

Lars Risan  
Hilde Zeiner

# Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR notat 2008:121	Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker.
NIBR-notat 2009:102	Lokalt folkehelsearbeid, Underveievaluering av Helse i plan prosjekter og Partnerskap for folkehelse.
NIBR notat 2010:107	Kommunal klima- og energiplanlegging

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles  
fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Lars Risan og Hilde Zeiner

# Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner

NIBR-rapport 2012:6

Tittel: Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner

Forfatter: Lars Risan og Hilde Zeiner

NIBR-rapport: 2012:6

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-299-8

Prosjektnummer: O-2988

Prosjektnavn: Kommuner og akademisk kompetanse

Oppdragsgiver: Akademikerne

Prosjektleder: Lars Risan

Referat: Rapporten undersøker hvilken rolle høyt utdannede personer spiller i kommunal tjenesteproduksjon. Vi spør hva slags jobb akademikere gjør i kommuneadministrasjoner, i hvilken grad slik arbeidskraft bidrar til å sikre innbyggernes rettigheter, og hva som skal til for at en kommune skal kunne bygge opp og beholde et akademisk fagmiljø. Fokuset er på samfunnsplanlegging, og metoden er kvalitative undersøkelser av 8 kommuner.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2012

Antall sider: 73  
Pris: Kr. 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2011

---

# Forord

I en moderne kommune er behovet for overordnet planlegging økende. Det betyr, antakeligvis, at behovet for kompetent arbeidskraft som kan gjøre denne planleggingen øker.

Arbeidstagerorganisasjon Akademikerne tok initiativ til å undersøke av betingelsene og behovene for en slik arbeidskraft, samt betydningen av den for lokalt demokrati og rettssikkerhet.

NIBR fikk oppdraget, og i løpet av høsten 2010 besøkte vi åtte kommuner og gjorde åtte gruppeintervjuer, av til sammen 35 kommunalt ansatte, de fleste av dem akademikere. Vi fant en i høyeste grad kompetent, vital og nødvendig akademisk arbeidskraft, og har dokumentert et stort og til dels udekket behov for slik arbeidskraft. Vi vil takke hver og en av de 35 personene vi har intervjuet. Uten dere alles sjenerøse, engasjerte og kompetente innspill under intervjuene ville vi ikke hatt noen rapport. Takk! Vi gleder oss til å sende denne rapporten til dere, og hører gjerne fra dere!

Lars Risan har vært prosjektleder, gjort intervjuene og ført store deler av rapporten i pennen. Hilde Zeiner har gitt sentrale bidrag både til prosjektets design og til den ferdige teksten. Trine Myrvold har vært med oss fra prosjektets første prosjektmøte til den siste korrekturlesningen. Fra NIBR har dessuten Hege Hofstad, Martin Lund-Iversen og Kjell Harvold gitt oss viktige innspill. Takk.

Oslo, januar 2012

Trine Myrvold,  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Innhold.....	2
Figuroversikt .....	4
Sammendrag.....	5
Summary .....	7
1 Innledning.....	9
1.1 Tema og problemstillinger.....	10
1.2 Teori, metode og sentrale funn.....	14
1.3 Disposisjon .....	19
2 I skvis mellom stat og marked.....	21
2.1 Formell kompetanse .....	22
2.2 Prosesskompetanse.....	26
2.3 Planlegging: Problem eller løsning?.....	29
2.4 Samproduksjon.....	30
2.5 Nettverk og informasjon; kunnskap!.....	31
3 Forankring .....	32
3.1 En første grovsortering.....	32
3.2 Politisk forankring og kompetanse.....	33
3.3 Minikommunens begrensing, fylkesmannens makt ...	33
3.4 Satsing internt .....	35
3.5 Fra antagonisme til samarbeid.....	36
3.6 Samstyring og Samproduksjon.....	39
3.7 «Kringsatt av fiender».....	40
3.8 Prosesskompetanse versus fagkompetanse.....	43
3.9 GIS som eksempel på flerfaglighet.....	44
4 Fagmiljø .....	46
4.1 Entusiasme.....	46
4.2 Breder fagfellesskap i store sektorer.....	49
4.3 Kommunelege og kommuneadvokat.....	51

---

4.4	Rekruttering .....	53
5	En gjennomgang av casene .....	57
5.1	Kommune 1 (Minikommunen).....	58
5.2	Kommune 2 (Fra antagonisme til samarbeid) .....	59
5.3	Kommune 3 («Kringsatt av fiender»).....	60
5.4	Kommune 4.....	61
5.5	Kommune 5.....	62
5.6	Kommune 6.....	63
5.7	Kommune 7.....	64
5.8	Kommune 8.....	65
6	Oppsummering: Kommunen som kunnskapsforetak .....	67
	Litteratur .....	71



# Figuroversikt

Figur 4.1	«Flat struktur» .....	50
Figur 4.2	«Store etater» .....	51

---

# Sammendrag

*Lars Risan og Hilde Zeiner*

## **Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner**

NIBR-rapport 2012:6

### **Samprodusering av kunnskap og demokrati**

Av fagforeningen Akademikerne har vi blitt bedt om å undersøke hvilken rolle høyt utdannede personer spiller i kommunal tjenesteproduksjon. Hva slags jobb gjør akademikere i kommuneadministrasjoner, i hvilken grad bidrar slik arbeidskraft til å sikre innbyggernes rettigheter, og hva skal til for at en kommune skal kunne bygge opp og beholde et akademisk fagmiljø?

For å besvare disse spørsmålene har vi intervjuet et bredt utvalg akademikere – spesielt men ikke utelukkende arkitekter, ingeniører, jurister, geografer og leger – i det vi vil kalle *samfunnsavdelingene* til en liten og syv middels store kommuner, og vi finner et tydelig mønster: I det som i vår tid etableres som et kunnskapsintensivt samfunn, hvor kompliserte statlige krav og forventinger til kommunene øker, og hvor private aktører holder seg med gode advokater og arkitekter, er det en *forutsetning* for lokaldemokratiets kraft at kommunene satser på et akademisk fagmiljø. Der kommunene har satset på et aktivt akademisk fagmiljø er det mulig å etablere en legitim kommunal motmakt til stat og næringsliv. Dette skjer gjennom etableringen av et overordnet kommunalt planapparat, og der kommunene har satset slik, er det mulig å skape et dynamisk, kreativt tverrfaglig miljø, som oppleves som attraktivt for de som jobber der.

Vi vet av forskning og statistikk at det er vanskelig å rekruttere akademikere til mange kommuneadministrasjoner, spesielt til

mindre og usentrale kommuner. Vi har valgt ut case-kommuner til denne studien hvor vi kunne forvente å finne akademiske fagmiljøer, for å ha faktisk eksisterende fagmiljøer å kunne studere, og vi har funnet dem. De fleste av de åtte kommunene vi har besøkt har fagmiljøer som lever på kanten av konstant personalmangel. Allikevel er mange av dem (fem av åtte) kommuner som klarer å etablere relativt stabile og store akademiske fagmiljøer. Flere av kommune vi har besøkt satser heller på stabil arbeidskraft enn på stor gjennomtrekk (av unge folk), fordi overordnet planlegging krever langsiktighet og derved profiterer på stabil kompetanse. Flere av kommunene ser ut til å lykkes rimelig godt med dette. Fagmiljøene er preget av faglig stolthet og selvspekt. Mange av akademikerne vi har intervjuet trekker fram gode fagmiljøer som en viktig begrunnelse for hvorfor de har valgt en jobb i kommunen, på tross av en betydelig lavere inntekt enn det de vet de kunne fått i privat sektor. De forteller om en arbeidsdag som er mye mer givende enn det tittelen «saksbehandler» kan se ut til å skjule.

Det vi har funnet er at en velfungerende kommunal samfunnsavdeling er tverrfaglig bygget opp, som oftest med en planavdeling som en sentral komponent, og med overordnet planarbeid som en sentral aktivitet. Det vi skal vise i denne rapporten er at hvorvidt en kommune blir «overkjørt» av staten – eller av private utbyggere – er noe som avhenger av hvorvidt kommunen vil, kan og har størrelse til å satse på å bygge opp og gi posisjon til et akademisk fagmiljø i en samfunnsavdeling, fordi et slikt fagmiljø gjør det mulig i større grad å møte statlige og private aktører på like fot.

Fokuset vårt er altså å se på betydningen av og betingelsene for bruk av akademisk kompetanse i norske kommuneadministrasjoner. Og det vi ser er at når kommuner lykkes i å bygge faglige sterke miljøer i tverrfaglige samfunnsavdelinger, så bygger de *samtidig* og med *gjensidig avhengighet* både attraktive akademiske miljøer og et institusjonelt grunnlag for å ta tilbake noe av den makten som mange mener kommunalt demokrati har mistet, i et samfunn som blir stadig mer regulert gjennom detaljerte, kunnskapsintensive systemer. Det er dette vi mener med at kompetanse og demokrati i dagens norske kommuner er samprodusert.

---

# Summary

*Lars Risan og Hilde Zeiner*

## **General planning and academic competence in Norwegian municipalities**

NIBR Report 2012:6

### **Coproduction of knowledge and democracy**

On behalf of the Federation of Norwegian Professional Associations, NIBR has examined the role of academic competence in municipal service provision. What is the role of academics in municipal administration, how and to what extent does academic competence contribute to the safeguarding of citizens rights, and how may municipalities recruit and maintain professional competence?

