



Masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse

Borgermedvirkning i kommunal samfunnsplanlegging
- casestudie i to kommuner – medvirkning med fokus på prosessene, planleggere og ungdommer

45 Studiepoeng

Merethe Qvenild Loe
Desember 2015.

Abstract

The study deals with citizen participation in planning processes in municipalities. This thesis is a study of the process of the strategic part of the municipal planning in two municipalities. The cases are sourced in Ulstein kommune and Herøy kommune in Møre og Romsdal. In the current society there has been an increased focus and commitment to conduct citizen participation in general and in municipal planning.

This strategic plan is a determinative plan in the municipalities, which provides the basis for development of detailed plans and planning processes. It has a strategic role with visions and strategies for the entire municipality including the municipal administration.

I am studying the entire planning process in this thesis, but with a particular regard to citizen participation and how citizen participation has been conducted. The study has focus on the planners and the planning role as well as studying young people's participation.

I have a relatively narrow theoretical approach in this thesis, the thesis is a theory-testing study. Sheryl Arnsteins (1969) article: "A ladder of citizen participation" has an important position in the study, but other planning theory is also important.

This study concludes that in Herøy municipality and in Ulstein municipality there has been a relatively comprehensive participation from groups, associations and individuals. Some of the arenas for citizen participation are customized and adequate for the ones that participate. Other arenas are poorly adapted to the citizens that participate. Planners, politicians and contributors agree that citizen participation is important and it is complicit the plan's legitimacy, and thus gives impact on implementation of the plan.

There are no specific guidelines from the legislator on how to conduct adequate participation in the planning processes in the municipalities, but they encourage and statutory citizen participation. Requirement for participation has been increased in the new law of Planning and Building in Norway, compared to the previous law.

The planning role is complex, and in order to succeed, there are several criteria that must be met in relation to different types of expertise, time resources, political structure, and more.

There are many different plans in our legislation, and it can be difficult for politicians, youngsters and other participants to get an overview of these. Customized information and arrangements for citizen participation are therefore essential.

Sammendrag

Denne oppgaven er en studie av to case, i Ulstein kommune og i Herøy kommune i Møre og Romsdal. Studien omhandler medvirkning i samfunnsdelen av kommuneplanprosesser i de to kommunene. De siste årene har det i vårt samfunn vært økt fokus og satsing på medvirkning.

Kommuneplanen sin samfunnsdel er en overordnet plan, som gir grunnlaget for utvikling av detaljplanprosesser. Den har en strategisk rolle med visjoner og strategier for hele kommunesamfunnet inkludert kommuneadministrasjonen.

Studien har fokus på læring, det sees på planprosessen i sin helhet spesielt med henblikk på borgermedvirkning og hvordan borgermedvirkningen blitt gjennomført. Kommunenes organisering av planleggingen og planleggerrollen er tema sammen med hvordan og i hvilken grad ungdommer har medvirket.

Det er i oppgaven valgt en forholdsvis smal teoretisk tilnærming, oppgaven er teoritestende hvor medvirkningsstigen fra Sheryl Arnstein (1969) som blir bærebjelken i teoriutvalget, men annen planleggingsteori er også viktig.

I denne studien konkluderes det med at Herøy kommune og Ulstein kommunene har lagt opp til bred deltakelse fra grupper, foreninger og individer, og at kommunenes opplegg er både tilpasset og til dels lite tilpasset borgerne. Planleggere, politikere og medvirkende er enige i at medvirkning er viktig og at det styrker planens legitimitet og dermed gir det utslag på gjennomføring av planen.

Lovgiver gir lite konkrete føringer for hva som er adekvat medvirkning i kommunenes planprosesser, men oppmuntrer og lovfester medvirkning. Gjennom ny plan- og bygningslov er krav til medvirkning blitt styrket.

Planleggerrollen er kompleks, for å lykkes er det flere kriterier som må være oppfylt i forhold til ulike typer kompetanse, tidsmessige ressurser, politisk struktur og annet. Planomfanget er også komplekst både for politikere, ungdommer og andre medvirkende, tilpasset informasjon og medvirkningsopplegg er derfor helt nødvendig.

Samfunnet

Vi lever på ett sølvfat i verden. Har dette sølvfatet
dalt ned fra himmelen, i en fallskjerm, av
seg selv? Nei! Velferdsstaten er skapt. Den er
menneskeverk. Velferdsstaten er bygget av
fossekraft, jern, kval, sild, kornaks og olje. Men
først var Ordet. Med ord har vi dannet en folkesjel
som synger siste vers i Mellom bakkar og berg:

La no andre om storleiken kivast,
lat deim bragla med rikdom og høgde.
Mellom kaksar eg inkje trivast,
mellom jamningar helst er eg nøgd.

Per Fugelli, Ivar Aasen. (Fugelli, 2015)

Forord

Prosesen med denne oppgaven har tatt tid, litt mer tid enn forventa, årsaken er ikke av akademisk karakter. Men nå er den her, etter at høsten 2015 ble en høst full av ord og kunnskap.

Det å være bygningsingeniør og gå fra å konsentrere seg om bygninger, konstruksjoner, byggehøyde og grad av utnyttelse, til å se på menneskers medvirkning i planer som omhandler en større helhet har vært utfordrende, veldig lærerikt og veldig interessant. For å utvide min egen horisont var det å se på litt mykere sider av planlegging og offentlig forvaltning interessant. Det at det er gjort lite forskning på området har også vært en motiverende faktor.

Det var en veldig positiv og kjekk erfaring å intervjuere planleggere og ungdommer. Det har også vært lærerikt og interessant å bli kjent med medstudenter med ulik bakgrunn på flere områder, og å diskutere med dem - takk!

En spesiell takk rettes til veileder Jørgen Amdam, som med en enorm arbeidskapasitet og imøtekommenhet har fulgt meg og oppgaven. Jeg vil også takke Roar Amdam for fantastiske og inspirerende forelesninger. Tusen takk til Herøy kommune og Ulstein kommune som har vært positiv og bidratt, og mange takk til alle informantene. Jeg vil også takke KUN - senter for kunnskap og likestilling for stipend. Og ikke minst takk til den gode familien min som blant annet har latt meg få sitte i fred på syrommet.

Merethe Qvenild Loe

Selbervik, 03.12.2015

Innhold

1	Innledning og problemstilling.....	9
1.1	Definisjoner.....	10
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål.....	11
1.3	Oppgavens struktur.....	12
1.4	Presentasjon av kommunene casene er hentet fra.....	13
1.4.1	Herøy kommune.....	14
1.4.2	Ulstein kommune.....	15
2	Bakgrunn og kunnskapsoversikt.....	16
2.1	Planlegging i Norge, lover og regler og praksiser.....	16
2.2	Kommunenes og planleggerne sin rolle i planprosessene.....	20
2.3	Ungdommer som aktører i kommunale planprosesser.....	24
2.4	Gjennomføring av borgermedvirkning - metoder.....	25
2.5	Kunnskapsoversikt, litteratursøk/forskning.....	28
3	Teori.....	31
3.1	Teorier om borgermedvirkning.....	32
3.1.1	Motiver for borgermedvirkning.....	33
3.1.2	Medvirkningsstigen til Arnstein.....	36
3.1.3	Borgermedvirkning presentert av andre.....	39
3.2	Fire planleggingsparadigmer.....	41
3.2.1	Instrumentell planlegging.....	42
3.2.2	Kommunikativ planlegging.....	46
3.2.3	Kombinasjonsmodeller.....	50
4	Metode.....	55
4.1	Refleksjon over egen erfaring, forforståelse.....	57
4.2	Kvalitativ casestudie.....	58
4.3	Intervjuguide - kvalitativt forskningsintervju.....	58
4.3.1	Utvalg.....	60
4.4	Dokumenter i studien.....	62
4.5	Reliabilitet og validitet.....	63
4.6	Forskningsetiske betraktninger.....	64

5	Empiri - presentasjon av planprosessene	66
5.1	Herøy	66
5.1.1	Planprosessen	68
5.1.2	Planleggerne	71
5.1.3	Ungdommene	74
5.2	Ulstein	76
5.2.1	Planprosessen i Ulstein kommune:	79
5.2.2	Planleggerne	81
5.2.3	Ungdommene og ungdomsrådet	82
6	Analyse.....	85
6.1	Prosessene	86
6.2	Planleggerne - administrasjonen	94
6.3	Ungdommene	102
7	Oppsummering og avslutning.....	108
7.1	Planprosessen	109
7.2	Organisering av planarbeidet i kommunenes administrasjon - planleggerne	110
7.3	Ungdommene	111
7.4	Veien videre	112
8	Litteratur	118
9	Vedlegg:	123
9.1	Intervjuguide for kommuneplanleggere	123
9.2	Intervjuguide for ungdommer i ungdomsråd	124

Figurliste

Figur 1 Kart over søre Sunnmøre, hentet fra www.sunnmorskart.no , lastet 30.10.2014	14
Figur 2 Plansystemer Figur (Miljøverdepartementet, 2006).....	17
Figur 3 Kommunenes planhierarki (Miljøverndepartementet, 2009)	18
Figur 4 Verdenscafé, (Farner, 2008, s. 140)	26
Figur 5 SWOT-analyse	27
Figur 6 Åpne- og lukkefaser	27
Figur 7 Medvirkningens to hovedfunksjoner (Sager, 1991).....	34
Figur 8 Medvirkningsstigen (Amdam R. , 2011) (Arnstein S. R., 1969)	36
Figur 9 medvirkningstrappa av (Farner, 2008).	40
Figur 10 Variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. (Amdam R. , 2011).....	51
Figur 11 Pendling mellom teori og empiri. Grønmo (2004).....	56
Figur 12 Bilde av kortversjonen av Herøy sin samfunnsdel.....	67
Figur 13 Foto av framsiden av kommuneplanen sin samfunnsdel (Ulstein kommune, 2009).77	
Figur 14 Medvirkning i Ulstein kommune	90
Figur 15 Medvirkning i Ulstein kommune	90
Figur 16 Påvirkning av planinnhold - grupper.....	98
Figur 17 Samhandling mellom borgere, planleggere, administrasjon og politikere.....	99

Tabelliste

Tabell 1 Bruttoinntekt i kr, fordelt på kjønn.	14
Tabell 2 Inndeling av planleggingstradisjoner bygd på Friedmann (1987).	42
Tabell 3 Lærende planlegging Amdam og Veggeland (1998).....	48
Tabell 4 Planleggere	60

Tekstboks

Tekstboks 1 forklaring til figur 14 og 15.	90
---	----

1 Innledning og problemstilling

Medvirkning er aktuelt for tiden, og det har blitt større fokus på mange typer medvirkning i det norske samfunnet og i den vestlige verden de senere årene. Ny plan- og bygningslov (pbl) av 2008 (Miljøverndepartementet, 2009) har også forsøkt å styrke medvirkningsaspektet, blant annet ved at det er ett eget kapittel som omhandler medvirkning.

Som bygningsingeniør med lang erfaring innen byggesaksbehandling og ikke minst forvaltning av kommuneplaner og arealplaner, har jeg lenge hatt ønske om å se på prosessene bak planene – og se på menneskene som deltar i prosessene. Masterstudiet har gjennom pensum, forelesninger og eksamener gitt meg kunnskap som kommer denne oppgaven til gode.

Samfunnsdelen av kommuneplanen i kommunene er sjelden veldig konkrete, da de blant annet inneholder langsiktige strategier, visjoner og mål knytta til kommunen som organisasjon og samfunn. I byggesaksbehandling er sakens kjerne veldig konkret – ett bygg skal bygges, og det handler sjelden om mennesker.

Planlegging har tidligere vært preget av instrumentelle idealer, spesielt kommunal arealplanlegging, i de senere årene har vi sett at det har blitt en økende fokus på samfunnsplanlegging i kommunene, og det har blitt større fokus på borgermedvirkning. I andre fagfelt har det også vært stor fokus på at den enkelte skal kunne påvirke og medvirke i saker som angår den enkelte. Planlegging forandrer seg i takt med forandringer i samfunnet forøvrig (Zoete & Spit, 2002).

Kommuneplanlegging har vært preget av at fagpersoner produserte planene med den forutsetning om at fagfolk vet hva som er best for samfunnet og for den enkelte – derav har medvirkning hatt liten fokus. Samfunnsplanlegging har kanskje hatt større fokus på medvirkning tidligere enn hva arealplanlegging har. Medvirkning er forsøkt styrket i ny planlov også for samfunnsdelen. Det er i ny plan- og bygningslov fellesbestemmelser som sier noe om borgermedvirkning i alle former for planlegging – kommuneplanprosesser både innen arealdel og samfunnsdel, og innen detaljregulering (reguleringsplaner).

Brukermedvirkning har nok også stor fokus innen flere felt i samfunnet, men det er ikke tema i denne oppgaven. I denne oppgaven blir nok begrepene borgermedvirkning og medvirkning brukt om en annen. Det er altså borgermedvirkning som er tema.

I studien vil jeg se på planprosessen i sin helhet, planleggerens rolle, og hvordan de har lagt opp til borgermedvirkning. Jeg vil gå litt i dybden i forhold til hvordan ungdommer og ungdomsrådene i kommunene har medvirket i utarbeidelsen av samfunnsdelen av kommuneplanene. I teorikapitlet, kapittel 3, er mye av teorien presentert, særlig innen planleggingsteori og borgermedvirkning. Ved siden av denne teorien er den øvrige teorien plassert der hvor jeg har ment det er mest hensiktsmessig i forhold til oppbyggingen av innholdet i oppgaven, dette for å forsøke å oppnå at leseren skal kunne lese oppgaven fra start til slutt uten å måtte bla seg for mye tilbake eller fram underveis.

1.1 Definisjoner

Det å gjøre en studie innen borgermedvirkning i kommunal samfunnsplanlegging, hvor prosessens forløp, organisering av prosessen, og medvirkning av ungdommer, medfører at det er mange faglige begrep og uttrykk som blir brukt. Jeg er opptatt av redelighet og punktlighet, synes derfor det er på sin plass å gå igjennom og definere sentrale begrep som er brukt i oppgaven og i studien.

Planlovutvalget definerer medvirkning slik: «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». (Planlovutvalget, 2001).

Ordet medvirkning har fra gammelt av vært brukt i strafferetten, som at dersom en har medvirket til en kriminell handling har en vært delaktig i lovbruddet selv om en ikke anses som hovedperson, (Finstad, 2009). Her er det altså ment at dersom en direkte og indirekte påvirker en handling så har man medvirket, herunder om en har unnlatt å hindre noe i å skje.

En kan oppsummere slik at opprinnelig ble begrepet brukt om påvirkning. Det er nok mange ulikheter i samfunnsplanlegging og det å utføre/påvirke en kriminell handling, mye på grunn av at posisjonene til de som deltar i en kriminell handling ikke er formalisert slik som det er i kommunal samfunnsplanlegging. Planlovutvalgets definisjon blir lagt til grunn i denne studien.

Begrepet borger er ment som at det er en innbygger, det er nok gjengs oppfatning at en borger i en kommune er en person som har fast adresse i den gjeldende kommunen. Opprinnelig var begrepet borger brukt om en som bor i en by, eller innen for en borg, etter dette ble begrepet i

middelalderen brukt om borgerskapet – som sosialt sett tilhørte en klasse, jf. Store Norske leksikon. (Kunnskapsforlaget, 2013).

Det er kanskje lett å blande begrepene borgermedvirkning og brukermedvirkning.

Brukermedvirkning er ofte brukt på individnivå i forbindelse med helsetjenester. (Bahus, 2015). Det har derfor ikke relevans her, men av den grunn synes det å være adekvat å skille disse begrepene fra hverandre, derfor er begrepet: «Borgermedvirkning» brukt i tittelen på denne masteroppgaven.

Ungdommer kan rettslig sett være både barn og voksne. Ungdomstiden er en betegnelse på en egen livsfase mellom barndom og voksenliv. (Tønneson & Svartdal, 2013). En tenker gjerne at en person er ungdom fra tidlig i tenårene til noen år uti tyveårene.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Hovedproblemstilling:

Hvordan gjennomføres prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel med hensyn til borgermedvirkning, sett i sammenheng med planleggerrollen og ungdommers medvirkning?

To caser er valgt for å belyse denne problemstillingen. Casene er prosessene med kommuneplanen sin samfunnsdel i Herøy kommune og i Ulstein kommune. Følgende forskningsspørsmål er tema i oppgaven:

1. Hvordan ble medvirkning i prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanene gjennomført og i hvilken grad ble medvirkning gjennomført?
2. Hvordan var planarbeidet organisert, hvilken rolle hadde planleggerne, og hvilke erfaringer gjorde planleggerne seg i forhold til borgermedvirkning i prosessen?
3. I hvilken grad foregikk medvirkning av ungdommer i planprosessen, var de tilpasset ungdommene, og hvilke erfaringer gjorde ungdommene som deltok seg?

Som innledning til de tre forskningsspørsmålene og i samsvar med hovedproblemstilling er det relevant å se på hva slags motiver og hva som er bakgrunnen til at gjennomføring av medvirkning i planprosessene velges.

Det første punktet tar for seg hvordan hele prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen i Ulstein og Herøy foregikk, dette spesielt med henblikk på borgermedvirkning. Motiver for tilrettelegging for borgernes medvirkning vil også være aktuelt å se på her. Plassering av prosessen i sin helhet inn i en eller flere av Friedmann (1987) sine fire paradigmer for planlegging er aktuelt her. Og vi ser på hvor i Arnstein (1969) sin stige samt Farner (2008) sin trapp prosessen kan plasseres i.

Det andre punktet må vi se kommunenes administrasjon sin organisering av planprosessen på og planleggeren sin rolle, funksjon og kompetanse. På hvilken måte blir innspill videreført i prosessen. Om planleggerne sin oppfattelse/erfaring av hva medvirkning gjør med den endelige planen i forhold til gjennomføring av planen etter ikrafttredelse. Mener planleggeren at det er lettere å gjennomføre en plan dersom det er brei medvirkning?

Hvor vil ungdommene sin medvirkning havne i medvirkningsstigen til Arnstein (1969), vil være tema i det tredje punktet. Ungdommene sin oppfattelse/erfaring av medvirkning og hva medvirkning gjør med den endelige planen er relevant. Og vi ser på hvordan ungdommene opplevde prosessen der de medvirket. Hva sitter ungdommene igjen med i etterkant?

Hvilke andre elementer/ringvirkninger som kom fram i planprosessen vil også være viktig å se på i de tre delspørsmålene.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er bygd opp slik at kapittel 1 inneholder innledningen ovenfor som viser bakgrunn for tema, deretter presenteres definisjoner og problemstilling. Til slutt presenteres kommunene som casene er hentet fra.

I det andre kapitlet vil vi se på og presentere kunnskap om feltet på ett mer generelt nivå, lovverk og metoder for borgermedvirkning er også plassert her, og til slutt i dette kapitlet presenteres en kunnskapsoversikt. Dette kapitlet inneholder også noe av teoriene som jeg vil knytte teorien til i drøftingsdelen.

I det tredje kapitlet presenteres hovedtyngden av det teoretiske rammeverket jeg vil knytte empirien opp mot.

Kapittel fire redegjøres det for metodene som er brukt for å gjennomføre studien. Kapitlet inneholder også refleksjoner over min forskerrolle samt etiske vurderinger.

Kapittel fem inneholder en presentasjon av empirien – som knyttes opp mot teoriutvalget i oppgaven, kalt 1. og 2. gradsanalyse. Presentasjonene her er inndelt i to bolker, en for hver av casene.

Analysen er plassert i kapittel seks, her drøftes empirien opp mot teorien som vi finner i kapittel 2 og 3.

I kapittel sju har jeg valgt å videreføre analysen med en sterkere normativ innfallsvinkel, samtidig som dette kapitlet representerer en oppsummering av studien. Helt til slutt kommer referanselisten og vedlegg.

1.4 Presentasjon av kommunene casene er hentet fra

Det er valt ut to caser i denne studien for å kunne belyse temaet godt nok. Det er prosessen som ligger bak vedtak av kommuneplanen sin samfunnsdel som studeres med henblikk på borgermedvirkning. Det blir her foretatt en kort presentasjon av de to kommunene hvor jeg har studert prosessene i. En kunne tatt med ytterligere informasjon, men det er relevant å fatte seg i korthet, da det er planprosessene som skal studeres og ikke kommunene generelt, men likevel er det greit å ha litt oversikt over innbyggertall, næringsliv og annet.



Figur 1 Kart over søre Sunnmøre, hentet fra www.sunnmorskart.no, lastet 30.10.2014

Figuren viser søre Sunnmøre, med kommunegrensene. Som vi ser grenser Herøy og Ulstein kommuner til hverandre. Området kommunene ligger i er sørvestlige delen av Møre og Romsdal fylkeskommune.

Lønnsforskjeller mellom menn og kvinner er større i begge kommunene, sett i forhold til fylket og i forhold til landsgjennomsnittet. Når vi ser på statistikk for lønn fordelt på kjønn for begge kommunene ser vi at kvinner tjener mindre enn menn, og at det er større differanse i de kommunene enn for landet for øvrig. (Statistisk sentralbyrå, 2015)

Bruttoinntekt for 2014, fordelt på kjønn.			
Kommune	Kvinner	Menn	Differanse
Herøy	297 100	567 200	270 100
Ulstein	336 000	547 500	211 500
M&R fylke	316 800	493 300	176 500
Landet	338 900	503 600	164 700

Tabell 1 Bruttoinntekt i kr, fordelt på kjønn.

1.4.1 Herøy kommune

Herøy kommune er en kommune i Møre og Romsdal fylke. Arealet er 121 km², kommunesenteret ligger i Fosnavåg. (Møre- og Romsdal fylkeskommune, 2014)

Innbyggertallet er per 1. januar 2015, 8934, (Statistisk sentralbyrå, 2015). I tiårsperioden 2005 til 2015 har folketallet årlig økt med 0,6 %, (Stokkan & Thorsnæs, 2015)

Herøy har et variert næringsliv, og er en viktig fiskerikommune i fylket, med fiskemottak og oppdrettsanlegg. Forøvrig er industrien i hovedsak knyttet til offshorevirksomhet og sjøfart. Jordbruksarealet er relativt lite, brukene er små og drives ofte i kombinasjon med andre yrker. Kommunen består av flere øyer, disse er i hovedsak knyttet sammen via bruer. Kommunen har fastlandsforbindelse via Hareidlandet som er knyttet til fastlandet via undersjøisk tunell som ble åpnet i 2008. Kommunen har videregående skole. (Store norske leksikon, 2011).

Kommuneplanen sin samfunnsdel ble vedtatt i 2001, og dette er den første kommuneplanen som også har inneholdt en samfunnsdel i Herøy kommune. Etter dette ble kommuneplanen sin arealdel ble vedtatt i 2004. Samfunnsdelen av kommuneplanen er rullert i 2013, (Herøy kommune, 2013). Arealdelen ble rullert i 2014, (Herøy kommune, 2015).

Det er prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel vedtatt i 2001, som er det ene caset som denne oppgaven tar for seg.

1.4.2 Ulstein kommune

Ulstein kommune er også en kommune i Møre og Romsdal fylke. Arealet er 97 km², innbyggertallet er per 1. januar 2014, 8092, (Statistisk sentralbyrå, 2014). Kommunesenteret ligger i Ulsteinvik. 78 % av befolkningen bor i tettsteder. Befolkningsveksten har i de ti siste årene ligget på 2,0 % årlig. (Thorsnes, 2015).

Industri er den dominerende næringen i Ulstein, med 43 % av arbeidsplassene. Her er det skipsbygging, bygging av oljeplattformer, samt metall- og maskinvareindustri. Av de bosatte i kommunen har 30 % arbeid i nabokommunene. Jordbruksarealet er lite, hver enhet er også liten. Fisket har vært betydelig i kommunen, men er sterkt redusert og representerer i dag få arbeidsplasser i kommunen. (Thorsnes, 2015). Det er også betydelig innpendling fra andre kommuner til Ulstein kommune (Møre- og Romsdal fylkeskommune, 2015).

Kommuneplanen sin samfunnsdel ble vedtatt i 2010. Kommuneplanen sin arealdel ble vedtatt i 2011.

Det er prosessen med samfunnsdelen som ble vedtatt i 2010 som er det andre caset denne oppgaven tar for seg.

2 Bakgrunn og kunnskapsoversikt

Plan- og bygningsloven er den loven som styrer planlegging på alle nivå i landet, i tillegg til at den også omfatter byggesaksbehandling, altså gjennomføring av arealplaner.

Offentlighetsloven og forvaltningsloven er også to viktige lover, som innen planleggingen styrer hva som er offentlig, hvem som er parter og annet. (Justis og beredskapsdepartementet, 2015), (Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

Medvirkning i planprosesser er implementert i plan- og bygningsloven og i forvaltningsloven. Måten kommunene og planleggerne skal arbeide på i planprosesser er influert hovedsakelig av plan- og bygningsloven, kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

2.1 Planlegging i Norge, lover og regler og praksiser

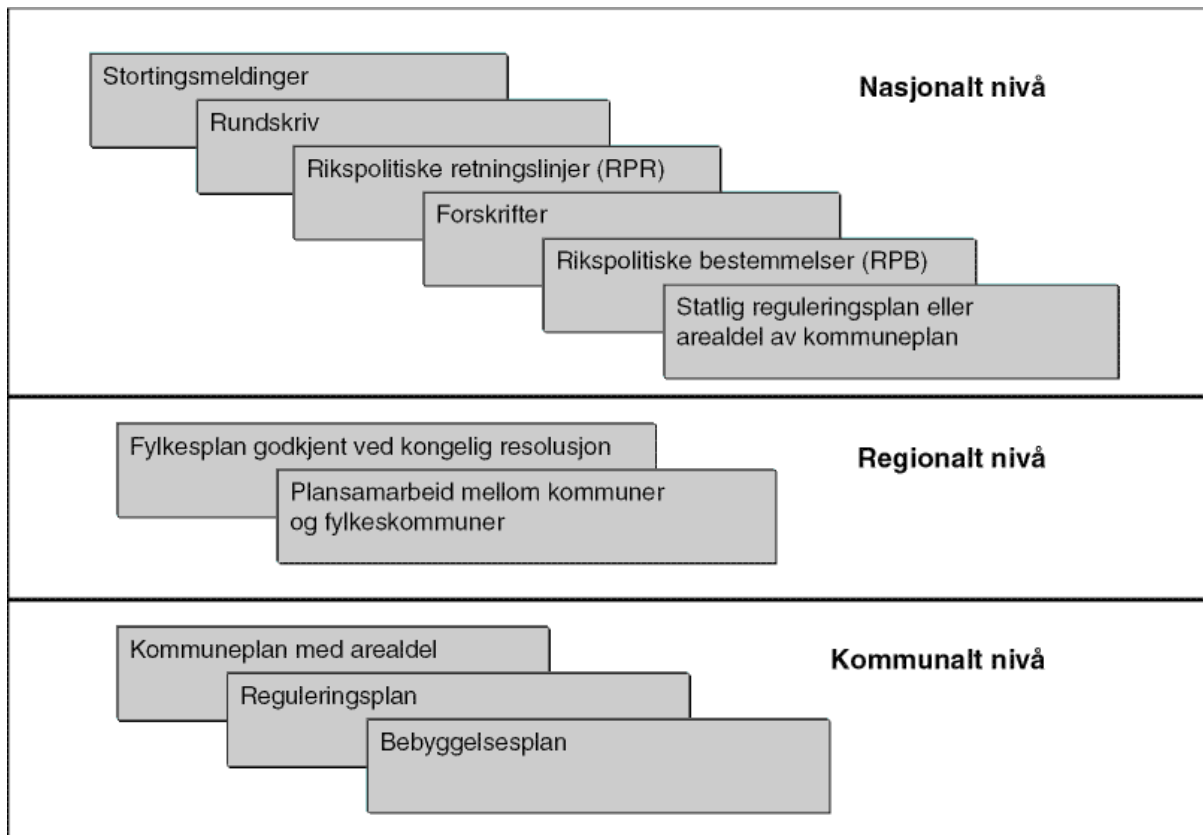
Plan- og bygningsloven (PBL) ble første gang vedtatt i 1924, den ble omfattende revidert i 1969 og i 1985, (Miljøverdepartementet, 2006). Lovens siste større endring var i 2008, mindre justeringer har også skjedd etter dette. Loven har vært og er delt inn i to hoveddeler; bygningsdelen og plandelen. Plandelen av loven lå under fagområdet til Miljøverndepartementet, bygningsdelen lå under fagområdet til kommunal- og regionaldepartementet, fram til regjeringsskiftet i 2013. Etter dette ble kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvarlig for hele plan- og bygningsloven. (Regjeringen, 2015).

Plandelen av loven omfatter planer på nasjonalt, regionalt og lokalt/kommunalt nivå, jf. figur på neste side.

Samfunnsdelen av en kommuneplan, kommer inn under plan- og bygningslovens plandel. Kommuneplanen i en kommune er den grunnleggende styrende planen for alle planer i en kommune.

Det er hensiktsmessig å plassere kommuneplaner inn i en større sammenheng, slik at vi ser hvordan planprosesser på de ulike nivå i landet, og hvordan de igjen påvirker hverandre. Det er mange elementer som påvirker kommunenes planprosesser, det er lovverk, regionale planer og nasjonale planer og forskrifter. Dette gjelder ofte særlovinteresser som naturvern, klimahensyn, universell utforming, hensynet til barn og unge etc.

Figuren under illustrerer hvor kommuneplanen er plassert i forhold til andre planer vi har på ulike nivå i landet.



Figur 2 Plansystemer Figur (Miljøverdepartementet, 2006).

Formålet med plandelen gjenspeiles i lovens plan- og bygningslovens formålsparagraf, Formålsparagrafen: «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

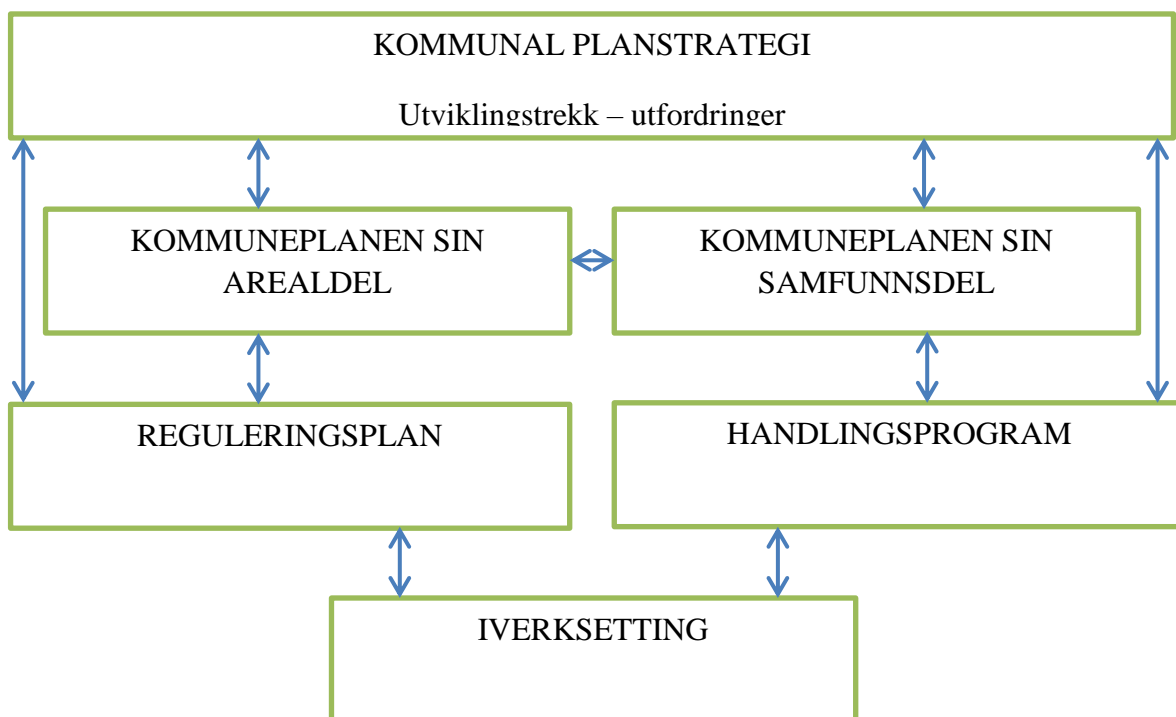
Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008).

Her vises det til samordning, mange hensyn må tas både i forhold til enkeltindividet, grupper, samfunn, natur og bygde omgivelser. Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår er særskilt nevnt.

Planen i Herøy kommune ble vedtatt før ny plan- og bygningslov ble vedtatt/ikraftsatt, Ulstein kommune sin planprosess ble gjennomført i samsvar med ny plan- og bygningslov. Dette sees ikke på som en ulempe, verken tema eller prosess i Herøy er uaktuell. Dette da den nye loven ikke medfører noen dramatiske endringer. Sett i ett planteoretisk perspektiv har plansystemet beholdt sin konstruksjon før og etter denne lovendringen, (Kleven, 2011).

Figuren over plasserer kommuneplanen inn i ett overordna plansystem i landet. Figuren under viser hvilket planhierarki som er gjeldende i en enkelt kommune.



Figur 3 Kommunenes planhierarki (Miljøverndepartementet, 2009)

Flytdiagrammet over viser hvordan kommuneplanen sin samfunnsdel gir føringer og får føringer og samhandler med andre planer i det kommunale plansystemet etter plan og bygningsloven.

Oppstart av ett planarbeid skal varsles i media og til berørte parter, dette gjelder også samfunnsdelen. De fleste kommunene har lister over lag, organisasjoner, næringsliv, myndigheter og andre som de bruker ved utsending i forbindelse med plansaker. Samtidig med at oppstart av planarbeid, det være seg revisjon eller ny plan, så sendes varslet ut til de som er på listen. Deretter pågår planarbeidet innen kommunens administrasjon med innhenting av informasjon, utredninger og annet. Planarbeidet pågår også utad gjennom medvirkningsprosesser. Planleggerne får innspill både skriftlig og muntlig. Planen blir skrevet av planleggerne og lagt fram for kommunen sin planmyndighet. Planen blir der vedtatt med eller uten endringer og lagt ut til offentlig ettersyn. «Offentlig ettersyn» vil si at planmyndigheten har tatt stilling til den endelige planen, og står inne for innholdet i planen, og sender den ut til offentlig ettersyn i henhold til adresselisten (som hele tiden ajourføres), og slik at alle får en frist til å komme med innspill. Når innspillene er mottatt og behandlet av planleggerne vil saken blir tatt opp i kommunen sin planmyndighet igjen, der blir den vedtatt dersom det er små endringer. Er det derimot store endringer så må planen legges ut til offentlig ettersyn igjen – og igjen, helt til den kan vedtas slik den var da den sist ble lagt ut til offentlig ettersyn. Endringer kan gjøres, men disse kan ikke være vesentlige i forhold til innholdet i planen. Etter ny plan- og bygningslov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) som ble vedtatt i 2008, ble det krav om at det utarbeides planprogram i forbindelse med kommunenes planbehandlinger. Når planprogram er en del av en planprosess vil den bli lagt ut til høring sammen med varsling om oppstart av planarbeidet, dette kunngjøres i media, og sendes ut til aktuelle lag, organisasjoner, andre myndigheter etc. Deretter vil planmyndigheten i kommunen vedta ett planprogram, planprosessen fortsetter så videre med det medvirkningsopplegget som planprogrammet angir. Det ovenstående er skrevet med basis fra min årelange erfaring i kommuneadministrasjoner, og det er forsøkt å ha en pragmatisk tilnærming.

