

Distriktskommune 3.0

Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling
av kommuneplanleggingen i de minste kommunene



Jostein Brobakk
Mads Dahl Gjefsen
Arild Gjertsen

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

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

Rapport 10/2021

Utgivelsesår: 2021

Antall sider: 62

ISSN 1503-2035

Tittel: Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene

Forfattere: Jostein Brobakk, Mads Dahl Gjefsen og Arild Gjertsen

Utgiver: Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Distriktskommune 3.0

Prosjektnummer: 6601.00

Oppdragsgiver: Distriktssenteret

Oppdragsgivers ref.: Hildegunn Nordtug

Kort sammendrag

Distriktskommune 3.0 er et prosjekt som retter seg inn mot å forbedre samfunnsutviklingen i kommuner med færre enn 2500 innbyggere gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen. Prosjektet skal også studere og vurdere fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. Hovedprosjektet Distriktskommune 3.0 er eid og ledes av Distriktssenteret, i samarbeid med fylkeskommunene i Nordland og Trøndelag, med deltakelse fra Grane, Dønna og Moskenes kommuner fra Nordland fylke, og Tydal, Holtålen og Røyrvik fra Trøndelag. Ruralis og Nordlandsforskning har ansvar for forskningsdelen av hovedprosjektet, med Ruralis som prosjektleder. Forskningsdelen er finansiert av Distriktssenteret, og løper mellom 2020 og 2023. Denne rapporten er en delrapport basert på innsamling og analyse av data fra første del av prosjektet.

Stikkord

Distriktskommune, kommuneplanlegging, samfunnsutvikling, tjenstedesign, forenkling

Illustrasjonsfoto på forside: Jostein Brobakk

Forord

Distriktskommune 3.0 er et prosjekt som retter seg inn mot å forbedre samfunnsutviklingen i kommuner med færre enn 2500 innbyggere gjennom forenkling av samfunnsplanleggingen. Prosjektet skal også studere og vurdere fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. I prosjektet deltar seks kommuner: Grane, Dønna og Moskenes fra Nordland fylke, og Tydal, Holtålen og Røyrvik fra Trøndelag. Hovedprosjektet Distriktskommune 3.0 er eid og ledes av Distriktssenteret, i samarbeid med fylkeskommunene i Nordland og Trøndelag. Ruralis og Nordlandsforskning har ansvar for forskningsdelen av hovedprosjektet, med Ruralis som prosjektleder. Forskningsdelen er finansiert av Distriktssenteret, og løper mellom 2020 og 2023. Denne rapporten er en delrapport basert på innsamling og analyse av data fra første del av prosjektet.

Arbeidet er gjennomført av Jostein Brobakk og Mads Dahl Gjefsen fra Ruralis, og Arild Gjertsen fra Nordlandsforskning. Tidligere i prosjektet har Frode Flemsæter fra Ruralis og Tone Magnussen fra Nordlandsforskning også deltatt.

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

Trondheim/Bodø 17. desember 2021

Jostein Brobakk, Mads Dahl Gjefsen, Arild Gjertsen

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Figurliste.....	5
Tabelliste	5
1. Innledning	6
2. Tidligere rapporter	9
3. Spørreundersøkelse blant norske kommuner med færre enn 2500 innbyggere.....	13
4. Dybdeintervju i prosjektkommunene	24
4.1. Plankultur.....	25
4.2. Planprosessen.....	25
4.3. Konkretisering og operasjonalisering av planverket.....	27
4.4. Oppsummering av tiltaksområder	28
5. Forenklinger og forbedringer – forslag til tiltak.....	32
5.1. Bevissthetstiltak.....	32
5.2. Differensieringstiltak	33
5.3. Relasjonstiltak.....	34
5.4. Bedre kunnskapsgrunnlag	35
5.5 Sammendrag.....	35
6. Oppsummering og konklusjoner.....	36
6.1 Bakgrunn for Distriktskommune 3.0	36
6.2 Analyseresultater og funn	37
6.3 Avslutning	44
7. Litteratur	46
8. Vedlegg.....	47
8.1 Frekvensoversikt spørreundersøkelse kommuner under 2500 innbyggere.....	47
8.2 Intervjuguide.....	60

Figurliste

Figur 1: Tjenestedesign	6
Figur 2: Overordnede mål	17
Figur 3: Nyttene av ulike tiltak i samfunnsplanleggingen.....	19
Figur 4: Veiledningsbehov.....	21
Figur 5: Innarbeiding av nasjonale forventninger	22
Figur 6: Analytiske kategorier og hvordan de bygger på hverandre	24

Tabelliste

Tabell 1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om bruk av konsulenttenester? (prosent).....	15
Tabell 2: Involverte aktører	18
Tabell 3: Nyttene av fylkeskommunen som planveileder	20

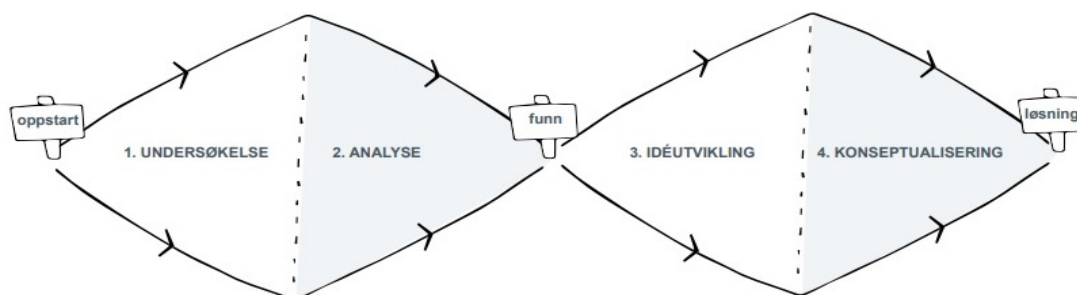
1. Innledning

Distriktskommune 3.0 er et følgeforskningsprosjekt rettet mot planprosesser i Distrikts-Norge, hvor Ruralis og Nordlandsforskning understøtter Distriktssentret, Nordland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune sitt pilotprosjekt for å forstå og forbedre planprosesser i norske småkommuner. Prosjektet er motivert av en erkjennelse av at Distrikts-Norges småkommuner står overfor kapasitetsutfordringer knyttet til samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling.

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

Distriktskommune 3.0 gjennomføres som et innovasjons- og samskapingsprosjekt med tjenstedesign som metodikk. Første del av prosjektet, som denne rapporten bygger på, inkluderer en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere, dybdeintervju med ansatte og folkevalgte i de seks kommunene som deltar i prosjektet, samt data fra arbeidsmøter og samlinger i regi av prosjektet.

Tjenstedesign er en brukerorientert arbeidsprosess som i kraft av samhandling mellom forsknings- og praksispartnere overskrider det som tradisjonelt kan beskrives som følgeevaluering, gjennom en samskapingstilnærming. Prosjektets logikk består av tett kontakt mellom forskere og andre partnere, i tråd med en aksjonsforskningstradisjon, for å samskape praksisrelevant kunnskap og utprøving av tiltak. Tjenstedesign er som regel en ikke-lineær prosess, med kontinuerlig utprøving og forbedring av aktuelle løsninger. Tjenstedesignprosesser beskrives derfor ofte som en dobbel diamant, med divergente (undersøkende) og konvergente (innsnevrende) faser, som fungerer som en ledesnor gjennom hele oppdraget (KS 2015).



Figur 1: Tjenstedesign (KS 2015)

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

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

Fase 3 er idéutviklingsfasen, som tar utgangspunkt i en samskappingslogikk hvor brukere er sentrale i å formulere og prøve ut tiltaks- og forbedringsforslag. Her foretar forskerne først en analyse av innsamlet data, og foreslår tiltak til forenklinger. Funnene kvalitetssikres deretter av kommunene, som også videreutvikler tiltaksforslagene, og foreslår tiltak på eget initiativ. Kommunene i prosjektet vil her teste ut et eller flere tiltak, basert på analyser og en liste med mulige tiltak.

Fase 4 er konseptualiseringsfasen, hvor ideene evalueres og de mest egnede prøves ut i kommunene. Dette følges opp kontinuerlig slik at erfaringer kan deles internt i prosjektet og på tvers av kommuner. Tiltak kan dermed optimaliseres, kvalitetssikres, og dokumenteres på en måte som gjør at gode erfaringer kan deles og brukes også av andre kommuner enn pilotkommunene. Som ledd i denne fasen gjennomføres intervju med en jurist for å vurdere hvilke konsepter som kan gjennomføres innenfor gjeldende juridiske rammer, blant annet i Plan- og bygningsloven og annet lovverk, og hvilke konsepter som fordrer endringer i disse rammene.

Denne rapporten utgjør et prosjektinternt arbeidsnotat med status per oktober 2021. Vi befinner oss nå i begynnelsen av fase 3. Kommunene som deltar i prosjektet har begynt å jobbe internt med tiltak som kan bidra til forenklinger og forbedringer i planprosess og planarbeid. I 2023 vil det bli utarbeidet en sluttrapport fra prosjektet.

Denne rapporten har åtte kapitler. Kapittel 1 beskriver bakgrunn for og innretning på prosjektet. Kapittel 2 gir en oversikt over tidligere forskning på feltet. Kapittel 3 redegjør for spørreundersøkelsen som ble gjennomført ved inngangen til 2021. Surveyen ble sendt ut til alle landets kommuner med færre enn 2500 innbyggere. Kapittel 4 redegjør for det kvalitative datamaterialet som er innhentet i prosjektet. Dette består primært av intervjuer med aktører i pilotkommunene, samt frokostmøter som er avholdt gjennom prosjektperioden. Kapittel 5 beskriver forslag til tiltak slik de

ble fremlagt for pilotkommuner i Tydal i september 2021, samt videreutviklingen av disse i dialog med kommunale partnere. Kapittel 6 oppsummerer rapportens kapittel 1-5. Kapittel 7 og 8 inneholder henholdsvis litteraturliste og vedlegg i form av data og survey- og intervjuprotokoller.

Endringsforslagene som inkluderes i denne rapporten er en kombinasjon av konkrete innspill fra 1) de som er intervjuet, 2) kommunenes egne erfaringer og vurderinger knyttet til gjennomførte forenklinger, 3) vurderinger gjort av forskerne på Rurals og Nordlandsforskning etter analyser av datamaterialet, og 4) innspill som fremkom under en workshop som ble avholdt i Tydal 1.-2. september 2021.

2. Tidligere rapporter

Brandtzæg mfl. (2019) har gjennomført en utredning om hvordan små kommuner fyller sin rolle innenfor generalistkommuneprinsippet, med fokus på henholdsvis kompetanse og kapasitet, politisk og administrativ styring, utvikling og innovasjon, og interkommunalt samarbeid. Rapporten peker blant annet på at gode samfunnsplaner, med system for oppfølging og iverksetting, er nødvendig for å sikre gode politiske prioriteringer og utvikling. Dette er imidlertid ikke presentert som det mest fremtredende styringsverktøyet i små kommuner. I praksis er årsbudsjett og økonomiplan de dominerende styringsverktøyene. Innenfor temaet samfunnsplan konkluderer rapporten med at flertallet av småkommuner har lav planleggingskapasitet, og at gamle (og dårlig operasjonaliserte) samfunnsplaner dominerer. Rapporten konkluderer også med at interkommunalt samarbeid på et nytt nivå, og større innslag av moderne IKT-løsninger, vil være tiltak som kan hjelpe småkommuner med å oppfylle sin rolle som generalistkommune også i fremtiden. Det samme gjelder kommunal planlegging og kommunalt innovasjonsarbeid. Andre, eller nye former for interkommunalt samarbeid i form av faste samarbeidskonstellasjoner, kan bidra til å løse kompetanse- og kapasitetsutfordringer på plansiden.

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

Studien viser til behovet for kunnskapsoppbygging på følgende punkter:

- Hvordan kommuner med befolkningsnedgang ser på seg selv, og hvordan dette eventuelt reflekteres i strategier og planer
- Tiltak for å styrke planlegging og planleggingskapasitet i kommuner med befolkningsnedgang

- Hvordan man kan bygge og utvikle institusjonell kapasitet, og hvordan dette tas over i strategier, planer og tiltak

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

Angell (2020) har vurdert fylkeskommunen og statsforvalterens veiledning av distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. Her beskrives regionale myndigheters ulike posisjon i forhold til, og rolle overfor, kommunene. Fylkeskommuner er styringsmessig (hierarkisk) likestilt med kommunene, men har allikevel veiledningsoppgaver, kompetanse og ressurser som gjør at mange kommuner opplever dem som hierarkisk overordnet. Statsforvalteren er, som statens forlengede arm, i en annen situasjon, noe som påvirker hvilken type veiledning som bedrives. Dette gjør at mange kommuner er usikre på hvilken rolle regionale myndigheter i praksis har. Rapporten peker på noen særtrekk. Regionale planer er i liten grad utformet slik at de tar spesielt hensyn til distriktskommunenes utfordringer, og eksisterende møteplasser og tiltak overfor kommunene tar ikke hensyn til grad av sentralitet. Videre pekes det på at mange små kommuner begrenset kapasitet til å delta i regionale aktiviteter. Det fremkommer også at distriktskommunene opplever at fylkessammenslåingene har gjort forholdet til det regionale nivået mer utfordrende. Dette grunngis blant annet med at fylkene i en overgangsperiode oppleves å ha vært mer orientert innover i egen organisasjon og «oppover i systemet», og at man har mistet kontakten med fagpersoner som kjente egen kommune og egen kommunes situasjon.

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

Råd til kommunene (Godal mfl. 2021):

- Velg en dedikert kommuneplanlegger/prosessleder for hele prosessen
- Gi kommuneplanleggeren/prosesslederen handlingsrom til å lage en god prosess
- Lag en oversikt med aktører og interessenter som kan bidra i medvirkningen
- Innbyggermedvirkning skal gi kommunen ekstra utviklingskapasitet

- Skaff deg kunnskapsgrunnlag fra innbyggerne, administrasjon og regionale utviklingsaktører
- Få ordfører og kommunestyre til å ta eierskap fra starten i prosessen og følge den tett hele veien
- Plansystemet trenger forenkling
- Planarbeid er organisasjonsutvikling som utfordrer organisasjonskulturen

Råd til fylkeskommune og regional myndighet, om at veiledningsrollen og dialogen må styrkes overfor kommunene på spesielt disse temaene (Godal mfl. 2021):

- Hvordan kan en forenkle planarbeidet
- Hva skal være innholdet til kunnskapsgrunnlag og hvor kan en hente kunnskapen
- «Oversetting» av innholdet i nasjonale veiledere til de lokale forholdene. Kommunene ønsker å ta utgangspunkt i sine egne forutsetninger og likevel oppfylle plankrav og retningslinjer
- Arbeidsmåter for å arbeide inn arealstrategien i samfunnsdelen
- Implementering av FNs bærekraftsmål
- Sammenhengen mellom samfunnsdel, handlingsdel og økonomiplan

Når kommunene endrer arbeidsform i planprosessen, blir regionale myndigheter i tillegg bedt om å vurdere om deres arbeidsform også må endres. En slik endring kan for eksempel være at kommunene oppfordres til å bruke planforum tidligere i prosessen.