In order to answer these questions, we have interviewed academics involved in municipal planning in eight municipalities. Our findings are the following: A vital democratic process requires a competent administration. Municipalities that have succeeded in recruiting a highly educated administrative staff, and who value their contribution to policy making, also succeed in establishing local planning as a counter-power to private and state interests. In turn, the establishment of effective local plans contributes positively to the professional environment in the municipal administration.

Research and statistics tell us that local administrations experience difficulties in recruiting academics, and this is especially true for smaller and more peripheral municipalities. For this reason we have, with one exception, not included the smallest or the more peripheral municipalities in our case study. Rather, we have chosen local administration that have or ought to have academic competence. Whereas most of the administrations that we study

experience difficulties in recruiting and/or maintaining sufficient academic competence, several of them nevertheless have succeeded in establishing fairly stable professional environments. What is more, several of them emphasize the need to think in terms of long-term commitments, rather than recruiting academics straight from the universities. The idea being that the long term perspectives of planning activities will benefit from stability in terms of personnel. Several of the municipalities seem to have managed this. The administrations are characterized by professionalism, pride and self-respect. Several of the academics that we have interviewed claim to prefer local administrations to the private sector, maintaining that their work is more rewarding even though the pay is not.

We find that well-functioning local administrations and planning departments are interdisciplinary in nature. The extent to which the political and administrative leadership value and actively use such interdisciplinary competence strengthen municipal plans vis-à-vis state and private actors. Such use, moreover, creates conditions favourable for the development for a professional administration. Thus, the degree of professionalism in local administration ultimately affects the quality of local democracy, and vice versa.

# 1 Innledning

Kommunesektoren sliter med å rekruttere og beholde arbeidstakere med akademisk utdanning.<sup>1</sup> Av kommunesektorens om lag 428 000 ansatte, har kun fem prosent universitetsutdanning av høyere grad (KS 2011). En oversikt som KS har gjort på oppdrag fra Akademikerne viser at svært mange kommuner mangler nøkkelkompetanse som jurister, økonomer, ingeniører og høyt utdannede lærere,<sup>2</sup> og Akademikernes medlemsundersøkelse bekrefter at kommunesektoren er en lite attraktiv arbeidsgiver for norske akademikere.

På samme tid har vi flere indikasjoner på at akademisk arbeidskraft har betydning for kvalitet i kommunal virksomhet. For eksempel viser en oversikt at kommuner som er oppført i Robekregisteret<sup>3</sup> har færre sivil- og samfunnsøkonomer enn andre kommuner (Kommunal Rapport 19.09.2011). På barnevernsområdet viser undersøkelser at henholdsvis manglende kjennskap til regelverket og manglende psykologkompetanse, kan få negative følger for tjenestetilbudet til utsatte barn og unge (Helsetilsynet 2009; NIBR/Telemarksforskning). På helseområdet skaper samhandlingsreformen behov for arbeidskraft og ny kompetanse i kommunene,<sup>4</sup> samtidig som befolkningsutviklingen krever innovasjonskompetanse i form av medisinsk, teknisk, pedagogisk og kulturell kompetanse (Hagen 2011).

---

<sup>1</sup> <http://www.akademikerne.no/kompetanse-gir-kvalitet> (21.11.11).

<sup>2</sup> <http://www.akademikerne.no/kommune-norge-trenger-flere-akademikere> (21.11.11).

<sup>3</sup> ROBEEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

<sup>4</sup> <http://www.ks.no/Portaler/Samhandlingsreformen/Aktuelt/Samhandlingsreformen-gir-kompetanseutfordringer-for-kommunene/> (21.11.11).

Mot denne bakgrunn har Akademikerne gitt NIBR i oppdrag å gjennomføre prosjektet «Kommuner og akademisk kompetanse». Prosjektets målsetting er å få mer kunnskap om hvordan akademisk kompetanse kan spille inn som faktor i kommunal virksomhet og tjenesteproduksjon. Prosjektet skal belyse tre hovedtema:

- Høyt utdannet arbeidskrafts effekt på kommunal tjenesteproduksjon, kvalitet i saksbehandling og innbyggernes rettsikkerhet.
- Kommuners mulighet til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft
- En diskusjon av hvilken kompetanse norske kommuner trenger for å løse framtidige utfordringer

I diskusjonen av disse temaene har vi valgt å konsentrere oss om ett saksområde, nemlig planlegging etter plan- og bygningsloven. Vi har intervjuet planavdelingen i åtte norske kommuner for å undersøke hvilken kompetanse de besitter, hvordan denne kompetansen brukes og hvilken betydning formell kompetanse og organisering av kompetanse kan ha for kommunenes planleggingsvirksomhet.

## 1.1 Tema og problemstillinger

Kommuneplanleggingen skal systematisere, tilrettelegge og presentere kunnskap på en måte som muliggjør informerte og kunnskapsbaserte politiske valg (Kleven, Naustdalslid, og Bjørn 2011). Således er planene tiltenkt en sentral rolle i lokal-demokratiet. De er ikke et mål i seg selv, men et redskap for å omsette innbyggernes verdier og interesser i praktisk handling.

Vi må først redegjøre for vår bruk av begrepet «samfunnsavdeling» i denne rapporten. Dette er en overordnet etat eller avdeling med ulike underavdelinger, den går under ulike navn i de forskjellige kommunene (men to av kommunene vi besøkte brukte dette begrepet), og organisasjonsmodellene er mange, med ulikt antall undernivåer. I fire av våre tilfeller er noe sånt som «samfunn» en overordnet etat, med noe sånt som «plan & miljø» som en underordnet avdeling (med blant annet NAV og «kultur» som

sideordnede avdelinger), og med «plan», «bygg» og «kart» som underordnede avdelinger der igjen. I ett av våre tilfeller er «samfunn» delt inn i åtte underetater, med blant annet NAV, «plan», «bygg» og «kart» som sideordnede etater. Navnepraksisen er en jungel i kommune-Norge, vi må holde oss til ett begrep, og har landet på «samfunnsavdelingen». Det disse avdelingene deler er et bredt samfunnsfokus, alltid med plan, bygg og kart som ett sentralt tema, og ofte også med ansvar for folkehelse, kommunalteknikk og miljø.

Vi vil se nærmere på hvilken betydning samfunnsavdelingens kompetanse har for bruken av kommuneplanlegging som lokalpolitisk redskap. En overordnet problemstilling er:

### **Hvordan kan høyt utdannet arbeidskraft bidra til å forme lokalsamfunnsutviklingen?**

Spørsmålet handler om hvilken kompetanse samfunnsavdelingen har, og hvordan denne kompetansen brukes. Kompetanse, fra latin *competentia*, betyr å være funksjonsdyktig, å ha vurderingsevne, ferdigheter eller styrke til å utføre oppgaver på en god måte (Lai 1995). Det er et mangefasettert begrep som blant annet kan innebefatte formell kompetanse, realkompetanse, lederkompetanse, handlingskompetanse, personlig kompetanse og sosial kompetanse (KS 2011). Vi har valgt å konsentrere oss om to dimensjoner ved kompetansebegrepet: formell kompetanse og prosesskompetanse. Formell kompetanse er den kompetanse en har i kraft av å være tildelt en grad, en beskyttet tittel eller ha vitnemål fra en bestemt utdanning (Skard 1986). For at formalkompetansen skal regnes som akademisk kreves det også at utdanningen minst skal være på mastergradsnivå eller tilsvarende. Prosesskompetanse handler om «å være i stand til». Det er mye brukt i planleggingsammenheng, men uten at begrepet gis en presis definisjon. Det dreier seg vanligvis om kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører og interesser (Skjeggedal og Harvold 2008). I denne studien knytter vi prosesskompetanse opp mot samstyringsbegrepet.

Med utgangspunkt i denne definisjonen og det overordnede spørsmålet kan vi utlede tre underspørsmål: Først, hvilken formell kompetanse finnes i planavdelingen? Spørsmålet er todelt. For det første dreier det seg om hvordan planavdelingen har valgt å



organisere seg. Her vil vi blant annet se på hvorvidt kommunen er organisert etter etats- eller tonivåmodellen, om planarbeidet er snevert eller vidt definert, og hvilken kompetanse kommunene betrakter som nødvendig i planarbeidet. Vi vil også se på hvordan planavdelingen samarbeider med det politiske nivået i kommunen. For det andre dreier det seg om hvilken kompetanse planavdelingene har. Hvilke muligheter har de til å rekruttere og beholde den kompetanse de ønsker, og hvordan arbeider de for å skape et robust fagmiljø i planavdelingen?

Et annet underspørsmål handler om hvordan planprosessen organiseres. Kommunens rolle mellom stat og marked er kompleks og krevende. På den ene siden må kommuneplanen forholde seg til statlige forventninger og krav til effektivitet. På den andre siden spiller markedsaktører en stadig viktigere rolle i planprosesser. Statlige mål, lokalpolitiske mål og markedsbaserte vurderinger er ofte ikke sammenfallende. Kommunene skal likevel samordne disse i sin helhetlige planlegging. Spørsmålet blir da hvordan og i hvilken grad kommunen organiserer sin planvirksomhet på en måte som muliggjør slik samordning.