Kommuneplanen sin samfunnsdel er kommunenes verktøy for kommunens helhetlige planlegging, hvorav den har to hovedinnretninger; kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. I samfunnsdelen av kommuneplanen skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. (Miljøverndepartementet, 2012)

Ett planprogram skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, den skal gi oversikt over planprosessen med frister og deltakere. Planprogrammet skal også inneholde opplegg for medvirkning, spesielt for grupper som antas å være spesielt berørt. Den skal også inneholde

beskrivelse av hvilke alternativer som vurderes samt det generelle behovet for utredninger i planarbeidet. (Miljøverndepartementet, 2012)

Formålet med ett planprogram er at det skal være et fleksibelt verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet og skal tilpasses den konkrete plansituasjonen og planbehovet. Som et minimum skal planprogrammet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Det er viktig at planprogrammet har en tydelig utforming før det legges ut til høring, slik at det blir ett grunnlag for medvirkning og innspill fra berørte myndigheter og andre med interesse i planen. Planprogrammet må struktureres slik at det i etterkant er egnet til å prøve om planforslaget er utarbeidet i tråd med planforslaget. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). Man skal altså i ettertid etterprøve om planprosessen er i samsvar med det vedtatte planprogrammet. Med planprogram er det lagt til rette for borgermedvirkning også i forhold til hvordan prosessene skal gjennomføres, noe som gammel plan- og bygningslov ikke hadde krav om.

2.2 Kommunenes og planleggerne sin rolle i planprosessene

Naustdalslid (1991) presenterer en artikkel om medvirkning i lokal planlegging, som har undertittel: «*Meir makt til dei mektige?*», der påpekes det at planstyresmaktene etter plan- og bygningsloven har en informasjonsplikt ikke bare til direkte berørte parter, men til folket generelt. Det presiseres at informasjonsplikten går utover offentlighetslovens generelle plikt til informasjon, slik at informasjonen er tilpasset målgruppen som er borgerne/allmennheten, der for de fleste er uten fagkunnskap, slik at informasjonen er tilgjengelig og forståelig for folk flest. Berørte grupper og enkeltpersoner skal trekkes mer direkte inn i planarbeidet, og utover bare uttalemulighet, dette uten at plan- og bygningsloven legger føringer for hvordan denne medvirkningen skal gjennomføres. (Naustdalslid, 1991). Dette krever kunnskap om formidling hos planleggerne, og ikke minst planfaglig kunnskap herunder kunnskap om medvirkningsprosesser. Om slik kunnskap ikke finnes i kommunenes administrasjon ved planleggerne kan det kanskje medføre at undertittelen i Naustdalslids (1991) artikkel blir gjeldende, at de som har makt i samfunnet fra før vil få mer makt ved at, fordi planleggerne da ikke evner å aktivisere andre grupper enn de ressurssterke, som sannsynligvis har innflytelse fra før.

Regjeringa satte ned ett ekspertutvalg som hadde mandat om å se på kommunestrukturen i Norge. Utvalget konkluderer med at det er viktig for en kommune å ha relevant kompetanse

og kapasitet innen samfunnsplanlegging. Det er viktig at administrasjonen i kommunen har relevant kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. (Ekspertutvalget for kommunereformen, 2014). Det er de folkevalgte som til sist tar de endelige beslutningene i en kommuneplanprosess. Utvalget viser også til at erfaringer tilsier at store kommuner i større grad enn mindre kommuner legger til rette for medvirkning og deltakelse mellom valgene, og at de oftere har ulike former for medvirkningsorgan. En minstestørrelse på kommunene bør ligge mellom 15000 til 20000 for å kunne ivareta og løse dagens oppgaver på en bra måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Det vises også til at administrasjonen og medarbeiderne i kommunen må ha planfaglig kompetanse og kjennskap til planprosesser herunder også medvirkningsmetodikk. (Ekspertutvalget for kommunereformen, 2014). Ingen av de to casene stammer fra kommuner hvor innbyggertallet ligger over 15000, derfor vil slike kommuner ofte ha noe vansker med å skaffe seg planleggere med relevant kunnskap innen planfag og medvirkningsmetodikk. Deltakelse fra borgerne i kommuneplanprosesser er ofte relativt større i store kommuner og relativt mindre i mindre kommuner, likevel er det de små kommunene som oftest klarer å mobilisere den største prosentvise andelen av befolkningen ved kommunevalg enn store kommuner klarer. (Ekspertutvalget for kommunereformen, 2014).

Naustdalslid (1991) påpeker at politikken for kommunepolitikere er innfløkt, sakene har blitt så mange og så omfattende at politikerne ikke makter å skaffe seg oversikt og innsikt i alle sakene. Og at dette igjen medfører at politikerne ikke er i stand til å kontrollere planleggerne og kommuneadministrasjonen på en tilfredsstillende måte. (Naustdalslid, 1991)

Borgermedvirkning kan medføre at planleggerne kommer i en maktposisjon som han ikke trenger å stå til ansvar for, dette da planleggeren ofte blir sittende som en representant for allmenninteressene og de interessene som ikke kan ytre sine meninger selv. Dette fører på mange måter til at planleggeren får en politisk rolle, som han formelt sett ikke skal ha, han må være en politisk nøytral fagmann. Planleggeren kan komme i en mellomstilling mellom politikerne og publikum, der han kan spille de to partene mot hverandre, ved at han i møte med politikerne viser at planframlegget er noe publikum har vært med og utformet, og vise versa til publikum om politikernes syn. Men dette vil føre til konflikter mellom planleggerne og etablerte maktgrupper og medføre at planlegginga vil miste sin legitimitet. (Naustdalslid, 1991)

Ved siden av den formelle adgangen til å medvirke i planprosesser finnes det andre metoder å påvirke planleggerne, planen og prosessen, dette ved at publikum (enkeltpersoner, organisasjoner, etc.) tar direkte kontakt med planleggerne i administrasjonen til kommunene. Denne formen for direkte kontakt og påvirkning er forbeholdt ressurssterke, mektige organisasjoner, sterke bedrifter og sterke enkeltpersoner. (Naustdalslid, 1991)

Naustdalslid (1991) peker på mange interessante momenter her, det ene er at formelle medvirkningsarenaer gir mer makt til de som allerede har stor makt. Dette da «svake» grupper som for eksempel barn og unge sjelden har ressurser til å påvirke planleggere gjennom verken formelle eller uformelle medvirkningsarenaer. Naustdalslid (1991) viser likevel også til at økende formell medvirkning øker sjansene for at ulike grupper kan få like muligheter til å påvirke styringa i samfunnet. Det Naustdalslid (1991) peker på her, vekker min interesse for å se på hvordan barn og unge deltar i medvirkningsopplegg i forhold til kommunenes planprosesser.

Amdam (1991) kaller planleggerne for ei interessegruppe, hvor deres oppgave blant annet er å introdusere sine ideer om hvordan planleggeren vil ha samfunnet, i konkurranse med andre interessegrupper. Og at planleggerne sitt ansvar er å søke etter, oppdage og formulere grunnleggende problem og alternativ slik at andre får anledning til å vurdere konsekvenser av ulike valg før avgjørelsene tas. Planleggerne skal bidra til at kunnskap skapes gjennom dialog. (Amdam J. , 1991).

Planleggere har ett stort ansvar, de må ha kunnskap om plantekniske aspekter, samtidig skal de fungere som prosessledere og ha ansvar for samordning, borgermedvirkning og de må kunne opptre i mange ulike arenaer med mange ulike persongrupper og personligheter. Forester (1980) har presentert en liste over hva han mener planleggere må inneha av kommunikativ kunnskap for å komplettere det rent planfaglige, for å kunne fungere som prosessledere:

1. Kultivere nettverk, i stedet for å bruke dokumenter for å spre og gi informasjon
2. Lytte forsiktig til deltakerne, for å forutse politiske hindre, interessekonflikter og muligheter
3. Legg merke til uorganiserte interesser tidlig i prosessen
4. Gi opplæring på alle nivå om planprosesser og «spilleregler» i prosessarbeid
5. Gjør deltakerne effektive ved å formidle teknisk og politisk informasjon
6. Påse at deltakerne har tilgang til all informasjon i prosessen

7. Oppmuntre deltakerne til å kreve informasjon
8. Tilegne seg kunnskap om å arbeide i grupper og om konfliktsituasjoner
9. Oppmuntring til borgermedvirkning i uformelle prosesser
10. Oppmuntre til uavhengige lokalsamfunnsstyrte prosjekt
11. Oppmuntre til å bruke eksterne pressteknikker i stedet for å minimalisere påvirkninga.

(Forester, *Critical Theory and Planning Practice*, 1980)

Flere ser nødvendigheten for at planleggere innehar kunnskap og kvalifikasjoner i forhold til gjennomføring av planprosesser ved siden av det planfaglige. Forester (1980) går også så langt at han påpeker at til og med planleggerens kroppsspråk også er viktig, i tillegg til ordene som blir sagt. Forester (1980) understreker at kommunikative effekter ofte er ubevisste, men at de likevel utgjør en forskjell i planprosessene. I «smørbrødlista» til Forester (1980) peker han på mange ulike ferdigheter han mener en planlegger må ha, for å kunne komme disse i møte ser jeg at denne kunnskapen ikke kan dekkes ved å delta på flere en- og todagers kurs, men at dette må settes i system og at det da må være en utdanning som innehar disse elementene. Og videre slik at en planlegger innehar slik utdanning i tillegg til planfaglig utdanning i eksempelvis arealplanlegging, trafikkplanlegging eller samfunnsplanlegging.

Forester (1996) skriver om planleggerens rolle, i forbindelse med en utbygger sin reguleringsplan, hvor planleggeren sitter i ett trekantsamarbeid sammen med utbyggeren, politikerne og seg selv. (Forester, 1996). Hvor utbyggeren kobler seg på politikeren for påvirkning. I denne sammenhengen vil styrken og adgangen for påvirkning fra planleggerens side bli svakere, da entreprenøren påvirker politikerne – som igjen har juridisk beslutningskompetanse. Og i så sammenheng hvilke muligheter har borgere til medvirkning og påvirkning av planen? Sannsynligvis forholdsvis liten, da de med beslutningsmyndighet er påvirket av en sterk utbygger. Forester (1996) viser til at kompetansen til administrasjonen og planleggerne er viktig, om de utfører rasjonelle kalkulasjoner, eller om de ser på ett og ett byggeprosjekt, og på hvilken måte den politiske strukturen påvirker planleggerne. Utdanning av planleggere ses på som viktig av Forester (1996), og da ikke bare om innhold i planer men også i forhold til argumentasjon, forholdet mellom personer og sosiale utfordringer. Planleggerne må kunne forholde seg til like mye til menneskers følelser som til årsakssammenhenger og til engasjement like mye som til rasjonalitet. Det han sier her er at en planlegger må inneha mye kunnskap og at utdanning av planleggere må ha høyde for denne

typen mellommenneskelige kunnskap like mye som til planleggerfag for øvrig. Det Forester (1996) skriver om er referert til arealplanlegging og planleggers forhold til entreprenører og politisk system, det er likevel like aktuelt selv om vi her ser på samfunnsplanlegging i Norske kommuner, spesielt med henblikk på det mellommenneskelige aspektet.

Planleggerne har en sentral og viktig rolle i planprosessene og er med og påvirker medvirkende og politikere i planprosessene. Synes derfor at det er relevant å se på planleggeren sin bakgrunn, slik forskningsspørsmål nr. 2 beskriver i kap. 1.2.

2.3 Ungdommer som aktører i kommunale planprosesser

Barn og ungdommer har rett til å bli hørt i saker som angår dem, det er nedfelt i FN's barnekonvensjon og i norsk lovgiving. (Barne og likestillingsdepartementet, 2006). Dette er også nedfelt i plan- og bygningsloven. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008)

I plan- og bygningsloven som gjaldt før den siste store lovendringen i 2008, var det krav om at kommunene skulle ha en egen barnerepresentant for plansaker i kommunen. Det var kommunestyret som skulle peke ut en tjenestemann i kommuneadministrasjonen som skulle ha ett særlig ansvar for å ta i vare barns interesser i plansaker (Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet, 1997). Ordningen med barnerepresentanten ble ikke videreført i den nye plan- og bygningsloven av 2008. I ot.prp. nr. 32 (2007-2008) kommer det fram at bakgrunnen for å beholde en slik ordning med barnerepresentant i plansaker fremdeles er gjeldende, men at bestemmelsen strider mot kommunelovens prinsipp om at det er opp til rådmannen å organisere kommuneadministrasjonen (Det kongelige miljøverndepartement, 2007-2008). Det at kommunene skal ivareta barn og unge i kommunenes plansaker herunder kommuneplanen sin samfunnsdel er like sterk og gjeldene i ny plan- og bygningslov.

I kjølvannet av den reviderte plan- og bygningsloven ble det utgitt en veileder om barn og planlegging, denne tar i hovedsak for seg at en skal sikre barn og unges rettigheter og å ivareta deres interesser i plan- og byggesaksprosesser. (Regjeringen, 2008) Denne veilederen oppmuntrer også til at barn som er direkte berørt i planprosesser skal gis anledning til å bli hørt direkte.

Ungdommer kan delta i planprosesser på flere ulike måter, den ene er å delta gjennom at ungdommene er medlemmer av kommunen sitt ungdomsråd, dersom det finnes i kommunen.

Ved siden av dette kan ungdommer delta ved at de er medlemmer eller sitter i styret for ulike lag og foreninger. Ungdommer kan også delta dersom kommunene legger opp til medvirkning og engasjerer ungdommene særskilt.

Kommunale ungdomsråd kan ha flere navn (Barne og likestillingsdepartementet, 2006);

1. Ungdomsrådet
2. Kommunalt elevråd
3. Kontaktutvalg mellom ungdom og politikere
4. Barnas kommunestyre
5. Ungdommenes kommunestyre

Ungdomsråd representerer barn og unge i den kommunen de bor i. Om lag 90 % av kommunene i Norge har ungdomsråd. Medlemmene i ungdomsrådene blir rekruttert på forskjellige måter og på forskjellige arenaer, som elevråd i ungdomskoler og videregående skoler, lærlinger i kommunen og fra forskjellige lag og foreninger. (Regjeringen, 2015)

Kommuneplanen sin samfunnsdel er en overordnet plan som sjelden verken er detaljert eller prosjektrettet, den er mer abstrakt, med visjoner og strategier. Ofte vil borgere som deltar i planleggingen mangle personlige ambisjoner knyttet til innholdet/tema i planen. Personlige ambisjoner kommer kanskje som oftest i forhold til konkrete enkeltprosjekt. Ytre rammer som tid og ressurser vil være mer aktuelt i detaljerte planer og arealplaner. Hvis en ser på ungdommer sin medvirkning i prosjektplanlegging/kommuneplanlegging, så vil de nok ikke stille på lik linje med andre aktører, som firmaer eller andre voksne enkeltpersoner, tenker da spesielt på manglende kunnskap generelt og til hvordan plansystemene i kommunene er oppbygd. Det vil være interessant å se på hva slags borgermedvirkning ungdommer deltar i, i forbindelse med kommuneplanen sin samfunnsdel, og om medvirkningsmetodene er tilpasset ungdom.

2.4 Gjennomføring av borgermedvirkning - metoder

Det finnes mange ulike metoder for gjennomføring av borgermedvirkning, lovverket styrer i liten grad metoder for utøvelse av medvirkning i kommunenes planprosesser, foruten *høring* og utlegging til *offentlig ettersyn*. Her er en kort presentasjon av de ulike metodene som senere vil bli omhandlet i oppgaven.

Når kommunene samler deler av befolkningen i samband med medvirkning i planprosesser, benyttes det ulike metoder. Folkemøter har mange hørt om og slik jeg ser det er det ofte en

avgrenset kommunikatív aktivitet hvor formålet ofte er å informere publikum. Dersom kommunene går lengre i sine metoder for medvirkning benyttes det ofte gruppearbeid hvor en forsamling blir inndelt i tilfeldige eller nøye sammensatte grupper hvor en arrangerer ulike former for «brainstorming» eller idedugnad om vi vil kalle det det.

«Brainstorming» er en kjent metode for ideskaping i grupper. En forutsetning for å lykkes med denne metoden er at alle kjenner spillereglene og at de behersker arbeidsmåten.

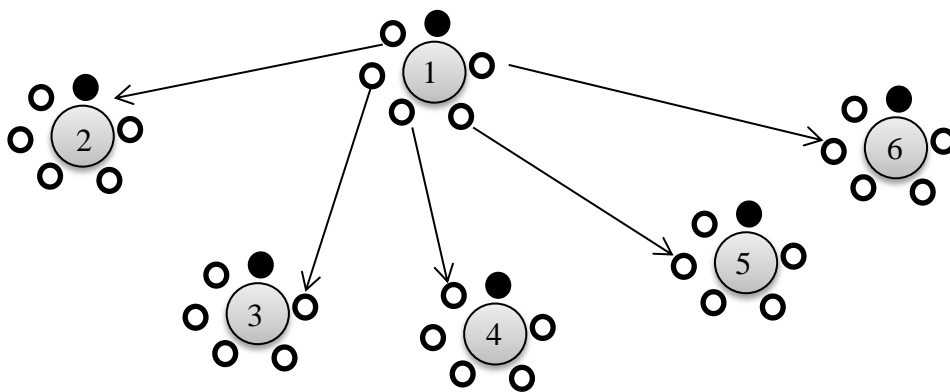
(Westhagen, 2010). Det er fire hovedregler for «brainstorming», disse er;

1. All kritikk og vurdering er forbudt.
2. Slipp deg løs og kom fram med enhver idè som dukker opp, la tankene få fritt spillerom.
3. Kom med så mange ideer som mulig.
4. Bygg fritt videre på andres ideer.

Brudd på den første regelen er ofte forbundet med at «brainstormingen» blir mislykket og det hindrer kreativitet. (Westhagen, 2010)

Cafedialog eller verdenscafé som Farner (2008) kaller det er en metode som egner seg hvis en skal gjennomføre en idedugnad, (Farner, 2008). Først gjennomføres det idedugnad/brainstorming i oppdelte grupper med ett tema i hver gruppe, der blir deltakerne oppfordret til å komme med flest mulig ideer uten at de sensurerer seg selv. Alt skrives ned av bordverten/lederen, hun må også forkorte noen av innspillene for å få det oversiktlig.

Når denne fasen er gjennomført blir bordverten sittende ved bordet, og deltakerne bytter over til andre grupper slik illustrasjonen på neste side viser.



Figur 4 Verdenscafé, (Farner, 2008, s. 140)

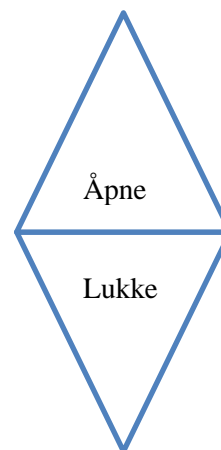
Etter at ideene er skrevet ned på flippover eller liknende er «åpne-fasen» jf. (Farner, 2008, s. 138) avsluttet. Deltakerne bytter da plasser likt figuren over, der er bordverten/lederen markert med heldekkende sort sirkel. Deltakernes roller er da forandret, slik at nå skal de komme med innspill og ideer til andre, bordverten informerer og orienterer i forkant. (Farner, 2008).

SWOT-analyse er en annen metode for gjennomføring av medvirkning, S i SWOT står for Strength, W for Weaknesses, O for opportunities, og T for Threats. En SWOTanalyse tar for seg, styrke, svakhet, muligheter og trusler. I plansammenheng kan dette f.eks. gjelde et område sin styrke og svakhet, for å få en bærekraftig utvikling sett i forhold til naturgitte forhold og tradisjon, samt trusler og muligheter som kan ha innvirkning på bærekraften. (Farner, 2008, s. 132).

Ved kommuneplanprosess for samfunnsdelen kan SWOT-analyse brukes ved at en bestemmer på forhånd ett samfunnsaktuelt tema, og har «brainstorming» om temaet i forhold til styrker og svakheter i nåtiden, og for fremtiden om muligheter og trusler. Dette jf. oppsettet i dagnadsmodellen av Amdam og Amdam (2000).

	Nåsituasjon	Fremtiden
+	Styrker	Muligheter
-	Svakheter	Trusler

Figur 5 SWOT-analyse



Figur 6 Åpne- og lukkefaser

Ved SWOT-analyse er det vanlig at en i hver av de fire bolkene i figuren over, først har en åpnefase hvor en har brainstorming for å komme fram med flest mulig moment, og at en gjennomfører og prioriterer i etterkant. Dette kalles åpne- og lukkefaser, slike divergerende og konvergerende faser brukes i mange metoder som kan benyttes innen borgermedvirkning.

Gjennomføring av ett framtidswerksted deles inn i fem trinn (etter Farner (2008)):

1. Innledning og informasjon og eventuelt presentasjon av deltakere
2. Deltakerne skriver på gule lapper eller tilsvarende, problemer eller utfordringer som de mener bør gjøres noe med. De som styrer prosessen tar imot lappene og grovsorterer og henger de opp på en veggtavle. Det må kun være ett problem per lapp.
3. Pause for deltakerne mens prosessleder grupperer innspillene/lappene etter høvelige tema.
4. Temaområdene beskrives kort i plenum, og publikum kan komme med spørsmål og kommentarer. Hvis det er mange tema kan en gjøre prioriteringer.
5. Så blir det delt i grupper som diskuterer mulige forbedringstiltak på temaområde etter temaområde. Prosessleder noterer ned løsningene på flippover eller liknende.

2.5 Kunnskapsoversikt, litteratursøk/forskning

Det finnes liten forskning når det gjelder samfunnsdelen av kommuneplanen, dette gjelder også kommuneplanen sin arealdel. Det har latt seg gjøre å finne noen masteroppgaver som omhandler medvirkning og borgermedvirkning, disse er:

Medvirkning i samfunnsplanlegging og helsefremmende arbeid – mellom politikk og realitet. Roy Whittall Nordborg, Høgskolen i Vestfold, juni 2009.

Borgermedvirkning i arealplanprosesser - visjon eller virkelighet : med fokus på muligheten for en helsefremmende arealplanprosess. Udness, Ellen og Hjelm, Ingunn, Høgskolen i Vestfold, 2008.

Medvirkning ved planlegging av shared space, Andreas Rønsdal, Universitetet for miljø- og biovitenskap, 2010.

Medvirkning i kommunale reguleringsplanprosesser – holdninger og praksis i nordtrønderske kommuner. Per Morten Bjørgum, Høgskolen i Volda, 2011.

Marit Anne Bongo, Høgskolen i Volda 2013. Medvirkning i arealplanprosess i Alta.

Medvirkningens krav og praksis: en studie av Hammerfest kommune sin medvirkningspraksis. Universitetet i Tromsø 2014, Kathrine Hanssen.

De to første masteroppgavene omhandler medvirkning i forhold til helse, og de tre neste omhandler arealplanlegging. Videre er det en doktoravhandling av Eivind Brendehaug, Trondheim 2013, Mobilisering, makt og endring. Dette er en studie av deltaking i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark med tilgrensende verneområde.

Arthur Wøhni evaluerte planmedvirkning i storbyene i Norge på oppdrag fra entreprenøren Asplan Viak og KS (kommunenes sentralforbund). (Wøhni, 2007). Her er det tretten reguleringsplan-caser fra de fem største byene i landet som er gjennomgått i forhold til medvirkning, i rapporten oppsummeres ti råd for hvordan kommunene skal bedre medvirkning i arealplanprosessene.

Det har også blitt utarbeidet en NOU (Norges offentlige utredninger) i 2011 som har tittelen: «Ungdom, makt og medvirkning». Denne utredningen er omfattende, og har fokus på organisering av ulike ordninger for barn og unges deltagelse. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Den omhandler ikke ungdomsråd sin deltagelse i planprosesser, og har heller ikke planprosesser som tema. NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) har utarbeidet en rapport med tittelen «de unge stemmene», (Knudzon & Tjerbo, 2009), den har også fokus på organisering av ungdomsråd, men ikke hvordan ungdomsråd medvirker i planprosesser.

I rapporten til NIBR om planforskning og planutdanning i Norge, vises det til at det har vært liten kontinuitet og generelt liten forskning på planlegging i Norge de siste 20 årene. Det vises til ett forskningsprogram kalt «Miljøvern i norsk planlegging (MILKOM). Det vises også til annen forskning som var foretatt tidlig på 90-tallet, dette var kalt «Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA)». Videre var byforskningsprogrammet 2000-2005 en oppfølging av MILKOM, denne forskningen omhandler storbyer, byer og tettsteder i endring, boligmarked og governance i norske storbyer. «Demosreg» som står for forskningsprogrammet Demokrati, styring og regionalitet blir gjennomført i to faser, første fase (2006-2010) er avsluttet. Dette programmet har tre tematiske hovedsatsinger:

1. økonomisk utvikling og strukturelle omstillingsprosesser
2. offentlig styring og planlegging
3. demokrati, deltagelse og identitet

Det vises til at denne forskningen ikke har vært særlig rettet mot planlegging, dette med unntak av boken Norsk planleggingshistorie 1965-2005 av Terje Kleven. (Kleven, Bjørn, & Naustdalslid, 2011).

Punkt nr. 3 i «demosreg» kunne vært relevant i forhold til min problemstilling, men denne forskningen er lite rettet mot planlegging og dermed heller ikke borgermedvirkning i planleggingen. (Kleven, Bjørn, & Naustdalslid, 2011).

En artikkel tar for seg Volda, som er en kommune i samme område som disse to casene er hentet fra. Den omhandler det å få borgernes initiativer implementert i kommunal planlegging, om hvilke utfordringer en har i forhold til borgerne, kommunen sin administrasjon og politisk styring. Det er borgerne som ofte tar initiativ til slik samhandling med det offentlige, dette har igjen medført at kommunen oftere har forventninger til samhandling med private aktører. (Amdam J. , 2014).

Videre blir prosjektplanlegging og regional planlegging drøftet som en vital utfordring, (Zoete & Spit, 2002). Her vises det til at det er større ambisjoner når det gjelder prosjektplanlegging enn overordna/regional planlegging, og at dette henger sammen med at prosjektet som planlegges har klare rammer i forhold til tidsbruk og pengebruk. Denne artikkelen omhandler Nederland.

Ekspertutvalget for kommunestruktur leverte i 2014 sin rapport om kommunestruktur i Norge, den inneholder også noen planfaglige vurderinger.

3 Teori

Teoriutvalget er langt fra eklektisk, det er derimot tenkt at Arnstein sin medvirkningsstige skal være bærebjelken i utvalget. Det er nødvendig å ha med seg de fire planleggingsretningene til Friedmann (1987). Dette da han har laget en systematisk oversikt/beskrivelse over de ulike tradisjonene som brukes innen planlegging. De to planprosessene denne studien tar for seg vil jeg da plassere/kategorisere i forhold til planleggingstradisjonene og i forhold til medvirkningsstigen. Dette for å vise hvilket vidt spekter som finnes innen planlegging og for å sette borgermedvirkning inn i de ulike planleggingsregimene, som er politisk analyse(policy analysis), sosial reform(social reform), sosial læring(social learning) og sosial mobilisering(social mobilisation) samt kombinasjonsmodeller av disse.

Borgermedvirkning kan ses på som en utviding og ett tillegg til det representative demokratiet vi har i Norge i dag. Det kan ses på som en ekspansjon av det demokratiske fundamentet vi har i landet, da medvirkning øker borgernes innflytelse i politiske prosesser.

Denne oppgaven handler om kommunikativ rasjonalitet – fortrinnsvis to-veiskommunikasjon. Habermas (1987) sine kriterier for en fri deliberasjon er hensiktsmessig å ha som bakteppe i forbindelse med de fleste typer situasjoner hvor få eller mange mennesker samles for å rådslå.

Begrepet kommunikativ rasjonalitet tar Habermas (1987) i bruk for å beskrive hvilke kriterier for deltakelse som må være tilstede for å være mest mulig effektiv og for å få flest mulig til å slutte seg til det en kommer fram til. Rettferdige avgjørelser er kun mulig dersom ulike meninger kommer fram og at borgermedvirkning blir organisert på en rettferdig måte.

De fem kriteriene Habermas (1987) skisserer som krav ved kommunikativ logikk er:

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

(Habermas, 1987)

Det at den ideelle deliberasjonen er fri legger en i at deltakerne ikke er bundet av normer eller vilkår som må tas for gitt. Det at deliberasjonen er reell legger en i at det en kommer

fram til må bli retningsgivende for handling. Diskusjonen må være saklig, i det legges det at det er tyngden i argumentene som avgjør utfallet og ikke makten til de som kommer med argumentene. Det vil da være de som har de beste argumentene som vinner fram ved denne modellen. Det fjerde punktet krever at deltakerne er likestilte. Med det femte punktet tar en gjennom deliberasjonen sikte på å komme fram til en rasjonelt motivert konsensus. (Aarsæther & Nyseth, 2002)

Habermas sin teori om deliberasjon krever at partene er likestilte og at det er argumentasjonen som vinner fram og ikke maktforholdet til partene, og at en har ett felles mål om at en må komme frem til konsensus. Dette er høyst relevant i forhold til borgermedvirkning i kommunal samfunnsplanlegging, og det er interessant i forhold til de elementene jeg ser på i den sammenheng – *prosessen, planleggerne og ungdommene*.

3.1 Teorier om borgermedvirkning

Borgermedvirkning, brukermedvirkning, medbestemmelse er temaer som mange er opptatt av. Det kan synes at den allmenne oppfatning er at enkeltmennesker, grupperinger og allmenheten må få delta i prosesser, planer og avgjørelser som gjelder de eller som skjer i området der de bor, eller som berører de på annen måte. Og trenden kan kanskje sees på som en motsetning til den tilsynelatende instrumentelle planleggingsretningen som tidligere har vært dominerende i vesten.

Som styringsform i Norge har vi deltakelse gjennom det representative demokratiet, det vil si at innbyggerne velger representanter til folkevalgte forsamlinger, som igjen har beslutningsmyndighet. I tillegg til dette kan deltakelse skje direkte ved at innbyggerne deltar i planprosesser. (Falleth & Hanssen, 2012)

Her er hensikten å se på hva borgermedvirkning er. Hva er bakgrunnen for at borgermedvirkning velges og hvilke metoder som brukes er også relevant å ta med.

3.1.1 Motiver for borgermedvirkning

Fem argumenter for borgermedvirkning blir presentert; (Innes & Booher, 2004)

- Gir oversikt over behov og ønsker til deltakerne/innbyggerne
- Lokal kunnskap blir avdekket og kan danne grunnlag for avgjørelser
- Deltakelse sikrer rettferdighet og likhet
- Deltakelse gir legitimitet til resultatene i prosessen
- Deltaking blir gjennomført på grunnlag av lover og forskrifter som pålegger det.

Det første punktet vil gi planleggerne og beslutningstakerne oversikt over hva borgerne har av ønsker og behov i forhold til planleggingsprosessen. Beslutningstakerne og planleggere må ofte gjøre prioriteringer, da det er mange interesser som skal høres og tas i vare.

Til punkt to vil lokal kunnskap komme planleggerne og politikerne til gode, ved at de kan legge det til grunn ved valg som skjer i prosessen.

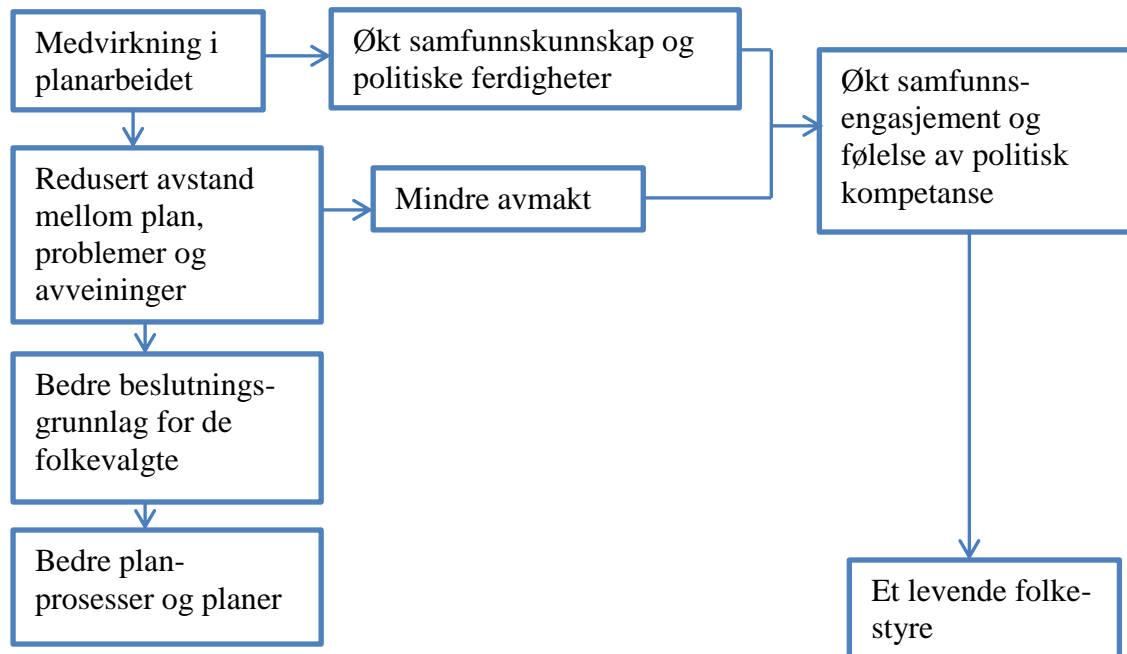
Det tredje punktet om at deltakelse sikrer rettferdighet og likhet, er ett godt argument, men det kan nok diskuteres hvor rettferdig det til sist er. Det er til syvende og sist flertallet politikerne som tar avgjørelsen, og mange grupper og enkeltindivider kan oppleve at rettferdighet og likhet til slutt ikke blir gjeldende. Det demokratiske systemet i planprosesser kan ses på to hovedmåter. Den ene måten blir indirekte påvirkning ved at en stemmer på kommunestyret ved valg hvert fjerde år. Den andre måten blir mer direkte ved at en mellom valgene kan delta og påvirke som gruppe eller individ gjennom høringer, medvirkningsopplegg og liknende. Om deltakerne opplever at deres agenda ikke får gjennomslag, kan medvirkning likevel oppleves som positivt da deltakerne får innsikt og kunnskaper om de prioriteringer som blir gjort.

