



HØGSKULEN I VOLDA

Ma

Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing

Medvirkning i kommunale reguleringsplanprosesser- holdninger og praksis i nordtrønderske kommuner

45 studiepoeng

Per Morten Bjørgum
Desember 2011

Summary

The norwegian Planning and Building Act of 2008 declares that the planningn authorities should facilitate active involvement of affected parties and the public in general in the proress of making plans.

In my survey I wish to find the politicians and planning authorities attitudes to participation, and also if these attitudes could be found in practice.

In order to check practise, I conducted a document rewiw of 68 plans from 13 communes in the county of Nord- Trøndelag. In these I rarely found active stimulation of participation.

I conducted a survey where I asked 100 politicians and 64 public officials about their attitudes to participation. Out of these a total of 47 politicians and 37 officials answered my questions. A large number of the participants found participation affected parties and the public in general to be very important or rather important.

The resoult of my study shows that attitudes towards participation does not correspondend with planning action in the communes we studied.

I also foundt that the communes in general have a good level of competence in planning. But many also indicated that more competence is needed.

In Nord- Trøndelag it is much less contact between entrepreneurs and the civil society o none hand and public authorities and politicians on the other hand, than our reference study (NIBR- Report 2008:37) found.

Forord

Som fagansvarlig og saksbehandler for plansaker i Verran kommune siden 2006 har jeg blitt stadig mer opptatt av medvirkning i planprosesser og generelt i samfunnsutviklingen.

Gjennom eget arbeid og ved behandling av private planforslag har jeg observert at det er stor forskjell i grad av medvirkning fra andre enn de direkte berørte i planene.

Samtidig er det helt tydelig at de planprosesser som har gode medvirkningsprosesser, gjennomgående medfører større grad av konsensus om resultatet og mindre konflikter både under prosessen og etter at resultatet er klart. Hva er det som avgjør hvorvidt en klarer å få til gode medvirkningsprosesser?

Sentrale myndigheter stiller strenge krav til medvirkning i alle typer plansaker. Makter kommunene å følge dette opp i praksis, og hvilke holdninger er det egentlig til medvirkning blant politikere og planadministrasjon?

Disse spørsmålene ga meg inspirasjon til å gjennomføre en studie av nettopp medvirkning i reguleringsplansaker, og sammenhengen mellom praksis og uttalt holdning i så henseende.

Stor takk til arbeidsgiver Verran kommune som aktivt har lagt til rette for arbeidet mitt gjennom studiepermisjoner og fleksibelt uttak av ferie.

Takk til veileder Sveinung Dimmen.

Steinkjer, desember 2011

Per Morten Bjørgum

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Trenivåmodell.....	29
Tabell 3.2	Government og governance.....	30
Tabell 3.3	The development in politics, planning ideology, planning conflicts and public participation in Norway over time.....	32
Tabell 3.4	Grov gruppering av hovudtyper av planleggingsteorier.....	33
Tabell 5.1	Rutinemessig kontakt med lokale organisasjoner i plansaker. Svar fra rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=37).....	72
Tabell 5.2	Hvor vanlig er det med åpne informasjonsmøter/folkemøter. Svar fra rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=37).....	73
Tabell 5.3	Hvor vanlig er det med bruk av verkstedmetodikk/gruppeprosesser til medvirkning i planarbeidet? Svar fra rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=36).....	75
Tabell 5.4	Hvor stor administrativ ressurs er avsatt til/brukes på planarbeid i din kommune (anslagsvis). Svar fra rådmenn, plansjefer og saksbeh. (N=37)...	76
Tabell 5.5	Hvor vanlig er det at kommunen sjøl utarbeider reguleringsplaner? Svar fra rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=37).....	77
Tabell 5.6	Hvordan vurderer du behovet for videre-/etterutdanning innen planfaget for din kommunes del? Svar fra rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=37).....	80

Figuroversikt

Figur 3.4	Medvirkningsstigen.....	40
Figur 3.5	Medvirkningstrappa (Kilde: Farner 2008:23).....	45
Figur 3.6	Medvirkningsskalaen- grad av medvirkning (Kilde: Wøhni 2007:19).....	46
Figur 4.1	Kommunens planhierarki. (Kilde: Veileder T-1476 Miljøverndep).....	51
Figur 4.2	Reguleringsplanprosessen.....	52
Figur 5.1	Viktigheten av å sikre medvirkning. Svar fra ordførere, planutvalgsmidl., rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=78).....	59
Figur 5.2	Viktigheten av medvirkning på kvaliteten. Svar fra ordførere, planutvalgsmidl., rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=79).....	61
Figur 5.3	Viktigheten av at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosessen. Svar fra ordførere, planutv.medl., rådmenn, plansjefer og plansakbh (N=77).....	62
Figur 5.4	Viktigheten av medvirkning for å sikre demokratiske prosesser. Svar fra ordførere, planutv.medl., rådmenn, plansjefer og plansaksbeh. (N=79).....	63
Figur 5.5	Kommunens plankompetanse. Svar fra ordførere, planutv.medl, rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=78).....	78
Figur 5.6	Kommunens prosesskompetanse. Svar fra ordførere, planutv.medl, rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. (N=78).....	79
Figur 5.7	Egnethet for samarbeid på planleggingsområdet. Svar fra ordførere, planutv. medl, rådmenn, plansjefer og plansaksbeh. (N=79).....	82
Figur 5.8	Organisering av interkommunalt plankontor. Svar fra ordførere, planutv. medl., rådmenn, plansjefer og plansaksbeh. (N=71).....	84

Innhold

Summary.....	2
Forord	3
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
1. Problemstilling	8
2. Metode	13
2.1 Innledning	13
2.2 Samfunnsvitenskapelig metode- vitenskapssyn	14
2.3 Type data, datainnsamling og deltakere.....	15
2.4 Utarbeidelse av spørreskjema.....	16
2.5 Dokumentundersøkelsen	17
2.6 Gjennomføring av spørreundersøkelsen	18
2.7 Metodekritikk.....	23
3. Teori.....	25
3.1 Historisk utvikling av planfaget	25
3.2 Planleggingsteorier	33
3.3 Hvorfor medvirkning?	35
3.4 Medvirkningsteori.....	40
Medvirkningsstigen.....	40
Medvirkningstrappa	45
Grad av medvirkning- en skala	45
Avklart nivå av medvirkning	48
Historikk for medvirkning	49
4. Reguleringsplanlegging i praksis	50
4.1 Plan- og bygningsloven og planprosessen	50
4.2 Krav om medvirkning	53
4.3 Medvirkning i praksis- en dokumentstudie.....	56

5	Holdninger til medvirkning	59
5.1	Medvirkning	59
5.2	Kontakt med forslagsstillere i reguleringsplansaker.....	65
5.3	Kontakt med sivilsamfunnsaktører	69
5.4	Rutiner i planbehandlingen	71
5.5	Kommunens ressurser og kompetanse innen planlegging	76
5.6	Samarbeid mellom kommuner	81
6	Drøfting og konklusjoner.....	86
6.1	Medvirkningsformer, teknikker for økt medvirkning	86
	Verkstedmetodikk.....	86
	Dugnadsmetoden	87
	Charetter/plansmier.....	87
	Borgerpanel.....	88
	Internettbaserte medvirkningsverktøy og teknikker.....	88
6.2	Praksis og holdninger til medvirkning	92
6.3	Planleggingsressurser i kommunene	94
6.4	Kontakt mellom aktører i planprosessen	96
6.5	Samarbeid mellom kommuner	97
6.6	Hvorfor satse på økt medvirkning?.....	99
6.7	Bruk av mine resultater	100
	Litteraturliste:.....	101
	Vedleggsliste.....	104

1. Problemstilling

Innledning

Fysisk planlegging er krevende, spesielt i de tilfeller der planmyndigheten (oftest kommunen) skal inn og avgjøre arealbruk, byggebestemmelser mv på arealer som har mange interessenter. Uansett hvor god prosessen er og om medvirkningsgraden er tilnærma perfekt, så må på et tidspunkt avgjørelsen tas. Da kan samfunnsinteresser medføre at enkeltindivid eller grupper må se sine ønsker tilsidesatt eller redusert.

Planområdet kan være et aktuelt område for samarbeid mellom kommuner. I hvor stor grad eksisterer det eller planlegges samarbeidsløsninger innen dette området?

Fagområde i endring

Planleggingsfaget har vært og er i endring (Agger & Hoffmann 2008, Amdam 2011 mfl). Styringssystemene i våre lokalsamfunn endrer seg i retning av stadig mer nettverksstyring, samtidig som fokus på medvirkning fra alle grupper inn i planprosesser øker.

Planleggerrollen har endret seg fra den distanserte fagperson med fasitsvar på hvordan løse de forhåndsdefinerte utfordringer, til å være prosessleder, kommunikator og i større grad enn tidligere deltaker i prosessen.

Politikernes rolle har gått fra detaljorientering og fokus på rollen som beslutningstaker, til økt erkjennelse av at deres ombudsrolle også tilsier å avgi makt til prosessens deltakere.

Innbyggernes og andre deltakers forventninger til å aktivt kunne delta i planprosesser og med det utgjøre en forskjell i forhold til det endelige resultat, har økt i takt med endringene i samfunnet for øvrig. Med en utvikling i retning av rettighetsfokus i større grad enn solidaritetsfokus, blir det større oppmerksomhet på individets rettigheter også til å bli hørt.

Hva er medvirkning?

I det følgende har jeg begrenset meg til å beskrive medvirkning i forhold til planlegging.

Planlovutvalget¹ definerer medvirkning som:

Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid. (NOU 2001-7:98)

Enkeltpersoner og grupper skal altså kunne *delta i og påvirke* beslutningsprosesser, her lest som planprosesser. For å kunne delta i noe som helst, må deltakerne være kjent med at det foregår en planprosess. Likeledes må de kunne delta så tidlig at løpet ikke er kjørt for endringer/redefinering av planene.

Hvorfor medvirkning?

I plansammenheng anføres en rekke argumenter for hvorfor medvirkning i plansaker generelt og reguleringsplaner spesielt er viktig. Jeg vil drøfte begrunnelser for medvirkning mer grundig i teorikapitlet, men for oversiktens del velger jeg å ta med en kortversjon allerede her i innledningen.

Jeg velger å gruppere begrunnelsene for medvirkning i 4 argumenter (kilder: Agger& Hoffmann 2008, Innes og Booher 2004 mfl.):

Demokratiargumentet: Medvirkning er viktig for å sikre demokratiske prosesser, og gi innbyggerne mulighet til å påvirke hva som skjer i lokalsamfunnet sitt. I demokratiske samfunn er det en selvfølge at berørte skal få uttrykke sitt syn og argumentere for det når det kommer til fysisk planlegging som berører enkeltinnbyggere, nabolag og områder.

¹ Planlovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 med oppdrag å foreslå revideringer/endringer i plan- og bygningsloven av 1985.

Kvalitetsargumentet: Medvirkning i planprosesser gir planer med bedre kvalitet. Dette ut fra at innbyggere og andre berørte har detaljkunnskap om sitt lokalmiljø som det er viktig å kjenne til før endelig plan fastsettes. Denne detaljkunnskapen er ofte ikke kjent for andre enn de som bor på stedet, og vil dermed ikke bli tatt med i vurderingen om en ikke har medvirkningsaktører fra lokalmiljøet.

Forankringsargumentet: Medvirkning gir bedre forankring av planen lokalt, og vil gjøre at det er større sjans for at innbyggere og andre slutter opp om gjennomføringen av planen. Et eksempel på dette er reguleringsplaner i tettsteder, sentrumsutvikling og lignende der gjennomføringen av planens intensjon gjerne skjer i et dugnadsopplegg der både grunneiere, kommune, næringsliv og innbyggere deltar på sine felt.

Læringsargumentet: Medvirkningsprosessen er en læringsprosess der deltakerne gjennom aktiv deltakelse får ny kunnskap om seg selv, sitt lokalsamfunn og sine muligheter. Amdam (2011) bruker begrepet *institusjonell kapasitetsbygging i samfunn* om denne læringsprosessen, og viser til at et samfunn sin evne til å møte nye utfordringer i framtida henger tett sammen med evnen til læring og endring.

Holdninger til medvirkning er viktig

Lokalpolitikere og fagadministrasjonens holdninger og forhold til medvirkning vil ha avgjørende betydning for hvor god medvirkning som kan etableres. Dette begrunner vi med at begge disse gruppene har gjennom sine roller makt og/eller myndighet til å torpedere eller løfte fram medvirkningsprosessen.

I foreliggende masteroppgave ønsker jeg å undersøke lokalpolitikernes og administrasjonens holdninger til medvirkning, samt hvilke rutiner det er i kommunene for å legge til rette for medvirkning i planprosesser.

Med det sterke fokus som har vært på økt medvirkning i forbindelse med ikrafttrekken av ny plan- og bygningslov av 2008, må en anta at både politikere og administrasjon har tanker og meninger rundt medvirkning i plansaker.

Tidspunkt for medvirkning

Videre er det interessant å undersøke på hvilket tidspunkt i reguleringsplanprosessen henvendelsene fra utbyggere, sivilsamfunn og interesser for øvrig kommer, og om det her er forskjell på henvendelser til politikere og administrasjon. Reell medvirkning fordrer at det legges til rette for medvirkning før for mye av planen er laget, altså bør det stimuleres til medvirkning i tidligst mulig fase, helst før planforslaget er tegnet ut.

Dette blir spesielt utfordrende når en stadig større andel av reguleringsplaner er basert på private initiativ (NIBR- rapport 2008:37 mfl). Planmyndigheten har som jeg skal komme nærmere tilbake til i teorikapitlet, med Plan og bygningsloven av 2008 fått et større ansvar for å påse at reell medvirkning gjennomføres også i private planer.

Kompetanse, ressurser og samarbeid

Kravene til kunnskap og kompetanse innen planlegging i kommunene er kraftig skjerpet de seinere åra. Kommunene skal nå ivareta tema som konsekvensutredninger, risiko- og sårbarhetsanalyser, ivareta biologisk mangfold og hensynet til universell utforming osv. Totalt sett medfører de nye forventningene, som i all hovedsak kommer fra Staten, at det må til en kraftig faglig opprusting og kvalitetsheving av planleggingen. Dette vil gjelde både kunnskapsgrunnlag, kompetanse, metoder og praktisk planleggingshåndtverk (NIBR-Rapport 2011:14).

Etter egen erfaring er det meget forskjellig hvor mye ressurser og hvilken kompetanse som avsettes til planlegging i kommunene. Ressurstilgangen kan ha stor betydning for hvor store medvirkningsprosesser det legges opp til, idet gode medvirkningsprosesser nødvendigvis er noe tid- og ressurskrevende.

Administrasjonens og politikernes kompetanse om planprosesser generelt og medvirkning spesielt vil også ha stor betydning for resultatet. Godt funderte prosesser med faglig god kvalitet fordrer kompetanse blant annet innen prosessledelse.

Jeg undersøker hvilket syn respondentene har på egen kompetanse, økt samarbeid innen plansektoren (mellom kommuner) og i hvilken grad slikt samarbeid er ønskelig.

Til slutt i spørreundersøkelsen er det spørsmål som omhandler samarbeid mellom kommuner på planområdet. Her søkes avdekket hvilke vurderinger som gjøres i kommunene i forhold til hvor godt dette fagområdet egner seg for samarbeid, og om det vurderes slikt samarbeid. I denne delen er det også spørsmål som er ment å avdekke hvor store ressurser som settes av til planlegging i kommunene.

Samsvar mellom holdninger og praksis?

For å undersøke om det er samsvar mellom uttrykte holdninger og praksis, gjennomfører jeg en dokumentgjennomgang der et antall reguleringsplansaker fra et antall kommuner i Nord-Trøndelag gjennomgås. I denne gjennomgangen søkes belyst om det er samsvar mellom de holdninger til medvirkning som uttrykkes i spørreundersøkelsen, og den praksis som kommunene har i plansaker.

Forskningsspørsmål:

Følgende hovedspørsmål er det jeg vil forsøke å svare på i oppgaven:

1. Er det samsvar mellom praksis og uttrykte holdninger til medvirkning hos respondentene?
2. Hvordan står det til med ressurser til planlegging og plankompetanse i kommuneadministrasjonene?
3. På hvilket tidspunkt i reguleringsplanprosessen er det kontakt mellom utbyggere og sivilsamfunnsaktører på den ene siden og politikere og administrasjon på den andre siden?
4. Hvilke tanker har respondentene om samarbeid mellom kommuner, typisk felles plankontor eller tjenestekjøp?

2. Metode

2.1 Innledning

Min problemstilling er kort oppsummert å kartlegge praksis når det gjelder medvirkningsopplegg i reguleringsplansaker og undersøke hvilke holdninger politikere og planadministrasjon i kommunene i Nord- Trøndelag har til slik medvirkning. Hvorvidt det er samsvar mellom praksis og uttalt holdning til medvirkning er et sentralt tema. Videre undersøker jeg tanker og holdninger til samarbeid innen planområdet.

Resultatene av disse undersøkelsene vurderes mot relevant medvirkningsteori og jeg vurderer grad av medvirkning i de reguleringsaker jeg gjennomgår. Problemstillingen i første forskningsspørsmål tilsier altså at jeg skal undersøke to forhold, nemlig holdninger til medvirkning og faktisk praksis for medvirkning.

Forskningsspørsmålene 2-4 medfører behov for å belyse kommunalt samarbeid om planlegging, og da i forståelsen samarbeid om konkrete oppgaver, typisk i et felles plankontor.

I forhold til spørsmålet om faktisk medvirkning i reguleringsplansaker (praksis), har jeg valgt å gjennomføre en dokumentgjennomgang/analyse. Dokumentundersøkelsen er gjennomført i 13 nordtrønderske kommuner, og er gjort ved gjennomgang av sakspapirer på kommunenes nettsider.

Jeg har videre valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse i de 24 kommunene i Nord-Trøndelag, dette for å kunne få data som kan gi svar på holdninger til medvirkning, ressurser og kompetanse til planlegging og tanker om kommunesamarbeid.

Dokumentanalysen er begrenset til 13 kommuner i Nord- Trøndelag, mens spørreundersøkelsen omfatter alle 24 kommuner i samme fylke. Dette har sin bakgrunn i et ønske om å begrense informasjonsmengden til et overkommelig nivå, samtidig som kommunene i fylket også har en god representativitet og fordeling når det gjelder størrelse, by/bygdekommuner og grad av urbanitet. Det som mangler i fylket er større bykommuner.

Disse var til gjengjeld godt representert i NIBR- rapport 2008:37 sin undersøkelse, som benyttes som referanse.

2.2 Samfunnsvitenskapelig metode- vitenskapssyn

I samfunnsvitenskapen skilles gjerne mellom kvantitativ og kvalitativ forskningsmetode, som en parallell til de to dominerende vitenskapstradisjonene innen for samfunnsvitenskapen, *hermeneutikken* og *positivismen*. Tradisjonelt var i Norge samfunnsvitenskapelig metode nærmest ensbetydende med bruk av kvantitativ metode (Johannesen et al 2010) og en positivistisk fagtradisjon. Etter 1950- tallet da norsk samfunnsforskning gikk inn i den såkalte positivismestriden har kvalitative metoder fått større utbredelse, og den hermeneutiske fagtradisjonen har fått større plass.

Forskning etter positivistisk vitenskapssyn medfører at samfunnsfenomener kan og skal undersøkes med samme metoder som naturvitenskapene. Det betyr at fenomener skal betraktes utenfra, og telles, veies og registreres. En grunntese er at det også for sosiale fenomener finner lover som bestemmer samhandling, tilsvarende de naturlover en finner innen naturvitenskapen.

Et hermeneutisk vitenskapssyn legger vekt på fortolkning av observasjoner. Tilhengerne av denne fagtradisjonen mener det ikke finnes lovmessigheter som regulerer forholdene mellom menneske og samfunn, og at en dermed ikke kan registrere ”utenfra” opplysninger gode nok til å forstå sammenhengene.

Den faglige striden mellom hermeneutisk og positivistisk fagtradisjon i Norge kan i enkelte fagmiljøer karakteriseres som uforsonlig. Samtidig er det mange samfunnsforskere som ikke kjenner seg igjen i striden og dens grunnlag: at samfunnsvitenskapelig metode må være enten kvalitativ (hermeneutisk) eller kvantitativ (positivistisk). Stadig flere forskere er mer opptatt av å benytte rett metode i forhold til sin problemstilling, og veksler mellom metoder etter det. (Johannesen et al 2010, Grønmo 2004).

Kvalitative og kvantitative data

Hva er det så som kjenner tegner henholdsvis kvalitative og kvantitative data. Flere kilder viser til at begrepene kvalitativ og kvantitativ henviser til *egenskaper* ved dataene (Johannessen 2010, Grønmo 2004).

Kvantitative data (altså data som kan telles, veies og registreres) vil oftest foreligge klar til analyse når undersøkelsen er gjennomført. Dette siden en kvantitativ datainnsamling forhåndsavklarer de kategorier som skal brukes for å kategorisere dataene. For eksempel benyttes et antall svarkategorier (faste svar) i et spørreskjema, og da er det lett å plassere inn svarene på undersøkelsen i kategoriene etterpå.

Kvalitative data foreligger etter innsamling i en langt mer ustrukturert form. Her må det i etterkant tas stilling til hvilke kategorier en kan nytte, og resultatene fordeles på kategoriene før analysen kan starte. Typisk er innsamla data fra intervjuer, der intervjuets gang kan medføre at en får data som ikke direkte kan plasseres i en forhåndsbestemt kategori.

Min studie vil samle inn kvantitative data gjennom dokumentgjennomgang og spørreundersøkelsen. Dokumentgjennomgangen skal gi svar på hvor utbredt medvirkning i plansaker er, altså et tall på hvor stor andel av plansakene jeg undersøker som har medvirkning utover minstekravet. Spørreundersøkelsen har spørsmål som vil gi et numerisk svar på hvor mange respondenter som krysser av for det enkelte (forhåndsdefinerte) alternativ for svar. Denne vil således også generere kvantitative resultat.

2.3 Type data, datainnsamling og deltakere

Både dokumentgjennomgangen og spørreundersøkelsen vil gi kvantitative data. Alle data jeg samler inn må også anses som *primærdata*, idet jeg selv foretar innsamlingen og sammensetningen.

Datainnsamlingen til dokumentgjennomgangen valgte jeg å gjøre ved å undersøke dokumenter på kommunenes nettsider (dokumentundersøkelsen) samt ved selvutfylling av spørreskjema (spørreundersøkelsen).

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av nettbaserte Questback- skjema, og forespørsel om deltakelse ble sendt ut via e-post. Deltakere til spørreundersøkelsen ble valgt i stor grad i tråd med deltakerne som var med i NIBR-rapport 2008:37, dette av hensyn til sammenligningsgrunnlaget. Samtidig mener jeg det er helt sentralt å ha med nettopp disse gruppene når holdninger til medvirkning i reguleringsplansaker skal kartlegges. Politikerne (både ordførerne og medlemmene i planutvalg) er helt sentrale for å legge premissene for kommunal planlegging. Administrasjonen (rådmann, plansjef og saksbehandler) er de som gjennomfører det praktiske arbeidet og tilrettelegger for medvirkning.

Utvalget av deltakere vil innenfor målgruppa være tilnærmet tilfeldig, idet alle som får henvendelse om deltakelse fritt velger om de deltar eller ikke. Samtidig er det ikke gitt at vi får tilgang til alle aktuelle respondenter i gruppa, idet henvendelse til kommunen med forespørsel om e-postadresser ikke blir besvart i alle tilfeller. Dette kommer jeg nærmere tilbake til.

2.4 Utarbeidelse av spørreskjema

Utvikling av gode spørreskjema er ikke enkelt. En må blant annet ta høyde for at respondentene er forskjellige, og at de oppfatter ulike språklige nyanser ulikt. Haraldsen (1999) viser til at det er viktig å kjenne til de tankeprosesser respondenten gjennomgår når han skal svare på spørsmål. Han deler opp tankeprosessene i 4 deler:

1. Tolkning av spørsmålets meningsinnhold
2. Framhenting av informasjon som synes nødvendig for å besvare spørsmålet
3. Vurdering av hvilket svar denne informasjonen gir grunnlag for
4. Formulering av et svar

Som det framgår er det mange muligheter for at deltakerne kan ”spore av” i forhold til hvordan spørreeren har tenkt ved utarbeiding av spørreskjemaet.

Jeg valgte å bruke spørreskjema med forhåndsdefinerte svaralternativer, samtidig som jeg for hvert tema hadde ett spørsmål/en mulighet for åpent svar og utdypinger. Et spørreskjema med i hovedsak forhåndsdefinerte svaralternativer gir enkelte fordeler i tolkingen av data (Johannesen et al. 2010). Med faste svaralternativer blir resultatene standardiserte og gir

muligheter for å se på likheter og variasjoner i måten respondentene svarer på, samtidig som standardiseringen gir mulighet for å generalisere resultatene statistisk. En annen viktig fordel med spørreundersøkelser med forhåndsdefinerte svar er at data kan samles inn fra relativt mange respondenter på kort tid.

2.5 Dokumentundersøkelsen

I dokumentanalysen er saksdokumenter for i alt 68 reguleringsplaner fra 13 kommuner i Nord- Trøndelag gjennomgått og vurdert mht medvirkningsgrad. Liste over de aktuelle reguleringsplanene finnes som vedlegg 1.

Dokumentene er hentet fra de aktuelle kommunenes nettsider, og jeg har tatt utgangspunkt i tidsperioden 2008-2011. For denne perioden har jeg systematisk gjennomgått møteinnkallinger og sakspapir til kommunestyrene i de 13 kommunene, og gjennom det funnet fram til saksframlegg med tilhørende vedlegg. Disse er så gjennomgått, og jeg har registrert følgende opplysninger:

- Kommunens arkivsaksnummer
- Privat planforslag (ja/nei)
- Er det avholdt åpent møte/informasjonsmøte (ja/nei)
- Er det kommet skriftlige innspill fra naboer/velforeninger/sivilsamfunn (ja/nei)
- Har planforslaget blitt endret som følge av innspill fra sivilsamfunnet (ja/nei/delvis)

Ut fra registreringene over, er planprosessene forsøkt plassert i Wøhni (2007) sin skala for medvirkning.

