmannen i Nordland. Prosjektet ble etablert i 2010. Formålet var å sette i gang prosesser for medvirkning på en slik måte at spesielt barn og unge ble hørt i forkant av arbeidet med oppvekstplanen. Av den grunn var arbeidstittelen «En annerledes oppvekstplan». Resultatet ble at Sortland kommune fikk et unikt datamateriale fra barn og unge. Dette har dannet grunnlaget for oppvekstplanen (Sortland kommune, 2014). I saksframlegget til behandling i formannskap og kommunestyret er dette beskrevet slik (s. 7):

«Dette datamaterialet har lagt grunnlaget for innholdet i oppvekstplanen. Prosjektet har fått tatt del i de unges liv og håp for fremtiden. Materialet er behandlet med stor respekt og ydmykhet... Det er den store medvirkningsprosessen fra spesielt barn og unge i planarbeidet som har bidratt til at planen betegnes som «en annerledes oppvekstplan». En så prosessorientert tilnærming med stor medvirkning fra barn og unge kan ses på som annerledes i forhold til hvordan man vanligvis bygger opp planer».

7.3.3 Vårres unga – vårres framtid⁴⁴

Arbeidet med STOLT-planen var koblet til en satsing fra Fylkesmannen i Nordland i 2011. Gjennom «Vårres unga – vårres framtid» ble kommunene i Nordland invitert til en kartlegging av eget tjenestetilbud til barn og unge. På Sortland ble det gjort en omfattende kartlegging der fokuset var potensialet i samhandling og tverrfaglighet til beste for brukerne av tjenestene. For å kvalitetssikre dette ble det etablert en gruppe bestående av representanter fra politiet med kompetanse på forebygging av vold og overgrep mot barn og unge, ungdomsrådet/elevråd, Sortland boligstiftelse, folkehelsekoordinator, FAU og idrettsrådet.

7.4 Arbeidet med STOLT-planen

7.4.1 Planprogrammet

Bakgrunn for planarbeidet

Sortland kommune deltok i 2011 i Lokal Samfunnsutvikling i kommunene (LUK) gjennom Nordland fylkeskommune og Kommunal- og regiondepartementet. Sortland kommune sitt prosjekt ble «Ung i Sortland». I LUK-programmet ble det blant annet undervist i prosessledelse og det ble utformet en prosess-plan for arbeidet med oppvekstplanen.

⁴⁴ Dette er en del av svvmilssteget; <http://www.sjumilssteget.no/index.php/sjumilssteget-nasjonalt/452-varres-unga-varres-framtid> (nedlastet 16.05.2017).

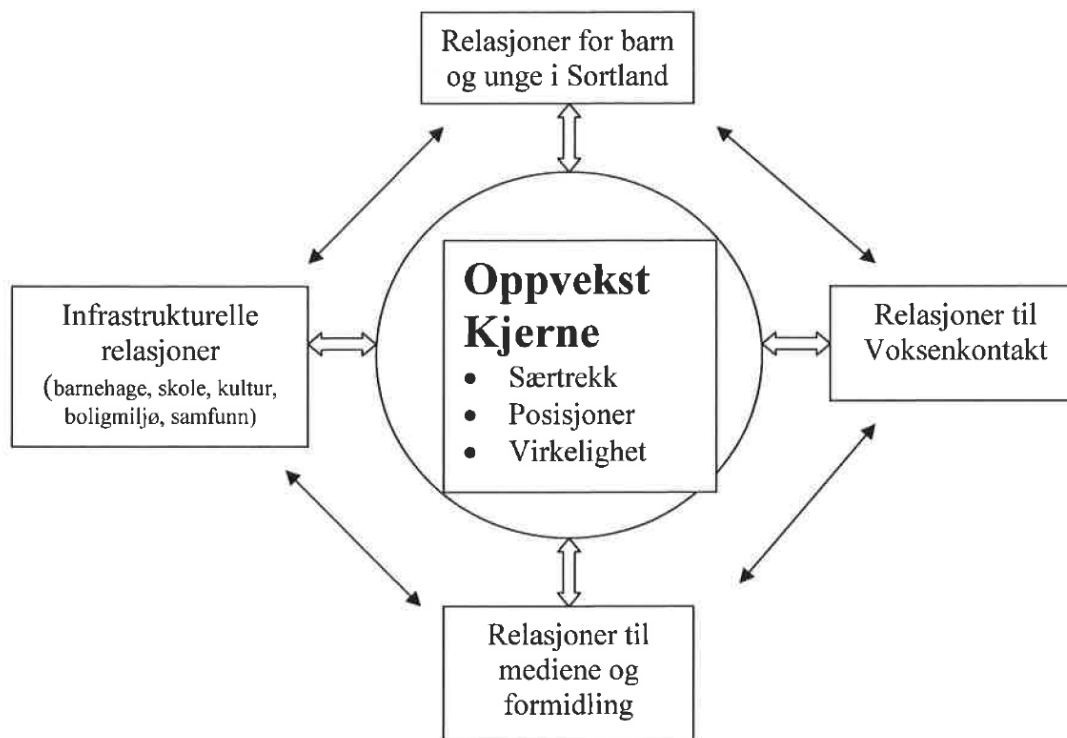
Planprogrammet for STOLT-planen ble utviklet av de som deltok, særlig den som senere ble primus motor i planarbeidet samt to sentrale personer i administrasjonen.

Bakgrunnen for arbeidet er et ønske om (Sortland kommune, 2013, s. 1) «å få synliggjort de områder og utfordringer som ligger i utformingen av en aktiv oppvekstpolitikk i Sortland». Sortland er et regionsenter i vekst og det har et bysentrum med den typen press og utfordringer som preger en by i vekst. I andre deler av kommunen, i de mer perifere områdene, har kommunen andre utfordringer i forhold til oppvekst (Sortland kommune, 2013).

Arbeidet med oppvekstplanen bygger på flere tidligere prosjekter og rapporter, se kap. 7.3. Planen skulle være et bindeledd mellom kommunedelplan for Sortlandskolen, vedtatt rusmiddelpolitisk handlingsplan, kommunedelplan for helse og omsorg samt boligplanen. Folkehelseperspektivet er viktig. Mer konkret vises det også til kommuneplanens samfunnsdel for Sortland 2008-2020 hvor det påpekes at målet er å utvikle Vesterålen til (Sortland kommune, 2013, s. 6) «et robust og livskraftig samfunn med de kvalitetene og tilbud som dagens innbyggere, i alle aldersgrupper og situasjoner, etterspør og har behov for». Dette er svært sentralt for arbeidet med å utvikle denne kommunedelplanen; (Sortland kommune, 2013, s. 6) «Sortland er et regionsenter og ungdom fra andre områder kommer hit for skolegang. De har også behov for gode vilkår». Planens relasjon til en rekke andre planer er poengtert (Sortland kommune, 2013).

Denne kommunedelplanen for oppvekst og oppvekstmiljø skal fungere som styringsverktøy for kommunen. Visjonen for planarbeidet er at Sortland skal være et godt sted å vokse opp i og at stedet er differensiert slik at det kan passe for alle. Sortland kommune (2013, s. 1) «Oppvekstplanen skal være visjonær og annerledes. Den skal være styrende for andre planer som innbefatter forebygging». Planprogrammet lanserer begrepet oppvektkjerne, se Figur 10 . Dette ble sentralt for tenkingen omkring selve planen.

Figur 10. STOLT-planen. Begrepet oppvekstkjerne.



Kilde: Sortland kommune (2013, s. 4).

7.4.2 Planprosessen

Organisering og forankring

Arbeidet med STOLT ble ledet av en prosjektleder som koordinerte arbeidet med oppvekstplanen. Vedkommende var en tidligere varaordfører fra SV i kommunen. Sammen med den tidligere ordføreren fra Høyre Ingolf Marcussen, var de to ifølge respondenter drivkreftene i den tidlige fasen av dette arbeidet. De samarbeidet godt og hadde et omfattende kontaktnett og god politisk kunnskap. En arbeidsgruppe på 8 personer bistod prosjektlederen. Gruppen bestod blant annet av kommunalsjef oppvekst, leder av ungdomsrådet, kommunalsjef for helse og omsorg og en representant for NAV.

Sortland har mange lag og foreninger, men man manglet et *Ungdomsråd* som kunne være et legitimt bindeledd og en representant for ungdommen. De tok derfor fatt i det eksisterende ungdomsrådet og videreførte det i forhold til en tradisjon kommunen hadde for medbestemmelse og medvirkning. Kommunen har sekretariatet for rådet. Dette rådet har fungert siden og de har klart å rekruttere ungdom. Selve rådet består av 19 ungdommer

som velges på et møte der all ungdom i Sortland er invitert. Ungdomsrådet har faste møter⁴⁵. Rådet har vært en viktig ressurs i arbeidet med planen.

Medvirkningsprosess og metode

I prosessen var følgende aktører og grupper involvert på ulike stadier og ulike måter:

- Sortland ungdomsråd
- Styringsgruppa for Ung i Sortland ved rådmannen
- Vesterålen barnevern ved kommunalsjef oppvekst
- Universitet i Nordland
- Fylkesmannen i Nordland via kunnskapsdelingsverksteder, temakonferanser mv
- Arbeids- og velferdsdirektoratet via kunnskapsdelingsverksteder, temakonferanser mv
- Ansatte i Sortland kommune gjennom bevisstgjøringsverksteder og kunnskapsdelingsverksteder med barn og unge (Barnevern, helsestasjon, skole og barnehage, avdeling for psykisk helse, NAV, mindreårige flyktninger, VGS, frivillig sektor m.fl.

Det var en svært omfattende medvirkning, hvor det å få fram synspunkter fra alle grupper og kunnskap om disse gruppene var sentralt. Her brukte man ulike arbeidsmetoder, men en respondent framhever «Kafe-dialog» metoden som særlig nyttig fordi den var egnet til å få fram synspunkt fra personer som ellers var usikre eller ikke ville si noe. Ifølge en respondent var det «selvsagt» at de la mye arbeid i kunnskapsinnhenting.

Vedkommende sa retorisk; «Ville vokse godtatt en prosess basert på barn sine synspunkter?» De ulike stadiene er kort beskrevet i STOLT-planen (Sortland kommune, 2014, s. 8). Vi gjengir her hovedinnholdet:

1. Bevisstgjøring som metode: Første del av prosessen startet med bevisstgjøringsprosesser – kreative verksteder. De ble gjennomført i skole og barnehage, Åpent hus, videregående skole, blant mindreårige flyktninger, barn med funksjonsnedsettelse, ansatte innen alle etater i kommunen som jobbet med barn og unge. I denne delen av prosessen ble de bedt om å svare på følgende spørsmål: 1) Hva er en god oppvekst? 2) Hvordan vil vi ha det? 3) Hva kan vi selv gjøre for å få det bedre?
2. Kunnskapsdeling: I forbindelse med medvirkningsprosessen ble det gjennomført flere såkalte kunnskapsdelingsverksteder. På disse verkstedene ble barn og unge som hadde deltatt på steg 1) invitert. Man jobbet da sammen i grupper på tvers av alder og tilhørighet/posisjon. Fylkesmannen i Nordland, Universitetet i Nordland og Arbeids- og velferdsdirektoratet var representert på alle verkstedene.
3. Forum for debatt: I medvirkningsprosessen var det flere fora for å skape debatt om ulike temaer som omhandlet oppvekst. På møtene møttes ulike parter for å drøfte og avklare samt komme med forslag til løsninger

⁴⁵ <https://www.sortland.kommune.no/tjenester/kultur-idrett-og-fritid/fritidstilbud-for-barn-og-unge/sortland-ungdomsråd/> (nedlastet 15.05.2017).

4. Synergiverksteder: På alle nivå har det vært viktig å få fram synergier: På bakgrunn av de tre innledende spørsmålene som ble stilt på de ulike verkstedene ble det reflektert over hva som er vinn/vinn situasjoner som kan bidra til utviklingen av Sortland.
5. Realiseringsverksteder: Det ble arrangert to Realiseringsverksteder der en tok opp konkrete løsninger. I mars 2013 ble det arrangert en konferanse der ungdommen selv presenterte det store datamaterialet fra medvirkningsprosessene. Ung i Sortland og Sortland Ungdomsråd arrangerte i mars 2014 en konferanse hvor Ungdomsrådet presenterte de fire relasjonskapitlene i oppvekstplanen. Siste del av konferansen ble bruk til gruppearbeid for å komme med forslag til tiltak i oppvekstplanen. Målgruppen for disse konferansene var politikere, kommunalt ansatte, barn og unge, Universitetet i Nordland og Fylkesmannen i Nordland.

Filmen Det magiske øyeblikk var ifølge planen en viktig del av medvirkningsprosessen.