Til det fjerde punktet om at medvirkning gir vedtatt plan legitimitet, vil kunne gjøre at detaljplaner som fattes på grunnlag av en vedtatt samfunnsdel av kommuneplanen blir lettere å gjennomføre, tenker her både på detaljplanprosessen og den endelige detaljplanen. Men dette punktet er kanskje mer gyldig ovenfor detaljplaner framfor kommuneplanen sin samfunnsdel, dette da samfunnsdelen oftest er overordna og ofte lite konkret.

Dersom den eneste motivasjonen for å gjennomføre medvirkningsprosesser på er at det er lovpålagt, jf. det femte punktet, kan det medføre at kvaliteten på medvirkningsprosessene blir

dårlige. Og dermed føre til at de blir gjennomført bare som ett ritual for å tilfredsstille lovens krav, (Amdam R. , 2011, s. 76).

Sager (1991) har laget ett flytdiagram som skisserer to hovedfunksjoner ved medvirkning:



Figur 7 Medvirkningens to hovedfunksjoner (Sager, 1991).

Selv om det er en tid siden Sager (1991) tegnet og skreiv om flytdiagrammet over, vil likevel innholdet i diagrammet fremdeles være gjeldene, dette da fokus på medvirkning er og har vært økende i samfunnet. Det har nok siden 1991 skjedd mye i forhold til holdninger og virkemidler innen planlegging og medvirkning. Det kan konstateres at det nå er økt konsensus om at medvirkning er viktig og riktig. De to hovedargumentene som vises i diagrammet er at en får bedre planprosesser og at en oppnår ett levende folkestyre ved å gjennomføre medvirkningsprosesser i den kommunale samfunnsplanlegginga.

Falleth og Hanssen (2012) deler argumentene for borgermedvirkning i to hovedgrupper, det er demokratiargumentet og effektiviseringsargumentet. Demokratiargumentet bunner i at folk er likeverdige individer som har rett til å bli hørt og at alle stemmer teller likt. Med effektiviseringsargumentet legges det til grunn at medvirkning kan redusere konflikter, og dermed spare tid, videre at en kan sikre kvalitativt bedre kunnskapsgrunnlag for planleggingen. (Falleth & Hanssen, 2012)

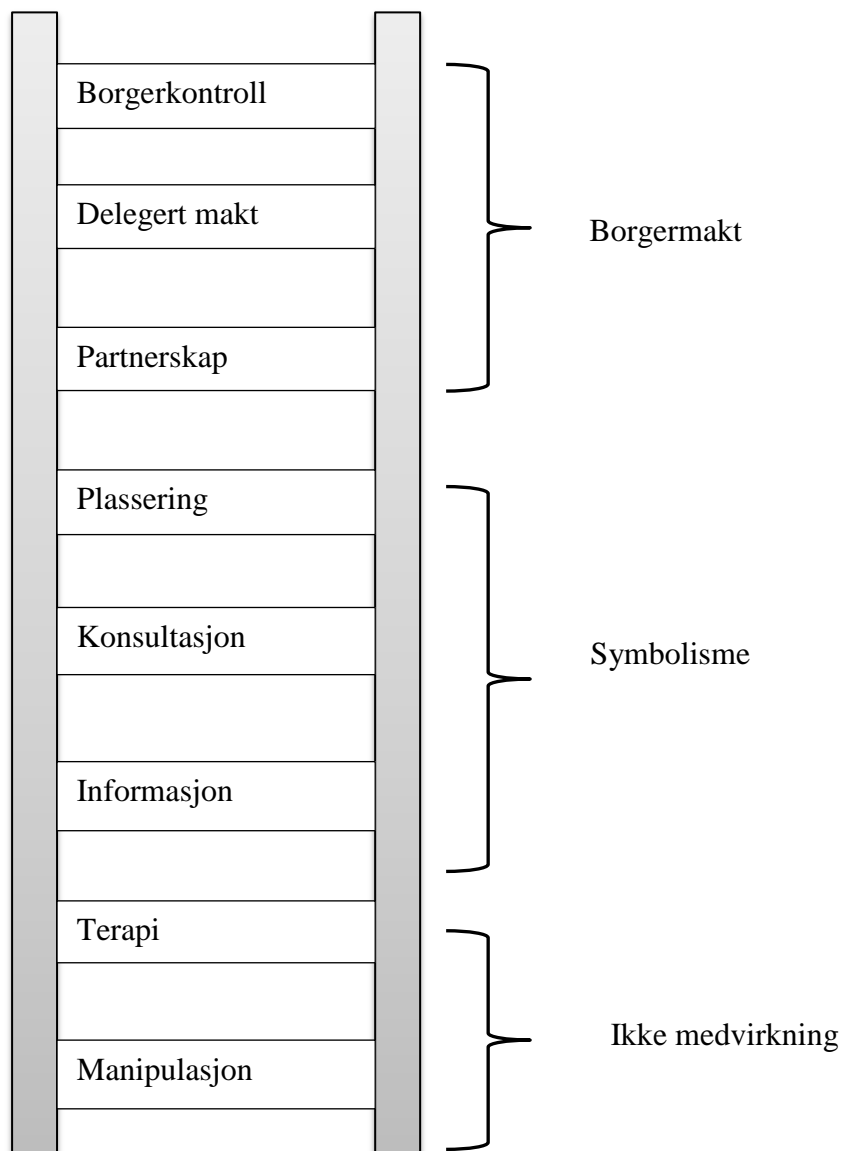
Borgermedvirkning er ett vidt begrep som kan romme mye innen samfunnsplanleggingen i kommunene. Medvirkningsprosesser kan utføres på mange forskjellige måter, og med ulik grad av påvirkningsevne fra innbyggere og fra planleggere. En stor utfordring innen demokratiargumentet, er å finne metoder for å få aktivisert svake grupper og individer i samfunnet til å medvirke i prosesser, her har planleggerne en utfordring. Svake grupper kan være barn, unge, innvandrere, handikappede, etc. I forhold til effektivitetsargumentet, ligger det både tidsbesparelse og kvalitative argumenter. Det kan tenkes at medvirkning kan medføre at det ikke er tidsbesparende, ved at store konflikter blir avdekket og mange interesser må høres.

Medvirkning medfører økt informasjonsflyt og det øker kunnskapsgrunnet, er argumenter som er høyst relevante, slik Sager (1991) og Falleth & Hanssen (2012) beskriver.

Det er laget flere typer medvirkningsstiger og trapper, der hvor trinnene øker i takt med økende innflytelse.

3.1.2 Medvirkningsstigen til Arnstein

Medvirkningsstigen av Arnstein (1969), den er oversatt av Amdam R. (2011), den har åtte trinn som igjen er delt inn i tre kategorier.



Figur 8 Medvirkningsstigen (Amdam R. , 2011) (Arnstein S. R., 1969)

For å se hva de ulike trinnene symboliserer og står for kommer det en utdypende forklaring til de åtte trinnene som Arnstein skisserer nedenfor. Prinsippet er at desto mer medvirkning som gjennomføres jo høyere vil en komme i stigen.

1. Manipulasjon.

Deltakere uten reel myndighet i rådgivende komiteer, hvor formålet med «medvirkningen» er å oppdra deltakerne, er eksempel som dras fram under første trinnet i Arnstein (1969) sin medvirkningsstige. Målet med slike komiteer kan være at oppdragsgiver ønsker å få støtte for sitt syn.

Her tenker jeg at det kan se bra ut på overflata at det er mange komiteer, grupper og liknende som deltar i prosesser knyttet til samfunnsendring etc. Slik Amdam (2011) viser til med at Arnstein sitt tankegods tilhører begrepet kapasitetsbygging (empowerment), og at Arnstein også ser at deltakelse/medvirkning i hovedsak kan tjene interessene til maktøverende.

2. Terapi

Arnstein (1969) viser til at noen ganger er gruppeterapi kamouflert som borgermedvirkning. Dette trinnet burde vært det nederste trinnet på medvirkningsstigen fordi det både er veldig arrogant og at det er ureddelig dette fordi hensikten med denne «borgermedvirkningen» er å orientere deltakerne om hva initiativtakerne mener er best for deltakerne. Vi kan se det slik at her blir deltakerne orientert på ett tidlig stadium om at de vil bli overkjørt.

3. Informasjon

Å informere borgere om deres rettigheter, forpliktelser og muligheter kan være ett viktig første steg mot å legitimere borgermedvirkning. (Arnstein 1969). Likevel så ligger det i begrepet informasjon til grunn en enveis kommunikasjon, noen informerer til andre som tar i mot informasjonen. Amdam (2011) peker på at folkemøter ofte havner i denne kategorien, da de blir gjennomførte som ett enveis informasjonsmøte ovenfra-og-ned.

4. Konsultasjon.

Å konsultere – det vil si å innhente informasjon om hva borgerne eller grupper av borgerne mener, kan være ett skritt i retning av full borgermedvirkning mener Arnstein (1969). Men dersom denne formen for medvirkning ikke blir kombinert med andre former for borgermedvirkning så vil den ikke direkte medføre at borgernes meninger blir tatt med i planleggingen. Amdam (2011) viser til at stige-trinnet som er kalt *informasjon* og *konsultasjon* har noe halvhjerta, symbolsk og rituelt over seg. Jeg tenker at denne formen for medvirkning kan være en enkel minimumsløsning som planleggerne velger for å imøtegå

plan- og bygningsloven sine krav om medvirkning og for å imøtegå en forventning om borgermedvirkning.

5. Plassering.

Her snakker vi om at borgerne begynner å få noe reel medvirkning, men det kan også brukes som symbolsk medvirkning. Her skjer medvirkning ved at noen blir plukket ut til å representere folket i ett styringsorgan, men at representantene har uklare eller ingen mandat fra de de representerer. Arnstein (1969). Amdam (2011) viser til at slike styringsorgan kan være styringsgrupper for plan- og utvilkingsarbeid, og at det er en fare for at den politiske og den faglige tyngden blir så dominerende at medvirkning fra de utplukka representantene ikke er reel. Men at der det er rom for medvirkning så vil dette være en arena med åpning for reel medvirkning.

6. Partnerskap.

Her er det snakk om reel borgermedvirkning ved at borgere og planleggere oppretter nettverksorganisasjoner og er likeverdige parter. Dette betinger at den nettverksorganisasjonen har makt og myndighet til å ta avgjørelser. (Arnstein S. R., 1969). Eksempler på slike parnterskap er et utbyggingsforetak, grunneierlag, næringslivet, idrettslag med mere. (Amdam R. , 2011). Slike parnterskap kan medføre en enkelt grunneier kan oppnå å få like stor makt og innflytelse som for eksempel vegvesenet kan ha. Dersom ungdommer blir utpekt til å sitte i en slik nettverksorganisasjon vil de i teorien være ett likeverdig medlem på linje med en grunneier eller en representant for næringslivet for den del. Men om en ungdom vil føle at en er likeverdig og ha like stor makt er nok litt usikkert, da ungdommer mest trolig ikke innehar autoritet, kunnskap og erfaring som andre medlemmer i partnerskapet har, og dermed vil det ikke være likevekt i forhold til hvilken reel makt de ulike medlemmene innehar jf. Habermas (1987) sin teori om at deltakerne må være likestilte. Partnerskap hvor kommunen er en av aktørene har nok en noe entrepenøriell karakter, da den ikke er satt i system i lovverket i Norge, så det kan hende at det hadde vært hensiktsmessig å hatt ett mer etablert system eller lovverk, slik at det blir enklere i mange tilfeller å danne slike partnerskap.

7. Delegert makt.

På nest øverste trinnet i stigen har vi delegert makt. Her har borgerne fått myndighet til å ta reel avgjørelse i saken. Når en her tenker på planer i kommunene, så må politikerne ha

delegert makten til å ta endelig avgjørelse til borgerne, feks gjennom at det blir etablert en prosjektorganisasjon der borgerne har flertallet.

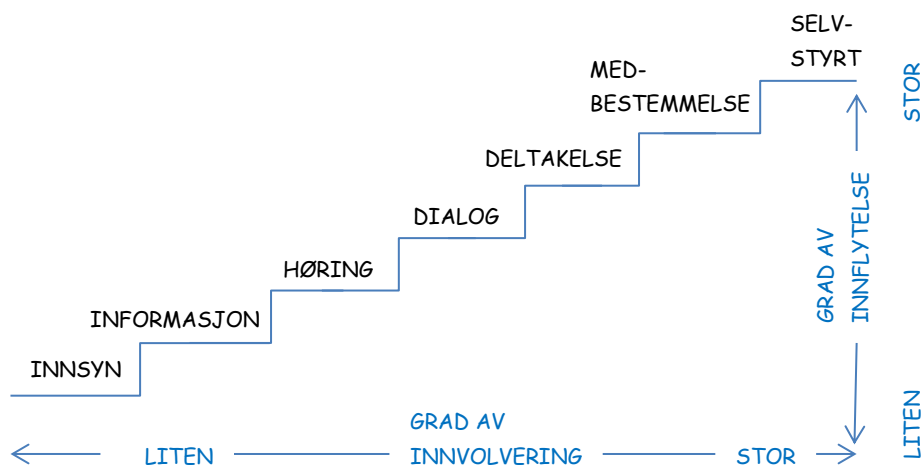
8. Borgerkontroll .

Dette øverste trinnet likner mye på trinnet under, delegert makt. Men når borgerne har reel makt uten at den er delegert fra makthavere, må en ta utgangspunkt i at borgerne har flertallet og dermed avgjøringsmyndighet.

Her er Arnstein sin medvirkningsstige presentert. Selve stigen er en fin måte å visualisere de ulike nivåene innen medvirkning. Det er bare de tre øverste trinnene som havner i kategorien reel medvirkning, de andre trinnene er lavere og gir ikke borgerne medvirkning i beslutningene. Det er mange temaer som Arnstein ikke tar med i denne stigen, den er således enkel og inneholder en forenklet beskrivelse av realiteter i planleggingsarbeid. Modellen tar ikke inn over seg maktkonstellasjoner, paternalisme, rasisme og mye annet som hvilken makt planleggerne har over hva og hvem, og hvem av borgerne er det som får være med i prosessene, eventuelt hvem blir utelatt. Hvem setter dagsorden etc. Arnstein påpeker selv at stigen er en forenkling av det hele bildet, og at mange faktorer ikke er med. Likevel, stigen er en pragmatisk og god modell som kan brukes til hypotesetesting i forhold til gjennomførte planer. Altså til å kunne kategorisere de fasene en planprosess går igjennom i forhold til borgerne og hva de har hatt å si igjennom den aktuelle prosessen.

3.1.3 **Borgermedvirkning presentert av andre**

Farner (2008) synes å være inspirert av Arnsteins sin medvirkningsstige, men her er det satt inn begreper som etablert i norsk samfunns- og arealplanlegging. Denne trappa vil være grei å bruke i forhold til kategorisering av medvirkning innen planlegging her til lands.



Figur 9 medvirkningstrappa av (Farner, 2008).

Til punktet innsyn, så gjelder det i alle saker som omhandler planlegging av det offentlige. Alle som vil kan be om å få se sakens dokumenter, og delta på åpne politiske møter, dette kommer av offentlighetsloven og forvaltningsloven. (Justis og beredskapsdepartementet, 2015) (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Dette betinger at den som ønsker innsyn i dokumenter og eventuelt deltakelse i møter må være aktiv og kunne vite om at en prosess pågår og hva som foregår når. Neste steg i trappa er informasjon, i planleggingsprosesser vil det etter plan- og bygningsloven annonseres i media at en prosess er igangsatt. Dette trinnet krever mindre av den som ønsker å medvirke enn foregående trinn. Å sende en sak ut på høring innebærer det å sende ut informasjon om at en prosess er igangsatt og at kommunen ber om at de som er berørt, organisasjoner, enkeltpersoner, grunneiere, andre offentlige myndigheter etc. kan uttale seg og komme med innspill til planen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). De øvrige trinnene taler for seg selv og kan synes å være i stor grad inspirert av Arnstein sin medvirkningsstige, men trappa synliggjør borgernes grad av involvering og innflytelse i pilene som er angitt vertikalt og horisontalt.

Her pekes det på viktigheten av at det i en planprosess må avtales hvor i trappa medvirkningen skal foregå. Dersom det ikke avtales på forhånd risikeres det forventningsbrudd og i verste fall mobilisering til motaksjoner. (Farner, 2008).

En annen medvirkningsstige er Sager (1991) sin, den har også likhetstrekk med Farner (2008) sin, da den bruker begrep som er kjent fra kommunal planlegging i Norge. Denne stigen er enklere da den har fem trinn. De fem trinnene er *offentlighet, informasjon, diskusjon, medbestemmelse* og *beslutningsrett*. Farner (2008) har en mer nyansert trapp, da den inneholder to flere trinn enn Sager (1991). Farner (2008) sine to trinn som heter informasjon og høring vil omtrent tilsvare Sager sitt andre trinn kalt informasjon. Farner sine neste to trinn som kalles dialog og deltakelse vil omtrent tilsvare Sager sitt mellomste trinn som er kalt diskusjon. Farner sin trapp er mer nyansert, den vil derfor bli brukt i studien.

Utarbeiding av en plan krever ofte samarbeid mellom planleggere, byråkrater, politikere, entreprenører, og andre som for eksempel bønder, næringsdrivende, beboere og naturvernere. Planprosessen innebærer koordinering, samarbeid og konfliktløsning, dette da en plan berører ofte mange interesser og mange er derfor involverte. Planleggerens håndtering av planprosessen kan derfor være med på å påvirke gjennomføringen av planen. (Sager, 1991)

3.2 Fire planleggingsparadigmer

Her presenteres Friedmann (1987) sine planleggingsparadigmer. Det er høyst relevant å kategorisere prosessene i forhold til hvilken planleggingstradisjon de tilhører.

Her stiller Friedmann (1987) opp en helhet over de planleggingsretningene som er kjent, derfor synes det relevant å ta med, dette da prosessene og de medvirkningsmetodene som prosessene studien inneholder skal drøftes opp mot disse paradigmene også i forhold til kombinasjoner av tradisjonene. Den skjematiske måten Friedmann (1987) sin teori er presentert på gir et greit overblikk over planleggingstradisjonene.

Friedmann (1987) har kategorisert og delt inn samfunnsplanlegging slik at det er to hovedretninger, disse er kommunikativ og instrumentell planlegging, disse blir igjen delt inn i to ulike former for planlegging. Analyse for politikkutforming og reformvirksomhet er instrumentelle planleggingsformer. Mens lærings- og mobiliseringstradisjonen er kommunikative planleggingsformer.

Når vi tar for oss borgermedvirkning så er det nok forholdsvis innlysende at det er kommunikative prosesser som er i fokus. I praksis hentes det elementer fra en eller flere av de fire retningene, og da dannes det kombinasjonsmodeller, disse er det også relevant å se på.

For å gi en oversikt over planleggingstradisjonene gir tabellen nedenfor en grei oversikt.

KUNNSKAP FOR HANDLING	VERDIKONSERVATIV Avgrenset prosjekt	VERDIRADIKAL Kontinuerlig styring
SAMFUNNSSTYRING (Socetial guidance) Få deltakere, makthavere Styring ovenfra og ned Instrumentell	POLICY ANALYSIS Store organisasjoner/samfunn Politikkanalyse: Målformulering Alternativsøking Konsekvensanalyse Evaluering av konsekvenser Vedtak Iverksetting som instrumentell handling Beslutningsorientert	SOCIAL REFORM Statens rolle sentral Representativt demokrati styrer, søker rimelige løsninger Instrumentelle avveininger er avgrensede og settes i en politisk sammenheng Forandring gjennom "små skritt" Prosessorientert
SAMFUNNSENDRING (Social transformation) Mange deltakere, maktfordeling Forandring nedenfra og opp Kommunikativ.	SOCIAL LEARNING Teori og praksis veier tungt Forståelse Endringsprosess Forhandling, konfliktløsning Læring gjennom praksis, forsøk, evaluering Avgrenset saksfelt Prosjekt- og læringsorientert	SOCIAL MOBILIZATION Direkte kollektive aksjoner nedenfra Omdanning ved: Motpolitikk Selvhjelpsstrategi Proaktiv mobilisering Helhetlig, gjennomgripende Prosess- og læringsorientert

Tabell 2 Inndeling av planleggingstradisjoner bygd på Friedmann (1987), Amdam og Veggeland (1998).

3.2.1 Instrumentell planlegging

Instrumentell planlegging kjennetegnes ved at det er styring ovenfra og ned, styring initiert av en myndighet. Det er klare og definerbare mål, en ønsker å finne alle alternativ, og alle konsekvenser av alle alternativ, og til slutt finne det eller de alternativer som på best mulig måte klarer å oppfylle de målene en har satt seg. Her vil fagpersoner ha en sentral rolle i planleggingen og vurderingene som ligger til grunn. (Amdam & Veggeland , 1998).

Instrumentell planlegging i to hovedområder. Disse er Policy analysis, og social reform, disse kaller vi gjerne på norsk analyseretningen og reformretningen. (Friedmann, 1987)

Policy analysis

Analyse for politikktutforming kjennetegnes ved at man bruker vitenskapelige teorier og matematiske teknikker for å løse konkrete samfunnsproblemer. Det brukes enkle og målretta virkemiddel som er innrettet mot avgrenset område. En forutsetter at den som planlegger har en oppdragsgiver som har formulert klare og tydelige mål for hva vedkommende ønsker å oppnå. Planleggerens oppgave blir da å finne løsningen, på samme måte som en finner fasiten på et matematisk problem. Dette kalles rasjonalistisk planlegging og er rasjonalistiske beslutninger av betydningen instrumentell – dette er idealer mange fagtradisjoner bygger på med grunnlag i moderne naturvitenskap og teknikk. I denne forståelsesformen består virkeligheten av et endelig antall årsaksrelasjoner som empirisk kan avdekkes og uttrykkes i kvantitative størrelser (Amdam & Veggeland , 1998, s. 120). Gjennomføring av det alternativet som blir valgt blir ofte ikke sett på som en del av planleggingen, men som ett nytt og detaljert prosjekt. Amdam R. (2005) påpeker at innen analysetradisjonen har en mer tro på objektiv kunnskap enn politikk tross i at den ikke er perfekt. Videre at en vil kalkulere og komme fram til den beste løsningen og at en ser på planleggeren som en nøytral teknokrat. Troen på det perfekte marked og på demokratiet er grunnleggende for denne retningen (Amdam R. , 2005). Kortfattet, eller rasjonell planlegging og beslutninger tilhører denne tradisjonen.

Banfield (1973) formulerer kravene til planlegging innen analyseretningen. Planprosessen blir sett på som skrittvis arbeid der en:

1. Formulerer klare og entydige mål
2. Formulerer og analyserer alle mulige handlingsalternativ
3. Klarlegger alle mulige vikninger av alle alternativene
4. Vurderer konsekvensene
5. Tar avgjørelse for hvilket alternativ som har konsekvenser som best oppfyller de på forhånd bestemte målene
6. Gjennomfører det valgte alternativet
7. Sammenstiller erfaring og resultat til bruk ved nye avgjørelser

(Banfield, 1959)

Planlegginga gir en klar rollefordeling, hvor politikeren har ansvar for punkt 1 og 5, mens planleggeren for de øvrige punktene men med unntak av punktene 6 og 7 som tradisjonelt ikke har vært sett på som en planleggingsoppgave. Denne formen for planlegging som ikke knytter sammen planlegging og handling har vært gjenstand for kritikk (Amdam R. , 2005, s. 75). Det at gjennomføringsvariablen ikke er tema i planleggingen vil medføre at en i liten grad engasjerer seg i legitimering av planen.

Medvirkningstenkning blir motsatsen til instrumentell tenkning, hvor synspunkt eller meninger eller dialoger med individer eller grupper i samfunnet ikke blir innhentet eller gjennomført. Dette fordi en på ett faglig ståsted vil komme fram til hva som er riktig – og det trenger ikke være i samsvar med hva grupper i samfunnet står for. Det er lite rom for synsing og følelsesrelaterte innspill i denne planleggingsretningen. I norsk demokratisk sammenheng har nok denne tradisjonen vært mye brukt. Men det er tradisjon og krav i plan- og bygningsloven å legge planer ut til offentlig ettersyn og høring. Høringens funksjon er da å innhente innspill fra berørte grupper, organisasjoner, parter, grunneiere med mer. Det er også åpning for at enhver som ønsker det skal kunne komme med innspill. Høring er ikke representert i Banfield (1973) sine sju punkter (se ovenfor) sitt system for polizy analysis. (Amdam R. , 2005, s. 74). I planlegging der hvor det er høring vil det derfor være elementer av borgermedvirkning, det er ikke i samsvar med denne tradisjonen. Høring og offentlig ettersyn er litt på siden av denne tradisjonen som er mest preget av instrumentelle idealer. Høring og offentlig ettersyn er av mer kommunikativ karakter.

Policystrategien bygger på teorier hvor virkelighetsoppfatningen er en sum av årsaksrelasjoner som er manipulerbare. Der hvor teoriene framstår som instrumentelle «nøytrale» og nyttige redskaper for politisk styring. (Amdam & Veggeland, 2011, s. 34). I en slik virkelighetsoppfattning vil medvirkning være overflødig i og med at en forutsetter at planleggerne har full oversikt. Dersom en skulle plassere denne retningen i medvirkningsstigen (Arnstein S. R., 1969), ville den nok mest trolig ha havnet noen av de nederste trinnene.

Social reform

Reformretningen er samfunnsplanlegging som kan oppfattes å være forsøk på å styre konkrete utviklingsprosesser i samfunnet i ønsket retning ved hjelp av kontinuerlig småskrittsprosesser der man forsøker å vurdere hva som fungerer og hva som ikke fungerer underveis. En avgrenser og har ikke full oversikt og “veien blir til mens en går”. (Amdam og

Veggeland 1998). Amdam og Veggeland (1998) viser til at denne tradisjonen har hatt stor betydning som grunnlag for politiske beslutninger og politisk styring, spesielt innen den sosialdemokratiske tradisjonen. Retningen har noe praktisk over seg.

Planleggingsprosessen/metoden som kalles “muddling through” (Lindblom) hører til denne retningen. I “muddling through”-tankegangen vil en ikke analysere mye, men se på liknende problemstillinger og velge løsninger en har valgt tidligere, jf. Lindblom (1959)/Amdam (2005). “Muddling through” forutsetter også en sterk ledelse, jf. Amdam (2005;78). Dette da en ikke har vitenskapelige analyser og argumenter for å legitimere sine avgjørelser.

I samfunnsplanlegging av denne typen fokuseres det på statens rolle i samfunnsstyringen og på å gjøre statlige handlinger mer effektive. I likhet med analysetradisjonen blir det her fokusert på at planleggerne er redskaper for de mektige. Til forskjell fra analysetradisjonen så forutsettes det ikke her at planleggerne har oversikt over alle alternativ eller at de mektige har all makt, men at handlinger må settes i verk selv om kunnskapen er mangelfull og makten er avgrenset. (Amdam og Veggeland 1998).

Videre vises det til at Sejersted (1988) mener at sosial reform har vist seg å være et nyttig redskap i Norge i etterkrigstiden for å realisere sosialdemokratiets målsetninger. En ovenfra og ned planlegging, hvor makthaverne (staten) introduserte radikale ideer i forhold til det som var bestående i samfunnet. Eksempler på slik rasjonell planlegging og handling blir en parlamentarisk forsamlings arbeid, en regjering sitt arbeid, arbeidet i ett departement, eller på ett kontor eller driften av en fabrikk. For der har en mange saker gående samtidig, sakene henger sammen men det er ulike deltakere i sakene. Det samme kan en si om en byråkrat innen ett bestemt saksfelt. (Amdam og Veggeland 1998). Planlegging etter reformtradisjonen og inkrementell planlegging gjør at staten blir tillagt en sterk rolle hvor planlegging blir institusjonalisert som redskap for styresmaktene (Amdam 2005).

Denne planleggingen beskrives som at den kan bli en eliteaktivitet fordi man legger vekt på vitenskapelige analyser av strukturelle utviklingstrekk og utfordringer i samfunnet. Kunnskap og samling av denne blir i stor grad oppfatta som ett arbeid for eksperter med egne kompetanse som gjennom sin kunnskap kan formulere folks interesser og komme med tilrådninger om hvilke avgjørelser som er riktige. Amdam og Veggeland (1998) viser til at noe av kritikken mot sosial reform som planleggingspraksis er at den tar for lite hensyn til tidsdimensjonen: “Spesielt har mange avgjørelser i dag svært langsiktige konsekvenser, for eksempel innen miljøområdet. Den formen det blir arbeidet mest med for å videreutvikle

denne typen planlegging, er en *syklisk eller rullerende form for planlegging*, der (års)budsjet og (års)program blir betraktet som lenket sammen. Hvert år (hver periode) blir sett på som avgrenset, med klare mål, med disposisjon av midler til bestemte løsninger.”.

Instrumentell planlegging fokuserer lite på medvirkning. Slik planlegging er ofte fastlåsende og den krever en enkel, stabil og avgrenset situasjon. Det er derfor ikke særlig relevant i denne sammenheng hvor en har medvirkning som tema. Elementer av instrumentell planlegging vil likevel ofte være relevant også i prosesser der medvirkning er vektlagt. Høring er etter mitt syn en form for medvirkning, om enn ikke den mest kommunikative. Høring ser vi også i typiske instrumentelle prosesser, da det i det norske systemet kreves av lovgivingen. Når kommunene er inne i en samfunnsplanprosess innebærer høring det å sende ut saksdokumenter om at prosessen er igangsatt og om at kommunen ber om at de som er berørt; organisasjoner, enkeltpersoner, grunneiere, andre offentlige myndigheter etc. kan komme med uttalelser og innspill til planen innen en gitt frist (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Slik høring innebærer ikke en toveis kommunikasjon, og dermed er det ikke foretatt kontroll om planer og konsekvenser er forstått av partene.

Medvirkning vil også forekomme i rene instrumentelle prosesser dersom det er noen utenfra som selv mobiliserer og påvirker enten planleggere eller politikere, sektormyndighet eller liknende.

3.2.2 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging kjennetegnes først og fremst ved at det er toveiskommunikasjon mellom flere aktører. Her er aktørene interessert i å komme til en enighet, og ikke planlegging som i instrumentell retning som utelukkende baserer på vitenskapelige analyser. I denne kommunikasjonsprosessen er alle frie og likeverdige og potensielt like kompetente. Og at en kan skifte mening dersom det kommer fram bedre argument enn de en selv opprinnelig hadde. (Amdam & Veggeland , 1998). Friedmann (1987) deler kommunikatv planlegging inn i to kategorier, det er læringstradisjonen og mobiliseringstradisjonen.

Social learning

Læringstradisjonen forutsetter at det er noe avgrensa kommunikasjon, og at kommunikasjonen er knytta til konkrete utfordringer. Men en er her opptatt av læring gjennom partsdeltakelse og kommunikasjon mellom berørte og interesserte parter. (Amdam

R. , 2005). Amdam og Veggeland (1998) sier at samfunnsplanlegging innen læringstradisjonen blir betraktet som kontinuerlige prosesser av handling og forandringer, som resulterer i samfunnsendring som følge av serier av sosiale eksperimenter. Den konkrete planleggingen forsøkes avgrenset til konkrete utfordringer og handlinger med virkninger en kan bygge videre på.

Som vist i tabell 2 ovenfor så ser vi at denne tradisjonen er prosjektorientert, i Amdam og Veggeland (1998) blir utbygging av gasskraftverk benyttet som eksempel innen denne retningen. Denne retningen bygger historisk på prinsipper fra folkeopplysningstanken og erfaringer gjort ved framveksten av fagbevegelsen. Teoriene er i stor grad knyttet til organisasjonsutvikling og forhandlingsprosesser i næringslivet, og har først de senere år blitt anvendt i samfunnsutviklingen. Amdam og Veggeland (1998;21) skriver:

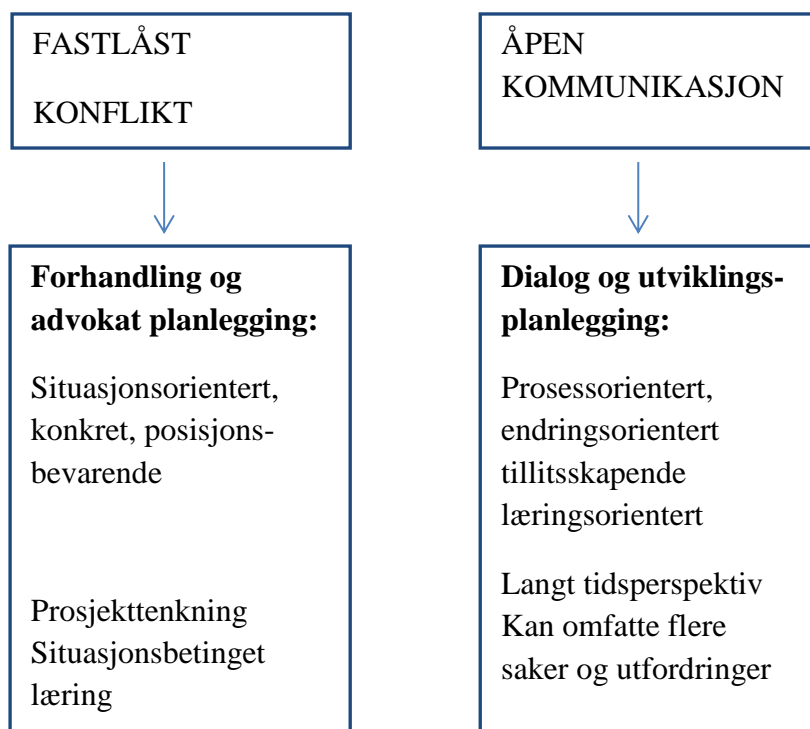
“Samfunnsplanleggerne fremstår som “samfunnsentreprenører” som mener samfunnet og sosial oppførsel kan forandres over tid, og at den vitenskapelig korrekte måten å gjennomføre forandringer på er ved sosiale eksperimenter og kontrollerte avgrensede reformer”. Etter dette vises det til at prosessen fortsetter ved grundig observasjon av resultater der en er villig til å innrømme feil, og til å lære av disse ved neste handling. “Evnen til å mobilisere mot felles mål kan utvikles og styrkes gjennom opplæring og veiledning som f.eks.:

- Forholdet mellom politikk og administrasjon
- Forholdet mellom sektorene og de politisk-administrative territoriene i samfunnet
- Forholdet mellom organisasjoner og interessegrupper i samfunnet og samfunnet som helhet
- Forholdet mellom organisasjoner f.eks. i arbeidslivet”

(Amdam & Veggeland , 1998)

På de nevnte punktene kreves det samhandling for å kunne utvikle arbeidsformer på tvers av tilvante grenser i forhold til nye temaer og utfordringer som kommer opp gjennom læringsprosessen. Der hvor opplæringstiltak og erfaringslæring retter seg ikke bare mot planleggere eller prosjektgrupper men mot hele organisasjonen eller samfunnet. Forholdet mellom politikk og administrasjon er også relevant når vi ser på hvordan kommunene har organisert prosessene sine.