Mulige feilkilder

Metoden skissert over gir god oversikt over reguleringsplanene som er endelig behandlet av den enkelte kommune i perioden. Kvaliteten på dataene varierer etter min vurdering mye, ettersom kommunene har ulike rutiner for hva som publiseres og hva som beskrives i saksframlegg. Jeg er overrasket over hvor lite opplysninger om planprosessen som er med i saksframlegg for endelig behandling i enkelte kommuner, mens de aller fleste kommuner har gode standardmaler for planbehandling der bla medvirkning har et eget avsnitt.

Stort sett i alle saker er de opplysninger vi har nevnt i kulepunktene over med. Når det gjelder punktet om åpent møte, har vi valgt å gi dette spørsmålet verdien ja i de tilfeller det eksplisitt framgår av saksframlegget at det har vært avholdt slikt møte, eller der dokumentlista (vedleggslista) til saksframlegget angir invitasjon og/eller referat fra slikt møte.

Registreringer av innspill fra sivilsamfunnsaktører har gått på innspill i offentlig ettersyn-perioden. Materialet ga i liten grad svar på om aktører hadde gitt innspill i tidlig fase, som var innarbeidet før offentlig ettersyn.

Kommunenes ulike rutiner for hva som publiseres på kommunens nettside i forbindelse med endelig vedtak i reguleringsaker kunne vært objekt for en studie i seg selv, det samme gjelder oppbygning og logikk for flere kommunale nettsider. Dette var utenfor min studie nå, men jeg registrerte som det framgår at rutinene synes å være meget ulike i kommunene på dette punktet.

2.6 Gjennomføring av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen var planlagt å gå ut til alle medlemmer i planutvalg (det faste utvalg for plansaker), alle ordførere, rådmenn og plansjefer/plansaksbehandlere i de 24 kommunene i Nord-Trøndelag. Det ble valgt å benytte elektroniske spørreskjema av type Questback, med tilhørende utsending av undersøkelsen på e-post til deltakerne.

Innhenting av e-postadresser

Hver enkelt kommune fikk en henvendelse til sin offisielle e-postadresse. Disse adressene ble hentet på kommunenes nettsider, og var i de fleste tilfeller på formatet

postmottak@kommunenavn.kommune.no.

E-posten til kommunene (vedlegg 1) ble sendt ut 22. august 2011. 20 av de 24 kommunene i fylket responderte.

For de kommunene som ikke svarte, fant jeg e-postadresser til ordfører, rådmann, plansjef/plansaksbehandlere og i enkelte tilfelle også planutvalgsmedlemmer/formannskap på kommunens nettside.

Av de 20 kommunene som svarte, oppga alle e-postadresser til ordfører, rådmann og plansjef/plansaksbehandlere. 11 kommuner oppgav i tillegg e-postadresse til planutvalgsmedlemmene. I tillegg fant jeg e-postadresser til planutvalgsmedlemmene på kommunens nettside i 4 tilfeller.

Etter innhenting av e-postadressene, satt jeg igjen med en adresseliste på

Gruppe 1: 64 personer som var rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere

Gruppe 2: 100 personer som var ordførere og andre politikere i planutvalg

To forskjellige spørreundersøkelser

Jeg valgte å utarbeide to forskjellige spørreundersøkelser til de to gruppene nevnt over. Dette ut fra et resonnement om at administrasjonsgruppa var rett gruppe å spørre om mer teknisk prega gjennomføring av planprosessene, som rutiner for medvirkning, forhåndskonferanse mv. Jeg fant det lite sannsynlig at politikergruppa hadde detaljert kunnskap om disse forholdene. Spørsmålene til de to gruppene er tatt inn som vedlegg 2 og 3.

Spørsmålene 1-16 er felles i de to undersøkelsene, og er forsøkt utformet på en slik måte at resultatene kan sammenlignes med NIBR- rapport 2008:37 . Bakgrunnen for dette valget var at jeg ønsket å ha et godt sammenligningsgrunnlag for analysen av denne delen av undersøkelsen. Samtidig er ny Plan- og bygningslov trådt i kraft i perioden etter NIBR- rapport 2008:37 sin undersøkelse, noe som kan gi grunnlag for å se på om holdninger til medvirkning har endret seg med ny lov.

Administrativt ansatte får altså noen flere spørsmål knyttet til rutiner for gjennomføring av plansaker, mens begge gruppene i tillegg får spørsmål knyttet til interkommunalt samarbeid innen planlegging.

Dette designet gir også mulighet for å sammenligne bla holdninger til medvirkning mellom de to gruppene, og undersøke om det er forskjell i syn på medvirkning hos fagfolka og politikerne.

Resten av spørsmålene er tilpasset målgruppen, idet jeg spør administrativt personell om noe mer teknisk prega spørsmål, mens spørsmålene til politikerne er på et overordna og mer ”politisk” nivå.

Gjennomføring av undersøkelsen

Spørreundersøkelsen til begge gruppene gikk ut per e-post den 11.09.11. Purring ble sendt ut til de som ikke hadde svart den 11.10.11.

Totalt besvarte 37 av de 64 administrativt ansatte som fikk tilsendt undersøkelsen, noe som gir en svarprosent for denne gruppen på 57 prosent. Av politikerne besvarte 47 av 100 undersøkelsen, noe som skulle gi 47prosent svar for denne gruppen. Totalt sett og for hver enkelt gruppe gir dette en akseptabel svarprosent.

Mulige feilkilder

I forhold til politikergruppa var det trolig uheldig at undersøkelsen ble sendt ut relativt tett opptil kommunevalget. Mange i målgruppen var nok travelt opptatt med valgkamp, mens andre kanskje allerede mentalt var ferdig med sin periode som folkevalgt.

Som redegjort for tidligere, baserte jeg utsendingene på de e-postadresser jeg fikk opplyst av kommunene samt en begrensa komplettering av adresser tatt fra kommunenes nettsider. I dette ligger det flere potensielle feilkilder.

Det er sannsynligvis forskjell på hvor oppdatert kommunenes e-postlister til politikerne er. Noen kommuner bruker e-post til utsending av dokumenter og informasjon, og vil derfor trolig ha oppdaterte lister, mens andre kommuner kun har e-postadressene som statisk informasjon. Dersom e-postadressene er samlet inn i starten av kommunestyreperioden og ikke sjekket/oppdatert siden, vil det kunne være noen som har skiftet adresse, tatt den aktuelle adressen ut av bruk osv. Jeg har dog ikke fått feilmelding i retur fra noen, så de benyttede

adressene må i hvert fall være aktive i den forstand at det faktisk eksisterer på en e-postserver. Hvorvidt de sjekkes er en annen sak.

Noen kommuner har ikke opplyst om e-postadresser til andre enn rådmann, planansvarlig og eventuelt plansaksbehandlere på administrativt nivå, og til ordfører og varaordfører på politisk nivå. Dette kan skyldes at e-postadresser til andre politikere ikke er registrert hos kommunen, eller at man har en politikk/instruks på hvilke e-postadresser som er offentlige. 10 av kommunene framskaffet ikke e-postadresser til planutvalgsmedlemmer.

Planutvalgsmedlemmene fra disse kommunene ble dermed ikke med i respondentgruppa.

Utsendinga av questback- skjema skjer i en e-post med en aktiv link direkte til undersøkelsen. Enkelte e-postservere kan være slik satt opp at e-poster som inneholder aktive linker går rett i mappa for søppelpost. Dette kan medføre at respondenter ikke har fått invitasjonen til undersøkelsen. Jeg har dog ikke fått feilmeldinger eller retur- epost som skulle tilsi dette.

Enkelte av mottakerne, spesielt rådmenn og ordførere, mottar etter det jeg forstår mange henvendelser om deltakelse i ulike undersøkelser, og ofte er disse elektroniske som questback. Det kan da være at noen av mottakerne har en prinsipiell holdning til ikke å besvare slike, og/eller en negativ holdning til slike henvendelser generelt.

Sammenligningen med NIBR-rapport 2008:37

Som nevnt har jeg valgt å benytte mange av de samme spørsmålene som ble benyttet i NIBR-rapport 2008:37 i min spørreundersøkelse. Dette er et bevisst valg av flere årsaker.

Omtalte rapport gjelder et forskningsprosjekt som ble gjennomført i de 145 mest folkerike kommunene i Norge, og den ble gjennomført før plan- og bygningsloven 2008 trådte i kraft. Dette gir flere muligheter for interessante sammenligninger.

Som jeg skal komme mer detaljert tilbake til i teoridelen, øker Plan og bygningsloven av 2008 som for øvrig trådte i kraft fra 01.07.2009 når det gjelder plandelen, kravet til planmyndighetene når det gjelder medvirkning (NIBR-rapport 2011:14, Tyren 2010 mfl). Økt krav til medvirkning vil naturlig medføre økt fokus på medvirkning fra politikere og fagfolk

innen planlegging. Det er derfor interessant å sammenligne uttrykte holdninger til medvirkning fra NIBR 2008:37 til min undersøkelse gjennomført i 2011.

Utvalgets størrelse

Med et totalt antall besvarelser på 84 inneholder undersøkelsen et relativt lite antall svar. Samtidig er de fleste kommuner i Nord- Trøndelag representert, og det er både små, mellomstore og i nordtrøndersk kontekst, store kommuner med i utvalget. Utvalget blir tilfeldig i den forstand at det er opp til hver enkelt mottaker om vedkommende vil svare eller ikke.

Når det totale utvalget i analysedelen av oppgaven deles inn i hhv ”Politikere” og ”Administrasjon” blir respondentgruppa tilsvarende redusert i antall. Antallet respondenter i hver enkelt gruppe er lavt for å kunne gi noen direkte statistisk reliabilitet. Vi velger derfor å tolke resultatene som uttrykk for en tendens når vi tolker resultater delt opp i gruppene.

Analyse av data

Ved analyse av dataene fra spørreskjemaene, er det mange metoder som kunne vært benyttet. I min undersøkelse er antall respondenter ikke større enn at antallet på hver variabel blir lite om respondentgruppene deles opp ytterligere, for eksempel ved at administrasjonsgruppa deles i tre: Rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere.

Jeg har derfor valgt å i stor grad presentere funn i tabeller og enkle søylediagram. Om antallet respondenter i hver gruppe hadde vært større, kunne det vært aktuelt å benytte korrelasjonsanalyse eller regresjonsanalyse for å vurdere sammenhenger mellom svar og de enkelte respondentenes funksjon.

2.7 Metodekritikk

Generaliserbarhet

Som referert over, utgjør aktuelle respondenter i spørreundersøkelsen (100 politikere og 64 administrativt ansatte) et relativt lite antall for å utarbeide generaliserbar statistikk, i hvert fall om den skal være generaliserbar utover Nord- Trøndelag. Men viktigste ankepunktet mot en generalisering utover den aktuelle populasjonen er utvelgelsesmåten der i utgangspunktet hele den lokale populasjonen inviteres, og der utvalget blir tilfeldig etter hvem som deltar.

Resultatene kan etter min vurdering derfor ikke benyttes for å vurdere tilstand og holdninger utover den aktuelle populasjonen i Nord- Trøndelag.

For politikere- gruppa har vi også det nevnte forhold at 10 av kommunene ikke oppga e-postadresser til disse, og de fantes heller ikke på kommunenes nettside. Om planutvalgene gjennomsnittlig er på 8 personer, betyr det at 80 potensielle respondenter i politikere- gruppa ikke fikk tilbud om å være med i undersøkelsen.

Likevel mener jeg at en svarprosent på hhv 47 prosent og 57 prosent for de to gruppene, gjør at undersøkelsen er et godt grunnlag for å kunne si noe om holdninger til medvirkning i plansaker i kommunene i Nord- Trøndelag.

Alle kommuner i fylket er representert, og det er meget bra svarprosent fra administrativt ansatte (rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere) der hele 57 prosent av de aktuelle respondentene svarte. Denne gruppa er etter min vurdering viktigst når det gjelder å kartlegge praksis, bla for når og hvordan medvirkning gjennomføres og hvilke rutiner som kommunen har.

Reliabilitet

Når det kommer til reliabilitet, er det særlig dokumentstudien som må vurderes. Som vist i metodebeskrivelsen ble dokumentstudien gjennomført ved å gå gjennom møtepapirer til kommunestyrene i de aktuelle kommunene, og undersøke saker som gjaldt endelig vedtak i reguleringsplansaker.

Opplysningene jeg var ute etter, ble registrert fra saksframlegg for endelig behandling, samt fra liste over vedlegg til saken. De aller fleste kommuner som er undersøkt kommenterer medvirkningsopplegget som har vært fulgt i reguleringsplansaken som et eget avsnitt i saksframlegget. I andre tilfeller er ikke medvirkning gitt særskilt avsnitt, men opplysninger om offentlig ettersyn, kunngjøringer mv framgår i de aller fleste saksframlegg.

Jeg mener metoden gir et godt grunnlag for å kunne si om det har vært avholdt åpne informasjonsmøter, hvorvidt det foreligger formelle høringsuttalelser fra sivilsamfunnsaktører, og om planforslaget blir endret som følge av slike innspill.

Nærhet til temaet

Som referert i innledningen til oppgaven er jeg nært fagområdet i den forstand at jeg til daglig er fagansvarlig blant annet for planlegging og plansaker i Verran kommune i Nord-Trøndelag. Dette gjør at jeg kan og vet mye om problemstillingene ut fra egen praksis, diskusjoner med kollegaer osv. Denne nærheten gjør at det kan være vanskelig å ha den nødvendige forskningsmessige distanse til oppgavens problemstillinger.

Samtidig er det mange fordeler med å være tett på det fagområdet en skal forske på. Mange av mine respondenter er kollegaer jeg treffer med jevne mellomrom, eller har vært i kontakt med i jobbmessig sammenheng i løpet av de seinere åra. Det kan jo for eksempel ha en positiv innvirkning på motivasjonen til å delta i undersøkelsen.

Objektivitet er en av grunnreglene for samfunnsforskningen (Denscombe 2010). Ideelt sett skal all forskning være objektiv og nøytral, uten at verdier, meninger og personlig ståsted hos forskeren får betydning for resultatet.

Siden min undersøkelse samler inn kvantitative data, og det dermed er noe mindre rom for tolkning av selve datagrunnlaget fra forskerens side, anser jeg nærhet til forskningstemaet å være et mindre problem og lettere å håndtere enn om innsamlingen ga kvalitative data som siden skulle være gjenstand for omfattende tolkning.

3. Teori

Jeg velger å starte teorikapitlet med å gi en oversikt over utviklinga av planfaget i Norge etter 2. verdenskrig. Bakgrunnen for en slik oversikt er å vise hvordan holdninger og krav til medvirkning har endret seg i tråd med og delvis som følge av samfunnsutviklingen for øvrig.

Deretter drøftes ulike planteorier i kap 3.2, før jeg i kapitlene 3.3 og 3.4 går nærmere inn på medvirkning som fenomen.

3.1 Historisk utvikling av planfaget

Keynesiansk styringsmodell i etterkrigstida

Planlegging som ledd i samfunnsstyringen ble et viktig begrep i Norge etter 1920- og 1930-årenes krisetid i Europa. John Maynard Keynes utgav i 1936 sitt hovedverk *General Theory of Employment, Interest and Money*, der han argumenterte for behovet for en mer aktiv stat for å stabilisere nasjonaløkonomien (Amdam & Veggeland 2011).

Keynes velferdsstat stod på tre søyler:

- a)fordeling med grunnlag i sentralplanlegging
- b)økonomisk stabilisering ved statlige intervensjoner og eierskap
- c)reguleringer gjennom lover og regelverk

Keynes tok til orde for en aktiv stat, som ved behov styrte nasjonaløkonomien og med det samfunnet, gjennom finansielle, institusjonelle og regulerende intervensjoner. Keynesiansk styringsmodell ble spesielt populær i sosialdemokratiske nasjoner, og Norge var intet unntak i så måte (Amdam & Veggeland 2011).

Høsten 1945 vant Arbeiderpartiet stortingsvalget, og fikk rent flertall. Med det startet sosialdemokratiets storhetstid i Norge, en periode som skulle vare mer eller mindre til 1980-tallet (Alnæs 1999). Den unge Einar Gerhardsen samlet en gruppe med andre unge fremadstormende rundt seg da han ble statsminister høsten 1945. Sentrale personer var Trygve Lie, Halvard Lange og Jens Kristian Hauge. En annen sentral person var juristen og økonomen Erik Brofoss, som også var godt kjent med Keynes tankegods.

Økonometrien ble sentral som grunnlag for styringen. Dette er en lære som fører sammen sosialøkonomi, statistikk og matematikk til en disiplin. Fornuft, planlegging og statlige inngrep ble styringsverktøy. Etter 2. verdenskrig opplevde de vestlige industrilandene en stabil økonomisk vekst helt fram til 1970- tallet. Med økonomisk vekst som bakgrunn var det grunnlag for å utvikle *velferdsstaten*, arbeiderbevegelsens store prosjekt i etterkrigstida.

Økonomisk vekst ga rom for å øke skatter og avgifter, og med det øke statens inntekter. Statens inntekter ble så omfordelt, og benyttet til å nå politisk prioriterte målsetninger. En hovedmålsetning med velferdsstaten var å oppnå sosial og regional utjevning. Styringsformen karakteriseres som "top-down" dvs sterk sentral styring og prioritering av ressursene (Amdam & Veggeland 2011).

Krise medfører nye styringsformer

På midten av 1970- tallet kom den internasjonale *stagflasjonskrisen*. For første gang opplevde en at *stagnasjon* og *inflasjon* i økonomien kom samtidig. Helt siden 2. verdenskrig hadde staten med sine reguleringsmekanismer vært den stabile faktor for økonomisk vekst og utvikling. Østerud (1972), gjengitt i Amdam & Veggeland 2011, angir at fem former for statlige intervensjoner ble benyttet i denne perioden:

1. institusjonelle intervensjoner
2. finansielle intervensjoner
3. direkte kontroll ved lovgiving og regulering
4. sektorintervensjoner
5. statlig forretningsdrift

Med stagflasjonskrisen fikk en altså samtidig stagnasjon i økonomien og inflasjon. Statens verktøy for å motvirke økt arbeidsledighet (denne økte som følge av stagnasjonen i økonomien) var å øke den offentlige etterspørselen. Dette medførte i den nye situasjonen som var oppstått, at inflasjonen økte ytterligere. En reduksjon av etterspørselen ville gi økt arbeidsledighet men ikke påvirke inflasjonen (Amdam & Veggeland 2011).

Krisen utløste krav om større grad av medvirkning i bedrifter og samfunn.

Større grad av medvirkning

Fiskaa deler inn utviklinga av medvirkning i tre perioder (Fiskaa 2005):

1) 1970- åra- Protest, informasjon og dialog

Utover på 1970- tallet økte kritikken mot eksisterende plansystem mht manglende medvirkning. Dette medførte at ulike tiltak ble forsøkt for å øke medvirkningen i planlegging. I starten bestod tiltakene mest i økt informasjon om at det foregikk en planprosess, hvordan man kunne gi innspill mv. Hovedkritikken mot planleggingen gikk ikke på selve planfaget, men var rettet mot manglende medvirkning (Fiskaa 2005).

Etter hvert innså deltakerne at samarbeid og dialog medførte større sjanse for å komme til enighet om planer. Det ble også større og større tilslutning til at medvirkning kunne bidra til å redusere konfliktnivået. Miljøverndepartementet overtok fra opprettelsen i 1972 ansvaret for planleggingspolitikken. Etter hvert utviklet fokus seg i retning av vernesaker, lokalt miljø og demokratiske planprosesser.

Fortsatt var medvirkninga på nivået informasjon og eventuelt konsultasjon på Arnsteins (1969) medvirkningsstige. Det vil si at medvirkningen må anses som mest symbolsk, idet deltakerne i liten grad fikk reell medbestemmelsesmulighet.

2) 1980- åra; Lokalmiljø, deltakelse og frivillighet

I 1980- åra ble økt medvirkning stimulert, bla ved flere forsøk initiert av miljøverndepartementet (Fiskaa 2005). Lokalmiljøet, miljøvern og deltakelse var stikkord.

I Plan- og bygningsloven av 1985 kom det et sterkere fokus på medvirkning enn tidligere. Det ble nå faste regler for hvordan medvirkningen skulle foregå, med høringer, offentlig ettersyn, kunngjøringer mv (Fiskaa 2005). Det ble obligatorisk å annonsere oppstart av planarbeid *”..i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet.”*. (pbl 1985 §27-1 pkt2).

Plan- og bygningsloven av 1985 hadde en klar intensjon om å flytte fokus fra medvirkning som følge av uenighet, til medvirkning som middel for å redusere konflikter og gi ny utvikling (Fiskaa 2005).

3) Fra 1990- Deregulering, samarbeid og partnerskap

På 1990- tallet ble det stadig sterkere fokus på mindre sentralstyring, mer samarbeid og nye partnerskap. Nå skulle private interesser samarbeide med offentlige myndigheter om økonomisk og fysisk utvikling av områder.

Et økende antall private reguleringsplanforslag medfører utfordringer også i forhold til medvirkning. Tidligere var det i all hovedsak det offentlige som stod for reguleringsplaner, disse ble foreslått og utarbeidet av offentlige instanser. Oftest var dette kommunene, men også Statens vegvesen og andre etater kunne fremme reguleringsplanforslag. Nå skulle med ett private grunneiere og utbyggingsinteresser sjøl forberede og utarbeide planforslag.

New Public Management (NPM) og reguleringsstaten

Utover på 1990- tallet slo bølgen av New Public Management (NPM) inn over de vestlige land (Amdam & Veggeland 2011). Spesielt de anglosaksiske land gikk langt i å innføre nye prinsipper for samfunnsstyringen.

Busch et al (1999) opplister følgende elementer som sentrale i NPM:

- Borgerne bør sees som forbrukere som bør ha fritt valg mellom offentlige goder
- Brukerne må medvirke i tilretteleggingen av offentlige tjenester
- Det bør skapes markeder eller kvasimarkeder så monopoler blir avløst av konkurranse mellom tilbyderne, som til gjengjeld får større selvstendighet
- Det blir lagt vekt på bedriftsøkonomisk produktivitet og effektivitet
- Rammebudsjettering erstatter detaljregulering via regler. Ansvaret for oppgaveutførelsen desentraliseres og det innføres resultatvurderinger og kvalitetsmålinger

- Organisering og ledelsesprinsipper fra den private sektor imiteres og adapteres til den interne organisasjon

Med NPM kom ”flat struktur” i offentlige hierarkier. Tidligere var det vanlig med en 3-nivåmodell innen både administrativ og politisk organisering. En slik trenivåmodell kunne for eksempel se slik ut:

Politikk	Administrasjon
Kommunestyre	Rådmann
Formannskap	Etatsjefer
Hovedutvalg	Tjenesteenhetsledere

Tabell.3.1 Trenivåmodell

Med flat struktur ble hovedutvalgene og etatsjefene kuttet ut, igjen ble kun formannskap og kommunestyre på politisk side, og tjenesteenhetslederne ble oftest direkte underlagt rådmannen.

Amdam & Veggeland (2011) bruker begrepet *reguleringsstaten* om den nye styrings- og organiseringsformen for offentlig sektor som kom i kjølvatnet av NPM. Det påpekes med støtte i flere kilder at hvordan reguleringsstaten utvikler seg i hvert enkelt land i stor grad beror på konteksten og tradisjonen i det aktuelle landet.

Governance og planlegging

En annen effekt av NPM var at de offentlig/private samarbeid ble et tema. Gjennom ulike former for partnerskap og samarbeid ble private aktører, næringsliv og ideelle organisasjoner invitert til å bli med på ulike offentlig initierte prosjekter.

Mange bruker begrepet *governance* om denne typen nettverksbasert styring (Amdam & Veggeland 2011, Healey 2006, Amdam, R. 2011, Wøhni 2007). Governance kan defineres som systemet for å håndtere felles problemstillinger i et samfunn, eller som styring gjennom regulering, avtaler og kontrakter. En annen definisjon er:

Governance kan forklares som et system med større grad av samvirke og maktdeling mellom offentlige og private aktører i plan- og utbyggingssaker (Wøhni 2007:22)

En figur som viser forskjellene mellom government og governance er denne:

Government	Governance
Hierarkisk struktur Styring fra toppen	Flat struktur Fleraktør- og flernivåstyring
Direkte styring: Kommando og kontroll	Indirekte styring: Fleksibel beslutningsfatning- å få konsensus mellom mange parter
Byråkratisk rutine	Et mangfold av praksis-fragmentering
Norm- og regeldrevet rutinepreget logikk	Avtalebasert styring, men også dialogdrevet regulerende praksis basert på tradisjon, tillit, argumentasjon
Styrt av representative politikere og byråkrater	Rettsliggjøring av politikk, og styrt av profesjonelt lederskap og teknokrater
Demokratisk legitimitet og ansvar- forholder seg til "de overordna" i hierarkiet	Legitimitet knyttet til resultatoppnåelse, og tillit i forhold til partnere og avtaler

Tabell 3.2. Government og governance. (Amdam & Veggeland 2011:31)

Med governance endret planmyndighetens rolle seg vesentlig (Agger & Hoffmann 2007, Amdam & Veggeland 2011 mfl.) Tidligere var så godt som all planlegging i regi av det offentlige. For kommunal sektor var det gjerne samme forvaltningsgrein som både laget planer, behandlet disse og etter pålagt kunngjøring og offentlig ettersyn, la disse fram for politisk vedtak. I mindre kommuner var gjerne også det kommunale gjennomføringsapparatet som skulle sette planen ut i live samme kontor, mens det i større kommuner gjerne var en egen avdeling. Innbyggerne ble ikke i særlig grad tatt med på råd, utover de lovbestemte offentlige ettersyn.