Kunnskapsgrunnlag⁴⁶

I løpet av prosessen ble det samlet inn et omfattende datamateriale, jf. de tre spørsmålene som ble skissert under pkt. 1. Satsingen Ungdom i Svevet⁴⁷ fulgte med på arbeidet med STOLT-planen. De analyserte det materialet som ble samlet inn fra barn og unge fra og med 5. klasse.

Follesø (2014) skriver at FNs barnekonvensjon er lagt til grunn for det omfattende kartleggingsarbeidet i Sortland. Kommunens satsing «Vårres unga – vårres framtid» er også basert på den. En viktig del av kartleggingen har foregått ved kommunens åtte barne- og ungdomsskoler, hvor i alt 110 elever har svart på de tre spørsmålene: 1) Hva er en god oppvekst? 2) Hvordan vil vi ha det? 3) Hva kan vi gjøre selve for å få det bedre?

Spørsmålene var utarbeidet i samarbeid med barn og unge og det var ungdom som gjennomførte selve undersøkelsene. Dette var imidlertid mye mer enn en ordinær spørreundersøkelse fordi elevene også ble invitert til samtaler og gruppearbeid før de skrev ned sine svar. Ifølge kommunen var dette en «bevisstgjøringsprosess» og kommunen understreker at prosessen i seg selv var «et bærende element».

Ifølge Follesø (2014) har en ved å sette av tid til bevisstgjøringsprosesser i skole, barnehage og på andre arenaer fått en unik dokumentasjon på hva barna og de unge i kommunen tenker. I sitt 10 siders notat gjennomgår Follesø undersøkelsene og presenterer og diskuterer en del hovedfunn. Hun skriver at kommunen via sine data har en unik mulighet til å adressere utfordringene og finne praktiske og konkrete løsninger. Ved intervjuene pekes det på at kommunen ser fram til resultater fra Ungdata-undersøkelsen for

⁴⁶ Hentet fra Follesø (2014).

⁴⁷ Dette er en nasjonal satsing rettet mot ungdom i risiko. Prosjekteier er Fylkesmannen i Nordland, mens Universitetet i Nordland har ansvar for forskning og utvikling. Satsingen er støttet av ni fagdirektorater (Follesø 2014).

ungdomsskolen slik at de over tid får mest mulig sammenlignbare data som grunnlag for planleggingen.

Planutkast behandlet i formannskapet og kommunestyre

Planen ble behandlet på flere møter i formannskap og kommunestyre. Den ble behandlet i formannskapet den 28.11.2013 og utsatt til juni 2014 fordi Universitet i Nordland ennå ikke hadde ferdigstilt systematiseringen av datamaterialet fra barn og unge. På møtet den 12.02.2015 ble et forslag fra Rødt om å utsette behandlingen og at det ble fattet et nytt vedtak første halvdel 2015 godkjent. Grunnen var behovet for å systematisere framtidige utfordringer, prioritere innretning og komme med konkrete forslag for å nå de viktigste målene og verdiene som var satt opp. I dette lå det også at det skulle utarbeides en handlingsplan for området slik det kreves for kommunedelplaner etter PBL § 11.2⁴⁸.

Ifølge respondenter var denne utsettelsen en stor skuffelse for de ungdommene som hadde deltatt i planarbeidet, herunder de som var aktive i ungdomsrådet. Mange av ungdommene følte at de mistet tillit til kommunestyret i den forbindelse. Ifølge respondenter lå mye av det som ble påpekt om handlingsdelen allerede i planen, men det var systematisert og presentert på en annerledes måte enn for vanlige planer: I tråd med at dette skulle være en «annerledes» oppvekstplan. En vurdering fra kommuneadvokaten viste at planen var innenfor det som var legalt. I følge enkelte respondenter medførte utsettelsen at en ble forsinket i implementeringen av planen, mens andre ikke har samme vurdering.

Ved sluttbehandlingen i kommunestyret den 16.04.2015 ble følgende vedtak fattet:

1. Kommunestyret vedtar kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø 2014-2030 STOLT.
2. Sektor Oppvekst har det overordnede faglige ansvar for å følge opp planen.
3. Det legges fram en samlet tiltaksdel til oppvekstplanen i løpet av inneværende år.
4. Kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø 2014-2030 STOLT revideres hvert 4. år – første gang i 2019.
5. Handlingsdelen til Kommunedelplanen for oppvekst og oppvekstmiljø 2014-2030 STOLT rulleres hvert år i forbindelse med behandlingen av økonomiplanen.

7.5 Selve STOLT-planen – hovedtrekk

Planen inneholder omtale av bakgrunn, prosess mv. De fire kapitlene som omhandler ulike tiltak mm tar utgangspunkt i de fire typene relasjoner som antas å påvirke verdikjernen, jf. intensjonen i planprogrammet.

⁴⁸ Det ble vist til følgende fra PBL § 11.2. «Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig».

7.5.1 Relasjoner mellom barn og unge i Sortland

Bakgrunnen for denne delen er basert på den systematiseringen som Follesø (2014) gjorde av materialet som ble samlet inn under medvirkningsprosessen. Sentrale deltema er venner, fritid, personlig utvikling og følelser. Videre svar på spørsmålet om «Hva kan vi gjøre for å få det bedre?» En del svar er knyttet til vennskap og samhold, samt å slutte å mobbe og å hjelpe andre. Videre omtales mål og potensiale samt forhold de er stolte av i Sortland kommune. Det nevnes en rekke nye ønskelige tiltak (operative tiltak) som er framkommet i medvirkningsprosessen. Tilslutt nevnes en del konkrete handlingsplaner.

7.5.2 Relasjoner til voksenkontakt

Under dette punktet omhandles holdninger og verdier og de mer konkrete temaene foreldre og besteforeldre. Sosialhjelp og skilsmisser gis en særlig omtale. Mål og potensiale samt hva en er stolte av i Sortland samt potensiale i *videreføring* av eksisterende prosjekter og tiltak. Nye tiltak (operative) fra medvirkningsprosessen nevnes samt plantiltak i form av ulike handlingsplaner.

7.5.3 Infrastrukturelle relasjoner

Det er omtale av verdigrunnlag samt gjennomgang av ulike institusjonelle relasjoner; barnehage, skole, fritidsaktiviteter, barnevern, familievernkontoret samt NAV. Så presenteres en gjennomgang av materialet basert på bearbeidingen fra Universitet i Nordland: Ett hovedtema er basert på en del utsagn fra barn og unge i medvirkningsprosessen, f.eks. «mer skoledemokrati» og «muligheten for gode liv». Et annet hovedtema er hva en i medvirkningsprosessen fant mht. mindreårige flyktninger og hva en fikk innspill på fra foreldre til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det tredje hovedtemaet er «det magiske øyeblikk», hvilket er knyttet til den filmen. Så omtales mål og potensiale og det en er stolte av, potensiale i videreføring av eksisterende tiltak, nye foreslåtte tiltak (enkeltiltak, stillinger og prosjekter) samt plantiltak i form av handlingsplaner.

7.5.4 Relasjoner til medier og formidling i Sortland, den blå byen ved sundet

Dette omhandler barn og unges tilgang til internett, «digital landsby, engasjement i Blåbyen Sortland på sosiale medier, og «hva skjer om vi lykkes med formidling på sosiale medier». Mål og potensiale samt det de er stolte av i Sortland i forhold til medier beskrives, samt potensiale i form av videreføring av eksisterende tiltak, nye tiltak, prosjekt verdensborger, og prosjekt Godt Gjort basert på et utsagn av Pablo Picasso med delmål.

7.5.5 Refleksjon - avslutningskapitlet

Planen avsluttes med en refleksjon over prosessen, om det å reflektere over døden i en oppvekstplan og refleksjon over det eksistensielle spørsmålet; «Hva skjer dersom vi lykkes med dette arbeidet» - Potensialet.

7.6 Oppfølging i Kommunal planstrategi, 2017-2010

Sortland formannskap sendte i februar 2017 forslag til kommunal planstrategi på høring før den legges fram for formannskapet til behandling. I utkastet omtales STOLT-planen under de planer som skal rullers i planperioden. Det står videre under rullering (Sortland formannskap, 23.02.2017, s. 5): «Planen endres ikke, men kommunestyret vedtar gjennom planstrategien at de vil styre etter denne planen i denne kommunestyreperioden».

I plandokumentet del 1 (Sortland kommune, 2017) står det at hvilke planer det er behov for endrer seg med samfunnsutviklingen og at det har vært en målsetting å redusere antall planer og se mer helhetlig på de strategiske planene. STOLT-planen framheves som en slik tverrsektoriell plan innenfor helse, kultur og oppvekst. I dokumentet er planen således nevnt under både helse og omsorg og oppvekst. Det vises til at STOLT-planen skal følges opp via 8 handlingsplaner. Det er ifølge dokumentet Sortland kommune (2017, s. 19) «...avgjørende at handlingsplanene utarbeides, dersom STOLT skal få reell virkning». Planstrategien ser behov for en ny handlingsplan for inkludering og mangfold, som skal startes i 2017 som følge av utfordringene blant flyktingene i Sortland. Dette er en av handlingsplanene som følger opp STOLT-planen.

STOLT er nevnt under oversikt over kommunedelplaner og strategisk planer. De to sektorene oppvekst, og helse og kultur har fått ansvaret for oppfølging av STOLT. Planen skal revideres hvert fjerde år og det skal utarbeides åtte handlingsplaner. I motsetning til de fleste øvrige planer er det ikke angitt om planen økonomisk skal følges opp innenfor ordinære rammer eller ved at den krever eksterne ressurser, og/eller økt bemanning. Den nevnte handlingsplanen for integrering og mangfold er tillagt helse området og det står at den krever budsjett (eksterne ressurser, og/eller økt bemanning).

7.7 Resultater og effekter av planen

I forbindelse med kommunestyrets behandling av planen mente rådmannen at den ville bli et viktig styringsverktøy. Det hadde ikke vært noe mål i seg selv å ha mange forslag til nye kostnadskrevende tiltak. Det er bedre å ha noen få målbare og oppnåelige tiltak fram mot 2030 innen hvert kapittel. Tiltak kunne også være holdnings- og verdiskapende tiltak. Han viser også til prosesser og prosjekter som er igangsatt og som det er viktig å følge opp videre. Mer konkret tar han inn i planen et tiltak fra Høyre og Frp om at svømmehallen skal være åpen i sommerferien.

Sentrale kommunale respondenter i prosessen påpekte også at noe av det egentlige hovedmålet var å bygge bevissthet og aktivitet blant ungdommen, og en stolthet for Sortland i det lange løp.

7.7.1 Resultater

Blant de intervjuende er det blanda synspunkt mht. hvor mye resultater en har fått. Noen synes at det knapt har skjedd noe etter at planen er vedtatt. Som nevnt er det også et langsiktig perspektiv på resultatene. Fra personer i administrasjonen påpekes det at grunnen til at dette har tatt noe lengre tid enn planlagt skyldes at det har tatt tid å få på plass handlingsplanen og at uforutsette forhold har påvirket oppfølgingen. Det finnes imidlertid allerede resultater og enkelte effekter. Flere av resultatene av fra STOLT kom ifølge respondenter allerede under arbeidet med planen. Resultatene nevnes stikkordsmessig her:

- Ungdomsrådet ble aktivisert som et talerør for ungdommen. Det er fortsatt svært aktivt- dette er viktig for holdningsskaping og som et talerør for ungdommen.
- VG-lista ble lagt til Sortland, etter massivt arbeid fra ungdommen: Som det sies; Vi klarte ikke å få Lady Gaga hit, men vi fikk VG-lista.
- 4. etappe av sykkelrittet Artic Race of Norway (2013) startet i Sortland.
- Det er blitt et engasjement og en stolthet blant ungdommen, også for Sortland som sted.
- Prosjekt om «Forebygging av seksuelle overgrep mot barn og unge» (Sortland kommune, 2015). Startet in 2011. Det hevdes at en nå ser effekter ved at barn i barnehagen er blitt mer bevisst sin egen kropp (en effekt av tiltaket).
- Det arbeides med å koble deler av helsetjenesten til Kulturhuset for å senke terskelen for å ta kontakt med ungdomshelsetjenesten. Forslått som tiltaket «Helsestasjon for ungdom i Kulturfabrikken».
- Prøve ut ordning med «Ung ordfører», inspirert av besøk i London under arbeidet med planen. I en bydel i London har de en «Young Major». Dette ble av ulike grunner utsatt – men de regner nå med at det startes.
- Ungdata-undersøkelse for hele kommunen (gjennomført, inkludert ungdomsskole).
- Et prosjekt for «To-hjemsbarn», altså barn med skilte foreldre. Forslått i planen.
- Et rusforebyggende prosjekt, i regi av Sortland ungdomsråd og i samarbeid med aktuelle instanser, som politiet, Sortland (2016).
- STOLT-planen innarbeides nå i alle andre relevante planer, herunder handlingsplaner. Den er altså en tverrgående og gjennomgripende plan. En respondent sier det slik; «det er vanskelig å nekte gjennomføring av et tiltak som står i STOLT-planen».
- Nordland fylkeskommune tar deler av planen innen i sitt folkehelsearbeid.