Råd til nasjonale myndigheter (Godal mfl. 2021):

- Nasjonale veiledere om kommunal planlegging må ha enda større fleksibilitet slik at små og mellomstore distriktskommuner i større grad kan legge egne forutsetninger til grunn
- Planarbeidet må forenkles for små og mellomstore kommuner. Planprosessene må være enklere og forventninger til antall planer lavere

Oppsummert setter de forannevnte utredningene og rapportene fokus på utfordringer som er felles for kommuner med ulike former for knapphet, nedgang eller utsikter til nedgang. Dette er i hovedtrekk:

- Kapasitets- og kompetanseutfordringer
- Samfunnsplan er et relativt lite benyttet styringsverktøy, sammenliknet med budsjett og økonomiplan
- Avbøtende tiltak, som gjerne finnes på tjenestesiden, er ikke like fremtredende når det gjelder planarbeid, planverk og planprosess
- Lite oppmerksomhet om distriktdimensjonen (sentralitet) fra regionale myndigheter

3. Spørreundersøkelse blant norske kommuner med færre enn 2500 innbyggere

Bakgrunn

Som en del av fase 2 (Analyse) i tjenstedesignmetodikken, gjennomførte vi en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. I 2020 utgjorde dette 104 kommuner. Undersøkelsen ble sendt ut digitalt. Etter en purrerunde fikk vi inn 36 svar, noe som gir en svarprosent på 35. En kontroll av representativitet viser at de minste kommunene er noe overrepresentert i materialet. Gjennomsnittlig innbyggertall i populasjonen på 104 kommuner er 1525, mens snittet blant de 36 kommunene som svarte er 1371. Vi har ingen grunn til å tro at dette avviker bidrar til skjevheter av betydning i materialet. Av de som svarte på vegne av sin kommune, er 14 kommunedirektører, 16 planansvarlige (plansjef, planlegger, rådgiver eller annen administrativt ansatt), mens 6 ikke har oppgitt bakgrunn.

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

Den nasjonale surveyen ble gjennomført i en tidlig fase av prosjektet, av flere årsaker. For det første ønsket vi å få et generelt bilde av utfordringer knyttet til kommunal planlegging og samfunnsutvikling blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. For det andre hjalp resultatene fra undersøkelsen oss til å utarbeide en mer relevant og spisset intervjuguide før dybdeintervjuene med kommunene i Distriktskommune 3.0. Å skaffe et helhetlig bilde av småkommunenes utfordringer gjør også at vi kan kontrastere funnene med tidligere undersøkelser, og med funn som kom frem i dybdeintervjuene. I dette kapittelet presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen. En fullstendig oversikt over spørsmålene og svargivingen finnes i frekvensoversikten i kapittel 8.2.

Samarbeid

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

Planarbeid og prioriteringer

Mangel på både kapasitet og kompetanse i plansammenheng er i tidligere undersøkelser trukket frem som en utfordring for små kommuner. I vår undersøkelse oppgis følgende:

- Som årsak til at samfunnsplanleggingen oppleves som utfordrende viser 95 prosent til få ansatte og lav kapasitet, mens 66 prosent oppgir manglende kompetanse.
- 61 prosent av kommunene oppgir at lav eller begrenset kompetanse gjør gjennomføring av planprosesser krevende.
- I 64 prosent av kommunene krever gjennomføring av påkrevde planprosesser og planarbeid såpass mye ressurser at det går ut over annet kommunalt arbeid. 54 prosent sier at samfunnsplanleggingen blir nedprioritert i kamp med andre viktige oppgaver.

Et åpent spørsmål i tilknytning til temaet viser med tydelighet at kapasitet er en utfordring for flere kommuner. Under følger noen sitater som illustrerer nettopp dette:

- *“Kommunen min sliter med antall oppgaver som er fordelt mellom for lite ansatte... for liten kapasitet. Det er også økonomi som er begrenset som innebærer ofte kutt i tjenester. Det er mangel på kompetanse og tid for å gjennomføre riktige prosesser.”*
- *“Kommunen har for så vidt god kompetanse på samfunnsplanlegging, men har ressursmessige utfordringer. Det er krevende å rekke over og leve opp til kravene til samfunnsplanleggingen med så få ressurser tilgjengelige. Det strategiske arbeidet må ofte vike til fordel for mer presserende enkeltsaker. Videre er det krevende at å ha tilstrekkelig faglighet på området når man i små kommuner må ivareta et meget bredt spekter av oppgaver. Det kan bety at nødvendig faglig oppdatering ikke prioriteres.”*

En måte å kompensere for både manglende kapasitet og kompetanse på, kan være å leie inn eksterne konsulenter. Dette kan enten være i form av enkeltoppdrag, eller som rammeavtale. To av tre kommuner benytter seg av, eller planlegger å benytte seg av eksterne konsulenter i sitt planarbeid, og ni prosent oppgir at de er bundet av en rammeavtale. Begrunnelsen for å benytte seg av innleide konsulenter er for å bøte på manglende kapasitet (kommuneplanens samfunnsdel) og/eller dekke behov for spesialkompetanse (arealplan). Utarbeidelse av planstrategi og økonomiplan er områder der det i minst grad benyttes eksterne konsulenter. Svarene på påstander knyttet til konsulentbruk vises i Tabell 1.

Tabell 1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om bruk av konsulenttenester? (prosent)

	Helt enig	Ganske enig	Hverken eller	Ganske uenig	Helt uenig	Total	N=
Bruk av konsulenter gjør at administrasjonens eierskap til planverket svekkes	28	31	22	19	0	100	36
Bruk av konsulenter gjør at politikernes eierskap til planverket svekkes	11	22	42	22	3	100	36
Bruk av konsulenter gjør planverket mer generelt og mindre tilpasset kommunens behov	14	25	36	22	3	100	36
Bruk av konsulenter bidrar til å effektivisere (deler av) planprosessen	17	53	19	11	0	100	36
Bruk av konsulenter bidrar til at vi får bedre planer	8	14	42	28	8	100	36

Fra tabellen over ser vi at konsulentbruk i noen grad bidrar til at opplevd eierskap til planverket svekkes, både administrativt og politisk. På den annen side kan konsulentbruk bidra til effektivisering av deler av planprosessene. 70 prosent oppgir dette. Konsulentbruk fører imidlertid ikke nødvendigvis til at kvaliteten oppleves som bedre. Her svarer 22 prosent av kommunene at konsulentbruk medfører bedring i kvaliteten.

Plankrav

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

- 89 prosent av kommunene er helt eller delvis enige i at statlige myndigheters krav til samfunnsplanlegging oppleves som omfattende og vanskelig å oppfylle
- 83 prosent av kommunene er helt eller delvis enige i at det over tid har blitt mer krevende for små kommuner å oppfylle krav og forventninger som stilles til samfunnsplanlegging

- 70 prosent av kommunene oppgir at eksterne krav og forventninger fra statlige eller regionale myndigheter tar fokus eller tidsressurser bort fra arbeidet for å tilrettelegge for god samfunnsutvikling i egen kommune
- 86 prosent av kommunene oppfatter mindre strenge plankrav som en ønsket forenkling

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

Følelsen av strenge eksterne rammer for samfunnsplanleggingen, og at både rammene og plankravene i for liten tar hensyn til små kommuners begrensninger og perspektiv, kan illustreres med følgende sitater fra et åpent spørsmål. Her ble de som svarte på undersøkelsen bedt om å beskrive hvilket behov kommunen har når det gjelder samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling:

“(Ønsker) en prosess basert på kommunens naturgitte forutsetninger, ikke teoretiske plankrav fra sentrale aktører.”

“Forståelse hos regionale myndigheter for at det er bedre med en enkel konkret plan som gjennomføres enn en omfattende plan som er urealistisk å få gjennomført (på tross av mange flotte ord). Det er logisk at det må være vesentlige forskjeller på en god plan for en bykommune på 322 km² og 205000 innbyggere og en distriktskommune på 2962 km² og 1350 innbyggere.”

“Kapasitet til å holde kontinuerlig trykk er periodevis utfordrende. Små kommuner har samme krav til planprosesser som store kommuner, men færre hender til å utføre arbeidet”

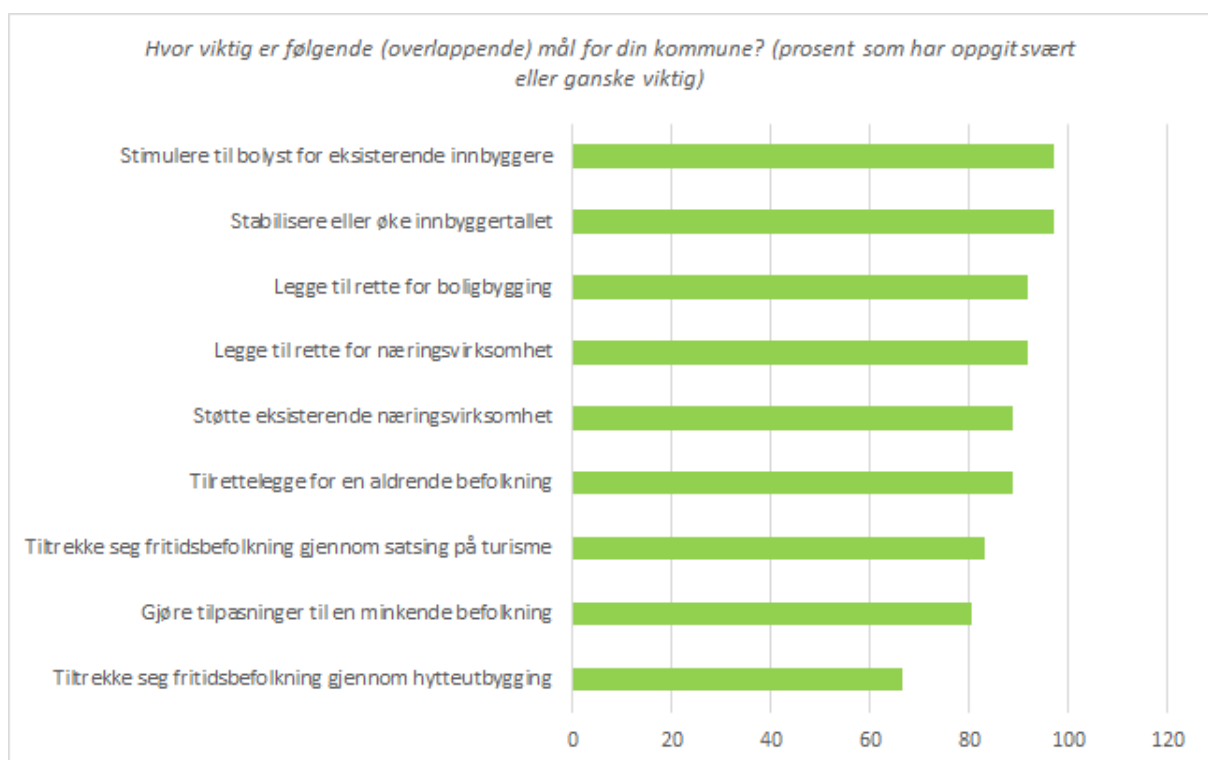
Styring, mål og samfunnsutvikling

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

Vi ba videre kommunene oppgi i hvilken grad ulike planer og tiltak faktisk fungerer som et aktivt verktøy i kommunens arbeid med samfunnsutvikling. De som svarte på undersøkelsen, skulle her angi hvor viktig eller lite viktig ulike planer og tiltak er, med svaralternativene svært eller ganske viktig, hverken eller, eller svært eller ganske

uviktig. Kommuneplanens arealdel er planen flest respondenter svarte er svært eller ganske viktig. Deretter følger kommuneplanens samfunnsdel, tiltak for å skape engasjement og tilhørighet, og satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen. Det som færrest anser som svært eller ganske viktig er tiltak for å stimulere til økt demokratisk deltakelse, og satsing på miljø- og klimatiltak.

Hvilke overordnede mål en kommune legger til grunn, og hvordan man planlegger å nå de, påvirker også utviklingsbildet. Kommunenes vektlegging av ulike overordnede og overlappende mål for samfunnsplanleggingen og samfunnsutviklingen, vises i Figur 2.



Figur 2: Overordnede mål for samfunnsplanleggingen

Forhold knyttet til befolkning, da gjerne befolkningsvekst, og aktivitetsnivå i form av boligbygging og næringsaktivitet anses som viktige overordnede mål for kommunene. Sterkere fokus på såkalt realistisk samfunnsplanlegging, det vil si tilpasninger til en situasjon med redusert folketall, som for mange små kommuner er det faktiske framskrivningsbildet, anses som mindre viktig.

Forankring

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

Vår undersøkelse indikerer at administrasjonen i sterkere grad enn politikerne føler eierskap til kommunens planverk. Ni av ti kommuner oppgir at administrasjonen føler eierskap til samfunnsplanene, mens syv av ti kommuner oppgir det samme når det gjelder politikerne. Dette reflekterer trolig at administrasjonene er tettere knyttet til planprosessene i form av det praktiske skrivearbeidet. Dette understrekes av svarene på spørsmålet om i hvor stor grad ulike aktører er involvert eller deltar aktivt i kommunens arbeid med å utforme samfunnsplaner. Her oppgir *alle* kommunene at administrasjonen er aktivt involvert i prosessen. Grad av involvering fra ulike aktører i arbeidet med å utforme samfunnsplaner vises i tabellen under (Tabell 2).

Tabell 2: Involverte aktører

I hvor stor grad inkluderes eller deltar følgende aktører i kommunens arbeid med å utarbeide samfunnsplaner? (prosent som har svart i stor grad eller i noen grad)	
Politikerne	94%
Administrasjonen	100%
Frivillige organisasjoner	72%
Næringsliv	78%
Grunneiere	64%
Den øvrige befolkningen	61%

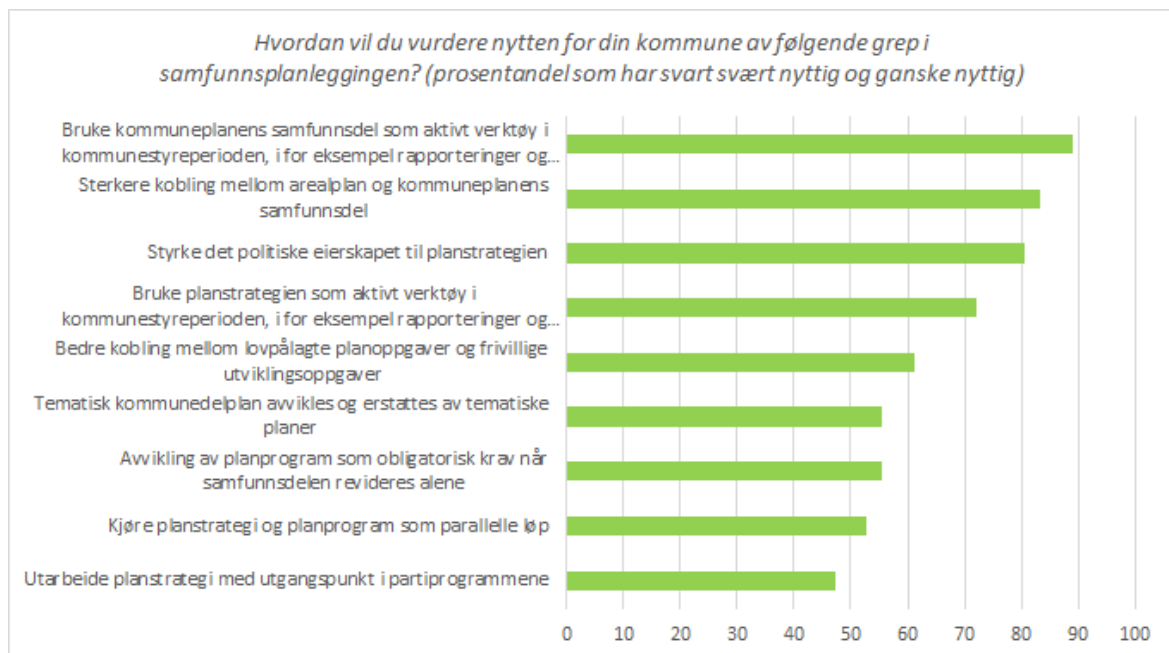
Forenkling og forbedring

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

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

Kommunene ble presentert for en serie med mulige forenklings- og forbedringsgrep, og skulle angi i hvilken grad de oppfattet forslagene som nyttige eller unyttige (se Figur 3). Det som anses som nyttige tiltak er å bruke kommuneplanens samfunnsdel som aktivt verktøy i kommunestyreperioden i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg, for å styrke kobling mellom arealplan og kommuneplanens samfunnsdel, og for å styrke

det politiske eierskapet til planstrategien. Å kjøre planstrategi og planprogram som parallelle løp og utarbeide planstrategi med utgangspunkt i partiprogrammene anses som mindre nyttige tiltak.