Med governance fikk private interesser en ny rolle. Nå kom de private reguleringsplanforslag der utbygger var forslagsstiller og gjennomfører. Planmyndighetens rolle ble nå å gjennomføre den formelle behandlingen av planen, før gjennomføringa ble overlatt til utbygger.

Samtidig ble den tradisjonelle beslutningsprosessen utfordret. Med nettverksstyring og større fordeling av makt i prosessene, fikk de uformelle delene av prosessen større viktighet.

Den kommunikative vendinga -Kommunikativ planlegging

I planteorien er den kommunikative vendingen benyttet for å beskrive de nye tankene og den nye planleggingsfilosofien som vokste fram. Patsy Healey er en av de som sterkest har løftet fram disse tankene, i sin bok Collaborative Planning som kom ut i første utgave i 1997.

Planlegging skjer etter denne tradisjonen gjennom kommunikative prosesser, der diskusjon og debatt er sentralt. Her legges til grunn at de involverte gjennom prosessen kommer fram til de beste og omforente løsningene på planleggingsutfordringen som foreligger. Retningen har et bredt aktørperspektiv i kontrast til den instrumentelle, tradisjonelle planlegginga der prosessen og rutineene gjerne får større oppmerksomhet enn aktørene.(Healey 2006, Amdam & Veggeland 2011).

Instrumentell planlegging, som har vært den absolutt dominerende til nå, blir i stor grad avvist og erstattet med prosesser der langt større grupper involveres. Her blir i tillegg til ekspertene som i instrumentell planlegging nærmest er enerådende, også andre interessenter trukket inn i planprosessen. Kunnskapen til mannen i gata blir likestilt med ekspertkunnskapen, og argumenterende kommunikasjon blir regelen.

Kommunikativ planlegging sammenlignes av flere med et puslespill med mange brikker, der aktørene sammen forsøker å finne et felles bilde eller en felles forståelse av hvordan de ønsker framtida skal bli, og hvilke tiltak og hvilken strategi som må til for å oppnå dette. Denne omforente strategien avtales festes gjennom plandokumentet.

Oppsummering

Fiskaa (2005) oppsummerer utviklinga innen politikk, planleggingsideologi, konflikter og medvirkning i Norge over tid med følgende tabell:

	Politics	Planning ideology	Conflicts	Participation
1960	Consensus Social democracy Economic growth Regional policy	Rational- comprehensive	No major	Information
1970	Disagreement Environment protection	Rational- comprehensive + Incremental	Many Few solved as settlements	Information Consultation
1980	Disagreement Neo liberalism Deregulation Privatisation Environment protection Local communities	Incremental	Many Some solved as settlements	Information Consultation Co-operation
1990-	Disagreement Liberalism Private plans Sustainability Architecture	Incremental + Communicative	Many A great deal solved as settlements Some in courts	Information Consultation Co- operation Negotiations

Tabell. 3.3. *The development in politics, planning ideology, planning conflicts and public participation in Norway over time. Kilde: Fiskaa (2005:162)*

Som Fiskaa viser, har planideologien og deltakelsesformen utviklet seg i takt med endringer i den politiske teorien og arbeidsformen. Generelt og forenklet har utviklinga både politisk og i forhold til deltakelse, gått fra fokus på fellesskapsløsninger i retning enkeltindividets rettigheter.

Innenfor planområdet har fokus gått fra sentralplanlegging basert på faglig mål- middelsammenheng til større fokus på samarbeid, kommunikasjon og private planforslag.

3.2 Planleggingsteorier

John Friedmann sin firefeltstabell med oversikt over de ulike planleggingsteoriene blir gjerne benyttet som en kortfattet og enkel illustrasjon over planleggingsteorier. Jeg presenterer tabellen i Amdam (2011) sin oversetting i figuren under.

	Konservativ politisk ideologi, voluntarisme og endogene krefter	Radikal politisk ideologi, determinisme og eksogene krefter
Kunnskap knytt til handling i samfunnsstyring. Instrumentell logikk	Analysetradisjonen Meir tru på objektiv kunnskap enn på politikk Endring som kommando Kalkulerer beste løsning Planleggar som nøytral teknokrat (programmerar) Synoptisk, analytisk eller rasjonell planlegging	Reformtradisjonen Tru på vitskap som instrument til å fremme viktige mål Endring som små steg Institusjonalisering av planlegginga Planleggar som ekspert og pragmatikar Usamanhengande småstegsplanlegging
Kunnskap knytt til handling i samfunnsendring Kommunikativ logikk	Læringstradisjonen Tru på læring gjennomdeltaking Endring gjennom erkjening Dialog mellom dei styrande og dei styrte Planleggaren som pedagog Forhandlingsplanlegging og advokatplanlegging	Mobiliseringstradisjonen Tru på kapasitetsbygging Endring som transformasjon Relasjonen nedanfrå-og-opp og ovanfrå-og-ned Planleggaren som karismatikar Transaktiv planlegging og radikal planlegging

Tabell 3.4 Grov gruppering av hovudtypar av planleggingsteoriar. Kilde: Amdam 2011:97

Innenfor analysetradisjonen og reformtradisjonen finner vi i stor grad den tradisjonelle planlegginga som har vært gjennomført i Norge. Dette gjenspeiler seg bla i det sterke fokus som har vært og er på å framskaffe mest mulig informasjon i plansaker- men da helst fra ulike faginstanser som fylkeskommune, kulturminneforvaltning, fylkesmannens fagavdelinger osv.

Både planprosesser innen læringstradisjonen og mobiliseringstradisjonen kan ha kommunikative prosesser som grunnlag. Ut fra situasjonen kan det være forskjell på innenfor hvilken av disse to tradisjoner en kommunikativ planprosess havner.

Om den aktuelle planleggingsoppgaven har mange aktører og det kanskje også er et betydelig behov for å mobilisere lokalsamfunnet til felles innsats, vil kategorien mobiliseringstradisjonen over være best egnet. I andre tilfeller, og da særlig i prosesser med

lavere kompleksitet og færre deltakere, kan ulike typer av metodikk innen læringstradisjonen fungere bra.

3.3 Hvorfor medvirkning?

Agger & Hoffmann (2008) peker på flere forskjellige begrunnelser for hvorfor borgerne (innbyggerne) skal og må delta i byutviklingsprosesser.

Viktige begrunnelser for medvirkning er:

- Demokrati
- Bedre kvalitet på planleggingen og tilfører ressurser
- Mer målretta løsninger
- Styrker medeierskap/forankring
- Styrker legitimitet og reduserer konflikter
- Skaper en gjensidig læringsprosess
- Fremmer empowerment og styrker demokratiet

Selv om Agger & Hoffmann i utgangspunktet skriver om byutviklingsprosesser, mener jeg de momenter de anfører er relevante for planprosesser generelt.

Innes og Booher (2004) opererer med en liste på fem grunner for deltakelse i planprosesser:

- Deltakelse gir oversikt over innbyggernes behov og ønsker
- Lokal kunnskap kommer fram og blir brukt som grunnlag for avgjørelser
- Deltakelse sikrer rettferdighet og likhet
- Deltakelse gir prosessen og avgjørelsene legitimitet
- Det foreligger et lovkrav om deltakelse

Oppsummert kan begrunnelser for deltakelse og medvirkning fordeles på kategoriene:

- Demokrati
- Kvalitet
- Forankring
- Læring

Demokratiargumentet

Demokratibegrepet tillegges ofte betydningen *folkestyre* (Midgaard 2004). Ut over denne vidtrekkende betydningen, kan demokrati være så mangt. En skiller gjerne mellom det *representative demokrati* der borgerne velger sine representanter til å styre, og det *direkte demokrati* der hver borger er en stemme.

Å fritt kunne si sin mening og delta i diskusjonen om samfunnsutviklingen er en grunnleggende rettighet alle bør ha. Det er da også en generell konsensus om at medvirkning og deltakelse er positivt.

Et helt grunnleggende krav til en rettsstat er at det politiske handlingsrommet har rettslige rammer, dvs at det finnes rettsnormer som setter grenser for hva de politiske myndigheter legitimt kan beslutte (Gloppen 2004). I norsk forvaltningstradisjon er det i tillegg til den enkelte "faglov" også annet lovverk som regulerer dette. Forvaltningsloven og Offentleglova kommer inn som viktige premissgivere for forvaltningens (og politikernes) handlingsrom.

Ytringsfriheten er en sentral verdi i alle rettsstater, også i Norge. Herunder kommer også retten til å hevde sin mening i ulike samfunnsutviklingsprosesser og også i plansaker. For å kunne nytte seg av ytringsfriheten er det sentralt at borgerne faktisk har mulighet til å vite hvilke prosesser som foregår.

"Openheit best for folkestyret" er tittelen på en kronikk forfattet av kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete. I kronikken framhever ministeren:

"Tillit hjå innbyggjarane er avgjerande for at kommunale medarbeidarar og lokalpolitikarar skal kunne løyse oppgåvene sine. Slik tillit sikrar me mellom anna gjennom ei open og tilgjengeleg forvaltning". (kronikk trykt i Namdalsavisa 14.10.11)

Fra fagstatsråden for kommunal sektor kommer det altså klare signaler på at en åpen og tilgjengelig forvaltning og full åpenhet er best for folkestyret.

Rettferdighet og likhet

En godt gjennomført planprosess inneholder viktige momenter i forhold til rettferdighet og likhet. Ideelt sett skal planprosessen få *alle* fakta på bordet, alle pro et contra som måtte foreligge i saken. Med alle (objektive) fakta på bordet skal så den demokratisk valgte planmyndigheten fatte sitt vedtak.

Planprosessen har også innlagt flere ”sikkerhetsventiler” i form av varsel, kunngjøringer og høringer. Kunngjørings- og høringsrutinene som er nedfelt i plan- og bygningsloven sikrer alle berørte informasjon om prosessen og mulighet til å uttale seg. Videre gir de pålagte høringsrunder til ulike regionale myndigheter en sikkerhet i forhold til at de rent prosessuelle regler følges, samtidig som ulike regionale myndigheter også skal følge opp sentrale (statlige) retningslinjer innen ulike tema.

Et demokratisk paradoks

Samtidig medfører utstrakt deltakelse ifra innbyggerne inn i politiske prosesser også interessante spørsmål angående innbyggernes rolle sett i forhold til de folkevalgtes rolle (Agger & Hoffmann 2008, Naustdalslid 1993, Falleth 2007). Normalt er det jo slik at innbyggerne i et samfunn der det representative demokrati er styringsformen, velger sine representanter til politiske organ, som deretter styrer. Dette gjelder helt fra lokalt nivå (kommunestyrene) via fylkesnivå (fylkestingene) til riksnivå (Stortinget.).

Det framstår derfor som noe av et paradoks at en innen planleggingen er så opptatt av personlig og direkte deltakelse fra innbyggerne. I nær sagt alle andre saker er det innbyggernes valgte representanter, altså lokalpolitikere, som håndterer spørsmålene og fatter vedtak.

Ønsket om slik ”utvidet” deltakelse sett i forhold til det som er tilfellet i flertallet av politiske saker, kan gjøre planprosesser til utfordrende saker i politiske fora.

Kvalitetsargumentet

Stor grad av medvirkning gir bedre kvalitet på planleggingen (Agger & Hoffmann 2008, Healey 2006/2010, Amdam & Amdam 2000, Amdam, R. (2005,2011). Innbyggerne besitter detaljert lokalkunnskap som planleggerne ikke nødvendigvis har kjennskap til, og kan dermed bidra med viktig kunnskap av betydning for planarbeidet.

”Innbyggergruppen” i alle kommuner er svært sammensatt. Her finnes personer med ulike fagprofesjoner, ulike erfaringer og med innsikt i et utall ulike fagområder og temaer. Mange har bodd i andre lokalsamfunn både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt, og kan ha med seg nyttige erfaringer derfra. Andre kan gjennom et langt liv ha bygd opp betydelige nettverk i lokalsamfunnet, regionalt og nasjonalt, og kan være viktige bidragsytere som døråpnere og diskusjonspartnere i så henseende. Atter andre kan ha en fag- og/eller erfaringsbakgrunn som er interessant å trekke veksler på i en samfunnsutviklingsprosess.

Desto bredere kunnskapsgrunnlag for planleggingen- desto bedre kvalitet på resultatet. Borgerne vet i større grad ”hvor skoen trykker” og planløsninger kan dermed bli mer målretta med aktiv lokal deltakelse (Agger & Hoffmann 2008). Ikke sjelden kan god lokal deltakelse medføre både justeringer og tilpasninger av planene, noe som igjen gjør de mer målretta.

Forankringsargumentet

Lokalt godt forankra planprosesser har etter min erfaring en meget stor fordel når det kommer til endelig behandling. I de tilfeller der formell planmyndighet oppfatter at planforslaget har en sterk lokal forankring, er det lite sannsynlig at det blir vesentlige endringer i de foreslåtte løsningene.

En inkluderende planleggingsprosess med stor medvirkning kan bedre engasjere lokale krefter når det kommer til gjennomføring av planen. Disse kan bli et viktig og nødvendig supplement til offentlige ressurser. I Norge har vi en sterk dugnadstradisjon der kollektive satsninger har gitt muligheter uten store økonomiske utlegg (Lorentzen 2004, 2011)

Burby (2003) viser gjennom en studie av 60 planprosesser i statene Florida og Washington, at de prosessene som har bred medvirkning har langt større sjanse til å produsere planer som ble satt ut i livet enn de prosessene der medvirkningen var smalere. Når deltakergruppene økte fra

færre enn fem til flere enn ti, mer enn doblet sjansen for at planen ble gjennomført i etterkant. Spesielt fant Burby deltakelse fra eiendomsbesitterne/grunneierne og fra miljørelaterte organisasjoner sentral for gjennomføringssuksess. Samtidig var disse to gruppene representert i mindre enn halvparten av de undersøkte prosessene.

Læringsargumentet

En godt gjennomført planprosess kan fungere som en kollektiv læringsprosess i lokalsamfunnet (Agger & Hoffann 2008, Amdam 2011, Healey 2006 mfl). Gjennom de mange diskusjoner om ståsted, problemstilling og løsning på utfordringene, økes den kollektive kunnskapen.

Amdam (2011) bruker begrepet *institusjonell kapasitetsbygging i samfunn* på denne læringsprosessen. Lokalsamfunnenes evne til å løse de stadig nye utfordringene som kommer gjennom både endogene og eksogene endringsprosesser, vil avgjøre lokalsamfunnets framtid. Amdam siterer Healey, Magalhaes og Madanipour (1999) som bruker begrepet *institusjonell kapital* som et fellesbegrep på tre samfunnsrelaterte kapitalformer. Disse er:

- *Kunnskapsressurser* definerte som omfanget og fordelinga av formell kunnskap i nettverkene, kunnskapsforståelsen, integrasjonen mellom kunnskap og forståelse, og åpenhet overfor ideer og evne til læring.
- *Relasjonsressurser* definert som omfanget av aktører, nettverksstruktur, koordinering av nettverk og maktstruktur
- *Mobiliseringsevne* definert som mulighetsstruktur, arenaer, repertoar av mobiliseringsmetoder og endringsagenter

Et lokalsamfunn vil før den aktuelle prosessen starter, ha et visst nivå når det kommer til institusjonell kapasitet. Sosiale, historiske og økonomiske forhold kan ha stor betydning for hvilket nivå den institusjonelle kapasitet samfunnet besitter.

Det kan også være slik at samfunnet eksempelvis har lite kunnskapsressurser, noe relasjonsressurser og stor mobiliseringsevne. Da vil en kunne lykkes godt med rene ”stunt” dvs tidsbegrensa prosjekter der stor kapasitet mobiliseres til å gjennomføre et konkret oppdrag.

3.4 Medvirkningsteori

Medvirkningsstigen

Sherry Arnsteins medvirkningsstige presentert i hennes artikkel i AIP Journal i juli 1969, regnes fortsatt som ”standardillustrasjonen” for medvirkning. Andre har oversatt medvirkningsstigen og laget egne versjoner, eks medvirkningstrappa (Farner 2008).

Her vil jeg først presentere originalen, men med Amdams oversetting (Amdam, R. 2011).

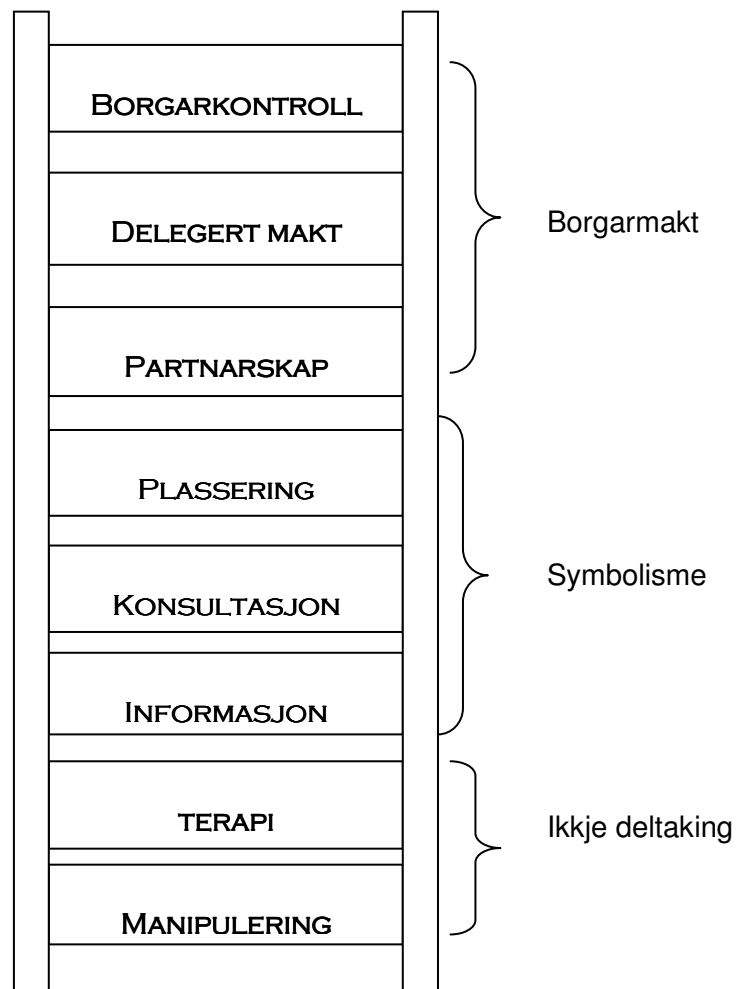


Fig.3.4 Medvirkningsstigen Kilder: Arnstein (1969), Amdam (2011)

Manipulering

Første trinn i stigen er "non-participatory" dvs ikke deltakelse jfr Arnstein (1969). Her handler det om å "informere og lære opp" deltakerne til å støtte det forslaget som "ekspertene" uansett vil fremme. På dette trinnet kan manipuleringen skje ved at saken som skal avgjøres presenteres på en så feilaktig og tilpasset måte at deltakerne på totalt feil grunnlag gir sin støtte til forslaget som foreligger. Seinere i prosessen viser det seg at deltakernes bidrag enten blir oversett eller ikke tatt hensyn til.

Arnstein hevder at mange prosesser som får merkelappen grasrotinitiativ i realiteten er på dette trinnet, altså rein manipulering.

Terapi

Heller ikke terapitrinnet vurderes å være egentlig medvirkning. Her skal deltakerne opplæres og "kureres" i den forstand at de skal bli informert om hva som er deres eget beste. Tilnærminga er altså nærmest kurativ, idet hovedformålet er å realitetsorientere deltakeren til å slutte seg til det planleggeren allerede har konkludert med.

Arnstein (1969) mener at det er gode grunner for at terapi- trinnet burde ha vært nederst på medvirkningsstigen. Dette siden denne måten å gjennomføre medvirkningsprosesser på, må anses som både nedlatende og frekk. Ofte kan store prosesser iverksettes ved denne type medvirkning, men de har som mål å "kurere" deltakerne i forhold til deres situasjon.

Informasjon

Informasjonstrinnet handler om å bli informert om foreliggende planprosess, og få mulighet for å uttale seg. Det klassiske eksemplet på dette trinnet i medvirkningsstigen i norsk planleggingskontekst er det åpne folkemøtet. I slike møter presenteres for eksempel en skisse eller utkast til en plan. I plansaker presenteres gjerne den aktuelle løsningen av en fagperson (planleggeren) som gjerne også argumenterer og forklarer de valg som er gjort. I noen tilfelle gis publikum helt til slutt mulighet til å stille spørsmål, primært til den presenterte løsningen. Også da vil det være en stor mulighet for at fagpersonen som har lagt fram "sitt" forslag, i stor grad vil argumentere for at dette er riktig i stedet for å lytte og ta hensyn til de innspill som kommer.

Hovedproblemet på dette medvirkningstrinnet er at det oftest ikke er noen kanal eller rutine for å kunne gi tilbakemelding på det presenterte forslaget (Arnstein 1969) .

I tillegg kommer etter min vurdering den problemstilling at en aldri vet om deltakerne på et slikt åpent møte på noen måte er representative for de som er berørt av planen. Det er også kjent at mange kvier seg for å delta på slike møter, for ikke å snakke om å ta ordet og ytre sin mening. Store informasjonsmøter kan således være diskriminerende i sin form om de er eneste medvirkningskanal.

I egen praksis har vi ofte brukt åpne informasjonsmøter som et tillegg til de formelle (skriftlige) høringene til berørte parter. Erfaringene fra slike møter er delte, idet en i enkelte planprosesser kan få godt oppmøte på slike folkemøter, mange spørsmål og avklaring av misforståelser i plenum. I andre prosesser kan det være meget vanskelig å mobilisere deltakere til slike møter.

Konsultasjon

Konsultasjonstrinnet handler også i stor grad om symbolsk deltakelse, men da gjerne i noe mer formelle rammer. Eksempelvis har Sametinget en konsultasjonsrett (rett til å bli konsultert) i forhold til nasjonalparkplaner. Men fortsatt er den reelle påvirkningsmuligheten helt avhengig av ”problemeier” sitt ønske om grad av medvirkning. Som Arnstein fremhever er det ingen system for at informasjon som framkommer i konsultasjoner blir med hele vegen til endelige beslutningstakere.

Et annet eksempel i norsk kontekst er offentlig ettersyn av planforslag, der berørte parter og offentlige myndigheter inviteres til å uttale seg til planene. Til forskjell fra informasjons-trinnet vil normalt uttalelsene til de som gir slik, i det minste bli kommentert/referert i den videre prosessen mot beslutning.

Plassering

På plasseringstrinnet er gjerne representanter for berørte grupper gitt plass i styringsgruppe eller lignende for prosjektet. Eksempelvis kan en lokal velforening tilbys plass i styringsgruppa for et stedsutviklingsprosjekt, eller reindriftsutøvere kan gis plass i prosjektgruppe for nasjonalpark.

Både Arnstein (1969) og Amdam, R. (2011) er inne på at plasseringstrinnet er første nivå der deltakerne i noen grad får innflytelse. Amdam påpeker at representasjon i eksempelvis styringsgrupper for bygdeutviklingsprosjekt *kan* gi muligheter for reell medvirkning (Amdam, R.2011:77).

Samtidig påpeker Arnstein faren for at representanter for enkeltgrupper fort kan bli kun alibi for medvirkning, dersom de gjennomført kommer i mindretall og blir nedstemt. Det samme kan inntre om gruppene som deltar (er plassert i prosessen) er ulike styrkemessig, har ulik tilgang på faglig bistand mv.

Partnerskap

Neste trinn på stigen er *partnerskap*, der deltakerne gis mulighet til å forhandle, bidra og oppnå resultat i prosessen. Viktig for å kunne kalle medvirkningen partnerskap, er at partene er likeverdige, er gjensidig avhengig av hverandre for å finne gode løsninger, og at de også er genuint interessert i å finne gode løsninger for alle (Amdam, R.2011). Det ligger i sakens natur at særlig likeverdighets- kravet kan være vanskelig å oppfylle i plansammenhenger. Ofte vil noen av deltakerne uformelt eller formelt ha mer makt enn de øvrige, det være seg som gode lobbyister, det kan være økonomiske og/eller faglige ulikheter. Som på plasseringstrinnet kan også tilgang på faglig bistand gi slike forskjeller.

Delegert makt

Delegert makt betyr at deltakerne er gitt reell makt til å ta endelig avgjørelse i saken. I plan- og utviklingsoppgaver betyr det for eksempel at arbeidet blir delegert en egen prosjektorganisasjon der borgerne har flertallet. I slike tilfeller må det delegeres reell makt fra et folkevalgt organ. For eksempel kan kommunestyret delegere til en egen prosjektorganisasjon å utarbeide forslag til reguleringsplan for et område, og gi prosjektet ansvar for medvirkningsprosesser, forhandlinger, høringer mv helt til endelig vedtak.

En annen variant av delegert makt er prosesser med sidestilte arbeidsgrupper av henholdsvis borgere og politikere, der borgergruppa har vetorett om en ikke gjennom prosess og forhandlinger kommer fram til et omforent forslag (Arnstein 1969). Denne metoden framheves som særlig egna i situasjoner der innbyggergrupper basert på tidligere erfaring har det Arnstein kaller ”en fiendtlig innstilling” til samarbeid med planmyndigheter og politikere.

Borgerkontroll

Trinnet *borgerkontroll* ligner i stor grad på trinnet delegert makt, men på dette nivået er det kun borgerne som har makt, det vil si makt alene. På trinnet delegert makt var jfr over kravet at borgerne skulle ha *flertallet*.