7.7.2 Effekter

Ifølge en respondent har kommunen via denne prosessen lært mye om hvordan de kan involvere en gruppe i planprosesser. Dette tar de med seg videre i forhold til andre grupper, mer konkret i forhold til planer og tiltak der eldre er hovedgruppen. Dette kan etter vår vurdering kalles en effekt, og ikke-intendert effekt. Planen har også ifølge respondenter ført til en «ny måte å tenke på» fordi «oppfølging ligg i hauan til folk». Det vil si at oppfølging av planen ikke bare viser tiltak som det bevilges penger til, men at en via planen har fått en ny måte å tenke på. Dette tar de med seg inn i andre sektorer, f.eks. forebygging av ulykker og trafiksikkerhet.

Det er også blitt mye «blest» om ungdommen i Sortland, bl.a. ved at kommunen fikk årets pris for beste ungdomsplan i 2015 og at ungdommer da var med på å ta imot den. Videre skal STOLT-presenteres, av ungdommen selv, på en nasjonal konferanse i Bodø i 2017.

7.8 Hva har ifølge respondenter påvirket gjennomføring og resultater

7.8.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gir brede muligheter, også for en så «annerledes plan» som STOLT-planen. Ifølge respondenter var det viktig at en kunne lage en plan som var rettet mot de aktuelle gruppene og at planen reflekterte dette mht. prosess, oppbygging og planer for gjennomføring. Planen skiller seg altså sterkt fra vanlige kommunedelplaner, både mht prosess og oppbygging. Det førte som nevne til spørsmål om den var legal, jf. den nevnte utsettelsen i kommunestyret. Ifølge kommuneadvokaten er den det, men uklarheten førte til en utsatt kommunestyrebehandling. Det gir en plan hvor handlingsdelen er klarere, men utsettelsen var en stor skuffelse for ungdommen.

7.8.2 Økonomi

Planen ble bygget opp, dels gjennom kunnskapsgrunnlaget, via et samspill med ulike prosjekter i regi av Fylkesmannen i Nordland. Prosjektmidlene ga gode muligheter til arbeidet med planen og kunnskapsgrunnlaget.

7.8.3 Kunnskapsgrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget for planen var svært viktig for legitimitet, innhold, forslag og oppfølging. Kunnskapen ble basert på omfattende medvirkning, men en var også avhengig av profesjonell bearbeiding og forskningsmessig tilnærming fra Universitetet i Nordland. Dette inngikk i en større satsing og kunnskapsoppbygging over tid i Nordland og på landsbasis.

7.8.4 Arbeidsmåte

En solid forankring, og engasjement, hos sentrale personer innen helse og omsorg, og oppvekst var ifølge respondenter viktig for denne planen. De hadde stor støtte innen toppen av administrasjonen, altså rådmannen. Det ga styrke internt og en klarte å finne de økonomiske ressursene som trengtes. Deler av planarbeidet var heller ikke av det dyreste. Det var viktig at de hadde en politisk forankring. En respondent framhever en bred politisk oppslutning over lang tid.

Medvirkning fra barn og unge var det essensielle i denne planen, og måten det ble gjennomført på. Det inkluderer særlig arbeidet med Ungdomsrådet og at en over tid har klart å beholde et engasjement hos barn og ungdom som bidrar til at Ungdomsrådet «overlever» og er engasjert. Ungdommens tillit til den som følger dette opp administrativt over tid, og i dag framheves. Det var også en omfattende medvirkning fra andre grupper, herunder ved tverrfaglige diskusjoner i administrasjonen. Altså er evnen til en utradisjonell arbeidsmåte viktig – at plan og prosess er tilpasset målgruppen.

Det omfattende nettverket var viktig, herunder at en var koblet til Universitet i Nordland, Fylkesmannen i Nordland og ulike nasjonale satsinger. Den internasjonale koblingen framheves av mange respondenter som viktig, både fordi det ga kunnskap, perspektiver og var inspirerende. Planen hadde en regional forankring og perspektiv.

Respondentene framhever betydningen av at prosjektlederen var en ildsjel som hadde meget stor tillit hos ungdommen og i mange andre grupper. Samspillet mellom vedkommende og den tidligere, nå avdøde, ordfører var viktig i en tidlig fase av prosjektet. Grunnen var at de hadde omfattende nettverk og store politiske og menneskelige ressurser. Det sies at selv om en så stor organisasjon i seg selv burde klare å føre dette videre, så har fraværet av ildsjelen i oppfølgingen forsinket gjennomføringen av planen.

7.8.5 Arbeidsmetoder

Når det gjelder hvordan ulike arbeidsmetoder påvirker planer så er planprogrammet for STOLT-planen preget av PLP-metoden. Det har ikke vært mulig å klarlegge om dette påvirket den senere prosessen omkring STOLT, selve planen og resultatene av planen.

I prosessen ble det brukt ulike metoder, særlig for å få fram barn og unge sine synspunkt. Kafe-dialog er nevnt spesielt av enkelte respondenter. Det er en metode hvor deltakere i flere runder sirkulerer mellom ulike bord og svarer på spørsmål, gjerne som en oppfølging på tidligere innspill som er gitt ved bordet. Bordet er ofte rundt. En «vert» leder diskusjonen og tar notater. Kafe-dialog som metode ble brukt ved gruppemøter i forbindelse med STOLT-planen for å få fram ulike synspunkter hos henholdsvis elever ved skolene og for ansatte i kommunen. Metoden ble brukt fordi den var velegnet til å «ufarliggjøre» situasjoner og dermed å deltakere og grupper som var usikre til å delta og

komme med sine meninger. Respondentene anser bruken av metoden som svært vellykket til å få fram synspunkt fra personer og grupper som kan være nølende i sin deltakelse.

7.8.6 Hva er viktig for gjennomslagskraft og resultater

En tung og klar administrativ forankring og ledelse er viktig, samt politisk forankring. Videre fremheves samarbeid på tvers av sektorer. Videre at en administrativt har bygget opp samarbeidsfora knyttet til aldersklasser; 0-3 år, 3-13 år og 13-25 år, heller enn å følge sektorer. Det gjør oppfølgingen lettere. For gjennomføringen av planarbeidet er ildsjeler og nettverk også viktig, men her er det altså også en mulig akilleshæl.

8 HVA FREMMER GJENNOMFØRING AV PLANER OG DERES BIDRAG TIL SAMFUNNSUTVIKLINGEN I KOMMUNER?

8.1 Hva kjennetegner planer i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?

8.1.1 Hva gir resultater?

I dette prosjektet ser vi på planer som har bidratt til at kommuner når sine mål for samfunnsutviklingen. Altså at planene har spilt den rollen de var påtenkt innen samfunnsutviklingen. Et spørsmål i den sammenheng, som vi har berørt tidligere, er om gjennomføringen ville skjedd uansett. På den annen side blir dette kontrafaktiske problem mindre interessant i vår sammenheng. Grunnen til dette er at planer, som tettehetsplaner eller næringsplaner, vil kreve innsats fra kommunen over tid for å lykkes: Det dreier seg om allokering av ulike typer arealer, bevilgninger til helse og næringsutvikling mv. Altså kan en neppe få en ønsket samfunnsmessig utvikling uten aktive tiltak, særlig fra kommunens side.

På den ene siden kan dette på kort sikt være i form enkelttiltak og prosjekter, altså en inkrementell tilnærming til hva som gir utvikling, heller enn at handling er knyttet til langsiktig systematisk planlegging. På den annen side viser forskning (Bråtå et al., 2016) at på lengre sikt er det en fordel at mer improviserte tiltak og prosjekter knyttes til langsiktig planlegging og styring av økonomiske, politiske og finansielle ressurser bl.a. fordi det bidrar til at kommunen holder fokus. Bruken av handlingsplaner er en del av dette.

Vi har også påpekt at det er lettere å få gjennomført planer som er «medstrøms» samfunnsutviklingen enn «motstrøms», selv om de sistnevnte ville være de «djerveste» og kanskje beste for samfunnsutviklingen. På den annen side kan kommuner som i sine planer og prosjekter arbeider «medstrøms», f.eks. i forhold til trender og andre aktører som påvirker planer – som fylkesmyndigheter, lettere nå sine samfunnsmessige mål enn andre.

Det er altså flere faktorer som virker inn på hva som gir resultater av planer. Vårt fokus er nærmere bestemt; «hva fungerer» - hvordan får en f.eks. planer som bidrar til oppfyllelse av de samfunnsmessige målene? Og hva kjennetegner disse planene? Tilnærmingen har

paralleller til Fyrsten (Machiavelli, 1995) – hva gjør en for å nå sine mål, men i en moderne demokratisk setting? Dette kan være en virkelighet i motsetning til, eller være vridd, i forhold til etterkrigstidens Weberske ideal om styring og planlegging, jf. kapittel 1. Styringssystemet er i endring, ved at en i større grad ser mot styring og gjennomføring i form av f.eks. nettverk, og governance. Det vil si ulike samstyringsformer. Utfordringer ved nettverksstyring og samstyringsformer kan eksempelvis være ugjennomsiktighet og maktutøvelse utenfor tradisjonell demokratiske kontroll. Nettverk og samstyring gir på den annen side mulighet for å øke kommunens kapasitet og gjennomføringskraft ved at mange bidrar til løsninger. Spørsmålet blir hvordan dette kan kombineres slik at en høster fordelene av å bruke nettverk og ivaretar de demokratiske sidene.

8.1.2 Tilnærming via planhierarkiet eller utfra behov – muligheter som byr seg

Det kommunale plansystemet, med plannivåene, slik det er beskrevet innledningsvis har hierarkiske trekk ved at mer detaljerte planer og gjennomføring følger av overordna strategier og planer. Vårt materiale viser at planer i kommuner som lykkes i å nå sine mål for samfunnsutviklingen kan komme som en relativt rask respons på problemer (Herøy). Dette har likhetstrekk med Kobro et al. (2012) som påpeker at kommuner som lykkes ofte griper muligheten. Det vil si at de også griper «prosjektet», slik en ser i Rindal. Altså uten at det nødvendigvis er forankra i en overordna plan i form av f.eks. et tiltak eller en delplan. Dette samsvarer med Bakkeli et al. (2013) om at «næringsutviklingskommuner» er mindre opptatt av planer og legger større vekt på lokale nettverk og «direkte» lokale relasjoner i prosjektarbeidet. STOLT-planen i Sortland bygger på et langsiktig fokus på barn og unge sine oppvekstvilkår. Det avgjørende blir imidlertid at de klarer å bruke bl.a. fylkesvise prosjekter til å finansiere og ellers støtte opp om arbeidet slik at de får utarbeidet planen og dermed nærmer seg de langsiktige målene. *En foreløpig «konklusjon» på dette punktet kan være at kommuner som lykkes med å nå hovedtrekkene i målene for samfunnsutviklingen, også utnytter mulighet for å lage enkeltplaner og realisere prosjekter som bidrar til denne utviklingen.*

I andre tilfeller etableres gjennomføringskraften ved at *planer* bygger systematisk på hverandre; bygger sten for sten, som ved tettstedsutvikling på Otta og i Rindal sentrum. Her har kommunene en langsiktig strategi som de holder fast ved. I Sel kommune har en arbeidet for en slik tettstedsutvikling med tilhørende planer, i hvert fall siden 1990-tallet. Disse eksemplene kan tyde på at planer knyttet til fysisk struktur i større grad enn andre planer forutsetter at de er en del av et hierarki. Bakkeli et al. (2013) mener at en slik utvikling er et uttrykk for en mer generell tilnærming i en del kommuner, nemlig at de tar utgangspunkt i planer og forsøker å konkretisere dem.

Materialet og litteratur tyder på at det er en fordel for den langsiktige utviklingen at en har et mål for denne og holder fast på målet, selv om det kan revideres underveis (Bråtå et al., 2016). Problemet for mange småkommuner kan imidlertid være at de mangler langsiktige

strategier som de baserer sine handlinger på. Dermed blir det «ad-hoc løsninger og mange tilfældigheter» (Cruickshank et al., 2014), hvilket trolig også gjelder muligheter for å skape gjennomføringskraft og få resultater av planer, jf. Cruickshank (2016). Plathe og Hernes (2015) påpeker at et oppdatert planverk og en offensiv kommunal samfunnsplanlegging styrker kommunens handlingsrom.