Figur 3: Nytten av ulike tiltak i samfunnsplanleggingen

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

- Videreføre store deler av gjeldende planer i en kommunestyreperiode til neste periode
- Inkludere delplaner i kommuneplanens samfunnsdel i for eksempel kulturplan og klima- og energiplan, og kutte antall temaplaner
- Samkjøring med nabokommuner
- Samfunnsdel og arealdel som felles dokument
- Ikke bygge ny samfunnsplan på gammel og alt for omfattende plan, noe som ga muligheten til å lage en forenklet og mer spisset plan
- Enklere prosess med planstrategien enn tidligere, mer spisset og egnet planstrategi

Fylkeskommunens rolle som veileder og regionale myndigheter

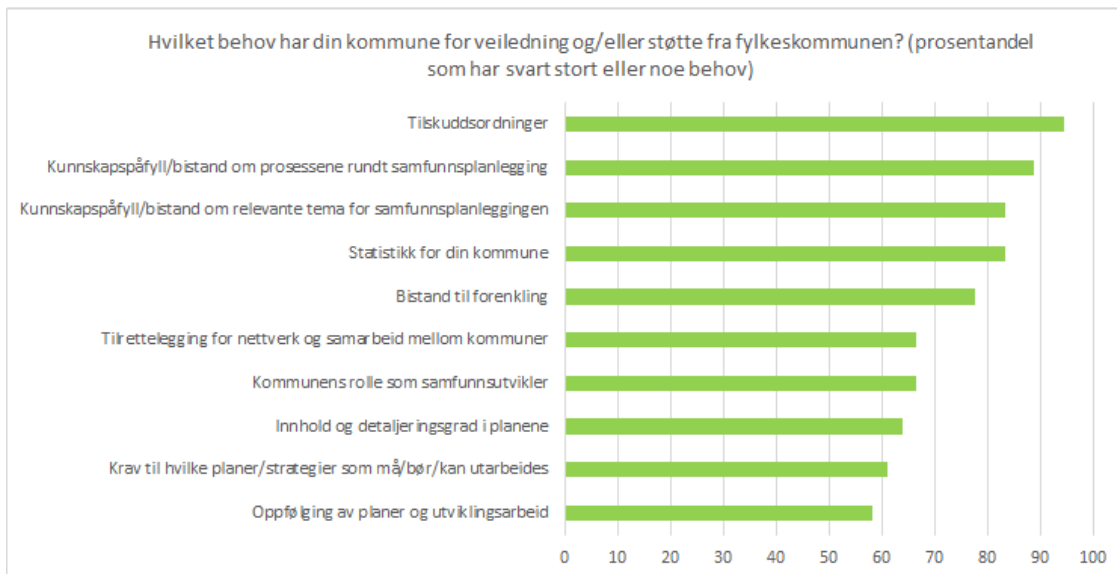
Fylkeskommunen har ulike roller overfor kommunene i sin region, med et uttalt veiledningsansvar. Dette forutsetter tett dialog og kontakt mellom kommune og fylke. I forbindelse med samfunnsplanleggingen har kommunene også muligheten til å kontakte andre myndigheter i forbindelse med samfunnsplanlegging,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

På spørsmål om kommunens nytte av fylkeskommunen som planfaglig veileder i ulike sammenhenger, oppga kommunene samlinger og regionale møter, og løpende veiledning ved at kommunen selv tar kontakt, som det mest nyttige (se Tabell 3).

Tabell 3: Nytten av fylkeskommunen som planveileder

Hvilken nytte har din kommune av fylkeskommunen som planfaglig veileder? (prosent)							
	Svært god nytte	Ganske god nytte	Hverken eller	Ganske dårlig nytte	Ingen nytte	Har ingen kontakt	Totalt
Løpende veiledning ved at kommunen tar kontakt	19	42	28	11	0	0	100
Løpende veiledning ved at fylkeskommunen tar kontakt	0	31	44	14	3	8	100
Planforum	17	42	31	8	0	3	100
Diverse andre samlinger, regionale møter, e.l.	14	50	31	6	0	0	100

Kommunene ble også spurt om veiledningsbehov og støtte fra fylkeskommunen (se Figur 4). Informasjon om tilskuddsordninger, kunnskapspåfyll/bistand om prosess og planlegging, samt statistikk om egen kommune, er det flest kommuner trekker fram som viktig. Veiledning eller støtte til plankrav og oppfølging av planer og utviklingsarbeid anses som minst viktig.



Figur 4: Veiledningsbehov i kommunene

I denne delen av spørreundersøkelsen kunne kommunene skrive inn forslag til hvordan fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder eventuelt kan forbedres, og et utvalg av disse er listet opp nedenfor (fullstendig oversikt finnes i vedlegget, kapittel 8.1).

Forslag til hvordan fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder for små kommuner kan forbedres:

- Arrangere regionale samlinger for små kommuner med felles utfordringer
- Bistand til å skille mellom anbefalinger og lovkrav, det vil si hva som kan være grunnlag for innsigelser
- Bistand til å samkjøre kommunenes arealplaner med fylkets regionale planer
- Fagbistand der kompetansen i små kommuner ofte er lav, for eksempel innenfor juss og klima/miljø
- Samordnede og ikke sektorvise tilbakemeldinger i plansammenheng
- Bidra med forslag til løsninger der det foreligger merknader eller innsigelser
- Skaffe seg kompetanse om behovet for differensierte og lokalt tilpassede planer for små kommuner
- Arrangere webinar om aktuelle tema for å øke kompetansen i små kommuner
- Revidere Planforum slik at det er mer tilpasset små kommuners behov

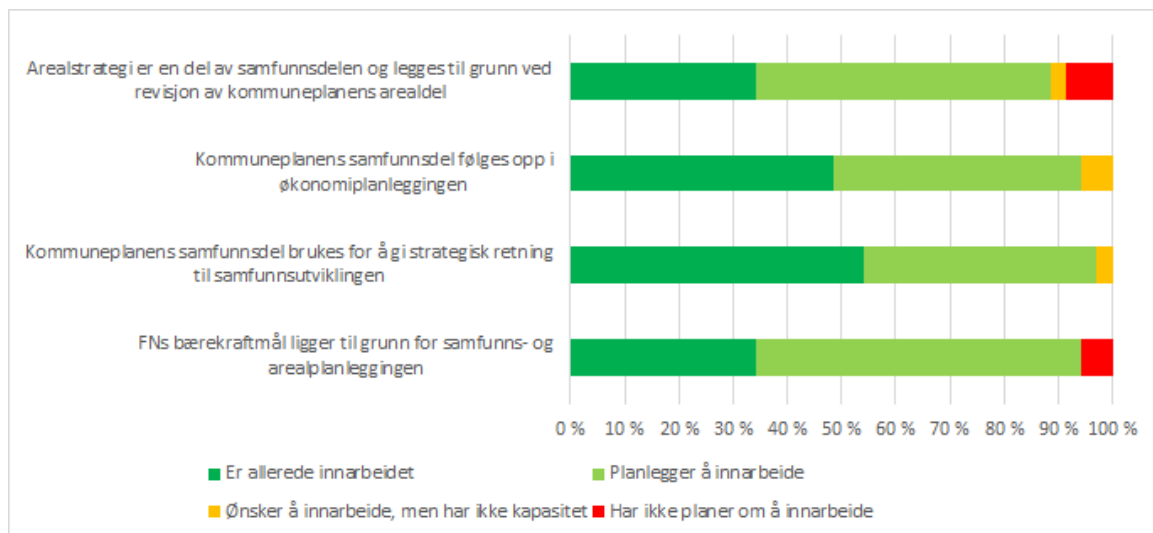
Nasjonale forventninger

Hvert fjerde år legger regjeringen frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å sikre bærekraftig utvikling på fylkes- og kommunenivå, jfr.

Plan- og bygningsloven §6-1 (KMD 2019). For perioden 2019-2023 vektlegges følgende utfordringer, som fylkene og kommunene skal følge opp i sine planstrategier og samfunnsplaner:

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

I vår undersøkelse svarte alle så nær som én kommune at de i stor eller noen grad kjenner til de nasjonale forventningene. Videre svarte 57% at forventningene er veldig eller ganske relevante for arbeidet med samfunnsplanlegging. 43% svarte at dette er lite relevant. Vi spurte også om de nasjonale forventningene er noe som er innarbeidet, eller planlegges innarbeidet. Her finner vi at en relativt stor andel av kommunene ikke har innarbeidet forventningene, men planlegger dette. Oversikt over svarfordelingen sees i Figur 5.



Figur 5: Innarbeiding av nasjonale forventninger: «Er nasjonale forventninger noe som planlegges eller er innarbeidet, på følgende områder?»

Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert hovedtrekkene i en spørreundersøkelse om kommunal planlegging og samfunnsutvikling som ble sendt ut til alle norske kommuner med færre enn 2500 innbyggere. 35 prosent av de 104 kommunene som fikk tilsendt undersøkelsen svarte. Som vi vil se senere i denne rapporten, er det overensstemmelse mellom flere av funnene i den nasjonale spørreundersøkelsen og tilbakemeldingene fra de seks kommunene som deltar i Distriktskommune 3.0. I undersøkelsen ser vi følgende hovedtrekk:

- Kommunene gir uttrykk for at lav prosess- og planleggingskapasitet er en stor utfordring, at det er vanskelig å oppfylle formelle plankrav, og at dette har blitt vanskeligere over tid
- Samtidig oppgir ni av ti kommuner at de oppfyller plankravene
- Et flertall av kommunene uttrykker at det lokale handlingsrommet oppfattes som lite, samtidig er det mange konkrete eksempler på lokal tilpasning innenfor dagens planleggingsrammer
- Ressursbruken som er nødvendig for å gjennomføre planprosesser og utarbeide planverket går i mange tilfeller ut over andre kommunale oppgaver
- Bruk av konsulenter begrunnes med kapasitetsutfordringer og manglende kompetanse, og i mindre grad for å øke kvaliteten
- Syv av ti kommuner er tilfreds med fylkeskommunen som veileder, men kontakten kunne vært hyppigere. Tilfredsheten øker med økt kontakt
- Når det gjelder synet på fylkeskommunens veiledningsrolle, har kommunene størst behov for informasjon om ulike tilskuddsordninger, og kunnskapspåfyll om og bistand knyttet til prosessene rundt samfunnsplanlegging
- Et flertall av kommunene savner småkommuneperspektivet hos regionale og sentrale myndigheter

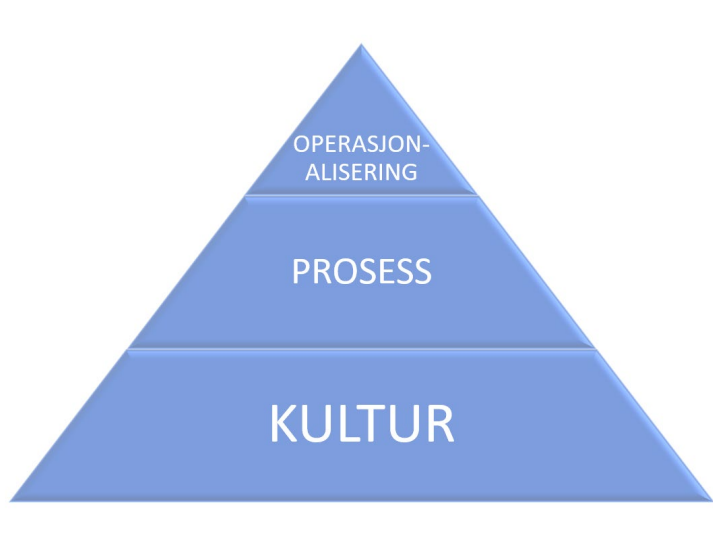
Undersøkelsens spørsmål om forenklingsbehov og tiltak, inkludert åpne spørsmål med fritekstfelt, viser følgende trekk:

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

4. Dybdeintervju i prosjektkommunene

Som en del av fase 2 i tjenestedesignmetodikken (Analyse) gjennomførte vi også dybdeintervju med folkevalgte og administrativt ansatte i de seks kommunene som er en del av Distriktskommune 3.0. Her brukte vi de samme hovedoverskriftene som i den nasjonale surveyen, i tillegg til en egen del knyttet til fylkeskommunens veilederrolle. I tillegg til intervjuene inngår også møteobservasjoner/møtenotater fra fysiske og digitale samlinger der kommunene deltok, samt observasjoner/notater fra en serie med digitale frokostmøter for henholdsvis ordførere, kommunedirektører og planleggere i prosjektkommunene. I dette kapitlet presenteres sammendrag og funn fra de kvalitative dataene. Videre pekes det på områder der kommunene selv, eller forskergruppen, mener det kan være rom for forbedringer og forenklinger, og til sist en oversikt over mulige forslag til tiltak.

Basert på sammenstilling og analyser av intervjudataene utarbeidet vi tre analytiske kategorier, både som en sortering av tilbakemeldingene fra intervjuobjektene (problem- og tiltaksområder) og for lettere å fremstille og diskutere funnene. Analysekategoriene er plankultur, planprosess, og konkretisering og operasjonalisering av planverket (se figur under).



Figur 6: Analytiske kategorier og hvordan de bygger på hverandre

Kategoriene i figuren over er forhold som bygger på og er avhengig av hverandre: Godt operasjonaliserte og konkretiserte kommuneplaner er avhengig av en god forutgående planprosess, som igjen er avhengig av at det i kommunen eksisterer en plankultur som legger til rette for gode prosesser som grunnlag for et godt planverk, inkludert planstrategi.

4.1. Plankultur

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

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

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

4.2. Planprosessen

Planprosessen omhandler forholdet mellom politisk og administrativt nivå, metodikk for gjennomføring, og tilgjengelige kvalitative og kvantitative ressurser. I tillegg kommer forhold knyttet til befolkningsmedvirkning herunder medvirkningsmetodikk, potensialet i ulike interkommunale løsninger, nettverksløsninger og fylkeskommunal veiledning.

I prosjektet gis det klart uttrykk for at flere av kommunene både har kompetanse- og kapasitetsutfordringer knyttet til å gjennomføre kommunale planprosesser, i tillegg til mangel på kultur for å prioritere. Det pekes også på manglende «mengdetrening», særlig blant politikerne, som ofte kan være valgt for første gang og ikke har kunnskap om eller erfaring fra kommunale planprosesser på forhånd. I tillegg kommer administrasjonenes utfordring med forespørsler om for eksempel saksutredninger eller saksfremlegg fra politikerne, og at dette ikke blir sett i sammenheng med for eksempel sammenfall med oppstarten av en planprosess. Dermed står man i fare for å sprengte administrasjonens kapasitet i en periode man burde ha prioritert kommunalt

planarbeid. Flere administrativt ansatte gir uttrykk for mangel på skjerming i slike perioder.

I flere av intervjuene nevnes det også at planprosesser med fordel kan benyttes til organisasjonsutvikling, men at dette ofte ikke skjer fordi man er presset på tid eller ressurser. Idealsituasjonen som beskrives er at prosessgjennomføring og planarbeid blir mindre avhengig av enkeltpersoner eller ildsjeler i sentraladministrasjonen. Dette kan man oppnå ved for eksempel å dra inn ressurspersoner som jobber ute i organisasjonen, eller ved å endre måten kommunestyre/formannskap og administrasjonen samhandler. Flere av intervjuobjektene beskrev at de har diskutert denne typen løsninger, uten at det har materialisert seg.