Til sist blir spørsmålet hvilken betydning formell kompetanse og prosesskompetanse kan ha for kvalitet i planarbeidet. Som vi vil diskutere i neste avsnitt er det vanskelig å finne en god definisjon på kvalitet i planarbeidet. Vi har valgt å fokusere på kjennetegn ved planprosessen, heller enn på kjennetegn ved dens utfall. Av dette følger det at vi ikke vurderer kvalitet ut fra kommuneplanens objektive kvaliteter, men at vi i stedet diskuterer hvorvidt planprosessen er organisert på en måte som ivaretar både det lokalpolitiske handlingsrom og planavdelingens faglige integritet.

Gitt at akademisk kompetanse har betydning for kommunal oppgaveløsning vil neste overordnede spørsmål være:

### **Hvordan kan kommunene bli en mer attraktiv arbeidsgiver for akademikere?**

Tidligere undersøkelser tyder på at kommunesektoren er en lite attraktiv arbeidsgiver for akademikere, og at disse i større grad søker seg til statlig virksomhet eller privat sektor (se for eksempel Børing og Næss 2007). Tallene fra Akademikernes medlemsundersøkelse bekrefter dette bildet. Mens 36 % av respondentene oppgir at jobb i kommunal sektor er svært eller

ganske attraktivt, mener 73 % at jobb i små, mellomstore eller store private bedrifter er svært eller ganske attraktivt. Videre svarer kun 5 % av respondentene at de helst ville jobbe i kommunal sektor dersom de kunne velge fritt (Respons Analyse 2011).

Årsakene er flere. For det første handler det om lønn. Det er store lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor. Avhengig av næringsvirksomhet lå gjennomsnittslønnen for akademikere i privat sektor mellom 650 000 og 800 000 kroner i 2011. Til sammenligning hadde akademikere i kommunal sektor en gjennomsnittslønn på om lag 526 000 kroner (TBU 2011). I medlemsundersøkelsen oppgir da også 60 % av respondentene at bedre lønn ville gjøre det mer attraktivt å jobbe i kommunal sektor (Respons Analyse 2011).

Lønn er likevel ikke hele forklaringen. I medlemsundersøkelsen fremkommer det at faglig utvikling er den viktigste begrunnelsen for overgang fra en sektor til en annen, tett fulgt av karriereutvikling (Respons Analyse 2011). Tallene tyder på at kommunesektoren har et omdømmeproblem, at arbeid i kommunal sektor oppfattes som lite faglig utfordrende og spennende. Inntrykket bekreftes av at 45 % av respondentene svarer da også at bedre faglig miljø ville gjøre kommunesektoren til en mer attraktiv arbeidsgiver.

I så måte fremstår attraktivitet først og fremst et som problem for mindre kommuner hvor mulighetene for å etablere store og robuste fagmiljø er små. Større kommuner har mindre problemer, noe som blant annet viser seg i at halvparten av kommuneansatte med sivil- eller samfunnsøkonomisk bakgrunn befinner seg i de 25 største kommunene (Kommunal Rapport 19.09.2011). Kommune-Norge består imidlertid av mange småkommuner. Av landets 430 kommuner har 232 under 5000 innbyggere, 88 har mellom 5000 og 10 000 innbyggere, og kun 61 har over 20 000 innbyggere. Til sammenligning var det ved utgangen av 2010 hele 94 kommuner med under 2000 innbyggere.<sup>5</sup>

Vi legger til grunn at både kommunens størrelse og dens vilje til å satse på kommuneplanlegging vil påvirke kvaliteten på planarbeidet. Spørsmålet er med andre ord både hvilke muligheter kommunene har til å bygge opp et robust fagmiljø, og i hvilken

---

<sup>5</sup> Tall fra 31.12.2010

grad kommunene utnytter de mulighetene de har. Det første spørsmålet er nært knyttet til debatten om kommunestruktur. En løsning vil være å skape større enheter, enten gjennom kommunesammenslåing eller gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid. Gitt manglende politisk vilje til å skape større enheter, og at kommuneplanlegging er en forvaltningsoppgave som er mindre egnet for interkommunalt samarbeid,<sup>6</sup> blir spørsmålet og i hvilken grad også mindre kommuner kan bygge opp et fagmiljø.

Det andre spørsmålet gjelder i hvilken grad norske kommuner faktisk satser på å tiltrekke seg akademisk arbeidskraft. Kommunenes arbeid for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft er satt på dagsorden, blant annet av KS (2011). Inntrykket er imidlertid at kompetanseutviklingsarbeidet i første har form av realkompetansevurderinger og en innstats for å kvalifisere egne medarbeidere til fagarbeidere. I temaheftet «Strategisk kompetanseutvikling i kommunene» nevnes ingen spesifikke tiltak rettet mot akademikere (KS 2011). I denne undersøkelsen vil vi blant annet se nærmere på kommunenes rekrutteringsarbeid og –strategier vis-à-vis akademikere.

## 1.2 Teori, metode og sentrale funn

For å vurdere hvorvidt akademisk kompetanse bidrar til gode planer og planprosesser, og hvordan kommunene kan bygge opp et godt fagmiljø, må vi diskutere hva som ligger i begrepene «gode planer og planprosesser» og «godt fagmiljø». Videre må vi beskrive hvordan vi kan undersøke om henholdsvis planprosessene og fagmiljøene er gode. I denne delen vil vi kort presentere studiens teori, begreper og metode.

Gode planer og planprosesser handler om kvalitet. Kvalitet defineres gjerne som «oppfyllelse av krav, standarder eller forventninger» eller «visse iboende egenskaper som gjør det mer attraktivt enn relevante alternativer» (Grepperud 2009). For at kvalitetsbegrepet skal ha praktisk verdi må det imidlertid presiseres. KOSTRA opererer blant annet med følgende

---

<sup>6</sup> Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase viser da også at svært få kommuner har satt på ulike former for vertskommunesamarbeid om planlegging og byggesaksbehandling (Hovik og Stigen 2008).

kvalitetsmål for fysisk planlegging: innvilgede dispensasjons-søknader for nybygg i 100-metersbeltet, alder for kommuneplanens areal- og samfunnsdel, samt gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker.<sup>7</sup> Registreringene skal gi et bilde av hvorvidt gjeldende plan er retningsgivende for kommunens arbeid og hvorvidt planen dekker de samfunnsmessige behovene, om planene er oppdatert/om kommunene vedlikeholder planene, samt om kommunene har gode rutiner og godt plangrunnlag.

KOSTRA-registreringene kan gi et skjevt bilde av situasjonen (Skjeggedal og Harvold 2008). For dispensasjonssøknader og saksbehandlingstid kan høyt tall like gjerne indikere høyt utbyggingspress som lav kvalitet. Hva gjelder areal- og samfunnsplanens alder krever plan- og bygningsloven at alle kommuner skal ha en kommuneplan og at revidering av kommuneplanen skal vurderes i hver kommunestyreperiode. Dersom areal- og samfunnsplanen er eldre enn fire år kan dette være en indikasjon på at lovens krav ikke er oppfylt. Kommunene kan imidlertid ha vurdert behovet for rullering av planene uten at de har funnet det påkrevd med rullering. Dette går i tilfelle ikke fram av registreringene (Skjeggedal og Harvold 2008). Gitt disse feilkildene har vi valgt å lete etter alternative kvalitetsindikatorer.

Et alternativ som vi har vurdert er å se på innsigelser til kommuneplanene. En innsigelse betyr at en regional fagmyndighet – for eksempel en fylkeskommune, fylkesmann, Statens Vegvesen – har rett til å nekte en kommune å egengodkjenne kommuneplanen eller reguleringsplaner, dersom de mener at nasjonale eller vesentlige regionale interesser kan bli skadelidende (Holsen 1996). Tanken er da at antall innsigelser og innsigelsenes innhold kan brukes som et mål på kvalitet. Heller ikke denne tilnærmingen er uproblematisk. Manglende lokal kompetanse og kapasitet er én mulig grunn til at kommunale planer blir møtt med innsigelser, men ikke den eneste. Kommuner kan velge å vedta planer de vet vil bli møtt med innsigelser, for så å satse på at saken løses gjennom meglings. Videre kan innsigelser skyldes trekk ved innsigelsesmyndighetene heller enn trekk ved kommunenes plansystem. For eksempel vet vi at manglende koordinering av innsigelser fra statlige myndigheter kan være en årsak til at

---

<sup>7</sup> For en fullstendig oversikt over kvalitetsmål med forklaringer, se [www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)

kommune- eller reguleringsplaner blir møtt med mange innsigelser. 22 ulike myndigheter har formell mulighet til å fremme innsigelser etter § 5-4 i plan- og bygningsloven. Resultatet kan bli mange og til dels motstridene innsigelser som kan være krevende for kommunene å håndtere, men som ikke nødvendigvis skyldes manglende kompetanse hos kommunene.