Ulike konfliktsituasjoner ved lærende planlegging:



Tabell 3 Lærende planlegging Amdam og Veggeland (1998)

Tabell 3 viser ulike konfliktsituasjoner ved lærende planlegging. Fastlåst konflikt er den retningen som er minst kommunikativ, dette da den er posisjonsorientert og konkret, i samfunnsdelen av kommuneplanen vil en sjelden havne i denne retningen, da samfunnsplanlegging oftest er lite konkret, den er mer visjonær og strategisk. I de fleste tilfeller vil samfunnsdelen av kommuneplanen ofte innebære åpen kommunikasjon, hvor Habermas (1987) sine kriterier for en tvangsfri toveiskommunikasjon er ett ideal, da vil det rom for medvirkning i prosessene.

Medvirkningsplanlegginga bygger på elementer fra denne tradisjonen, og har innebygde forutsetninger om ovenfra-og-ned-styring med opplæring og veiledning av folket. (Amdam R. , 2005) Som nevnt tidligere har denne tradisjonen noe avgrensa kommunikativ art, og det initierer at vi ikke kan forvente å kunne plassere planlegging innen denne tradisjonen høgt på stigen til Arnstein (1969). Ser her at informasjon og opplæring er begrep som er beslektet, plassering i stigen i trinnet for *informasjon* vil være relevant. Det forutsetter da at informasjonen er enveis og ovenfra-og-ned-styrt, i tråd med denne tradisjonen. Planlegging

innen *social learning* vil også kunne havne i trinnet for konsultasjon ved at det blir initiert høringer – toveis kommunikasjon, spørreskjemaer, arbeidsmøter, idedugnader eller liknende i planprosessen.

Social mobilization

Sosial mobilisering blir den andre retningen til Friedmann (1987) innen kommunikativ planleggingsretning. Denne retningen tar utgangspunkt i “nedenfra og opp”-situasjoner, hvor mobiliseringen skjer nedenfra i samfunnet gjennom direkte kollektive handlinger. Der blir samfunnsutvikling nedenfra bygd på solidaritetsskapende handling, kommunikasjon og argumentasjon innen mobiliserende grupper og samfunn. Dette er også samfunnsplanlegging som er betraktet som en kontinuerlig kamp om kunnskap og handling mellom interesser og maktgrupper i samfunnet. Kommunikasjon er helt grunnleggende her. Kunnskap blir betraktet som innsikt som kan brukes for å fremme egne interesser. Kunnskap blir dermed ikke sett på som objektiv eller nøytral slik den er i analyseretningen. (Amdam & Veggeland , 1998). Vitenskap og kunnskap blir dermed knyttet til og fortolket i forhold til bestemte verdier og interesser og blir brukt selektivt, og en trenger nødvendigvis ikke vitenskapelige analyser her.

Begrepet «sosial mobilisering» er i hovedsak knyttet til mobilisering nedenfra, altså prosesser som blir mobilisert fra andre enn kommunen med administrasjon og politikere. Medvirkning kan skje i en samfunnsdel av kommuneplanen med en slik aksjon nedenfra, for eksempel ved at en gruppe tar opp ett tema og vil ha det temaet implementert i en allerede pågående planprosess. Pragmatisk sett kan mobilisering nedenfra medføre at en planprosess vil bli iverksatt også.

Denne type planlegging forutsetter at det er samhandling mellom de som initierer prosessen, planleggerne og politikerne, om vi skal sette denne tradisjonen inni norsk sammenheng. De som initierer prosessen vil da være enkeltpersoner, organisasjoner, næringsliv eller andre som verken representerer kommuneadministrasjonen eller politikere eller har en annen formell posisjon i tilknytning til planprosesser i det offentlige. Samhandlingen innen denne tradisjonen vil medføre maktfordeling mellom disse deltakerne; planleggere(administrasjonen), politikerne og de som initierte prosessen. Om vi da ser på stigen til Arnstein (1969), vil vi kunne havne langt opp i stigen, dette da maktfordelingen kan antas å være likeverdig mellom de impliserte partene. Trinnet for *partnerskap* synes da å være adekvat, men da forutsettes det at de impliserte har makt og myndighet til å ta

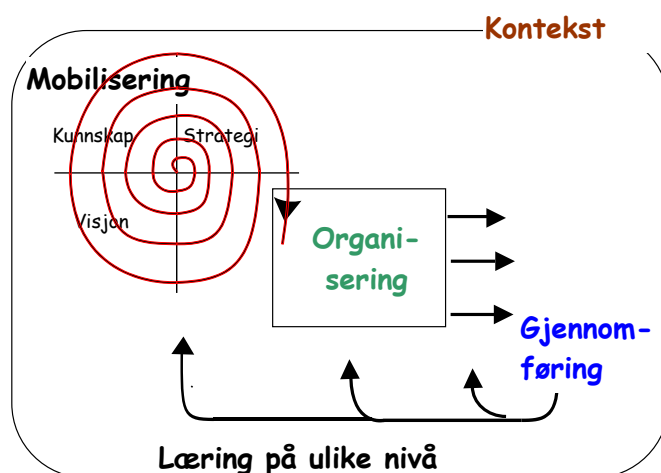
avgjørelser. Dette vil nok være tilfellet hvis vi isolert ser på innholdet i resultatet av planprosessen – planen, men etter plan- og bygningsloven er det kommunene (oftest ved kommunestyret) som har myndighet til å vedta planer. Dermed vil ikke trinnet kalt *partnerskap* være helt korrekt plassering i stigen, da må vi gå ett trinn ned, og havner i trinnet *plassering*. Dette ved at de som initierte prosessen/temaet deltar på lik linje med planleggere og politikere i forhold til innholdet i planen. Terskelen for politikerne å endre en slik plan som har blitt forhandlet frem gjennom ett slikt partnerskap er nok forholdsvis høy. Politikerne vil trolig føle seg noe bundet av resultatet, i og med at de har deltatt i en forhandling som har medført at de impliserte har kommet fram til en omforent løsning.

3.2.3 Kombinasjonsmodeller

Pragmatisk sett er det vanskelig å plassere en prosess i sin helhet innen en av de fire retningene som er beskrevet ovenfor. Og en kan heller sjelden si at planlegging er utelukkende kommunikativ eller utelukkende instrumentell, en må ta elementer fra de forskjellige tradisjonene og bruke de der de passer. I Amdam og Veggeland (1998) blir det vist til Etzionis “mixed scanning” er en kombinasjonsmodell. Sjøppelbøttemodellen kan også plasseres i denne gruppen, selv om sjøppelbøttemodellen ikke kan oppfattes som en teori men som en analysemodell.

Strategisk planlegging er ett samlebegrep og omfatter flere forskjellige framgangsmåter som blir oppfattet som god planlegging i bedrifter og offentlig planlegging. De ulike framgangsmåtene har røtter i ulike tradisjoner. Formålet med strategisk planlegging i organisasjoner og samfunn er å orientere seg i forhold til den aktuelle situasjonen, omgivelsene og framtida, og på dette området sette seg mål og utpeke innsatsområder og strategier for å nå målene. (Amdam & Amdam, 1990) / (Amdam & Veggeland, 1998). (Amdam & Amdam, 2000) skriver om dugnadsmetoden som er en metode for plan- og utviklingsarbeid som prøver å kombinere kommunikativ og instrumentell logikk i en legitimerende prosess.

I figuren på neste side presenteres Amdam R (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. Denne modellen opererer med fem variabler, disse er mobiliserings-, organiserings-, gjennomførings-, lærings- og kontekstvariabelen.



Figur 10 Variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. (Amdam R. , 2011)

Mobilisering er viktig for å bygge opp bredest mulig kunnskap om situasjonen. Med mobilisering menes det å få aktivisert og samlet folk for å fremme kollektive og individuelle handlinger. Det er viktig å samle folk på tvers av politiske styringsnivå, styringssystem og politiske interesser, samt på tvers av personlige egenskaper som kjønn, alder, yrke, status med mere. Slik at det kan dannes allianser, gruppedanninger og nettverk som igjen kan formes om til en politisk makt. (Amdam R. , 2011). Mobilisering er ett viktig element i forhold til borgermedvirkning – ingen mobilisering – ingen medvirkning.

Friedmann (1987) har to retninger innen kommunikativ planlegging, den ene er social mobilization, hvor mobiliseringen kommer nedenfra som kollektive handlinger, innen denne retningen står kommunikasjonen sterkt og er helt grunnleggende, i motsetning til retningen social learning, som er avgrenset rent kommunikativ. Likevel er det sosial learning som ligger nært til illustrasjonen til Amdam R. (2011). Læringstradisjonen er her videreutviklet slik at mobilisering er en viktig del av hele prosessen. Når kommunene i Norge setter i gang prosess med samfunnsdelen av kommuneplanen vil det være administrasjonen som står for medvirkningen fra befolkningen, det vil si at mobilisering blir initiert av planleggerne i kommunene.

Organisasjonsvariabelen sier noe om hvordan planen blir gjennomført fra strategi til handling. Amdam R. (2011) viser til at det norske samfunnet er politisk segmentert og fragmentert, og at det er viktig å få organisert planarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser for å kunne få til videre utvikling. At det derfor er viktig å få til

samarbeid med offentlig styringsnivå som fylke, regioner og kommuner, med frivillige lag og organisasjoner, bedrifter og offentlig virksomhet. Hvordan en setter sammen og legger opp til medvirkningsopplegg er nok noe av essensen her.

Med gjennomføringsvariabelen menes det om det finnes kapasitet og virkemiddel hos de lokale og regionale aktørene og partnerskapene, til å gjennomføre tiltak og endringer i samsvar med egne planer, dette betinger at en har makt og kontroll over iverksettingsprosessen. (Amdam R. , 2011). Dersom de som medvirker i en prosess ser at det ikke finnes vilje eller evne til å iverksette tiltak i samsvar med planer, vil det på sikt medføre at en vil få problemer med legitimitet og ikke minst vil det være vanskelig å få mobilisert videre i planprosessene som kommunene har.

Læringsvariabelen symboliserer en læreprosess som får fram kunnskap om hendelser og handlinger, som igjen kan gi ny erkjenning og dermed stimulere nye hendelser og handlinger. Det å stimulere til kapasitetsbyggende prosesser som medfører at folk tar ansvar og handler kollektivt er ett overordna mål.

De fire variablene virker gjensidig inn på hverandre, for å oppnå kapasitetsbyggende prosesser forutsetter det at de fire variablene er rimelig sterke og at kontekstvariabelen hverken fremmer eller hemmer de fire variablene.

Det er den strategiske og dels organisatoriske planlegginga denne oppgaven omhandler, hvor mobiliseringa blir initiert av kommunenes administrasjon gjennom ulike medvirkningsopplegg vi ser på her. Når kommuneadministrasjonen inviterer til aktivisering og samling av folk for å innhente meninger i forhold til kommuneplanen sin samfunnsdel, kan det igjen føre til at en kan arbeide for å nå felles mål, og å styrke det en er omforent om. Amdam R. (2011) mener det er viktig at en samler lokalbefolkninga og andre viktige aktører på tvers av politiske styringsnivå, politiske interesser og folk med ulik bakgrunn og ulik alder, kjønn, status med mere. Dette da det igjen kan stimulere til gruppedanning, nettverk og organisasjoner, som igjen kan formes til ei sosial makt og deretter omformes til en politisk makt (tidkrevende). Innen kommuneplanen sin samfunnsdel som er strategisk og lite pragmatisk kan det hende at denne variabelen er krevende, og at det da kreves ekstra fra planleggerne for å kunne skape en samling av folk, både i forhold til potensielt innhold i planene som er av strategisk art og i forhold til ett manglende engasjement fra befolkning og øvrige berørte myndigheter og interesser.

Amdam R. (2011, s. 148-149), angir kriterier som må ligge til grunn for gjennomføring av strategisk og mobiliserende planlegging, hvor kriteriene er inndelt etter krav om dokumentinnhold, krav til planprosessen, og hva strategisk planlegging bør bidra til.

- De momentene som blir tatt fram i forbindelse med krav om dokumentinnhold, samsvarer mye med det jeg mener må være en del av ett planprogram for samfunnsdelen av kommuneplanen. Her viser Amdam R. (2011) til tre punkt, disse er å kartlegge svake og sterke sider ved nåsituasjonen, sammen med muligheter og trusler for framtiden, en SWOT-analyse som beskrevet i kap. 2.4 kan imøtekomme dette første punktet. Formulering av en visjon for framtiden er også i dette første punktet. Det må fokuseres på viktige innsatsområder og strategier for å oppnå visjonen. Hver strategi må utredes og beskrives i forhold til organisering, flaskehalser, økonomi, konsekvenser og disse igjen må kunne ut i forslag til konkrete prosjekt, tiltak og aktiviteter.
- Krav til planprosessen: Verdikonflikter må håndteres. Verdivalg må fremmes for å oppnå konsensus. Overordna plannivå må drøftes og innsatsområder må prioriteres i forhold til aktuell plan. Den bør fremme integrasjon og personlig vekst for å oppnå individuell og kollektiv selvforståelse. Planprosessen må sette søkelys på politikkproduksjonens inntaksside og sette viktige innsatsområde på den politiske dagsorden. Prosessledelsen må mobilisere og motivere for medvirkning, samt å sette dagsorden med mere. Det er planleggeren som må påse at disse krav blir oppfylt. Kravene til planprosessen er omfattende og ofte kompliserte, dermed må kunnskapen til en ideell planlegger være omfattende både i forhold til planprosesser, politisk system og planinnhold.
- Amdam R. (2011 s. 148-149) sitt siste punkt er om hva strategisk planlegging skal kunne bidra til:
 - Redusere omfanget og intensiteten i verdikonflikter for å oppnå konsensus.
 - Stimulering av makt på alle nivå, personlig vekst, fellesskapsfølelse, fleksibilitet med mere.
 - Styrke det sivile samfunnet som ett moraldannende fellesskap ved å stimulere en aktiv frivillig sektor.
 - Styrke alliansen mellom frivillig sektor og folkevalgte for å transformere den lokale makta til politisk makt.

- Fremme en sosial atmosfære som kan virke stimulerende på individuelle og kollektive aktører.
- Identifisere nøkkelaktører og være lydhøre for gode ideer underveis.

Mange av momentene som blir presentert av Amdam R. (2011) kan direkte overføres til kommuneplanprosesser, hvor mange av momentene omhandler medvirkning i planprosessen. Noen av Habermas (1987) sine kriterier for fri diskurs kan vi også gjenspeile i for eksempel det å fremme en stimulerende sosial atmosfære i planprosessen. Det er flere av kriteriene som er listet ovenfor som vil være vanskelig å måle, verken generelt eller i forhold til de to casene og empirien som denne studien ser på. Det er derfor de punktene som omhandler planleggerens rolle og det som omhandler borgermedvirkning som vil være mest aktuelt å drøfte i forhold til empirien.

Samfunnsplanlegging og spesielt kommuneplanen sin samfunnsdel er preget av at selve planen rent pragmatisk blir lite konkret, og den vil ofte inneholde målsetninger om samfunnsutviklinga, dette innbyr til åpen dialog og vil på grunn av sitt manglende konkrete innhold medføre at planprosessen kan åpne kommunikative arenaer med få konflikter. Jo mer konkret en samfunnsdel er desto mer instrumentell vil planprosessen bli hvor dialogen og medvirkningen vil bli preget av advokatplanlegging.

4 Metode

Dette er en masteroppgave hvor jeg undersøker og forsøker å belyse, samt gå i dybden i forhold til borgermedvirkning i to planprosesser i to ulike kommuner. Dette er en samfunnsvitenskapelig analyse, da den undersøker forhold (to caser) i samfunnet.

Det er mange fagretninger og disipliner innen samfunnsvitenskapen, en kan dele disse inn i seks grunndisipliner. De seks disiplinene er psykologi, samfunnsgeografi, sosialantropologi, sosialøkonomi, statsvitenskap og sosiologi. (Grønmo, 2004). Denne studien kommer inn under statsvitenskapelige studier, da den studerer politiske forhold i samfunnet.

Kommuneplanen er en lovpålagt plan. Alle kommuner må gjennomgå prosesser for å få vedtatt en kommuneplan. Det er kommunestyrene i de ulike kommunene som tar endelig beslutning i slike prosesser, og derfor vil statsvitenskap være riktig grunndisiplin å plassere studien i.

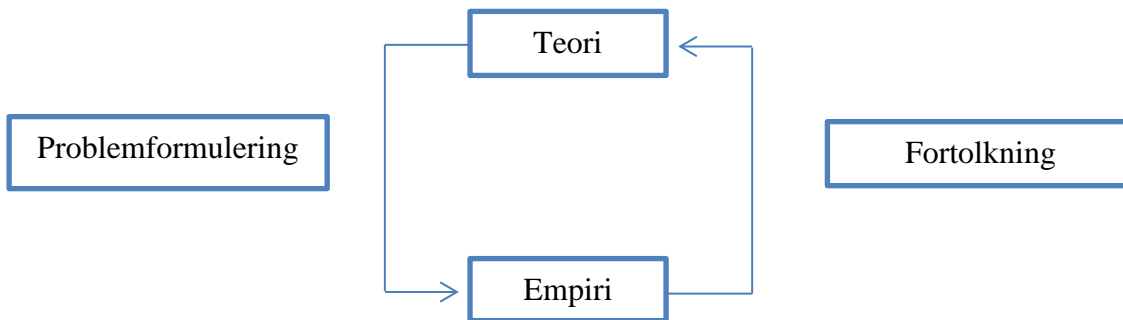
Studien er kvalitativ, det vil si at materialet består av tekst som er generert ut fra dokumenter, samtaler og/eller observasjoner. (Malterud, 2003). Motsetningen vil være kvantitativ, der en har ett større utvalg

Jeg velger å betegne studien av de to prosessene som to kvalitative casestudier – to adskilte case som blir undersøkt. Det vil være klare komparative element her, men hovedtema ligger på læring, det å se hva slags erfaringer som kommer ut av de to planleggingsprosessene, og hva andre igjen kan lære av dette.

I ett forskningsopplegg vil valg av metode være viktig, metoden skal være middelet for å kunne belyse emnet, teorien og empirien på best mulig måte. Ulike spørsmål vil kreve ulike metoder.

Dette er ett deduktivt opplegg hvor jeg setter mine empiriske data opp mot teorier – altså hypotesetesting. Dette i motsetning til et induktivt opplegg som vil være teorigenerende. (Grønmo, 2004). Konklusjonen vil likevel være av en mer induktiv art.

Denne figuren fra Grønmo synliggjør litt enkelt og tydelig hoveddesignet på denne oppgaven:



Figur 11 Pendling mellom teori og empiri. Grønmo (2004)

Ved casestudier er det ikke nødvendig å gå inn på hvilken vitenskapsretning en tilhører, for det er caset eller i mitt tilfelle casene som er det essensielle i studien. (Stake, 2005).

Analysedelen er oppdelt i tre stadier, førstegrads analyse, andregradsanalyse og tredjegradsanalyse. I førstegradsanalyse ligger det at det blir konstatert det en ser (Fangen, 2004, s. 12). I denne delen vil derfor empiri bli presentert, på en mest mulig nøytral måte, hvor beskrivelse av observasjonene vil være i størst mulig grad på respondentenes premisser. I andregrads analyse vil empirien bli beskrevet på forskerens premisser, det vil si å formidle funn med forskerens ord, i motsetning til en førstegradsfortolkning der hvor det er i hovedsak respondentens innfallsvinkel som vil være fokus. Første- og andregradsfortolkning vil være samlet i ett kapittel, dette for å unngå gjentakelser og fordi det virker hensiktsmessig.

Tredjegradsfortolkning vil innebære at en fortolkning av underliggende, skjulte interesser og drivkrefter blir gjennomført, samt at en utfører kritisk fortolkning. Innen kritisk fortolkning vil en ikke bare tolke respondentenes fortolkninger, men en vil som forsker også stille seg kritisk til dem. (Fangen, 2004). Tredjegradsanalysen vil være viktig og sentral i denne studien. Det avsluttende kapitlet som også oppsummerer analysen vil være av mer normativ karakter.

4.1 Refleksjon over egen erfaring, for forståelse

Denne oppgaven tar for seg to planprosesser, samfunnsdelen av kommuneplanen. Her har jeg valgt å ha fokus på borgermedvirkningen i prosessene.

Selv har jeg jobbet i to kommuner, der har arbeidsoppgaver i hovedsak vært forvaltning av byggesaksdelen etter plan- og bygningslovgivinga, forurensningslov med mer. Der har sluttdokumentet av en kommuneplanprosess en lite sentral plass, detaljplanene derimot har en mer vesentlig og detaljert innvirkning i saksbehandlingen. Samfunnsdelen av kommuneplanen er sjelden tema i byggesaker. I avgjørelsen av en konkret byggesak er det også medvirkning, naboer får uttale seg og selvfølgelig tiltakshaveren selv. Utover det er stort sett alle dokumenter i sakene offentlige og tilgjengelige for alle. Siden plangrunnlaget oftest ligger til grunn er det sjelden andre enn de som direkte er berørt som kan uttale seg i slike saker. Medvirkningen i byggesaksammenheng kan derfor kanskje karakteriseres som noe preget av å være brukermedvirkning enn borgermedvirkning. Som leder av plan- og oppmålingsavdeling i en kommune har jeg også vært med på å utarbeide uttalelser til planprosesser, og behandlet og hatt myndighet til å avgjøre dispensasjonssaker fra reguleringsplaner.

I utgangspunktet hadde jeg ingen eller liten oppfatninger om hva borgermedvirkning gjør med samfunnsdelen av en kommuneplan. Samfunnsdelen er ofte visjonær og mer diffus enn de mer pragmatiske planene som arealdelen og av kommuneplanen og reguleringsplaner. Om de som medvirker påvirker planen hadde jeg egentlig ikke reflektert så mye over, og ei heller hadde jeg noen særlig erfaring eller oppfatning av det. Hvilken rolle planleggerne har, var vel noe jeg ikke hadde reflektert særlig over. Men det kan jo nevnes at siden jeg som ingeniør, har mer erfaring innen en mer instrumentell tilnærming i prosesser. Dermed kan jeg kanskje være av den oppfatning at planleggerne har stor innvirkning på hvordan den endelige planen sitt innhold blir.

Det er nødvendig at en har kjennskap til det feltet det skal forskes i, hvis ikke vil forskeren ikke kunne kategorisere eller begrepsfeste den informasjonen som innhentes. Eksempelvis er det kanskje sjelden at folk flest vet hva differansen mellom høring og offentlig ettersyn er, disse og andre begreper er det greit at en har kunnskap om når en skal studere kommunale planprosesser.

Sammen skaper vi den virkeligheten vi lever i, og sammen utvikler vi ord og begreper som formidler vår virkelighetsoppfatning. (Aase & Fossåskaret, 2007). Forskeren påvirker

forskningsprosessen og dens resultater, enten materialet konstrueres fra samtaler som senere blir til utskrifter eller annet jf. Aase og Fossåskaret (2007). Dette sier at en som forsker i større eller mindre grad påvirker studien. En må derfor ta høyde for at det er påvirkning, men med ett ønske og forsøk på å beskrive dataene på en nøytral måte som mulig.

I første omgang forsøker jeg gjennom første- og andregrads analyse å ha en deskriptiv holdning til dataene (forholdsvis nøytralt). I tredjegrads analyse og i oppsummeringa vil det være en mer normativ tilnærming.

4.2 Kvalitativ casestudie

Å betegne en studie som en casestudie er ikke ett metodevalg, det er derimot ett valg for hva det er en skal studere. (Stake, 2005).

Komparative element vil forekomme i denne studien, men det er ikke hovedsakelig en komparativ studie, jeg forsøker å gå i dybden i begge disse planprosessene. Gjennom de casene er formålet å lære noe om hvordan medvirkning foregår, hva medvirkning er og hvordan det virker. For å kunne få nok materiale til studien syntes jeg det var nødvendig å se på to caser, det komparative kan være en viktig faktor for å belyse de ulike prosessene på, og for å kunne gjøre en normativ vurdering av funnene. Det var en utfordring i forhold til at den ene planprosessen hadde pågått omtrent ti år før jeg gjennomførte intervjuene, dette har kanskje medført at noe av informasjonen og kunnskap har gått tapt. Det kan også hende at det komparative elementet er utfordrende i forhold til at det er ti år i forskjell for når planprosessene fant sted.

4.3 Intervjuguide - kvalitativt forskningsintervju

I oppstarten av denne studien ble det gjennomført samtaler/intervjuer med assisterende rådmenn i de respektive kommunene. Disse samtalen ble gjennomført for å skaffe ett overblikk over kommunene, og for å hente inn informasjon generelt og ikke minst for å innhente samtykke til at prosessene kunne studeres. Disse samtalen må karakteriseres som ustrukturerte intervjuer, (Halvorsen, 2008, s. 137). Jeg hadde ingen intervjuguide, men hadde med ett notat om de temaene jeg ville ta opp og det ble notert underveis, opptak på lydfil ble ikke foretatt.

Det er utarbeidet to sett intervjuguider, ett sett som ble brukt ved intervju av planleggere og ett sett som ble brukt ved intervju av ungdommer som satt i de respektive ungdomsrådene i de to kommunene. Det er tilstrebet å få intervjuguidene til å belyse de samme tema, men da ungdommene som satt i ungdomsrådene har en annen tilnærming til temaet enn planleggere som er profesjonelle med faglig og praktisk erfaring innen samfunnsplanlegging, så er det ulikheter også. Hos planleggerne har jeg forsøkt å få ut informasjon om hele planprosessen, hos ungdommene derimot er det fokusert på den delen av prosessen som de deltok på.

Intervjuguidene er først og fremst arbeidsdokument for intervjueren. Det er mange spørsmål i guidene, men det kunne like gjerne vært færre, hensikten er å få fram det oppgaven skal belyse. Mange av de som ble intervjuet pratet fritt, hvor intervjueren krysset av underveis i intervjuguiden, ofte ble det ikke kronologisk. Det viktigste var å komme igjennom hele guiden. Det var for så vidt utbredt struktur i intervjuguidene, men i praksis ble intervjuene veldig forskjellig, noen av intervjuobjektene pratet lett, mens andre måtte ha helt klare og konkrete spørsmål.

Intervjuer kan være strukturerte, ustrukturerte eller en mellomting, semistrukturerte. I strukturerte intervjuer har du en liste med spørsmål og gjerne med svaralternativer til disse. Ustrukturerte intervjuer gjennomføres ved at intervjueren styrer samtalen med respondenten i liten grad, og samtalen kan bli veldig åpen. (Halvorsen, 2008).

Jeg vil karakterisere intervjuene som semistrukturerte, jf (Kvale & Brinkmann, 2009). Dette da intervjuene ble gjennomført som samtaler med intervjuguiden som rettesnor og huskeliste, og ikke som en lukket spørreskjemasamtale. Dette gjelder både intervju av planleggerne og av ungdommene som satt i ungdomsrådene. Der hvor intervjuobjektene pratet videre uavhengig av spørsmålene, eller som forlengelse av ett spørsmål, lot jeg de gjøre det. Dette skjedde ofte, og ofte ble det til at denne frie samtalen medførte at andre spørsmål som jeg ennå ikke hadde tatt opp ble besvart i forkant. Jeg krysset av underveis i intervjuguiden og holdt oversikt. Intervjuer med individuelle informanter kalles også «dybdeintervjuer» (Malterud, 2003). Det er ikke formålstjenlig å standardisere intervjusituasjonen, dette for å kunne åpne opp for å vite mest mulig om temaet og for å få vite noe en ikke visste fra før (Malterud, 2003). Dette er i tråd med min tilnærming.

Alle intervjuene ble tatt opp på lydfil, og ble deretter transkribert. Etter transkriberingen foretok jeg en slags tekstkomprimering for planleggerintervjuene. Det ble laget en tabell, med en rubrikk til hver av informantene for hvert av spørsmålene. Dette mest som ett ledd i å

sortere og ta inn over meg den informasjonen som ble formidlet. Dette var ett greit hjelpemiddel for å få skrevet ned empirien og i analysearbeidet.

4.3.1 Utvalg

Det var viktig å finne kommuner som hadde god erfaring med borgermedvirkning, da jeg selv har jobbet i en kommune på Sunnmøre, har jeg en del kunnskap om hvordan planprosesser foregår i kommunene. Herøy kommune og Ulstein kommune var kjent for at de gjennomførte grundige prosesser i planene sine, herunder også kommuneplanen sin samfunnsdel. Ulstein sin samfunnsdel av kommuneplanen var vedtatt i 2010, i Herøy kommune ble planen vedtatt i 2001. Det hadde vært en fordel om jeg kunne ha funnet en kommune som hadde nyere samfunnsdel enn Herøy sin, men det lot seg ikke gjøre. Etter å ha snakket med assisterende rådmenn i begge kommunene ble jeg viss på at jeg kunne innhente nok informasjon som kunne egne seg å bruke som case i denne masteroppgaven.

Til sammen ble 12 personer intervjuet, hvorav 7 av disse i henhold til intervjuguidene.

Planleggere i kommunene som ble intervjuet:

Ulstein kommune:	Herøy kommune:
Leif Ringstad, kommunalsjef	Tanja Rafteseth, arealplanlegger
Marit Botnen, kommunalsjef	Britt Kjensli, arealplanlegger
Werner Larsen, ass. Rådmann	

Tabell 4 Planleggere

Det ble valgt å intervju ungdommer som deltok i planprosessene gjennom blant annet at de var medlemmer i de kommunale ungdomsrådene.

Ungdomstiden er en fase mellom barndom og voksenliv, hvor menneskets utvikling skjer på både fysisk og psykologisk plan. Innen det psykologiske plan er det kognitive evner, moralutvikling og utforming av personlighet og identitet. (Tønneson & Svartdal, 2013)

Fem ungdommer fra Ulstein ble i første omgang intervjuet på telefon, hvorav to av disse fem ble valgt ut til å bli intervjuet i samsvar med intervjuguiden for ungdom. De tre øvrige hadde

ikke så mye de kunne formidle i forhold til deltakelse i ungdomsråd, de deltok heller ikke i det formelle medvirkningsopplegget som Ulstein kommune gjennomførte.

Tre ungdommer fra Herøy kommune ble intervjuet på telefon, de husket ikke noe særlig fra prosessen, og var derfor ikke relevant i forhold til å gjennomføre hele intervjuguiden. På det tidspunktet intervjuene ble gjennomført på var det gått omtrent 10 år siden prosessen ble gjennomført, det ble derfor ikke sett på som hensiktsmessig å forsøke å kontakte flere ungdommer fra Herøy som satt i Ungdomsrådet på den tiden, da de mest sannsynlig ikke ville huske så mye av prosessene de heller.

I tillegg til disse intervjuobjektene ble det gjennomført en lengre samtale med assisterende rådmenn i de respektive kommunene. Hensikten med disse samtalene var at jeg skulle få mer kjennskap til kommunene, prosessene og for å få plandokumenter og sakspapirer, og ikke minst for å ha ett grunnlag til å få hensiktsmessige respondenter. Ved disse samtalene fikk jeg også innhentet samtykke fra kommunene til å utføre denne studien, de to casene.

Hvorfor valgte jeg de jeg valgte? Det ble lagt vekt på å velge planleggerne, og da ble alle i kommunene sin administrasjon som hadde rollen som planlegger i de to casene valgt. Planleggerne hadde stått for gjennomføring av planprosessen, og de hadde tatt mange valg i forhold til hvordan planprosessene skulle foregå. Medlemmene i ungdomsrådene ble valgt da det var deres medvirkning i aktuell plan som er ett viktig tema i studien. Det hadde vært feil å bare høre en part i forhold til borgermedvirkningen, både planleggerne og borgerne – ungdomsrådsmedlemmene synes derfor sentral for å kunne få belyst problemstillingen og forsknings spørsmålene. Det hadde selvfølgelig vært ønskelig om medlemmene i ungdomsrådene hadde sittet med mer «hukommelse» slik at de kunne dele de erfaringene de gjorde seg, og ikke minst for å få representanter fra begge kommunene fra ungdomsrådene, men det viste seg vanskelig. En skulle kanskje tro at det ville bli vanskelig å få gode intervjuer med planleggerne fra Herøy, siden de gjennomførte prosessen som studeres ni år tidligere enn Ulstein kommune, men det viste seg at disse planleggerne hadde vel så mye informasjon og detaljer å komme med som planleggerne fra Ulstein kommune. Dette er en kvalitativ studie av to case, hvor jeg ikke er ute etter å generalisere eller å utføre en komparativ studie av disse casene, det at det er ulikheter i casene ses ikke på som problematisk, heller en fordel da formålet med studiet er læring. Det at mange av medlemmene i ungdomsrådene ikke husket så mye, er informasjon som er interessant og må ses på videre.

Det var ikke relevant å anonymisere planleggerne som ble intervjuet, dette da planprosessene er offentlige prosesser hvor krav om åpenhet er i samsvar med forvaltningsloven.

Forvaltningsloven; (Justis og beredskapsdepartementet, 2013) og offentlighetsloven (Justis og beredskapsdepartementet, 2015).

4.4 Dokumenter i studien

Det ble studert saksdokumenter, vedtak og utredninger i forbindelse med planprosessene både i Herøy kommune og i Ulstein kommune. Lover, forskrifter, odelstingsproposisjoner, veiledninger med mer ble også studert for å kunne beskrive og vurdere planprosessene. Dokumentene i kommunene ble studert som ett supplement til intervjuene, for å kunne få oversikt og helhet i prosessene og det som skulle studeres i prosessene.

I Herøy kommune startet prosessen utad med ett åpent møte om samfunnsdelen av planen i kommunestyresalen i februar 2001.

09.03.2001 vedtok kommunestyret at følgende skulle være satsingsområder i kommuneplanen sin samfunnsdel.: Ungdom, sentrumsutvikling, identitet/sosiale møtesteder, infrastruktur, næring og utdanning og kvinner.

Mars 29.03.2001 åpent møte om identitet og sosiale møtesteder

April 17.04.2001 åpent møte om sentrumsutvikling.