Når det gjelder medvirkningsprosesser viser våre analyser at kommunene samlet sett har gode rutiner og gode erfaringer. Det er gjennomgående høy bevissthet rundt medvirkningskrav og viktigheten av å inkludere befolkningen på et bredt grunnlag. Det gis uttrykk for gode erfaringer med bruk av digitale (nød)løsninger under pandemiperioden, og at dette med fordel kan benyttes mer også etter at pandemien er over. Flere av kommunene har også forsøkt å ta grep for å sikre høring av «tause stemmer», for eksempel gjennom å arrangere gruppearbeid knyttet til utarbeidelse av sentrumsplan eller gjennom å senke terskelen for innspill via digitale kanaler.

Et annet interessant forhold er den relativt lave bevisstheten knyttet til lokalt handlingsrom. På den ene siden mener flere av kommunene at mange plankrav oppleves som rigide, og at de ikke er utformet på en måte som hensyntar forskjellene mellom for eksempel en storbykommune og en distriktskommune med lav befolkning. Her vises det både til Plan- og bygningsloven, innsigelser fra statsforvalteren og statlige veiledere. På den annen side gir flere av kommunene i dette prosjektet eksempler på hvordan de har gjort lokale tilpasninger i eget planverk. Dette tyder på at det finnes et lokalt handlingsrom, men at kommunene enten ikke er bevisst på at det eksisterer, og/eller ikke er sikre på hvor stort dette handlingsrommet er.

Viktigheten av hensiktsmessige nettverk er et annet tema kommunene trekker frem. I dag deltar flere av prosjektets kommuner i nettverk basert på geografisk inndeling, eller i nettverk som oppleves som uhensiktsmessig fordi utfordringene i disse nettverkene er så forskjellige.

I to av intervjuene vises det til gode erfaringer med interkommunalt samarbeid (IKS) på tjenestesiden. Her spørres det om ikke liknende interkommunalt samarbeid burde vært vurdert, også når det gjelder planprosesser og planarbeid. Nettverksetablering og IKS-tenkning på plansiden kan ifølge kommunene gjerne romme mentorordninger og former for kunnskapsdeling og -overføring.

Når det gjelder forholdet til fylkeskommunen, i spørsmålet om fylkets veiledningsansvar, viser det seg videre at kommunene ikke skiller godt nok mellom

behov for *veiledning* og *bistand*. I enkelte faser av planprosessen kan kommunene ha behov for råd og veiledning knyttet til gjennomføring, eller spesifisering av de ulike kommuneplanene. Dette handler om de tilfellene der kommunene ikke føler de har tilstrekkelig prosess eller *plankompetanse*. Flere kommuner beskriver at de har god generalistkompetanse, men at det ofte skorter på spesifikk kompetanse, for eksempel knyttet til gjennomføring av større prosesser. Disse kommunene uttrykker behov for mer målrettet prosessveilegning fra fylkeskommunens side, eller tilgang til prosessveiledere. Behovet for bistand knytter seg gjerne til de tilfellene der kommunene føler de mangler *kapasitet* til å gjennomføre en planprosess eller deler av prosessen, eller i forbindelse med konkret utforming av en plan. Mange kommuner opplyser videre at kontakten mot fylket – både når det gjelder veiledning og bistand – ikke er god eller tett nok, og at kunnskapen om hva fylkeskommunen kan bidra med kan være lav. Hvem som har hovedansvaret for dette kan variere, men kommunene selv gir uttrykk for at «...vi kan nok bli mye flinkere til å kontakte fylkeskommunen ...» tidlig i planprosessen eller i arbeidet med å utarbeide konkrete planer.

4.3. Konkretisering og operasjonisering av planverket

I spørsmålet om konkretisering og operasjonisering av selve planverket inkludert planstrategien, er det to hovedtrekk som peker seg ut: For det første mangelfulle eller fraværende planer, og for det andre planer som er så omfattende og/eller dårlig spesifiserte at de ikke er gode styringsverktøy. En beskrivelse som går igjen i datamaterialet er at «... planen ble vedtatt, men havnet i en skuff og blir ikke brukt». Dette er noe av et paradoks, sett i lys av at kommunene gir uttrykk for kapasitets- og kompetanseutfordringer knyttet til utarbeidelse av kommuneplaner.

Et første tiltak, som både nevnes av kommunene selv og inngår i statlige veiledere, er viktigheten av å gjøre et godt arbeid med planstrategien. Her har man muligheten til å rydde i og spisse kommuneplanene, både når det gjelder planenes omfang og innhold, og sørge for at man prioriterer styring gjennom plan og i mindre grad drift. Planstrategien er også dokumentet der man kan lage en bedre kobling mellom de ulike planene: planstrategi, samfunnsdel, arealdel og økonomidel. Flere av kommunene gir selv uttrykk for at dette i for liten grad er tilfelle i egen organisasjon. Et annet forhold som trekkes frem, er å bruke planstrategien til å starte utarbeidelse av ulike planer fra bunnen av. Utarbeidelse av kommuneplaner kan ha en tendens til å følge opptråkkede stier, men ved å starte på nytt kan man frigjøre seg fra eventuelle bindinger til de gamle planene. Dette er et område der deling av gode eksempler kanskje er aller viktigst.

Planstrategien kan også benyttes til å revurdere og revidere målene for samfunnsutviklingen, og legge opp til mer “realistisk planlegging”. Mer realistisk planlegging viser her til to forhold: realisme i forhold til planverkets omfang og prioriteringer, og planlegging i lys av kommunens utviklingsbane knyttet til

befolkningsutvikling, næringsutvikling og samfunnsutvikling. En utfordring flere av kommunene gir uttrykk for er at dersom man blir for pessimistisk (eller, «for realistisk») i målene for samfunnsutviklingen, vil det fjerne noe av optimismen og entusiasmen man er avhengig av både i arbeidet med kommuneplanene og for eventuelt å kunne snu en negativ samfunnstrend. Pessimisme kan oppleves som selvforsterkende, derfor ønsker mange av kommunene å planlegge for vekst, til tross for at de langsiktige trendene kanskje viser en motsatt utvikling.

Et tilbakevendende tema i intervjurundene var kommunenes arealplaner. Ifølge kommunene selv er det her de oftest opplever at regionale og nasjonale krav og forventninger mangler småkommunenes perspektiv. Kravene i Plan- og bygningsloven skal i utgangspunktet være like for alle typer kommuner, men kommunene vi intervjuet savner både muligheten til å gjøre lokale tilpasninger, og differensiering basert på for eksempel sentralitet eller størrelse. Særlig gjelder dette muligheten for å tillate spredt boligbygging og omdisponering av areal – som de fleste kommunene i dette prosjektet sier de har mer enn nok av.

I intervjuene med kommunene spurte vi om ulike sider knyttet til bærekraftsmål i samfunnsplanleggingen. Kommunenes bevissthet rundt bærekraftsmål er økende, men flere er usikre på hvordan de skal følge opp dette. Flere av kommunene viser til at de har relativt gamle samfunnsplaner med lite eller fraværende fokus på bærekraft, men at dette er noe de må inkludere sterkere gitt økende krav og forventninger. En av kommunene viser til et eksempel der man starter i det små ved å inkludere to-tre av FNs bærekraftsmål i planverket og gjør lokale tilpasninger, med mål om å inkludere flere mål i senere planprosesser.

4.4. Oppsummering av tiltaksområder

Under følger forslag til mulige forenklings- og forbedringstiltak basert på dybdeintervjuene med kommunene, møteobservasjoner, og analysene som Ruralis og Nordlandsforskning har gjennomført. Forslagene er sortert etter de analytiske kategoriene plankultur, planprosess og operasjonalisering av planverket, som ble introdusert først i dette kapittelet. Avslutningsvis har vi trukket ut de elementene som dreier seg om fylkeskommunalt nivå og statlig regionalt og/eller nasjonalt nivå.

Foreslåtte tiltak – plankultur:

- Bevisstgjøring
 - Kultur for å prioritere plan – ikke alle kommuner har hatt operative planer
 - Skjerming av ressurser, og ha sterkere fokus på styring fremfor drift

- Anerkjenne plan og planstrategi som investering i god styring, som igjen kan frigjøre mer tid og ressurser til utviklingsarbeid
- Tegne opp grensene for ulike roller og ansvarsområder i planprosessene, både politisk og administrativt
- Sterkere skille mellom politisk og planfaglig kompetanse
- Bedre prioriterings- og bestillerkompetanse blant de folkevalgte
- Kommuneinternt fokus på viktigheten av plan blant de folkevalgte (dette er politikernes plan), inkludert bedre opplæring av og økt bestillerkompetanse
- Bruke arbeidet med planstrategi aktivt for å skape god planleggingskultur. Bør skje i god tid før valget i 2023

Foreslåtte tiltak – planprosess:

- Utforske interkommunale løsninger for utveksling av prosesserfaring og prosesstøtte. Flere kommuner trekker frem løsningen med plankontoret i Rennebu, som Holtålen kommune er en del av. Plankontoret bidrar med planfaglige tjenester og støtte til planleggingsressursene i kommunen. Dette reduserer både kommunens sårbarhet, og reduserer følelsen av faglig alenegang
- Følge opp kommunenes ønsker om etablering av egnede nettverk. Stikkord her er nettverk av kommuner med liknende utfordringsbilde. Flere av de som ble intervjuet ga for eksempel uttrykk for at det gjennom Distriktskommune 3.0 er etablert et nettverk som er nyttig og som faktisk fungerer
- Løsninger for erfaringsdeling (benchmark, *best practice*, erfaringsbank, e.l.), gjerne ved bruk av digitale løsninger. Her vises det til gode erfaringer med digitale løsninger under pandemien
- Benytte muligheten for å ansette trainee med ansvar for å gjennomføre planprosess
- Etterutdanningsmuligheter for å øke plan- og prosesskompetansen i små kommuner, jfr. regjeringens Fjell- og innlandsstrategi og Småbystrategi
- Tenke organisasjonsutvikling på kommunenivå som en del av planprosess og planarbeid. Her kan «smartere» bruk av interne ressurser inngå, for eksempel benytte seg av kommunalt ansatte med kompetanse andre steder i organisasjonen enn i sentraladministrasjonen
- Differensierte veiledere og økt småkommuneperspektiv (fylke, stat)
- Økt kunnskap om hva fylkeskommunen kan bistå med (delt ansvar), og mer aktiv bruk av fylkeskommunens veiledningsressurser

Foreslåtte tiltak – planverket:

- Rydde i planverket gjennom utarbeidelse av planstrategi som beskriver et forenklet og mer effektivt planverk, i tråd med anbefalingene i statlige veiledere og intensjonen i Plan- og bygningsloven. Dette gjelder både antall planer, og omfanget av enkeltplaner
- Holde antall del- og temaplaner på et så lavt nivå som mulig. Del- og temaplaner kan inkluderes i overordnede planer
- Differensiere samfunnsplaner, for eksempel ved å ha en kortsiktig dynamisk del som kan revideres relativt ofte, og en mer langsiktig del som revideres sjeldnere
- Et forenklet og mer effektivt planverk kan frigjøre ressurser til utviklingsarbeid – oppfølging og implementering av planer gjennom forenkling og forbedring av ulike planprosesser
- Slå sammen planstrategi og oppstart av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel
- Tettere kontakt med fylkeskommunen i forbindelse med oppstart av planstrategi
- Knytte noen få utvalgte bærekraftsmål til allerede eksisterende planmål eller satsningsområder i kommunen
- Redusere usikkerhet rundt inkludering av bærekraftsmål

Særskilte tiltaksområder på fylkeskommunalt nivå:

- Oftere kontakt mellom kommune og fylke, både når det gjelder veiledning og bistand. Delt ansvar mellom kommune og fylke
- Økt kunnskap i kommunene om hvilken kompetanse som finnes i fylkeskommunen, og hva fylkeskommunen kan bistå med. Delt ansvar mellom kommune og fylke
- Bistand til å etablere og drifte nettverk mellom (små)kommuner med liknende utfordringsbilde
- Vurdere andre løsninger for Planforum, bedre tilpasset de minste kommunenes behov
- Samlet og ikke sektorvis tilbakemelding i spørsmål knyttet til planverk
- Sterkere vekt på å la forslag til løsninger følge eventuelle merknader
- Tilrettelagte veiledningsprogram på fylkeskommunalt nivå, med vekt på plankultur

- Skille mellom og tilpasse veiledning til kommunenes behov for plan*veiledning* og plan*bistand*.

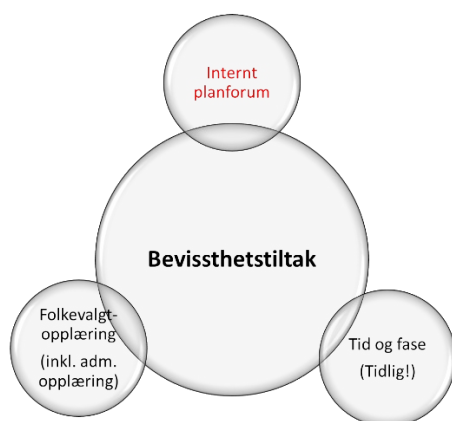
Særskilte tiltaksområder på statlig regionalt og/eller nasjonalt nivå:

- Bidra til bedre folkevalgtopplæring, med spesiell vekt på politikere som er valgt for første gang
- Differensiering av statlig veiledere basert på for eksempel kommunestørrelse eller sentralitet
- Øke det lokale handlingsrommet ved å tillate mulighet for å gjøre lokale tilpasninger, for eksempel i arealspørsmål
- Digitale løsninger for tilgang til veiledere og annet relevant materiale, for eksempel maler og eksempler på *best practice*
- Sterkere vekt på å la forslag til løsninger følge eventuelle merknader og innsigelser fra statsforvalter
- Behov for bedre skille mellom planfaglige råd, merknader og innsigelser – spesielt i arealspørsmål

5. Forenklinger og forbedringer – forslag til tiltak

Som en avslutning av fase 2 (Analyse) og start på fase 3 (Ideutvikling) i tjenestedesignmetodikken, ble det 1.-2. september 2021 gjennomført en workshop med deltakelse fra kommunene i prosjektet. Distriktsenteret som oppdragsgiver deltok også, sammen med representanter fra Nordland og Trøndelag fylkeskommuner, Statsforvalteren i Nordland og representanter fra KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På samlingen ble det presentert hovedkonklusjoner fra analysefasen i prosjektet, samt forslag til mulige forbedrings- og forenklingstiltak. Kommunene skulle vurdere funnene og tiltaksforslagene, og foreslå egne tiltak. Samskaping inngår som et sentralt element i tjenestedesignmetodikken. Det var derfor viktig at det ikke ble presentert ferdige konklusjoner eller uttømmende lister med tiltaksforslag, men at kommunene selv skulle være aktive i å utarbeide endelige forslag til forbedringer og forenklinger. Rent praktisk dannet analyseresultatene utgangspunkt for utarbeidelse av lister med tiltaksforslag. Disse forslagene ble kommunene bedt om å vurdere, og plassere i et todimensjonalt diagram langs aksene *viktig* og *mulig*. Kommunene skulle med andre ord selv vurdere om et tiltak anses som viktig, og mulig å gjennomføre. I dette kapittelet følger en oversikt over hvordan kommunenes innspill og vurderinger grupperte seg etter at gruppearbeidene i workshopen var gjennomført.