Det ble tidlig klart gjennom intervjuene våre at det mest relevante var å relatere diskusjonen om kvalitet til planenes rolle som lokalpolitisk styringsvirkemiddel. Kommunene har i prinsippet stor myndighet i arealplanleggingen. De kan gjøre bindende vedtak for arealbruken, dersom det ikke er fremmet innsigelse til planene (Holsen 1996). I praksis utfordres imidlertid det kommunale handlingsrommet både ovenfra – gjennom innsigelser og nasjonale forventninger – og nedenfra – ved at private utbyggere gjennomfører de fleste reguleringsplaner i Norge (Falleth, Hanssen, og Saglie 2008). Samtidig kan kommunene gjennom sine planprosesser styrke det kommunale handlingsrommet. Spørsmålet blir da hvordan og hvorvidt kommunene, gjennom dialog og forhandling med regionale myndigheter og lokale aktører oppnår større forståelse for lokale ambisjoner, strategier og utfordringer (Sørensen og Torfing 2009).

På sitt mest pessimistiske har planforskere avskrevet muligheten for å bruke overordnede kommunale og fylkeskommunale planer i lokalt politisk arbeid. De har blitt sett på som politisk irrelevante erklæringer fordi de bare er en samling gode intensjoner (Kleven 2010, Vike 2011). På sitt mest pessimistiske finner vi også små kommuner som ikke ser annet enn at de mange statlige forventningene fra staten nå skviser livskraften ut av lokaldemokratiet, noe vi skal komme tilbake til senere i denne rapporten. Våre funn bekrefter for så vidt at småkommunene har problemer, men funnene våre nyanserer det negative bildet for litt større til middels store kommuner. Oppsummert finner vi at overordnede planer kan fungere som lokalpolitiske styringsmidler, gitt at kommunen har til rådighet en god samfunnsavdeling. En slik avdeling kan karakteriseres ved følgende tre punkter:

1. *Planleggingen har god politisk forankring.* En kommune med en vellykket planavdeling/samfunnsavdeling har en rådmann og en politisk valgt ledelse som ser betydningen av, og som

- satser på, kommuneplanlegging. Den har, eller er i ferd med å etablere overordnede planer som er politisk virksomme.
2. *Samfunnsavdelingen har faglig selvtilitt og arbeider utadrettet.* De har stor grad av faglig integritet, og de finner tilfredsstillende i at det arbeidet de gjør spiller en rolle og blir verdsatt både av andre avdelinger og av politisk ledelse. Avdelingens ansatte finner faglig tilfredsstillende i å jobbe med brede problemstillinger i et tverrfaglig miljø.
  3. *Kommunen har satset økonomisk på samfunnsavdelingen.* Denne satsningen handler ikke først og fremst om høyere lønn, men om å bygge opp et robust fagmiljø. Kommunen har økt antallet stillinger og satset på arbeidskraft med høyere akademisk grad. Kommunene som satser slik har imidlertid også et bevisst øye til lønn, spesielt til lønnsnivået i nabokommunene.

De tre punktene er identifisert gjennom en kvalitativ studie av kommunalt planarbeid i åtte kommuner. Datamaterialet består av åtte gruppeintervjuer med ansatte i samfunnsavdelingen i casekommunene. Hvert intervju har vart mellom én og to timer, og har hatt mellom to og sju deltakere.

Case-kommunene er valgt ut gjennom følgende prosess: Vi begynte med en enkel hypotese om at vi kunne identifisere «gode» og «dårlige» kommuner basert på hvor mange innsigelser de fikk i plansaker. Så vi ringte de ansvarlige for arealforvaltning hos fire fylkesmenn for å få hjelp til å identifisere aktuelle kommuner. Hypotesen om at vi kunne identifisere «gode» og «dårlige» kommuner på denne måten måtte raskt forkastes, men samtalene med fylkesmennene ga oss mange andre momenter:

- Små kommuner og veldig perifere kommuner (typiske fjellkommuner) har ingen mulighet til å finansiere eller skaffe nok høyt utdannet personell til sin planavdeling
- Store byer har nær tilgang til høyskole og universitet og således helt andre muligheter til å rekruttere akademisk arbeidskraft enn resten av kommune-Norge.
- Kommuner med befolkningsvekst har ofte interessante planbehov.

På grunnlag av samtalene med fylkesmennene identifiserte vi tre sett kriterier for å velge case-kommuner:

- Kommunestørrelse
- Sentrum-periferi
- Befolkningsutvikling

Vi har, med ett unntak, valgt kommuner med mellom 2500 og 50 000 innbyggere. Tilbakemeldingen fra fylkesmennene var at kommuner med over 50 000 innbyggere stort sett hadde nødvendig kompetanse, mens kommuner med under 2500 innbyggere er for små til å bygge opp et robust fagmiljø. Når vi likevel har valgt en casekommune med under 1000 innbyggere er det for det første for å gi en illustrasjon av småkommunenes utfordringer, og for det andre fordi fylkesmannen i det aktuelle fylket mente at kommunen hadde interessante planutfordringer fordi den har en sentral beliggenhet og befolkningsvekst.

Det er grunn til å anta at utfordringene med å rekruttere og beholde arbeidskraft vil variere med hensyn til om kommunen ligger i sentrale strøk eller i periferien. Forventningen er at kommuner med en sentral beliggenhet vil ha bedre forutsetninger for å tiltrekke seg høyt utdannet arbeidskraft. Samtidig vil mer perifere kommuner kunne dra nytte av mindre konkurranse om tilgjengelig arbeidskraft. Vi har derfor valgt noen mer perifere kommuner, noen svært sentralt beliggende kommuner, og noen kommuner med noe avstand til regionsentra, men som likevel ligger i pendleravstand til større kommuner.

Ut fra en antagelse om at vekstkommuner vil ha større planbehov enn andre kommuner, har vi hatt befolkningsutvikling som et utvalgsriterium. Ingen av casekommunene har hatt en eksplosiv befolkningsvekst, men alle har hatt en jevn befolkningsvekst de siste ti årene.

I tillegg til disse kriteriene har vi valgt kommuner som varierer med hensyn til næring (jordbruk, kyst, industri) for å få variasjon i planbehov. Videre har vi brukt PAI-registeret<sup>8</sup> for å identifisere

---

<sup>8</sup> Personaladministrativt informasjonssystem (forkortet PAI-registeret) er et register som eies og driftes av KS, og som bygger på opplysninger fra KS-medlemmer. Registeret inneholder oversikt over alle arbeidstakere i kommunal

---

kommuner med henholdsvis få og mange akademikere. Så langt det har vært mulig har vi forsøkt å identifisere par av kommuner. Det vil si kommuner som er relativt like med hensyn til næringsstruktur, geografi og/eller demografi, men som varierer med hensyn til hvor mange akademikere som er ansatt i kommuneadministrasjonen. Casekommunene er nærmere beskrevet i kapittel 3.

### 1.3 Disposisjon

I neste kapittel går vi gjennom relevant litteratur, og går igjennom tidligere studier av planarbeid og betydningen som kompetanse har i slikt arbeid.

I kapittel 3 og 4 presenterer vi vår empirisk baserte analyse, og viser hvordan politisk bemektigende kommunalt planarbeid samproduseres med et givende akademisk fagmiljø. Kapittel 3 fokuserer i hovedsak på de relasjonene som en samfunnsavdeling har til dens ytre miljø, altså det arbeidet som en slik enhet gjør i forhold til kommunens politiske ledelse, den øvrige administrasjonen, private aktører og statlige eller fylkeskommunale instanser. I kapittel 4 fokuserer vi i større grad på det indre fagmiljøet i samfunnsavdelingene, heller enn på det ytre arbeidet de gjør.

Siden et sentralt funn i denne rapporten er at et godt fagmiljø samproduseres med politisk relevant arbeid utad, er det imidlertid ikke hensiktsmessig å skille 100% mellom de «indre» og «ytre» relasjonene til en samfunnsavdeling. Derved vil vi også i kapittel 3 presentere aspekter ved avdelingens fagmiljø, mens vi også i kapittel 4 vil se eksempler på hvordan disse avdelingene jobber utad.

I kapittel 3 og 4 trekker vi inn utvalgte empiriske eksempler for å illustrere analytiske poenger. I kapittel 5 gir vi en bredere empirisk presentasjon av de åtte kommunene vi har besøkt. Vi går gjennom empirien kommune for kommune. Vi gjør dette for å dokumentere våre funn, og for å vise bredden i dem. Enkelte elementer av empirien som er nevnt i kapittel 3 eller 4 gjentas i kapittel 5, men i

---

sektor, lønn, arbeidstid, stillingskode og fravær. Gjennom Akademikerne har vi fått tilgang til PAI-registerets informasjon om kommuneansattes utdanningsbakgrunn.



all hovedsak henviser vi med sidetall fra kapittel 5 til kapittel 3 eller 4, og omvendt, slik at man lett kan hoppe mellom disse kapitlene. Den som primært vil bli kjent med empirien må gjerne hoppe rett til kapittel 5, men gjør da lurt i å følge de angitte referansene til kapittel 3 og 4, for å danne seg det rikere bildet av de ulike kommunene vi har besøkt.

I kapittel 6 oppsummerer vi.