Kommuneplanen sin samfunnsdel ble vedtatt 12.10.2001.

Øvrige dokument:

- Sammendrag fra fremtidsverksted 5. – 7. klasse.
- Analyse spørreundersøkelse 5. – 7. klasse
- Sammendrag av gruppearbeid Ytre Herøy ungdomsskole 8. – 10. klasse
- Sammendrag av gruppearbeid Stokksund ungdomsskole 8. – 10. klasse
- Referat fra SOFT-dugnad 09.02.2001.

Oppstart av kommuneplanprosessen for samfunnsdelen i Ulstein kommune ble utført i 2007, gjennom at den ble varslet oppstartet.

Juli 2007 ble det pekt ut politisk representanter til første del av prosessen vedtatt i kommunestyret.

I 2008 ble arbeidsmøter med medvirkningsarrangement gjennomført, ingen referat.

I mars 05.03.2009 ble kommuneplanen samfunnsdel 2009-2020 vedtatt.

Det ble i egen sak og prosess vedtatt slagord og visjon for Ulstein kommune, disse er:
«Ulstein – der baug bryt bære»,

Faktaopplysninger fra disse dokumentene er en del av empirien i studien.

4.5 Reliabilitet og validitet

Det er viktig å reflektere over kvaliteten på kvalitative undersøkelser.

En undersøkelse skal være en metode for å samle inn empiri. Uansett hva slags empiri det dreier seg om må den være valid og reliabel.

Med validitet menes at empirien må være gyldig og relevant, mens reliabilitet er at empirien i undersøkelsen er pålitelig og troverdig. (Jacobsen, 2005)

Ingen kunnskap er allmenngyldig, i den forstand at den gjelder for alle omstendigheter og alle formål. (Malterud, 2003)

Validitet i en undersøkelse kan deles inn i to deler, *intern* validitet og *ekstern* validitet.

(Malterud, 2003). Med intern validitet menes om metodene som er anvendt er hensiktsmessige i forhold til det en vil undersøke. Om det er benyttet relevante metoder for å få svar på forskningsspørsmålene er viktig å reflektere over. Datamaterialet i studien er innhentet gjennom intervjuer av planleggere, ungdommer og ved dokumenter. Planleggerne som er fagpersoner har fått spørsmål om hvordan planprosessen har foregått, da de har kunnskaper om prosessene og kan relevante ord og uttrykk for å beskrive planprosessene, de har også fulgt hele planprosessen og innehar derfor overblikk over ulike elementer i prosessen. Videre er planleggerne blitt spurt om hvilke holdninger de har og hvilke opplevelser de subjektivt har av medvirkning i planprosessene. Her har en gått til kilden for å få svar, ingen andre kunne ha svart på det. Spørsmål om hvordan ungdommene som deltok i ungdomsråd og i medvirkningsprosesser har opplevd prosessen er rettet til ungdommene.

Om de funnene vi har gjort kan overføres og nyttiggjøres i andre sammenhenger enn den studien er utført i, er det vi kan kalle *ekstern* validitet. Denne studien er gjort i to kommuner – undersøkelser om hvordan medvirkning er gjennomført i kommuneplanen sin samfunnsdel. De funnene som er gjort i Ulstein kommune gjelder for Ulstein kommune, og på samme måte i Herøy kommune, de funnene som er gjort der gjelder der. Studien har læring som utgangspunkt, mange kan lære mye av de dataene og funnene som fremkommer i studien, og

således vil studien være relevant og gyldig. Den til dels komparative tilnærmingen kan også bidra til læring i forhold til liknende prosesser.

I tillegg til å være sikker på at en undersøger det en ønsker å undersøke er det viktig å påse at vi kan stole på de dataene som innsamles og anvendes i analysearbeidet. Ved kvantitative undersøkelser er det lettere på kontrollere om dataene er korrekte, enn det er i kvalitative studier. I forhold til dokumentene som er innhentet i studien vil kravet om pålitelighet være uproblematisk. Vurdering av reliabilitet i intervju sammenheng og i transkribering og i notater er viktig, og kanskje vanskelig. Fangen (2010) beskriver i forhold til sine feltnotater at det viktigste er din egen selvkritiske vurdering om du fikk med deg det viktigste, og om det du har skrevet er en god nok beskrivelse av det som skjedde. Jeg tenker at denne betraktningen Fangen (2010) gjør kan overføres og anvendes i denne studien. Det har blitt gjennomført i studien kategorisering av dokumenter, dokumentene fra de to kommunene har vært avskilt slik at det skulle bli mindre fare for sammenblanding. Transkripsjonene har blitt tydelig merket med navn og kommunetilhørighet, for å unngå at de skulle bli feil anvendt.

4.6 Forskningsetiske betraktninger

I denne studien benyttes det blant annet intervju av personer som informasjonskilde, og det er flere personer som er delaktige i å hjelpe meg med å skaffe informasjon til studien. Studiet ble vurdert om det måtte innhentes tillatelse fra Datatilsynet, som Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) forvalter, og vurdert til at det ikke var nødvendig med slikt tillatelse. Reglene til personvern ble lagt til grunn i studien.

Alle informantene fikk beskjed og samtykket til at intervjuet ble tatt opp på tape. Det ble også gitt informasjon om meg og min bakgrunn og innhentet samtykke til at den informasjonen som blir gitt kan brukes i studien. En del av studien handler om intervjuobjektens holdninger til borgermedvirkning, det er noe i retning av at en sier noe om personligheten og egenskapene til personen, det har vært vurdert til at det er forholdsvis uproblematisk da det er konsensus om at borgermedvirkning er viktig.

Planleggerne samtykket til at de ikke skulle anonymiseres i studien. Det er for så vidt ikke interessant hvem som gjorde hva eller sa hva i studien, det var heller relevant hvilken kommune de kom fra. Likevel da alle dokumenter i studien er offentlige dokumenter i henhold til offentlighetsloven, og det momentet om at det som studeres er en offentlig

planprosess er vurderingen at det er uhensiktsmessig å anonymisere planleggerne. Gjennom sakspapirer fra prosessene er det via kommunene sine offentlige dokumenter og arkiv dessuten enkelt å identifisere planleggerne i de to kommunene.

Ungdommene som deltok i studien har blitt anonymiser, dette da det ikke vedkommer studien, de opptrådte på egne vegne, og det kan medføre at informantene kan føle at de kommer i ett dårlig lys, og at nå er de voksne og har vært igjennom en utvikling som gjør at de kanskje har en annen oppfatning av temaet i dag enn da de var ungdommer.

5 Empiri - presentasjon av planprosessene

Her presenterer den informasjonen som er samlet inn i forhold til prosessene med samfunnsdelen kommuneplan i Herøy kommune og i Ulstein kommune. I denne delen av studien vil jeg sette mine ord på den informasjonen jeg har mottatt gjennom å lese dokumenter og ikke minst gjennom de dybdeintervjuene som er gjennomført. Her settes informantenes ord inn i en sammenheng og med forskerens ord, derfor gjenspeiler dette første- og andregrads fortolkning av dataene.

Planprosessene sett i sammenheng med forskningsspørsmålene vil bli utført i analysekapitlene 6 og 7.

5.1 Herøy

Her presenteres i første omgang samfunnsdelen av kommuneplanen i Herøy kommune, det kan være greit å få ett overblikk over utforminga og litt om innhold og de temaene planen inneholder, slik planen ble vedtatt.

Herøy kommune fikk laget en folder, som er ett sammendrag av den fullstendige samfunnsdelen av kommuneplanen. Denne ble sendt ut til kommunens husstander. I tillegg finnes selvfølgelig den fullstendige samfunnsdelen, formatet er ett ordinært tekstdokument. Den er ikke publisert på samme måte som folderen, men finnes tilgjengelig på rådhuset i kommunen.

Kortversjonen av samfunnsdelen er i farger, og er ett ark i A3-format som er brettet inn to ganger.



Figur 12 Bilde av kortversjonen av Herøy sin samfunnsdel

Figuren over viser kortversjonen som er foldet sammen, den har da samme høyde som ett A4-ark, men bredden blir 2/3-deler av ett A4-ark.

Før første kapittel er det informasjon om planen, når den er vedtatt, det står om nåsituasjonen i Herøy, herunder sterke og svake sider. Samt de seks satsingsområdene som gjenspeiler de seks kapitlene i planen. Her er det også følgende tekst om borgermedvirkning:

« Deltaking og medverknad. Å få til ei brei deltaking og medverknad frå alle grupper av befolkninga, har vore eit overordna mål for prosessen. Både politikarar, administrasjon, næringsliv, lag/organisasjonar, skulane, bygdefolk, ungdom og andre har vore involvert.»

Kortversjonen og den fullstendige versjonen er inndelt i seks kapitler, disse er:

1. Ungdom
2. Sentrumsutvikling
3. Identitet og sosiale møtestader
4. Infrastruktur
5. Næring og utdanning
6. kvinner

Alle kapitlene har følgende underkapitler:

1. Mål
2. Strategiar
3. Retningslinjer for offentlig planlegging
4. Kortsiktige tiltak
5. Andre tiltak i planperioden

I kapitlenes underkapitler nummer fire og fem, er det til dels veldig konkrete tiltak som blir beskrevet, eksempler på dette fra ungdomskapitlet er bygging av skatebordrampe, utnevne en kontaktperson for ungdom, bygge klatrevegg på kulturhuset, etc.

5.1.1 Planprosessen

Planmyndigheten i Herøy kommune vedtok at oppstart med kommuneplanen sin samfunnsdel skulle kunngjøres. Offentliggjøringen om at planarbeidet var i gang ble gjort samtidig som det ble gitt enn frist til å komme med innspill. Offentliggjøringen innebar utlysning i media, samt skriv til organisasjoner, bedrifter, andre myndigheter, ungdomsråd, eldreråd samt alle antatt berørte. I prosessen videre med samfunnsdelen av kommuneplanen ble det ble arrangert ett administrativt oppstartsmøte med etatsledere i kommunen sammen med planleggerne. Etter dette ble det arrangert ett møte med etatsledere, planleggere og kommunestyret, det ble i denne sammenheng innleid en fagperson innen prosjektledelse og samfunnsplanlegging. Den innleide prosjektlederen holdt en innledning om temaet. Det ble i det samme møtet arrangert verksteder, hvor det ble det gjennomført SWOTanalyser.

Herøy arrangerte folkemøte hvor de sendte ut til lag, foreninger, næringsliv, politikere med flere, samtidig som det ble annonsert i media. Det ble holdt innledende foredrag med tema:

«hva vil vi med herøysamfunnet?». Det ble også informert om at forsamlingen skulle deles i grupper som skulle gjennomføre SWOT-analyse. I hver gruppe ble det da i gjennomført brainstorming rundt samme tema – hvilken vei herøysamfunnet skal gå? I en slik SWOT-analyse er det fire felter, to for nåsituasjonen, sterke og svake sider, de to andre for framtiden, muligheter og trusler. Brainstormingen er en divergent fase, hvor det skal komme fram flest mulige momenter. Før gruppene ble samlet i plenum ble oppgaven deres å konvergere alle sinnspillene slik at de stod igjen med fem-seks momenter i hver av de fire bolkene (se figur 5 og 6). Deretter presenterte alle gruppene via en gruppeleder det gruppen hadde kommet fram til. De momentene som kom fram i dette folkemøtet med SWOT-analyse ble konverget og brukt av planleggerne i det videre arbeidet med planen, temaene ble blant annet brukt i framtidsverksteder og i grendemøtene som ble arrangert.

I swotanalysearbeidet som administrasjonen og politikerne hadde, samt i folkemøtet som er beskrevet ovenfor, kom det fram flere temaer, disse temaene ble viet oppmerksomhet i de kommende møtene.

Når fristen for innspill var ute ble alle innspillene til planen systematisert og sortert etter hvilken bygd innspillene kom fra og hvilke temaer som ble tatt opp. De lagde ett skjema for hver bygd, hvor skriftlige innspill til planen ble sortert på tema, og hvor det var et felt for planleggerens vurdering og et felt for konklusjon. Disse skjemaene tok de med seg da det ble avholdt møter i bygdene.

Deretter ble det arrangert bygdemøter i alle de tolv grendene i kommunen, disse ble avholdt på kveldstid, i klasserom og i grendehus. Det ble brukt en måned på å gjennomføre alle møtene. Det ble annonsert i aviser om disse folkemøtene, og det ble hengt opp plakater i nærområdene. Politikere fra kommunen ble invitert med på møtene, gjerne en politiker fra den respektive bygda. Møtene ble organisert slik at prosjektlederne var møteledere i front, og hvor borgerne satt samlet vendt mot prosjektlederne. Planleggerne presenterte fem ulike temaer som var aktuelle å ta med i samfunnsdelen av kommuneplanen, og publikum fikk komme med kommentarer og innspill. De fem temaene var hentet fra de foregående folkemøtene/bygdemøter. På disse møtene ble innspillene som kom inn i forbindelse med offentliggjøringen av oppstarten, presentert på flippover, hvor deltakerne kunne komme med synspunkt om de var enige eller ikke, og eventuelt komme med nye innspill. Dette ble senere «filtrert» av planleggerne. Planleggerne beskrev møtene som nære og at kontakten mellom planleggerne og innbyggerne fungerte godt og at det kom inn mange innspill.

I tillegg til dette ble det avholdt framtidswerksted i alle skolene i kommunen, til tolv barneskoler, tre ungdomsskoler og en videregående skole i kommunen samt videregående skole i Ulstein. På barneskolene ble det avholdt framtidswerksted for alle elevene fra femte klasse til og med sjuende klasse. På ungdomsskolene og på videregående skoler ble det avholdt framtidswerksted samt at de fikk ett spørreskjema som skulle fylles ut, dette ble avholdt i alle klassene. På videregående skole i Ulstein, som har mange elever som er bosatt i Herøy kommune, tok de ut kun de elevene som bodde i Herøy og som hadde allmennfaglig fagkrets. Tema i framtidswerksted og i spørreskjema var:

1. Hvordan har du det i dag?
2. Hvordan har du opplevd oppveksten din?
3. Har du nok fritidsaktiviteter/tilbud?
4. Har du det bra på skolen?

Dette resulterte i en mengde innspill hvor mange av de var forholdsvis konkrete.

Begge planleggerne var med på skolene og i alle klassene, den ene var sekretær og skrev referat og innspill, mens den andre ledet prosessene og holdt ett innlegg i forkant av øvelsene.

Planleggerne arrangerte også møter internt i administrasjonen i kommunen, de besøkte hver avdeling, og ba om innspill til planen. Lederne for hver avdeling skreiv så ett innlegg til prosjektgruppa. Alle møter og alle innspill, skriftlig eller muntlig ble nedskrevet av prosjektgruppa under hele prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen.

Ungdomsrådet i Herøy kommune ble opprettet som en del av denne prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen.

Ungdomsrådet ble brukt aktivt i forhold til temaet om ungdom spesielt, men ungdomsrådet var også med på den generelle samfunnsdelen av kommuneplanen.

All denne aktiviteten ble gjennomført før utkast til planen ble skrevet og lagt ut til offentlig ettersyn.

Med utgangspunkt i temaene som ble tatt opp i de ulike foraene, ble det skrevet ett planforslag. Planforslaget ble vedtatt med noen små endringer av politikerne. Deretter ble planen lagt ut til offentlig ettersyn med tidsfrist til å komme med kommentarer, innsigelser etc. Offentlig ettersyn ble annonsert i media, og alle berørte innen næringsliv, lag og

organisasjoner, ungdomsråd, eldreråd, andre myndigheter og andre fikk brev med planforslaget. Det var prosjektgruppa som skreiv selve planforslaget.

Alle spørreskjemaene som elevene fylte ut rakk ikke planleggerne å bruke/systematisere, dermed ble den endelige planen skrevet uten at alle spørreskjemaene ble behandlet.

Det ble i Herøy kommune bestemt at den forkorta utgaven av kommuneplanen sin samfunnsdel skulle sendes ut til alle husstandene i kommunen, noe som ble gjort kort tid etter at planprosessen var avsluttet.

5.1.2 Planleggerne

Prosjektgruppa for denne planprosessen bestod av de to planleggerne Brit Kjensli og Tanja Rafteseth, organisatorisk var de saksbehandlere på planavdelingen i kommunen, denne avdelingen hadde fram til da jobbet hovedsakelig med arealplanlegging. Samfunnsdelen av kommuneplanen som denne prosessen førte fram til var Herøy kommune sin første samfunnsdel. Planleggerne arbeidet på fulltid med planlegging i kommunen, da denne prosessen pågikk var det få andre oppgaver de hadde som ikke var relatert til kommuneplanen.

Begge planleggerne har god utdanning, den ene har ingeniørutdanning samt relevante kurs og seminar om medvirkning i planleggingen, den andre har hovedfag fra universitet med tema om samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning.

Oppstarten av planprosessen i Herøy kommune skjedde ved at etatsledere og kommunestyret ble samlet og det ble engasjert en konsulent som holdt innlegg om innholdet i en samfunnsdel av kommuneplanen, konsulenten var videre prosessleder for verksteder med SWOT-analyse i samme fora. I Herøy kommune ble alle avdelinger/etater bedt om å komme med innspill til planen, dette etter at planleggerne hadde hatt ett allmøte for administrasjonen på Rådhuset i kommunen, alle etater ved lederne leverte tilbakemelding.

Begge planleggerne var positive til borgermedvirkning og mente det er riktig å satse på medvirkning på flest mulige arenaer. De mener at det er viktig at de planen/temaet gjelder for må være med og utforme og påvirke planen/temaet, og at en selv vet best hva en ønsker. En planlegger uttalte: *«Hvis du skal ha strategier og tiltak som gjelder ungdom, så er det kanskje ikke de her gubban over seksti år som er de beste til å pønske ut det».*

Planleggerne var veldig fornøyde med prosessen, det ble pekt på at kunnskapen om prosesser som begge planleggerne hadde kom denne prosessen til gode. De fikk mange gode tilbakemeldinger fra borgerne, fra politikere og administrasjon vedrørende gjennomføring av planen med det medvirkningsopplegget som ble gjennomført. De mente det var mange som deltok i opplegget, ikke minst på grunn av at de hadde opplegg i alle skoler og i alle grender. Planleggerne mente at i denne planen hadde ungdommene fått påvirke den endelige planen, spesielt under temaet: «ungdom». Det som ble tatt opp av ungdommene og skrevet ned av planleggerne var den teksten som ble vedtatt i kommunestyret – uten vesentlig endring. Det ble sett på som veldig positivt at det var politikere til stede ved alle de tolv folkemøtene, de mente at det var positivt at folket kunne gå i direkte dialog med politikerne, og at det ikke var konfliktfylt.

En av fordelene ved å gjennomføre medvirkningsprosesser er at folk føler de bidrar, og at det blir en plan som de kjenner til etter at den er vedtatt, mente planleggerne. Det er viktig å skape forankring og legitimering av planen i befolkningen, medvirkning er ett godt middel for å få til det, var det konsensus om i prosjektgruppa.

Å få forankret planen i kommunen sin administrasjon ble også tatt fram av planleggerne som veldig viktig. De hadde derfor flere opplegg hvor de engasjerte de andre avdelingene i kommuneadministrasjonen.

Samtidig med at prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel ble gjennomført, pågikk prosessen med kommuneplanen sin arealdel, planleggerne opplyste om at det var lettere å få folk engasjerte i arealdelen. Arealdelen ble vedtatt etter tredje gangs offentlig ettersyn, samfunnsdelen etter første gangs offentlig ettersyn.

Det at medvirkning tar tid blir tatt fram som en utfordring av planleggerne. Det blir også vist til at om en prosess tar tid, så kan det også være positivt fordi det kan medføre en modningsprosess hos deltakerne og at en slik modningsprosess trenger tid og er mange ganger nødvendig. Det med konflikter og medvirkning kan også ha to sider, den ene blir at medvirkning kan bidra til å øke konfliktnivået, men på den andre side kan medvirkning virke konfliktdepende.

Planleggerne mente det var lavt konfliktnivå i denne prosessen.

Å få mobilisert ungdom ble tatt fram som utfordrende, dette da de mente at ungdommene ofte lever litt i nuet og kanskje ikke har så lang tidshorisont, og at det var vanskelig å få

ungdommene til å forstå at det en tar med i planen nå er viktig for de framover. Det at prosessen med denne samfunnsdelen av kommuneplanen tok under ett år å gjennomføre mente de var veldig positivt og kanskje noe uvanlig hurtig.

Den planleggeren som var møtesekretær i ungdomsrådet mente det var utfordrende å få ungdommene engasjerte i planen, dette da ungdommene hadde liten forkunnskap om kommunal planlegging. Denne samfunnsdelen av kommuneplanen var ungdomsrådets første sak. Planleggerne karakteriserte besøkene på skolene som veldig lærerike og morsomme å delta i.

Prosjektgruppa rakk ikke å systematisere og legge inn alle dataene fra spørreskjemaene som elevene ved videregående skole hadde fylt ut. Det ble sett på som negativt.

Det at alle husstandene i kommunen fikk tilsendt kortversjonen av samfunnsdelen av kommuneplanen ble sett på som viktig og bra av planleggerne. Dette da de mente det var viktig å gi tilbakemelding til de som har medvirket og ikke minst for å gjøre planen kjent for befolkningen. Planleggerne skulle ønske at de kunne gitt mer tilbakemelding til deltakere i prosessen, men det var vanskelig på grunn av manglende ressurser. Det ble trukket særlig fram at det er viktig å gi ungdommer som medvirker tilbakemelding om at det de bidra med ble tatt med i prosessen/planen, og at det i denne prosessen dessverre ikke lot seg gjøre å gi spesifikk tilbakemelding til ungdommene som deltok. Det påpekes at det er viktig å sette av tid til etterarbeid ved slike prosesser. Likevel sier en av planleggerne at dette prosjektet var flott og hadde gode ressurser i forhold til gjennomføring av medvirkningsopplegg, og sier videre at det sjeldent blir gjennomført så brede prosesser i forhold til borgermedvirkning.

Prosjektgruppa mente det var viktig og veldig nyttig i forhold til det å mobilisere å ha møte med befolkningen ute i bygdene, da dette medførte større engasjement enn om møtene hadde vært arrangerte på Rådhuset som ligger i sentrum.

Viktigheten av å gjennomføre medvirkningsopplegg i oppstarten av en planprosess ble sett på som grunnleggende for å få til gode prosesser. Dersom en legger medvirkningen til etter at planen er lagt ut til offentlig ettersyn ble sett på som lite hensiktsmessig da påvirkningen ville bli minimal. De mente at all medvirkning må skje i forkant av at planen blir lagt ut til offentlig ettersyn.

Det er lettere å få gjennomført en plan når det er stor medvirkning er oppfatninga planleggerne har. De sier det er lettere å få gjennomført noe som er forankret i en plan hvor

tiltaket er noe mange har ønsket. De mente at forankring av samfunnsplanen innad i administrasjonen i kommunen er ett veldig viktig moment i forhold til gjennomføring av planen, slik at den blir det overordna styringsdokumentet for kommunen slik den er ment å være.

De mener at i denne prosessen så ble svake grupper aktivisert, det vises da til ungdomsråd, eldreråd, barnerepresentanten for plansaker, kvinner, psykisk helse og idrettslagene. Temaet likestilling/kvinner ble tatt inn som tema i planen og prosessen ved at en at planleggerne hadde fokus på det og satte det på dagsorden. Temaet ble belyst gjennom å se på tabeller for lønn i forhold til kvinner/menn, til rapporter fra fylkesnivå, dette viste blant annet at kvinner hadde en mye lavere inntekt enn menn.

Ti måneder etter at planen ble vedtatt fikk alle husstandene en «kortversjon» av kommuneplanen sin samfunnsdel i posten, dette førte til debatt i media, blant annet fra politikere som stusset over om det virkelig var slik planen hadde blitt vedtatt. Dette mente planleggerne at var ett tegn på at politikerne ikke leser alle sakspapirene/planene de mottar i forbindelse med deres politiske engasjement i kommunestyre og formannskap.

5.1.3 Ungdommene

Ungdomsrådet ble opprettet i forbindelse med at denne prosessen ble startet opp. En av planleggerne var møtesekretær/prosjektleder for ungdomsrådet.

Ungdomsrådet fikk saken opp i forbindelse med at planarbeidet ble varslet oppstartet. Da planen var skrevet ble saken tatt opp i Ungdomsrådet slik at de kunne komme med uttale innen fristen.

Før planen ble skrevet og sendt ut til offentlig ettersyn, ble ungdomsrådet spesielt spurt om å bidra i forhold til tema som planen skulle inneholde som omhandlet ungdom.

Herøy kommune arrangerte en skoletime med framtidsverksted/gruppearbeid som medvirkningsopplegg for alle klasser på barne- og ungdomskoler fra 5. klasse og oppover. Det samme ble gjennomført for elever i videregående skole i Herøy, for alle elevene. På videregående skole i nabokommunen ble det valgt ut en klasse innen en studieretning – allmennfag, derfra ble det tatt ut elever med bostedsadresse i Herøy.

Framtidsverksted ble gjennomført i hver av klassene sammen med en lærer fra hver av klassene. Begge planleggerne var deltakende, hvor den ene var prosessleder og den andre sørget for å skrive ned det som var relevant å ta med seg som innspill fra de ulike klassene.

Planleggerne holdt informasjon til klassen om hva en kommuneplanprosess er, og om samfunnsdelen, og at alle som er berørt kan komme med uttale til planen.

For 5. til 7. klasse ble det gjennomført ett framtidsverksted med følgende tema:

1. Aktiviteter i friminuttene på skolen
2. Hvor lekes det etter skoletid?
3. Hvor er de beste lekeområdene i kommunen?
4. Hva gjør ungene på fritida?
5. Hvilke fritidstilbud som finnes i kommunen?
6. Hva er det beste med hjemstedet ditt?
7. Hva er dårlig på hjemstedet ditt?
8. Hva skal til for at bygda og kommunen skal bli ett bedre sted å bo?
9. Hva savner dere for barn og unge i kommunen?

Hos ungdomsskoleelevene og hos elevene i de videregående skolene var framtidsverksted i klassene gjennomført med fokus kun på spørsmål/tema nr. 6, 7, 8 og 9. Det er forholdsvis konkrete spørsmål og tema for alle skoletrinn, som trolig gav stort engasjement.

Alle elevene ble bedt om å fylle ut ett spørreskjema, som inneholdt følgende tema:

- Trivsel
- Skole/jobb etter fullført skolegang
- Framtidig bosettelse
- Fritidsaktiviteter

Planleggerne utarbeidet sammendrag fra alle skolene sortert på tema og delt inn i tre grupperinger; 5. – 7 klasser, ungdomsskoleelever og videregående skoleelever. Planleggerne rakk ikke å ta inn alle spørreskjemaene som de mottok, og sammendragene ble derfor basert på ett tilfeldig utvalg av skjemaene.

De ungdommene som satt i ungdomsrådet i Herøy kommune, som det ble gjennomført en telefonsamtale med, husket lite fra da de satt i rådet, og ingenting om kommuneplanen sin

samfunnsdel. Det var da over ti år siden planprosessen hadde vært gjennomført, og like lenge siden de satt i ungdomsrådet.

5.2 Ulstein

Ulstein kommune valgte å benytte den nylige vedtatte plan- og bygningsloven, loven var ikke iverksatt, men kommunen fant det riktig å bruke den i planprosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen. Her er en liten presentasjon av sluttdokumentet i prosessen; kommuneplanen sin samfunnsdel, slik den ble vedtatt, det vises også litt av innhold og oppbygging. Viser spesielt til den delen av planen som omhandler borgermedvirkning.

Ulstein kommune har laget kun en versjon av samfunnsdelen av kommuneplanen. Teksten er slik det ble vedtatt i kommunestyret i mars 2009. Den er trykket som ett hefte med farger. Det er grafiske designere som har vært med og laget det grafiske uttrykket og illustrasjonene i planen. Hftet inneholder også fotografier av mennesker, natur og annet.



Figur 13 Foto av framsiden av kommuneplanen sin samfunnsdel (Ulstein kommune, 2009).

Planen har ti kapitler, disse er;

1. Forord
2. Innleing
3. Ulstein i regionen
4. Næringsutvikling
5. Samferdsel
6. Kultur/Omdøme/Identitet
7. Befolkning og levekår
8. Kompetanse
9. Langsiktig strategi for tettstads- og arealutvikling
10. Planstrategi for kommunen

Til sist er det inne i heftet vedlagt ulike tabeller over forventet demografisk utvikling. (Ulstein kommune, 2009)

Forord i planen er ved daværende ordfører Hannelore Måseide. Innledninga har to underkapitler, det første er om kommuneplanprosessen, den andre er om visjon/verdigrunnlag. Visjonen er formulert slik:

«Ulstein – der baug bryt båre. Ulsteinsamfunnet støttar og motiverer innbyggjarar, organsiasjonar og næringsliv som viser visjonar, vilje og pågangsmot for eiga utvikling, medmenneske og samfunn.»

De øvrige kapitlene i planen har tre underkapitler, disse er:

1. Mål
2. Strategi
3. Nosituasjon og utvikling

I det tiende kapitlet som omhandler planstrategien for kommunen, er det i det første punktet formulert en målsetting om at kommunal planlegging skal legge opp til medvirkning og at det skal bidra til å styrke lokaldemokratiet. Det er også ett eget avsnitt under det tredje underkapitlet, som omhandler medvirkning:

«Medverknad

Skal ein arbeide i tråd med kommunen sin visjon og kommunen sitt verdigrunnlag, er medverknad ein føresetnad. Vi trur at samarbeid med innbyggjarar, lag, organsiasjonar og verksemder gir planarbeidet auka kvalitet, auka breidde og auka legitimitet. Vi legg til grunn at aktiv medverknad er ein viktig faktor i å oppretthalde demokratiet og eit aktivt lokalt sjølvstyre.

I alle større plan- og utviklingsprosjekt skal det leggest opp til aktiv deltaking frå involverte partar. Korleis medverknad skal organiserast skal være omtalt i alle planprogram. Der det ligg til rette for det skal medverknad ha form av aktiv samhandling med interessentar, lag organsiasjonar og foreiningar. Vi skal vere spesielt merksam på å legge til rette for deltaking frå barn og unge. Ungdomsrådet og barnetalpersonen i plansaker skal takast med på råd ved slik tilrettelegging.»

5.2.1 Planprosessen

Det første dokumentet som ble utarbeidet var ett planprogram, inspirasjon til dette fikk de blant annet igjennom at de så på Kristiansund kommune sin samfunnsdel av kommuneplanen, prosjektgruppa hadde fått informasjon om at Kristiansund kommune hadde brukt ett konsulentselskap i sin prosess, dette ble sett på som positivt.

I Ulstein kommune ble planprosessen startet med at administrasjonen forfattet ett forslag til planprogram. Da Ulstein kommune gjennomførte sin planprosess var ny plan- og bygningslov vedtatt, men ikke trådt i kraft, dette medførte likevel at Ulstein kommune valgte å gjennomføre sin samfunnsdel av kommuneplanen i samsvar med de nye reglene. Det ble derfor av planleggerne laget ett utkast til ett planprogram som inneholdt informasjon om formålet med samfunnsdelen av kommuneplanen, statistiske data fra kommunen om levekår, befolkning etc. samt ett forslag til hvordan planprosessen skulle gjennomføres. Dette forslaget til planprogram ble vedtatt sendt ut på høring av planmyndigheten i Ulstein kommune, samtidig som de vedtok å sende ut varsel om planoppstart. Det ble da gitt en frist med å komme med innspill. Administrasjonen tok innspill til behandling, for deretter å legge ett revidert planprogram fram for planmyndigheten til behandling, hvor den ble vedtatt, planprosessen fortsatte etter dette med de føringer som forelå i planprogrammet både med hensyn til hva som skulle utredes og med føringer for hvordan planprosessen skulle gjennomføres med hensyn til borgermedvirkning.

Deretter ble det innkalt til arbeidsmøter/folkemøter/samlinger på hotellet i Ulsteinvik, dette var åpne møter hvor om lag 50 mennesker fikk særskilt invitasjon. De tre i prosjektgruppa benevnte disse møtene forskjellig; arbeidsmøter, folkemøter og samlinger. Det ble avholdt tre slike samlinger. Samlingene varte i tre til fire timer hver gang.

Tyngden i Ulstein kommune sitt medvirkningsopplegg er de tre arbeidsmøtene som de arrangerte på Hotellet i Ulsteinvik. Møtene ble åpnet med at det ble holdt ett foredrag som inneholdt informasjon om opplegget for medvirkning og om innhold og formål med kommuneplanens samfunnsdel. Etter denne innledningen ble deltakerne delt inn i grupper og det ble gjennomført ett opplegg etter cafédialog- modellen. Hver av gruppene hadde hvert sitt tema som ble omhandlet. Temaene ble bestemt av planleggerne. I hver av gruppene ble det valgt en gruppeleder. Deretter ble det utført «brainstorming» hvor alle i gruppa kunne komme med innspill innen de respektive temaene gruppene ble tildelt. Gruppeleder systematiserer innspillene etter «brainstorming»-fasen. Deretter byttet roterte deltakerne med

unntak av gruppelederen. Slik rotering ble foretatt slik at alle var innom alle gruppene, hensikten var at alle skulle få mene noe om alle temaene, og at de skulle bli kjent med temaene.

Innspill som kom fram på de ulike gruppene ble skrevet ned og tatt vare på, og videre ble det som kom fram på første møte tatt med videre i andre møte, og det som skjedde der ble tatt med til det siste møtet. Her var det planleggerne som hadde styringen over tema, hvor det var forsøkt å romme alle sider ved samfunnet. Her fikk alle deltakere mulighet til å ytre sine meninger i små grupper og innen flere temaer. De som fikk særskilt invitasjon var ressurspersoner innen lag, foreninger og næringsliv med mere. Medlemmer i ungdomsråd og eldreråd deltok også sammen med administrasjonen i kommunen og kommunens politikere deltok. Her pågikk det kommunikasjon mellom mange ulike interessegrupper.

På det siste møtet var deltakerne med og rangerte og prioriterte hvilke tema som var riktigst og viktigst.

Prosjektgruppa skreiv deretter planen. Innspill fra møtene på hotellet ble tatt med samtidig som de aktivt brukte oppsettet de fant i Kristiansund kommune sin samfunnsdel av kommuneplanen.

Det ble leid inn en grafisk designer som designet utkastet til samfunnsdelen som ble lagt ut til offentlig ettersyn. Planleggerne opplyser at det ikke er vanlig å utforme planer og dokumenter utover vanlige «word-dokument». De var veldig tilfreds med å kunne presentere det første høringsutkastet som hadde ett smakfullt og profesjonelt oppsett.