5.1. Bevissthetstiltak



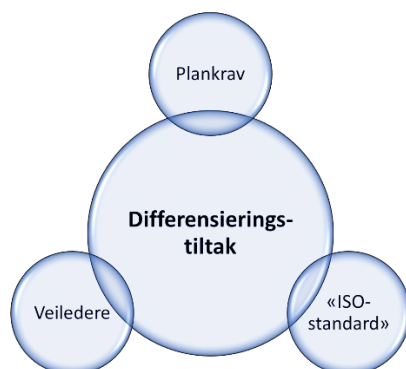
Bevissthetstiltak peker mot både plankulturelle forhold og forhold knyttet til planprosessen. For å øke bevisstheten rundt viktigheten av god plankultur og det å prioritere planarbeid, kom det forslag om å etablere et kommuneinternt planforum (markert med rødt). Dette var det forslaget som flest kommuner fant nyttig og mulig å gå videre med. Et internt planforum kan være en arena både for å styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon, øke bevisstheten blant de folkevalgte, og det å sette planarbeid jevnlig på dagsorden, for å sikre at planarbeid er noe kommunen diskuterer med jevne mellomrom/oftere.

Det ble understreket at folkevalgtopplæringen bør bli bedre, mer målrettet og tilpasset behovet i små kommuner. Dette er en oppfordring både til KS, regionale og nasjonale myndigheter. I denne sammenhengen er det viktig at opplæringen gis et klart tematisk fokus knyttet til planlegging og planprosesser. Fylkeskommunenes planveilederrolle ble også utfordret; det ble i denne sammenhengen pekt på et behov for en mer lokalt tilpasset veiledning.

Kommunenes plankompetanse ble også knyttet til å utvikle en sterkere bevissthet om planleggingens rolle og funksjon. Dette handler ikke nødvendigvis om å styrke formalkompetansen lokalt; flere kommuner pekte på erfaringsutveksling i kommunenettverk som en nyttig ressurs, med referanse til det pågående arbeidet i Distriktskommune 3.0-prosjektet. Muligheten for at enkelte kommuner kan fungere som «planfaddere» ble også nevnt i denne sammenhengen. Likevel utelukkes ikke behovet for å styrke den administrative plankompetansen i kommunene. Generelt nevnes behovet for å styrke etterutdanning, kanskje med et særlig søkelys på prosessledelse i plansammenheng.

Viktigheten av at man starter planprosesser og planarbeid tidlig i en valgperiode, og at dette arbeidet må prioriteres tross knappe ressurser, ble også trukket fram. Her er en utfordring at nye folkevalgte blir sosialisert inn i «plantenking» først etter at de tiltrer kommunestyret. For å berede grunnen for folkevalgtopplæring og deltakelse i planprosesser peker enkelte på de lokale partigruppene som en viktig arena for tidlig å etablere en bevissthet om planlegging. En mer systematisk tilnærming til *evaluering* av kommunestyrets arbeid med planprosessene ble også nevnt som en utfordring. Dette knyttes til tanken om etablering av kommuneinterne planforum.

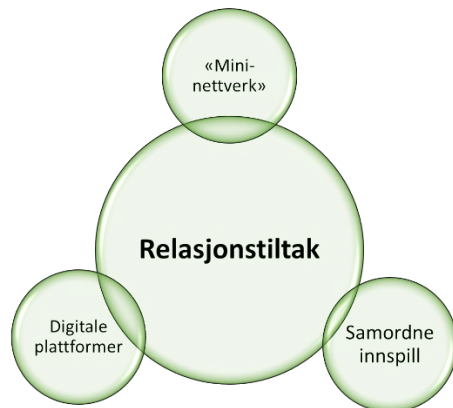
5.2. Differensieringstiltak



Som i intervjurunden, ble det også her trukket fram at det er viktig å se på muligheten for å differensiere både veiledere og plankrav etter behovene i små kommuner. Her påpekte kommunene at tiltak er viktig, men at disse vanskelig lar seg gjennomføre uten endringer i de ytre rammebetingelsene for kommuneplanleggingen. Igjen er dette først

og fremst en utfordring til regionale og nasjonale myndigheter. En konkret idé er at plankravene kan knyttes til samme logikk som ligger til grunn for ISO-standarder – med et tilknyttet evaluerings- og forbedringskonsept. På denne måten kan kravene til hvordan man skal utvikle og styre politikk tydeliggjøres. Det samme gjelder prosesser og prosedyrer for å nå bestemte plan- og prosessmål, gitt ulike lokale forhold og kontekster.

5.3. Relasjonstiltak

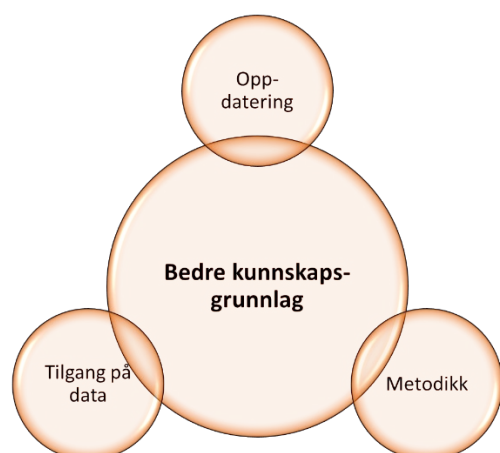


Som nevnt foran, understreker kommunene i prosjektet nytten av å ha nettverk å støtte seg på, og her vises det til nettverk av «kommuner med et liknende utfordringsbilde». Det vil si at forhold som geografi og nærhet ønskes tonet ned, og at nettverkene heller organiseres etter kommunestørrelse.

Digitale plattformer omfatter bedre og lettere tilgang til erfaringsutveksling og gode eksempler. Kommunene er spesielt opptatt av å lære av hverandre, og ønsker å bidra med å dele løsninger på ulike, men likelydende, utfordringer i både planprosess, organisering og utarbeidelse av planer.

Samordning av innspill fra regional stat og fylkeskommuner trekkes også fram som et område med forbedringspotensial. Hva statsforvalterne angår, etterlyser enkelte kommuner en bedre intern samordning. Når det gjelder fylkeskommunene er det først og fremst det mer saksspesifikke som strekker seg ut over veiledningsfunksjonen som nevnes – når fylkeskommunene trer inn i rollen som myndighetsutøver.

5.4. Bedre kunnskapsgrunnlag



Tilgangen til gode kunnskapsgrunnlag for planlegging knyttes til planbevissthet og muligheten til å operasjonalisere planverket. Et godt kunnskapsgrunnlag oppleves som en forutsetning for å etablere en felles virkelighetsforståelse, både mellom folkevalgte og mellom folkevalgte og administrasjonen. Dette krever at kunnskapsgrunnlaget oppdateres jevnlig. For noen kommuner oppleves det imidlertid som en utfordring å få etablert enkel og effektiv tilgang på data til kunnskapsgrunnlaget. Enkelte peker også på nødvendigheten av å innarbeide en god metodikk både for å innhente og bruke det tilgjengelige datagrunnlaget.

5.5 Sammendrag

I den innledende datainnsamlingsfasen (tjenestedesignets fase 2, kapittel 4) pekte kommunene på en rekke utfordringer som handler om de ytre rammene for kommunal planlegging, inkludert de juridiske rammene (PBL), statlige veiledere og rollene til fylkeskommunen, statsforvalteren og statlige myndigheter. Underveis i det praktiske gruppearbeidet var imidlertid ikke dette et hovedfokus. De forslagene kommunene selv trakk frem som både *viktige* og *mulige* handlet i større grad om hva de kan gjøre selv. Interne forbedringer ble ansett som enklere å gjøre noe med relativt raskt, uten ekstra ressursbruk. Dette knytter seg til forbedret plankultur, «smartere» bruk av knappe ressurser, og arbeids- og organisasjonsendringer.

Det er med andre ord viktig å spørre seg hvem som er adressaten for ulike tiltak som vurderes. Når det gjelder differensieringstiltak er det nærliggende å peke på regionale og statlige myndigheter, og til en viss grad fylkeskommunen. For bevissthetstiltak er det kommunen selv som er hovedadressaten, mens relasjonsrettede tiltak må være et samarbeid mellom det lokale og det regionale nivået. Spørsmålet om hvor stort behovet for lokal tilpasning er, og hvilke muligheter som foreligger når det gjelder å lage sin egen vri, virker i stor grad å være et empirisk spørsmål.

6. Oppsummering og konklusjoner

I Distriktskommune 3.0 benyttes tjenstedesign (KS 2015) med vekt på samskaping, som metodikk. Denne rapporten markerer avslutningen av fase 2 (Analyse) og starten på fase 3 (Ideutvikling) i tjenstedesignet. Under følger en oppsummering av analyseresultater fra den nasjonale surveyen, og det kvalitative materialet som er samlet inn til nå i prosjektet. I tillegg presenteres sammendrag av forslag til tiltak knyttet til kommunenes utfordringer med forenkling og forbedring av planprosesser, planverk og arbeidet med samfunnsutvikling, fylkeskommunens rolle som veileder og endringer på statlig nivå. Tiltaksforslagene og anbefalingene baserer seg både på analysearbeid, og prosjektkommunenes vurderinger og videreutvikling av de ulike tiltaksforslagene.

6.1 Bakgrunn for Distriktskommune 3.0

Stortingsmeldingen «*Levende lokalsamfunn for fremtiden*» (Meld. St. 5 (2019-2020)) fremhever småkommunenes rolle for videre bærekraftig samfunnsutvikling i Distrikts-Norge, men peker samtidig på mange småkommuners *manglende kapasitet* til å håndtere utfordringer og gripe muligheter. Eksisterende formelle planprosesser er dårlig tilpasset småkommuner, og for å oppnå målene som settes både av kommunene selv og av statlige myndigheter, er det avgjørende å tilpasse og forenkle planprosesser.

Lav kompetanse og/eller kapasitet er gjentatte ganger pekt på som en årsak til at småkommuner finner kommuneplanleggingen utfordrende. Brandtzæg mfl. (2019) har vist til at flertallet av småkommuner har lav planleggingskapasitet, at gamle og svakt operasjonaliserte samfunnsplaner dominerer, og at årsbudsjett og økonomiplan i realiteten er de mest fremtredende styringsverktøyene. Bråttå (2020) har videre pekt på behovet for å bygge mer kunnskap om hvordan kommuner kan bygge institusjonell kapasitet som grunnlag for utarbeidelse av strategier, planer og tiltak. Dette har vært fokus i prosjektet Distriktskommune 3.0, der målet er å forbedre samfunnsplanlegging og -utvikling gjennom forenkling av kommunal planlegging for de minste kommunene. Ambisjonen om å bidra til forenkling og kompensere for kapasitets- og kompetanseutfordringer knyttet til kommunal planlegging, peker blant annet tilbake på både utredninger om kommunal planlegging (Brandtzæg mfl. 2019) og stortingsmeldingen «*Levende lokalsamfunn for fremtiden*».

I Distriktskommune 3.0 har også fylkeskommunens veiledningsrolle vært studert. Angell (2020) har vurdert fylkeskommunen og statsforvalterens veiledning av distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, og peker på noen særtrekk. Regionale planer er i liten grad utformet slik at de tar spesielt hensyn til distriktskommunenes utfordringer, møteplasser og tiltak overfor kommunene tar ikke hensyn til sentralitet, og små kommuner har begrenset kapasitet til å delta i regionale aktiviteter.

6.2 Analyseresultater og funn

I Distriktskommune 3.0 har det vært samlet inn data i to hovedrunder. Først ble det gjennomført en nasjonal survey blant landets kommuner med færre enn 2500 innbyggere, med en svarprosent på 35. Deretter gjennomførte Rurals og Nordlandsforskning dybdeintervju med ordfører og kommunedirektør eller planlegger i de seks kommunene som inngår i prosjektet – Moskenes, Dønna og Grane i Nordland, og Røyrvik, Holtålen og Tydal i Trøndelag fylke. Nordland og Trøndelag fylkeskommuner har også vært prosjektdeltakere, der fokuset har vært å vurdere fylkeskommunenes veiledningsrolle, og identifisere forbedringspunkter i forholdet mellom kommunene og fylkene.

I september 2021 arrangerte Distriktsenteret en workshop med deltakelse fra prosjektkommunene, representanter fra Nordland og Trøndelag fylkeskommune, KS, Statsforvalteren i Nordland og en representant fra Kommunal- og regionaldepartementet. Ved hjelp av gruppearbeid og samskapingsmetodikk bidro denne workshopen til å identifisere tiltak for forbedring og forenkling av den kommunale planleggingsprosessen. Resultater fra samlingen i Tydal inngår også som en del av analysene og konklusjonene i denne rapporten.

6.2.1 Overordnede funn fra spørreundersøkelsen

Det ble gjennomført en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner med færre enn 2500 innbyggere. Undersøkelsen etablerte et kunnskapsgrunnlag før dybdeintervju med prosjektkommunene ble gjennomført.

Spørreundersøkelsen bekrefter langt på vei det som er påpekt i tidligere studier av småkommunenes situasjon. Fra halvparten av kommunene oppgis det at planleggeren eller planleggerne har få eller ingen kollegaer å støtte seg på, og nær alle oppgir lav plankapasitet som en stor utfordring. 67 prosent av kommunene opplyser om at lav kompetanse er en stor utfordring. Ni av ti kommuner sier de synes det er vanskelig å oppfylle statlige plankrav, mens 83% sier at dette har blitt mer utfordrende over tid. Et stort flertall oppgir at ressurser brukt i ulike deler av planprosessene går ut over kapasiteten til å drive samfunnsutvikling. Mange kommuner benytter innleide konsulenter for å bistå planarbeidet. I utarbeidelse av arealplan benyttes som regel konsulenter for å bøte på manglende kompetanse, mens for samfunnsdelen benyttes konsulenter for å bøte på manglende kapasitet. I utarbeidelse av planstrategi og økonomiplan benyttes i svært liten grad innleid hjelp. De som benytter konsulenter oppgir at konsulentbruk bidrar til mer effektive arbeidsprosesser, men ikke nødvendigvis bedre planer.

Kommunene selv oppgir at det er størst behov for forenkling når det gjelder kommuneplanenes omfang, og innhold og detaljeringsgrad i plankravene. Dette peker

med andre ord både mot forhold internt i kommunene, og eksterne krav og forventninger. Til tross for uttrykt forenklingsbehov er det kun 17 prosent som oppgir at de har gjort direkte grep, og da i form av å redusere antall del- eller temaplaner, eller å samordne planer eller planprosesser. Når det gjelder eierskap er det en klar tendens til at kommunene mener politikerne i mindre grad enn administrasjonene føler og utviser eierskap til gjeldende planverk.

I forbindelse med fylkeskommunenes veiledningsansvar oppgir tre av ti kommuner at de er tilfredse med sin fylkeskommune som planfaglig veileder. I overkant av halvparten av kommunene opplyser at de er ofte eller ganske ofte i kontakt med fylkeskommunen, og det er en klar tendens til at jo oftere kommunen er i kontakt med fylkeskommunen for å søke råd eller veiledning, jo større er tilfredsheten med fylkeskommunen. Det kommunene mener er mest nyttig er regionale møter eller samlinger (65%), løpende veiledning der kommunen selv tar kontakt (61%), og planforum (58%). Tema der kommunene i sterkest grad har behov for veiledning er tilskuddsordninger (94%), veiledning om planprosessen (89%) og statistikk for egen kommune (83%).

Samlet sett viser spørreundersøkelsen at småkommunene opplever lav kapasitet, at det er utfordrende å oppfylle statlige plankrav, og at det lokale handlingsrommet er lavt. Samtidig oppgir ni av ti at de oppfyller kravene, og at de er i stand til å finne lokale tilpasninger til tross for lavt *opplevd* handlingsrom.