Planer kan også påvirke de langsiktige målene for samfunnsutviklingen. Altså at det som er enkeltstående planer, kanskje framkommet inkrementelt og innovativt, påvirker den senere overordna planleggning og mål for samfunnsutvikling (Aarsæther & Ringholm, 2011; Førde & Ringholm, 2015). STOLT-planen er forankret i behov i samfunnet, men ikke i et overordna planverk der det står at det skal lages en oppvekstplan. Nå, i etterkant, knyttes den til dette via kommunal planstrategi. På den annen side har STOLT-planen via sin innovative prosess, utforming og begynnende gjennomføring påvirket kommunen, og har hatt effekter, både innen det aktuelle området og for andre områder: Planen åpner øyner og bevisstgjør, både internt i kommunen som organisasjon, og for målgruppen samt får effekter på arbeidsmåter i forhold til andre grupper.

8.1.3 Planens innhold/kvalitet og gjennomførbarhet

Et kjennetegn ved planer i kommuner som lykkes med samfunnsutviklingen er at *planene har en kvalitet som er god nok og er realistiske*. Hva som er godt nok og realistisk kan diskuteres. Planene for Otta i Sel synes å være eksempler på dette, blant annet ved at de i store trekk er gjennomført slik at en når de langsiktige målene. Det samme må kunne sies om satsingene og de vedtatte planene i Herøy.

Det er imidlertid ikke slik at alle deler av en plan må være gode. Det kan f.eks. reises spørsmål ved markedet for nye eneboliger, på relativt kostbare tomter, i den vedtatte sentrumsplanen for Rindal, i en kommune der folketall og andel barn går nedover. Det samme kan sies om satsingen på leiligheter i sentrum, når det synes å være liten kultur og interesse for relativt dyre leiligheter.

En slik satsing i sentrum påvirkes av ønsket om å være attraktiv for befolkningsgrupper en ønsker å trekke til seg, nemlig familier med barn, for å nå målene om økt befolkning. Dermed har en her kanskje et eksempel på en «motstrømssatsing», som så langt har gitt et magert resultat. En har kanskje også et eksempel på at den generelle satsingen på leiligheter i mange kommuner, ikke alltid passer med sentra i små distriktskommuner. Kanskje en bør være varsom med import av nasjonale/internasjonale trender til norske distriktskommuner (Cruickshank, 2016), fordi oppskrifter ikke lar seg overføre direkte mellom ulike kommunale kontekster?

Dette kan også tyde på at en i *planarbeidet bør ha kritisk kapasitet*. Det vil si at det hentes inn kompetanse som kan se på planforslaget med et kritisk blikk og få kritikken akseptert når

det er relevant. Medvirkning fra offentlige myndigheter og borgerne/enkeltpersoner er den organiserte delen av dette via planprosessen. På den annen side fordrer dette distanse, fordi en i mange tilfeller kan få «sti-tenkning», altså at en relativt ukritisk følger den opptrukne sti. Sel kommune har med fordel brukt eksterne konsulentfirma slik at de får sett planarbeidet «fra utsiden».

8.1.4 Gjennomføringen av planene

Det som kjennetegner planene i kommuner som når mål er at de aktuelle planene og delene av dem gjennomføres, helt eller delvis. Det vil si at de er realistiske og gjennomførbare, og at en via planprosess og etterpå har mobilisert ulike typer kapasitet som gjør dem gjennomførbare. Dette tar vi nærmere opp senere i kapittelet.

8.2 Hva kjennetegner sentrale aktører og kultur innad i organisasjonen i kommuner som lykkes med å nå sine mål for samfunnsutviklingen?

Under dette punktet ser vi på arbeidsmåten til aktører i kommuner som lykkes i forhold til planlegging og tiltak. Vi ser at små og mellomstore kommuner som lykkes med gjennomføringen av planer, og dermed med en del mål for samfunnsutviklingen, har noen fellestrekk.

Et fellestrekk i alle casene er at *kommunen som organisasjon er svært sentral for å få resultater av planer*. Dette er også dokumentert i andre studier av planer (Bråtå et al., 2016), men gjelder også mer generelt for utviklingskapasitet, særlig i utkantkommuner (Cruickshank et al., 2014; Cruickshank, 2016). Det har sammenheng med at kommunen går ut over rollen som planlegger og tilrettelegger, og tar aktivt del i gjennomføringen av planene. En viktig grunn til dette i mange distriktskommuner er at kommunen er den som har de nødvendige faglige og økonomiske ressursene (Cruickshank et al., 2014; Bråtå et al., 2016; Cruickshank, 2016). Dette er likevel et dilemma, fordi det er grenser for hvor mye en kommune kan involvere seg, særlig forhold til risiko og bruk av ressurser.

I casene framheves ofte det fordelaktige *samspeillet mellom ordfører, rådmann, planleggere og andre sentrale ledere*. Slike samfunnsentreprenører (Borch & Førde; 2010) tar ofte grep i kommunene (Bakkeli et al., 2013; Kobro et al., 2012). Det gjelder altså også planlegging. *Ordføreren* framtrer som særlig sentral for gjennomføring av planer og at en når resultater. Vedkommende har mange av de karakteristika som Vestby et al. (2014) anser som typisk for ildsjeler. Dette stemmer med en rekke andre studier av ordførernes rolle mer generelt (Ringholm, Aarsæther, Bogason & Ellingsen, 2011; Higdem & Sandkjær Hansen, 2013) og de såkalte «tiltaksordførerne» (Teigen, 1982; Paulsberg 2003). Ordførerenes rolle som pådriver for lokal samfunnsutvikling ser ut til å ha blitt enda viktigere de senere årene (Buck & Willumsen, 2012; Teigen 2013). Higdem (2017) påpeker ordførernes rolle som

koblere mellom ulike typer aktører, samtidig med at ordføreren har ansvar for de politiske og demokratiske sidene av kommunen.

I andre planer, som STOLT, er det politisk forankring av planarbeidet, men en *tung administrativ forankring og vilje hos sentrale personer i administrasjonen* til at arbeidet skulle lykkes synes særlig viktig. Slik sett skiller den seg fra funn hos Jentoft, Vasstrøm & Aas (2014) om at politisk ledelse er sentral for innovasjonsprosesser. Våre funn for STOLT-planen sammenfaller med Fuglesang og Sørensen (2011) og kan være knyttet til at administrasjonen over tid gir kontinuitet, stabilitet og at det akkumuleres erfaring. Ved STOLT-planen ga en tung administrative forankring blant annet mulighet til å framskaffe administrative og økonomiske ressurser til planarbeidet og tiltak som fremmet gjennomføringen av planene.

Fra flere av casene (Herøy, Rindal og Sel) påpekes en annen side av arbeidsmåten i kommunene, nemlig den politiske kulturen. *Den politiske kulturen er viktig for å lykkes, særlig ved at en over tid jobber ut fra konsensus* og at det ikke er stadige politiske omkamper: Dette fører til at en i større grad, på tvers av partier, arbeider sammen og får resultater av planer, men også av andre tiltak og prosjekter. Dette kommer også fram i Bråtå et al. (2016). Selv om Kobro et al. (2012) mente at kommuner som balanserte mellom ulike kulturer var i stand til å takle ulike utfordringer fant de at den dominerende kulturen i tillegg var preget av sterkt indre samhold og fokus. Det peker også i retning av at «konsensusbygging» over tid fremmer resultater av planer, et forhold som Cruickshank (2016) vektlegger. På den annen side er kommunen en arena for demokratiske diskusjoner. Altså bør en være svært åpen for ulike synspunkter og brytinger mellom ulike interesser, også i forhold til diskusjon av og gjennomføring av planer. Likevel; stadige omkamper ser ut til å virke negativt for gjennomføringskraft og resultater av planer.

8.3 Hva kjennetegner kommuner som lykkes med å få resultater av samarbeid internt og med eksterne aktører?

Våre casestudier er fokusert på kommuner som i det store og hele får resultater av planer. Når det gjelder betydningen av samarbeid internt har vi allerede pekt på betydningen av ordfører og sentrale personer i administrasjonen. Videre at en politisk kultur med konsensus er fordelaktig. Nettverk, både innad i kommunen og til eksterne aktører er også viktig.

8.3.1 Nettverk - kapasitet og gjennomføringsevne

Selv om nettverk kan være et middel til å forhindre gjennomføring av planer ser vi her på i hvilken grad nettverk kan bidra til resultater av planer. Nettverk er en mulighet til å øke den institusjonelle kapasiteten, ved at kommunene mobiliserer både eksterne og interne

ressurser. Likevel er det usikkert om de ulike aktørene som inngår i nettverk, eller aktører som bruker slike, bevisst tenker på hvor en kan hente ressurser til å gjennomføre planer: De agerer i nettverket.

En type nettverk er det vi kan kalle formelle *nettverk ut av kommunen*, altså de nettverk som kommuner deltar i fordi de er en sentral del av det administrative system i Norge. Dette medfører en omfattende kontakt til mange og ulike aktører. Medvirkning i planlegging fra ulike offentlig aktører, slik loven krever, er en måte som kan brukes til å utvikle slike nettverk. De kan bli en kilde til økte ressurser, som kan bidra til å forbedre planer, slik en ser i samråd i kommuneplaner og planforum. Ifølge Plathe og Hernes (2015) er mange kommuner faktisk opptatt av å ha en dialog med fylkesmyndighetene i planprosessen slik at de kan få nytte av kunnskapen deres. Videre at regionale myndigheter har kunnskap og forståelse for kommunenes situasjon, slik at det gis en tilpasset tilbakemelding. Et spørsmål som reiser seg fra vår side blir da hvordan en kan utnytte dette best mulig, og om kommunene faktisk utnytter denne ressursen?

Videre kan det være nettverk i kommunen. Det vil være en lang rekke *koblinger eller nettverk mellom kommunen som organisasjon og sentrale personer, bedrifter, lag og foreninger*. De som inngår i slike nettverk kan så mobiliseres via medvirkning og planprosesser. Det vil også være *mer avgrensa nettverk eller personlige kontakter* som de enkelte sentrale spillerne, som sentrale politikere, har. Politiske kontakter eller kanaler er en del av dette. Vi ser nærmere på hver av de to hovedretningene og hvilken betydning de har.

8.3.2 Samarbeid med eksterne aktører

For alle de fire casene ser vi at et omfattende nettverk til ulike aktører utenfor kommunen på ulike måter bidrar til resultater av planer, eller at prosjekter/tiltak, som sammenfaller med ønsket samfunnsutvikling, gjennomføres. Slike nettverk ut av kommunen kan ha karakter av bridging (Rydin, 2006). Selv om dette kan være forholdsvis «grunne nettverk» så kan det ligge styrke i slike «svake bånd» Granovetter (1973, 1983). *Den formelle kontakten i forbindelse med medvirkningen fra offentlige aktører etter plan- og bygningsloven er eksempler på «grunne» nettverk*. Fylkesmenn, fylkeskommuner og Statens vegvesen er blant de sentrale aktørene i slike sammenhenger. De deltar ofte i samråd og legger i blant annet uttalelser til planer vekt på at de vil medvirke og støtte planleggingen, samtidig med at det gis konkrete råd. Her må det legges til at hvor «hjelpsomme» de er sett fra kommunene side kan variere – dette kan ses i form av innsigelser. Likevel, en case som Otta tyder ganske klart på at denne typen kontakt – nettverk – har hatt positiv betydning for at en får resultater av planer.

En annen nyttig kontakt for kommuner er den som går via de mange *tilbud om økonomisk støtte fra f.eks. fylkesnivaet for ulike typer tiltak og prosjekter*. Ett godt eksempel er at Fylkesmannen i Nordland både ga økonomisk og faglig støtte til forarbeidene til STOLT-

planen. Det ga kommunen ressurser som de kunne bruke til å arbeide med temaet over lang tid, og øke sin kunnskap, særlig å få fram taus kunnskap fra svake grupper, som barn og unge. Fylkesmannen økte altså kommunens utviklingskapasitet. Samspillet med Nordmøre museum er et annet eksempel på hvordan en kommune kan øke sin utviklingskapasitet og få gjennomført et sentralt tiltak som Ski-museet i Rindal.

Når det gjelder i hvilken grad bonding capital har betydning, så er den vanskeligere å klarlegge fordi den gjerne skjer i «tettere nettverk». Denne typen kontakt kan imidlertid få stor betydning. Det er mye som tyder på at slik kontakt førte til bevilgninger til Ski-museet fra departementet og at fylkesutvalget i Møre og Romsdal frafalt innsigelse til Rindal sentrum, eller at Herøy fikk sikret fiskeslakteriet.