## 2 I skvis mellom stat og marked

Utviklingen i det norske planregimet er blitt beskrevet som en overgang fra hierarkisk styring (government) til nettverks- eller samstyring (governance) (Falleth og Saglie 2011; Jensen 2004; Kleven et al. 2011; jf. Rhodes 1996). For det første har staten gått fra direkte styring av kommunene gjennom rundskriv og forskrifter til indirekte styring gjennom nasjonale forventninger til kommunal planlegging. For det andre spiller markedsaktører en stadig viktigere rolle i kommunenes fysiske planlegging. I 2007 ble 80 prosent av alle reguleringsplaner fremmet av private aktører (Schmidt, Guttu, og Knudtzon 2011). På denne bakgrunn konkluderer Kleven og kollegaer som følger: «Det lokalpolitiske armslaget synes mindre, og er i alle fall havnet i skvis mellom den klare markedsorienteringen på utbyggingsfeltet og spørsmålet om lojalitet til nasjonale forventninger innenfor oversiktsplanleggingen» (Kleven et al. 2011:38).

Mot denne bakgrunn spør vi om kompetanse, i form av høyt utdannet arbeidskraft, kan ha betydning for planlegging som lokalpolitisk instrument. Forholdet mellom demokrati og ekspertise er omtvistet. Stridens kjerne er hvorvidt ekspertise er en nødvendig forutsetning for demokratiet eller om vektlegging av fagkunnskap leder kollektive beslutningsprosesser i en antidemokratisk retning (Estlund 2008). På den ene siden kan ekspertise betraktes som en forutsetning for effektiv iverksetting av politiske vedtak. Det er ikke tilstrekkelig at innbyggernes meninger, interesser og behov er representert i politiske beslutningsprosesser, de folkevalgte må settes i stand til å treffe nødvendige politiske beslutninger og disse må iverksettes. Begge deler krever et velfungerende administrativt apparat

(Baldersheim og Rose 2011). På den annen side oppfattes fagekspertise ofte å stå i et motsetningsforhold til demokratiet,

både fordi fageksperter ofte uttrykker skepsis til at saker avgjøres gjennom lokale politikerstyrte prosesser (Kleven et al. 2011), og fordi fagkunnskap risikerer å fortrenge andre relevante former for kunnskap, som lokal og erfaringsbasert kunnskap (Amdam 2003; Healey 2010).

Det våre funn i dette prosjektet antyder er at høy kompetanse i kommuners samfunnsavdelinger nå er blitt en nødvendig forutsetning for et godt lokaldemokrati. Det betyr selvfølgelig ikke at ekspertise er en tilstrekkelig forutsetning for lokaldemokratiet, eller at de kommunene hvor vi har funnet velfungerende samfunnsavdelinger alt i alt er «mer demokratiske» enn de kommunene hvor samfunnsavdelingene fungerer dårligere.

Men uten å felle noen absolutte dommer over demokratiets tilsand i kommune-Norge – eller den lille delen av kommune-Norge som vi har besøkt – er det ingen tvil om at det vi har funnet viser at akademisk kompetanse kan spille en konstruktiv rolle i kommunale demokratier. Før vi faktisk viser hvordan skal vi imidlertid se litt generelt på hva som ligger i begrepet kompetanse i forhold til kommunal planlegging, og hva som tidligere er skrevet om dette.

## 2.1 Formell kompetanse

Kommuneplanleggingen retter seg mot den fysiske, økonomiske, estetiske og kulturelle utvikling i kommunen (MD 2006). Etter Plan- og bygningsloven § 3-1 skal planleggingen «legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunene gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet». Kommuneplanen er således å betrakte som en plan for utvikling av kommunesamfunnet på bred basis (Falleth 2007).

Hvorvidt planene i praksis fungerer slik er mer usikkert. Oppgavene etter Plan- og bygningsloven er sammensatte og komplekse (Kleven et al. 2011), noe som stiller store krav til planleggenes kompetanse. Planlegging skal sikre bærekraftig utvikling gjennom blant annet å legge til rette for lokalt klimaarbeid, en samordnet areal- og transportplanlegging, likeverd og tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne,

verdiskaping og boligbygging, næringsutvikling og infrastruktur-utbygging, biologisk mangfold, jordvern, og friluftsliv (Ot. prp. nr 32 2007-2008). Lovens tekst er imidlertid lite presis, samtidig som kommuneplanens oppgaver også dekkes av andre planer som økonomiplaner og sektorplaner. Dette gir rom for kommunale fortolkninger og tilpasninger, herunder tilpasninger som innebærer «ikke bruk» (Falleth 2007)

Dette reiser, for det første, spørsmålet om hvilken formell kompetanse kommunens planavdeling har og bør ha for å ivareta rollen som arealplanlegger og lokalsamfunnsutvikler. Formell kompetanse forstås her som utdanning fra høyskoler og universiteter som gir kunnskap som kan anvendes for og i planlegging. Skjeggedal og Harvold (2008) inkluderer både universitets- og høyskolestudier som har et uttalt planleggingsfokus,<sup>9</sup> og andre universitets- og høyskolestudier som ingeniørstudier, samfunnsvitenskap, naturvitenskap, og landbruks- og naturforvaltningsstudier på universitetsnivå.

Med dette utgangspunktet har Skjeggedal og Harvold kartlagt planleggingskompetansen i norske kommuner. De finner at den formelle kompetansen varierer sterkt mellom store og små kommuner, og mellom bykommuner og utkantkommuner. Mens kommuner med få innbyggere «gjerne har planleggere med ingeniørutdanning fra høyskoler eller varianter av naturfaglig eller landbruksfaglig utdanning fra høyskoler eller UMB», har de store kommunene «gjennomgående arkitekter, sivilingeniører, naturvitere, samfunnsvitere, personer med utdanning fra UMB og andre med utdanning på universitetsnivå» (Skjeggedal og Harvold 2008:26). Videre har de store kommunene ofte store planavdelinger og tverrfaglige miljø med høy kompetanse, mens de

---

<sup>9</sup> Dette er utdanninger som tilbys ved studiesteder som er medlem av *Forum for utdanning i samfunnsplanlegging*. Per oktober 2008 var følgende institusjoner registrert som medlemmer (Skjeggedal og Harvold 2008): Arkitektur og designhøgskolen i Oslo, Institutt for urbanisme og landskap; Høgskolen i Lillehammer, Avdeling for samfunnsfag; Høgskolen i Sogn og Fjordane, Avdeling for natur og ingeniørfag; Høgskolen i Volda, Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag; NTNU, Institutt for byforming og planlegging; Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Institutt for landskapsplanlegging; Universitetet i Bergen, Institutt for geografi; Universitetet i Stavanger, Institutt for industriell økonomi, risikostyring og planlegging; Universitetet i Tromsø, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsutvikling.

minste kommunene ofte bare har en person som har planlegging som en av flere arbeidsoppgaver (Skjeggedal og Harvold 2008).

Kommunene håndterer manglende kompetanse på hovedsakelig tre måter (Skjeggedal og Harvold 2008): Enkelte velger helt enkelt ikke å utføre sine lovpålagte planleggingsoppgaver. Planer blir ikke utarbeidet, og eksisterende planer blir ikke revidert. Et annet alternativ er veiledning fra fylkesnivået, men fylkenes kapasitet til slik veiledning er begrenset. Et tredje alternativ er å bruke konsulenter. Her, finner Skjeggedal og Harvold (2008:27), er erfaringene delte: «Kommuner som mangler kompetanse til planlegging, har ofte heller ikke nødvendig kompetanse til å bestille og følge opp konsulenter. Slik oppfølging er i de fleste tilfelle (sic!) nødvendig for å få gode resultater av konsulentenes arbeid».

Hvilken kompetanse som anses som nødvendig vil imidlertid også avhenge av hva kommunen selv prioriterer i planleggingen. Neste spørsmål, derfor, er hva planavdelingens formelle kompetanse forteller oss om kommunenes planambisjoner. Falleth (2007) påpeker at kommuneplanlegging som oftest handler om fysisk samordning og samfunnsutvikling med utgangspunkt i arealutvikling, og tolker dette som at kommunene ikke greier eller ikke ønsker å skape oppgaver for kommuneplanen slik loven legger opp til.

Et eksempel kan være kommunenes folkehelsearbeid. Plan- og bygningsloven § 3-1 legger til grunn at folkehelse skal inkluderes som et hensyn i kommunal planlegging. Planer skal etter loven «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet», videre skal de legge til rette for «gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet». Sammenhengen mellom overordnet planarbeid og Folkehelsearbeidet er også vektlagt i rundskrivet som følger igangsettingen av den nye folkehelseloven, fra og med 01.01.2012:

Mens kommunehelsetjenesteloven la oppgavene direkte til helsetjenesten i kommunen, er nå ansvaret løftet til kommunen som sådan, og prinsippet om å fremme folkehelse i alle sektorer ("helse i alt vi gjør") gjelder for kommune, fylkeskommune og stat. Dette innebærer at helsehensyn skal integreres i beslutningsprosesser og for eksempel i utøvelse av

rollen som eier av virksomhet og eiendom,  
arbeidsgiver, utviklingsaktør, tjenesteyter m.v.

...