Så ble planen sendt ut for offentlig ettersyn til de som deltok på møtene på hotellet, til nabokommuner, fylkeskommunen, næringslivet, lag og organisasjoner, til politiske råd og utvalg i kommunen, og den ble sendt til eldreråd og til ungdomsrådet i kommunen.

Planen ble vedtatt etter første gangs offentlig ettesyn, da med kun noen få endringer i teksten som planleggerne førte inn etter innspill fra høringsrunden. Det var hovedsaklig skriftlige innspill de mottok i perioden for offentlig ettersyn. Politikerne endret litt på teksten, deretter ble den vedtatt i kommunestyret.

5.2.2 Planleggerne

Prosjektgruppa bestod av assisterende rådmann Werner Larsen som leder, samt oppvekst- og kultursjef Leif Ringstad og omsorgssjef Marit Botnen. Det ble av planleggerne sett på som positivt at prosjektgruppa bestod av folk med ulik bakgrunn, og det medførte at tverrsektoriell tankegang gjorde seg gjeldene i prosjektgruppa i prosessen og i etterkant. Formannskapet var styringsgruppe for planprosessen.

De tre planleggerne hadde generelt god utdanning, dette var i hovedsak fagutdanninger på høyskolenivå/universitetsnivå, de hadde alle lang arbeidserfaringer innen administrasjonen i kommunen. De hadde også tatt relevante kurs i forhold til planlegging og styring av prosjekter. Den ene hadde mastergrad innen samfunnsplanlegging og ledelse. De satt alle organisatorisk på første nivået under rådmannen. Planleggerne hadde også ansvar for sine ordinære arbeidsoppgaver ved siden av at denne prosessen pågikk.

Planleggerne mente at medvirkning er positivt. De mente at de var avhengige av å ha legitimitet i befolkningen, og at medvirkning i planprosesser var ett av virkemidlene for å få til det. De mente at det var en god måte å innhente kunnskap på, og for å få andre sine synspunkt og innspill i prosessen med planen. Ved å jobbe i grupper sammensatt av folk fra ulike miljøer og med ulik kunnskap medførte ett bedre resultat. En planlegger viste til at borgermedvirkning gir eierforhold og forankring. Planleggerne hadde fått gode tilbakemeldinger fra politikerne i kommunen som mente prosessen var god og bred.

Planleggerne opplevde at det var vanskelig å få folk engasjert i denne planen, fordi planen er litt generell og at folk sjelden vil engasjere seg i temaer som de ikke føler angår dem. Assisterende rådmann Werner Larsen hadde følgende formulering i intervjuet da vi tok opp det med engasjement: «*Folk reagerer ikkje før gravemaskina står på plena di og skal grave veg over tomta di – først då får ein eit voldsamt engasjement*». En annen planlegger mente at det tidsmessig var utfordrende med medvirkning, at planprosessen dro ut i tid. Viktigheten av at de medvirkende representerte ett mangfold ble påpekt.

Planleggerne mente at prosessen og spesielt opplegget med medvirkning i denne planprosessen fungerte veldig bra, og at de vil bruke samme opplegg ved andre planprosesser. I de arbeidsmøtene på hotellet med blant annet cafèdialog, mener planleggerne at det var litt utfordrende at ikke alle møtte til alle møtene. Dette siden møtene hang sammen, det vil si at tema og resultat i møte nummer en ble videreført i møte nummer to og så videre. En av planleggerne mente at temaet om å formulere en visjon og ett verdigrunnlag var det

temaet som var mest krevende, og at de andre temaene gikk veldig greit. Det ble påpekt at dette planarbeidet startet i en annen kommunestyreperiode enn den prosessen ble avsluttet i, utfordringa der ble at en måtte starte litt på nytt for å få forankre prosessen i det nye kommunestyret. Planleggerne mente at denne prosessen medførte at planen ble legitimert og forankret i borgerne, politikerne og i kommunen sin administrasjon.

Planleggerne oppfattet at politikerne i kommunestyret var positive i forhold til at det ble arrangert en større medvirkningsprosess i denne planen enn det som tidligere har vært vanlig. Det at basisen i planen ble lagt av en bred sammensatt gruppe i arbeidsmøtene, var med på å holde konfliktnivået lavt, mente en av planleggerne, og hvis planen hadde vært skrevet på forhånd av rådmannen hadde den medført mye mer konflikter.

Planleggerne var fornøyde med det endelige resultatet. Arbeidsmøtene på hotellet bidro til at nye momenter ble tatt opp og at de arbeidet videre med disse i prosessen, og at disse videre ble en del av den endelige samfunnsdelen av kommuneplanen. Skriftlige innspill som ble mottatt i høringsperioden medførte endringer i planen. Det ble spesielt tatt fram innspill fra ungdomsrådet, samt at innspill vedrørende utdanning ble endret etter innspill fra aktører utenfor kommuneadministrasjon/politikere.

5.2.3 Ungdommene og ungdomsrådet

Ulstein kommune engasjerte ungdomsrådet i prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel. Da ungdomsrådene hadde møte var samfunnsdelen av kommuneplanen en av sakene som var på dagsorden. Medlemmene fikk på forhånd sakliste og saksdokumenter.

I Ulstein kommune ble det foretatt intervju av to som nå er voksne, men som var ungdommer og satt i ungdomsrådet i Ulstein kommune i tiden denne planprosessen foregikk.

Begge ungdommene ble rekruttert til å sitte i Ungdomsrådet i kommunen gjennom at de var medlemmer av elevrådet på skolen de gikk på da. Det fungerte slik at representanter fra kommuneadministrasjonen spurte elevrådsmedlemmene om de ville delta i Ungdomsrådet. I etterkant ble ordningen endret til at ungdommer måtte søke om å få være med i ungdomsrådet, hvor det var Ungdomsrådet som avgjorde om søknaden ble innvilget. Det var ikke mange som søkte. Respondentene mente det burde jobbes med aktivt med å få ungdom engasjert. Begge ungdommene som ble intervjuet satt som leder i ungdomsrådet, i forskjellige tidsrom i den perioden planprosessen pågikk.

Begge ungdommene deltok på arbeidsmøtene som ble avholdt på hotellet i Ulsteinvik. Den ene deltok på ett møte, den andre på tre møter. Det var i disse møtene cafèdialog ble benyttet. Den ene respondenten kan ikke huske så mye fra det ene møtet den deltok på, og i starten av samtalen var hun usikker på om hun deltok, men hun konkluderte med at hun deltok på ett av møtene. Hun erindret også at det var gruppearbeid, og at resultat av disse ble presentert i plenum. Den andre respondenten beskriver møtene som interessante, og at de øvrige «voksne» deltakerne i gruppa hun satt i cafèdialogen aktivt dro henne med i dialogene, ved at hun ble spurt om hennes mening. Hun mente det virket som om de andre deltakerne oppriktig var interessert i hennes meninger. Hun ble også valgt til å presentere i plenum det gruppa hadde kommet fram til. Respondenten uttalte: *«Eg fekk kome med det eg mente og det eg følte var viktig for ungdommen. Det var ein lærerik prosess, sjølv om det var skummelt å stå der saman med bedriftsledere og det heile.»* Begge mente at de deltok i disse arbeidsmøtene som en representant for ungdomsrådet og for ungdommer i kommunen generelt, og at det var disses interesser som skulle ivaretas, og ikke sine egne. Hvilke tema som var oppe i de arbeidsmøtene kunne ikke ungdommene erindre, foruten at det kanskje ble snakket om en park, og at visjonen til kommunen var tema.

I forbindelse med denne prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel, fikk ikke ungdomsrådet innføring i hva en kommuneplan eller samfunnsdelen av denne er. Det ble bare overfladisk orientert om prosessen i forbindelse med at ungdomsrådet fikk planen oversendt i forbindelse med at planen ble lagt ut til offentlig høring. Når ungdomsrådet hadde møte, var det alltid en eller flere representanter fra kommunen sin administrasjon til stede. Den eller disse orienterte ofte litt i forkant av en sak. Kursing generelt om kommunal organisering og kommunale prosesser og planlegging hadde ikke vært gjennomført i eller i forbindelse med ungdomsrådet.

I forbindelse med at ungdommene skulle delta i de arbeidsmøtene fikk de litt informasjon i forkant i form av ett skriv. De følte at administrasjonen i kommunen var tilgjengelige om de hadde spørsmål. Den ene informanten mente at opplegget med arbeidsmøtene og cafèdialogene på hotellet var veldig positivt og hun følte at de deltok på lik linje som med andre som var fra næringsliv, organisasjoner, politikere og andre. Informantene mente det var lettere å engasjere seg i konkrete saker framfor visjoner og mer diffuse tema. Begge mente at medvirkning fra berørte parter er viktig og at det er viktig at alle blir hørt, både i denne prosessen og generelt.

Begge informantene hadde en positiv oppfatning av ungdomsrådet sin rolle og funksjon. Informantene mente at ungdomsrådet var ett talerør for ungdommene generelt, men at det ofte var vanskelig å vite hva flertallet ungdommer ønsket, og at det ofte i saker som ble tatt opp var det lettest å ha en mening som samsvarte med sin egen oppfatning av saken. En informant mente at rådet i seg selv er litt lite synlig, og at det burde gått ut informasjon til ungdommer om at ungdomsrådet finnes og er der for å representere ungdommene. De føler at de har hatt reel påvirkningsevne generelt, og det blir understreket at det er viktig å gi de voksne informasjon om hva ungdommene tenker og hva de ønsker. En av informantene mente det var viktig at ungdommene i rådet tenkte igjennom og formulerte argumentene sine godt, sitat: «*en må velge sine ord med omhu*», dette fordi de vil bli tatt på alvor og ikke komme med urealistiske forslag eller dårlige argumenter.

Den ene informanten var usikker på om ungdomsrådet eller hennes deltakelse hadde påvirket den endelige planen, men hun kunne tenke seg at det var mulig. Den andre respondenten mente at de hadde mye å bidra med i prosessen med kommuneplanen sin samfunnsdel, at de fikk sagt sine meninger og at de fikk god respons på det. Hun følte de ble tatt på alvor. Hun føler at ungdommene var med å påvirket den endelige planen, spesielt det at kommunen skal jobbe med å gjøre seg attraktiv for unge å flytte tilbake etter endt utdanning.

6 Analyse

I tredjegrads analyse er formålet å komme i dybden av empirien, og å se på den i forhold til teoriene som er valgt ut.

Gjennomgang av argumentene for medvirkning og teorier som omhandler motiver for medvirkning vil vi først se på.

Hos planleggerne var det stor vilje til å gjennomføre medvirkningsopplegg i begge planprosessene. Herøy kommune sine planleggere mente at det var viktig å innhente informasjon og kunnskap fra de planen gjelder for, herunder ungdom, folket i bygdene, næringsliv etc. Ulstein kommune sine planleggere ønsket også å legge til rette for å innhente kunnskap, synspunkt og innspill til planen gjennom medvirkningsprosesser. Innes og Booher (2004) lister opp fem argument for gjennomføring av borgermedvirkning i planprosesser, se kap. 3.1.1. Det første argumentet er at medvirkning gir oversikt over behov og ønsker til deltakerne, begge kommunene sine planleggere peker på dette argumentet, at den det gjelder vet best selv, og at den kunnskapen er viktig å innhente. Det andre punktet i argumentlisten for medvirkning til Innes og Booher (2004) var at lokal kunnskap blir avdekket og kan danne grunnlag for avgjørelser, dette argumentet ser vi spesielt er imøtekommet i Herøy kommune, da de gjennomførte medvirkningsarenaer i alle skolene og i alle bygdene. I Ulstein kommune viser de til at det er viktig å innhente legitimitet til planen, dette er i samsvar med Innes og Booher (2004) sitt fjerde argument for borgermedvirkning, det at deltakelse gir legitimitet til resultatene i prosessen. Planleggerne i Herøy mente det var viktig at ungdommene de hadde engasjert i medvirkningsprosesser fikk tilbakemeldinger på at de virkelig hadde vært med og påvirket resultatet i planen, det er også en måte å skaffe planen legitimitet på, og i samsvar med Innes og Booher (2004) sitt fjerde punkt. Det tredje argumentet om at deltakelse sikrer rettferdighet og likhet, er det nok konsensus om i både Herøy kommune og i Ulstein kommune, og i alle kommuner i landet. Videre er det også god kunnskap om at plan- og bygningslovgivningen krever at det blir gjennomført planprosesser hvor medvirkning står sentralt, dette er i tråd med Innes og Booher (2004) sitt femte argument for medvirkning.

Begge kommunenes planleggere forsøkte å få til gode planprosesser og gode planer samtidig som de ønsket å få lokalbefolkningen med i prosessene. Dette gjenspeiles i Sager (1991) som viser til medvirkningens to hovedfunksjoner – bedre planprosesser og planer samt ett levende folkestyre. Planleggerne fikk gode tilbakemeldinger fra politikerne med hensyn til å aktivisere befolkningen i medvirkningsarenaer. Ingen så på det å aktivisere befolkningen som noe negativt, snarere tvert i mot, dette er i samsvar med Falleth og Hanssen (2012) sitt demokratiargument. Demokratiargumentet her bunner i at folk er likeverdige individer som har rett til å bli hørt, og at alle stemmer teller likt. Dette argumentet har likhetstrekk med Innes og Booher (2004) sitt tredje argument som er at deltakelse sikrer rettferdighet og likhet. Falleth og Hanssen (2012) sitt effektivitetsargument, om at medvirkning kan dempe og redusere konflikter og dermed bli tidsbesparende, er stikk i strid med hva Ulstein kommune sine planleggere mente. De mente at medvirkning var en utfordring tidsmessig, da planprosessen ble forlenget på grunn av medvirkningsaspektet, og at den ble forlenget på grunn av økt konfliktnivå.

Videre i drøftingsarbeidet, går jeg spesifikt inn på hvert enkelt forskningsspørsmål under de tre neste delkapitlene.

6.1 Prosessen

Det første forskningsspørsmålet går ut på hvordan medvirkning i prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen ble gjennomført. For å kunne belyse dette er det nødvendig å gå igjennom hele planprosessen i begge kommunene, og drøfte disse opp mot de teoriene som er valgt i studien.

I dette kapitlet vil vi først se på oppstarten av prosessen med drøftinger, deretter midtfasen med drøftinger, også sluttfasen med drøftinger. Til slutt i kap. 6.1 vil prosessen bli drøftet opp mot planleggingsparadigmene (Friedmann, 1987) og medvirkningstige/trapp (Arnstein S. R., 1969)/ (Farner, 2008).

Oppstartsfase og planprogram

Varsling om oppstart av planarbeid med eller uten planprogram er en forholdsvis passiv måte å gjennomføre borgermedvirkning på, det er enveis kommunikasjon, og det vil kreve ressurser og kunnskap fra deltakerne for å kunne få medvirket i prosessen på dette stadiet av

planprosessen. Om vi ser på figuren for kapasitetsbyggende planprosesser (Amdam R. , 2011), vil de som tidligere har mobilisert ha fått styrket sin egen læring gjennom det, og for de vil terskelen for å medvirke i prosessen på «varsling av oppstart»-stadiet være lavere enn andre.

Det å utarbeide planprogram gjør at politikerne i kommunens planmyndighet får mer innflytelse i forhold til hva samfunnsdelen av kommuneplanen skal inneholde, da deres behandling av planprogram gir de informasjon om planformål, utredninger, medvirkningsopplegg med mere. Politikerne gir føringer for hva de ønsker administrasjonen ved planleggerne skal utrede og sette på dagsorden. Dette medfører at politikerne vil bli aktivert tidlig i planprosessen, og de vil få ett større eierforhold til planen og planprosessen. Her ser vi at noe av planleggenes innflytelse svekkes ved at politikerne i kommunens planmyndighet får større innvirkning på utredninger, temaer og medvirkningsprosesser ved at de behandler og vedtar ett planprogram. Det var i Ulstein kommune vedtatt planprogram, det ble ikke gjort i Herøy kommune.

Det representative demokratiet jf. Falleth og Hanssen (2012) ble styrket i Ulstein kommune ved at de folkevalgte fikk påvirke hva som skulle utredes i planprosessen og hvordan planprosessen skulle gjennomføres. Denne styrkingen av det representative demokratiet var ikke på bekostning av innbyggernes medvirkning, men på bekostning av planleggenes innflytelse. I dette tilfellet har lovgiverne lyktes i målsetningen om å styrke medvirkningen og å bedre den politiske styringen, slik Miljøverndepartementet (2012 s.6) skriver i sin veiledning til kommunene om kommuneplanprosessen.

Det å sende ut ett planprogram på høring vil i Arnstein (1969) sin medvirkningsstige oppnå kriteriene for å bli plassert i trinnet for *informasjon*, som er det tredje trinnet i stigen. Arnstein (1969) sier at dette kan være ett viktig første skritt mot å legitimere borgermedvirkning videre i prosessen. I Ulstein får innbyggerne, institusjoner, lag, foreninger og andre informasjon om prosessen gjennom media og gjennom at de får brev fra kommunen. Informasjonen inneholder rettigheter og saksgang i forhold til planprosessen, men ved siden av denne informasjonen får de ett forslag til planprogram hvor de blir oppfordret til å komme med innspill. Her blir altså innbyggerne invitert til å si sin mening, og da vil også kriteriene for det fjerde trinnet i Arnstein (1969) sin stige være oppfylt - *konsultasjon*, dette da innbyggerne blir bedt om å komme med sine synspunkt både på planprogrammet, medvirkningsopplegget og den endelige planen.

I Farner (2008) sin trapp vil utsending av ett slikt planprogram til høring komme i det tredje trinnet som er kalt *høring*. Farner (2008) bruker velkjente begrep som brukes i lovgivingen og i norsk planlegging, det er således uproblematisk og enkelt å plassere høring i trinnet for *høring*.

I Herøy ble det i forbindelse med varsling av oppstarten av planprosessen sendt ut informasjon om at planarbeidet var igangsatt og informasjon om rett til å uttale seg med mere. Her vil en oppnå kriteriene for det tredje trinnet i Arnstein (1969) sin medvirkningsstige, *informasjon*. Dette da det sendes ut informasjon, men informasjonen er begrenset. I Farner (2008) sin trapp vil Herøy sitt opplegg komme i det andre trinnet som er kalt for *informasjon*. Informasjonen er oftest knapp, så vi er ikke langt unna laveste trinnet til Farner (2008) som heter *innsyn*.

Her ser vi at Herøy kommune havner ett trinn lavere i medvirkningsstigen (Arnstein S. R., 1969), og ett trinn lavere i medvirkningstrappa (Farner, 2008) enn det Ulstein kommune gjør. Det må presiseres at dette kun gjelder for den innledende delen av planprosessen.

En annen interessant observasjon her er at om Sager (1991) sin trapp som kun har fem trinn, hadde blitt vurdert, er at da ville vi ikke kunne sett forskjellen mellom det å gjennomføre en planprosess med eller uten ett planprogram. Dette da den første fasen av planprosessene både i Herøy og i Ulstein ville ha havnet i samme trinnet, *informasjon*. Sager (1991) beskriver sin trapp i mye større omfang enn Farner (2008) gjør. Farner (2008) sin trapp har en svakere teoretisk forankring, den er likevel anvendelig da den er pragmatisk og bruker begreper kjent fra kommuneplanlegging i Norge.

Midtfasen av prosessen

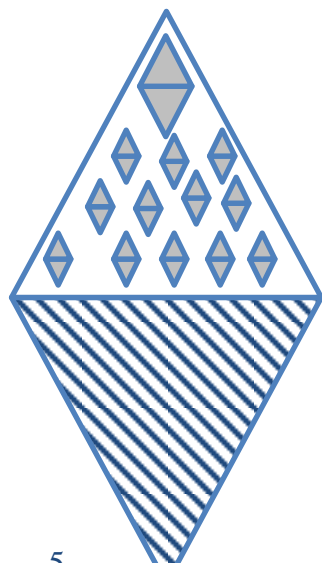
Begge kommunene bruker på hver sine arenaer kjente metoder og teknikker innen fagfeltet for kreativ problemløsning.

Ulstein kommune sine tre arbeidsmøter på hotellet kan karakteriseres som idedugnader, hvor «åpne»-faser ble gjennomført borgere, lag foreninger, politikere planleggere og andre fra administrasjonen deltok. Gruppene var tilfeldig sammensatte. Mellom hvert møte foretok planleggerne «lukke»-fase, det vil si at i motsetning til divergent tenkning gjennomførte de konvergent tenkning, og forsøkte å summere og prioritere og komme fram til ett levelig antall moment for hvert av temaene. I det siste møtet på hotellet ble også deltakerne med på å velge

ut temaer. Den siste «lukke»-fasen foretok planleggerne etter tredje og siste arbeidsmøte på hotellet i Ulsteinvik da de skreiv forslag til samfunnsdelen av kommuneplanen. Det å samle mennesker på denne måten som ledd i planprosessen er i trå med kommunikativ tenkning – toveiskommunikasjon.

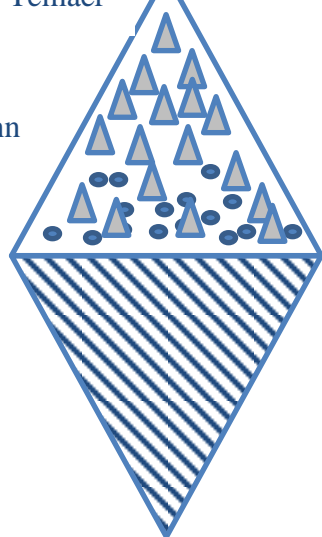
I Herøy kommune ser vi at det er lagt opp til en mer omfattende medvirkningsstrategi enn det Ulstein kommune har. Vi ser også at de medvirkende i Ulstein kommune er mye mindre involvert i lukkefaser, der er det i hovedsak prosjektgruppa som står for konvergering av alle ideene som ble skapt gjennom cafèdialogene. Mellom de tre møtene på hotellet ble det også foretatt lukkefaser av planleggerne. Da alle tre møtene var gjennomført ble planforslag forfattet av planleggerne. Ulikt det Ulstein kommune gjorde, ble deltakerne i Herøy kommune i folkemøtet og i bygdemøtene med på lukkefaser, det vil si at de var med på å avgjøre hvilke temaer som det skulle jobbes videre med i planprosessen. Dette ble tatt med til skolene hvor alle barn i kommunen over femte klasse fikk delta i nok en idedugnad/brainstorming. I Herøy ble temaer bearbeidet flere ganger i ulike fora.

1 folke-
møte og 12
bygdemøter
med
SWOT-
analyse



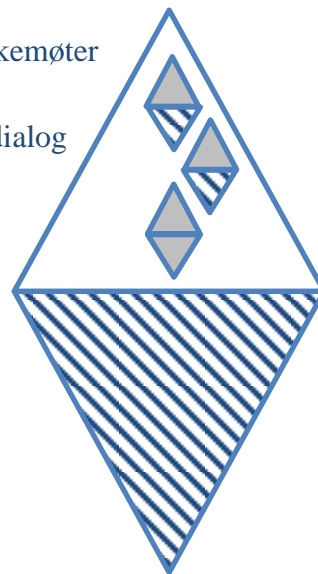
5
Temaer

17 framtid-
verksteder i alle
klasser fra 5. trinn
til og med
videregående
skoler. Hundre-
vis av utfylte
spørreskjemaer



Figur 15 Medvirkning i Herøy kommune

3 folkemøter
med
cafédialog



Figur 14 Medvirkning i Ulstein kommune

Figurene viser divergerende (åpne)-faser og konvergerende (lukke)-faser i de to kommunene, likt i figur 6. Lukkefasen er symbolisert med ett triangel hvor spissen peker oppover. Åpnefasen er det trianget med spiss nedover. De skraverte feltene symboliserer planleggenes lukkefaser. De figurene som er fylt med lys farge er borgernes lukke og åpnefaser. Sirklene symboliserer ett ukjent antall besvarte spørreskjemaer.

Tekstboks 1 forklaring til figur 14 og 15.

Formålet med figur 14 og 15 er å se omfanget av kommunenes borgermedvirkning og valg av metoder.

Dersom vi isolert sett ser på denne midtfasen som er kjernene i kommunenes medvirkningsstrategi, hvor i stigen til Arnstein havner vi da? Vi havner nok innen gruppen konsultasjon, som er det fjerde trinnet Arnstein (1969), i og med at borgernes meninger kommer fram og at de blir tatt med videre av planleggerne. Vi ser også at det er ulikt organisert i kommunene, men at dette ikke påvirker hvor i Arnstein (1969) sin stige medvirkningen foregår på. Dette da trinnet over krever at deltakerne blir plukket ut til ett organ som har bestemmelsesrett over situasjonen – det er ikke tilfellet her. Trinnet under representerer at borgerne blir informerte, og ikke konsultert, så der er det heller ikke samsvar. Det hadde vært nyttig om Arnstein hadde en stige med ett trinn ekstra, som plasseres mellom 4. og 5. trinn hvor kriteriene var likt som i det 4. trinnet – *konsultasjon*, men med ett tilleggskriterium at deltakerne må være med på «lukkefaser».

I Ulstein kommune var noe av hensikten å få de samme innbyggerne til å møte på alle møtene, da de var organisert slik at de tematisk hang sammen. Ser av teorien og figuren til Amdam R. (2011), at det å delta flere ganger i en og samme prosessen vil medføre at læringsaspektet hos de medvirkende øker. Dersom en lykkes i å fange borgernes oppmerksomhet og engasjement vil mobiliseringsaspektet også bli forsterket gjennom gjentakende arbeidsmøter. Tematikken vil også modnes hos deltakere som deltar flere ganger. Læringsvariabelen (Amdam R. , 2011), blir ytterligere styrket ved at deltakerne deltar i konvergerende faser. Dette ved at de får innsikt i at planlegging medfører at en må vurdere ulike interesser opp mot hverandre og foreta valg. Tross i at en deltaker opplever at sin interesse blir valgt vekk, kan en oppleve tilfredshet likevel, om en har fått innsikt i argumentasjonen og bakgrunnen for at denne interessen ble valgt vekk.

For å kunne lykkes i en idedugnad, som er gjennomført i begge kommunene, er det grunnleggende at aktørene kjenner til spillereglene (Westhagen, 2010, s. 161) og at de forholder seg positivt til reglene. Eventuelt vil det være viktig at dersom en eller flere i en gruppe ikke evner å følge reglene at en i gruppen, at for eksempel gruppeleder har innflytelse nok til å kunne påvirke situasjonen i gruppa på en slik måte at reglene blir fulgt. Dette er ikke målbart, så å gå dypere inn i dette vil ikke være hensiktsmessig. Habermas (1987) har fem kriterier for kommunikativ logikk, det ene er at deltakerne må likeverdige, det kan være vanskelig å få til ved gruppearbeid, da enkeltpersoner for eksempel økonomisk kapitalsterke opptrer kanskje med en mer autoritær holdning – da han tradisjonelt har hatt innflytelse, det samme gjelde mennesker som innehar relevant kunnskap vil føle seg bedre enn og opptre nedlatende ovenfor enkelte som ikke er i samme posisjon, og kanskje innehar kunnskap som

er lite relevant i sammenhengen. Det at deliberasjonen er reel ilegges det at det en kommer fram til må være retningsgivende i forhold til handling – i dette tilfelle gjelder det at den en kommer fram til må tas med i planinnholdet eller minimum må tas videre med i arbeidet med planen. For at alle skal kunne fungere i en sammensatt gruppe er det viktig at gruppeleder er tydelig og at de øvrige gruppe medlemmene kan være likemenn og likestilte.

Sluttfasen av prosessene

Til slutt ble den siste konvergerende fasen utført av planleggerne, de forfattet planen, la den fram for kommunens politiske organ som har myndighet i plansaker, der ble planene vedtatt utlagt til offentlig ettersyn. Vedtak ble gjort med noen små endringer som ble fremmet av politikerne – små endringer i både Herøy og Ulstein.

Når planer blir lagt ut til offentlig ettersyn skal alle medvirkningsprosesser være gjennomført. Det å sende planen til offentlig ettersyn er å få en sjekk fra deltakende, berørte parter, sektormyndigheter og andre om at planens innhold ikke er i strid med vedtak og andre forutsetninger – hensikten er ikke å få flere innspill.

Terskelen til politikerne til å imøtegå innspill og endre planen på det tidspunktet er nok relativt høy, dette da vesentlige endringer medfører at planen må vedtas utlagt til offentlig ettersyn med ny frist en gang til. Det vil medføre at planprosessen vil trekke ut i tid, noe som ofte anses som negativt. Derfor vil det i denne fasen være en ganske fastlåst samhandling mellom berørte med innspill og de folkevalgte (planmyndigheten). I Friedmann (1987) sin planleggingsretning social learning har Amdam og Veggeland (1998) pekt på to ulike konfliktsituasjoner ved lærende planlegging, se tabell 2 i kapittel 3.2.2. Denne fasen av prosessen vil derfor bli oppfattet som en «fastlåst konflikt» hvor den som har myndigheten vil være lite villig til forhandling, på grunn av ulempene det medfører.

Oppsummering og helheten av prosessene

Det kommer godt fram fra Herøy kommune sin prosess at de gjennomførte en intern og en ekstern medvirkningsplattform som inneholdt analyser av nåsituasjonen, i forhold til sterke og svake sider sammen med muligheter og trusler for fremtiden (SWOT-analyser). Dette er sammenfallende med ett av Amdam R. (2011) sine kriterier for strategisk og mobiliserende planlegging i forhold til krav til dokumentinnhold. Ulstein kommune har ikke gjennomført dette.

Ett annet kriterium Amdam R. (2011) viser til i hans planleggingsmodell handler om hva en slik prosess bør bidra til; «å styrke alliansen mellom frivillig sektor og folkevalgte», dette har begge kommunene gjort da de har latt både politikere og borgere delta på de samme arrangementene. I slike settinger møtes folkevalgte og frivilligheten og dermed ligger det til rette for at allianser kan dannes. Når kommunene gjennomfører gruppearbeid vil dette kriteriet bli imøtekommet på en bedre måte enn om det ble arrangert ett folkemøte hvor enveiskommunikasjon fra podiet er gjeldende. Gruppearbeid i mindre grupper fremmer den gode samtalen da den vil inneholde direkte to-veiskommunikasjon, og allianser kan dannes, meninger kan også dannes.

I Friedmann (1987) sine fire planleggingsparadigmer vil medvirkning ligge i den delen som omhandler kommunikativ planlegging. Retningene *social learning* og *social mobilization* er de to retningene innen kommunikativ planlegging, ingen av de gir full klaff, men læringstradisjonen er relevant, men her er det kategorien kombinasjonsmodeller som er mest relevant og interessant i forhold til de to casene. Dette er omhandlet i kapittel 3.2.3. Innen kombinasjonsmodeller er det aktuelt å se på Amdam R (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. Her er konteksten samfunnsdelen av kommuneplanen, det blir mobilisert til medvirkning for å innhente kunnskap. Det er kommunen som står bak mobilisering av medvirkende, det er derfor ikke mobilisering nedenfra og opp slik som i «social mobilization»-tradisjonen. Det kan likevel ikke ses bort fra at det i forkant av prosessene har vært mobilisering initiert av grupperinger og individer, og at disse igjen har fått satt på dagsorden i samfunnsdelen av kommuneplanen ett tema som de har fremmet. Varsling om oppstart av planarbeid kan også medføre at grupper eller individer mobiliserer og forsøker å påvirke litt på siden av det medvirkningsopplegget som kommunene gjennomfører, jf. Naustdalslid (1991 s. 241).

Herøy kommune har gjennomført ett omfattende opplegg for medvirkning, hvor elever, bygder, lag, organisasjoner, politikere og andre har deltatt i. De gjennomførte også SWOT-analyse tidlig i prosessen. I Arnstein (1969) sin stige kom vi opp til 4. trinn – *konsultasjon*. I Farner (2008) sin trapp havnet vi i tinn nr. 5 – *dialog*. SWOT-analyse i oppstartsfasen er og ett viktig moment i forhold til Herøy kommune sin prosess.

Ulstein kommune har gjennomført ett mer avgrenset opplegg for medvirkning planprogram og tre arbeidsmøter hvor alle kan delta. I Arnstein (1969) sin stige kom vi opp til 4. trinn – *konsultasjon*. I Farner (2008) sin trapp havnet vi i trinn nr. 4 – *høring*.

Det er imponerende at Herøy kommune gjennomførte denne prosessen med så mange ulike former for medvirkning, og at de mobiliserte mange i kommunen. Det at dette skjedde ti år før Ulstein kommune hadde sin prosess er også oppsiktsvekkende. Jeg hadde forventet mer av Ulstein kommune i og med at det har vært økende konsensus og fokus på medvirkning gjennom årene.

Det å gi borgerne og spesielt de av innbyggerne som deltok på medvirkningsarenaene tilbakemelding og informasjon, slik Herøy kommune gjorde ved å sende ut en kortversjon tilpasset folk flest, kan medføre en styrking av læringsvariabelen om vi ser på Amadam (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. Dette da de medvirkende kan se resultatet av prosessen. Videre kan det være nyttig for politikerne i kommunen å få tilbakemelding som er noe forenklet i forhold til en fullstendig versjon av planen, jf. Naustdalslid (1991) som viser til at politikerne ikke makter å skaffe seg fullstendig innblikk på grunn av at kommunepolitikken er innfløkt. Det er også en kommunikativ handling av kommunen å formidle planen i en utgave som er forsøkt tilpasset de fleste av innbyggerne i kommunen.

6.2 Planleggerne - administrasjonen

Det andre forskningsspørsmålet er: Hvordan var planarbeidet organisert, hvilken rolle hadde planleggerne, og hvilke erfaringer gjorde planleggerne seg i forhold til borgermedvirkning i prosessen?

Den delen av forskningsspørsmålet som omhandler planleggenes erfaringer er også delvis besvart i starten av kapittel 6.

Kompetanse og organisering

Både i Ulstein kommune og i Herøy kommune hadde planleggerne god utdanning og kunnskap innen planlegging. Ekspertutvalget for kommunestruktur (2014) anbefaler at for å sikre god fagkunnskap, kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, må kommunene ha ett minimums innbyggertall på 15000-20000. Årsaken til at kommunene må ha en viss størrelse for å kunne levere gode tjenester ligger i at en i større kommuner sikrer at det blir ett fagmiljø i de respektive fagfeltene, i motsetning til mindre kommuner hvor fagmiljø kan bli innskrenket eller fraværende. Dette er høyst relevant innen samfunnsplanlegging også. Naustdalslid (1991) påpeker at plansystemet i Norge er

omfattende og at det kreves en velutbygd kommunal administrasjon. Både Herøy kommune og Ulstein kommune har innbyggertall på rundt 8000-9000. De har langt fra den innbyggermengde som ekspertutvalget (2014) antyder som ett minimum for å kunne ha god nok kvalitet på flere fagområder, herunder også planfaglig kapasitet og kompetanse. Vi ser her at både Herøy kommune og Ulstein kommune har gjennomført planprosesser med ett medvirkningsopplegg som er mer omfattende enn hva lovverket tilsier, noe som ikke harmonerer med det Ekspertlovutvalget (2014) antyder om at det er de største kommunene som i større grad legger til rette for medvirkning og deltakelse mellom valgene. Det er vanskelig å si noe om hvorfor de to kommunene har kompetanse utover det en kan forvente av kommuner på den størrelsen. Begge kommunene har vekst i folketallet, og de har industrinæringer med arbeidstakere fra mange land, kanskje er noe av årsaken at kommunene vil gjøre seg attraktive for å sikre videre vekst, og dermed legger de ned ressurser i planleggingen sin.