Debatt om medvirkningsstigen

Arnsteins medvirkningsstige gir et sjablongmessig og på mange måter forenkla syn på medvirkning. Hun er selv inn på dette i sin artikkel, der hun blant annet påpeker at modellen ikke tar høyde for eksterne faktorer som rasisme, paternalisme og motstand mot maktfordeling på makthavernes side, og problemer med å overkomme fremmedfrykt, mistenksomhet og store sosiale forskjeller hos innbyggerne. Videre skriver Arnstein at modellen må ses på som en svært forenkla modell, og at det i realiteten trolig burde vært beskrevet minst 150 ulike trinn for medvirkning.

Modellen gir en svært enten/eller vurdering av innbyggere, enten så er du med i medvirkningen eller så er du ikke. Virkeligheten er nok en helt annen, med at du finner alle avskygninger av deltakelse, litt deltakelse, mye deltakelse og også situasjonsbetinget deltakelse i alle deltakergrupper.

Enhver modell av denne typen må nødvendigvis være svært forenkla. Hver enkelt planprosess vil i utgangspunktet involvere ulike deltakere og en ulik sammensetning av deltakere. Dette vil gi ulike muligheter og utfordringer knyttet til den enkelte prosess.

Medvirkningstrappa

Farner (2008) illustrerer medvirkning med figuren *medvirkningstrappa*.

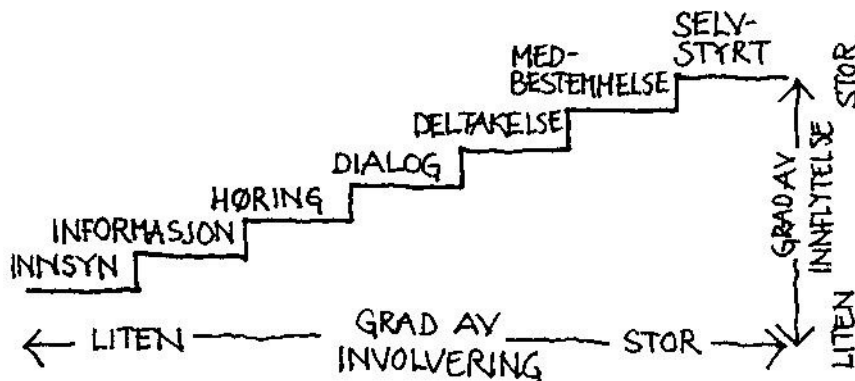


Fig. 3.5 Medvirkningstrappa. Kilde: Farner 2008:23

I medvirkningstrappa er laveste nivå kun innsyn, mens høyeste nivå er selvstyring. Grad av involvering øker mot høyre i trappa, samtidig som grad av innflytelse øker på den vertikale aksene. Her er ikke poenget at medvirkning skal foregå så langt oppe i trappa som mulig, men at det er avklart mellom deltakerne på hvilket trinn medvirkningen skal foregå.

Figuren synes å være i stor grad inspirert av Arnsteins medvirkningsstige, med i stor grad de samme trinn for medvirkning. Samtidig gir den ytterligere dimensjon, idet grad av involvering og grad av innflytelse er tatt inn som faktorer og godt synliggjort.

Medvirkningstrappa er godt egnet som illustrasjon og grunnlag for diskusjon rundt temaet medvirkning, også i forhold til grupper som har et ikke-profesjonelt forhold til planlegging. Jeg har i egen praksis benyttet figuren overfor både politikere og medarbeidere med annen profesjonsbakgrunn med gode tilbakemeldinger.

Grad av medvirkning- en skala

Wøhni (2007) har med basis i flere medvirkningsteorier utviklet en skala for grad av medvirkning som kan benyttes for å vurdere ulike medvirkningsprosesser opp mot hverandre. Denne er etter min vurdering noe bedre tilpasset norsk planleggingskontekst enn for eksempel Arnsteins medvirkningsstige.

1	2	3	4	5
Offentlighet Planprosess med kun annonsering i aviser/nett + tilskrivning med brev.	Informasjon Planprosess som legger opp til infoskriv, brosjyrer, avisartikler, radio, åpne møter	Diskusjon Planprosess med sporadiske møter med berørte interesser, rådgivende grupper, folkemøter, avisdebatt	Medbestemmelse Planprosess med aktiv bruk av arbeidsgrupper av berørte interesser, aktive virkemidler for debatt og innspill	Beslutningsrett Planprosess som gir berørte beslutningsrett over planutforming (i større eller mindre grad)

Fig.3.6 Medvirkningsskalaen- grad av medvirkning. Wøhni 2007:19.

Nivå 1: *Offentlighet*

Wøhni (2007) fant at medvirkning på dette nivået oppfylte lovens minstekrav til medvirkning. Det refereres her (ut fra når rapporten figuren er hentet fra er skrevet) trolig til Plan- og bygningsloven av 1985, der kravet til medvirkning var at planmyndigheten skulle drive en aktiv informasjonsvirksomhet om nye planforslag, samt at berørte personer og grupper skulle gis anledning til å delta aktivt.

Tradisjonell medvirkning i plansaker har ofte ligget på dette nivået, der berørte offentlige organer og andre interessegrupper ble tilskrevet og bedt om uttalelse, planforslag ble kunngjort i aviser og på nett, og forslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn med mulighet for kommentar fra alle som måtte ønske det. På dette nivået ble det ikke tilrettelagt for aktiv deltakelse, men innbyggere og andre som var i stand til å oppsøke informasjonen ville finne den og også ha mulighet til å uttale seg.

Ny plan- og bygningslov av 2008 stiller noe høyere krav til tilrettelegging for deltakelse, og medvirkning på nivå 1 jfr figuren over vil etter min mening ikke oppfylle medvirkningskravet i ny lov.

Nivå 2: Informasjon

På nivå 2 legger planmyndigheten opp til et noe mer aktivt informasjonsopplegg. Fortsatt er en mer opptatt av å gi eller få informasjon enn å legge til rette for dialog.

Her er det forslagsstiller eller planmyndigheten som styrer informasjonen, noe som kan være en fallgrube i forhold til aktiv medvirkning. Ofte vil det utarbeides brosjyrer, utstillinger og presentasjoner av planforslaget, og det arrangeres informasjonsmøter. På dette nivået blir det gjerne kommunisert ønske om informasjon også fra berørte, men da primært faktainformasjon om bruk av områder mv. Det er noe større aktivitet fra planmyndigheten for å få innspill, og det legges noe mer til rette for at grupper som trenger tilpasset informasjon får dette (Wøhni 2007).

Etter min erfaring har mange planprosesser vært på dette medvirkningsnivået, der kunngjøringer, offentlige høringer og åpne møter har vært stikkord. For å oppfylle Plan- og bygningsloven av 2008 sitt medvirkningskrav, må en etter min vurdering legge opp til medvirkning minst på dette nivået.

Nivå 3 Diskusjon

På dette nivået legges det aktivt til rette for diskusjon av planforslaget. Her er fokus på å få informasjon og synspunkter fra berørte, ikke bare å informere de. Dette ut fra en tanke om at debatt rundt et planforslag vil føre til bedre løsninger.

Av arbeidsmetodikk på dette nivået nevnes samrådsmøter, brukerundersøkelser og nettbaserte tilbakemeldinger. Det avholdes gjerne folkemøter, stimuleres til avisdebatt, særmøter med berørte interessegrupper mv.

Mange vellykkede planprosesser vil havne på dette medvirkningsstadiet. Og for mange enkle planprosesser vil medvirkning på dette nivået etter min mening være tilstrekkelig. Særlig gjelder dette i tilfeller der overordnet plan har avklart prinsippene mens det kun er detaljene som gjenstår. Eksempelvis kan dette være tilfellet om kommuneplanens arealdel avklarer at et antall fritidsboliger kan bygges innenfor et nærmere definert byggeområde, samtidig som det stilles krav om detaljplan (reguleringsplan). Behandlingen av reguleringsplanen vil da ikke ha så stort medvirkningsbehov som om reguleringen ikke var i tråd med overordnet plan.

Nivå 4 Medbestemmelse

For å bli klassifisert til dette nivået må prosessen ha hatt en reell medvirkning fra berørte før konklusjon og beslutning gjøres. På dette nivået er berørte parter aktivt med i arbeidet med å lage planen, og det legges opp til arbeidsgrupper og forskjellige verksteder. Wøhni (2007) finner at slike prosesser er med å utvide handlingsrommet, finner flere alternativer og utvikler konsensus om resultatet. Amdam, R. (2011) bruker begrepet *kapasitetsbyggende prosesser*, dvs prosesser der lokalsamfunnet og de berørte gjennom diskusjonen hver for seg lærer noe og med det løfter den kollektive handlingskompetansen. Både Wøhni, Amdam og flere er opptatt av læringa som ligger i medvirkningsprosesser på dette nivået.

En medvirkningsprosess på dette nivået kan fungere som en rådgivende prosess for endelig politisk vedtak, og en kan se ulik grad av forpliktelse på politisk nivå.

Nivå 5 Beslutningsrett

På dette nivået avgis reell beslutningsmyndighet til aktørene i prosessen. Dette kan skje enten gjennom en ren delegering av beslutningsrett fra det aktuelle politisk valgte beslutningsorgan til eksempelvis en arbeidsgruppe, eller ved at det aktuelle politiske beslutningsorganet forplikter seg til å følge en omforent løsning fra deltakerne.

Avklart nivå av medvirkning

Et avklart nivå på medvirkningen er det helt sentrale moment i alle medvirkningsprosesser (Healey 2006, Amdam 2011, Farner 2007 mfl). Mellom aktørene må forventning til grad av medvirkning være avtalt og avklart.

I dette ligger ikke bare en enveis avklaring fra prosessleder ala ”Medvirkningen i denne prosessen vil være på nivået konsultasjon”, men en omforent forståelse av hva en slik grad av medvirkning faktisk betyr. Her har prosessleder en viktig, ja kanskje sin viktigste oppgave, i å avklare medvirkningsgraden og opplegget for alle deltakerne.

Spesielt i planprosesser er det mange aktører eller deltakere. En må legge til grunn at disse har helt forskjellige forventninger og oppfatninger om grad av medvirkning som er ønskelig og riktig i den aktuelle prosessen. Det må også tas høyde for at særlig politiske deltakere gjennom politisk retorikk kan komme til å gi inntrykk av at medvirkningen skal være sterkere

enn det faktisk er politisk vilje til å tillate. Men også andre deltakere kan ha for høye (eller også for lave) forventninger til grad av medvirkning.

Historikk for medvirkning

Lokalsamfunnets historikk for medvirkning kan ha stor betydning for hva deltakere i ulike prosesser forventer av medvirkning. Sjøl jobber jeg i et tidligere gruvesamfunn, der det tradisjonelt ikke er særlig historikk for medvirkning fra menigmann.

Mange samfunn med hjørnesteinsbedrifter har nok til dels samme historikk, der bedriftens utvikling ble så tett vevd sammen med samfunnets utvikling at bedriftens behov i stor grad avgjorde samfunnsutviklingen. Dermed var det lite rom for og også liten tradisjon for medvirkning i særlig grad.

4. Reguleringsplanlegging i praksis

I dette kapitlet vil jeg først presentere Plan og bygningsloven av 2008 og planprosessen som følger av loven. Videre blir det en gjennomgang av loven medvirkningskrav i kap 4.2. Dette som en innledning til presentasjon av empiri fra dokumentstudien, som kommer i kap. 4.3.

4.1 Plan- og bygningsloven og planprosessen

Kommunal planlegging styres i Norge etter lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.06.2008 nr 71, også kalt Plan- og bygningsloven av 2008. Med hjemmel i loven er det også vedtatt forskrifter, og det er utgitt en rekke veiledere om praktisk planlegging, ulike tema som skal vurderes i planleggingen osv.

I tillegg til selve lovteksten, forskrifter og veiledere, er det utarbeidet et eget nasjonalt forventningsdokument om kommunal og fylkeskommunal planlegging.

Kommunal planlegging reguleres av § 3-3 samt kapitlene 10-12 i Plan- og bygningsloven av 2008. I lovens § 3-3 første ledd heter det:

”Kommunal planlegging har til 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”.

Kommunene er dermed gitt viktige oppgaver innen både strategisk og fysisk planlegging.

Planhierarkiet i kommunene illustreres etter ikrafttredden av Plan- og bygningsloven av 2008 med figuren under.

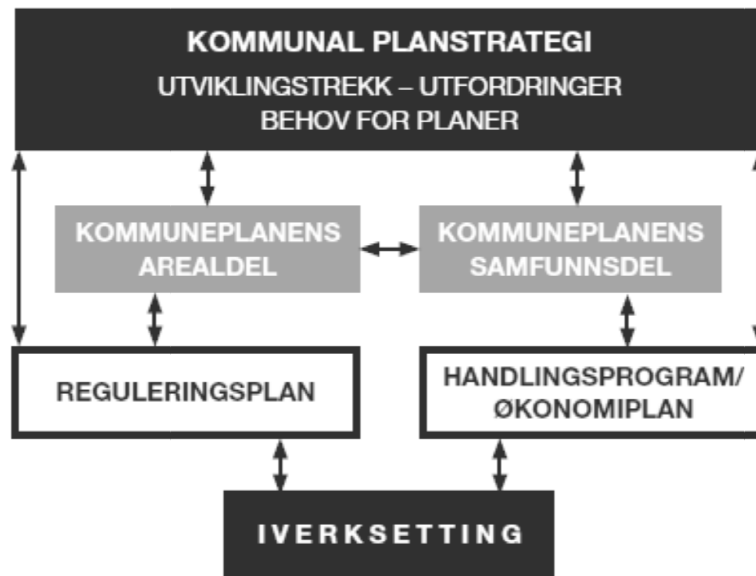


Fig. 4.1 Kommunens planhierarki. Basert på figur i Miljøverndepartementets veileder T-1476 Planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommunal planstrategi er lovpålagt etter ikrafttredden av Plan- og bygningsloven av 2008. Dette dokumentet og lovkravet er nytt, og det stilles krav om at planstrategi skal være vedtatt av kommunestyret innen utgangen av året etter kommunevalget. Planstrategien skal være på strategisk nivå, og gi en oversikt over de utfordringer og utviklingstrekk kommunen står ovenfor i kommende periode. Kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, langsiktig arealbruk, miljøutfordringer og sektorenes virksomhet skal synliggjøres. Videre skal planstrategien gi en vurdering av behov for rullering av eksisterende og utarbeidelse av nye planer i perioden.

Bestemmelsen om at kommunen skal ha en *kommuneplan* som har to deler; *samfunnsdel* med handlingsplan og *arealdel* er videreført fra tidligere Plan og bygningslov. Planleggingen på dette strategiske nivået skal: ”.. *stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter for påvirkning av kommunens utvikling* ” (Thyren 2010:142).

Handlingsprogram/økonomiplan kan inngå i kommuneplanens samfunnsdel, og skal i alle tilfelle rulleres årlig i forbindelse med budsjettbehandlingen for kommende år.

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser (Plan og bygningsloven av 2008 § 12-1).

Plan- og bygningsloven av 2008 stikker konkrete krav til hvordan reguleringsplanprosessen skal foregå. Reguleringsplanprosessen kan illustreres slik:



Fig4.2. Reguleringsplanprosessen. Fritt etter figur i miljøverndepartementets veileder T-1476.

Oppstartsmøtet er nå et lovkrav om forslagsstiller er noen annen enn kommunen selv.

Planprogram (prosjektplan for planen) er påkrevet om planforslaget vurderes å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Etter at planprogram evt er fastsatt, eller direkte om det ikke kreves planprogram, er det tid for å utarbeide planutkast. Planutkastet behandles av planmyndigheten, som eventuelt vedtar å legge utkastet ut til offentlig ettersyn i minimum 6 uker. Samtidig sendes planutkastet på formell høring til en rekke statlige og regionale myndigheter.

I etterkant av høringsperioden er det gjerne behov for å bearbeide planforslaget noe i forhold til de innspill som kommer inn i høringen. Planforslaget blir så behandlet i det politiske utvalget som har fått funksjon som fast utvalg for plansaker. Utvalget innstiller overfor kommunestyret, som gjør endelig planvedtak.

Kommunestyrets myndighet til endelig planvedtak kan delegeres (oftest til det faste utvalg for plansaker) for enkle reguleringer som er i tråd med overordnet plan (her kommuneplanens arealdel).

4.2 Krav om medvirkning

I Plan- og bygningsloven 1985 var medvirkningskravet formulert slik:

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.

(Plan og bygningsloven av 1985 § 16-1).

I gjeldende Plan- og bygningslov av 2008 finnes medvirkningskravet igjen i § 5-1:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Fra tidligere til gjeldende plan- og bygningslov er således kravet til medvirkning styrket (NIBR-rapport 2011:14). Dette framgår også av Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov som ligger på Miljøverndepartementets nettside², hvor det heter:

Bestemmelsen om medvirkning er en selvstendig bestemmelse som viderefører informasjons- og medvirkningsbestemmelsene i tidligere lov, men som også styrker disse reglene på flere viktige punkter.

² Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov. Miljøverndepartementet 1. juli 2009. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-.html?id=554282> den 01.10.2011

Kommunens ansvar for å påse at det er tilrettelagt for medvirkning er tydeliggjort, og det er i tillegg poengtert at enkelte grupper kan behøve særskilt tilrettelegging for å kunne delta. Kommunen skal sikre *aktiv medvirkning* fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, i dette ligger mer enn kun tilskrivning og mulighet for å uttale seg.

Nærmere om hvordan planforslaget skal presenteres, bla krav om at det skal være elektronisk tilgjengelig, ligger i Plan og bygningsloven av 2008 i § 5-2:

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

Mulighet for *deltakelse* og *påvirkning* stiller klare krav til en transparent planprosess. Historisk har ikke åpenhet og deltagelse for menigmann nødvendigvis vært noen selvfølge i planprosesser.

Brownill & Parker (2010) finner at medvirkning trenger å bli forstått, begrunnet og forklart, men peker samtidig på at medvirkning som sådan både er fragmentert og kontekstavhengig med mange ulike faktorer som påvirker prosess og resultat.

En universelt utformet planprosess

Av Ot.prp nr 32 2007-2008) framgår det at både private og offentlige myndigheter etter Plan- og bygningsloven har en plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning i planprosessen. Som planmyndighet har kommunen et særlig ansvar for å påse atplikten til å legge til rette for medvirkning er oppfylt.

Loven pålegger også som nevnt kommunen et spesielt ansvar for å tilrettelegge for deltakelse fra grupper som ellers ikke så lett kommer til orde i planprosesser. Spesielt nevnt i loven er barn og unge, mens forarbeidene (Ot.prp nr 32 2007-2008) også nevner grupper med ulike funksjonsnedsettelse, minoritetsgrupper med annet språk og næringsutøvere i reindrift og fiske som grupper der medvirkning vil kunne måtte tilrettelegges særskilt.

Gjennom ny Plan- og bygningslov er kommunene altså pålagt å legge til rette for deltakelse fra alle. Dette kravet lå også i den forrige plan- og bygningsloven, men ny lov klargjør og definerer kommunens ansvar tydeligere. Nytt i forhold til den gamle loven er at det nå uttrykkelig fastslås at planforslag også *skal* gjøres tilgjengelig i digital form/gjennom elektroniske medier.

Ulike grupper har ulike behov for tilrettelegging for å kunne delta i planprosessen. Disse behovene strekker seg fra fysisk tilrettelegging, f. eks at møter avholdes i universelt utformede lokaler, til praktisk tilrettelegging som at dokumenter mv er i et elektronisk format som med vanlige hjelpeprogrammer kan leses opp eller forstørres på skjerm.

Mange kommuner har i dag rutine på å legge ut dokumenter på sin nettside. Noen slike sider har også innebygd funksjonalitet for endring av tekststørrelse, kontrast mv for å bedre lesemuligheten. Flere kommuneportaler har også funksjonalitet for å få lest opp dokumenter som ligger der. For planprosesser vil slik funksjonalitet øke tilgjengeligheten av informasjon for grupper som trenger slik tilrettelegging.

4.3 Medvirkning i praksis- en dokumentstudie

Jeg ønsket basert på de krav som etter hvert utkrystalliserer seg, å undersøke om kommunene i Nord- Trøndelag gjennomfører særlige tiltak for å legge til rette for bred medvirkning. Av egen praksis vet jeg at hvilket medvirkningsopplegg som er gjennomført, normalt redegjøres for i saksframlegg til kommunestyret ved endelig planvedtak. Jeg brukte derfor kommunenes nettsider aktivt i informasjonsinnhentinga, og gikk gjennom alle saksframlegg for endelig reguleringsplanbehandling i kommunestyrene i perioden 2008-2011 i de 13 kommunene.

Dokumentstudien min omfattet 68 reguleringsplansaker i 13 kommuner i Nord- Trøndelag.

Åpne møter/informasjonsmøter

Ut fra de opplysninger som framgår av saksframlegg for endelig behandling av planforslagene, finner vi at *åpne informasjonsmøter* er avholdt i 7 av de 68 plansaker vi har studert. 3 av de 7 er ”vegsaker” der Statens vegvesen er forslagsstiller, de handler om gang/sykkelveg og/eller vegomlegging for øvrig. De øvrige 4 er større reguleringsplaner i tettsteder i kommunene Verran og Steinkjer. 10,3 prosent av sakene vi har undersøkt har altså hatt folkemøte.

Det er i min undersøkelse ikke påvist sammenheng mellom kommunestørrelse og hvorvidt det avholdes slike åpne møter. Både mindre bygdekommuner og bykommunene er med på lista over kommuner som har avholdt slike møter.

Skriftlige høringsinnspill fra sivilsamfunnet (naboer, velforeninger, interesseorganisasjoner)

Skriftlige høringsinnspill fra sivilsamfunnet (her definert som naboer, velforeninger, interesseorganisasjoner og lignende) foreligger i 45 av de 68 sakene vi har undersøkt. Dette tilsvarer 66,8 prosent av sakene. I enkelte saker er det mange høringsinnspill fra flere forskjellige grupper, mens det i andre saker kan være bare en enkelt nabo eller en enkelt velforening som gir uttalelse. Det er altså gitt skriftlige høringsinnspill i ettersynsfasen i de aller fleste undersøkte saker.

NIBR- rapport 2008:37 fant i sin undersøkelse i 2005 at gruppen naboer (naboer, velforeninger mv) ga høringsuttalelse i 82 prosent av sakene som ble undersøkt i deres

undersøkelse. En grunn til at de fant en enda større andel høringsuttalelser, kan være at deres undersøkelse gjaldt bykommunene Oslo, Bergen og Trondheim. I store bykommuner vil nødvendigvis en større andel av reguleringsplansakene gjelde "urban regulering" dvs regulering i tette nabolag med mange impliserte naboer og organisasjoner. I rurale kommuner vil en større andel av reguleringsplanene gjelde eksempelvis hyttefelt og masseuttak, formål som etter min erfaring mer sjelden medfører stort engasjement fra naboer.

Min erfaring tilsier større andel "organiserte" nabolag i form av borettslag, velforeninger og beboerforeninger i bystrøk enn på bygda. Dette kan også medvirke til at andelen høringsinnspill fra "organiserte naboer" er større i de tre største byene i landet.

Jeg har ikke registrert om høringsinnspillene skal kalles positive eller negative, men har et klart inntrykk av at de aller fleste sivilsamfunnsaktører som hadde avgitt høringsinnspill, var helt eller delvis uenige i det planforslaget som forelå.

Endringer i planforslag som følge av høringsinnspill fra sivilsamfunnsaktører

Jeg registrerte om sivilsamfunnsaktørenes høringsinnspill medførte konkrete endringer i planforslaget. Registreringsalternativ var *ja* (innspillet tatt fullstendig til følge), *nei* (innspillet ikke tatt til følge) og *delvis* (deler av innspillet tatt til følge).

Jeg fant at i 6 av de 68 sakene ble høringsinnspill fra sivilsamfunnsaktører tatt fullstendig til følge. I 20 av 68 saker ble høringsinnspillene delvis tatt til følge, mens innspillene i 19 av sakene ikke ble hensyntatt.

Dette betyr at i 38,2 prosent av de undersøkte sakene, ble skriftlige høringsinnspill fra sivilsamfunnsaktører tatt enten helt eller delvis til følge, og planforslaget ble endret i tråd med dette. Med nær 40 prosent "tilslag" på formelle høringsinnspill, må en kunne fastslå at å avgi slike innspill i stor grad lønner seg.

Grad av medvirkning

I teorikapitlet drøftet jeg ulike former for gradering av medvirkning, bla *medvirkningsstigen*, *medvirkningstrappa* og *medvirkningsskalaen*. Her vil jeg først benytte medvirkningsskalaen til å vurdere grad av medvirkning i de gjennomgåtte reguleringsplansakene.

Wøhni (2007) har utviklet medvirkningsskalaen som ble presentert i teorikapitlet. Kort fortalt har den fem trinn for grad av medvirkning:

1. Offentlighet
2. Informasjon
3. Diskusjon
4. Medbestemmelse
5. Beslutningsrett

Medvirkningsskalaen til Wøhni har tilnærmet samme innhold og oppbygning som medvirkningstrappa til bla Farner (også denne presentert i teorikapitlet). Arnsteins medvirkningsstige ligger nok i bakgrunnen og har vært inspirasjonskilde for begge de øvrige.

Jeg kommer til at 61 av de 68 planprosessene må plasseres i grad 1: Offentlighet i Wøhnis medvirkningsskala. Disse oppfyller kun plan- og bygningslovens minstekrav til medvirkning, med kunngjøring av planoppstart, kunngjøring av offentlig ettersyn og frist for å gi uttalelse.