Med utgangspunkt i identifiserte folkehelseutfordringer skal kommunen etter § 6 annet ledd fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet. Den lokale folkehelsepolitikken skal forankres i kommuneplaner etter plan- og bygningsloven, og Prop. 90 L (2010-2011) peker det på kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel som aktuelt sted. Kommunen har etter § 7 en plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte lokale folkehelseutfordringer. Tiltak kan følge av langsiktig planlegging og forankres i planarbeidet, eller iverksettes direkte ut fra identifiserte behov.<sup>10</sup>

Det er altså klart at samhandlingsreformen i stor grad ønsker å integrere folkehelseperspektivet i kommunalt planarbeidet. Hofstad (2011) finner imidlertid at kommunene hittil i liten grad har forankret folkehelsearbeidet i kommuneplanen. Selv i de 30 kommunene som deltok i programmet Helse i plan<sup>11</sup> er kommuneplanlegging ikke et sentralt virkemiddel i det praktiske folkehelsearbeidet. Riktignok skårer disse kommunene høyere hva gjelder folkehelsearbeidets forankring i plan, men kommunene har i liten grad oversatt planene i praktisk arbeid.

Et første skritt for å integrere helse i planarbeidet er å sørge for at relevant kunnskap er tilgjengelig for kommunens planleggere. Kommunchelsetjenesteloven § 1-4 pålegger kommunene å ha

---

<sup>10</sup> *Ikraftsetting av lov om folkehelsearbeid (Folkehelseloven)*, side 2, 3,  
[http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Dokumenter%20FHA/RundskrivI6\\_2011NY.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Dokumenter%20FHA/RundskrivI6_2011NY.pdf)

<sup>11</sup> Helse i plan prosjektet var en femårig nasjonal satsning (2005-2010). Prosjektet hadde en todelt målsetting: 1. Utprøving av plan- og bygningsloven som virkemiddel i forankring og planfesting av folkehelse i ordinære plan- og styringsdokumenter, og 2. oppbygging av plan- og prosesskompetanse innen helsesektoren. Det ble gjennomført et utprøvningsarbeid i 30 kommuner i 8 fylker der regionalt nivå – både fylkeskommunen og fylkesmannen – spilte en sentral rolle i utprøvningsarbeidet (Sosial- og helsedirektoratet 2008). Helse i plan var et samarbeidsprosjekt mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøvervdepartementet og Helsedirektoratet.

oversikt over helsetilstanden og faktorer som virker inn på denne. Helseprofilene har flere formål, blant dem, blant annet å sammenstille statistikk om helsetilstand og forhold som påvirker denne, og å anvende denne kunnskapen i kommunens sentrale plan- og beslutningsprosesser (Helsedepartementet 2003). Hofstads studie (2011) tyder imidlertid på at helseprofilene i liten grad blir brukt i planleggingsarbeidet. Bare 31% av planleggerne i undersøkelsen hadde kunnskap om helseprofilene, og av disse oppga kun 37% å ha brukt profilene i planleggingen. Folkehelsekoordinatorene har bedre kunnskap om helseprofilene. Hele 70% oppgir å ha kjennskap til profilene. Imidlertid oppgir kun 17% at denne kunnskapen er blitt brukt i kommuneplanleggingen, og hele 87% oppgir å ha vært lite involvert i planleggingsprosessen.

Utover problemene med å integrere helse i planarbeidet, illustrerer Hofstads studie at både lovverket og sentrale aktører uttrykker forventninger som krever kompetanse utover tradisjonell planleggingskompetanse. Hvorvidt kommunene trekker inn annen kunnskap i planleggingen kan dermed tolkes som et signal om at kommunen har ambisjoner utover arealplanleggingen. For eksempel vil kommunelegens deltakelse i kommunens planprosess være et signal om at kommunen ønsker å bruke planlegging som et aktivt virkemiddel i folkehelsearbeidet. Hvorvidt planene omsettes i praksis er et annet spørsmål (jf. Hofstad 2011). Like fullt vil det å trekke kunnskapen inn i utarbeidelsen av planene være et viktig første skritt.

Kommunenes evne og vilje til å trekke veksler på kunnskap utover den tradisjonelle planleggingskompetansen handler også om en annen type kompetanse, nemlig det å organisere planprosessene på en hensiktsmessig og effektiv måte. I neste avsnitt vil vi diskutere hvilke krav til prosesskompetanse som ligger i det norske planregimet, etterfulgt av en diskusjon om forholdet mellom formell kompetanse og prosesskompetanse.

## 2.2 Prosesskompetanse

I planleggingssammenheng blir prosesskompetanse ofte forstått som «kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og

motsetningsfylte interesser, knyttet til mobilisering, deltakelse, involvering, kommunikasjon» med mer (Skjeggedal og Harvold 2008:10). Således kan prosesskompetanse kobles til samstyringsdebatten innenfor planlegging. Utgangspunktet er en forståelse av at politiske myndigheter ikke kan styre utelukkende gjennom hierarkisk myndighetsutøvelse, men også er avhengig av å koordinere offentlige og private interesser og kunnskap for å oppnå ønskede politiske mål gjennom planprosesser (Burns 2000).

I en slik kontekst vil prosesskompetanse være knyttet til både den hierarkiske styringskjeden i kommunen, og til deltakelse i og koordinering av ulike samstyringsprosesser. På den ene siden skal kommunens planavdeling legge til rette for og iverksette politiske beslutninger. Dette stiller planavdelingen overfor tre til dels motstridende krav, nemlig *lojalitet*, *nøytralitet* og *faglig uavhengighet* (jf. Jacobsen 1994 [1960]). Kravet til lojalitet innebærer at forvaltningen skal være et redskap for lokalpolitikernes synsmåter. Den konkrete betydningen av politisk lojalitet kan imidlertid variere, fra en passiv godkjenning av de politiske makthaverne til aktiv støtte i utarbeidelsen og iverksettelsen av nye programmer. Samtidig skal forvaltningen representere kontinuiteten i styringssystemet. I dette ligger det en forventning om at den skal være upersonlig og upolitisk. Kommuneadministrasjonen skal være politiske lojal, men også partipolitisk nøytral, og må dermed ikke ha for sterke bindinger til den politiske ledelsen. Til sist skal planavdelingen, i likhet med kommuneadministrasjonen for øvrig, være faglig uavhengig (Jacobsen 1994 [1960]). Kommuneplanen skal med andre ord ikke bare være politisk forankret, den skal også være faglig solid.

Prosesskompetanse handler om å balansere kravene til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. utfordringen er egentlig den samme som den vi nevnte i begynnelsen av dette kapitlet, nemlig å finne en balanse mellom demokrati og ekspertise, slik at ekspertisen støtter opp om demokratiet. Funnene vi har gjort i denne studien spiller åpenbart inn i denne debatten, og uten å tro at vi kan finne noen «endelig» balanse mellom ekspertise og demokrati, skal vi utover i denne rapporten presentere case som kan fungere som empiriske innspill i en slik viktig normativ debatt.

Deltakelse og koordinering av samstyringsprosesser stiller ytterligere krav til planavdelingens prosesskompetanse.



Planleggeren må ikke bare forholde seg til lovverket, lokalpolitiske føringer, profesjonelle standarder og innbyggernes forventninger (Forester 1987), men også til et økende antall regionale og markedsbaserte aktører. Eksempelvis må kommunene forholde seg til et voksende antall statlige forventninger, formulert gjennom lovverk og forskrifter, i stortingsmeldinger og lovproposisjoner, i rikspolitiske retningslinjer og veiledere. Videre har en rekke statlige sektorinteresser, som for eksempel Statens vegvesen og Riksantikvaren, anledning til å fremme innsigelser etter § 5-4 i plan- og bygningsloven. Med utgangspunkt i de fylkeskommunale planene, har også fylkeskommunen mulighet til å fremme innsigelse. Til sist forventes kommunens planavdeling å forholde seg aktivt til innbyggere og markedsaktører, for eksempel gjennom å arrangere «forhåndskonferanser», «formøter» og «formelle møter» (Falleth et al. 2008). Private aktører har også mulighet til å fremme private reguleringsforslag som, dersom de blir vedtatt, må samordnes i kommunens helhetlige planlegging.

Kommunen må altså forholde seg til en lang rekke private og offentlige aktører hvis interesser, vurderinger og mål ofte kan være motstridende. Kommuneplanlegging bærer dermed i større grad preg av å være en forhandlingsprosess, med kommunen som en av flere aktører. I en slik situasjon kan kommunene oppleve at både planmyndighet og planverktøy er svekket (Harvold, Moen, og Stand 2005). På samme tid gir nettverksbasert planlegging kommunene «flere arenaer å delta på, og flere aktører å spille på lag med» (Lyngstad 2003:176). For å kunne utnytte de muligheter som ligger i nettverksbasert planlegging må kommunene ha nødvendig kompetanse for å gjennomføre samstyringsprosesser. Dette innebærer, for det første, at kommunene må organisere og delta på arenaer hvor berørte interesser møtes, at den aktivt må legge til rette for samstyring. For det andre må kommunene være i stand til å imøtekomme og benytte seg av ekspertisen til private utbyggere og statlige sektorinteresser. Mot denne bakgrunn handler prosesskompetanse om kommunenes evne til å organisere og bruke relevant ekspertise i beslutningsprosessene (jf. Hendriks 2009).