6.2.2 Dybdeintervju med kommunene

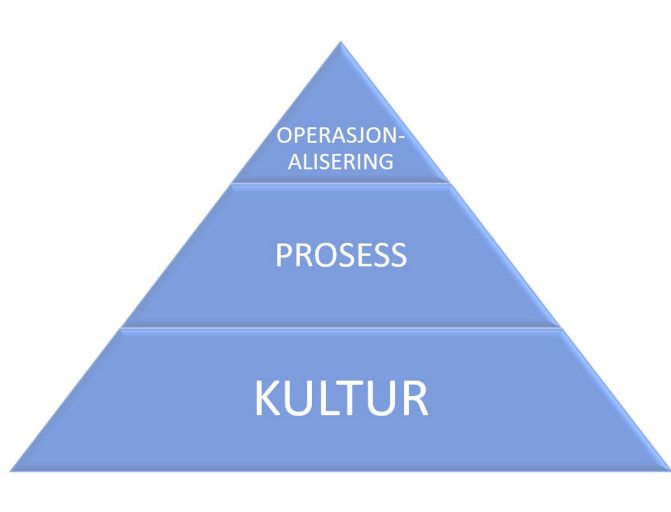
I de seks kommunene som inngår i Distriktskommune 3.0 ble det gjennomført intervju med fem ordførere, fire kommunedirektører og to planleggere. Intervjuene var semistrukturerte, og var strukturert etter temaene planprosess og planstrategi, planverket, planrealisme (behov og anvendelse), medvirkning, politikk og administrasjon, og fylkeskommunen som veileder (inkl. andre regionale og nasjonale myndigheter). I analysearbeidet har vi vektlagt tre forhold:

- Kommunenes situasjonsbeskrivelse
- Hovedområder der det blir gitt uttrykk for forenkling- eller forbedringsbehov
- Tiltaksområder

I forbindelse med analyseprosessen har vi utarbeidet tre analytiske kategorier, basert på kommunenes situasjonsbeskrivelse og uttrykte forenklingsbehov. Disse er plankultur, planprosessen og operasjonalisering/utarbeidelse av planverket (se figur under). Det er vår oppfatning at disse kategoriene bygger på hverandre på følgende vis: Et godt operasjonalisert og spesifisert planverk er avhengig av gode prosesser, som igjen er avhengig av en kultur som vektlegger at gode planer er viktige styringsverktøy og der planarbeid og planprosesser prioriteres tilstrekkelig.

Våre analyser viser at et av hovedprosjektets utgangspunkt – forenkling – har et for kvantitativt fokus. I dybdeintervjuene har forbedringer, altså et *kvalitativt* element, i sterk grad har blitt trukket frem som et behov. Et eksempel på dette er at mange kommuner oppgir at de har et omfattende planverk, men at dette enten er for svakt operasjonalisert, eller er for omfattende til at det blir benyttet som styringsverktøy. Dette innebærer at mange kommuner har brukt en god del ressurser på utarbeidelse av et planverk, men at dette ikke svarer på kommunenes styringsbehov. Det er derfor vår klare oppfatning at man i stedet for forenkling heller bør diskutere *forbedring* av planprosesser, planstrategier og kommuneplaner.

Et annet overordnet tema er muligheten for lokal tilpasning i planspørsmål. Her viser våre analyser at kommunene i prosjektet har en relativt lav bevissthet knyttet til det lokale handlingsrommet. På den ene siden mener flere av kommunene at mange plankrav oppleves som rigide, og ikke er utformet på en måte som hensyntar forskjellene mellom for eksempel en storbykommune og en distriktskommune med lav befolkning. Her vises det både til Plan- og bygningsloven, innsigelser fra statsforvalteren og statlige veiledere. På den annen side gir flere av kommunene i dette prosjektet eksempler på hvordan de har gjort lokale tilpasninger i eget planverk. Dette tyder på at det finnes et lokalt handlingsrom, men at kommunene i) ikke er bevisst på at det eksisterer, og ii) ikke er sikre på hvor stort dette handlingsrommet er.



De analytiske kategoriene kultur, prosess og operasjonalisering – og hvordan de bygger på hverandre

Plankultur

Stikkord for plankulturelle forhold er bevisstgjøring av at planprosesser og planarbeid er en viktig investering og grunnlag for god styring, og at politikere og administrasjonen er bevisst sine ulike roller. En «god» plankultur er nødvendig for å sikre at planprosess og planarbeid prioriteres, og at politikernes fokus dreier seg fra driftsrelaterte

problemer over mot samfunnsutvikling og overordnet og mer langsiktig styring av kommunen. Et sentralt spørsmål er hvordan man skal styre innenfor knappe rammer. Her har politisk og administrativt nivå ofte ulik tilnærming. I intervjuene ga for eksempel flere av de administrativt ansatte uttrykk for at «... politikerne er for lite involvert» og at det er ønskelig at de tar større eierskap til prosessen. Ofte ble det også uttrykt at «... plan anses ikke som investering i god og effektiv styring». Et flertall av kommunene gir uttrykk for at det finnes kompetanse i egen organisasjon utenfor sentraladministrasjonen, som med fordel kan trekkes inn både i planprosessen og i utarbeidelse av planverket.

Kommuneintervjuene viste blant annet følgende utfordringer:

- Ikke alle kommunene har operative eller godt egnede planer. Det er behov for en bevisstgjøring både politisk og administrativt, for å prioritere planprosesser og utarbeidelse av planverk.
- Kommunestyret og formannskapet har i for liten grad følelsen av at dette er politikernes plan. Særlig politikerne må i sterkere grad anerkjenne at planstrategi og planverk er investering i god styring, som igjen kan frigjøre mer tid og ressurser til utviklingsarbeid.
- Det er behov for økt bevissthet og bedre folkevalgtopplæring. Administrativt ansatte viser til at politikerne har for lav «bestillerkompetanse».

Planprosesser

Planprosessen omhandler forholdet mellom politisk og administrativt nivå, metodikk for gjennomføring, og tilgjengelige kvalitative og kvantitative ressurser. I tillegg kommer forhold knyttet til medvirkning herunder metodikk, potensialet i ulike interkommunale løsninger, nettverk, og fylkeskommunal veiledning.

Vi erfarer at kommunene samlet sett har gode rutiner for og erfaringer med medvirkning i planprosesser. Dette gjelder også under pandemien, der kommunene i stor utstrekning og med gode resultater, har tatt i bruk digitale løsninger for å kompensere for bortfallet av muligheten til fysiske samlinger.

Når det gjelder spørsmålet om fylkeskommunenes veiledningsansvar, viser det seg at kommunene ikke skiller godt nok mellom behov for *veiledning* og *bistand*. Kontakten mot fylket er hverken god eller tett nok, ifølge kommunene selv. Hvem som har hovedansvaret for dette kan variere, men kommunene selv gir uttrykk for at «...vi kan bli nok bli mye flinkere til å kontakte fylkeskommunen ...» tidlig i planprosessen eller i arbeidet med å utarbeide konkrete planer.

Dybdeintervjuene med ansatte og folkevalgte i kommunene viste at følgende tiltak kan være hensiktsmessig å diskutere videre:

- Større fokus på nettverkløsninger. Dette omfatter både type nettverk og løsninger som minner om interkommunalt samarbeid. Kommunene uttrykker at erfaringsutveksling mellom kommuner med såkalt liknende utfordringsbilde er mer hensiktsmessig enn nettverk basert på geografisk eller annen tilhørighet. Denne typen nettverk eksisterer i liten grad i dag. Et argument er at ulike former for interkommunalt samarbeid i form av faste samarbeidskonstellasjoner, kan bidra til å løse kompetanse- og kapasitetsutfordringer
- Se på alternative nettverkløsninger, sammenliknet med det som i dag eksisterer. Her pekes det på at en positiv bieffekt av Distriktskommune 3.0, er at det fungerer som et nettverk som er savnet, og som kommunene har stor nytte av
- Erfaringsdeling og læring er en annen sideeffekt av Distriktskommune 3.0. Flere av kommunene har behov for enklere tilgang på gode eksempler på gjennomføring av planprosesser, og lokale tilpasninger eller løsninger i planverket. Ulike digitale løsninger trekkes frem som egnet i denne sammenhengen
- Kommunene har behov for å tenke «smartere» når det gjelder utnyttelse av knappe ressurser. Dette inkluderer organisasjonsutvikling og andre former for arbeidsdeling, for eksempel ved å kjøpe fri kommunalt ansatte utenfor sentraladministrasjonen i gjennomføringen av hele eller deler av planprosessen
- Sterkere fokus på småkommunenes utfordringer og ressursknapphet gjennom differensiering av plankrav og statlige veiledere
- Økt kunnskap om hva fylkeskommunen kan bistå med i forbindelse med planprosesser og utarbeidelse av planverk

Operasjonalisering av planverket

I spørsmålet om konkretisering og operasjonalisering av selve planverket, inkludert planstrategien, er det to hovedtrekk som peker seg ut: fraværende eller mangelfulle planer, og for omfattende eller for dårlig spesifiserte kommuneplaner. Det gis videre uttrykk for at arbeidet med planstrategien er stedet å begynne dersom man ønsker å rydde i et uoversiktlig eller uhensiktsmessig planverk, og eksempelvis redusere planenes omfang og innhold. I planstrategien kan det også lages en bedre kobling mellom de ulike delplanene (samfunnsdel, arealdel og økonomidel) enn det kommunene sier eksisterer i dag.

Intervjuene viste følgende behov:

- Flere av kommunene har behov for å rydde i planverket, noe som kan gjøres gjennom en bedre utarbeidet planstrategi. Dette kan igjen føre til mer effektiv bruk av allerede knappe ressurser, men er avhengig av en kultur der man klart prioriterer planarbeid. Plan- og bygningsloven understøtter dette i

formuleringen «... planleggingen skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig»

- Forenklinger og forbedringer kan frigjøre ressurser til implementeringsarbeid og samfunnsutvikling, som i mange kommuner lider under lav kapasitet og kompetanse
- Flere av kommunene har behov for å redusere antall delplaner og temaplaner
- Flere av kommunene finner rullering, eller revidering, av planverket krevende. Her finner vi imidlertid gode eksempler på lokal tilpasning: Rullering av arealplan kan forenkles ved at man reviderer og oppdaterer bestemmelser og annen tekst, men ikke selve kartverket. Argumentet er at i mange småkommuner skjer det ikke så store endringer i løpet av en fireårsperiode at full kartgjennomgang synes påkrevd
- Behovet for å fokusere på planrealisme er til stede på flere områder, men her står kommunene i en utfordrende skvis mellom optimisme som kan bidra til entusiasme og oppslutning på den ene siden, og mer nøkternhet eller «realisme» som kan bidra til pessimisme og selvforsterkende negativ utvikling på den andre. Flere av kommunene oppgir at de har overordnede plan- eller utviklingsmål som både kan vise seg vanskelig å nå og iverksette. Mindre omfattende – eller mer realistiske – planverk og målsettinger er forenklingstiltak som både kan effektivisere ressursbruken og gjøre planverket til bedre styringsverktøy.
- Flere av kommunene har behov for at det skilles sterkere mellom merknader og innsigelser i kontakten med fylkeskommune og staten, særlig i arealspørsmål. Merknader og innsigelser ønskes fulgt opp av konkrete løsningsforslag. Dette vil både bidra til bedre planverk og økt læring.

6.2.3 Samskaping av forenklings- og forbedringsløsninger

Som en del av prosessen for å identifisere forenklings- og forbedringsområder arrangerte Distriktssenteret en nettverkssamling med deltakelse fra kommunene og fylkene som inngår i prosjektet. Samlingen ble gjennomført i Tydal 1.-2. september 2021. Kommunene inngikk i en samskappingsprosess der de både vurderte konkrete forslag til tiltak, og kom med egne forslag som ikke var omfattet av tiltakslisten som var utarbeidet i forkant av samlingen. Tiltakene ble så rangert etter kriteriene *viktighet* og *gjennomførbarhet*. Kommunenes rangeringer grupperte seg på følgende vis:

- Bevissthetstiltak
- Differensieringstiltak
- Relasjonelle tiltak
- Kunnskapsrelaterte tiltak

Bevissthetstiltak, inkludert etablering av kommuneinternt planforum, bedre plankultur i kommunen og opplæring av både folkevalgte og administrativt ansatte.

Bevissthetstiltakene peker mot både plankulturelle forhold og forhold knyttet til planprosessen. Et konkret forslag til tiltak var å etablere et kommuneinternt planforum. Dette kan fungere som et forum både for å styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon, øke bevisstheten blant politikerne, samt bidra til å sette planarbeid jevnlig på dagsorden for å sikre at planarbeid er noe kommunen diskuterer oftere enn i dag.

Det ble også understreket at folkevalgtopplæringen bør bli bedre, mer målrettet og tilpasset behovet i små kommuner. Dette er en oppfordring både til KS, regionale og nasjonale myndigheter. Et annet konkret forslag, i første rekke rettet mot fylkeskommunen, var å etablere prosesslederopplæring og opplæringsprogram for nye planleggere i småkommuner, jfr. regjeringens forslag til tiltak i Fjell- og innlandsstrategien og Småbystrategien. Viktigheten av at man starter planprosesser og planarbeid tidlig i en valgperiode, og at dette arbeidet må prioriteres tross knappe ressurser, ble også trukket fram.

Differensieringstiltak, inkludert statlige plankrav, statlige veiledere og etablering av faste standarder f.eks. etter en ISO-modell.

Som i intervjurunden, ble det her trukket fram at det er viktig å se på muligheten for å differensiere både veiledere og plankrav etter behovene i små kommuner, noe som er en oppfordring til regionale og nasjonale myndigheter. Konkrete eksempler var at statsforvalteren foretar en differensiering av både veiledere og plankrav på bakgrunn av kommunegrupper. Et annet forslag viste til utarbeiding av maler for samfunnsplaner med eksempler på forenklingsmuligheter, inkludert spesifisering av det reelle handlingsrommet for småkommuner med henvisning til eksisterende lovverk (f.eks. Plan- og bygningsloven).

Relasjonelle tiltak, inkludert etablering av mininettverk, digitale plattformer og samordning av innspill.

Kommunene i prosjektet understreker nytten av å ha nettverk å støtte seg på, og her vises det til nettverk av «kommuner med et liknende utfordringsbilde». Det vil si at forhold som geografi og nærhet ønskes tonet ned, og at nettverkene heller organiseres etter kommunestørrelse.

Digitale plattformer omfatter bedre og lettere tilgang til erfaringsutveksling og gode eksempler. Kommunene er spesielt opptatt av å lære av hverandre, og ønsker å bidra med å dele løsninger på ulike, men likelydende, utfordringer i både planprosess, organisering og utarbeidelse av planer. Konkrete forslag til tiltak pekte på enklere tilgang til kommunestatistikk, plankrav og differensierte veiledere. Disse tiltakene ble

rangert som viktige. Samtidig ble de ansett som vanskelig å få gjennomført på kort sikt, fordi det involverer endringer på regionalt eller statlig nivå. Samordning av innspill knytter seg til et konkret ønske om at statsforvalteren kommer med en samlet vurdering på tvers av sektorer i sin dialog med kommunene.

Bedre kunnskapsgrunnlag, inkludert tilgang på data, oppdatering og metodikk.

Her viste kommunene både til interne forhold, og forhold knyttet til tilgang på data om egen kommune. Et godt kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å gjennomføre effektive planprosesser og sikre et oppdatert og relevant planverk. Som nevnt tidligere, ønsker kommunene enklere tilgang til kunnskap om egen kommune gjennom digitale kilder. I tillegg ble det pekt på at den kommuneinterne kunnskapsinnhenting kan forbedres ved for eksempel å trekke inn ikke-kommunale aktører i prosessen. Én kommune viste til egen erfaring med å utfordre den lokale næringsforeningen til å bistå i kartleggingen av status og utviklingsbehov for næringslivet.