I 7 av planprosessene er det registrert avholdt åpne møter/informasjonsmøter. Av materialet går det ikke an å trekke ut om det her er rene enveis informasjonsmøter, eller om det har vært noen form for samråd. Etter hva vi kan se, er de nevnte møtene i stor grad avholdt i ettersynsperioden, dvs etter at det foreligger et planforslag. De gir dermed en noe mer begrenset mulighet for aktiv medvirkning enn om de hadde vært avholdt før det forelå et konkret planforslag. På denne bakgrunn velger vi å plassere de i kategori 2: Informasjon.

Om vi bruker Arnsteins medvirkningsstige mener jeg alle 68 saker havner på trinnet Konsultasjon. Dette siden offentlig ettersyn er den sentrale medvirkningsstrategi i alle sakene, til tross for at det i 7 av prosessene i tillegg er registrert avholdt informasjonsmøte.

5 Holdninger til medvirkning

For å undersøke hvilke holdninger lokalpolitikere og planadministrasjon har til medvirkning i plansaker generelt og reguleringsplansaker spesielt, gjennomførte jeg to ulike spørreundersøkelser. Den ene undersøkelsen gikk ut til ordførere og planutvalgsmedlemmer, mens den andre gikk til rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere. Begge undersøkelsene gikk ut til respondenter i alle 24 kommuner i Nord-Trøndelag.

5.1 Medvirkning

Spørsmålene 3,4, 5 og 6 i begge spørreundersøkelsene kan alle relateres til holdninger til medvirkning. Gjennom å bruke tilnærmet samme spørsmålsstillinger som NIBR- rapport 2008:37 (2008) har jeg en mulighet for å sammenligne med deres funn. Dette for å kunne vurdere om det er forskjell i holdninger til medvirkning blant mine respondenter i de 24 kommunene i Nord- Trøndelag, og NIBR- rapport 2008:37s respondenter som kom fra de 145 mest folkerike kommunene i landet.

Viktigheten av medvirkning fra lokalsamfunnet

Første spørsmålet i denne bolken går på viktigheten av å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser.



Fig5.1. Viktigheten av å sikre medvirkning. (N=78).

Fra politikerne legges det stor vekt på medvirkning, alle har svart at det er svært viktig eller nokså viktig å sikre medvirkning. Hele 78,6 prosent av politikerne mener medvirkning er svært viktig, mens 21,4 prosent er i kategorien nokså viktig. Ingen av politikerne har krysset for de øvrige valg.

Administrasjonen, der gruppa består av rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere, er litt mer nyansert, der 62,2 prosent mener medvirkning i reguleringsplanprosesser er svært viktig, 24,3 prosent finner medvirkning nokså viktig, mens 10,8 prosent er på viktig og 2,7 prosent på nokså viktig.

Svarene avklarer i alle tilfelle at begge gruppene mener medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser er viktig å få til.

Sammenlignet med NIBR- rapport 2008:37 gir dette også sammenheng. De har summert andelen som oppgir ”Svært viktig” og ”Nokså viktig” på spørsmålet om viktigheten av å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet, og får 78 prosent fra politikergruppa og 76 prosent fra administrasjonsgruppa. Tilsvarende tall i min undersøkelse er 100 prosent for politikergruppa og 86,5 prosent for administrasjonen.

At tallene er noe høyere i min undersøkelse kan bero på tidspunkt for gjennomføring. Undersøkelsen i NIBR-Rapport 2008:37 ble gjennomført før ny Plan- og bygningslov trådte i kraft. I forbindelse med ikrafttredelsen av ny Plan- og bygningslov av 2008 (plandelen trådte i kraft 01.07.2009) ble det gjennomført en betydelig opplæring, både av planleggere, administrasjon for øvrig og politikere. Siden økt krav til medvirkning er en av forskjellene fra gammel til ny lov, er det naturlig at medvirkning var et sentralt tema for opplæringen. Dermed vil oppmerksomheten rundt medvirkning kunne være spesielt stor i etterkant av denne opplæringen.

Mange kommuner har også i tiden rundt min undersøkelse ble gjennomført (september 2011), startet arbeidet med planstrategi for kommunestyreperioden som starter i 2009. I det arbeidet er medvirkning et sentralt tema jfr Plan og bygningsloven av 2008 § 10-1: ”..Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen..”

Tidspunktet for min undersøkelse var i tillegg i innspurten til kommunevalget. Det er en faktor som muligens kan ha ført til at lokalpolitikerne var noe mer i ”medvirkningsmodus” enn til daglig.

Medvirkning og kvalitet

Neste spørsmål omhandler hvor viktig medvirkning er for å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsarbeidet.

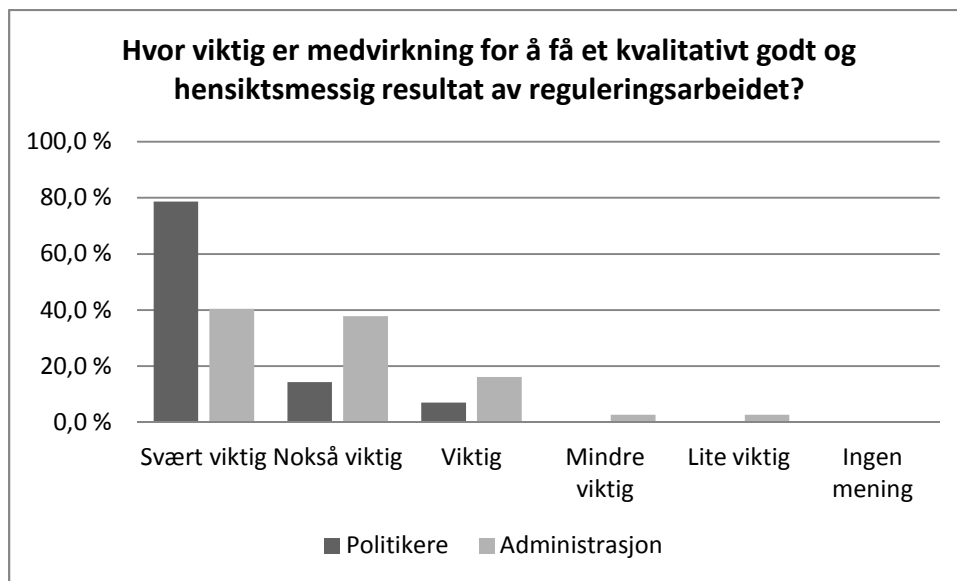


Fig. 5.2 Viktigheten av medvirkning på kvaliteten (N=79)

Som figuren viser, er det her noe større variasjon mellom respondentgruppene. Politikerne er opptatt av medvirkningens viktighet for kvaliteten på resultatet, mens administrasjonen er mer nyansert på dette spørsmålet. Av politikerne svarer 78,6 prosent at medvirkning er svært viktig for kvaliteten på resultatet, mens 14,3 prosent svarer nokså viktig. I administrasjon-gruppa svarer 40,5 prosent svært viktig, 37,8 prosent nokså viktig og 16,2 prosent viktig.

NIBR- rapport 2008:37 fikk som resultat at 65 prosent av politikerne svarte svært viktig eller nokså viktig på samme spørsmål. Mitt resultat er 92,9 prosent på samme gruppe. For administrasjonsgruppa er tallene 66 prosent hos NIBR- rapport 2008:37 mens mitt resultat gir 78,3 prosent.

Bakgrunnen for at tallene mine er høyere enn hva NIBR- rapport 2008:37 fant i 2007, kan være innføringen av ny planlov med dertil hørende fokus på medvirkning, som nevnt i drøftinga av forrige spørsmål. En annen faktor kan være at kommunestørrelsen har en betydning for holdningen til medvirkning fra lokalsamfunnet. NIBR- rapport 2008:37 sin undersøkelse ble gjennomført i de 145 mest folkerike kommunene i landet, mens min undersøkelse er gjennomført i de 24 kommunene i Nord- Trøndelag, hvor en har få virkelig store kommuner. Fokuset på medvirkning i mindre kommuner kan være større som følge av at man erfaringsmessig har vært ”tvunget” til å samarbeide for å få til utvikling.

Forskjellen mellom politikere og administrasjon når det gjelder dette spørsmålet i min undersøkelse, kan komme av at administrasjonen tillegger egen fagkompetanse en større rolle i forhold til kvalitet på resultatet enn politikerne gjør.

Viktigheten av at alle blir hørt

Spørsmål 3 i denne bolken omhandler viktigheten av at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosessen.



Fig.5.3 Viktigheten av at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosessen (N=77)

Her er det mer samsvar mellom politikere- gruppa og administrasjon- gruppa. Av politikerne mener 76,2 prosent at det er svært viktig at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosesser, 16,7 prosent svarer nokså viktig mens 7,1 prosent svarer viktig. I administrasjonsgruppa svarer 60 prosent svært viktig, 25,7 prosent nokså viktig mens 11,4 prosent svarer viktig.

NIBR- rapport 2008:37 hadde av politikere 63 prosent i svært viktig og nokså viktig mot mine 92,9 prosent. For administrasjonsgruppa er tallene 60prosent hos NIBR- rapport 2008:37 og 85,7 prosent hos oss.

Medvirkning for å sikre demokratiske prosesser

Siste spørsmål i denne bolken gjaldt viktigheten av medvirkning for å sikre at planprosessene blir mer demokratiske.

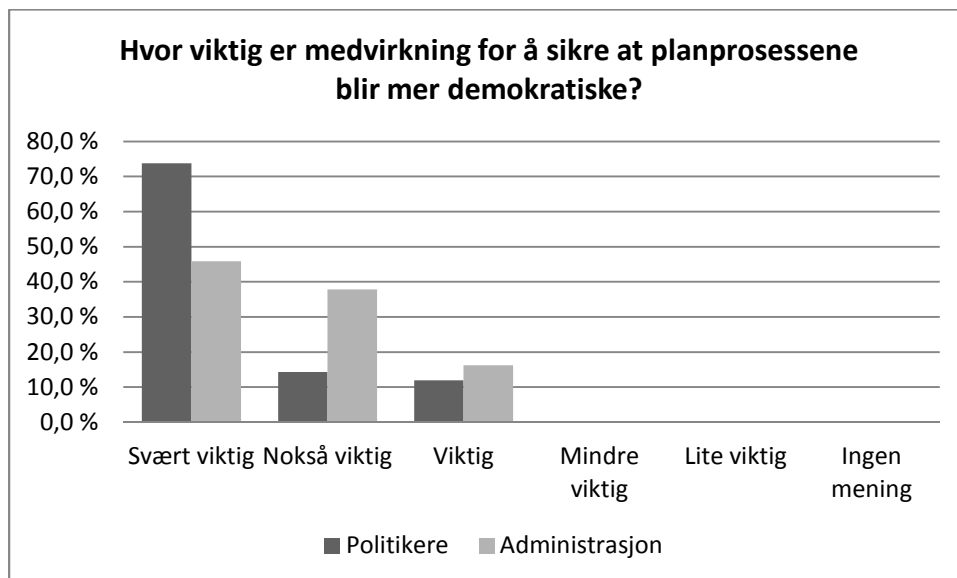


Fig. 5.4 Viktigheten av medvirkning for å sikre demokratiske planprosesser. (N=79)

Kanskje ikke uventa er politikerne noe mer opptatt av det demokratiske aspektet av planprosessene enn det administrasjonen er. I politikergruppa svarer 73,8 prosent at medvirkning er svært viktig for å sikre at planprosessene blir mer demokratiske. 14,3 prosent svarer nokså viktig, mens 11,9 prosent svarer viktig.

I administrasjonsgruppa svarer 45,9 prosent svært viktig, 37,8 prosent nokså viktig og 16,2 prosent viktig på samme spørsmål.

I min undersøkelse svarer altså 88,1 prosent av politikerne og 83,7 prosent av administrasjonen svært viktig eller nokså viktig på dette spørsmålet. NIBR- rapport 2008:37 har henholdsvis 59 prosent (politikere) og 60 prosent (administrasjonen) på samme spørsmål.

Oppsummering- holdninger til medvirkning

Politikerne i min studie er tydelig opptatt av medvirkning i planprosesser, og mener medvirkning gir bedre kvalitet og bedre demokratiske prosesser. I stor grad kan en også lese de samme vurderinger ut fra administrasjonens besvarelser.

Gjennomgående har jeg i min undersøkelse funnet at både politikere og administrasjon vurderer viktigheten av medvirkning høyere enn i referanseundersøkelsen til NIBR- rapport 2008:37. Som jeg tidligere har vært inne på, kan mulige forklaringer på dette ligge i at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 med tilhørende opplæringsrunder og fokus på medvirkning.

Samtidig kan det også være et signal om at dagens lokalpolitikere og administrasjonene i Nord- Trøndelag i større grad er genuint opptatt av medvirkning enn respondentene i referanseundersøkelsen.

5.2 Kontakt med forslagsstillere i reguleringsplansaker

Spørsmålene 8-11 i spørreundersøkelsen er også like for politikergruppa og administrasjonsgruppa. I denne bolken søker jeg å kartlegge graden av kontakt mellom gruppene og forslagsstillere/utbyggere for private reguleringsplaner. Også disse spørsmålene er formulert for å kunne sammenlignes med NIBR- rapport 2008:37 sin undersøkelse.

Fasene i reguleringsplanprosessen er inndelt slik:

- Fasen før kommunen mottar planforslaget
- Fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling
- Fasen mellom første og andre gangs behandling (høringsfasen)
- Fasen etter endelig planvedtak

Formålet med å kartlegge når og i hvilken grad det er kontakt mellom de ulike partene i ulike faser i reguleringsplanprosessen, er å vurdere i hvilken grad uformelle nettverk og uformell kontakt er en faktor i forhold til hvordan planprosessen forløper.

Fasen før kommunen mottar planforslaget

Første spørsmål i denne bolken gjelder kontakt med forslagsstillere/utbyggere i fasen før kommunen formelt mottar planforslaget.

For politikere- gruppa totalt svarte 14,3 prosent at de alltid eller svært ofte har kontakt med forslagsstillere/utbyggere i denne fasen. I administrasjonen er tilsvarende tall 59,4 prosent.

Om vi deler opp politikergruppa i to, altså ordførere og planutvalgsmedlemmer hver for seg, får vi et mer nyansert bilde. Av ordførerne svarer ingen i min undersøkelse at de *alltid* er i kontakt med forslagsstiller i denne fasen. Av medlemmene i planutvalg er et lite antall (3,4 prosent) alltid i kontakt med forslagsstiller i denne fasen.

NIBR- rapport 2008:37 fikk i sin undersøkelse helt andre svar på dette punktet. Hos dem var 67 prosent av planutvalgsmedlemmene og 13 prosent av ordførerne alltid i kontakt med utbygger på dette stadiet, altså i fasen før kommunen har mottatt et faktisk planforslag.

Så over til administrasjonens kontakt med utbygger/forslagsstiller i denne tidlige fasen. Av plansjefene er det en meget stor andel (83,4 prosent) som alltid eller svært ofte er i kontakt med forslagsstiller før forslag kommer. For plansaksbehandlerne er tilsvarende tall 69,3 prosent.

Her må en huske at i mange av kommunene i Nord- Trøndelag er det kun en person som både er fagansvarlig og saksbehandler for plansaker. Det er derfor naturlig at mange forslagsstillere er i kontakt med plansjef/fagansvarlig siden denne også er aktuell saksbehandler. I kommuner med flere personer innen plansida, kan det være like naturlig å kontakte plansaksbehandler i første omgang.

NIBR- rapport 2008:37 fant i sin undersøkelse at rundt 45 prosent av både plansjefer og saksbehandlere oppga at de *alltid* var i kontakt med forslagsstiller i denne fasen. Min undersøkelse viser tilnærmet samme tall på dette punktet.

Fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling

Denne fasen går fra kommunen mottar planforslaget til det legges fram for første gangs politisk behandling.

For politikergruppa framkommer følgende svar: Totalt har 2,4 prosent alltid kontakt med forslagsstillere i denne fasen, mens 4,8 prosent oppgir svært ofte kontakt. Av planutvalgsmedlemmene som har svart har 3,4 prosent alltid kontakt med forslagsstillere i denne fasen, og 3,4 prosent svært ofte kontakt. Det er absolutt flest i kategoriene nokså ofte og sjelden kontakt i denne fasen. Av ordførerne har ingen oppgitt at de alltid har kontakt i denne fasen mens 9,1 prosent av ordførerne oppgir svært ofte kontakt.

Administrasjonsgruppa totalt sett svarer at 10,8 prosent alltid har kontakt i denne fasen. Om vi deler opp i de enkelte gruppene av administrativt ansatte, ser vi at 30,8 prosent av plansaksbehandlerne som har svart, alltid har kontakt med forslagsstillere i denne fasen.

I denne fasen er det altså relativt mye kontakt mellom forslagsstiller og saksbehandler, men mindre kontakt med plansjefer og rådmenn. Dette er rimelig, siden planforslaget i denne fasen er under saksforberedelse og det kan være behov for kontakt for avklaringer, presiseringer og utdypinger av det forslaget som er mottatt.

Fasen mellom første og andre gangs behandling (høringsfasen)

Neste fase er fasen mellom første og andre gangs behandling av planforslaget. Planforslaget sendes etter første gangs behandling på høring til en rekke regionale/statlige instanser, lokale lag og foreninger mv. I tillegg legges forslaget ut til offentlig ettersyn, dvs at dokumentene gjøres tilgjengelige i papirformat og på internett, slik at allmennheten kan sette seg inn i forslaget og innen en gitt frist også gi uttalelse til forslaget.

I min undersøkelse har 3,4 prosent av planutvalgsmedlemmene alltid kontakt med forslagsstiller i denne fasen. Ingen av ordførerne har svart at de alltid har slik kontakt. Relativt få politikere har altså kontakt med forslagsstillere i denne fasen, svarene tilsier at nokså ofte og sjelden er vanligst.

NIBR- rapport 2008:37 fant at 47 prosent av planutvalgsmedlemmer men kun 5 prosent av ordførerne alltid var i kontakt med forslagsstillerne i denne fasen. Her er det altså en betydelig forskjell til min undersøkelse.

Kontaktfrekvensen mellom forslagsstiller og administrasjonen går ned. I denne fasen er 8,3 prosent av plansjefene og 15,4 prosent av plansaksbehandlerne i min undersøkelse alltid i kontakt med utbyggere i denne fasen.

NIBR- rapport 2008:37 fant ikke samme nedadgående tendens i sin undersøkelse. I den undersøkelsen oppga 58 prosent av plansaksbehandlerne at de alltid var i kontakt med utbyggere i denne fasen, mot altså 15,4 prosent i min undersøkelse. Likeledes oppga 41 prosent av plansjefene og 40 prosent av rådmennene at de alltid var i kontakt med utbyggere i denne fasen mot hhv 15,4 prosent og 0,0prosent i min undersøkelse.

Det er også min erfaring at det er behov for mindre kontakt med forslagsstiller i denne fasen. Spesielt i plansaker etter at Plan og bygningsloven av 2008 trådte i kraft er behovet for

kontakt med forslagsstiller i denne fasen blitt mindre som følge av at mange forhold avklares i den lovpålagte oppstartskonferansen mellom kommunen og forslagsstiller.

Fasen etter endelig planvedtak

Her etterspør jeg kontakt etter at planen er endelig vedtatt av kommunen. Ingen politikere har svart at de alltid eller svært ofte har kontakt med forslagsstillere i denne fasen. Hos NIBR-rapport 2008:37 var 50 prosent av planutvalgsmedlemmene og 10 prosent av ordførerne alltid i kontakt med utbyggingsinteressene i fasen etter kommunalt planvedtak.

I denne fasen går kontaktfrekvensen mellom administrasjon og forslagsstiller ytterligere ned i min undersøkelse. Også NIBR-rapport 2008:37 har synkende kontaktfrekvens i denne fasen, men i deres undersøkelse er andelen av plansjefer som sier de alltid har kontakt med utbyggere i denne fasen på 27 prosent mens tilsvarende for plansaksbehandlere er 36 prosent. I min undersøkelse er tallene ingen (0 prosent) og 7,7 prosent.

Konklusjon kontakt med forslagsstillere

Min undersøkelse viser at det er liten kontakt mellom forslagsstillere/utbyggingsinteresser og lokalpolitikere stort sett i alle faser av planprosessen. Derimot er det tydelig at kontakten mellom utbygger og reguleringsmyndigheten skjer mellom utbygger og planadministrasjonen.

Det er betydelige avvik i min undersøkelse sammenlignet med NIBR-rapport 2008:37, der det var mye sterkere og oftere kontakt mellom utbyggingsinteresser og lokalpolitikere undervegs i planprosessen.

5.3 Kontakt med sivilsamfunnsaktører

Sivilsamfunnsaktører er i min undersøkelse eksemplifisert til innbyggere, velforeninger og organisasjoner i lokalsamfunnet.

Fasen før kommunen mottar planforslaget

I min undersøkelse har ingen av respondentene fra politisk gruppe svart at de alltid eller svært ofte er i kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. Først på valget "Ofte" er det avgitt svar i min undersøkelse.

NIBR- rapport 2008:37 har derimot funnet at 61 prosent av planutvalgsmedlemmer og 13 prosent av ordførerne svarer at de alltid har kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen.

9,1prosent av rådmenn og ingen øvrige svarte at de alltid var i kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. I referanserapporten var tilsvarende svar 3prosent rådmenn, 2prosent plansjefer og 3prosent plansaksbehandlere.

Fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling

Heller ikke her har jeg fått svar i kategoriene "Alltid" og "Svært ofte" fra politikergruppa . Også dette til forskjell fra NIBR- rapport 2008:37 som fikk til svar at 50 prosent av planutvalgsmedlemmer og 6 prosent av ordførerne var i kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen.

Av administrativt ansatte svarte 9,1 prosent av rådmenn og ingen øvrige at de alltid hadde kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. Tilsvarende tall i referanserapporten var 3 prosent av rådmenn, ingen plansjefer og 5 prosent saksbehandlere.

Fasen mellom første og andre gangs behandling (høringsfasen)

Fortsatt er det ingen politikere i min undersøkelse som svarer at de alltid har kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. Men nå oppgir 3,4 prosent av planutvalgsmedlemmene at de "Svært ofte" er i kontakt med sivilsamfunnsaktører.

Hos NIBR- rapport 2008:37 var 51 prosent av planutvalgsmedlemmene og 4 prosent av ordførerne alltid i kontakt med aktørene i denne fasen.

Også her svarte 9,1 prosent av rådmenn og ingen øvrige at de alltid hadde kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen i min undersøkelse. Referanserapporten viser 8 prosent rådmenn, 8 prosent plansjefer og 12 prosent plansaksbehandlere.

Fasen etter endelig planvedtak

Ingen av politikerne i min studie har svart at de ”Alltid” er i kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. Det er heller ingen som ”Svært ofte” er i kontakt med de samme.

NIBR- rapport 2008:37 fant at 40 prosent av planutvalgsmedlemmer og ingen ordførere var i kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen.

Også på dette spørsmålet svarte 9,1 prosent av rådmenn og ingen øvrige at de alltid hadde kontakt med sivilsamfunnsaktører i denne fasen. NIBR- rapporten viser ingen rådmenn, 2 prosent plansjefer og 6 prosent plansaksbehandlere.

Konklusjon- kontakt med sivilsamfunnsaktører

Lokalpolitikere i min studie har i liten grad kontakt med sivilsamfunnsaktører undervegs i planprosessen. Det samme ser ut til å gjelde planadministrasjonen.

Av dokumentundersøkelsen vet jeg at sivilsamfunnsaktører i mange saker avgir formelle høringsuttalelser, så det kan tyde på at sivilsamfunnets måte å agere på i fylket i stor grad følger de formelle linjene og ikke i så stor grad uformelle kontakter.

5.4 Rutiner i planbehandlingen

Rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere fikk i min undersøkelse noen ekstra spørsmål knyttet til rutiner for behandling av plansaker. Formålet med denne delen av undersøkelsen er å kartlegge hvilke rutiner som finnes på dette området.

Forhåndskonferanser i plansaker

På spørsmålet om hvor ofte det avholdes forhåndskonferanser i private reguleringsplansaker svarte 45,9 prosent av respondentene "Alltid" mens 27 prosent svarte "Svært ofte" . 8,1 prosent svarte "ofte", samme svarprosent var det også på de to valgene "Nokså ofte" og "Sjelden".

Plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft 01.07.2009(plandelen). En av endringene fra den gamle plan- og bygningsloven av 1985, var at oppstartsmøte (forhåndskonferanse) ble gjort obligatorisk (pbl 2008 § 12-8). Det er derfor litt oppsiktsvekkende at kun 45,9 prosent av respondentene svarer at det alltid avholdes forhåndskonferanse i private reguleringsplansaker. Samtidig kan dette tilsynelatende avviket ha sammensatte årsaker.

En mulig årsak kan være en begrepsforvirring, idet begrepet forhåndskonferanse muligens ikke blir koblet sammen med lovkravet om oppstartsmøte. Respondentgruppa består av både rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere, og det er ikke gitt at rådmennene nødvendigvis har detaljert kunnskap om behandlingsrutinene i kommunen.

Som flere ganger nevnt tidligere, er mange av respondentene ansatt i små kommuner der det er et fåtall reguleringsaker over året. Graden av erfaring med plansaksbehandling etter ny lov kan dermed være meget forskjellig.

Kontakt med lokale organisasjoner i plansaker

Neste spørsmål til administrasjons- gruppa er ”Tar kommunen rutinemessig kontakt med lokale organisasjoner i plansaker?”

Følgende svar er registrert:

Alternativer	Prosent
Alltid	18,9
Svært ofte	21,6
Ofte	35,1
Nokså ofte	13,5
Sjelden	10,8
Aldri	0,0
Vet ikke	0,0

Tabell 5.1 . Rutinemessig kontakt med lokale organisasjoner i plansaker. (N=37)

Som det framgår, har en del kommuner alltid rutinemessig kontakt med lokale organisasjoner i plansaker, men langt fra alle. Det store flertallet finnes i gruppene svært ofte og ofte, mens mange også har svart nokså ofte og sjelden.