I Herøy kommune var planleggerne engasjert på fulltid med kommuneplanleggingen. I Ulstein kommune hadde alle tre planleggerne andre oppgaver til «vanlig», og det at de var i prosjektgruppen som styrte prosessen var ekstraordinært arbeid. Det var ingen som vikarierte for de i de ordinære arbeidsoppgavene de hadde. Det må ha vært en ekstra arbeidsbelastning for planleggerne i Ulstein kommune at de hadde sine stillinger ved siden av at de arbeidet med kommuneplanen sin samfunnsdel. Dette var nok ikke tilfellet hos planleggerne i Herøy kommune, og for de var det mer rom for å kunne være gode planleggere og prosessledere for det medvirkningsopplegget som ble gjennomført. Dette ser vi gjenspeiles i at Herøy kommune har ett mer omfattende og tilpasset opplegg for medvirkning i samfunnsplanprosessen sin enn Ulstein kommune. Årsak? Ulstein kommune har nok ikke hatt planleggerressurser eller stillinger som kunne gjennomføre denne prosessen uten andre arbeidsoppgaver og derfor ble det organisert slik det ble. Dermed har ekspertutvalget for kommunestruktur likevel litt rett i sin teori om at mindre kommuner ofte kan mangle ressurser, sett i forhold til Ulstein kommune.

Amdam (1991) mener at planleggerne ofte kan sees på som en egen interessegruppe, som i konkurranse med andre interessegrupper vil forsøke å få gjennomslag for sitt syn. Planleggerne i Herøy kan kanskje sees på som en egen interessegruppe i så henseende, da de er «profesjonelle» planleggere med forankring på kommunen sin planavdeling. I Ulstein kommune hadde planleggerne andre profesjoner ved siden av denne planprosessen. Disse tre kan kanskje ikke plasseres som en egen «plan-interessegruppe» slik Amdam (1991) viser til,

kanskje med unntak av assisterende rådmann, da han ofte kan ha ansvar for overordnede planer i kommunene. De to andre derimot kan kanskje sees på som representanter for sine ansvarsfelt i kommunen som er helse og omsorg, og kultur og oppvekst. For disse vil det mest sannsynlig være naturlig å fremme interesser som de har ansvar for. Samfunnsdelen griper inn i alle av kommunens ansvarsområder, det vil derfor være naturlig og viktig at alle faggruppene, herunder ledere så vel som saksbehandlere i kommunen sin administrasjon, er involverte i planprosessen.

Planleggernes erfaringer – legitimering

Forankring i administrasjonen ble tatt fram av planleggerne i Herøy kommune som vesentlig i forhold til at planen ikke skulle bli en «skuffeplan», altså for at planen skulle bli en del av kommuneadministrasjonen sitt styringsverktøy. Dette var Herøy kommune sin første samfunnsdel av kommuneplanen, og dermed var det nok nytt for store deler av kommuneadministrasjonen å jobbe med en slik plan. Det å motivere og mobilisere kommuneadministrasjonen til å ta del i planprosessen ble tatt opp av planleggerne i Herøy kommune som en utfordring. Her har planleggerne i Ulstein kommune en fordel, da de selv er en del av ulike fagfelt i kommunen, og at de er ledere for kommunen sine virksomheter gjør nok at det blir enklere for planleggerne å få den øvrige administrasjonen med i prosessen og ikke minst til at planen blir forankret og får legitimitet i kommuneadministrasjonen. Som vi ser av figur 3 fra Miljøverndepartementet (2009) er kommuneplanen sin samfunnsdel koblet sammen med arealdelen, og samfunnsdelen er en plan som videre initierer handlingsplaner/handlingsprogram innen de fleste felt kommunene har beskaffenhet med. Innes og Booher (2004), viser til at deltakelse gir legitimitet til resultatene i planprosessen. Det er ikke vanskelig å kunne overføre Innes og Booher (2004) sitt argument til å gjelde deltakelse fra kommuneadministrasjonen. Deltar alle fagområder vil det kunne medføre at planen gir legitimitet i administrasjonen og videre at planen blir lettere å gjennomføre.

I Ulstein kommune påpekte planleggerne at planen var noe forankra i administrasjonen, men ikke godt nok. Det ble påpekt viktigheten av at ledere i de ulike fagfelt i administrasjonen var med i planprosessen. Planleggerne i Herøy kommune hadde ett ekstra nivå i den hierarkiske strukturen i kommunen å påvirke; lederne og under de igjen fagfolkene i administrasjonen. I Ulstein kommune hadde planleggerne kun ett nivå å påvirke for å oppnå forankring og legitimering. Det vil nok være enklere for Ulstein å komme med faglige innspill til planen, og å påvirke fagfolkene/saksbehandlerne i kommunen da de er ledere for fagfolkene, og selv

sitter med fagkunnskap. Det at deltakelse gir legitimitet til resultatet av planprosessen (Innes og Booher 2004), synes å være sammenfallende med Ulstein kommune sine planleggeres oppfatning om at planen ikke har god nok legitimitet hos fagfolk/saksbehandlere i administrasjonen. Fagfolk/saksbehandlere var ikke aktivt med i planprosessen. Jeg tror det er en fordel at planleggere i kommunene er planleggere på heltid, for da har de mer ressurser og kunnskap som blant annet kan benyttes til å forankre planen innad i kommuneadministrasjonen. Det å sitte i en lederstilling og samtidig skal delta aktivt i en kommuneplanprosess må være krevende tidsmessig og kanskje på andre områder også, og det vil også kunne føre med seg at planleggeren blir en representant for sin etats interesser i planprosessen.

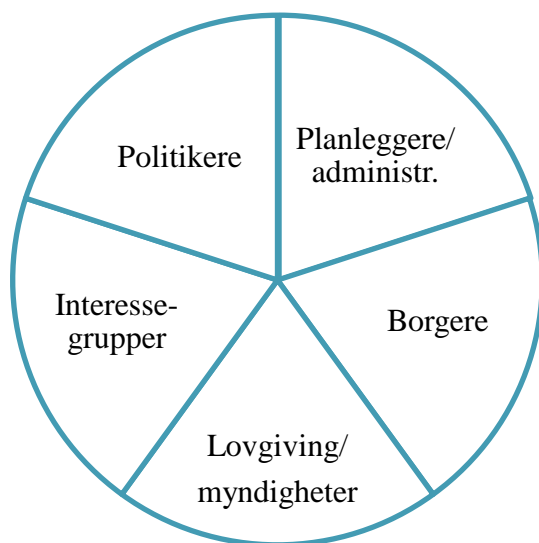
Alle planleggerne mente at borgermedvirkning er ett godt middel for forankring og legitimering av den endelige planen i befolkningen, dette samsvarer med teorien til Innes og Booher (2004). Men hvor godt planen er forankret hos borgerne er vanskelig å måle. Planleggerne i både Ulstein og Herøy mente videre også at de medvirkningsarenaene de hadde skapt var gode, og fungerte godt.

Innes og Booher (2004) sitt argument om at medvirkning medfører legitimering av planen tilsier at politikerne i kommunene også må delta aktivt i planprosessene, og spesielt i kommuneplanprosessene. Det er politikerne som skal vedta nye planer og vedtak som resultat av gjennomføring av kommuneplanen. Etter at medvirkningsprosessene er avsluttet er det planleggerne som forfatter planen, og hvor bundet de er av det som kommer fram gjennom borgermedvirkningen er vanskelig å si. Om politikerne ikke deltar i medvirkningsopplegget, vil det i kommunestyremøtet ikke være noen tilstede for å kunne tilkjennegi hva som har kommet fram i medvirkningsopplegget, og dermed vil planleggerne sitte med stor innflytelse på innholdet i planene. Det er likevel ikke tvil om at planleggerne har en viktig rolle i forhold til utforming av planer og planprosesser. Teorien til Amdam (1991) om at planleggerne er en egen interessegruppe medfører at denne interessegruppen er særstilling i forhold til påvirkning av planer og planprosesser. Det er gode argumenter for at politikerne skal delta i medvirkningsprosesser, både for å øke kunnskap jf. læringsvariabelen i figur 10 (Amdam 2011) og for å danne forankring og legitimering, jf. Innes og Booher (2004). I forhold til Amdam (2011) sine kriterier for strategisk og mobiliserende planlegging skal medvirkning bidra til å styrke alliansen mellom frivillig sektor og folkevalgte med mål om å omdanne sosial makt til politisk makt. Det kan en oppnå ved at politikere deltar i medvirkningsarenaer sammen med lag, foreninger, borgere etc. Det kan også være noe uheldig at politikeren deltar

i medvirkningsarenaer dersom politikeren i beslutningsfasen kjenner seg bundet av det som kom fram under medvirkningsopplegget der hun deltok.

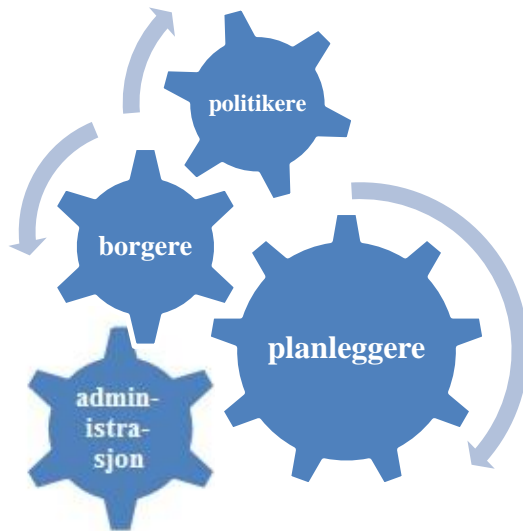
Hvem skal medvirke?

De moment som kom fram igjennom samspillet i framtidsverksteder, SWOT-analyser, cafèdialog, folkemøter med mere, var med på å påvirke selve innholdet i planene, mente planleggerne i begge kommunene. Har da borgerne hatt så gode ideer og argumenter at de har klart å «selge» disse inn til politikere som har beslutningsmakten? Det er vanskelig å si, da dette også er vanskelig å måle. Kanskje skulle vi hatt en medvirkningstrapp eller stige til, hvor trinnene øker i takt med påvirkningsevne/mulighet, i stedet for Arnstein (1969) sin stige hvor reel makt står i fokus. Farner (2008) sin trapp sier noe om hvilke medvirkningsopplegg som velges, trappen er nok inspirert av Arnstein (1969), den er tilpasset norske planforhold og planbegrep. Politikere er de som her har reel makt, det vil si at de sitter i posisjon til å ta avgjørelser i forhold til det endelige resultatet av planprosessene.



Figur 16 Påvirkning av planinnhold - grupper.

Figuren illustrer det endelige planresultatet, hvor andelen av innholdet i planen som er påvirket av de ulike faktorene/gruppene. Hvor mye makt hver enkelt av disse gruppene i figuren påvirker innholdet i planen er vanskelig å måle. I sektoren for lovgiving ligger også sektormyndigheter, fylkeskommunale planer, ros-analyser etc. Det er mange faktorer og interesser en må ta hensyn til i kommunal samfunnsplanlegging.



Figur 17 Samhandling mellom borgere (inkl. næringsliv, organisasjoner, ungdomsråd etc), planleggere, administrasjon og politikere.

Desto mer disse gruppene samhandler, jo mer sannsynlig vil en komme fram til omforente løsninger. Samhandling vil også medføre at meninger dannes og kunnskap økes. Jf. Amdam R. (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. Dersom politikerne bare deltar i beslutningsprosessen til slutt vil samhandlingen mellom de andre aktørene minke og det vil igjen medføre at kunnskap og meninger hos politikerne vil bli mye mindre dynamiske. Amdam R. (2011) sine kriterier for strategisk og mobiliserende planlegging tar som tidligere nevnt også til orde for å styrke alliansen mellom borgere og politikere. Videre er det viktig for kommunen at administrasjonen deltar i prosessene dette for å legitimere planen og for å sikre at plandokumentet aktivt blir brukt.

Naustdalid (1991) påpeker at dersom planleggerne ikke evner å gi tilpasset informasjon og dersom de ikke innehar planfaglig kompetanse/prosesskompetanse til å aktivisere alle grupper til å delta i medvirkningsopplegg i plansammenheng, at det medfører at de som har mye makt fra før får ytterligere makt. Dette ved at de i tillegg til de kanalene de allerede bruker til påvirkning via politikere eller planleggere, vil få mer makt fordi de også deltar i formelle medvirkningsarenaer. Planleggerne må også påse at en hindrer situasjoner som Forester (1996) skriver om, hvor en entreprenør går i allianse og påvirker politikere. Dette da det svekker stillingen til planleggeren og det hindrer borgernes reelle mulighet til å påvirke.

Det stilles store krav til planleggerens kunnskaper, Forester (1980) lister opp elleve kriterier som må være tilstede for at planleggerne skal fungere som gode prosessledere. Naustdalslid (1991) påpeker at planleggerne også har en stor informasjonsplikt og at informasjonen må være tilpasset målgruppen. I tillegg til Forester (1980) sine krav til planleggeren som prosessleder og at informasjonen må være tilpasset må også planleggeren inneha nødvendig planfaglig og samfunnsfaglig kompetanse. Det er store krav til planleggere og både Habermas (1987) teorier om fri deliberasjon, Forester (1980) sine krav til planleggeren og ikke minst Amdam R. (2011) sine kriterier for strategisk og mobiliserende planlegging stiller relevante krav til planleggerne.

Planleggerne må påse at det skapes en sosial atmosfære som kan virke stimulerende på alle som deltar, jf. Amdam R. (2011) sitt kriterium for strategisk planlegging, samt Habermas (1987) sine kriterier for kommunikativ logikk, slik at alle blir likestilte. Det må være argumentene som får betydning og ikke maktkonstellasjoner eller liknende.

I Herøy kommune var de opptatt av å engasjere og mobilisere svake grupper i samfunnet som ungdom, kvinner og eldre. I Ulstein kommune ble det satt fokus på å mobilisere ildsjeler, da disse ofte bidro med engasjement og ideer på medvirkningsarenaer. Her hadde de to kommunene forskjellig ståsted. I plan- og bygningsloven er det etter både ny og gammel lov krav om tilrettelegging for medvirkning fra alle grupper og spesielt svake grupper, (Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet, 1997) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Den ene planleggeren i Herøy ble spurt om hvordan kapitlet om kvinner ble med i den endelige planen, det var på grunn av planleggeren mente det var viktig i og med at hun hadde studert statistiske data for blant annet inntektsforskjeller mellom kjønn. Dette er ett eksempel på planleggerens makt til å sette temaer på dagsorden i prosessene. Det å sette kvinner og likestilling på dagsorden relevant i forhold til plan- og bygningsloven. Dette er også i samsvar med det Amdam R. (2011, s. 148) sine krav til planprosessen at prosessledelsen skal mobilisere, finne fram problem og sette dagsorden. Statistikken viser at lønnsdifferansen mellom kvinner og menn i Herøy er større enn gjennomsnittet både i Møre- og Romsdal og i forhold til landsgjennomsnittet. (Statistisk sentralbyrå, 2015)

Planleggernes erfaringer og meninger

Planleggerne i begge kommunene var godt fornøyde med planprosessene sine. De mente at legitimitet og forankring var den største gevinsten ved medvirkningsverktøyene de hadde brukt. Tiden det tar å arrangere medvirkningsarenaer ble tatt fram som den største ulempen ved borgermedvirkning hos planleggerne i begge kommunene, men med unntak av en planlegger som var uenig. Ett annet moment som ble tatt opp var at det var utfordrende å få mobilisert til medvirkning. Viser til Amdam R. (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid, hvor mobilisering er en viktig variabel.

I Ulstein kommune ble det tatt fram at om de skulle gjennomført liknende planprosess, så ville de påse at starten og enden på en planprosess må skje innenfor en kommunestyreperiode, slik at det var de samme politikerne som behandlet planprosessen fra start til slutt. Plan- og bygningsloven (kommunal og moderniseringsdepartementet 2008) sin § 10-1 krever at kommunene skal ha en kommunal planstrategi som rulleres en gang i hver valgperiode. En slik planstrategi skal blant annet omfatte en drøfting av kommunenes strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, det skal også foretas en vurdering av kommunen sitt planbehov for valgperioden (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008).

Det planleggerne kunne tenkt seg å forbedre i senere prosesser i Herøy kommune var at de ønsket å formidle spesielt til ungdommene som deltok i prosessen både på skoler, på bygdemøtene og i ungdomsrådet, var at det de bidro med i prosessen virkelig utgjorde en forskjell. Amdam R. (2011) sin læringsvariabel for å kunne oppnå kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid tar for seg viktigheten i at deltakelse en læringsprosess hvor kunnskap om hendelser og handlinger igjen danner grunnlag for ny erkjenning som igjen skaper nye hendelser og handlinger.

Oppsummering - planleggerne

Ingen av planleggerne mente at politikerne så på det å engasjere borgerne til medvirkning var turende for demokratiet eller deres posisjon. Snarere tvert i mot, de hadde høstet positiv kritikk for sitt medvirkningsopplegg i både Herøy kommune og i Ulstein kommune. Falleth og Hanssen (2012), viser til at vi har to former for demokrati i Norge, det representative demokrati hvor vi velger representanter til folkevalgte organ, og at vi har ett mer direkte demokrati. Det direkte demokratiet er innfelt i plan- og bygningsloven (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2014). Det har i økende grad blitt akseptert at vi i samfunnet har begge disse typene for demokrati.

Kravene til planleggerne er så omfattende og krever inngående kunnskap om prosesser og fag, at jeg ser det som helt nødvendig at planleggerne har ressurser i forhold til tid for å kunne lykkes i prosessene. Det at planleggerne i Ulstein hadde lederstillinger ved siden av ses derfor på som uheldig. Ved siden av at planleggerne skal være kompetente, så har de som alle andre arbeidstakere også behov for faglig påfyll ved kursing og liknende samt det å treffe planleggere på tvers av kommunegrenser. Derfor er det mest hensiktsmessig at planleggeren ikke har mange andre forpliktelser i sin stilling.

6.3 Ungdommene

I hvilken grad foregikk medvirkning av ungdommer i planprosessen, var de tilpasset de unge, og hvilke erfaringer gjorde ungdommene som deltok seg? – dette var det tredje forskningsspørsmålet. Det er kun ungdommer fra Ulstein kommune som besvarer siste del av forskningsspørsmålet – om hvilke erfaringer ungdommene gjorde seg.

Ungdomsrådene

Mulighetene ungdomsrådet har for påvirkning av planen og planprosessen her er gjennom at de fatter ett skriftlig vedtak som inneholder rådet sine synspunkt på planen og eventuelt på prosessen. Her vil nok kommunen sin administrasjon ved møtesekretæren og ved at eventuelt andre fra administrasjonen er til stede være avgjørende for hvilken informasjon ungdommene mottar, både skriftlig og muntlig – herunder om informasjonen er tilpasset.

I Herøy var en av planleggerne møtesekretær for ungdomsrådet. Ungdomsrådet der ble etablert som en del av kommuneplanprosessen i kommunen. Her hadde vi altså ett nytt ungdomsråd, med liten erfaring fra slike fora, men de hadde saksbehandleren som møtesekretær, og det vil jeg tro har medført at rådet har mottatt god muntlig informasjon i møtet. Et annet positivt moment for ungdomsrådet i Herøy var at ved siden av at møtesekretæren var en av planleggerne for den aktuelle planen var at hun hadde planfaglig utdanning på hovedfagsnivå/masternivå. Vi kan anta at den personen da var i stand til å legge fram informasjon til ungdomsrådet på en slik måte at det var overkommelig for ungdommene å ta til seg informasjonen, videre at hun var i stand til å velge ut de elementene som var viktig å formidle og som hadde relevans for rådet. I Ulstein var det en ordinær møtesekretær fra

administrasjonen som deltok. Det kan derfor være grunn til å tro at ungdomsrådet her fikk informasjon som var mindre tilrettelagt for medlemmene, og at ungdommene derfor var mindre i stand til å ta stilling til informasjonen, enn det ungdomsrådet i Herøy hadde. Ungdomsrådet i Ulstein hadde bestått i flere år før denne aktuelle planprosessen pågikk, og har nok i motsetning til Herøy mer erfaring fra slik møtevirksomhet.

Det å høre ungdomsrådet på den måten det her er gjort, vil minimum være i tråd med kriteriene i Arnsteins (1969) tredje trinn, *informasjon*. Det ble sendt informasjon til ungdomsrådene, og de ble bedt om å uttale seg, hvorav det også innebærer at de kan avstå fra å uttale seg. En kan ikke si at de kommer i kategorien medbestemmelse, men denne formen for medvirkning isolert sett kan være en minimumsløsning for å imøtegå plan- og bygningslovens krav til medvirkning. Amdam (2005) mener denne formen er noe halvhjerta og har noe symbolsk og rituelt over seg, Arnstein kategoriserer disse to trinnene *informasjon* og *konsultasjon* som *symbolisme*, ser derfor at Amdam (2005) har ett poeng der. Noen medbestemmelse vil ungdomsrådene med denne type medvirkning ikke ha sett i forhold til stigen til Arnstein (1969). Herøy sitt ungdomsråd oppfyller kriteriene for trinn nummer fire i Arnsteins (1969) sin stige, konsultasjon, dette da en planlegger er til stede ved møtene. Ulstein kommunes ungdomsråd sin medvirkning vil sammenfalle med kriteriene i Arnsteins trinn nr. 3 *informasjon*, dette da det ikke var dialog mellom planleggerne og deltakerne.

I Farner (2008) sin trapp vil denne formen for medvirkning havne i det tredje trinnet kalt *høring* da ungdomsrådene har blitt bedt om å uttale seg. For å komme i Farner sitt neste trinn, *dialog*, vil en måtte gjennomføre ytterligere prosesser/møter mellom planleggerne og medlemmene i ungdomsrådene. I og med at planleggeren var møtesekretær og fagperson i Herøy sitt ungdomsråd ser vi at kriteriene for *dialog* i Farner (2008) sin trapp kan er oppfylt. Ulstein kommune havner i Farner (2004) sitt trinn for *informasjon*.

To ganger har ungdomsrådene i både Herøy og Ulstein fått samfunnsdelen av kommuneplanen satt på saksliste for behandling. Ungdomsrådene har gjennom disse møtene fått sakspapirer og informasjon om at en har anledning til å komme med skriftlige innspill til planarbeidet innen en gitt frist. Første gang begge rådene fikk prosessen som tema på møte var da den ble varslet oppstartet, da forelå det ikke ett skriftlig planforslag, dermed ble det opp til rådene å eventuelt komme fram til aktuelle temaer de ønsket at planen skulle inneholde. Men til forskjell fra Herøy fikk ungdomsrådet i Ulstein ett planprogram til uttale i denne første høringsrunden. Ett slikt planprogram inneholder informasjon om samfunnsdelen

av kommuneplanen samt om hvordan planprosessen er planlagt gjennomført. Det vil nok derfor kreve litt mindre av informasjon til ungdommene og det kreves nok mindre av ungdommenes kreativitet å komme med innspill til ett planforslag, dette da ett planprogram inneholder en del opplysninger. Når ungdomsrådene får planen for andre gang er den lagt ut til offentlig ettersyn, vil ofte kreative prosesser være avsluttet, men det er ikke noe hinder for at de kan komme med nye forslag og tiltak de vil planen skal romme. Terskelen for å ta med nye moment vil jeg tro er høy hos politikerne da det vil medføre at planprosessen strekker ut i tid. Den siste gangen ungdommene får planen til uttale vil ha likhetstrekk med «fastlåst konflikt» i tabell 2 i kapittel 3.2.2, dette da rammene for planen var lagt og det var ett mer konkret produkt de skulle forholde seg til. Den første gangen var mer i samsvar med «åpen kommunikasjon» slik som i tabell 2 i kapittel 3.2.2 beskriver om dialog og utviklingsplanlegging da tema og innhold var lite kjent. Dette viser at jo mer konkret planen er dess mer instrumentell blir prosessen.

Når vi ser på Friedmann (1987) sine planleggingsparadigmer, er måten kommunene har tatt med ungdomsrådet i planleggingsprosessen, hovedsakelig i kommunikativ retning. Instrumentell retning fokuserer lite på deltakelse og medvirkning, den krever en enkel og avgrenset situasjon, som for eksempel planlegging av tekniske løsninger som byggverk, broer og liknende, der hvor medvirkning ikke er relevant. Friedmann (1987) sin retning for *social mobilization* er i hovedsak kollektive aksjoner som starter nedenfra og dermed ikke er initiert av kommunens administrasjon. Vi kan ikke si at å aktivere ungdomsrådene i samfunnsdelen av kommuneplanen kommer inn under denne tradisjonen. Friedmanns (1987) tradisjon som kalles *social learning* bygger på en læringstradisjon der hvor kommunikasjonen er knytta til konkrete utfordringer. Amdam R. (2005) viser til at denne tradisjonen er opptatt av partsdeltakelse og kommunikasjon mellom berørte parter og interesserte parter, vi kan derfor fastslå at å aktivisere ungdomsrådene i kommuneplanens samfunnsdel har mange trekk som samsvarer med *social learning*. Ett lite moment her er at denne tradisjonen er knytta til konkrete utfordringer, en samfunnsdel er sjelden veldig konkret. Her har vi en kontrast, den er ikke stor nok til at vi kan forkaste planleggingsparadigmet *social learning* i sammenheng med ovennevnte aktivisering av ungdomsrådene i planleggingsfasene. Likevel vil nok det at ungdomsrådene ble engasjert havne i en kombinasjonsmodell – som strategisk mobiliserende planlegging som Amdam R. (2011) skriver om.

Om vi isolert ser på ungdomsrådet sin medvirkning vil det være helt avgjørende at deltakerne får tilpasset informasjon om den aktuelle planens potensielle innhold og om prosessen,

herunder det å komme med innspill. Det må være planleggerne som tilrettelegger for slik informasjon og/eller møtesekretæren organiserer informasjon til rådet. Ungdommene i rådet vil kunne ha en åpen og fri deliberasjon i samsvar med Habermas (1987) sin teori.

Kommunens administrasjon må i tillegg påse at det blir dannet en sosial ramme som stimulerer meningsdannelse, i tråd med ett av Amdam R. (2011) sine kriterium for strategisk og mobiliserende planlegging. Administrasjonen må også bidra til å sette dagsorden og finne fram utfordringer med mer, dette også i samsvar kriterium til Amdam (ibid).

Det å etablere og aktivisere ungdomsråd i kommunene vil på sikt medføre ett mer opplyst samfunn, og kanskje mer engasjerte og aktiviserte innbyggere. Desto flere planprosesser som gjennomføres med medvirkning fra ungdomsrådet jo mer læring vil skje, kunnskap hos rådet vil øke, innspill og dialog vil bli lettere å oppnå. Viser også da til figuren til Amdam (2011) om kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid, hvor læring og mobilisering blir forsterket gjennom at befolkningen deltar i flere planprosesser. Måten det ble gjort på med både åpen dialog i starten og framlegging av en plan som resultat av den første åpne dialogen, vil nok styrke læringen i ungdomsrådene, blant annet på grunn av at de får følge hele prosessen og at de har planen som tema på møte mer enn en gang.

Ungdom i medvirkningsarenaer for allmenheten

De to respondentene fra ungdomsrådet i Ulstein kommune som ble intervjuet, ble utvalgt til å delta i arbeidsmøtene på grunn av at de var medlemmer av ungdomsrådet i kommunen på den tiden. Den ene respondenten som var til stede på alle tre møtene satt igjen med ett godt inntrykk av arbeidsmøtene, dette da hun følte de tok hennes innspill med og at de i gruppearbeid trakk henne med. Den andre respondenten som deltok på ett av disse arbeidsmøtene kunne ikke erindre innhold og organisering i arbeidsmøtene. Man er i en viss grad avhengig av personlige egenskaper og gruppesammensetning om ungdommer skal kunne lykkes å få bidra og samhandle med en gruppe på en slik positiv måte som den første informanten viser til. Det at den andre informanten ikke kan erindre mye, er kanskje ett tegn på at hennes gruppe ikke har fungert like fint som den andre gruppen. Som nevnt innledningsvis i denne oppgaven i kap. 2.2, vil nok ungdom ikke stille på lik linje med voksne, og de vil ha mindre reel makt enn de øvrige deltakerne i ett slikt gruppearbeid, dette slik Habermas (1987) skriver om fri deliberasjon, ungdommene vil ikke kunne være likestilte med andre deltakere. Dette da de sitter i en gruppe med voksne personer – oftest ressurspersoner, som kommer fra organisasjonsliv, næringsliv, politikere etc. som innehar

større kunnskap om tema og prosesser, og at de voksne aktørene har større autoritet. Denne formen for arbeidsmøter hadde vært mer hensiktsmessig og tilpasset ungdommene om det hadde vært en egen gruppe med ungdommer, men likevel måtte disse ungdommene kjempe for sine interesser mot andre kanskje mer ressurssterke grupper. De samme betraktninger kan gjøres om Herøy kommune sine arrangementer i bygdene og det første folkemøtet – i forhold til ungdom. Det finnes nok andre former for medvirkning som er mer tilpasset unge, eksempelvis Herøy kommune sin måte å organisere medvirkning for de unge på, i skolene.

Herøy kommune – medvirkning for de unge i skolene

Planleggerne arrangerer framtidswerksted/gruppearbeid for elever, det blir nedskrevet referat fra alle klassene planleggerne besøker. Denne formen for å innhente informasjon fra barn og unge på vil kunne plasseres i Arnstein (1969) sin stige for medvirkning i trinn nr. 4 – *konsultasjon*. Da informasjonen blir innhentet og nedskrevet, og brukt videre i planprosessen. Det samme gjelder utfylling og innhenting av informasjon gjennom spørreskjemaer. I Farner (2008) sin trapp for medvirkning vil denne type medvirkning havne i trinn nr. 4 – *dialog*, her har de unge samsnakkert med planleggerne og fått presentert sine meninger. Temaene som planleggerne setter for elevene ses på som relevante og viktige i forhold til samfunnsplanen. Da samfunnsdelen av kommuneplanen også skal inneholde forhold i samfunnet i tilknytning til barn og unge i forhold til skole, utemiljø, aktiviteter etc. Det er og har vært nedfelt i plan- og bygningslovgivningen i lange tider, at det skal tas særlig hensyn til barn og unges interesser. Dette er kanskje ett skoleeksempel på hvordan det kan gjøres. Å kunne plassere unges medvirkning i ett høyere trinn i Arnstein sin stige sees på som urealistisk og er nok forholdsvis uaktuelt også – sett i sammenheng med kommuneplanen sin samfunnsdel. Dette da det i det neste trinnet kreves at det blir satt ned ett styringsorgan som kan være styringsgruppe for plan- og utviklingsarbeid, og det er ikke relevant her.

Elevene har også deltatt ved at de har fylt ut spørreskjemaer, hvor de samtidig har fått informasjon muntlig, de har blitt mobilisert gjennom gruppearbeid og framtidswerksteder gjennom idedugnad og liknende. Planleggerne henter også inn informasjon fra elevene her. Plassering i trinnene til Farner (2008) og Arnstein (1969) vil her være på samme nivå som de aktivitetene som ble gjennomført i klasserommene, i trinn 4: *dialog* og *konsultasjon*. Denne kombinasjonen med gruppearbeid, muntlig informasjon og dialog i forkant, og utfylling av spørreskjema med forholdsvis få, enkle og konkrete spørsmål i etterkant, er aktuelt å se på i sammenheng med Amdam (2011) sin modell for kapasitetsbyggende plan- og

utviklingsarbeid. Læringsvariabelen blir i forkant av spørreskjema aktivisert og styrket gjennom planleggerens informasjon og gjennom at elevene deltar i gruppearbeid. Mobiliseringsvariabelen blir også aktivisert og styrket gjennom at elevene blir engasjerte gjennom de foregående aktivitetene. Ved at planleggerne gjennomfører disse aktivitetene i forkant av at elevene skal fylle ut spørreskjemaer vil nok være fordelaktig i forhold til om de ikke hadde aktivisert elevene i forkant. Denne aktiviseringen har mest sannsynlig medført en styrkende effekt på elevenes kognitive prosesser og ikke minst har det medført ett styrkende engasjement, som også styrkes av at elevene er direkte berørt av temaene i sin hverdag.

Oppsummering – ungdommene

I Herøy kommune ble alle barn og ungdommer fra 10 år og oppover aktivt tatt med i kommuneplanprosessen med samfunnsdelen, det var ikke tilfellet i Ulstein kommune, der ble det valgt ut noen få ungdommer til å delta på arbeidsmøter som er beskrevet kapittel 5.2. Plan- og bygningsloven setter krav om å ta hensyn til barn og unges interesser, (Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet, 1997) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Det er fornuftig å påse at barn og unges interesser er ivaretatt, det er også fornuftig å la unge delta i medvirkning i planprosesser slik veilederen om *barn og unge i planprosesser* viser til (Regjeringen, 2008). Medvirkning må være tilpasset de unge. Det egner seg å gjennomføre medvirkning av barn og unge i forhold til både kommuneplanen sin arealdel og samfunnsdel. Men vi må ikke ha medvirkning for enhver pris, en må vurdere hvor relevant det er, for eksempel om unge skal medvirke i en reguleringsplanprosess for et industriområde.

Herøy kommune sitt opplegg havner i Arnstein (1969) sin stige i trinn 4 *konsultasjon*, på grunn av arrangementene for de unge i skolene og at planleggeren var med på møtene i ungdomsrådet. Ulstein kommunes opplegg havner i trinn 3 *informasjon*, dette da de unge hadde liten reel påvirkningsmulighet.

Ved siden av at Herøy sin grad av medvirkning er høy, er omfanget av medvirkningen stor og den er tilpasset. Ulstein har for lav grad av medvirkning og ett minimalt opplegg for de unge. Det at Ulstein skårer lavt skyldes at medvirkningsarrangementene er for lite tilpasset ungdom, tross i at den ene av respondentene var fornøyd og hadde gjort seg gode erfaringer.