6.3 Avslutning

Distriktskommune 3.0 bekrefter at mange kommuner har kompetanse- og kapasitetsutfordringer, noe som også er påpekt i tidligere meldinger og utredninger (Meld. St. 5 2019-2020, Brandtzæg mfl. 2019, Bråtå, 2020). Resultater fra prosjektet så langt viser også at det kan være fornuftig å legge til rette for kompetansehevende tiltak rettet mot kommuner med særskilte planutfordringer, beskrevet i regjeringens Småbystrategi (KMD 2012a) og Fjell- og innlandsstrategi (KMD 2021b).

Kommunene beskriver forenkling- og forbedringsbehov både internt i egen organisasjon, og i ytre rammer for planprosess og planverk. Interne forenkling- og forbedringsløsninger knyttes til kulturelle forhold, prioritering av planarbeid og bedre utnyttelse av det kommunale handlingsrommet for lokale tilpasninger. Endringer i de ytre rammene viser til både fylkeskommunalt og statlig nivå. Her beskriver kommunene ønske om og behov for tettere og oftere kontakt med fylkeskommunen i veilednings- og bistandssammenheng, økt kunnskap om hva fylkeskommunen kan bistå med, og kontakt mellom kommune og fylke tidligere i planprosessen. I prosjektet har vi også avdekket et behov for at det skilles klarere mellom *planbistand* og *planveiledning*. Planbistand trengs gjerne der kommunene har lav kapasitet, mens veiledning trengs der kommunene har lav kompetanse. Overfor statlige etater på regionalt og nasjonalt nivå, er det et uttrykt behov for økt forståelse for småkommunenes perspektiv, differensiering av plankrav, differensiering i statlige veiledere, og en tydeligere beskrivelse av det lokale handlingsrommet. Det finnes et lokalt handlingsrom som mange av kommunene ikke er bevisst på, men ifølge de som kjenner muligheten for lokale tilpasninger er det et ønske om at det lokale handlingsrommet gjøres større. Kommunene foreslår også etablering av digitale

plattformer som gir tilgang til ulike veiledere og deling av kunnskap om lokale tilpasninger og eksempler på *best practice* i prosess- og planarbeid. Kommunene er opptatt av å lære fra andre kommuner med et såkalt liknende utfordringsbilde.

Distriktskommune 3.0 viser at det kan være mye å hente på å gjennomføre forbedringsprosesser internt i egen organisasjon, noe kommunene som deltar i prosjektet er bevisste på. I prosjektet er det identifisert en rekke tiltak som kan ha overføringsverdi til kommuner som ikke deltar i prosjektet, både andre småkommuner og større kommuner. Dette gjelder kanskje i særlig grad plankultur og prioritering av planarbeid. Samtidig er det viktig at det kommuneinterne arbeidet understøttes av endrede rammebetingelser på høyere forvaltningsnivå, som bidrag til å lette byrdene for mange av småkommunene.

Denne delrapporten fra Distriktskommune 3.0 innebærer starten på fase 3 i tjenstedesignprosessen, der horisonten utvides i en ideutviklingsfase. I neste omgang skal kommunenes erfaringer fra uttesting av ulike forenklings- og forbedringstiltak kunne ut i en konseptualiseringsfase, som er del 4 i tjenstedesignprosessen. I fase 4 skal kommunenes erfaringer evalueres og dokumenteres, slik at gode erfaringer kan deles og brukes også av andre kommuner enn de som deltar i prosjektet.

7. Litteratur

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

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

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

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

KMD (2021a). *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KMD (2021b). *Fjell- og innlandsstrategi*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

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

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

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

PBL (2021). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). LOV-2021-06-04-57, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.

8. Vedlegg

8.1 Frekvensoversikt spørreundersøkelse kommuner under 2500 innbyggere

Har kommunen egen fagansvarlig for samfunnsplanlegging?		
	Frekvens	Prosent
Egen fagansvarlig for samfunnsplanlegging	3	13,6
Ja, i kombinasjon med annet fagansvar	12	54,5
Ingen fagansvarlig for samfunnsplanlegging ut over kommunedirektør/rådmann	7	31,8
Total	22	100

Hvor mange kolleger har du å støtte deg på når det gjelder faglige spørsmål knyttet til samfunnsplanleggingen?		
	Frekvens	Prosent
Ingen	6	16,7
En	7	19,4
To eller flere	23	63,9
Total	36	100

I hvor stor grad samarbeider din kommune med andre kommuner om uformell utveksling av erfaring og kunnskap?		
	Frekvens	Prosent
I stor grad	6	17,1
I noen grad	21	60,0
I liten grad	8	22,9
Total	35	100

I hvor stor grad samarbeider din kommune formelt med andre kommuner om f.eks. tjenestekjøp, interkommunalt samarbeid, eller annet?		
	Frekvens	Prosent
I stor grad	11	31,4
I noen grad	19	54,3
I liten grad	2	5,7
Ikke i det hele tatt	3	8,6
Total	35	100

I hvor stor grad savnes samarbeid med andre kommuner?		
	Frekvens	Prosent
I noen grad	2	5,5
I liten grad	2	5,5
Ikke i det hele tatt	32	89,0
Total	36	100

Hvor godt stemmer følgende utsagn om planprosessen i din kommune? (Prosent)						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Total	N=
Kommunal samfunnsplanlegging blir nedprioritert i kamp med andre viktige oppgaver	8	44	36	11	100	36
Statlige myndigheters krav til samfunnsplanlegging oppleves som omfattende og vanskelig å oppfylle	22	67	11	0	100	36
Jeg opplever at statlige myndigheters krav til samfunnsplanlegging er godt tilpasset behovene i små kommuner	17	64	19	0	100	36
Begrenset kapasitet på grunn av få ansatte gjør samfunnsplanlegging krevende	39	56	3	3	100	36
Begrenset plankompetanse gjør samfunnsplanlegging krevende	22	44	25	8	100	36
Begrenset prosesskompetanse gjør samfunnsplanprosesser krevende	17	44	33	6	100	36

Dersom kommunen har følgende planer/strategier, i hvor stor grad vil du si at planen/strategien er et aktivt verktøy i kommunens arbeid med samfunnsutvikling? (Prosent)							
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uaktuelt (ingen gjeldende plan/strategi)	Totalt	N=
Planstrategi	31	50	17	0	3	100	36
Samfunnsdel	47	28	11	6	8	100	36
Arealdel	61	31	6	3	0	100	36
Økonomiplan	75	19	6	0	0	100	36

I hvor stor grad stemmer følgende utsagn med slik du oppfatter forholdet mellom samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling i din kommune?						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Totalt	N=
I min kommune fungerer samfunnsplanverket som et godt utgangspunkt for kommunens arbeid med samfunnsutvikling	31	44	17	8	100	36
I min kommune er det et problem at gjennomføring av påkrevde planprosesser går på bekostning av kommunens arbeid	17	47	36	0	100	36

Kan du kort beskrive behovet din kommune har når det gjelder samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling? (felt for fritekst)

- Behovet er mer regional satsing fra fylkeskommunen på samordning av kommunale planer. FK burde i større grad "ta" rollen som regional samfunnsutvikler og aktivt bistå kommunene i deres planlegging. Særlig gjelder dette samfunns- og arealdelen. Ved å gjøre dette, vil man i mye større grad få samordnet de kommunale planene mot den regionale, og dermed vil man kunne få bedre samlet fremgang og måloppnåelse.
- En prosess basert på kommunens naturgitt forutsetninger, ikke teoretiske plankrav fra sentrale aktører.
- Har behov for mye forenkling, og bedre kommunikasjon med fylket og myndighetene
- Kapasitet til å holde kontinuerlig trykk er periodevis utfordrende. Små kommuner har samme krav til planprosesser som større, men færre hender til å utføre arbeidet.
- Kommunen har for så vidt god kompetanse på samfunnsplanlegging, men har ressursmessige utfordringer. Det er krevende å rekke over og leve opp til kravene til samfunnsplanleggingen med så få ressurser tilgjengelige. Det strategiske arbeidet må ofte vike til fordel for mer presserende enkeltsaker. Videre er det krevende at å ha tilstrekkelig faglighet på området når man i små kommuner må ivareta et meget bredt spekter av oppgaver. Det kan bety at nødvendig faglig oppdatering ikke prioriteres.
- Kommunen min sliter med antall oppgaver som er fordelt mellom for lite ansatte. Rett og slett for liten kapasitet. Det er også økonomi som er begrenset som innebærer ofte kutt i tjenester. En person er ansvarlig for flere fag områder. Det er mangel på kompetanse og tid for å gjennomføre riktige prosesser. Vi er på utkikk etter korte og effektive og billige prosesser.
- Kompetanse til å lage enkle konkrete planer med klare mål som det er realistisk å få gjennomført med tilgjengelige ressurser (økonomisk og personell). Forståelse hos regionale myndigheter for at det er bedre med en enkel konkret plan som gjennomføres enn en omfattende plan som er urealistisk å få gjennomført. Det er logisk at det må være vesentlige forskjeller på en god plan for en bykommune og en distriktskommune.
- Det vi kunne hatt behov for, er tilgang på mer spesifikk fagkompetanse, f.eks. innen klima og miljø. Vi opplever et økende fokus på klimaplanlegging, men dette er et vanskelig fagfelt.
- Særlig utfordrende er mangelen på juridisk kompetanse innan plan og samfunnsutvikling. Dette er mangelvare i nabokommunene og, og gjer difor samarbeid om slike problemstillinger vanskelege.

Dersom kommunen har benyttet/planlegger å benytte innleide konsulenttenester hva er begrunnelsen?*					
	Behov for spesialkompetanse	Manglende arbeidskapasitet i kommunen	Ha en "nøytral" part til å styre prosessen	Har eksisterende samarbeid/rammeavtale med konsulentfirma	Uaktuelt – benytter ikke/planlegger ikke å benytte
Planstrategi	1	2	1	0	33
Samfunnsdel	6	11	1	3	21
Arealdel	17	10	1	5	13
Økonomiplan	1	2	0	0	33

* Antall kommuner som har krysset for ulike alternativ. Det var mulig å sette flere kryss, så rekkene og kolonnene summerer ikke til N=36 (100%)

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om bruk av konsulenttenester? (prosent)							
	Helt enig	Ganske enig	Hverken eller	Ganske uenig	Helt uenig	Total	N=
Bruk av konsulenter gjør at administrasjonens eierskap til planverket svekkes	28	31	22	19	0	100	36
Bruk av konsulenter gjør at politikernes eierskap til planverket svekkes	11	22	42	22	3	100	36
Bruk av konsulenter gjør planverket mer generelt og mindre tilpasset kommunens behov	14	25	36	22	3	100	36
Bruk av konsulenter bidrar til å effektivisere (deler av) planprosessen	17	53	19	11	0	100	36
Bruk av konsulenter bidrar til at vi får bedre planer	8	14	42	28	8	100	36

I hvor stor grad inkluderes eller deltar følgende aktører i kommunens arbeid med å utarbeide samfunnsplan(er)?						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Totalt	N=
Politikerne	47	47	6	0	100	36
Administrasjonen	89	11	0	0	100	36
Administrasjonen	100	0	0	0	100	36

Frivillige organisasjoner	17	56	28	0	100	36
Næringsliv	22	56	22	0	100	36
Grunneiere	6	58	33	3	100	36
Den øvrige befolkningen	17	44	39	0	100	36

Ta stilling til følgende påstander om samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling (prosent)							
	Helt enig	Ganske enig	Hverken eller	Ganske uenig	Helt uenig	Totalt	N=
Jeg opplever det som et problem at krav og forventninger fra statlige og/eller regionale myndigheter ikke er tilpasset situasjonen i små kommuner	42	47	8	3	0	100	36
Kommunen har stor nok frihet til å tilpasse samfunnsplanarbeidet til behovene i egen kommune	6	33	17	44	0	100	36
Det har over tid blitt mer krevende for små kommuner å oppfylle krav og forventninger som stilles til samfunnsplanlegging	44	39	17	0	0	100	36
At kommunen er liten, gjør arbeidet med samfunnsutvikling enklere fordi kommunen er i tett kontakt med relevante lokale samfunnsaktører	25	39	14	22	0	100	36
At kommunen er liten gjør at underliggende konflikter i lokalsamfunnet kommer til overflaten gjennom planprosesser	14	33	42	8	3	100	36

I hvilken grad mener du det er behov for å forenkle eller forbedre samfunnsplanleggingen i din kommune? (prosent)						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Totalt	N=
Krav til hvilke planer som må utarbeides	42	44	14	0	100	36
Omfanget på planene	53	39	8	0	100	36
Innhold og detaljeringsgrad i planene	42	44	14	0	100	36

Krav til medvirkning/samhandling med utviklingsaktører	3	56	33	8	100	36
Innspill og samhandling med befolkningen	6	50	39	6	100	36
Politisk forankring av planarbeidet	11	28	47	14	100	36
Vedtaksprosessen	8	25	56	11	100	36
Iverksetting og gjennomføring av planer	22	39	31	8	100	36

Er det gjort grep for å forenkle samfunnsplanleggingen i din kommune?		
	Frekvens	Prosent
Ja	6	26,1
Nei	17	73,9
Total	23	100

Dersom det er tatt forenklingstiltak, hva er disse? (felt for fritekst)
<ul style="list-style-type: none"> • Deltagelse i "Distriktkommune 3.0." • Gjennom innbyggjarinvolvering og medverknad. Det har gjeve større tilfang av informasjon og med det eit breiare kunnskapsgrunnlag for planarbeidet • I forrige kommunestyreperiode vedtok kommunestyret at gjeldende plan skulle brukes en periode til • Ja, med å trekke inn elementer av delplaner inn i samfunnsdelen av kommuneplanen. Kulturplan, klima- og energi, m.v. • Jobbe med konkrete planer som synes oppnåelig i planperioden • Skape en tekst og kartdel som alle kan forstå og klarer å sette seg inn i • Samfunnsplan og arealdel sammen • Samkjører med nabokommunen • Samkjøring av prosessarbeid • Startet planleggingsprosessen med blanke ark (i stedet for å bygge videre på forrige plan). Kjørte en prosess med bred involvering internt og eksternt. Lykkes delvis med forenkling og konkretisering, men det er fremdeles et stort forbedringspotensial • Vi reduserer ant. planer og slår sammen der vi synes det er formålstjenlig. Vi putter flere tema inn i kommuneplanens samfunnsdel, slik at disse temaene ikke får egne planer • Det arbeides med forenkling. En bortgang fra store tunge temaplaner som er omfattende å rullere/revidere • Mindre omfattende prosess med planstrategien enn før • Samfunnsdelen ble nylig vedtatt og med mål innenfor flere sektorer. Økonomiplan med handlingsdel er den viktigste oversikten over tiltak, mens samfunnsdelen har mål og langsiktige strategier • Kommunedelplaner og lignende prøver vi å minimere. Planer med mål og strategier skal være kortfatta

Vi ber deg ta stilling til følgende spørsmål og påstander om samfunnsplanlegging i din kommune (prosent)						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Total	N=
Tilfredsstilles eksterne krav og forventninger fra statlige/regionale myndigheter?	58	39	3	0	100	36
Eksterne krav og forventninger fra statlige/regionale myndigheter støtter opp under tilrettelegging for god samfunnsutvikling	11	58	28	3	100	36
Eksterne krav og forventninger fra statlige/regionale myndigheter tar fokus eller tidsressurser bort fra arbeidet for å tilrettelegge for god samfunnsutvikling	28	42	31	0	100	36
Sterkere kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan	44	42	11	3	100	36