8.3.3 Samarbeid internt i kommunen som geografisk område

Når det gjelder resultater av samarbeid internt er det klart at en i kommunen som geografisk område har mye samarbeid mellom ulike aktører. Likevel kan en også her skille mellom formalisert samarbeid mellom kommunen og ulike aktører i form av medvirkning i planprosesser, og annet samarbeid mellom kommune og ulike grupper/individer i kommunen. Gjennomgangen av de aktuelle planene viser at borgere og ulike grupper, herunder grupper som er påpekt som særlig sårbare, fører til at planer endres til det bedre.

Kommuner kan øke sin gjennomføringskapasitet ved å involvere de som skal gjennomføre planen i prosessen med utarbeiding av planen. Vi har imidlertid i liten grad funnet planer hvor deltakerne i planprosessen, helt fra starten, eksplisitt er sett på som en ressurs i gjennomføringen av planen. Fra fylkesnivå har Østfold en slik plan i forbindelse med folkehelse og vi ser den samme nettverksbaserte innretningen i satsingen Næringsriket Østfold. Næringsplanen i Rindal er likevel et eksempel på en plan hvor en ønsker å øke den institusjonelle kapasiteten ved at de sentrale gjennomførere deltar og hvor intensjonen helt klart er at disse aktørene skal gi planen gjennomføringskraft og resultater. I hvor stor grad det skjer er ennå uvisst. Arbeidet med planen berører mange aktører. Aktørene er relativt like ved at de er knyttet til næringsutvikling: Altså kan vi si at det er en begrenset type aktører, som er strategisk sammensatt for å oppnå et mål. Partnerskapet innen utvikling av Otta som tettsted er en del av det samme. Det kan kanskje relateres til et mer langsiktig arbeid knyttet til regionale parternskap i fylket som helhet (Bråtå et al., 2014). Karakteristisk for den typen partnerskap er at det gis økonomisk støtte og at en arbeider seg fram til enighet.

Begrepet «bracing» (Rydin & Holeman, 2004; Rydin, 2006) kan være nyttig for å beskrive den nypen nettverk vi så på i forrige avsnitt: Selv om de starter med et avgrensa antall aktører, så viser f.eks. utviklingen av Næringsriket Østfold at det over tid utvides med flere aktører, hvilket styrker gjennomføringen av planene. I forbindelse med Ottastrategien er en også åpen for andre aktører i etterkant. En involvering av eksterne aktører i

gjennomføringen av planene hviler imidlertid på noen implisitte forutsetninger. Den ene er om aktørene virkelig er interessert i å delta og den andre er om de faktisk har kapasitet til å delta aktivt. Her er det et tema for videre empiriske analyser, blant annet av hva som kan motivere, fremme eller begrense enkeltaktører sin kapasitet til å delta som forventet ved gjennomføring av planer eller strategier.

Dataene i rapporten tyder på at *grad av medvirkning innad i kommunen varierer kommunene i mellom, og etter tema*. Det har blant annet sammenheng med plantypen det er snakk om og behovet for eller kravet om medvirkning. Som det sies i en kommune; «det er ikke like stort behov for medvirkning ved en vann- og avløpsplan som ved en barne- og ungdomsplan»: I noen tilfeller kan altså en avgrenset medvirkning være tilstrekkelig, kanskje særlig når det dreier seg om mer tekniske forhold. I andre tilfeller, som ved STOLT- planen, er det behov for et omfattende samarbeid med ulike berørte grupper for å få fram deres tause kunnskap og få denne transformert over til en kodifisert kunnskap som kan brukes ved planlegging. Dette gir resultater, både i form av en plan og tiltak, men en ser også effekter, både intenderte og ikke-intenderte. Medvirkning gir også planen økt legitimitet, hvilket styrker gjennomføringen av den.

Det finnes en rekke metoder for å få fram «taus kunnskap» eller kunnskap fra ulike grupper, se f.eks. Farner (2008), og de er brukt i f.eks. planer på Otta og ved sentrumsplanen i Rindal. Det var en særlig omfattende bruk av slike metoder i forbindelse med STOLT-planen og blant metodene som nevnes er «Kafe-dialogmetoden». Den ble brukt både blant barn og blant de ansatte i kommunen. Ifølge respondenter var en grunn til at den fungere godt at den «ufarliggjorde» prosessen.

8.3.4 Ildsjeler og frivillige

Enkeltpersoner eller ildsjeler er viktige for å få resultater av planer, også utover f.eks. ordførere som ildsjeler. Det ser en i forbindelse med STOLT-planen, hvor prosjektleder var en typisk ildsjel som arbeidet i sektoren. Vedkommende har mange av de karakteristika som Vestby et al. (2014) påpeker. Viktig var også at vedkommende hadde stor tillit innad i kommunen, men ikke minst hos målgruppen barn og unge. I forbindelse med STOLT var denne personen, samt en tidligere ordfører – som over tid var blitt svært orientert mot barn og unge, helt sentrale. De hadde også en politisk tyngde som bidro positivt til arbeidet med STOLT. Når et engasjement og slike posisjoner kombineres, bidrar det ofte til at en får utviklet planer og gjennomslag av dem. Dette kan være et eksempel på at front-linje medarbeidere innen tjenesteproduksjon tar aktivt tak i innovasjonsprosesser, og at dette er annerledes innen slike «myke» sektorer enn f.eks. «hardere sektorer» som vareproduserende industri, jf. Gallouj og Weinstein (1997), eller i vår sammenheng VAR-sektoren.

Betydningen av enkeltpersoner ser en også når slike, med store økonomiske midler, jamfør Rindalshallen, klarer å sette saker på dagsorden og få gjennomført enkelttiltak som er viktige i en større sammenheng og som bidrar til at en når samfunnsmessige mål.

I forbindelse med STOLT-planen ble Ungdomsrådet en sentral «enkelttaktør». Dette rådet var viktig for forarbeidet og prosessen med planen, utformingen av den, og at det var og er «trøkk» i engasjementet hos barn og unge. Dette er en krevende type organisasjon fordi de enkelte medlemmene relativt raskt «vokser ut av rådet» og ofte forlater stedet. Et systematisk, og langsiktig arbeid er derfor viktig, og at barn og unge opplever at det de mener og gjør tas alvorlig. Altså at barn og unge er de sentrale, og ikke bare er noen man spør «for å ha gjort det». Vi ser også at enkeltpersoner fra kommunen over tid er viktige ved at de har tillit hos ungdommen og holder en fast hånd på rådet.

Frivillighetssentralen i Rindal er ikke en del av kommunen som organisasjon, men de blir likevel, og særlig etter flyttingen til Coop-hjørnet, et element som bidrar til realisering av planer om et mer aktivt sentrum. Ideen om flytting kom fra frivillighetssentralen, som en altså lyttet til i kommunen. På denne måten bidrar frivillig sektor til realiseringen av planene. Det kan også bli en effekt av flyttingen av frivillighetssentralen på Otta til en mer sentral lokalisering. På den annen side kommer det ved intervjuer fram interessante aspekter, som sammenfaller med Guribye (2016) sine funn om frivillighetens logikk: Fordi frivillighet er «frivillig» er det grenser hvor mye den kan organiseres inn i implementeringen av planer. Det sies at dersom man i stor grad «blir en del av den kommunale organisasjonen» ved at de planlegges inn i oppgaveløsning, så faller interessen for å delta – fordi det skal være frivillig.

Altså har enkeltpersoner, men også sentrale foreninger/råd, betydning for realisering av planer og mål om samfunnsutvikling ved at de på ulike måter knyttes til kommunen som organisasjon. Vestby et al. (2014) påpeker at ildsjeler særpreges av at de brenner for saken, har et engasjement for lokalsamfunnet og bidrar til et økt mangfold av kompetanse og ulike typer erfaringer. Vi ser at mobilisering av frivillige, som i Skimuseet, i praksis bidrar til at en når mål og at de er viktige for at «prosjektet» lever parallelt med sentrumsplanen og bidrar til dens gjennomføring.

8.3.5 Intern organisering

Vi har i liten grad data som tyder på at selve den interne organiseringen i kommunene påvirker gjennomføringskraft og resultater. Det forhindrer ikke at det likevel er tilfelle. Dataene viser imidlertid at en i Sortland over tid endret organiseringen ved å fokusere på aldersgrupper, heller enn tradisjonelle sektorer innen helse og omsorg. Et samarbeid på tvers av sektorene har ifølge respondenter vært utslagsgivende for at en har nærmet seg målene for samfunnsutviklingen. Vårt materiale viser også at det fremmer utvikling og

gjennomføring av planer dersom sentrale personer i administrasjonen er personlig engasjert i temaet og brenner for det.

8.4 I hvilken grad begrenser eksterne forhold kommunenes muligheter for å gjennomføre planer

Både Bakkeli et al. (2013) og Ekspertutvalget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) skriver at kommunene ofte nedprioriterer arbeidet med samfunnsutvikling til fordel for tjenesteproduksjon. Cruickshak et al. (2014) fant derimot en bred spennvidde hos småkommunene med hensyn til balanse mellom tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Ifølge Moen (2011) hadde kommunene et kapasitetsproblem i forhold til næringsutvikling. Bråtå et al. (2016) fant det samme hos kommuner som hadde stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting. Der kom det fram at *en ekstern faktor bak manglende gjennomføring av planer er mangel på privat risikokapital*, hvilket også Cruickshak et al. (2014) fant hos småkommunene. Det samme ser vi i dette prosjektet, blant annet i forhold til boligbygging.

Rindal har f.eks. lagt til rette for leiligheter i sentrum, men det er vanskelig å finne private aktører som er villige til å investere og dermed realisere planene. Dermed begrenser eksterne forhold realiseringen av planer. Lokale kapitaleiere, samt lokale banker kan spille en rolle for å motvirke dette lokalt, dels ved at de inngår i «spleiselag», altså fungerer som «kollektive entreprenører» (Teigen, 2004). Støtte via f.eks. Husbanken kan også hjelpe på problemene. Likevel blir denne delen av gjennomføringen i praksis påvirket av hva kommunen vil eller kan påta seg av oppgaver. Som nevnt går de inn en i del utbygginger, særlig når det kan kombineres med løsning av kommunale oppgaver, som f.eks. boliger for personer med spesielle behov. Den kommende «bydelen» Otta Brygge er muliggjort ved at kommunen har kjøpt en del av leilighetene som en del av sin sosiale boligbygging. Dermed er risikoen redusert for private investorer som så deltar i utviklingen av det felles prosjektet. Kommunen har også på andre måter tatt risiko for å få til de langsiktige resultatene. Det samme ser vi i Herøy, og i begge kommunene har de lyktes med sine investeringer. Likevel kan det gå galt, hvilket medfører nøye vurderinger av slike investeringer.

Et spørsmål som melder seg er hvordan kommunene styrer sin økonomi, slik at de får ressurser til å være aktive, f.eks. innen næringsutvikling. Innføring av en generell eiendomsskatt er en slik mulighet, som mange kommuner benytter seg av. Et eksempel på langsiktig forutseenhet er Rindal som allerede i 1986 innførte eiendomsskatt på verker og bruk og satte dette i et eget fond. Dette fondet, som skjermes for nedskjæringer så langt det er mulig, og er brukt i forbindelse med næringsutvikling, blant annet ved støtte til næringslivet, tilrettelegging mv.

En del kommuner med dårlig økonomi og som er utkantkommuner, har gjerne for få ressurser i form av fagpersoner som kan gjennomføre planer. I Måsøy fant en f.eks. at det var gode prosesser og planer, men at de etter hvert hadde så få fagpersoner at kommunen ikke kom på offensiven i forhold til planene. Det samme kom fram i andre kommuner (Bråtå et al., 2016). Healy (2007) trekker fram lignende forhold. Bakkeli et al. (2013) fant at kommuner som har god kompetanse på samfunnsutvikling oftere jobber etter mål som er beskrevet i planer og realiserer disse i prosjektarbeid.

En måte å komme ut av kapasitetsproblemet på er samarbeid med andre kommuner, f.eks. i form av regionale plankontor. Det felles plankontoret på Berkåk, som Rindal er medlem av, er ett eksempel, mens Herøy sin bruk av planleggerkapasitet fra en annen kommune er nok et eksempel. Bakkeli et al. (2013) fant at denne typen samarbeid var tilfellet mer generelt for småkommuner. Næringshagen i Orkdalsregionen er et annet eksempel på regionalt samarbeid. Men også i andre kommuner fremheves regionalt partnerskap/samarbeid som en måte å mobilisere flere ressurser på og dermed få økt sin kapasitet. Det har gitt planer, med resultater. Realiseringen av NGLMS på Otta, hvor regionrådet ble inkludert for å få en bred regional ryggdekning for satsingen, er et eksempel. Regionrådet har også ellers bidratt til utviklingen. Bakkeli et al. (2013) tyder på at slike samarbeid er viktig for å styrke kompetansen innen samfunnsutvikling, både for små og store kommuner.