7 Oppsummering og avslutning

Hva slags medvirkningsprosesser gjennomføres ved utarbeiding av samfunnsdelen av kommuneplanen, hvilket ståsted har planleggerne og i hvilken grad ligger ungdommers medvirkning på – dette er hovedproblemstillingen i studien.

I dette studiet har jeg forsøkt å gå i dybden i forhold til borgermedvirkning i Herøy kommune og i Ulstein kommune, dette for å lære mer om borgermedvirkning, og for å forsøke å «måle» i hvilken grad medvirkningen har vært på. Jeg har hatt fokus på prosessene i sin helhet og på metodene for medvirkning. Jeg har også sett på planleggernes stilling, kompetanse og rolle i prosessene. Og jeg har valt ut en gruppe som i mange sammenheng blir omtalt som en svak gruppe - ungdommene, i hvilken grad de har medvirket i prosessene, herunder om metodene for medvirkning har vært tilpasset ungdommene. I utgangspunktet var intensjonen at studien skulle ha større fokus på ungdommer og medvirkning, dette lot seg ikke gjøre i de to casene jeg hadde valgt – takk og pris – må jeg kanskje si nå – det medførte at helheten ble viet større oppmerksomhet. Tross i dette mener jeg at det har lyktes meg å frembringe en mengde data og informasjon i tråd med de forventningene jeg hadde i forhold til ungdommer og medvirkning.

Jeg valgte caser i den regionen jeg bor og jobber i selv, litt av praktiske hensyn, men og fordi det er praktisk å ha litt kunnskap om kommunene og regionen. Jeg ville ikke velge min egen kommune, da det ble litt for nært, da jeg selv hadde en lederstilling som også var knyttet til planlegging. Herøy kommune og Ulstein kommune ble valgt da disse kommunene er kjente for å ha en god administrasjon hvor de gjennomfører gode prosesser i planleggingen sin, og da disse hadde gjennomført samfunnsdel av kommuneplanen de siste åra. Det er ti år i forskjell på når de to kommunene gjennomførte prosessene sine. Det at ungdommene ikke erindret så mye medførte at utsagnet om at ungdommer lever i nuet stemmer godt, kanskje har utsagnet generell gyldighet også.

Ulstein kommune gjennomførte planprosessen med «ny» plan- og bygningslov, Herøy kommune med «gammel» lov, dette ble ikke sett på som problematisk, da lovverket ikke hadde gjennomgått store endringer innen hverken planprosesser og medvirkning. Denne forskjellen på casene medførte dessuten interessante og relevante funn.

Metodene som ble bruk i studien mener jeg gav den informasjonen jeg var ute etter, og i ettertid kan jeg ikke se at andre metoder hadde medført avdekking av større kunnskap og/eller informasjon.

Det er mange gode grunner til at medvirkning er viktig i kommuneplanprosesser. Til tross for at det i stor grad er konsensus om at medvirkning er fornuftig i kommuneplanprosesser, er det fornuftig å vite bakgrunnen og argumentasjonen for at medvirkning gjennomføres. Innes og Booher (2004) og Falleth og Hanssen (2012) har til dels sammenfallende argumentasjon i tillegg til at de supplerer hverandres argumenter for medvirkning. Alle disse argumentene er relevante og gyldige. Om planleggere ikke kjenner argumentene for at medvirkning skal gjennomføres, kan en kanskje ta for lett på medvirkningsarrangementene. Deltakere, politikere, borgere, representanter for næringsliv og andre vil også ha nytte av å kjenne til argumentasjonen bak.

7.1 Planprosessen

Begge kommunene hadde lagt opp til medvirkningsopplegg som går ut over plan- og bygningsloven sitt minimumskrav til medvirkning. Oppleggene var forskjellige, Ulstein kommune hadde tre arbeidsmøter for alle deltakende, dette var lokalisert i kommunesenteret. Herøy kommune arrangerte først folkemøte i kommunesenteret og deretter arrangerte de møter ute i de tolv bygdene, der politikere også deltok, de annonserte i media og det ble hengt opp plakater i nærområdene. Ved siden av bygdemøtene ble det arrangert metoder for medvirkning for alle barn og unge i kommunen fra 10 år og oppover til 18-19 årsalder. De besøkte tolv barneskoler, 3 ungdomsskoler og 2 videregående skoler. Begge kommunene engasjerte ungdomsrådene i kommunene.

Ulstein kommune hadde i første del av planprosessen valgt å gjennomføre prosedyrene i den nye plan- og bygningsloven i forhold til planprogram. Det å utarbeide planprogram og sende det på høring, er styrking av medvirkningsaspektet i planprosessen, dette da det i motsetning til kun å varsle oppstart, gir publikum informasjon om aktuelt innhold i planen, hvilke utredninger en vurderer å benytte i prosessen og hvilke metoder som tenkes gjennomført i forhold til medvirkning. I tillegg til at publikum blir bedt om å komme med innspill.

Planprogram medfører også at en del av planleggeren sin mulighet til innflytelse svekkes og overføres til politikerne i kommunen, dette da politikerne blir aktivisert i forhold til innhold

og prosesser i planarbeidet og at det skjer tidlig i prosessen. Dette styrker demokratiske prinsipper – uten at planleggeren blir en nikkedukke for politikerne. Forslaget til planprogram blir forfattet av planleggerne, dette krever kompetanse og innsikt. Uten planprogram hvor politikerne tar stilling til og vedtar, vil innhold, utredninger og medvirkningsmetodikk være opp til kommunenes administrasjon/planleggerne å avgjøre.

I lovforarbeidene til den nye plan- og bygningsloven ble det lagt vekt på at politikernes rolle skulle styrkes, innføring av planprogram er ett element som viser at intensjonene er oppfylt.

Herøy kommune hadde en oppsiktsvekkende god gjennomføring av planprosessen sin, med bred medvirkning og så langt oppe på stigen (Arnstein S. R., 1969) og trappen (Farner, 2008) en kan forvente i forhold til kommuneplanlegging. I og med at Ulstein kommune gjennomførte sin prosess 10 år senere enn Herøy kommune, hadde jeg forventet et bredere og mer omfattende arrangement for medvirkning i prosessen av Ulstein kommune.

7.2 Organisering av planarbeidet i kommunenes administrasjon - planleggerne

Herøy kommune hadde mer omfattende arrangement i forhold til aktivisering av medvirkning i planprosessen. Planleggerne som deltok i prosessene mente at den informasjonen de samlet inn gjennom medvirkningsarenaene var med på å påvirke hvordan planen ble til slutt, de mente også at medvirkning medfører legitimitet både til planen og til planleggerne.

Alle planleggerne hadde svært god erfaring og formell kompetanse i forhold til planlegging av kommuneplanens samfunnsdel. Noe som er avgjørende for å sikre gode prosesser og godt innhold i planene. Ekspertutvalget for kommunestruktur og Naustdalslid (1991) påpeker at det er nødvendig at kommunene er av en viss størrelse for å sikre god planlegging og sikre nødvendig planleggerkompetanse i kommunene. Ekspertutvalget mener at minimum innbyggertall må være rundt 15000 og 20000, dette er ikke tilfelle i noen av kommunene i denne studien, men likevel har disse kommunene planleggerkompetanse på høyt nivå.

Vi ser av studien at de planleggerne som organisatorisk var plassert på planavdeling og hadde planlegging som hovedsyssel i sin stilling var de som gjennomførte det mest omfattende medvirkningsopplegget. De andre planleggerne hadde lederstillinger i tillegg til at de gjennomførte denne planprosessen som ett ekstraordinært prosjekt.

Prosjektgruppene var organisert slik at i Herøy var de to planleggerne sammen i prosjektgruppa, i Ulstein var assisterende rådmann leder og de to andre var medlemmer i prosjektgruppa – forholdsvis lik organisering. Dette ser ut til en fornuftig organisering, spesielt med hensyn til at det var mer enn en person som hadde ansvar for planprosessen.

Fordelen med at planleggerne er i en planavdeling er at de i økende grad kan bruke sine ressurser i planarbeidet i forhold til de planleggerne som har annen hovedsyssel i stillingen sin. De planleggerne som hadde en annen stilling i administrasjonen hadde en fordel ved at de var sterkere knyttet til de ulike fagområdene i kommunen, og dermed hadde større evne til å kunne aktivisere disse i planarbeidet og ikke minst påse at den endelige kommuneplanen sin samfunnsdel blir legitimert og integrert i arbeidet ut i de ulike faggruppene i kommunen.

Likevel tror jeg at med ett så komplekst og omfattende plansystem vi har i dag, så er det mest hensiktsmessig at planleggerne er planleggere på fulltid, og at de er plassert slik i kommuneadministrasjonen at de lett kan påvirke og innvirke i andre fagområder og ikke minst i forhold til implementering av planer i hele kommunestrukturen.

7.3 Ungdommene

De unge er framtiden! Det er ofte de unge vi planlegger for, de er på terskelen til voksenlivet, og de har mange ressurser.

Ungdomsrådene i begge kommunene var aktiviserte i planprosessen. I Herøy kommune var en av planleggerne møtesekretær for ungdomsrådet, noe som jeg tror har medført at ungdomsrådet der har fått tilgang til tilpasset informasjon og mer informasjon enn det ungdomsrådet i Ulstein kommune hadde.

Informantene fra ungdomsrådet i Ulstein kommune som ble intervjuet, satt igjen med positive erfaringer fra ungdomsrådet, men påpekte at sakspapirer ikke var særlig tilpasset målgruppen. Informantene deltok også på arbeidsmøtene Ulstein kommune arrangerte for alle medvirkende i planprosessen, der var det delte erfaringer, noe som tyder på at ungdommenes personlige egenskaper har en viktig rolle i forhold til om en slik metode fungerer, og at det i det gruppearbeidet som ble gjennomført er avgjørende hvilke egenskaper de personene som deltar har for om ungdommene skal kunne delta på en hensiktsmessig måte. Dette tyder på at en bør ha medvirkningsarenaer for ungdom som er tilpasset ungdommene og hvor

ungdommene ikke blir en interessegruppe som må forfekte sine interesser i kamp mot andre interesser og grupper. Informantene mente de var med på å påvirke den endelige planen.

Herøy kommune sin organisering og gjennomføring av medvirkning av skoleelever var veldig omfattende, og det ser ut til at det var tilpasset elevene. Jeg tror ikke det er nødvendig med ett så omfattende arrangement. For å innhente informasjon og for å få unge til å delta og bidra med sine synspunkt i en prosess med kommuneplanen sin samfunnsdel er Herøy kommune sin metode og innholdet i den hensiktsmessig, men jeg tror en kunne fått like gode resultat i planprosessen om en hadde begrenset den. Fordelen med å gjennomføre en slik omfattende prosess for alle elever fra femte klasse og opp til voksen alder er at elevene vil tilegne seg nyttig lærdom og det styrker lokalsamfunnet sin kapasitet som kan komme til nytte i planlegging i fremtiden.

7.4 Veien videre

Mange sier det er viktig å avklare i hvilken grad medvirkning skal foregå på. Lovverket angir ett minimumsnivå, men det er uproblematisk å heve det nivået ett eller to hakk ved at en legger til rette for medvirkning ved ulike metoder. Plan- og bygningslovgivningen angir heller ingen føringer for hvordan kommunene skal legge til rette for borgermedvirkning i planene sine.

Som vi ser av studien så havner medvirkningen forholdsvis lavt i stigen til Arnstein (1969). Dette er kommuneplanen sin samfunnsdel, og det urealistisk å havne i kategorien medbestemmelse, da måtte vi endre store deler av samfunnsstrukturen vår. Det snakkes ofte om reel medvirkning – som om det bare er ekte medvirkning om en er med og tar avgjørelser. Jeg mener vi må slutte å bruke begrepet «reel medvirkning», en medvirker og har muligheten til å påvirke en kommuneplan sitt innhold selv om en ikke er med på å fatte beslutningen til sist.

Gjennom medvirkningsopplegg vil diskusjon oppstå og meninger dannes og endres, og det er viktig. Videre vil medvirkning medføre at flere får kjennskap til en plan, og de får kunnskap om hvorfor en velger det ene fremfor det andre – noe som kan medføre at planprosessen gir planen legitimitet og øker folks læring. På grunn av at kommuneplanen er forholdsvis lite konkret vil det sjelden medføre store interessekonflikter, men det er ikke noe i veien for at

den kan inneholde konkrete elementer, slik det ble gjort i Herøy kommune, men da kan den i større grad skape konflikter.

Borgermedvirkning oppleves positivt for de fleste, det styrker demokratiprinsippene, og det er konsensus om at borgermedvirkning er viktig i samfunnet på flere områder.

Det er viktig å huske at planleggere, politikere og de medvirkende til sammen eller hver for seg ikke har mulighet til innflytelse på alle deler av kommuneplanen sin samfunnsdel. Dette da plan- og bygningsloven og andre lovverk setter krav til planen, eksempelvis krav til universell utforming, krav til miljø og klima. Innholdet i planen bør også være i samsvar med den forventede demografiske utviklingen av kommunen.

Politikere bør i økende grad involveres i medvirkningsaspekter i kommuneplansammenheng, dette da det aktiverer politikerne og øker deres kunnskap innen planfaglig sammenheng, men også fordi kommuneplanen er og skal være kommunenes overordnede plan for alle felt og områder i kommunen.

Det er helt avgjørende for en planprosess og resultatet av den at kommunens administrasjon innehar god relevant kunnskap. Planleggerens rolle er viktig, planleggeren har mulighet til å påvirke prosessene og planene, og det er viktig at planleggeren legger til rett for medvirkning fra alle grupper herunder politikere, unge og alle andre interessegrupper eller individer. Det er også viktig at planleggerne finner gode redskap for å implementere planprosessene og resultatene av disse inn i den øvrige kommuneadministrasjonen.

Barn og unge bør også involveres i kommuneplanprosessene, da det gjennom de unges tilegning av kunnskap øker kommunens kapasitet i framtidige planer, og fordi unge har mye kunnskap å bidra med. Medvirkning fra unge må skje på de unges premisser og uten at de må kjempe mot andre sterkere interessegrupper i de medvirkningsarenaene de deltar i.

Ungdomsråd sees også på som en fornuftig ordning for unge å medvirke i planprosesser på, men da er det viktig at den informasjonen som legges fram både muntlig og skriftlig er tilpasset målgruppen.

Hva skal til for å gjennomføre prosess for kommuneplanens samfunnsdel med riktig mengde og riktige metoder for medvirkning? Noen tar til orde for at en skal lage en mal for alle planer i kommunen eller at lovgiver skal angi løsninger som kommunene skal følge – jeg tror ingen av delene er gode løsninger. Det finnes så mange forskjellige kommuner i landet, det er mange ulike visjoner og strategier kommunene har. For å kunne kvalitetssikre medvirkning i

planer kan en sjekklister være ett hjelpemiddel. Jeg tror også at det er viktig å erkjenne at vi ikke skal ha medvirkning for en hver pris, borgermedvirkning skal være tilpasset kommunen, prosessen og situasjonen, og det er viktig å formidle og tilkjenne i hvor stor grad medvirkning skal ligge på.

Nedenfor lister jeg opp fire kategorier med underpunkter som jeg mener er nødvendig for å få gode samfunnsplanprosesser og gode medvirkningsarrangement i disse.

1. Deltakere i medvirkning - mobilisering

- Ungdomsråd, eldreråd, råd for funksjonshemma
- Politikere
- Administrasjon
- Borgere
- Næringsliv, kulturliv
- Lag og foreninger
- Interesseorganisasjoner
- Sektormyndigheter

Det å etablere ungdomsråd, eldreråd og råd for funksjonshemma er i utgangspunktet en politisk handling. Planleggere, interesseorganisasjoner og andre bør bidra til at disse blir etablert, og om slike råd er etablert er det viktig at disse blir aktivisert til å delta og bidra i kommuneplanprosesser.

Politikere må delta for å sikre at resultatet av prosessen får politisk legitimitet, dette styrker læringsaspektet i kommunen og hos politikerne.

Det er viktig at administrasjonen i kommunen deltar, da kommuneplanen sin samfunnsdel inneholder strategier og skal være ett overordna dokument for kommunen innad i administrasjonen (Miljøverndepartementet, 2012) og i kommunesamfunnet forøvrig. Og ikke minst for å sikre legitimitet til planen når den er vedtatt.

Det er fornuftig å stimulere sektormyndigheter til å komme med innspill tidlig, og å få kartlagt føringer som fylkeskommunale og nasjonale planer og vedtekter gir – oftest deltar sektormyndigheter med skriftlige innspill.

2. Viktige temaer:

- Folkehelse
- Barn og unge
- Integrering
- Næringspolitikk

Ved siden av at SWOT-analyse, medvirkningsarrangement og skriftlige innspill bidrar til å sette dagsorden, det viktig å la disse fire satsingsområdene ha en sentral plass i planleggingen. Dette handler også for så vidt om planleggenes og administrasjonens kvalifikasjoner. Disse fire temaene er gitt oppmerksomhet i veilederen til kommuneplanprosessen, (Miljøverndepartementet, 2012).

3. Medvirkningsarrangement må inneholde:

- SWOT-analyse
- Informasjon
- Tilpasset medvirkning til alle potensielle deltakere – fokus på god sosial atmosfære - likeverdighet og kreativitet
- Gruppearbeid, hvor gruppeledere har fått opplæring
- Deltakere må få være med å prioritere (lukke-faser)
- Arenaer for medvirkning i alle bydeler eller bygder

SWOT-analyse er viktig tidlig i prosessen for å kartlegge svakheter og styrker i nåsituasjonen samt trusler og muligheter for framtiden. Slik analyse kan gjerne også foretas innad i kommuneadministrasjonen eller denne sammen med politikere i forkant av utforming og høring av planprogram – viktig å sette dagsorden og å kartlegge temaer som må utredes i prosessen.

Det er viktig at riktig informasjon blir gitt for å gjennomføre medvirkningsarrangement så effektive som mulige. Alle deltakere må delta likeverdig, det kan bety at enkelte grupper som ungdommer må få ett eget arrangement for å kunne delta.

Gruppearbeid er fornuftige i kreative prosesser, for å påse at alle bidrar og kan bidra som likeverdige. Gruppeleder bør få opplæring i forkant slik at en sikrer at alle grupper har de samme forutsetningene. Det er viktig at alle i en kommune får delta,

derfor må det tilstrebes at arenaer for medvirkning også blir arrangert i distriktene og ikke bare i sentrumsnære strøk.

4. Planleggerrolle:

- Planleggerne må være kvalifiserte for planprosess og planinnhold
- Må ha tid og ressurser til å kunne gjennomføre prosessene med medvirkning.
- Kartlegge svake grupper og påse at deres interesser blir hørt
- Må være åpen for innspill til planen, men være forholdsvis diktatorisk i forhold til prosessgjennomføring med medvirkning mm.
- Sørge for åpenhet, informasjon og forutsigbarhet i prosessen og bidra til samarbeid på tvers av grupperinger/politikk/administrasjon etc.
- Formidle planinnhold og resultat av prosessen når vedtak er utført

Det er mange krav til planleggerne, det er ikke gitt at en planlegger trenger å inneha all kunnskap selv, men at summen av ferdigheter i kommunen må være i samsvar med listen ovenfor. Jeg ser ikke bort fra at det kan leies inn ekstern hjelp også, men tror at for at planleggerne skal kunne ha legitimitet hos befolkningen, politikerne og administrasjonen er det en fordel at kunnskapen finnes innad i kommuneadministrasjonen.

Planleggerne må være åpen for alle innspill til innhold i planen, men bør likevel opptre ansvarlig og hindre at det blir brukt ressurser på urealistiske innspill.

Planleggeren må følge det medvirkningsopplegget som planprogrammet angir, da det skaper forutsigbarhet og bidrar til likeverdighet. En må ikke tillate at sterke grupperinger hindrer svakere interesser i å delta i medvirkning.

Informasjon, åpenhet og forutsigbarhet er viktig i prosessen, dette for å gi alle lik tilgang til informasjon, slik at det ikke bare er de ressurssterke som kan skaffe informasjon. Å gi tilbakemelding i etterkant er en god investering i befolkningen, det øker læringen og det skaffer planen legitimitet i befolkningen.

De fire punktene ovenfor kan settes i sammenheng med Amdam R (2011) sin illustrasjon som viser variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. Dette da det ovenfor sier noe om kontekst, læring, mobilisering, organisering og gjennomføring.

Denne studien har vært lærerik og interessant, og den har gitt meg ett mer positivt syn på medvirkning i planprosesser. Dette har gitt meg interesse for å studere rollen politikerne har i planprosesser og hva slags informasjon de mottar i planarbeidet. Det har også vekket min interesse for hvordan svake grupper kan aktiveres i planprosesser. Jeg kunne tenkt meg å ha samme problemstilling og studere kommuneplanens arealdel, det ville nok ført til en utvidet kunnskap om borgermedvirkning, det ville nok også ført til kartlegging av flere konflikter da arealdelen er av en sterkere konkret art. Videre har jeg gjennom denne studien erfart at i den nye plan- og bygningsloven har lovgiverne ikke bare implementert fine ord og fraser om medvirkning i loven, men de har gjennom å innføre krav til planprogram økt graden av medvirkning.

Jeg er glad for at jeg valgte planprosessene med kommuneplanen sin samfunnsdel i Herøy kommune og i Ulstein kommune som caser, de var forholdsvis forskjellige og de hadde ett spekter av ulike medvirkningsmetodikk. Dette har medført at jeg har lært mye, og det er positivt at jeg gjennom denne oppgaven kan formidle kunnskap om borgermedvirkning videre.

Da vil jeg avslutte med de ordene vi startet med, som sier noe om at vi må møtes som likemenn om vi er ungdommer, rikfolk, planleggere eller politikere, og det er kun da vi kan ha fri diskurs og komme fram til omforente løsninger, i tråd med Habermas (1987) sin teori.

La no andre om storleiken kivast,
lat deim bragla med rikdom og høgde.
Mellom kaksar eg inkje trivast,
mellom jamningar helst er eg nøgd.

Ivar Aasen.

8 Litteratur

- Aarsæther, N., & Nyseth, T. (2002). *Nærdemokrati, teori og praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Aase, T., & Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter. Om produksjon av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Amdam, J. (1991). Lokal planlegging i praksis. I J. Naustdalslid, *Kommunal styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. (2014). Flexible local planning: linking community initiative with municipal planning in Volda. I N. Gallent, & D. Ciaffi, *Community action and planning: contexts, drivers and outcomes*. Bristol: Policy Press.
- Amdam, J., & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleing - korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Det norske samlaget.
- Amdam, R., & Amdam, J. (1990). *Strategisk og mobiliserende planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmodellen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, R., & Amdam, J. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *JAIP*.
- Bahus, M. (2015). *Brukermedvirkning*. Henta frå <https://snl.no/brukermedvirkning>
- Banfield, E. C. (1959). Ends and Means in Planning. I I. A. Faludi, *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Barne og likestillingsdepartementet. (2006, August). *Håndbok for ungdomsråd*. Henta November 6, 2015 frå Regjeringen: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bld/bro/2006/0011/ddd/pdfv/288518-handbok_ungd.rad.pdf
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *NOU - Norges offentlige utredninger*. Henta November 16, 2015 frå Ungdom, makt og medvirkning: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-20/id666389/>

- Brendehaug, E. (2013). *Mobilisering, makt og ending*. Trondheim: NTNU.
- Det kongelige miljøverndepartement. (2007-2008). *Ot.prp. nr. 32*. Oslo: Det kongelige miljøverndepartement.
- Ekspertutvalget for kommunereformen. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Regjeringa.
- Falleth, E., & Hanssen, G. S. (2012). Medvirkning i planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen, *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Fangen, K. (2004). *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Farner, A. (2008). *Verksted som verktøy*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Finstad, F. B. (2009). *Store Norske Leksikon*. Henta frå <https://snl.no/medvirkning>
- Forester, J. (1980). Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association*, ss. 275-286.
- Forester, J. (1996). Argument, power and passion in planning practice. I S. J. Mandelbaum, L. Mazza, & R. W. Burchell, *Explorations of social practice*. New Brunswick: Centre of urban policy reseach.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain*. New Jersey: Princeton.
- Fugelli, P. (2015). *Sitater av Per Fugelli*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity press.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Herøy kommune. (2013). *Herøy kommune*. Henta November 16, 2015 frå Samfunnsdelen: <https://www.heroy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=18&FilId=285>
- Herøy kommune. (2015). *Herøy kommune*. Henta November 16, 2015 frå Arealplan: <https://www.heroy.kommune.no/nyhende/godkjenning-av-kommuneplanen-sin-arealdel.13153.aspx>
- Innes, J., & Booher. (2004). Reframing public participation. I *Planning Theory and practice* 5.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

- Justis og beredskapsdepartementet. (2013). Forvaltningsloven. I *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Oslo.
- Justis og beredskapsdepartementet. (2015). Offentleglova. Oslo.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjennreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Kleven, T., Bjørn, C., & Naustdalslid, J. (2011). *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Knudzon, L., & Tjerbo, T. (2009). *NIBR*. Henta November 16, 2015 frå De unge stemmene: <http://www.nibr.no/filer/2009-34.pdf>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet. (1997). *Plan- og bygningslov av 14. juni 1985*. Oslo: Norsk Byggtjenestes Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). *Regjeringen*. Henta November 16, 2015 frå Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-id554282/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2008). *Plan- og bygningsloven*. Henta Oktober 27, 2015 frå Lovdata: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1
- Kunnskapsforlaget. (2013). *Store norske leksikon*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Malterud, K. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Miljøverndepartementet. (2006). *T-1480 Plan og kart etter plan- og bygningsloven 1985*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Henta 10 22, 2015 frå <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf>
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven . Planlegging etter plan- og bygningsloven*.

- Miljøverndepartementet. (2012, Juni 18). *Kommuneplanprosessen samfunnsdelen - handlingsdelen*. Henta Oktober 29, 2015 frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>
- Møre- og Romsdal fylkeskommune. (2014). *Kommunestatistikk for Herøy*. Henta oktober 16, 2015 frå <http://mrfylke.no/Tenestoomraade/Plan-og-analyse/Statistikk-og-analyser/Kommunestatistikk>
- Møre- og Romsdal fylkeskommune. (2015). *Kommunestatistikk*. Henta November 16, 2015 frå Ulstein: <https://mrfylke.no/Tenestoomraade/Plan-og-analyse/Statistikk-og-analyser/Kommunestatistikk>
- Naustdalslid, J. (1991). *Kommunal styring*. Oslo: Det norske samlaget.
- Naustdalslid, J. (1991). Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige? I J. Naustdalslid, *Kommunal styring* (ss. 237-247). Oslo : Det Norske Samlaget.
- Planlovutvalget. (2001). *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: NOU.
- Regjeringen. (2008). *Rundskriv T-2/08 Om barn og planlegging*. Henta November 23, 2015 frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-2-08/id516949/>
- Regjeringen. (2015). *Regneringen*. Henta oktober 16, 2015 frå Departementene: <https://www.regjeringen.no/no/dep/id933/>
- Regjeringen. (2015, Juni 30). *Ungdomsråd*. Henta November 6, 2015 frå Regjeringen : <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/kommunen-og-innbyggerne/ungdomsrad/id2425384/>
- Sager, T. (1991). *Planlegging med samfunnsperspektiv*. Trondheim: Tapir forlag.
- SNL. (u.d.). Medvirkning. I SNL, <http://snl.no/medvirkning>.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. I N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.
- Statistisk sentralbyrå. (2015, November 24). *Tabell: 03068: Hovedposter fra ligninga for bosatte personer 17 år og eldre, etter kjønn. Gjennomsnitt for alle (kr) (K)*. Henta November 24, 2015 frå <http://www.ssb.no/tabell/03068>
- Statistisk sentralbyrå. (2014). <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164156>. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Statistisk sentralbyrå. (2015). *Folkemengd*. Henta oktober 16, 2015 frå <http://www.ssb.no/236792/folkemengd-1.januar-og-endringane-hittil-i-%C3%A5r.heile-landet-fylke-og-kommunar>
- Stokkan, J., & Thorsnæs, G. (2015, september 09). *Store norske leksikon*. Henta oktober 16, 2015 frå Herøy kommune Møre og Romsdal.
- Store norske leksikon. (2011). *Store norske leksikon*.
- Thorsnes, G. (2015). Ulstein. I *Store norske leksikon* (ss. <https://snl.no/ulstein>, 23. sept 2015). *Store norske leksikon*.
- Tønneson, Ø., & Svartdal, F. (2013). *Ungdom*. Henta oktober 15, 2015 frå Store norske leksikon: <http://snl.no/ungdom>
- Ulstein kommune. (2009). Henta frå <http://www.ulstein.kommune.no/handlers/fh.ashx?FillId=157>
- Westhagen, H. (2010). *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Wøhni, A. (2007). *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene. Sluttrapport*. Oslo: Asplan Viak/KS.
- Zoete, P. R., & Spit, T. (2002). *Project planning and regional Planning: Linking as a vital challenge*. Utrecht, The Netherlands: Utrecht University, Department of Urban and Regional Planning.

9 Vedlegg:

9.1 Intervjuguide for kommuneplanleggere

Instruksjoner:

- Ta intervjuet opp på lydfil
- Noter svar under hvert spørsmål.

Introduksjon:

- Navn, student, masteroppgave om medvirkning i samfunnsplanlegging – spesielt om kommuneplanen sin samfunnsdel.
- Intervjue 5 planleggere
- 2 medvirkende som ikke har tilknytning til offentlig forvaltning og kommer fra interesseorganisasjoner eller liknende (litt uavklart).
- Har lyst til å finne ut hva medvirkning er i praksis, og hvordan det blir gjennomført. Om påvirkning/makt/og annet.

Tema: Medvirkning i samfunnsdelen/hvorfor:

1. Kan du beskrive planprosessen slik du kjenner den litt enkelt?
2. Hva er den største gevinsten med medvirkning?
3. Hva er de største ulempene med medvirkning?

Tema: Hva er medvirkning – ulike former?

4. Hvilke typer medvirkning er brukt i planprosessen?
5. Hva synes du har fungert bra mht medvirkning i planprosessen?
6. Hva synes du fungerte mindre bra mht medvirkning i planprosessen?

Tema: Erfaringer:

7. Hva ville du anbefale av endringer av prosessen ut fra erfaringene i dag?
8. Fungerte medvirkning som middel for å forankre/legitimere planen?

Tema: Makt og medvirkning?

9. Medførte noe av medvirkningen/innspillene i prosessen endringer i endelig resultat? Hvilke?

Tema: Er det utfordringer med medvirkning i demokratiet?

10. Konflikt mellom folkemøte og folkevalgte organ?

Tema: Planleggeren som tilrettelegger for medvirkning..

11. Hvilken utdanning har planleggerne innen planfag og medvirkningsmetoder?
12. Har evt. Medvirkning vært tema i utdanning/kurs etc.?

Tema: Tidspunkt for medvirkning

13. Har tidspunkt for medvirkning betydning for resultatet?

Tema: Konkretisering:

14. Hvordan er innspill fra møter og liknende tatt med videre i planleggingen?
15. Er det skrevet referat fra folkemøter/medvirkningsmøter?

16. Er det lettere å få planen gjennomført hvis det er brei medvirkning?
17. Er samfunnsdelen av kommuneplanen ett dokument som gir føringer for underliggende handlingsplaner/arealplaner/årsplaner/økonomiplaner?
18. Er det noen spesielle grupper/individer sett i forhold til svake grupper som er aktivisert i planprosessen?

Tema: avslutning:

19. Er det noe annet du mener er viktig for meg å vite om?
20. Hvis jeg skulle snakke med noen fra lag/organisasjoner/politikere/ildsjeler, hvem foreslår du?

9.2 Intervjuguide for ungdommer i ungdomsråd

Intervjuguide – masteroppgave – medvirkning i samfunnsdelen av kommuneplanen.

Instruksjoner:

- Ta intervjuet opp på lydfil
- Noter svar under hvert spørsmål.

Introduksjon:

- Navn, student, masteroppgave om medvirkning i samfunnsplanlegging – spesielt om kommuneplanen sin samfunnsdel.
- Intervjue 5 planleggere
- Intervjue 2 medvirkende som ikke har tilknytning til offentlig forvaltning og kommer fra interesseorganisasjoner eller liknende (litt uavklart).
- Har lyst til å finne ut hva medvirkning er i praksis, og hvordan det blir gjennomført. Om påvirkning/makt/og særskilt om ungdommer sin rolle i forhold til medvirkning.

Tema: Du og ungdomsrådet.

1. Kan du fortelle litt om deg selv, navn, alder og interesser?
2. Er du fremdeles med i ungdomsrådet i Ulstein?
3. Hvilken rolle oppfatter du at ungdomsrådet har generelt?
4. Hvordan ble du medlem av ungdomsrådet?

Tema: Ungdommen i prosessen:

5. På hvilken måte ble du valgt til å være med på de tre møtene på hotellet i Ulsteinvik i forbindelse med samfunnsdelen av kommuneplanen?
6. Hva visste du på forhånd om det du skulle være med på, på hotellet i forbindelse med samfunnsdelen av kommuneplanen?
7. Hva slags informasjon fikk du/dere om samfunnsdelen av kommuneplanen og prosessen?
8. Har ungdomsrådet fått opplæring i kommunal planlegging? Evt. Kommunal organisering?
9. Hvilken rolle hadde du i den medvirkningsprosessen?
10. Følte du at du representerte Ungdomsrådet eller deg selv? Eller noe annet?

11. Hvor representativ følte du at du var i forhold til ungdommer generelt på det tidspunktet?

Oppfølging: fortell noe om ulikhetene og likhetene mellom deg og andre ungdommer? (utgår hvis nei på spørsmål 11).

Tema: Medvirkning:

12. Kan du fortelle kort hva du oppfattet som skjedde på hotellet, de tre gangene?
13. Var du med og påvirket det som skjedde på hotellet?
14. Påvirket du den endelige planen? (Medførte noe av det du bidro med i prosessen endringer i endelig resultat?) Hvilke?
15. Er det noe av opplegget du vil trekke fram som du synes var veldig bra?
16. Er det noe av opplegget du opplevde som dårlig eller mindre bra?
17. Er det noe som burde vært annerledes?
18. Det at du deltok, medførte det at du føler du har eierskap, eller at du kjenner ekstra godt til samfunnsdelen av kommuneplanen? (Legitimering)
19. Var det lettere å engasjere seg i konkrete saker?
20. Tilpasset informasjon/saksdokumenter?

Tema: Konkretisering:

21. Er det lettere å få planen gjennomført hvis det er brei medvirkning?
22. Oppfattet du at det var noen spesielle grupper/individer sett i forhold til svake grupper som ble aktivisert i planprosessen?
23. Motsetninger by og land? Interessekonflikt?

Tema: avslutning:

24. Er det noe annet du mener er viktig for meg å vite om?