Spørsmålet er relativt åpent, og det er ikke definert nærmere hva som er kontakt med lokale organisasjoner. En er kjent med at mange kommuner har et fast sett av høringsinstanser i plansaker, som alltid får brev i forbindelse med høring/offentlig ettersyn i plansaker. Hvorvidt et slikt standard høringsbrev er ”kontakt” i denne sammenhengen blir et definisjonsspørsmål.

Lokale lag og organisasjoner oppfattes gjerne som interessegrupper i plansammenheng. Dette siden slike grupperinger (i hvert fall de som formelt høres i plansaker) oftest er tuftet på en felles interesse. Eksempler på lokale lag og organisasjoner er velforeninger, hytteeierforeninger og ulike klubber.

Åpne informasjonsmøter i plansaker

Neste spørsmål gjelder hvor vanlig det er med åpne informasjonsmøter i plansaker. Svarene fordeler seg slik:

Alternativer	Prosent
Svært vanlig	2,7
Nokså vanlig	10,8
Vanlig	35,1
Mindre vanlig	43,2
Sjelden	8,1
Aldri	0,0

Tabell 5.2 "Hvor vanlig er det med åpne informasjonsmøter (folkemøter) i plansaker?(N=37)

Åpne informasjonsmøter ser ut til å være mindre vanlig enn en skulle tro. Åpne møter kombinert med formell høring og offentlig ettersyn, har lenge vært en akseptert arbeidsform for planbehandling. Selv om slike møter havner langt nede i medvirkningsstigen til Arnstein, er de et enkelt og lite ressurskrevende tiltak for å informere og innhente synspunkter.

Behovet for informasjonsmøter vil nødvendigvis variere sterkt ut fra størrelsen på planen, grad av inngripen i forhold til øvrige interesser samt i hvilken grad planformål og rammer er avklart i overordna plan. For eksempel vil det være mindre behov for åpne informasjonsmøter når det skal behandles en liten reguleringsplan for fritidsboliger på privat grunn, der selve prinsippet, planavgrensning og omfang av hytter er avklart i kommuneplanens arealdel.

Retningslinjer/veileder for utarbeidelse av private planforslag

Enkelte kommuner har valgt å utarbeide egne retningslinjer/veileder for utarbeidelse av private planforslag. Min undersøkelse viser at dette gjelder 29,7 prosent av kommunene i Nord- Trøndelag mens 59,5 prosent ikke har utarbeidet slike retningslinjer. 10,8 prosent av respondentene har svart "Vet ikke" på spørsmålet.

En slik veileder eller enkle retningslinjer for utarbeidelse av private planforslag kan være hensiktsmessig for å veilede private forslagsstillere til planer. Spesielt er det nyttig å

synliggjøre hvilke formalkrav kommunen stiller til planforslag, men også hvilke krav som stilles til medvirkningsprosess, kunngjøringer mv.

54,1 prosent av respondentene oppgir at kommunen gir annen form for skriftlig veiledning, linker til retningslinjer, veileder eller annet. Dette var et åpent spørsmål, der respondentene ble bedt om utdype hvilken ”annen form” for veiledning som gis. Flere respondenter har her opplyst at det benyttes sjekklister for private reguleringsplanforslag. Noen har også utarbeidet oversikter over hvilke tekniske standarder som gjelder for kart- og planutarbeidelse. Det er også relativt vanlig å henvise til nettressurser som planlegging.no og lovdata.no.

Konkrete krav til medvirkningsopplegg i private planforslag

Jeg har spurt respondentene (gruppa administrasjon) om hvorvidt det fra kommunene stilles konkrete krav til medvirkningsopplegg i private planforslag. 48,6 prosent har svart bekreftende på dette. 31,4 prosent svarer at det ikke stilles konkrete krav, mens 20 prosent har svart at de ikke vet om det stilles slike krav.

Jamfør plan og bygningsloven av 2008 § 5-1 skal kommunen som planmyndighet påse at lovens krav om tilrettelegging for medvirkning er oppfylt i planforslag som fremmes av andre. I dette ligger ikke noe krav om at kommunen skal stille konkrete krav til medvirkningen, men kommunen må som planmyndighet i det minste ha en oppfatning av hva kravene skal være.

For hver enkelt plantype er det i selve lovteksten beskrevet et minimum av medvirkningsopplegg (Tyren 2010). Dette er de formelle skritt, som kunngjøring av oppstart, varsling av berørte, offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtak. Om kommunen ikke stiller konkrete krav til medvirkningsopplegget, er det min erfaring at en får et minimumsopplegg basert på lovens minstekrav. Dette er jo forståelig siden den private forslagsstilleren, om det er en lokal grunneier som ønsker å legge ut et hyttefelt eller en profesjonell utbygger av næringsseiendom, ønsker å holde planleggingskostnaden nede.

Bruk av verkstedmetodikk/gruppeprosesser for medvirkning i plansaker

Jeg har spurt de administrative respondentene om hvor vanlig det er å benytte verkstedmetodikk/gruppeprosesser som et ledd i medvirkningsopplegget i plansaker i den aktuelle kommunen. På dette spørsmålet fikk jeg følgende svar:

Alternativer	Prosent
Svært vanlig	0,0
Nokså vanlig	2,8
Vanlig	0,0
Mindre vanlig	55,6
Sjelden	19,4
Aldri	22,2

Tabell 5.3 "Hvor vanlig er det i din kommune å benytte verkstedmetodikk/gruppeprosesser til medvirkning i planarbeidet? (N=36)

Som det framgår er slike prosesser ikke vanlig i nordtrønderske kommuner. 22,2 prosent benytter aldri slike prosesser, mens et stort flertall svarer sjelden og mindre vanlig.

Konklusjon- Rutiner i planbehandlingen

Kommunene er åpenbart i ferd med å få på plass rutiner for oppstartsmøte/forhåndskonferanse i reguleringsplansaker. Samtidig er det litt oppsiktvekkende at bare halvparten svarer at det alltid avholdes forhåndskonferanse i private reguleringsplansaker- etter ikrafttredden av plan- og bygningsloven av 2008 (i kraft fra 01.07.2009) er det pålagt med oppstartsmøte i slike saker. Om man summerer de som har svart alltid og svært ofte på spørsmålet, vil jeg allikevel konkludere med at kommunene har god kontroll på denne rutinen.

Nær halvparten av respondentene opplyser at deres kommune har konkrete krav til medvirkningsopplegg i reguleringsplansaker som fremmes av andre enn kommunen selv.

Åpne informasjonsmøter i plansaker benyttes så ofte at de fleste velger kategorien vanlig. Verkstedmetodikk/gruppeprosesser er åpenbart mindre vanlig å benytte i disse kommunene.

5.5 Kommunens ressurser og kompetanse innen planlegging

Gjennom 4-5 spørsmål søkes å kartlegge hvor stor administrativ ressurs som er avsatt til planlegging og hvordan respondentene (både politikere og administrasjon) vurderer kommunens plankompetanse, prosesskompetanse og behov for kompetanseheving.

Administrativ ressurs til planlegging

Kommunene i Nord- Trøndelag er gjennomgående relativt små, med noen få større bykommuner. Mitt inntrykk er at særlig de små kommunene har lite administrativ ressurs dedikert til planlegging, og det var derfor interessant å finne ut hvor mye ressurs kommunene selv oppgir å bruke på planlegging. I dette spørsmålet definerte jeg planarbeid som overordna planlegging, saksbehandling av planforslag mv.

Følgende ble resultatet av spørsmålet:

Alternativer	Prosent
Under 1,0 årsverk	51,4
1,0 årsverk	18,9
2-3 årsverk	10,8
Over 3 årsverk	18,9

Tabell 5.4 "Hvor stor administrativ ressurs er avsatt til/brukes på planarbeid i din kommune (anslagsvis) (N=37)

Tabellen viser at over halvparten av respondentene jobber i en kommune der det er avsatt mindre enn ett årsverk til planarbeid. Så finner vi igjen de større kommunene oppover i skalaen, og merker oss at 18,9 prosent faktisk har over tre årsverk disponible.

Som jeg har drøftet tidligere, møter kommunene med plan- og bygningsloven av 2008 nye krav blant annet i forhold til medvirkning i plansaker. Det vil være utfordrende å ha god nok kvalitet på arbeidet om avsatt ressurs er så lav som under ett årsverk.

Min erfaring er at mange små distriktskommuner kombinerer planleggerressurs med andre tekniske fagområder, ofte byggesaksbehandling. I noen av de minste kommunene er det

samme person som dekker både planlegging, plansaksbehandling og all byggesaksbehandling. Selv om det utvilsomt finnes multitalenter som dekker et så bredt fagområde på en forsvarlig måte, må en legge til grunn at en slik kombinertstilling lagt til en person vanskelig kan gi like god kvalitet som i kommuner der en har noe bedre ressurstilgang.

Små kommuner har gjerne et noe mindre planbehov enn større kommuner, og særlig da bykommuner. Samtidig har både innbyggere, utbyggere og andre berørte krav på en forsvarlig saksbehandling av planer, lik som alle andre saker. Plan- og bygningsloven av 2008 gir klare saksbehandlingsfrister for plansaker, noe som vil medvirke til å ivareta rettssikkerheten i forhold til tidsbruk.

Reguleringsplaner i egenregi

Sett i lys av endringene i planlovverket med større fokus på private planforslag, er det interessant å se om kommunene selv utfører detaljplanlegging. Dette spørsmålet er også interessant sett i forhold til ressursbruken på planlegging- om kommunens ansatte selv driver aktiv planlegging eller kun er saksbehandlere.

Jeg laget derfor et spørsmål på hvor vanlig det er at kommunen sjøl (kommunens ansatte) utarbeider reguleringsplaner. Svarene fordelte seg som følger:

Alternativer	Prosent
Svært vanlig	0,0
Nokså vanlig	5,4
Vanlig	21,6
Mindre vanlig	29,7
Sjelden	32,4
Aldri	10,8

Tabell 5.5 "Hvor vanlig er det at kommunen sjøl (egne ansatte) utarbeider reguleringsplaner? (N=37)

Det er altså ikke særlig vanlig at kommunenes egne ansatte utarbeider reguleringsplaner. Uten at det er belegg for det i spørreundersøkelsen, må en anta at kommunene i stor grad kjøper tjenester fra andre for å dekke "sitt" reguleringsplanbehov.

Som jeg tidligere har vært inne på, vil behovet for reguleringsplanlegging/detaljplanlegging variere sterkt mellom kommunene. Behovet kan variere med kommunestørrelse, men også med kompleksitet og med hvor gode overordna planer som foreligger. Med gode kommuneplaner/kommunedelplaner som avklarer arealbruk på overordna nivå, er det mindre behov for at kommunen sjøl har handa på rattet med planprosessen på detaljplannivå, og denne kan trygt overlates private.

Kommunens plankompetanse

Jeg har bedt begge respondentgruppene om å vurdere kommunens plankompetanse. På dette spørsmålet fikk jeg følgende svar:

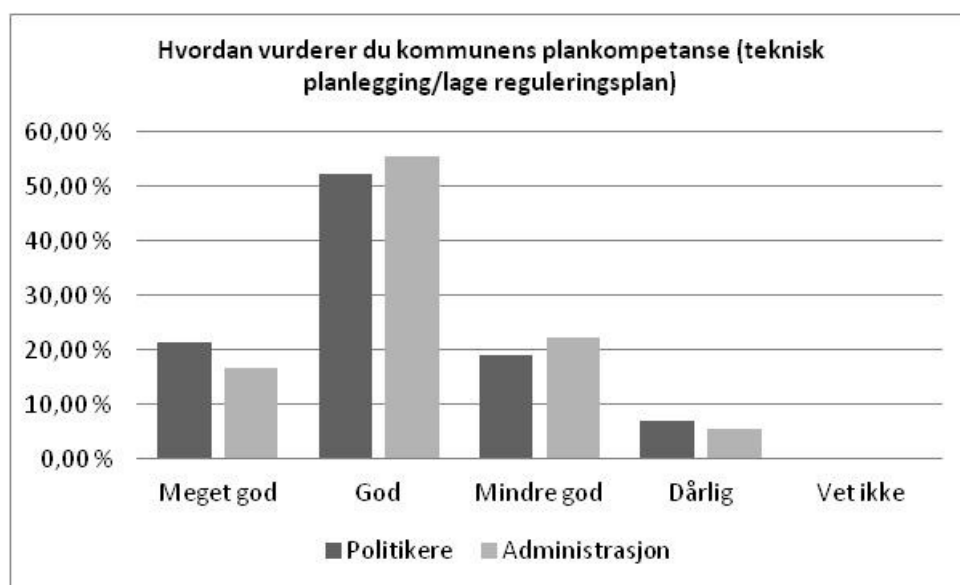


Fig.5.5 Kommunens plankompetanse (N=78)

Som det framgår er politikerne og administrasjonen relativt samstemte i spørsmålet om kommunen plankompetanse innen teknisk planlegging og å lage reguleringsplaner. Vel halvparten av respondentene mener egen kommune har god kompetanse på dette området. 21 prosent av politikerne og vel 16 prosent av administrasjonen mener endog å ha meget god kompetanse innen egen kommune.

Omtrent 20 prosent av begge respondentgruppene svarer mindre god kompetanse, mens 7 prosent av politikerne og 5,6 prosent av administrasjonen mener å ha dårlig kompetanse innen dette området i egen kommune.

Kommunens prosesskompetanse

I neste spørsmål ba jeg respondentene om en vurdering av kommunens prosesskompetanse, her definert til evne til å lede og gjennomføre planprosesser. Følgende svar er registrert på dette spørsmålet:

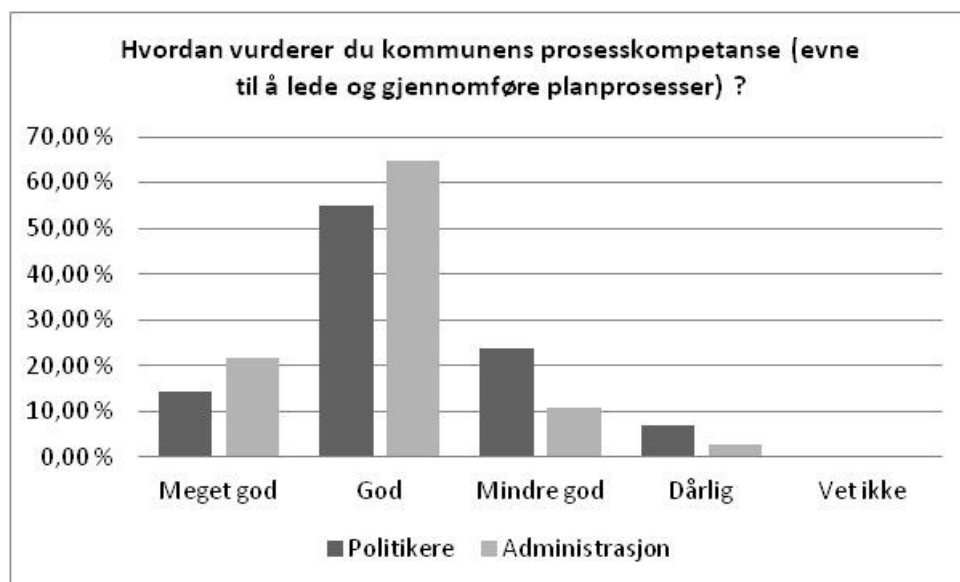


Fig. 5.6 Kommunens prosesskompetanse (N=78)

Her er det litt større variasjon på oppfatningene til politiker- gruppa og administrasjonsgruppa. Administrasjonen vurderer jevnt over kompetansen sin som bedre enn hva politikerne svarer. 14,3 prosent av politikerne og 21,6 prosent av administrasjonen svarer meget god på spørsmålet, mens 54,8 prosent av politikerne og 64,9 prosent av administrasjonen svarer god kompetanse.

20 prosent av politikerne har svart at de mener kommunens prosesskompetanse er mindre god, mens 10,8 prosent av administrasjonen er i denne svarkategorien.

En mulig forklaring på at det synes å være noe forskjellig oppfatning angående kommunens prosesskompetanse mellom politikergruppa og administrasjonsgruppa, kan være at kommunen innehar mer/større kompetanse enn det som ressursituasjonen gir mulighet for å ta i bruk. Planprosesser er tid- og ressurskrevende, og er en presset på tid og ressurser får kanskje ikke administrasjonen vist fram den kompetansen som egentlig finnes.

Behov for videre-/etterutdanning

Jeg spurte også administrasjonsgruppa om behov for etter- og videreutdanning innen planfaget.

Alternativer	Prosent
Meget stort	10,8
Stort	29,7
Nøytral	43,2
Noe behov	16,2
Ikke behov	0

Tabell 5.7 Hvordan vurderer du behovet for videre-/etterutdanning innen planfaget for din kommunes del? (N=37)

Konklusjon- Kommunenens plankompetanse

Flertallet av respondenter vurderer plan- og prosesskompetansen i egen kommune til å være meget god eller god, med absolutt flest i den siste kategorien. Samtidig er det 20 prosent av politikerne og 11 prosent av administrativ ansatte som vurderer plankompetansen til å være mindre god.

Behovet for etter- og videreutdanning innen planfag er tilstede. Når 11 prosent av administrasjonsgruppa svarte meget stort behov og 30 prosent svarte stort behov, må behovet for slik utdanning vurderes som stort.

5.6 Samarbeid mellom kommuner

Både politikere og administrasjon har fått spørsmål om samarbeid innen planleggingsområdet. I undersøkelsen ønsker jeg å kartlegge om kommunene samarbeider på dette området, om det foreligger planer om samarbeid osv. Videre ber jeg respondentene vurdere hvor godt egnet planområdet er for samarbeid mellom kommuner, og hvilke områder av planleggingen som er best egnet for slikt samarbeid.

Samarbeid i dag

I det første spørsmålet i denne bolken spurte jeg respondentene om deres kommune samarbeider med nabokommuner innen planlegging i dag. Her har jeg valgt å slå sammen resultatene for politikere-gruppa og administrasjonsgruppa, totalt 79 svar.

35 prosent har svart at deres kommune samarbeider med nabokommuner innen planlegging (spesifisert som felles plankontor, tjenestekjøp eller lignende). 62 prosent har svart at de ikke har slikt samarbeid, mens 3 prosent ikke vet om slikt samarbeid er etablert.

Planer om samarbeid

De administrativt ansatte (rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere) fikk i tillegg spørsmål om det foreligger planer om ytterligere samarbeid innen planlegging. Av de 37 som svarte, var det 57 prosent ja, 40 prosent nei og 3 prosent vet ikke.

Er planområdet egnet for samarbeid mellom kommuner?

Jeg har i undersøkelsen spurt respondentene om hvor godt egnet de mener planområdet er for samarbeid mellom kommuner. På dette spørsmålet får jeg følgende svar:

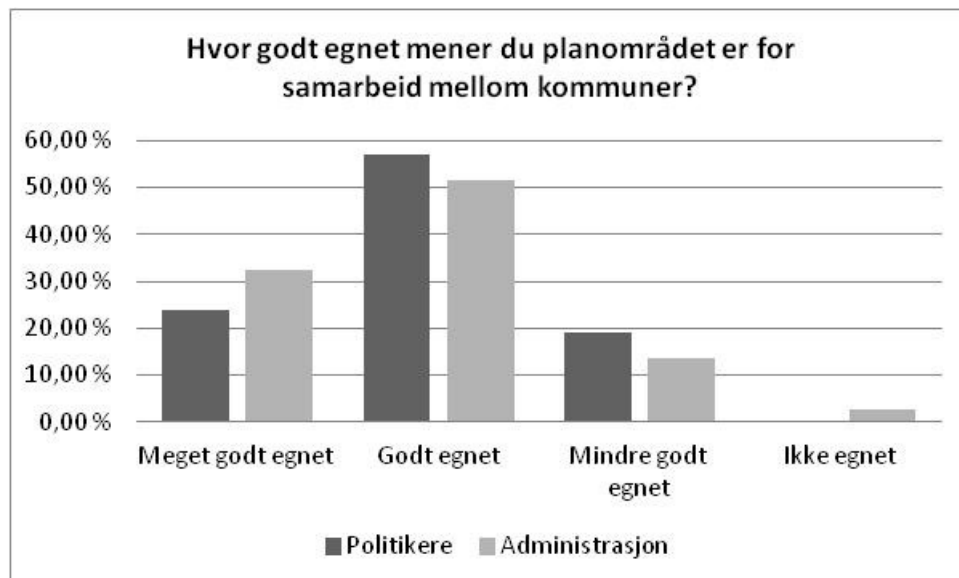


Fig.5.7 Egnethet for samarbeid på planleggingsområdet. (N=79).

32,4 prosent av administrasjonsgruppa og 23,8 prosent av politikergruppa mener planområdet er meget godt egnet for kommunesamarbeid, mens henholdsvis 51,4 prosent og 57,1 prosent av samme grupper mener området er godt egnet.

Med så klare indikasjoner på at mange av både politikere og administrasjon mener dette fagområdet egner seg meget godt til samarbeid, hadde det vært interessant ved en seinere korsveg å undersøke hvorfor kommunesamarbeid innen planområdet ikke er mer utbredt enn det kan se ut til å være jfr forrige spørsmål i undersøkelsen.

Hvilke områder innen planleggingen egner seg for kommunesamarbeid?

På dette spørsmålet ble det gitt mulighet for flere svar, dvs at respondentene kunne krysse for ett, to eller alle tre alternativ.

61,9 prosent av politikerne og 67,6 prosent av administrasjonen krysset av for at teknisk planlegging (lage reguleringsplaner) er best egnet for kommunesamarbeid. For overordnet

planlegging krysset 57,1 prosent av politikerne og 64,9 prosent av administrasjonen, mens 47,6 prosent av politikerne og 51,4 prosent av administrasjonen mente plansaksbehandling egnet seg for samarbeid.

Svarene viser en tendens til at den tekniske planlegginga, dvs å lage fysiske planer som reguleringsplaner og detaljplaner vurderes som meget godt egna for samarbeid. Det samme gjelder overordna planlegging som kommuneplaner. Selv om mange også mener plansaksbehandling er godt egna, er tendensen noe svakere her.

Samtidig er det utvilsomt helt sentralt med samarbeid kommunene mellom også på strategisk (overordnet) plannivå. Mange tema vil vanskelig la seg løse innenfor kommunegrensene, og for bla samferdsel, vindkraftverk og vannregioner vil det være fornuftig med et tett samarbeid og også i noen tilfeller felles planverk.

En mulig forklaring på at så vidt mange mener kommuneplanarbeidet er et aktuelt samarbeidsområde, kan være ressurstilgangen i den enkelte kommune. Kommuneplanarbeid er store prosesser hvor det fordres mye tid til prosess og hardt arbeid. Spesielt for de minste kommunene må en anta at kommuneplanprosesser er meget krevende, på toppen av den daglige drifta. Det er også min erfaring fra egen praksis at slike prosesser kan være meget krevende i mindre kommuner.

Organisering av interkommunalt plankontor

Som et ledd i spørsmålsrekken angående plansamarbeid, har jeg spurt respondentene om hvordan et eventuelt interkommunalt plankontor bør organiseres. På dette spørsmålet fikk jeg følgende svar:

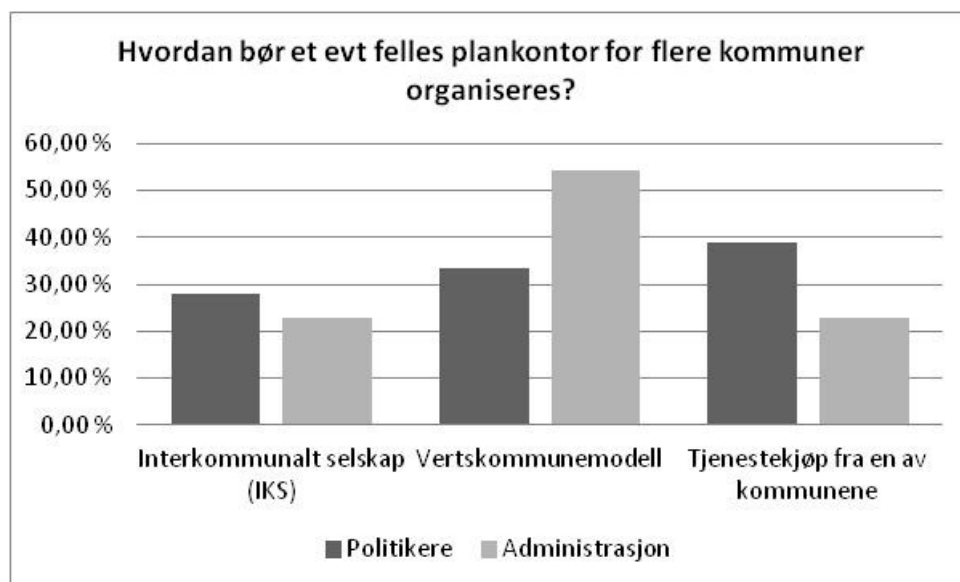


Fig. 5.8 Organisering av interkommunalt plankontor. (N=71).

Svarene har en interessant forskjell, idet administrativt ansatte ser ut til ha en klar formening om at vertskommunemodellen er den beste for et slikt samarbeid. Politikerne er litt mer jevnt fordelt, med en topp på tjenestekjøp.

I Nord- Trøndelag har vi to samkommuner, det er Innherred samkommune (Verdal og Levanger) og Midtre Namdal samkommune (Namsos, Fosnes, Overhalla og Namdalseid). Innherred samkommune har lagt inn felles plankontor/planetat i samkommunen. Siden en så liten andel av respondentene har erfaring med denne modellen for samarbeid, valgte jeg å ikke ha samkommuneorganisering som eget valg i forhold til organiseringsform på samarbeid.

Flere respondenter fra primærkommunene i Innherred samkommune framhever i åpne spørsmål i spørreundersøkelsen meget gode erfaringer med å ha dette fagområdet i samkommunen.