Det er også grunn til å nevne et funn fra Kobro et al. (2012) om at småkommuner kan ha en fordel fordi det gjerne er kort vei mellom ideer og beslutninger. På den annen side kan det da gi beslutninger som ikke er nok gjennomtenkte. For planprosesser vil det imidlertid ofte ta lengre tid, og en vil ha innspill fra f.eks. fylkesnivået – det kan gi mer grundighet i vurderingene.

8.5 Hvilken sammenheng er det mellom typen plan, de resultater som skapes og arbeidsmåten?

To av de casene vi har analysert, sentrumsplaner for Rindal og planer for Otta tettsted, er brede planer ved at de inkluderer mange ulike interesser og arealbruksformål. For disse tettstedene har en fått resultater ved at sentrum i hovedtrekk utvikles slik kommunene har ønsket. Sentrale faktorer er at kommunene har klart å holde et langsiktig fokus på at tettstedene skal holdes geografisk samlet og være funksjonelle. Vi ser også at langsiktig planlegging og prosjekter «jobber» i samme retning, enten det er NGLMS på Otta eller Skimuseum og Rindalshallen i Rindal. Gode nettverk, og samarbeidsrelasjoner til eksterne aktører, bridging synes viktig for Otta, selv om det særlig er konflikter i forhold til BaneNor. For Rindal har et eksternt samarbeid vært viktig for Skimuseet, men tendensen ellers ser ut til å være at de interne nettverk og relasjoner i bygda er viktigere. En form for bonding. Denne har så gitt grunnlag for den nyere satsingen på deltakere som gjennomførere i forbindelse med næringsplanen. Den typen nettverk som da fremtrer kan

kanskje kalle bracing nettverk. Muligens er slik mer avgrensa og designa nettverk viktige når en skal bruke nettverket som middel til å få fram ressurser for gjennomføring. Slik sett synes ulike typer nettverk og arbeidsmåter å få fram ulike typer ressurser, som gir gjennomføringskraft og resultater. Likevel er det som nevnt usikkerhet, blant annet knyttet til deltakernes reelle involvering og deres faktiske kapasitet. I hvor stor grad de i praksis inviteres inn i utøvelsen er et annet spørsmål.

Vi ser også at resultatene i slike planer, i distriktskommuner, fordrer at kommunene tar en aktiv rolle. Sel kommune går f.eks. aktivt inn i implementeringen av planer hvilket reduserer risikoen slik at private investorer tør å delta i gjennomføringen av planene. Dette kan gi høy risiko. Vi ser at i forbindelse med brede planer, som tettstedsplaner, har handlingsorienterte ordførere, som bruker sine nettverk og tenker strategisk og langsiktig, en evne til å få til resultater av planleggingen og at den bidrar til samfunnsutviklingen. En handlingsorientert ordfører, med store nettverk og godt samspill er også sentralt for å skape de resultatene en ser i Herøy. Altså er dette en faktor som bidrar til realisering av planer, uavhengig av typen plan. Herøy viser også at planer som utvikles på bakgrunn av kriser, hvilket er en klassisk bakgrunn for planer, gir resultater. Vi ser også at et godt samspill mellom ordfører, rådmann og andre sentrale i administrasjonen er viktig.

Arbeidet med oppvekstplanen i Sortland bærer preg av ildsjeler i kommunen sin innsats. Samtidig er planarbeidet bredt politisk forankret, men ikke minst er det tungt forankret i en administrasjon som vil utvikle planen. For denne typen planer innen tjenesteproduksjon er arbeidsmåten i form av en sterk involvering av de som planen berører, barn og unge, en forutsetning for å utvikle denne gruppen som deltaker i planlegging. Videre at en via planprosessen treffer de behovene gruppen har. Når en i tillegg styrker samarbeidet i kommunen på tvers av sektorer så gir det resultater og effekter. I forhold til mer direkte fysiskorienterte planer, som vann og avløp, har ikke medvirkning fra de berørte samme betydning for planen og resultatene.

9 «GJENNOMFØRING AV PLANER SIT I HAUAN TIL FOLK»

— ANBEFALINGER SOM STYRKER GJENNOMFØRING AV PLANER

«Gjennomføring av planer sit i hauan til folk» er et sitat fra en av våre respondenter. Sitatet setter søkelyset på at kraft til gjennomføring og resultater av planer kan styrkes på mange måter, ved en gjennomtenkt, systematisk og bred tilnærming. Vi har i dette prosjektet konsentrert oss om hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer for lokal samfunnsutvikling i små og mellomstore kommuner. Vi gir anbefalinger om hvordan kommuner på et overordna nivå skal vurdere bruk av planlegging kontra andre virkemidler for å oppnå ønsket samfunnsutvikling. Videre hva som på lang sikt øker gjennomføringskraften og gir resultater. Dernest tar vi opp hvordan kommunene kan øke sin utviklingskapasitet. Vi ser i mindre grad på selve den tekniske eller den detaljerte organisatoriske gjennomføringen av planer.

Vår målgruppe er små og mellomstore kommuner, altså de med inntil 20 000 innbyggere. Målgruppen er dermed stor og variert. Prosjektets innretning medfører at våre caser er «distriktskommuner». Våre anbefalinger er basert både på våre egne casestudier og litteraturen.

9.1 Kommunene blir i enda sterkere grad navet i samfunnsutviklingen

Hovedutfordringen for kommunene når det gjelder gjennomføring av planer er mangel på ulike typer ressurser innenfor kommunens grenser, både økonomiske og kunnskapsmessige. Våre studier og litteraturen peker i retning av at skal en nå målene med samfunnsutviklingen forutsetter det at kommunene klarer å mobilisere og bruke det som finnes av utviklingskapasitet. Det innebærer at mange ulike aktører må inkluderes i gjennomføringsarbeidet, for eksempel bedrifter og frivillig sektor. Samtidig har mange av disse aktørene andre primære oppgaver enn å delta i planlegging og gjennomføring for utvikling av kommunesamfunnet. Den store utfordringen for kommunen som organisasjon er å trekke veksler på de ressursene som finnes hos mulige gjennomføringspartnere og samtidig ta høyde for deres begrensninger, slik at for eksempel frivillig sektor eller ildsjeler ikke blir 'overforbrukt'.

Mye tyder på at kommunene i stadig større grad blir *navet* i samfunnsutviklingen lokalt, det gjelder kommuner av alle størrelser. Ikke for å samordne som innen en planøkonomi, men som en aktør som mobiliserer ulike typer ressurser for en positiv utvikling av samfunnet. Dette er en krevende oppgave. Planleggingen etter plan- og bygningsloven

(PBL) er et viktig verktøy i den sammenheng, fordi slik planlegging etablerer en systematisk og organisert demokratisk arena for utvikling.

Den kommunale planstrategien er et potensielt viktig redskap til å sortere mellom bruk av planlegging etter PBL og andre virkemidler for å nå målene for samfunnsutviklingen. Videre hvilke planer som bør utarbeides, og når, for å nå målene med samfunnsutviklingen. Det er ikke uten grunn at kommunene i Asplan Viak sin undersøkelse er svært tilfredse med det grepet og nivået innen planlegging. Plathe og Hernes (2015, s. 63) sier det slik: «Trolig har dette vært et av de viktigste tiltakene for et bedre og mer effektivt kommunalt plansystem som har vært innført i plan- og bygningsloven».

Dette gir grunnlag følgende anbefaling:

- Kommunene bør legge stor vekt på å utarbeide *kommunale planstrategier*. De bør klargjøre hva som kan løses via planer og ikke, og hvilke planer som bør revideres eller utarbeides på ulike tidspunkt i perioden.

Vårt materiale og litteraturen viser også at kommunen er helt sentral for å få utviklet og gjennomført *planer*, også i distriktskommuner. En grunn er kommunenes posisjon i det norske samfunn og styringssystem. En annen grunn er at kommunen som organisasjon ofte er den lokale aktøren som har mest faglig, økonomisk og ikke minst politisk kapasitet til å utvikle og gjennomføre planer. Det gjelder også andre tiltak og prosjekter som styrker samfunnsutviklingen.

Samtidig har kommunene begrensninger, både mht. kunnskap til å utvikle planer og når det gjelder gjennomføringen. Dette varierer likevel fra sektor til sektor. I forbindelse med f.eks. bolig- og næringsutvikling er deres rolle ofte å legge til rette planmessig, mens andre – ofte private investorer – forutsettes å gjennomføre utbyggingene. Gitt målet om at planer skal bidra til lokal samfunnsutvikling trer følgende to hovedanbefalinger fram, nemlig; 1) å tenke langsiktig og oppnå størst mulig konsensus i kommunen og 2) på kort og lang sikt arbeide for å øke utviklingskapasiteten i kommunen.

9.2 Tenke langsiktig og ha samfunnsmessig enighet om utviklingen (konsensus)

Både vårt materiale og litteraturen tyder ganske klart på at det er en fordel for samfunnsutviklingen i kommunene at de klarer å holde fast på langsiktige mål og at langsiktig planlegging er en del av dette. Litteraturen og våre data viser også at prosjekter, og delplaner, som ikke nødvendigvis er forankret i hele planhierarkiet, kan gi gode resultater. Dette reflekterer forholdet mellom det langsiktige og det inkrementelle. Fordelen med enkeltplaner, men også prosjekter, er at de er et middel til å svare på

utfordringer og «muligheter som byr seg». På lengre sikt blir de ofte med fordel knyttet til den langsiktige planleggingen ved at de inkluderes i planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Da kan enkeltplanene påvirke det langsiktige, og vi ser et samspill mellom det kortsiktige og langsiktige, som i Etzionis (1991) «Mixed-scanning» - tilnærming til planlegging.

Vi anbefaler at:

- *Kommunene bør ha en oppdatert og revidert kommuneplan, samfunnsdel og arealdel, som samler ulike satsinger og delplaner og som bidrar til at de holder fokuset over tid. En forankret kommuneplan gir et grunnlag for å vurdere ulike prosjekter og initiativer og hvordan de kan bidra til å nå langsiktige mål.*
- *Enkeltprosjekter, tiltak og delplaner bør vurderes i forhold til om og hvordan de kan bidra til den langsiktige utviklingen av kommunene. Disse kan imidlertid også påvirke kommunens langsiktige planer. Ett eksempel er at STOLT-planen i Sortland, en oppvekstplan for barn og unge. Planen er ikke forankra i tidligere overordna planer ved at disse forutsetter en plan av typen STOLT, men planen er et resultat av at flere prosjekter over tid la grunnlaget for kommunedelplanen. Tankegodset fra planen tas så inn i kommunal planstrategi. I strategien utvikles det handlingsplaner for å gjennomføre STOLT-planen.*

Arbeidet med nærings- og bosettingsplanen for Herøy har en del av de samme trekkene: Der laget man planene bl.a. som svar på en akutt fare for nedlegging av hjørnesteinsbedriften i kommunen. Deretter er nærings- og bosettingsplanen lagt inn i kommunens overordna plandokumenter, med tidspunkt for revidering.

Våre funn og litteraturen tyder også på at det på sikt gir resultater av planer dersom det utvikles en best mulig både *faglig og politisk konsensuskultur*. Med konsensus menes at aktørene etter en diskusjon i størst mulig grad blir enige om sentrale mål og langsiktige tiltak som fremmer kommunens utvikling, og at aktørene holder fast på det man er enige om. Ved konsensus unngås stadige omkamper mellom samfunnsaktører, noe som ikke er produktivt for kommunens samlede gjennomføringsevne. Det skal imidlertid presiseres at utvikling av konsensus ikke må gå på bekostning av diskusjoner, nye tanker, ideer og innovative måter å løse utfordringer på.

- *Aktørene i kommunene bør bestrebe seg på å utvikle en konsensuskultur. En konsensuskultur øker grunnlaget for enighet om planer og gjennomføringen av vedtak og planer. Betydningen av konsensus kommer fram i alle de fire casene: I Sel og Rindal i forbindelse med tettstedsutvikling. I Herøy ved planene for bosetting og næringsutvikling. I Sortland er det bred administrativ, og politisk, enighet om betydningen av å satse på oppvekstvilkårene for barn og unge.*

Konsensus betyr ikke at det «legges lokk på» diskusjoner eller at en slutter å diskutere. Det er en del av kommunenes demokratiske sider, snarere at en klarer å dra sammen etter at de store diskusjonene er gjennomført.

Oppsummert synes følgende kombinasjon å bidra til gjennomføring av planer og fremme lokal samfunnsutvikling i kommuner: langsiktighet, planer av høy kvalitet, og en konsensuskultur. Dette bør kobles til fleksibilitet slik at kommunen kan utnytte muligheter som kommer undervis i planperioden, og som også fremmer de langsiktige utviklingsmålene.