## 2.3 Planlegging: Problem eller løsning?

På den ene siden har vi ovenfor referert til planforskere som har vært ganske kritiske til muligheten for å bruke overordnede kommunale og fylkeskommunale planer i lokalt politisk arbeid. Vi kan spørre, litt kritisk til denne tradisjonen: Er det slik at de «synoptiske», helhetlige planene, som regulerte samfunnet gjennom klassiske hierarkier er havnet på historiens skraphaug, slik antropologen Tian Sørhaug hevder (Sørhaug 2003) – sammen med den «Arbeiderpartistaten» som historikeren Rune Slagstad beskrev (Slagstad 1998)? Bør slik overordnet planlegging forlates, hvis den i hovedsak består av de luftige, politisk uvirksomme luftlottene, som antropologen Halvard Vike studerte på midten av 90-tallet (Vike 2011), og som også planforskeren Terje Kleven er kritisk til, også han med data fra 90-tallet og fram til 2003 (Kleven 2010)?

Vi lar foreløpig disse spørsmålene henge, for på den andre siden har vi referert til planforskere som har et preg av utålmodighet over seg, i hvilke samfunnstemaer de ønsker at overordnet kommuneplanlegging faktisk bør brukes til. La oss trekke fram et lite eksempel, nemlig følgende påstand fra Hege Hofstad: «*kun* 17 %» av kommunene oppgir at kunnskap om helseprofilene er blitt brukt i kommuneplanleggingen (Hofstad 2011, vår utheving). Ordet «*kun*» er i denne sammenheng Hofstads. Når vi imidlertid tenker på at det i det hele tatt å bruke kunnskap om helseprofiler for å planlegge for bedre folkehelse var noe var helt nytt med prosjektet «Helse i plan», og som ingen kommuner gjorde før dette prosjektets oppstart i 2003, så kan vi velge å snu på flisa, og si at i 2008 – når undersøkelsen ble utført – så brukte *hele* 17 % av Norges kommuner slik kunnskap i planleggingen!

Den planleggingen Hofstad skriver om er overordnet samfunnsplanlegging, men det er ikke den «luftige» formuleringen av gode intensjoner som Kleven og Vike kritiserer. Det er en kompetansedrevet planlegging hvor konkret kunnskap om kommunens folkehelse inngår i en planlegging som kan gi seg utslag i konkrete kommunale tiltak.

Når planlovutvalget på begynnelsen av dette århundret la grunnlaget for en ny Plan- og bygningslov, så var en av intensjonene å utvikle et overordnet kommunalt planapparat som

var bedre politisk forankret, mer politisk relevant, enn det kommunale og fylkeskommunale planer til da hadde vært.<sup>12</sup>

Ser vi tendensen – for eksempel i Hofstads studie – til at Planlovutvalgets arbeid bærer frukter, i det at overordnet kommunal planlegging er på vei mot å bli en (mer) politisk relevant aktivitet? Er det grunn til en forsiktig *optimisme*, hvis man er av den oppfatning at overordnet planlegging kan være et gode, for å nå mål som bedre folkehelse, bedre tilrettelegging for barn og unge eller reduksjon av klimagassutslipp?

Vi har studert 8 kommuner i en liten kvalitativ studie, og kan ikke konkludere noe om nasjonale tendenser, men det vi ser er likevel tydelige lokale mønstre: Fem av våre åtte kommuner bruker tverrfaglig sammensatte og svært kompetente samfunnsavdelinger til å utarbeide overordnede kommuneplaner, med den klare ambisjon (også fra kommunens ledelse) om at disse planene skal gjøres politisk relevante. Vi vil ikke generalisere våre resultater, men vi tror at de kvalitative mønstrene vi i det følgende skal presentere bør få planforskere som kommer etter oss til å se etter andre tendenser enn den ganske pessimistiske avskrivningen av bred kommunal samfunnsplanlegging som for eksempel Kleven og Vike ser som rådende.

## 2.4 Samproduksjon

Begrepet «samproduksjon» springer ut av en av de sentrale filosofiske vendingene i det 20. århundre, nemlig vendingen bort fra troen på at man kan finne et fundament som determinerer samfunnsliv eller tankesett. Marxismens tro på at materiell basis determinerer ideologisk overbygning var en slik «fundamentalisme». Positivismens tro på at formal logikk kan danne et fundament for sanne påstander var en annen. Med blant annet Wittgensteins språkfilosofi, Whiteheads prosessfilosofi og Foucaults historiske kontekstualisering av kunnskap ble slik tro på absolutte fundamenter problematisk for de fleste humanister og samfunnsvitere. «Samproduksjon» ble fra 60-tallet og utover brukt av vitenskapssosiologer for å beskrive hvordan vitenskap,

---

<sup>12</sup> Personlig kommunikasjon med en av planlovutvalgets medlemmer, Inger Lise Saglie.

teknologi og sosiale strukturer skaper hverandre i gjensidige formende relasjoner (Jasanoff 2004). Begrepet kan ses på som samfunnsvitenskapenes alternativ til økologenes «co-evolusjon». Når vi bruker begrepet gjennom denne rapporten er det for å kunne begrepsfeste det at kommunalpolitisk bemektigelse gjennom overordnet planarbeid er en forutsetning (blant flere forutsetninger) for å skape et godt akademisk fagmiljø i en kommunal samfunnsavdeling, mens dette gode fagmiljøet er en forutsetning (igjen blant flere) for kommunalpolitisk makt gjennom overordnet planarbeid.

## 2.5 Nettverk og informasjon; kunnskap!

Det er mulig, som vi diskuterte over, at sammenfattende, overordnede planer, produsert av kompetente fagmiljøer, er på vei inn som mer politisk virksomme redskaper i kommune-Norge, enn det de har vært. I fem av våre åtte case-kommuner ser vi en klar tendens til at overordnede planer tas i bruk innenfor et kompetanseintensivt samstyringsregime. Dette skjer i en samfunnsform som også må karakteriseres som et intenst IKT-drevet informasjonssamfunn. Det er et samfunn hvor kunnskap trenges for at man ikke skal drukne i informasjon. Kunnskap er kompetanse, og i de følgende kapitlene skal vi vise at denne kunnskapen – ofte i samspill med informasjonsteknologi – fortolker, ordner og setter informasjon i spill, og gjør det mulig for en kommune å komme på banen, heller enn å drukne eller bli skviset mellom marked og stat.

## 3 Forankring

I innledningen til denne rapporten listet vi opp tre punkter som kjennetegner en god samfunnsavdeling; 1) planleggingen har god politisk forankring, 2) samfunnsavdelingen har faglig selvtillit og integritet, og arbeider utadrettet, og 3) kommunen har satset økonomisk på en tverrfaglig samfunnsavdeling. I dette kapittelet skal vi fokusere på samfunnsavdelingens arbeid utad, dens forhold til politisk ledelse og andre aktører. Det vil si vi skal konsentrere oss om punkt 1, politisk forankring, og punkt 2, det utadrettede arbeidet. I neste kapittel skal vi så se på det «indre» fagmiljøet i de samfunnsavdelingene vi har besøkt, og altså konsentrerer oss om det tredje punktet, hvordan det har blitt satset. Vi vil imidlertid se at betydningen av å ha faglig selvtillit og integritet er noe som går igjen i både dette og i neste kapittel.

### 3.1 En første grovsortering

Fem av de åtte kommunene vi besøkte hadde samfunnsavdelinger som i stor grad passet til de tre punktene over, og vi kan si at de hadde en velfungerende samfunnsavdeling. Dette er en grov kategorisering, og vårt poeng er ikke at disse på noen måte var feilfrie; man kunne sikkert funnet ulike sider ved disse fem avdelingene som fungerte mindre godt. Men de var like fullt tydelig på sporet av det samme, og vi skal snart se hva slags spor dette var.

Men først, og helt kort, hva karakteriserte så de tre kommunene som ikke passet dette «gode» mønsteret? I stor grad så manglet de to eller tre av punktene over. De hadde ikke satset (nok) på en sterk samfunnsavdeling. Grunnene til dette kan være mange. Vi skal snart se at den første kommunen av disse tre tilfellene, det vi kaller «minikommunen» i vårt utvalg, hadde en størrelse og derav en økonomi som rett og slett var for liten til at det overhodet var

mulig å etablere et tverrfaglig fagmiljø. I det andre tilfellet var kommunen økonomisk sett stor nok til å kunne finansiere en fungerende samfunnsavdeling. Kommunen hadde imidlertid ikke satset – av grunner vi ikke kan si noe sikkert om – og hadde en liten samfunnsavdeling som var preget av frustrasjon og som var dårlig forankret i de politiske prosesser. Også denne kommunen skal vi komme tilbake til om noen få sider (seksjon 3.7, side 40). Den tredje samfunnsavdelingen som ikke passet det «gode» mønsteret tilhører en gråsoner i vår kategorisering. Den var ikke «håpløs», men var preget av en planavdeling som var relativt dårlig forankret i kommunens planprosesser. Vi skriver mer om denne kommunen i seksjon 5.5, side 62.

## 3.2 Politisk forankring og kompetanse

Innledningsvis har vi skissert et sentralt funn i denne undersøkelsen, nemlig at det finnes et middel som i noen utstrekning kan fungere som en motmakt til det store presset av statlige så vel som private føringer, initiativer og krav som en norsk kommuneadministrasjon i dag må forholde seg til. Det middelet er et sett med oppdaterte, politisk relevante og aktivt brukte overordnede planer. Altså en kommuneplan, med en kart-del og en samfunnsdel, gjerne supplert av et sett kommunedelplaner, slik som reguleringsplaner for kommunens byer og/eller tettsteder.