Konklusjon- Samarbeid mellom kommuner

Undersøkelsen viser at det i dag er et visst samarbeid mellom kommunene innen planområdet, samtidig som majoriteten oppgir at de ikke er i et slikt samarbeid. På den annen side oppgir flertallet av respondenter at det foreligger planer om utvidet samarbeid innen planlegging.

Et stort flertall av respondentene uttrykker at planlegging er et område som er meget godt egnet eller godt egnet for kommunesamarbeid. Det er også interessant å merke seg de entydige positive signalene som kommer på planlegging organisert gjennom samkommune.

6 Drøfting og konklusjoner

I drøftingskapitlet vil jeg først vise noen mulige teknikker for økt medvirkning, basert på teorigrunnlaget presentert i kap 3.4. I kapitlene 6.2-6.5 drøftes forskningsspørsmålene mine og de resultater som undersøkelsene har gitt. I kapittel 6.6 begrunnes behovet for økt medvirkning mens kapittel 6.7 drøfter muligheter for å bruke mine resultater framover.

6.1 Medvirkningsformer, teknikker for økt medvirkning

Hvordan kan så kommunene øke grad av medvirkning? Som vist over er det avvik mellom uttrykte holdninger til medvirkning, og faktisk medvirkning.

I teorien er det beskrevet en rekke metoder og teknikker som kan bidra til å øke graden av medvirkning i planprosesser. Jeg vil her presentere kort noen av de aktuelle teknikkene, som en mulig løsning på utfordringen om økt medvirkning.

Verkstedmetodikk

Farner (2007) beskriver *verkstedet* som metodikk/verktøy for planprosesser. I verkstedet møtes berørte av planprosessen, interessegrupper, planleggere og politikere til å gjennom dialog, argumentasjon og prioriteringer komme til omforente løsninger på ulike utfordringer.

Deltakerne kan presentere sine ulike erfaringer, kunnskaper og vurderinger for hverandre, kryssende interesser kan avdekkes og avveies, og en kan komme til felles forståelse for hvilke utfordringer og mulige løsninger som finnes.

Bruk av verkstedmetodikk fordrer kompetent prosessledelse og god planlegging om en skal lykkes med å få en god prosess. Metoden fordrer således at kommunen enten i egne rekker eller ved innleie kan tilknytte seg relevant prosesskompetanse. Likeledes fordrer bruk av metoden at både politikere, administrasjon, sivilsamfunnsaktører, utbyggere og innbyggere finner tid for å delta i prosessen.

Metodikken er kjent, både lokalt her i fylket og på nasjonalt nivå. Lokalt i Nord- Trøndelag har ulike typer framtidswerksteder vært et mye benyttet verktøy i forhold til å engasjere

ungdom i utviklingsarbeid på fylkesnivå. Metodikken har vel vært mindre benyttet i lokalsamfunnsprosesser, noe også spørreundersøkelsen bekrefter.

Metoden er noe kompetanse- og ressurskrevende.

Dugnadsmetoden

Dugnadsmetoden presenteres som en utprøvd metode for medvirkning i plan- og utviklingsprosesser (Amdam & Amdam 2000, Amdam, R. 2011). Metoden har mange likhetstrekk med verkstedmetodikken, men kjennetegnes særlig av *dugnadsbøkene* som benyttes. Dugnadsbøkene fra hvert møte oppsummerer og viderefører tankene fra prosess til prosess.

Også for denne metoden er en avhengig av å ha tilgang til kompetent prosessledelse, og ha tid og rom for prosessen. Også denne metoden er noe kompetanse- og prosesskrevende.

Charetter/plansmier

Charetter er mye benyttet innenfor byutvikling i USA og England (Wøhni 2007). I Norge brukes begrepet *plansmie* om tilnærma samme metode. Metoden går ut på at planleggere, arkitekter, innbyggere, grunneiere, interesseorganisasjoner mv i løpet av en kort tidsperiode i fellesskap utarbeider en ferdig plan.

Metoden innebærer stor grad av forplikting fra deltakerne. Med gjeldende plan- og bygningslov i Norge vil kun enkle planer som er i tråd med overordnet plan (typisk kommuneplanens arealdel) kunne direkte delegeres vekk fra kommunestyret. Men det er ikke noe i veien for at kommunestyret forplikter seg til å følge (dvs vedta) den plan som plansmia foreslår.

Oslo har utviklet sin egen versjon av denne metoden, der det også tillates å foreslå flere alternative løsninger (Wøhni 2007). Resultatet blir deretter vurdert som rådgivende, og overlatt de vanlige politiske utvalg for endelig behandling.

I Trøndelag er metoden meg bekjent lite benyttet, men Åfjord kommune benyttet tidlig på 2000- tallet *plansmie* som verktøy i stedsutviklingsprosessen for kommunesenteret Årnes. Det

meldes om gode erfaringer derfra. Plansmia kom etter en lengre stedsutviklingsprosess som ble gjennomført i tett samarbeid mellom kommune, innbyggere, næringsliv og andre involverte (Fiskaa 2005).

Denne metoden fordrer tilgang på fagfolk som arkitekt, arealplanlegger, landskapsarkitekt eller lignende. I tillegg vil selve prosessene ta mye tid for deltakerne. Metoden er dermed meget ressurskrevende.

Borgerpanel

Borgerpanel er inspirert av juryordningen, og baserer seg på at et representativt utvalg av borgere stemmer over et planforslag (Wøhni 2007, Agger & Hoffmann 2008). I Norge er dette lite forsøkt, men det er gjort enkelte forsøk bla i Trondheim (Wøhni 2007).

Noen praktiske utfordringer er det med metoden, blant annet hvordan det representative utvalget av borgere skal utpekes og hvordan resultatet av borgerpanelets avstemming skal håndteres fram til endelig vedtak. Metoden kan være noe mindre ressurskrevende enn både verksted, dugnad og plansmie.

Internettbaserte medvirkningsverktøy og teknikker

Ulike internettbaserte verktøy og medvirkningsteknikker er beskrevet i flere utenlandske kilder (Kingston 2002, Stern et al 2009, Ewans-Cowley 2010, Gastil & Levine (red) 2005).

Spesielt i USA har ulike nettbaserte medvirkningsverktøy vært benyttet over noe tid, og en har gjort seg ulike erfaringer med disse (Bonner et al 2005). Det beskrives både store og små onlineprosesser, og med ulike formål.

Blant annet pekes på muligheten for å organisere *nettbaserte diskusjonsforum* der deltakerne over et gitt tidsrom debatterer sentrale utviklingsspørsmål. En slik onlinedialog har mange fordeler sammenlignet med tradisjonelle folkemøter/debattforum, blant annet:

- Den gir mulighet for å legge ut grunnlagsdokumenter og informasjon felles, slik at deltakerne har tilgang på den samme informasjonen

- Deltakerne gis tid og rom for å reflektere over innlegg som måtte komme, og rom for å diskutere med andre rundt seg før de svarer/engasjerer seg
- Deltakelsen er uavhengig av tid og sted, deltakerne kan delta i den grad og på de tidspunkt som passer for dem

For egen del vil jeg spesielt peke på uavhengigheten av tid og rom som en stor fordel for denne typen dialoger. Både deltakende innbyggere, politikere og administrasjon får etter min erfaring ikke sjelden problemer med å delta fullt ut i store medvirkningsprosesser med flere møter, samlinger osv. Dette ut fra rent "logistikkmessige" utfordringer med møtekollisjoner, forpliktelser på heimebane mv.

Etter min erfaring er mange distriktskommuner, blant annet i Nord- Trøndelag, meget opptatt av å kommunisere med tidligere innbyggere, studenter og andre med tilknytning til kommunen som for kortere eller lengre tid er bosatt andre steder. En må anta at særlig mange studenter og skoleelever ville finne en slik onlinedeltakelse i utviklingsprosesser i heimkommunen nyttige og interessante.

Mitt inntrykk er at nettbaserte medvirkningsverktøy har noe mindre utbredelse og bruk i Norge enn hva situasjonen er for eksempel i USA. Samtidig er det stadig større fokus på bruk av elektroniske verktøy i forvaltningen, bla gjennom prosjekter som eKommune.

Nettbasert medvirkning i planprosesser vurderes ikke å fullt ut kunne erstatte tradisjonelle medvirkningsopplegg, men vurderes å være meget effektive supplement til de ordinære prosessene (Stern et al 2009) . Jeg kan således ikke anbefale å kutte ut organiserte medvirkningsprosesser som verksted eller dugnad til fordel for kun nettbasert medvirkning. Rent bortsett fra at også nettbasert medvirkning kan virke diskriminerende (alle innbyggere er faktisk ikke på nett ennå) er vi av den formening at den institusjonelle kapasitetsbyggingen som ligger i godt organiserte medvirkningsprosesser har så stor verdi for lokalsamfunnet utover den konkrete planens resultat, at jeg vil være skeptiske til å kutte ut tradisjonelle medvirkningsprosesser til fordel for kun nettbaserte.

Stern et al fant i sin sammenlignende studie at når en i tillegg til tradisjonell medvirkning også organiserte webbasert medvirkning, fikk en andre deltakere med. Spesielt ble ungdom og

unge voksne i større grad en del av planprosessen når webbasert deltakelse var mulig, og det var også en overvekt av personer med lavere utdanning som kun deltok via nett.

Gruppen med høyere utdanna voksne i 30- 40 årene benyttet gjerne de webbaserte medvirkningsmulighetene som et tillegg til også å delta på ordinært vis, mens gruppen av eldre innbyggere kun deltok via tradisjonelle møter (Stern et al 2009).

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha et spesielt fokus på deltakelse og medvirkning fra barn og unge. Nettopp den gruppen som i Stern et al sin undersøkelse kun deltok via nettbaserte løsninger. Det er derfor nærliggende å tenke seg at større fokus på ulike nettbaserte løsninger for deltakelse i planprosesser kan bidra til å oppfylle det sentrale kravet til fokus på deltakelse fra ungdomsgruppa.

Facebookdemokratiet

Begrepet ”facebookdemokrati” blir av og til benyttet for å beskrive tilfeller der aksjoner som benytter sosiale medier som plattform får betydning for beslutningsprosesser. Sosiale media som Facebook kan være fantastiske verktøy i mange sammenhenger, ikke minst i forhold til å nå ut med budskap til større deler av innbyggere og andre interesserte.

Samtidig kan heller ikke facebook sies å være et særlig egna *demokratisk* redskap. Også her er det slik at den som roper høyest oftest blir hørt, utsagn kan til en viss grad være anonyme, og en vil vanskelig kunne sjekke om de generelle kravene til en tvangsfri diskurs er oppfylt.

Sosiale medier i planprosesser

Jeg tror at ulike sosiale medier kan ha en viktig rolle i planprosesser framover, og da i første omgang som et supplement til organiserte medvirkningsprosesser. Planprosesser bør i utgangspunktet legges opp på en slik måte at de er mest mulig tilgjengelige for alle, uten at det skal være noen form for beskrankning for deltakelse.

I det hele tatt vil bruk av ulike digitale medier som supplement til de ordinære og lovpålagte medvirkningsprosessene, være en mulighet for kommunene til å på en relativt enkel og lite ressurskrevende måte, anspore til større grad av medvirkning.

Generelt er bruk av ulike digitale media i medvirkningsprosesser relativt lite ressurskrevende. De fordrer dog kompetanse om hvordan de ulike sosiale medier fungerer, og ikke ubetydelig med tid for oppfølging av de innspill som kommer inn. Totalt sett vil trolig bruk av digitale medier være av de minst ressurskrevende metoder for økt medvirkning i plansaker.

6.2 Praksis og holdninger til medvirkning

Er det samsvar mellom praksis og uttrykte holdninger til medvirkning?

Spørreundersøkelsen viste at både politikere og administrativt ansatte uttrykte meget sterkt at medvirkning i plansaker er viktig, både i forhold til demokrati, kvalitet og resultat av prosessen.

Politikere og ansatte i min undersøkelse vurderer gjennomgående viktigheten av medvirkning høyere enn i referanseundersøkelsen NIBR- rapport 2008:37, noe som jeg tror i hvert fall delvis kan forklares med at vi i mellomtiden har fått ny Plan og bygningslov med sterkere fokus på medvirkning, og med tilhørende opplæringsprogram for politikere og ansatte i kommunene.

Samtidig viser dokumentanalysen at kommunene ser ut til å i meget liten grad legge til rette for aktiv medvirkning i planprosesser utover lovens minstekrav. For hele 89,7 prosent av de undersøkte planene er kun loven minstekrav til medvirkningsprosess dokumentert. For de resterende 10,3 prosent er det heller ikke store medvirkningsopplegg, men det er i hvert fall arrangert åpne møter. Kun en liten andel oppgir i spørreundersøkelsen at de benytter gruppeprosesser/verkstedmetodikk som verktøy for økt medvirkning.

Undersøkelsen gir ikke noe entydig svar på hvorfor det er et tydelig avvik mellom hvor viktig politikere og ansatte mener medvirkning er, og hvor mye det legges til rette for medvirkning. En mulig forklaring kan være manglende kapasitet og/eller kompetanse i kommunene for å gjennomføre medvirkningsprosesser ut over lovens minstekrav. Jeg skal komme nærmere tilbake til ressurs- og kompetansesituasjonen i kap. 6.2.

Jeg er noe overrasket over at åpne informasjonsmøter i reguleringsplansaker ikke ser ut til å være veldig utbredt. Så mange som 43 % svarer på dette spørsmålet mindre vanlig. Åpne informasjonsmøter er enkle og lite ressurskrevende arenaer for økt medvirkning, selv om det med rette kan sies at heller ikke slike møter gir særlig stor grad av medvirkning.

Mine undersøkelser gir altså en indikasjon på at viljen er bedre enn evnen når det kommer til medvirkning i plansaker. Både administrasjon og politikere har gode intensjoner om medvirkning og vet hvor viktig det er med dialogbasert planlegging, men ser ikke ut til å følge dette opp i praksis.

Konklusjonen på forskningsspørsmål nr 1 må bli at det ikke er samsvar mellom praksis og uttrykte holdninger til medvirkning i de undersøkte kommunene i Nord-Trøndelag.

6.3 Planleggingsressurser i kommunene

Hvordan står det til med ressurser til planlegging og plankompetansen i kommuneadministrasjonene?

Etter min vurdering kan manglende administrativ ressurs og/eller kompetanse være en av årsakene til at de holdninger til medvirkning som kommer til uttrykk i spørreundersøkelsen ikke finnes igjen i praksis. Medvirkning tar tid, både til planlegging, prosess og bruk av resultatene i ettertid.

Jeg spurte i spørreundersøkelsen respondentene om hvor stor stillingsressurs som var avsatt til/brukes på planarbeid i deres kommune. 51,4 prosent av respondentene svarte under 1,0 årsverk, mens 18,9 prosent av respondentene svarte 1,0 årsverk.

Jeg spurte også om hvordan respondentene vurderte behovet for videre-/etterutdanning innen planfaget for deres kommunes del. På dette spørsmålet svarte 10,8 prosent meget stort behov, mens 29,7 prosent svarte stort behov.

Om en sammensetter disse resultatene, kan det se ut som mange kommuner i Nord- Trøndelag setter av liten stillingsressurs til planfag, og at det er et til dels stort behov for etter- og videreutdanning innen planfaget for stillingsinnehaverne. Dette korresponderer også godt med mitt inntrykk av situasjonen, det er vanlig at særlig mange av de helt små kommunene i fylket har begrensede ressurser avsatt til fagområdet.

Ofte blir det da opprettet kombinerte stillinger, der planlegging kombineres med andre fagområder. Eksempler på kombinasjoner som er registrert, er plan/byggesaksbehandler, oppmåling/plan, plan/næring, landbruk/plan. Med slike kombinertstillinger kan det være noe tilfeldig hvilken plankompetanse stillingsinnehaver har med seg inn i stillingen.

Etter- og videreutdanning blir meget viktig om stillingsinnehaver i utgangspunktet har en annen fagbakgrunn. Over tid vil det også være behov for generell etterutdanning for alle stillingsinnehavere, i takt med at krav og forventninger blant annet til medvirkning endres.

Mine undersøkelser viser at det er stor variasjon i hvor mye stillingsressurs som er avsatt til plansaksbehandling og planlegging i kommunene i Nord- Trøndelag. En bekymringsfull stor andel har mindre enn ett årsverk avsatt til fagområdet, noe som trolig betyr at planleggingsfaget kombineres med andre fagområder i kombinertstillinger.

Videre uttrykker relativt mange behov for etter- og videreutdanning innen planfaget. Dette er rimelig siden fagområdet som jeg tidligere har vært inne på, har vært og er gjenstand for relativt hyppige endringer og nye krav. Jeg har ikke i denne undersøkelsen hatt rom for å utdype utdanningsbehovet ytterligere, det må eventuelt gjennomføres før en kan konkludere om hva som etterspørres.

Samtidig har kommunene jevnt over tiltro til egen kompetanse. Undersøkelsen viser at de fleste havner i kategoriene meget god og god når de skal vurdere kommunens planleggingskompetanse. Et antall havner i kategorien nokså god, og noen er også i kategorien dårlig når de får spørsmål om kompetansenivået.

Oppsummert viser undersøkelsen at det jevnt over er god plankompetanse i kommunene, men enkelte kommuner har behov for faglig påfyll. Når det gjelder ressurs til planlegging, er det en stor andel som oppgir at de disponerer under ett årsverk til planlegging inkludert saksbehandling. Disse vil da gjerne operere med kombinertstillinger der planfaget kombineres med andre oppgaver. Det medfører større vilkårlighet når det skal rekrutteres personer til stillingene- er det planfaget som blir vektlagt eller er det fagområdet det skal kombineres med?

6.4 Kontakt mellom aktører i planprosessen

På hvilket tidspunkt i reguleringsplanprosessen er det kontakt mellom utbyggere og sivilsamfunnsaktører på den ene siden og politikere og administrasjon på den andre siden?

Min undersøkelse viser som referert i kapittel 5 at det er liten kontakt mellom utbyggere og politikere i hele reguleringsplanprosessen. Det samme er tilfelle for kontakt mellom sivilsamfunnsaktører og politikere, også denne er langt på veg fraværende.

Kontakten med administrasjonen ser ut til å være bedre, og er i hvert fall før høringsperioden og fram til endelig vedtak, absolutt tilstede når det gjelder utbyggere/forslagsstillere. Det ser ut til å være lite kontakt mellom sivilsamfunnsaktører og planadministrasjon undervegs.

Lite governance i Nord- Trøndelag?

Mine resultater kan gi en indikasjon på at nettverksstyringen, governance, står noe svakere i Nord- Trøndelag enn i de 145 kommunene NIBR- rapport 2008:37 undersøkte. Dette begrunnes med at mine respondenter rapporterer vesentlig mindre grad av kontakt med forlagsstillere/initiativtakere til planer i løpet av de ulike fasene i planbehandlingen, enn det NIBR- rapport 2008:37 fikk rapport om. Spørsmålet blir dermed om vi finner en svak governance-tradisjon i fylket, eller om forskjellene kan ha andre plausible forklaringer.

NIBR- rapport 2008:37 undersøkte som nevnt de 145 mest folkerike kommunene i landet. Det betyr at svært mange av de undersøkte kommunene var bykommuner, og at de aller fleste vekstsentra i landet trolig var med i undersøkelsen.

Governance er samhandling mellom en rekke aktører, offentlige, private utbyggere, sivilsamfunn og regionalt nettverk. Av egen erfaring vet jeg at for de fleste kommunene i Nord- Trøndelag er ikke private utbyggere i betydningen profesjonelle utbyggingsselskap et tema. De samme kommunene er heller ikke det en kan kalle pressområder der en har stor bolig- og næringsutbygging. Jeg tror at det en kan kalle profesjonelle utbyggere, dvs eiendomsselskap av en viss størrelse og erfaring, i langt større grad benytter de muligheter som ligger i governancebasert planlegging.

6.5 Samarbeid mellom kommuner

Hvilke tanker har respondentene om samarbeid mellom kommuner, typisk felles plankontor eller tjenestekjøp?

Økt samarbeid innen planområdet kan være et svar på eventuell ressurs- og kompetanseproblematikk. Resultatene av spørreundersøkelsen viser at slikt samarbeid er lite utbredt i Nord-Trøndelag i dag, men at mange kommuner har tanker om slikt samarbeid i framtida.

Som tidligere nevnt gir respondenter fra *samkommunene* i fylket god tilbakemelding på denne organiseringsformen på åpne spørsmål i undersøkelsen. Ellers peker mange av mine respondenter på vertskommune-modellen som en aktuell organiseringsform for samarbeid innen planområdet.

Gjennomgående er svært mange av respondentene positive til økt samarbeid innen planlegging kommunene imellom. Ut fra resultatene tyder alt på at man i Nord-Trøndelag er åpen for utvidet kommunesamarbeid innen planleggingsområdet.

Alle selvstendige kommuner bør og må etter min vurdering ha tilgang til strategisk planleggingskompetanse. I dette legger jeg kompetanse på ledelse og gjennomføring av strategiske planprosesser, dvs overordna planlegging som kommuneplan og økonomiplan. Denne kompetansen bør slik jeg ser det, være nært knyttet til kommunens administrative ledelse, og dermed finnes på plass i hver enkelt kommune. Samtidig vil jeg ikke avvise at det kan være mulig å organisere også den strategiske planlegginga inn i et kommunesamarbeid, dersom en på en god måte klarer å sikre tilgang til slik kompetanse til den enkelte kommune.

Når det gjelder planarbeid i det daglige, med reguleringsplaner, detaljplaner osv, vurderer jeg det som enklere å kjøpe tjenester eller ha et tettere kommunesamarbeid innen den delen av planfaget. For denne delen av planleggeroppgaven kan det være en god løsning å samarbeide om oppgavene i en eller annen form for interkommunal løsning. Kanskje ville det vært klokt å starte med denne type plansamarbeid- samarbeid om fysisk planlegging i felles plankontor.

Nøyaktig hvilken form for organisering av et slikt arbeid vil være situasjonsbetinget og i stor grad avhenge av hvilke kommuner som skal inn i samarbeidet. Om en av deltakerkommunene utmerker seg på grunn av sin størrelse og/eller eksisterende kompetanse, kan det være naturlig

å tenke vertskommunemodell, mens det i andre tilfeller er mer riktig å organisere samarbeidet som et rent tjenestekjøp eller i selskapsform.

6.6 Hvorfor satse på økt medvirkning?

Som vist i teorikapitlet er det mange gode grunner for å satse på økt medvirkning innen samfunnsutvikling generelt og fysisk planlegging spesielt.

I et demokratisk samfunn er det viktig at innbyggere og alle berørte har mulighet for å uttrykke sin mening og bli hørt på sin argumentasjon når det gjelder samfunnsutviklingen. Gjennom konstruktiv dialog og diskusjon, kan det bygges konsensus rundt løsninger i langt større grad enn uten demokratiske prosesser rundt utbygging.

Kvaliteten på planprosessen blir bedre med økt medvirkning. Desto flere aktører som er med i prosessen, desto større tilgang til informasjon og kunnskap får en, og alle mulige lokale tilpasninger og hensyn kan ivaretas. Det er innbyggerne som vet hvor skoen trykker, det er tross alt de som har den på.

Gode medvirkningsprosesser gir god forankring for gjennomføring av tiltakene planen omfatter. Når de involverte har vært med i prosessen, kjenner bakgrunnen for de valg som blir tatt og gjennom sin deltakelse har et eierforhold til resultatet, vil det være langt enklere å gjennomføre planen s tiltak i praksis.

Læringsaspektet i medvirkningsprosessen er etter min mening det viktigste argumentet for å øke medvirkningen. Den kollektive læringsprosess og kapasitetsbyggingen som kommer som følge av en godt gjennomført medvirkningsprosess, vil ha verdi for lokalsamfunnet ut over den isolerte planen som er til behandling.

Medvirkningstrappa som ble drøftet i teorikapitlet kan være et godt hjelpemiddel for å vurdere hvilken medvirkning en skal legge opp til. Den kan på en illustrativ måte bidra til økt oppmerksomhet og erkjennelse rundt medvirkning- og ikke minst gi et grunnlag for diskusjon om hvor en skal være på skalaen fra ingen medvirkning til selvstyring. Poenget er ikke å komme lengst opp på verken medvirkningstrappa eller medvirkningsstigen, men at det er en felles forståelse av på hvilket nivå medvirningen skal foregå.

6.7 Bruk av mine resultater

Det er åpenbart store muligheter for ytterligere forskning innen området planlegging og medvirkning i Nord- Trøndelag. Spesielt mener jeg det hadde vært interessant å kunne gå dypere inn i årsaksforholdene til de avvik undersøkelsene mine gir indikasjon på når det gjelder uttrykte holdninger til medvirkning og faktisk opplegg for medvirkning. Hva er bakgrunnen for at intensjonene om medvirkning ikke følges opp i praksis?

Et annet moment som hadde vært interessant å studere nærmere, er hvordan medvirkningstradisjon og de ulike by og bygdesamfunn sin historiske utvikling eventuelt påvirker synet på medvirkningsprosesser, og ikke minst om historien kan legge begrensninger på deltakelsen i samfunnsutviklingsprosesser.

Min undersøkelse tyder på at det i Nord- Trøndelag er langt mindre kontakt mellom forslagsstillere/utbyggere og sivilsamfunn på den ene siden og planmyndigheten med administrativt og politisk nivå på den andre siden underveis i planprosessen enn det som NIBR- rapport 2008:37 fant i de 145 mest folkerike kommunene i Norge. Dette avviket kan danne grunnlaget for nærmere forskning på hva som eventuelt er den historiske og sosiologiske bakgrunnen for forskjellen. I en slik studie kunne en for eksempel gå inn i noen konkrete plansaker og intervju aktørene, både forslagsstiller/utbygger, sivilsamfunnsaktører, politikere og administrasjon og undersøke hvilken formell og uformell kontakt det er mellom aktørene på de forskjellige stadiene i planprosessen.