9.3 Hvordan øke kapasiteten i planer og gjennomføring?

Det neste hovedspørsmålet blir hvordan kommunene kan øke utviklingskapasiteten innen sitt territorium. For å kunne komme med anbefalinger på kort og langsikt bør vi se på hele kjeden fra prosess (planutarbeiding) til vedtatt plan og gjennomføring. En slik kjede er både komplisert og sammensatt, fordi det i kommunene som geografisk område er ulike typer planer. For eksempel planstrategi, kommuneplanen, kommunedelplaner (geografiske og tematiske) samt ulike typer satsinger og enkeltprosjekter. Likevel er det mulig å trekke ut noen felles forhold, særlig med tanke på kommunenes utviklingskapasitet.

Medvirkning i planprosessen er sentralt innen planlegging. Hensikten med medvirkning kan forstås på ulike måter; som en demokratisk mulighet, rett og plikt, for å få tatt brodden av kritikere, eller for å få bedre planer mv. En annen hensikt, som er særlig interessant i vår sammenheng er å se på planprosessen som et virkemiddel til å øke utviklingskapasiteten. Kan planprosessen brukes bevisst til å mobilisere ulike typer ressurser slik at en i større grad når de langsiktige målene? Dette er et helt sentralt punkt i utviklingen av kommunen som nav for samfunnsutviklingen. Dette gir grunnlag for følgende anbefaling.

- Planprosesser bør i større grad legge vekt på hvordan ulike aktører kan mobiliseres slik at de blir en ressurs ved utarbeidingen og gjennomføringen av planen.

En slik mobilisering kan skje på et bredt grunnlag. På mange måter er dette selvsagt, men kanskje likevel ikke helt påaktet: En analyse av norsk planlegging basert på Ostrom (1990) viser at det er en klar fordel dersom de som skal «styres av en beslutning eller plan» og gjennomføre den, også kan påvirke selve styringsgrunnlaget, og planen (Bråtå, 2008).

Inkluderingen av ulike aktører kan også være smalere, og mer målrettet i forhold til de som i første instans skal bidra til gjennomføring av planene. Dersom en ønsker at f.eks. lokale aktører skal delta aktivt i gjennomføringen av planen – gjennomføre den slik at målene nås - så bør disse aktørene bevisst inviteres inn i planprosessen. Vi har få empiriske studier av dette, men satsingen på næringsplanen i Rindal er et interessant forsøk. På fylkesnivå ser en noe av det samme i forbindelse med partnerskapet knyttet til Næringsriket Østfold.

Etter PBL har offentlige aktører utover kommunen en rett og plikt til å delta aktivt i planleggingen. Disse aktørene er en ressurs som via kunnskap og veiledning kan bidra til bedre planer, dvs. som er lettere å gjennomføre. Slike aktører, f.eks. fylkesmennene, fylkeskommunene og Statens vegvesen har også ofte økonomiske ressurser, dels som formidlere av slike ressurser fra nasjonalt hold, som kan bli viktige for gjennomføring av prosjekter og planer slik at de gir resultater. På den annen side kan disse aktørene også være påvirket av trender og planleggingsmodeller som ikke alltid er de mest relevante for planleggingen i f.eks. distriktskommuner.

- *Medvirkningen fra andre offentlige aktører enn kommunen er en viktig kilde til økt utviklingskapasitet, særlig knyttet til økonomi (virkemidler) og kunnskap innen ulike fagfelt.* I forbindelse med STOLT-planen er fylkesmannen i Nordland framhevet som svært sentral. Det gjelder særlig den økonomiske siden, via bruken av skjønnsmidler over mange år, men også som en faglig diskusjonspartner. Samarbeidet med Universitetet i Nordland er en del av denne satsingen. I Sel er fylkeskommunen, NVE og Statens Vegvesen framhevet som viktige samarbeidspartnere på fylkesnivå.
- En annen kilde til økte gjennomføringsressurser er *medvirkning fra ulike aktører i kommunen som samfunn.* Hvor omfattende og grundig denne medvirkningen bør være, og hvilken form den bør ha, vil avhenge av temaet for planen. Eksempelvis vil en planprosess som berører barn og unge, som STOLT-planen, nødvendigvis bli annerledes enn for et teknisk tema. Medvirkning gir bedre planer, noe som kan øke muligheten for at de blir gjennomført, hvilket igjen kan føre til en bedre samfunnsutvikling.

Et annet sentralt element som bidrar til gjennomføringskraft og resultater er:

- *Å ta vare på ildsjeler og dra nytte av deres arbeid.* Vi ser dette i våre caser, samt at det kommer klart fram i litteraturen. For eksempel framhever Vestby et al. (2014) at ildsjelene er en del av den totale kompetanse og kapasitet i kommunen og bør behandles som en ressurs. Politiske ildsjeler, særlig ordførere, er en spesiell type ildsjeler. Vi finner dem igjen i casene i Sel, Rindal og Herøy. De har en særlig sentral rolle, og spesielt de som har et omfattende nettverk, både innad i kommunen, utad og «inn i de rom der beslutninger fattes». Personlige egenskaper og engasjement hos andre er også viktig, f.eks. rådmann, planlegger, prosjektledere og andre, samt samspillet mellom disse. Dette ser en også i flere av casene, men det er særlig tydelig i STOLT-planen.

Frivillige, enkeltpersoner eller lag og foreninger, er en annen viktig kilde til gjennomføring av planer. Det behøver ikke være ved at de gjennomfører selve planene, men ved at de i praksis deltar i aktiviteter og prosjekter som bidrar til oppfyllelse av planen. Dette ser vi blant annet i Rindal, særlig knyttet til frivillighetssentralen og Skimuseet. Det er begrensninger i hvor mye en kommune kan planlegge for frivillig innsats og styre den,

nettopp fordi den er frivillig. Hvordan frivillig sektor og frivillige kan bidra til realisering av planer, er imidlertid et sentralt tema. Dette gir grunnlag for følgende anbefaling, som også henger sammen med flere av de andre punktene:

- Kommunen bør ha en klar oppfatning av hvordan frivillige og frivillig sektor kan involveres og bidra til gjennomføring av planer og prosjekter, slik at de overordna samfunnsmessige målene nås.

Mangel på kapital hindrer eller begrenser gjennomføringen av planer eller prosjekter i en del kommuner. Særlig gjelder dette der utbygging på mange måter forutsetter at private investorer deltar. Kommunen kan i slike tilfeller, og i andre saker av strategisk interesse, involvere seg i selve gjennomføringen slik at risikoen reduseres for andre aktører. På den annen side øker dette risikoen for kommunen. Slik involvering kan bli kostbart for kommunen dersom den ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret. En hovedkonklusjon om hva som bidrar til gjennomføringskraft og resultater av planer er likevel følgende:

- Kommuner som skal øke gjennomføringskraften og får resultater av sine planer må ha en aktiv rolle både under arbeidet *med planer og gjennomføringen av dem*.

På bakgrunn av empiriske studier, litteraturen og tendensen til at kommunene i større grad blir nav i samfunnsutviklingen har vi lagt vekt på å undersøke medvirkning og nettverk som kilder til å øke kommunenes utviklingskapasitet via planlegging etter plan- og bygningsloven. Denne tankegangen synes lite utprøvd på en systematisk og innovativ måte i faktisk planlegging og gjennomføring av planer. Dette bør gjennomføres i større grad og det bør følges av forskning.

10 REFERANSELISTE

- Amdam, R. & Bukve, O. (2004). Regimeskifte på norsk. I R. Amdam & O. Bukve (Red.), *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg* (s. 311-330). Trondheim: Tapir
- Amdam, J. & Veggeland, N. (1991). *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aure, M., Førde, A., Magnussen, T. (2015). *Herøy som integreringsarena. Sluttrapport fra følgeforskning knyttet til prosjektet «Integrering og inkludering av tilflyttere i Herøy»* (NORUT Rapport 10/ 2015). Tromsø: NORUT
- Bakkeli, V., Steen Jensen, R. & Moland, L.E. (2013). *Kompetanse i kommunene* (FaFo-rapport 2013:51). Oslo: FaFo.
- Benhabib, S. (Ed.). (1996). *Democreacy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Borch, O.J. & Førde, A. (2010). Innovative bygder – en introduksjon. I O.J.Borch & A. Førde (Red.), *Innovative bygdemiljø. Ildsjeleer og nyskappingsarbeid* (s. 13-26). Bergen: Fagbokforlaget.
- Brox, O. (1995). *Dit vi ikke vil: Ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Exil: Halden.
- Bråtå, H. O. (2008). County development plans as means for preserving wild reindeer habitats in Norway. *Rangifer*, 28 (1) p 89-102.
- Bråtå, H.O., Higdem, U., Gløtvold-Solbu, K. & Stokke, M. (2014). *Regionale partnerskap – positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland* (ØF-rapport 7/2014). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bråtå, H.O., Alnes, P.K. & Lundhaug, K. (2016). *Kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting* (ØF-rapport 6/2016). Lillehammer: Østlandsforskning.

- Buck, M. & Willumsen, T. (2012). *Ordførerermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011*. Tromsø: Universitet i Tromsø, ISS 257.
- Carlsson, E., Haugum, & Aasetre, J. (2013). *Lokalt utviklingsarbeid. En vurdering av resultater og effekter i Rindal og Rauma kommune (Rapport 2013:3)*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. & Haugum, M. (2014). *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner (Rapport 2014:14)*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Cruickshank, J. (2016). En planleggingsteori for utkant-Norge. *Plan* (6), 48-53.
- Distriktssenteret (udatert). *Utviklingskapasitet. Slik kan kommunene bli bedre samfunnsutviklere*. Notat.
- Distriktssenteret (2015). *Bolyst. Innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert samfunnsutvikling*. Steinkjer.
- Espeland, H. (2015). *10 Punktmodellen. Strategisk og kreativ samfunnsutvikling*. Molde: TIBE Samfunn.
- Etzioni, A. (1991). A «Third» Approach to decision-making. I A. Faludi (Red.), *A reader in planning theory* (p. 217-229). New York: Pergamon Press.
- Falleth, E. I., Sandkjær Hanssen, G., & Saglie, I. L. (2011). Challenges to democracy in Market- oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737-753.
- Faludi, A. (2004). Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process. *International Planning Studies*, 9(2-3), 155-172.
- Farner, A. (2008). *Verksted som verktøy: å planlegge og lede workshops*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Folkehelseprogrammet i Østfold. (2002). *Folkehelseavtalen 2002. Årsrapport*: Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.
- Follesø, R. (2014). «Vi kan vise respekt og vise til andre at vi er flotte barn, at de kan stole på oss». *En annerledes oppvekstplan*. Bodø: Ungdom i Svevet/Universitet i Nordland. Upublisert notat.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- Frisvoll, S. (2014). *Fra lyst til ulyst? Sluttevaluering av Blilyst-prosjektet i Sør-Trøndelag (Rapport 1/2014)*. Trondheim: Bygdeforskning.

- Fuglesang, L. & Sørensen, F. (2011). The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation. *The Service Industries Journal* 31 (4), 581-595.
- Førde, A. & Ringholm, T. (2015). Planlegging for lokal utvikling; kreativitet og forankring. I N. Aarsæter, E. I. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap - bærekraft - demokrati* (s. 238-254). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Gallouj, F. & Weinstein, O (1997). Innovation in services. *Research policy* 26(4), 537-556.
- Gkartzios, M. & Scott, M. (2013). Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches. *Sociologia Ruralis* 54 (3): 241-265.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78 (6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisted. *Sociological Theory*. Vol. 1 (1983), 201-233.
- Guribye, E. (2016). *Mot "Kommune 3.0"? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. Med hjerte for Arendal* (FoU-rapport nr. 3/2016). Kristiansand: Agderforskning.
- Hanssen Sandkjær, G., Kristine, H. M., & Tennås Holmen, A. (2014). Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen - forhandlingspraksis og lederegenskaper. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(2), 108-130.
- Harpin, D. (2006). The participation and democratic potential and practice of interest groups: between solidarity and representation. *Public Administration*, 84(4), 919-949.
- Healey, P. (2007). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healy, P., de Magalhães, C. & Madanipour, A. (1999). Insitutional capacity building, Urban planning and urban regeneration projects. *Futura*, No 3, 117-137.
- Healy, P., Cars, G., Madanipour, A. & de Magalhães, C. (2002). Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. I P. Healy, G. Cars, A. Madanipour, & C. de Magalhães (Eds.), *Urban Governance, institutional capacity and social milieu* (p. 6-28). Aldershot: Ashgate.
- Heggem, O. (2014, 4. juli). *Ordførerens tale ved åpningen av Rindal Skimuseum, 29. juni 2014*. Hentet fra: <https://www.trollheimsporten.no/ordfoererens-tale-ved-aapningen-av-rindal-skimuseum.5529634-137312.html>
- Herøy kommune (2014a). *Kommuneplanen 2012-2024. Samfunnsdelen*. Herøy.