Hvordan vil du vurdere nytten for din kommune av følgende grep i samfunnsplanleggingen? (prosent)								
	Svært nyttig	Ganske nyttig	Hverken eller	Ganske unyttig	Svært unyttig	Vet ikke	Total	N=
Kjøre planstrategi og planprogram som parallelle løp	25	28	31	3	0	14	100	36
Utarbeide planstrategi med utgangspunkt i partiprogrammene	22	25	31	6	0	17	100	36
Bruke planstrategien som aktivt verktøy i kommunestyreperiode, i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg	14	58	8	14	0	6	100	36
Bruke kommuneplanens samfunnsdel som aktivt verktøy i kommunestyreperiode, i for eksempel rapporteringer og saksfremlegg	61	28	8	0	0	3	100	36
Avvikling av planprogram som obligatorisk krav når	25	31	28	6	6	5	100	36

Samfunnsdelen revideres alene								
Tematisk kommunedelplan utvikles og erstattes av tematiske planer	31	25	33	0	6	6	100	36
Bedre kobling mellom lovpålagte planoppgaver og frivillige utviklingsoppgaver	28	33	22	0	0	17	100	36
Stereke kobling mellom arealplan og kommuneplanens samfunnsdel	50	33	8	6	0	3	100	36
Styrke det politiske eierskapet til planstrategien	50	31	19	0	0	0	100	36

Hvor viktig er følgende (overlappende) mål for samfunnsplanleggingen i din kommune? (prosent)							
	Svært viktig	Ganske viktig	Hverken eller	Lite viktig	Svært lite viktig	Total	N=
Støtte eksisterende næringsvirksomhet	72	17	8	3	0	100	36
Legge til rette for næringsvirksomhet	75	17	8	0	0	100	36
Legge til rette for boligbygging	56	36	8	0	0	100	36
Stabilisere eller øke innbyggertallet	83	14	3	0	0	100	36
Gjøre tilpasninger til en minkende befolkning	50	31	11	8	0	100	36
Tilrettelegge for en aldrende befolkning	64	25	8	3	0	100	36
Stimulere til bolyst for eksisterende innbyggere	72	25	3	0	0	100	36
Tiltrekke seg fritidsbefolkning gjennom hytteutbygging	17	50	22	8	3	100	36
Tiltrekke seg fritidsbefolkning gjennom satsing på turisme	39	44	17	0	0	100	36

Hvor viktige er følgende planer og tiltak for kommunens arbeid med samfunnsutvikling? (prosent)						
	Svært viktig	Ganske viktig	Lite viktig	Svært lite viktig	Total	N=
Planstrategien	23	57	20	0	100	36
Samfunnsdelen i kommuneplanen	80	20	0	0	100	36
Arealdelen i kommuneplanen	86	14	0	0	100	36
Næringsrettet utviklingsarbeid	63	29	9	0	100	36
Stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse	37	54	9	0	100	36
Tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	57	43	0	0	100	36
Satsing på miljø- og klimarettede tiltak	23	54	23	0	100	36
Innovasjon i utviklingen av tjenestetilbudet	60	34	6	0	100	36
Tiltak for å stimulere til (økt) demokratisk deltakelse	37	46	17	0	100	36
Løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	57	37	6	0	100	36
Satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen	66	31	3	0	100	36
Tiltak for inkludering av nye innbyggere	57	37	6	0	100	36

I hvilken grad stemmer følgende påstander for din kommune? (prosent)						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Total	N=
Kommuneplanens samfunnsdel er i praksis et styrings- og samordningsverktøy	50	42	8	0	100	36
Kommuneplanens samfunnsdel er i praksis en arena for synliggjøring av behov og interessekonflikter	19	47	33	0	100	36
Kommuneplanens samfunnsdel er i praksis noe som gjennomføres fordi det er et krav	14	33	44	8	100	36

Vi ber deg ta stilling til følgende spørsmål og påstander om politikk og planlegging (prosent)						
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Total	N=
Vil du si at politikerne føler eierskap til kommunens samfunnsplanverk?	17	53	28	3	100	36
Vil du si at administrasjonen føler eierskap til kommunens samfunnsplanverk?	36	56	8	0	100	36
Forholdet mellom administrasjonen og politisk ledelse oppleves som konfliktfylt når det gjelder arbeid med samfunnsplanene	6	19	39	36	100	36
Samfunnsplanene fungerer som et politisk styringsverktøy	8	53	36	3	100	36

Hvilken nytte har din kommune av fylkeskommunen som planfaglig veileder? (prosent)								
	Svært god nytte	Ganske god nytte	Hverken eller	Ganske dårlig nytte	Ingen nytte	Uaktuelt – har ingen kontakt	Totalt	N
Gjennom løpende veiledning ved at kommunen tar kontakt	19	42	28	11	0	0	100	36
Gjennom løpende veiledning ved at fylkeskommunen tar kontakt	0	31	44	14	3	8	100	36
Gjennom Planforum	17	42	31	8	0	3	100	36
Gjennom diverse andre samlinger, regionale møter, el.l.	14	50	31	6	0	0	100	36

Hvilket behov har din kommune for veiledning og/eller støtte fra fylkeskommunen? (prosent)						
	Stort behov	Noe behov	Lite behov	Ikke noe behov	Totalt	N=
Krav til hvilke planer/strategier som må/bør/kan utarbeides	17	44	33	6	100	36
Innhold og detaljeringsgrad i planene	14	50	33	3	100	36
Tilrettelegging for nettverk og samarbeid mellom kommuner	22	44	33	0	100	36
Kunnskapspåfyll/bistand om prosessene rundt samfunnsplanlegging	33	56	11	0	100	36
Kunnskapspåfyll/bistand om relevante tema for samfunnsplanleggingen	33	50	14	3	100	36
Oppfølging av planer og utviklingsarbeid	14	44	42	0	100	36
Kommunens rolle som samfunnsutvikler	8	58	33	0	100	36
Tilskuddsordninger	61	33	6	0	100	36
Statistikk for din kommune	28	56	11	6	100	36
Bistand til forenkling	42	36	22	0	100	36

Hvor ofte tar din kommune kontakt med fylkeskommunen eller andre regionale myndigheter i forbindelse med utarbeiding av kommuneplan?		
	Frekvens	Prosent
Svært ofte	1	2,8
Ganske ofte	19	52,8
Ganske sjelden	14	38,9
Svært sjelden	2	5,6
Total	36	100

Hvor tilfreds er du/dere med fylkeskommunens arbeid med oppfølging av planer og utviklingsarbeid?		
	Frekvens	Prosent
Svært tilfreds	0	0,0
Ganske tilfreds	25	69,4
Ganske lite tilfreds	9	25,0
Svært lite tilfreds	2	5,6
Total	36	100

Har du forslag til hvordan fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder for små kommuner eventuelt kan forbedres? (spørsmål med fritekstfelt)

- Bedre skille mellom hva som er mål/ønsker til kommunal planlegging, og hva som er lovkrav. Det hender kommunen har mål som strider litt med planer og veiledere fra fylke og stat, og det er ofte vanskelig å finne ut hva som gir innsigelsesgrunn.
- Småkommuner mangler ofte juridisk og anskaffelseskompetanse. Praktisk hjelp f.eks om man skal lyse ut planarbeid vil være nyttig.
- Møteplasser mellom kommunene og fylkeskommunen er nyttig når det er små fagmiljøer. Generelt bra arbeid fra fylkeskommunen på dette feltet, men det kan alltid bli bedre.
- Arrangere regionale samlinger for små kommuner med felles utfordringer.
- Avvikle fylkeskommunen og slå småkommunene sammen til større kommuner, med økt ressurs (tatt fra nedlagt fylkeskommune) i ny storkommune. Sånn sett får man store/større fagteam i de nye kommunene.
- Skal fylkeskommunene bestå, må de i vesentlig grad komme mer på tilbudssiden. F.eks. har ikke små kommuner tid og kapasitet til å jobbe godt med statistikk og bakgrunnstall for oversiktsdokumentet iht. Folkehelseloven paragraf 5, som skal danne grunnlaget for planstrategien. Her bør fylkeskommunen bidra med dette grunnlagsmaterialet for småkommunene, slik at det er tilgjengelig i januar året etter nytt kommunestyre er på plass.
- Mer samordnet tilbakemelding fra fylket. Vi opplever å motta uttaler med generelle krav til planlegging 58råd ei ulike fagområda. Har i liten grad sett seg inn i vår kommune sin situasjon og vår kommune sine behov.
- Det trengs erfarne folk. De siste årene har tvangssammenslåing av fylkeskommuner gjort det merkbart vanskeligere å få svar på henvendelser. Opplever ofte at fylkeskommunen ikke svarer.
- Fylkeskommunen er mer en pådriver for at regionale planer og perspektiver skal inn i våre lokale planer, enn en faglig veileder.
- Det oppleves som krevende at fylkeskommunen ikke bidrar til å finne de gode løsningene, men heller kommer med innsigelser, uten samtidig å foreslå hvordan man kan finne en vei igjennom. Man må huske at lokale planer skal brukes lokalt og at lokalt skjønner må vektlegges.
- Fylkeskommunen kan bidra med meir fagkunnskap inn i planarbeidet. Små kommunar manglar gjerne eit fagmiljø og treng ein diskusjonspart som er tett på. Gjerne hjelpe til med å forenkle og målrette planarbeidet slik at det er tilpassa storleiken og kompleksiteten i kommunen. By og bygd bør ikkje ha heilt like rammer.
- Fylkeskommunen kunne bruk flere ressurser på små kommuner da de store normalt har tilstrekkelig med slik kompetanse. Men små kommuner har nok ikke like interessante oppgaver og fylkeskommunen ønsker nå å være med på de store oppgavene.
- Fylkeskommunen må få økt kompetanse når det gjelder behovet for differensierte og lokalt tilpassede planer, som har som mål å løse lokale problemstillinger innenfor et overordnet rammeverk.
- Opplever til tider som en «overkommune». Synes som om fylkeskommunen ikke har tillit til at små kommuner faktisk også besitter solid kompetanse.
- Tilbyder av webseminar om aktuelle tema.
- Ta initiativ til diskusjonsmøte med de små kommunene for hvordan en kan etablere et planforum for de små kommunene med fylkeskommunen som pådriver.

I hvor stor grad kjenner du/dere til Nasjonale forventninger?		
	Frekvens	Antall
I stor grad	13	37,1
I noen grad	21	60,0
I liten grad	1	2,9
Total	35	100

Hvor relevant er Nasjonale forventninger for arbeidet med samfunnsplaner i din kommune?		
	Frekvens	Antall
Veldig relevant	6	17,1
Ganske relevant	14	40,0
Lite relevant	15	42,9
Total	35	100

Er Nasjonale forventninger noe som planlegges eller er innarbeidet på følgende områder? (prosent)						
	Er allerede innarbeidet	Planlegger å innarbeide	Ønsker å innarbeide, men har ikke kapasitet	Har ikke planer om å innarbeide	Total	N=
FNs bærekraftsmål ligger til grunn for samfunns- og arealplanleggingen	34	60	0	6	100	35
Kommuneplanens samfunnsdel brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen	54	43	3	0	100	35
Kommuneplanens samfunnsdel følges opp i økonomiplanleggingen	49	46	6	0	100	35
Arealstrategi er en del av samfunnsdelen og legges til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel	34	54	3	9	100	35

8.2 Intervjuguide

Intervjuguide Distriktskommune 3.0 – ansatte og folkevalgte i kommunene

Om din rolle i kommunen

- Hvilke oppgaver?
 - o Ansvarsområder
 - o Tidsbruk
- Om din/deres rolle i plan- og utviklingsprosesser

Om kommunen

- Hovedmål i samfunnsplanen
- Utviklingstrend og utfordringer

Om planlegging i kommunen

- Tematiske fokusområder og hovedmål
- Hovedutfordringer
 - o Innhold/tematikk mv.
 - o Administrativt/prosessuelt
 - o Politiske kontroverser, konfliktsaker, mv.
- Mål for samfunnsutviklingen, satsningsområder, mv.

Vurdering av overordnet formål med planlegging

- Tilfredsstill eksterne krav?
- Styrings-, og samordningsverktøy, eller arena for synliggjøring av konflikt?
- Vurdering av overordnet nytteverdi med planaktiviteten?

- Hvem jobber med kommuneplan
- Status for kommuneplanlegging i kommunen
- Oppfyller kommunen forventningene fra statlige og regionale myndigheter?
 - o Opplevs dette ev. som et problem eller ikke
 - Hva er i tilfelle problemet? (konsekvenser for befolkningen, kommuneadministrasjonen)
- Dersom problematisk å oppfylle forventningene el.l. – hva er årsaken? (manglende kompetanse eller kapasitet, konflikter, eksterne krav, mv.)
- Planleggingshistorikk – vesentlige endringer den/de siste periodene (plankrav, endrede rammebetingelser, politisk endring, konflikter, mv.)

- Hvilke planer og plansaker vurderes som viktigst?
- Forskjell i grad av oppmerksomhet mellom ulike planer?
- Politisk vektlegging av disse?
- Administrativ vektlegging?

Om det å være en liten kommune

- Opplever du det som en styrke eller svakhet å være en liten kommune når det gjelder planlegging og utvikling? (kompetanse- og kapasitetsutfordringer, smådriftsfordeler, mv.)

Om involvering og samhandling med andre aktører i kommunen

- Hvilke andre aktører er viktige i kommunen i planprosesser
- Hvordan er det å skulle involvere befolkning, bedrifter og organisasjoner i prosesser der alle kjenner alle?
 - o Er det mange personer som har mange hatter?
 - o Ulikt i ulike planprosesser? Hvordan?

Internt i kommuneorganisasjonen, samordningsutfordringer

- Opplevelse av "konflikt" eller kulturforskjell mellom sektorer – evt. eksempler
- Er dette motsetninger/forskjeller som i så fall er eksplisitte, erkjente og uttalte?
- Hvilken betydning har dette for planprosessene? Positivt? Negativt?
- Vurdering av samordningsbehov
- Koblingen mellom samfunnsdel/overordna og økonomiplan/andre planer?

Kobling mellom plan og politikk

- Vurdering av politikeres deltakelse i planprosessen – eierskap og planbevissthet
- I hvilken grad påvirker politiske føringer planprosess og -dokument?
- I hvilken grad påvirker planprosessen politikktutforming?
- Vurdering av muligheten for politisk innflytelse/politisk kontroll
- Sammenfall mellom politisk og administrativ fokus/problemforståelse?
- Varierer politikernes rolle i planleggingen med sektor/verv?
- Reflekteres de viktigste politiske motsetningene i kommunen i plansammenheng?
- Forskjellen mellom politikk og administrasjon i ulike *faser* av planprosessen; initiering, utforming, resultatvurdering?
- Hvor sikres politisk støtte i plansaker: adm., parti, befolkning, pressgrupper?

Om samarbeid med andre om planlegging

- Myndigheter
 - o Fylkeskommunen – inkl. fylkeskommunens rolle som veileder
 - o Statsforvalteren
 - o Statlige myndigheter
- Utviklingsaktører
 - o Organisasjoner, frivilligheten
 - o Bedrifter, næringsliv
 - o Andre

Planlegging og læring

- I hvilken grad foretas resultatvurderinger av planprosessen/planaktiviteten?
- Hvordan gjøres dette? Hvem har ansvaret for evaluering? Fungerer dette godt nok?
- Kobles måloppnåelse til tidligere planvedtak? I hvilken grad?
- Hvor stor oppleves muligheten for å korrigere avvik mellom plan og virkelighet?

Om fylkeskommunens veiledningsrolle

- Erfaringer - generelt
- Kommunens behov – inkl. forholdet mellom veiledning og bistand
- Kontakt og initiativ – hyppighet og kvalitet
- Mulige forbedringspunkter

FORMÅL

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

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



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

Oslo:
Rådhusgata 20
N-0151 Oslo
913 32 277

post@ruralis.no
ruralis.no