Resultatene gir også muligheter for ulike instanser til å planlegge opplæringstiltak og seminarer innen medvirkning i plansaker. Både fylkeskommunen og fylkesmannen kan ha en rolle i slik sammenheng, og kan ha nytte av blant annet de funn som er gjort innen kompetanse og ønske om kompetanseheving.

Litteraturliste:

- Agger, A. & Hoffmann, B .2008: *Borgerne på banen-håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København:Velfærdsministeriet
- Amdam, J. & Veggeland, N. 2011:*Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget
- Amdam, J. & Amdam, R.2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo:Det Norske Samlaget 2000. Opptrykk ved Pensumtjeneste, Oslo 2006
- Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. 2011: *Planlegging og prosessleing*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Alnæs, K: 1999: *Historien om Norge- En ny arbeidsdag*. Oslo:Gyldendal
- Bonner, P. et al. 2005; Bonner,P., Carlitz, R., Gunn, R., Maak, L og Ratcliff, C. : *Bringing the Public and the Government together trough on-line Dialogues*. I Gastil & Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook*. Jossey-Bass 2005.
- Brownill, Sue & Parker, Gavin 2010: Why bother with Good Works? The relevance of Public Participation in Planning in a Post- Collaborative Era. *I Planning, Practice and Research, Jun 2010*.
- Burby, R.J 2003; Making Plans that Matter- Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association, Vol 69, No 1, Winter 2003*.
- Busch, T., Johnsen, E. Og Vanebo, J.O 1999: *Endringsledelse i det offentlige*. 2. Utgave. Oslo: Tano Aschehoug
- Båtevik, F.O. 2010: *Surveyopplegg og kvantitativ datainnsamling*. Forelesningsnotat Høgskulen i Volda 6.desember 2010.
- Denscombe, M.2010: *Ground Rules for Social Research*. 2. ed. Open University Press
- Ewans- Cowley, J. 2010: The new generation of Public Participation- internet-based participation tools. *I Planning, Practice and Research, Jun 2010*
- Falleth, E.I. 2007: Kommuneplanlegging-idealene og realiteter. I Ravnå, Ø. (2007): *Areal- og samfunnsplanlegging og planlovgiving*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Farner, A. 2008: *Verksted som verktøy*. Oslo: Kommuneforlaget
- Fiskaa, H: 2005: Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning. I *European Planning Studies Vol 13 No 1, Januar 2005*. Carfax Publishing.
- Gastil, J. & Levine, P (red.) 2005: *The Deliberative Democracy Handbook- Strategies for Effective Civic Management in the Twenty-First Century*. Jossey Bass- A Wiley Imprint
- Gloppen, S. 2004: Rettsstat og demokrati. I Midgaard, K & Rasch B.E. (red): *Demokrati- vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Grønmo, S. 2004: *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Halvorsen, K. 2003: *Å forske på samfunnet- en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Haraldsen, G. 1999: *Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Healey, P 2006: *Collaborative planning- Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. ed. Palgrave Macmillan
- Innes, J. & Booher 2004, D.E.:Reframing public participation. Strategies for the 21St Century” I *Planning Theory and practice 5 (2004)*
- Johannesen et al. 2010: Johannesen, A. Tufte, P.A og Christoffersen, L. :*Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utgave . Oslo: Abstrakt forlag
- Lorentzen, H. 2004: *Fellesskapets fundament- sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax
- Lorentzen, H og Dugstad, L.2011: *Den norske dugnaden*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Midgaard, K 2004; Gode styreformere. I Midgaard, K & Rasch B.E. (red): *Demokrati- vilkår og virkninger*, Fagbokforlaget, Bergen 2004.
- Naustdalslid, J. 1993: Medverknad i lokal planlegging- meir makt til dei mektige? I Naustdalslid, J (red) 1993 *Kommunal styring*. Oslo: Det Norske samlaget
- NIBR- rapport 2008:37. Falleth, E , Hanssen, G.S., Saglie, I 2008; *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. Norsk institutt for by og regionforskning, Oslo

NIBR-rapport: 2011:14. Kleven, T., Naustdalslid, J. Og Bjørn, C: *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. Norsk institutt for by og regionforskning, Oslo

NOU 2003:14 *Betre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven II*

Ot.prp. nr 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen)*

Overå, O. og Bernt, J.F 2006: *Lov om kommuner og fylkeskommuner med kommentarer*. 4. Utgave. Oslo: Kommuneforlaget.

Stern et al 2009:Stern, E. ,Gudes, O & Svoray, T.: Web- based and traditional public participation in comprehensive planning- a comparative study. *I Environment & Planning B: Planning & Design, Nov 2009*

Tyren, C.W 2010: *Plan- og bygningsloven- kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget

Wøhni,A. 2007: *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. Sluttrapport- forkortet utgave. Oslo: Asplan Viak/Kommunenes Sentralforbund

Vedleggsliste

Vedlegg 1	Oversikt over kommunene i Nord-Trøndelag (kart) samt tabell med innbyggertall i kommunene.....	105
Vedlegg 2	E-post sendt kommunene med henstilling om å skaffe adresser til respondentene.....	106
Vedlegg 3	E-poster sendt respondentene med forespørsel om deltakelse.....	107
Vedlegg 4	Spørreundersøkelse nr. 1. Målgruppe rådmenn, fagansvarlige og Saksbehandlere innen planlegging.....	108
Vedlegg 5	Spørreundersøkelse nr. 2. Målgruppe ordførere og planutvalgs-Medlemmer.....	112
Vedlegg 6	Oversikt over gjennomgåtte reguleringsplaner (dokumentstudien).....	116

VEDLEGG 1

Innbyggertall 01.07.2011 for kommunene i Nord- Trøndelag

17 Nord-Trøndelag fylke	132 573
1702 Steinkjer	21 217
1703 Namsos	12 905
1711 Meråker	2 502
1714 Stjørdal	21 828
1717 Frosta	2 562
1718 Leksvik	3 519
1719 Levanger	18 844
1721 Verdal	14 305
1723 Mosvik	805
1724 Verran	2 603
1725 Namdalseid	1 715
1729 Inderøy	5 892
1736 Snåsa	2 172
1738 Lierne	1 400
1739 Røyrvik	491
1740 Namsskogan	929
1742 Grong	2 389
1743 Høylandet	1 274
1744 Overhalla	3 674
1748 Fosnes	647
1749 Flatanger	1 117
1750 Vikna	4 201
1751 Nærøy	5 005
1755 Leka	577

Kilde: ssb.no/statistikkbanken



Kart som viser kommunene i Nord-Trøndelag. Kilde: norge.no

VEDLEGG 2

E-post sendt kommunene med henstilling om å framskaffe epostadresser.

Hei!

Som et ledd i min masteroppgave i samfunnsplanlegging og leiing, planlegger jeg å gjennomføre en elektronisk spørreundersøkelse angående medvirkning i reguleringsplanprosesser i kommunene i Nord- Trøndelag. Spørreundersøkelsen vil bli sendt ut på e-post til sentrale aktører i hver enkelt kommune med det første.

I den forbindelse ber jeg om å få opplyst navn og e-postadresser til følgende:

- Ordfører
- Rådmann
- Plansjef/fagansvarlig for planlegging
- Plansaksbehandler (-e)
- Planutvalgsmedlemmer (om e-postadresse til disse foreligger).

Send gjerne opplysningene som svar på denne e-posten.

På forhånd takk for hjelpa!

Mvh

Per Morten Bjørgum

Mastergradsstudent Samfunnsplanlegging og Leiing

Høgskulen i Volda

E-post: permbj@online.no

Telefon: 470 28 400

VEDLEGG 3

Invitasjonseposter til respondentene

Kjære rådmann/plansjef/plansaksbehandler!

Som en del av min masteroppgave i Samfunnsplanlegging og leiing ved Høgskulen i Volda, gjennomfører jeg en undersøkelse om medvirkning i reguleringsplansaker.

Vedlagte spørreundersøkelse er utsendt til rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere i alle 24 kommuner i Nord- Trøndelag. En lignende undersøkelse vil bli gjennomført blant ordførere og medlemmer i planutvalg.

Som i all forskning er du som deltaker garantert anonymitet i forhold til de svar du gir, selv om undersøkelsen i utgangspunktet ikke omfatter følsomme tema.

Undersøkelsen tar ca 5 minutter å besvare, og finnes på linken under.

Takk for hjelpa!

Med hilsen
Per Morten Bjørgum
Mastergradsstudent Samfunnsplanlegging og leiing
Høgskulen i Volda

Kjære ordfører/planutvalgsmedlem!

Som en del av min masteroppgave i Samfunnsplanlegging og leiing ved Høgskulen i Volda, gjennomfører jeg en undersøkelse om medvirkning i reguleringsplansaker.

Vedlagte spørreundersøkelse er utsendt til ordførere og planutvalgsmedlemmer i alle 24 kommuner i Nord- Trøndelag. En lignende undersøkelse vil bli gjennomført blandt rådmenn og fagpersoner innen planlegging.

Som i all forskning er du som deltaker garantert anonymitet i forhold til de svar du gir, selv om undersøkelsen i utgangspunktet ikke omfatter følsomme tema.

Som tidsramme for svarene dine, ber jeg om at du bruker kommunestyreperioden, dvs siste 4 år.

Undersøkelsen tar ca 5 minutter å besvare, og finnes på linken under.

Takk for hjelpa!

Med hilsen
Per Morten Bjørgum
Mastergradsstudent Samfunnsplanlegging og leiing
Høgskulen i Volda

VEDLEGG 4

Spørreundersøkelse nr 1

Målgruppe: Rådmenn, Fagansvarlige og saksbehandlere innen planlegging.

Denne spørreundersøkelsen går til rådmenn, plansjefer og plansaksbehandlere i Nord-Trøndelag.

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge medvirkningsrutiner mv i forbindelse med reguleringsplansaker. Innsamlet materiale vil bli benyttet i en masteroppgave i samfunnsplanlegging.

I besvarelsen bes du om å bruke siste kommunestyreperiode (siste 4 år) som tidsramme for svarene.

Innledning- Om kommunen

Spørsmål 1:

Hvor mange innbyggere er det i din kommune?

Under 1000 1000-2500 2500-10000 Over 10000

Spørsmål 2:

Hva er din funksjon i kommunen?

Rådmann Plansjef/planansvarlig Plansaksbehandler

Del A- Hvorfor medvirkning

Spørsmål 3:

Hvor viktig er det å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 4:

Hvor viktig er medvirkning for å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsarbeidet?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 5:

Hvor viktig er det at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosesser?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 6:

Hvor viktig er medvirkning for å sikre at planprosessene blir mer demokratiske

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 7:

Eventuelle kommentarer/utdyping til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Del B- Kontakt med utbyggere/forslagsstillere

Spørsmål 8:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen før kommunen mottar planforslag?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 9:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 10:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen mellom første- og andregangsbehandling av planforslaget (høringsfasen)?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 11

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen etter kommunalt planvedtak?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 12

Eventuelle utdypinger/kommentarer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Del C- Kontakt med sivilsamfunnsaktører (innbyggere, velforeninger, organisasjoner)

Spørsmålene 13-16 omhandler kontakt du gjennom din funksjon har med sivilsamfunnsaktører (innbyggere, velforeninger, organisasjoner) i planprosesser.

Spørsmål 13:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen før kommunen mottar planforslag?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 14:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 15:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen mellom første- og andregangsbehandling av planforslaget (høringsfasen)?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 16

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen etter kommunalt planvedtak?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 17:

Hvor ofte avholdes forhåndskonferanser i private reguleringsplansaker?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 18:

Tar kommunen rutinemessig kontakt med lokale organisasjoner i plansaker?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 19:

Hvor vanlig er det med åpne informasjonsmøter (folkemøter) i reguleringsplansaker?

Svært vanlig Nokså vanlig Vanlig Mindre vanlig Sjelden Aldri

Spørsmål 20:

Har kommunen utarbeidet egne retningslinjer/veileder for utarbeidelse av private planforslag?

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 21:

Gir kommunen annen for skriftlig veiledning (linker til retningslinjer/veileder)

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 22:

Hvis ja på forrige spørsmål, hvilken veiledning gis?

Spørsmål 23:

Stiller kommunen konkret krav til medvirkningsopplegg i private planforslag?

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 24:

Hvor vanlig er det i din kommune å benytte verkstedmetodikk/gruppeprosesser til medvirkning i planarbeidet?

Svært vanlig Nokså vanlig Vanlig Mindre vanlig Sjelden Aldri

Spørsmål 25

Eventuelle utdypinger/presiseringer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Del E- Planadministrasjon

Spørsmålene på denne siden omhandler kommunens planadministrasjon.

Spørsmål 26

Hvor stor administrativ ressurs er avsatt til/brukes på planarbeid i din kommune (anslagsvis). Med planarbeid forstås her overordna planlegging, saksbehandling av planforslag mv.

Under 1,0 årsverk 1,0 årsverk 2-3 årsverk Over 3 årsverk

Spørsmål 27

Hvor vanlig er det at kommunen sjøl (egne ansatte) utarbeider reguleringsplaner?

Svært vanlig Nokså vanlig Vanlig Mindre vanlig Sjelden Aldri

Spørsmål 28

Hvordan vurderer du kommunens plankompetanse (teknisk planlegging/lage reguleringsplan)

Meget god God Mindre god Dårlig Vet ikke

Spørsmål 29

Hvordan vurderer du kommunens prosesskompetanse (evne til å lede og gjennomføre planprosesser)

Meget god God Mindre god Dårlig Vet ikke

Spørsmål 30

Hvordan vurderer du behovet for videre-/etterutdanning innen planfaget for din kommunes del?

Meget stort Stort Nøytral Noe behov Ikke behov

Spørsmål 31:

Eventuelle presiseringer/utdyping til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmål 32:

Samarbeider din kommune med nabokommuner innen planlegging i dag? (felles plankontor, tjenestekjøp eller lignende)

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 33:

Foreligger det planer om (utvidet) samarbeid innen planlegging?

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 34:

Hvor godt egnet mener du planområder er for samarbeid mellom kommuner?

Meget godt egnet Godt egnet Mindre godt egnet Ikke egnet

Spørsmål 35:

Hvilke områder innen planleggingen mener du er best egna for kommunesamarbeid (flere valg mulig)

Teknisk planlegging (reg.planer mv)

Overordna planlegging (kommuneplanlegging mv)

Plansaksbehandling

Spørsmål 36:

Hvordan bør et evt felles plankontor for flere kommuner organiseres?

Interkommunalt selskap (IKS)

Vertskommunemodell

Tjenestekjøp fra en kommune

Spørsmål 37

Eventuelle kommentarer/utdyping angående kommunesamarbeid på planleggingsområdet kan du skrive her

VEDLEGG 5

Spørreundersøkelse nr 2

Målgruppe: Ordfører og medlemmer i planutvalg

Denne spørreundersøkelsen går til Ordførere og medlemmer i planutvalg/formannskap i Nord-Trøndelag.

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge medvirningsrutiner mv i forbindelse med reguleringsplansaker. Innsamlet materiale vil bli benyttet i en masteroppgave i samfunnsplanlegging.

I besvarelsen bes du om å bruke siste kommunestyreperiode (siste 4 år) som tidsramme for svarene.

Spørsmål 1:

Hvor mange innbyggere er det i din kommune?

Under 1000 1000-2500 2500-10000 Over 10000

Spørsmål 2:

Hva er din funksjon i kommunen?

Ordfører Medlem i planutvalg

Spørsmål 3:

Hvor viktig er det å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 4:

Hvor viktig er medvirkning for å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsarbeidet?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 5:

Hvor viktig er det at alle interesser i lokalsamfunnet høres i planprosesser?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 6:

Hvor viktig er medvirkning for å sikre at planprosessene blir mer demokratiske?

Svært viktig Nokså viktig Viktig Mindre viktig Lite viktig Ingen mening

Spørsmål 7:

Eventuelle utdypinger/kommentarer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmål 8:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen før kommunen mottar planforslag?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 9:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmålene 10-14 omhandler kontakt du gjennom din funksjon har med sivilsamfunnsaktører (innbyggere, velforeninger, organisasjoner) i planprosesser.

Spørsmål 10:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen mellom første- og andregangsbehandling av planforslaget (høringsfasen)?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 11:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av forslagsstillere/utbyggere i fasen etter kommunalt planvedtak?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 12

Eventuelle utdypinger/kommentarer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmål 13:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen før kommunen mottar planforslag?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 14:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen fra innsendt planforslag til første gangs behandling?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 15:

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen mellom første- og andregangsbehandling av planforslaget (høringsfasen)?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 16

Hvor ofte har du kontakt med/blir kontaktet av sivilsamfunnsaktører i fasen etter kommunalt planvedtak?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 17

Eventuelle utdypinger/kommentarer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmålene på denne siden omhandler medvirkningsrutiner i plansaker.

Spørsmål 18

Opplever du som politiker å ha reell innflytelse på resultatet i reguleringsplansaker?

Alltid Svært ofte Ofte Nokså ofte Sjelden Aldri

Spørsmål 19

Hvordan oppfatter du reguleringsplansaker vurdert mot andre politiske saker?

Svært interessante Nokså interessante Interessante Mindre interessante Lite interessante

Spørsmål 20

Hvor enig/uenig er du i følgende påstand:

Det er de private forslagsstillerne som bestemmer i reguleringsplansaker

Helt enig Nokså enig Enig Litt enig Uenig

Spørsmål 21

Hvor enig/uenig er du i følgende påstand:

Gjennom reguleringsplaner kan politikerne utøve god lokalpolitikk

Helt enig Nokså enig Enig Litt enig Uenig

Spørsmål 22

Eventuelle utdypinger/kommentarer til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmålene på denne siden gjelder plankompetanse.

Spørsmål 23:

Hvordan vurderer du den opplæring du som politiker har fått i forhold til plansaker?

Svært god Nokså god God Mindre god Dårlig Har ikke fått spesifikk opplæring

Spørsmål 24:

Hvordan vurderer du kommunens plankompetanse (teknisk planlegging/lage reguleringsplan)?

Meget god God Mindre god Dårlig Vet ikke

Spørsmål 25:

Hvordan vurderer du kommunens prosesskompetanse (evne til å lede og gjennomføre planprosesser)

Meget god God Mindre god Dårlig Vet ikke

Spørsmål 26:

Eventuelle presiseringer/utdyping til spørsmålene på denne siden kan du skrive her

Spørsmålene på denne siden gjelder samarbeid om planlegging mellom kommuner

Spørsmål 27:

Samarbeider din kommune med nabokommuner innen planlegging i dag? (felles plankontor, tjenestekjøp eller lignende)

Ja Nei Vet ikke

Spørsmål 28:

Hvor godt egnet mener du planområder er for samarbeid mellom kommuner?

Meget godt egnet Godt egnet Mindre godt egnet Ikke egnet

Spørsmål 29:

Hvilke områder innen planleggingen mener du er best egna for kommunesamarbeid (flere valg mulig)

Teknisk planlegging (reg.planer mv)

Overordna planlegging (kommuneplanlegging mv)

Plansaksbehandling

Spørsmål 30:

Hvordan bør et evt felles plankontor for flere kommuner organiseres?

Interkommunalt selskap (IKS)

Vertskommunemodell

Tjenestekjøp fra en kommune

Spørsmål 31:

Eventuelle kommentarer/utdyping angående kommunesamarbeid på planleggingsområdet kan du skrive her

VEDLEGG 6

Oversikt over gjennomførte reguleringsplaner

Kommune	Plannavn	Saksnr	Privat planforslag	Åpent møte	Skriftlige høringsinnspill Fra naboer/sivilsamfunn	Endring som følge	Plassering i medvirkningsskalla
Verran	Fv 720 Bratreitelve- Kjerkeitgang og sykkelveg	2009/72	Ja	Ja	Ja	Ja	3
Verran	Privat forslag-reguleringsendring Follafoss industriområde	2009/291	Ja	Ja	Ja	Ja	3
Verran	Endring av del av reguleringsplan "Området ved skolen"	2009/590	Nei	Ja	Ja	Nei	3
Stjørdal	Reguleringsplan Prestmoen II-Detaljplan	2011/240	Ja	Nei	Ja	Ja	2
Stjørdal	Reguleringsplan/Detaljplan nedre ringbanen/Lillemoen	2010/7092	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Stjørdal	Reguleringsplan Husbyjordet-detaljregulering	2010/7084	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Stjørdal	Reguleringsplan Stjørdal småbåthavn	2009/201	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Steinkjer	Reguleringsplan Hamremsåsen	2010/572	Ja	Nei	Nei		2
Steinkjer	Reguleringsplan detaljregulering Jæktbyn	2010/1617	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Steinkjer	Reguleringsplan for Kvam grendesenter	2008/845	Nei	Ja	Ja	Ja	3
Steinkjer	Reguleringsplan (detaljplan) for Steinkjer stasjonsområde	2008/8992	Nei	Nei	Nei		2
Steinkjer	Reguleringsplan Øver-Lø og Frøsetåsen (vestre del)	2009/7139	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Steinkjer	Reguleringsplan Guldbergaunet	2009/4832	Nei	Ja	Ja	Nei	3
Steinkjer	Reguleringsplan Tranabakkvegen	2008/8759	Nei	Nei	Ja	Nei	2
Steinkjer	Reguleringsplan Vånnåbu grustak	2008/8047	Ja	Nei	Nei		2
Steinkjer	Reguleringsplan for ny Fagerheim skole	2008/8487	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Namsos	Reguleringsplan Saudalen	2008/2460	Ja	Nei	Ja	Nei	2

	hyttefelt						
Namdalseid	Reguleringsplan Dalen pukkverk	2010/9819	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Flatanger	Reguleringsplan for Utvorda	2009/17	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Grong	Reguleringsplan Bjørgan H6	2009/300	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Grong	Reguleringsplan Rønningentunet	2010/1115	Nei	Nei	Ja	Nei	2
Grong	Reguleringsplan E6 Harran-Nes Bru	2009/1315	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Høylandet	Reguleringsplan Trongmyra skytebane	2010/114	Ja	Nei	nei		2
Høylandet	Reguleringsplan Korsneset	2011/97	Nei	Nei	Ja	Ja	2
Høylandet	Reguleringsplan Øyvattnet hytteområde	2008/171	Ja	Nei	Nei		2
Røyrvik	Reguleringsplan Namsvatnet for ny dam og tilhørende område	2008/641	Ja	Nei	Nei		2
Røyrvik	Reguleringsplan Knulen steintak	2008/658	Ja	Nei	Nei		2
Lierne	Reguleringsplan Hovden	2009/124	Ja	Nei	Nei		2
Lierne	Reguleringsplan Storaunet-grusuttak	2008/337	Ja	Nei	Nei		2
Snåsa	Reguleringsplan Fv 325 Snåsa sentrum	2007/1157	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Snåsa	Reguleringsplan Ismenningshyttene/innfallsport til nasjonalpark	2008/970	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Snåsa	Reguleringsplan Ålmoan grustak	2008/1128	Ja	Nei	Nei		2
Snåsa	Detaljregulering Naustområde i Grubba	2009/571	Ja	Nei	Nei		2
Verdal	Reguleringsplan Tindvegen	2007/10112	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Verdal	Reguleringsplan Bergsgrav holdeplass	2009/825	Ja	Nei	Ja	Ja	2
Verdal	Reguleringsplan Verdalsøra barne- og ungdomsskole	2007/11359	Nei	Nei	Ja	Nei	2
Verdal	Reguleringsplan kvartalet Minsaas plass- Sørgata	2008/12001	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Verdal	Reguleringsplan Brygga 15	2009/8530	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Verdal	Reguleringsplan Treskosvingen 14	2009/7670	Ja	Nei	Nei		2
Verdal	Reguleringsplan Måkevegen 2	2008/5381	Ja	Nei	Nei		2
Verdal	Reguleringsplan Trones barnehage	2009/3974	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Verdal	Reguleringsplan Gang og sykkelveg Fv 167/166	2008/3697	Ja	Ja	Ja	Delvis	3
Levanger	Reguleringsplan Reemyra barnehage	2008/12584	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Okkenhaugvegen 20	2008/11020	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Tronnofoten	2008/2173	Ja	Nei	Nei		2

Levanger	Reguleringsplan Torsbustaden motorcross-senter	2008/8799	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Levanger	Reguleringsplan barnehage Reitbakken-Åsen	2008/11143	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Kathrines Minde	2006/2044	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Finnemarka 11	2007/10102	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Levanger	Reguleringsplan E6 Gråmyra	2008/10895	Ja	Ja	Ja	Delvis	3
Levanger	Reguleringsplan Hegglund	2006/3588	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Mule industrihall	2006/6206	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Åsvegen 27	2008/2268	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Levanger	Reguleringsplan Alvestad	2009/6347	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Levanger	Reguleringsplan Levanger havn del 1	2009/6095	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Lo sør	2006/122	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Nesheim skole	2009/10420	Nei	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Turveg Røstad	2010/4298	Nei	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Vassmarka-Åsen næringspark. Områdereg.	2007/11560	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Bjørnang	2010/5606	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Helge Ingstads v	2010/3832	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Kleivan boligfelt	2010/767	Ja	Nei	Ja	Nei	2
Levanger	Reguleringsplan Steinbrudd og deponi Valan	2009/9338	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Områdereguleringsplan Levanger Havn	2008/6808	Nei	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Fv 119 Lysaker- korsbakken. Gang- og sykkelv	2009/9428	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Reguleringsplan Håa- fortetting hyttefelt	2008/9443	Ja	Nei	Nei		2
Levanger	Reguleringsplan Handballvegen 11	2010/7488	Ja	Nei	Ja	Delvis	2
Levanger	Detaljert reguleringsplan Frol boligpark	2011/1267	Ja	Nei	Nei		2