- Herøy kommune (2014b). *Kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse for perioden 2012-2014*. Herøy.
- Herøy kommune (2014c). *Kommunedelplan for næringsutvikling. For kommunestyreperioden 2012-2015*. Herøy.
- Higdem, U. (2007). *Regional Partnerships and their Constructions and Implementations. A Case-study of the Counties of Oppland, Hedmark and Østfold*. (Dr. Scient), Universitet for Miljø- og Biovitenskap/ University of Life Sciences, Ås.
- Higdem, U. (2015). Møtet mellom helse og plan. *Plan* (3-4), 4-9.
- Higdem, U. (2017). Dimensions of Collaborative Strategies and Policy Innovation. *Current Politics and Economics of Europe*, 28(1), 7- 30.
- Higdem, U., & Sandkjær Hanssen, G. (2013). Handling the Two Conflicting Discourses of Partnerships and Participation in Regional Planning. *European Planning Studies*. 22(7), 1444-1461 doi: 10.1080/09654313.2013.791966
- Higdem, U., & Hagen, A. (2015). *Oppfølging av Regional planstrategi for Oppland, 2012 - 2016 - en vurdering*. Working paper. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Holm, F.E., Kroken, A., Logstein, B. & Villa, M. (2010). *Hatten av! En analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter* (Rapport 2/10). Trondheim: Bygdeforskning.
- Holmen Tennås A.K., & Hanssen Sandkjær, G. (2013). *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/ partnerskap. Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje?* (IRIS Rapport nr. 15 2013). Stavanger: IRIS.
- Hovik, S. & Vabo, S. (2005). Norwegian local councils as democratic meta-governors? A study of networks established to manage cross-border natural resources, *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), p. 257-75.
- Husbanken (udatert). *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?* Notat.
- Innes, J., J. Gruber, Neuman, M. & Thompson, R. (1994). Co-ordinating growth and environmental management through consensus building. *California Policy Seminar Paper*, Berkely, CA: University of California.
- Jentoft, N., Vasstrøm, M. & Aas, T.H. (2014). *Hva kjennetegner god kommunal innovasjonspraksis. En studie av innovasjonsprosesser i helse- og omsorgstjenestene i tre norske kommuner* (FoU-rapport nr. 10/2014). Kristiansand: Agderforskning.
- Kattem, E. (2000). *Rindal Bygdemuseum 50 år. 1950-2000*. Rindal.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965 - 2005*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.

- Kobro, L.U., Vareide, K. & Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner* (TF-rapport nr. 303). BØ: Telemarksforskning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Rapport fra ekspertutvalg.
- Krackhardt, D. (2003). The Strength of Strong Ties: The Importance of Philos in Organizations. I D. Krackhardt, N. Nohria, & B. Eccles (Eds.), *Networks in the knowledge economy* (p. 216-239). Oxford: Oxford University Press.
- Løfaldli, K.E.B. (2013). Skimuseet I Rindal. *Årbok for Nordmøre museum*, 7-20.
- Machiavelli, N. (1995). *The Prince*. London: Penguin Classics.
- Meld. St. 18 (2016-17). *Bærekraftige byar og sterke distrikt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>
- Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for nærings- og sysselsettingsarbeid* (FaFo-rapport 2011:30). Oslo: FaFo.
- Nussbaumer, J., & Moulaert, F. (2007). *L'innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques*. Quebec: Presses de l'universite du Quebec.
- NOU 2001:7. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/sec1>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Paulsberg, T. (2003). *Høvdingen. Nils Ødegård. Gjøviks ordfører gjennom 45 år*. Gjøvik: Alfa forlag.
- Plankontoret (2014). *Områdereguleringsplan for Rindal sentrum. Planbeskrivelse*. Berkåk.
- Plankontoret (2015). *Kommuneplan, samfunnsdel 2015-2025. Rindal kommune*. Berkåk.
- Plathe, E. & Hernes, M.B. (2015). *Effektivisering av kommunal planlegging. Sluttrapport*. Kongsberg: Asplan Viak AS.
- Pretty, J. & Ward, H. (2001). Social Capital and the Environment. *World Development*, Vol. 29 (2), 209-227.
- Rambøll (2013a). *Boligetablering i distriktene. Rapportering juni 2013*. Rambøll, Juni 2013.

- Rambøll (2013b). *Midtveiseevaluering Boligetablering i distriktene*. Rambøll, November 2013.
- Ray, C. (2001). *Culture economics: a perspective on local rural development in Europe*. Newcastle: Newcastle University; Centre for Rural Economy.
(<http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/Books/CultureEconfinal.pdf>)
- Rindal kommune (2013b). *Planstrategi for Rindal kommune 2013-16*. Rindal.
- Rindal kommune (2014). *Områdereguleringsplan for Rindal sentrum. Planbeskrivelse*. Rindal.
- Rindal kommune (2015a). *Sluttrapport BOLYST*. Notat. Rindal.
- Rindal kommune (2015b). *Handlingsprogram med økonomiplan 2016-2019*. Rindal.
- Rindal kommune (2017). *Næringsplan for Rindal 2017-20*. Rindal.
- Ringholm, T. (2017). *Forelesning på master of public administration*. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet. Upublisert notat.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P. & Ellingsen, M-B. (2011). *Innovasjonsprosessen i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse* (Rapport nr. 2/2011), Tromsø: Norut.
- Rydin, Y. (2006). Institutions and networks: the search for conceptual research tools. I Y. Rydin & E. Falleth (Eds.), *Networks and institutions in natural resource management* (p. 15-33). London: Edward Elgar.
- Rydin, Y. & Holman, N. (2004). Re-evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development. *Local Environment*, Vol. 9 (2), 117-133.
- Sortland kommune (2010). *Å leve er... Utkast til oppvekstprosjekt*. 24.03.2010. upublisert notat.
- Sortland kommune (2013). *Planprogram for kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø i Sortland 2013-2020*. Sortland: Upublisert notat.
- Sortland kommune (2014). *Stolt og trygg gjennom hele livsløpet. Kommunedelplan for oppvekst og oppvekstmiljø 2014-2030*. Sortland.
- Sortland kommune (2015). *Forebygging av seksuelle overgrep mot barn og unge*. Prosjektrapport. Sortland kommune.
- Sortland kommune (2016). *Ungdomsrådets forebyggende rusprosjekt*. Rapport. Sortland kommune.
- Sortland kommune (2017). *Kommunal planstrategi for Sortland 2017-2020. Del 1. Prioritering av kommunens planarbeid i kommunestyreperioden*. Sortland.

- Teigen, H. (1982). Tiltaksplanlegging og samfunnssystem. I N. Veggeland (Red.), *Planleggingens muligheter 2. Forvaltning av regionene* (s. 139 - 190). Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (2004). Kollektivt entreprenørskap. Eit alternativ også for framtida? I P. Arbo & H. Gammelsæter (Red.), *Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir.
- Teigen, H. (2013). Kommunane som innovatører. I T. Ringholm, H. Teigen, & N. Aarsæther (Red.), *Innovative kommuner* (s. 31-70). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Vestby, G.M., Gundersen, F. & Skogheim, R. (2014). *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden, rollen og rammevilkårene* (NIBR-rapport 2014:2). Oslo: NIBR.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag as.
- Aarsæter, N. (2012). Planlegging som handlingstype. I N. Aarsæther, E. I. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 26-48). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N. & Ringholm, T. (2011). The rural municipality as developer. Entrepreneurial and planning modes in community development. *Lex Localis*, 9 (3), 373-387.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R (2012, red.). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide, med Herøy som eksempel.

- 1. Synes du at en har lykket med å nå målene for utvikling av Herøy med de planene som har vært utarbeidet?**
 - I hvilken grad har nettverk og samarbeid hatt betydning for utfallet; innen grupper, mellom grupper + hva har de bidratt med
- 2. Hva synes du om planprosessen(e) som er gjennomført for å nå målene?**
 - Mulighet for *deltakelse* for ulike grupper i planprosessene
 - *Påvirkning* av plan/vedtak
 - Påvirkning på/deltakelse i *gjennomføring* av planer
 - Har en klart å få utnyttet de ressursene ulike aktører kan ha
 - Er det i planprosessen tenkt at ulike aktører kan bidra med ulike typer kunnskap/ressurser ved gjennomføring av planer
 - Har en tatt lærdom av erfaringer gjort i tidligere planprosesser da en startet planarbeidet som førte frem til det samlede planverket for perioden 2012 og fremover?
- 3. Er det brukt spesielle arbeidsmetoder i utforming av planer i kommunen, fra prosess – plan – gjennomføring**
 - PLP – andre?
- 4. Hvordan har samarbeidet internt i kommunen som organisasjon vært, og hva har ulike personer/avdelinger bidratt med (leg-/ fagkunnskap, politiske vurderinger, juridisk, planfaglig, teknisk, økonomisk +)**
 - Administrativt – mellom avdelinger
 - Blant politikere; innad i partier og på tvers av disse
 - Mellom politikere og administrasjon
- 5. I hvilken grad har samarbeid med andre typer aktører påvirket planene, fra initiativfase – gjennomføring og hva har de bidratt med (leg-/ fagkunnskap, politiske vurderinger, juridisk, planfaglig, teknisk, økonomisk +)**
 - Kommunen jf frivillige/lag og organisasjoner
 - Kommunen jf enkeltpersoner
 - Kommunen, jf næringslivet (enkeltdrifter/næringsforeninger)
 - Regionrådet
 - FoU/konsulenter + andre
- 6. Begrenser ulike forhold kommunens mulighet til å gjennomføre plan for næringsutvikling?**
 - Geografiske forhold

- Hvilke ressurser en har tilgjengelig – eks. kapital tilgang
 - Plan- og bygningsloven, andre lover/forskrifter
 - Nordland fylkeskommune/ Fylkesmannen
 - Innovasjon Norge/ Regionale forsknings/ utviklingsmidler mv
 - Fiskeriforvaltningen
 - Vegvesenet eller andre statlige organer som NVE?
 - Annet
- 7. Har en i kommunen hatt tilstrekkelig kapasitet innen ulike felt til å gjennomføre planene?**
- 8. Hva eller hvem er viktige for å få resultater og gjennomslagskraft av denne typen planer**
- Betydningen av samarbeid mellom kommunen internt og eksterne aktører
 - Enkeltpersoner
 - Annet
- 9. Hva skal til for at kommunen i enda større grad skal være i stand til å gjennomføre planer/nå sine mål for samfunnsutvikling i sin alminnelighet og næringsutvikling spesielt?**
- 10. I hvilken grad har regionale eller nasjonale planer som omfatter Herøy betydning for utviklingen i Herøy?**
- Regional strategisk næringsplan for Midt-Helgeland?
 - Fylkeskommunale planer?
 - Andre saker/planer/tema som er interessante i denne sammenheng?
- 11. I hvor stor grad er det tillit mellom ulike aktører i forbindelse med gjennomføringen av planen:**
- Tillit til kommunens ledelse
 - Tillit til kommuneadministrasjonen
 - Til private investorer /andre aktører
- 12. Hva mener du om Kommunedelplan for næringsutvikling – for kommunestyreperioden 2012 - 2015?**
- 6.
- 13. Annet/Personalia**

Fra kommunal plan til gjennomføring

Rapporten fokuserer på kommunal planlegging som et virkemiddel til lokal samfunnsutvikling. Videre hva som gir gjennomføringskraft og resultater av planer i lys av små og mellomstore kommuner sine utfordringer. Det er gjennomført casestudier av planlegging og tiltak i Herøy (bosetting og næringsutvikling), Sortland (barne- og ungdomsplan) samt Otta og Rindal (tettstedsutvikling). Prosjektet tar utgangspunkt i at kommunene i framtida i større grad blir et «nav» i lokal samfunnsutvikling og at de må mobilisere ulike type ressurser for å få til utviklingen. En bevisst bruk av medvirkning fra offentlige aktører utenfor kommunen, kommunens egne innbyggere, ildsjeler og frivillige kan øke utviklingskapasiteten, særlig når dette skjer på bakgrunn av ulike typer nettverk – hvor kommunen er sentral. Rapporten viser at samspillet mellom et langsiktig og strategisk perspektiv og de mer kortsiktige og kanskje inkrementelle grep som passer inn i det langsiktige fremmer samfunnsutviklingen.

ØF-rapport 04/2017

ISBN nr: 978-82-7356-769-7