Videre har vi hevdet at når et slikt overordnet planapparat tas i bruk så skjer dette gjennom et kunnskapsbasert nettverksarbeid som kalles «samstyring», og det skjer på måter hvor demokratisk bemektigelse av kommunen og et sterkt fagmiljø i samfunnsavdelingen «samproduseres». I resten av dette kapitlet skal vi vise hva disse begrepene betyr empirisk, og vi skal på basis av empirien diskutere noen av de dynamikkene og prosessene som ligger i begrepene samstyring og samproduksjon.

## 3.3 Minikommunens begrensing, fylkesmannens makt

Med under 1000 innbyggere er denne kystkommunen, som ligger på riksveien mellom to regionale sentra, den minste av våre case-

kommuner. Gitt størrelsen var det ikke overraskende at kommunen ikke hadde en stor samfunnsavdeling, og vi fikk derfor rådmannen med på gruppeintervjuet, i tillegg til lederen for teknisk etat, som var arkitekt.

Vi skal begynne med å illustrere betydningen av å ha en akademisk og godt bemannet samfunns- eller planavdeling ved å se hvordan mangelen på slik kompetanse arter seg i denne kommunen.

De fleste av kommunens innbyggere bor mindre enn 100 meter fra kysten, altså innenfor 100-meterssonen, hvor bygging generelt er forbudt, med mindre spesielle reguleringer foreligger. I vårt intervju beskriver arkitekten og rådmannen dette som en «helt håpløs» situasjon. Nesten ingen byggesaker, ikke en gang små saker hvor noen skal bygge ut verandaen sin eller lignende, kan kun behandles administrativt av kommunen. De krever en dispensasjon, og må derved godkjennes av Fylkesmannen. Og «han» setter veldig ofte foten ned. «Den reelle makten når det gjelder byggesaker og sånt», forteller Rådmannen oss, «ligger hos Fylkesmannen, nesten i alt». Rådmannen ser på Fylkesmannens maktbruk i byggesaker som temmelig vilkårlig, fordi saksbehandlingen derfra ofte er basert på generell synsing, for eksempel en «frykt for at et næringsbygg egentlig vil brukes til et privat naust», uten noen empirisk kjennskap til den konkrete utbyggeren. Han setter dette inn i en generell kritikk av det han opplever som moderne byråkrati: «Ingen greier å følge alle reglene som lages i EU og Norge, og jeg tror dette er farlig for velferden jeg, i hele verden, for vi kan ikke jobbe alle med å kontrollere hverandre.»

Det scenarioet som både rådmannen og plansjefen ser som et alternativ til denne overmakten er som følger: Hvis de skal unngå å søke dispensasjon på enhver liten byggesak i strandsonen, så må de lage en ny kommuneplan for kommunen, hvor de blant annet skisserer hvilke områder som skal ha en strandsone på 5 meter. Så må de lage reguleringsplaner for alle kommunens bebygde strandlinjer, og skissere hvor de har og vil etablere ulike typer bebyggelse, og hvor de har og vil ha friområder, verneområder og offentlige områder av ulikt slag. Hvis de hadde et slikt planapparat på plass, ville de kunne behandle byggesaker med dette planapparatet som øverste autoritet, og derved unngå det de opplever som Fylkesmannens store og til dels vilkårlige

maktutøvelse. Men dette, forteller de meg, innebærer å sette i gang «en stor byråkratisk mølle», og de var som sagt tidligere begge klare på at dette vil kreve en økonomisk disponering for planarbeid som den lille kommunen ikke kunne ta.

Det kan kjapt nevnes at kommunen håper på en annen løsning på sin strandsone-problematikk, nemlig muligheten som Miljøvern-departementet utreder for funksjonelle strandsoner (med fleksibel avstand til sjøen), men for vårt formål er den generelle «planmodellen» som rådmannen og plansjefen skisserer interessant, fordi modellen ikke bare er en utopisk visjon; den virker faktisk for noen, i hvert fall i noen grad; det er nemlig den planmodellen som våre velfungerende samfunnsavdelinger er organisert rundt.

Det er også verdt å merke seg at kommunens rådmann og arkitekten selv vet hva slags grep de hadde trengt å ta. De visste også at de måtte styrke økonomien for å kunne ta et slikt grep, og at middelt for en styrket økonomi var kommunesammenslåing. Rådmannen var for kommunesammenslåing, og de hadde forsøkt å få det til for noen år siden, men et stort flertall av innbyggerne i kommunen hadde stemt nei til forslaget.

### 3.4 Satsing internt

Det vi har klassifisert som våre fem velfungerende samfunnsavdelinger er alle resultat av aktive, strategiske valg. Avdelingen har blitt bygget opp ved at det har blitt satset, også økonomisk. De ligger litt ulikt i løypa, den nyeste har fått ny sjef for ett år siden og har nylig ansatt en kommuneplanlegger, de andre har stort sett bygget opp sine avdelinger i løpet av de siste 5 til 15 årene.

Et sentralt grep for flere av disse fem kommunene har bestått i å ansette en egen kommuneplanlegger, eventuelt å frigi en stilling til et slikt arbeid. Personen er ofte arkitekt eller landskapsarkitekt. Det kreves, som sjefen i den avdelingen i den kommunen som nyligst har begynt å satse på samfunnsavdelingen (kommune 4) sa, «*minst en hel stilling og en del støttefunksjoner for å utarbeide en ny kommuneplan.*» Kommunen må da satse økonomisk, ved å hjemle flere stillinger og ansette flere folk.



En slik satsing dreier seg imidlertid om mer enn bare å bruke mer penger på planlegging. Alle de vi har snakket med legger vekt på at det er viktig at pengene brukes til å bygge kompetanse internt, i stedet for å outsource arbeidet med kommuneplanen (som flere av våre case-kommuner gjorde med den forrige kommuneplanen). Den klart viktigste grunnen til ikke bare å satse økonomisk, men å satse internt, er *forankring*. Arbeidet med en kommuneplan må forankres i den øvrige kommuneadministrasjonen og i den politisk valgte ledelsen.

Vi skal illustrere betydningen av slik forankring ved å fortelle om hvordan planavdelingen i en av våre case-kommuner etablerte en ny forankring og derved unngikk en begynnende konflikt med det sittende kommunestyret.

### 3.5 Fra antagonisme til samarbeid

Kommunen vi skal til er en ferie- og kystkommune, som har drøye 4000 innbyggere, men som mer enn fordobler befolkningen om sommeren, se flere detaljer under seksjon 5.2, side 59.

I 2007 gikk kommunen fra å ha rød-grønt flertall til å få blåblått flertall, og ordfører fra Fremskrittspartiet. Det nye kommunestyret la opp til flere ambisiøse utbyggingsplaner, og begynte å instruere sin planavdeling om hvordan de ville ha det. Samfunnsavdelingen følte seg presset til å følge disse instruksjonene. Resultatet var da at kommunens planer ofte møtte en statlig innsigelse, som planavdelingen ventet seg, og at samfunnsavdelingen måtte gjøre jobben om igjen. Frustrasjonen vokste blant de ansatte, både fordi de følte at de jobbet på akkord med sin faglige integritet, og fordi strømmen av innsigelser økte arbeidsmengden. I løpet av et års tid dro det seg til en begynnende konflikt. I ettertid nevner de vi intervjuet tre faktorer som var viktige for den negative utviklingen. 1) Fremskrittspartiets representanter var, i tråd med sitt partis linje, skeptiske til offentlig «planlegging». 2) De ansatte i planavdelingen var, i tråd med sin stands politiske tilbøyelighet (som de selv sa), lite begeistret for FrPs politikk. 3) Samfunnsavdelingens sjef var faglig svært dyktig, men også noe låst i sine prinsipper og kom derfor lett på kant med det nye kommunestyret.

Cirka ett år etter kommunevalget slutter samfunnsavdelingens sjef, og samtidig som avdelingen får ny sjef, kommer sjefen for den underliggende plan & miljø-avdelingen tilbake fra permisjon. De to nye sjefene tar grep, og det de gjør er følgende: De sier klart fra til kommunens ledelse (rådmannen og ordføreren) at det er helt uaktuelt å jobbe på måter som bryter ned de ansattes faglige integritet. Samtidig ser de at det er viktig at administrasjonen er lojal mot politisk valgt ledelse, uansett farge på denne. De begynner med å ta ett konkret grep i forhold til ordføreren, og sier omtrent som følger: Vi vet at du vil bygge mange hytter, men heller enn å gjøre alle disse spredte forsøkene på å bygge hytter, som så ofte leder til innsigelser (som de hadde gjort), la oss heller bruke vår juridiske og arkitektoniske kompetanse til å se over kommunes arealer og plote alle de arealene hvor det nå er mulig å bygge hytter, uten å bryte med nasjonale føringer og krav til miljøvern, innsyn, et cetera. Så gjør vi vårt beste for å finne så mange hyttetomter som mulig, og lager en reguleringsplan for de områdene.

Ordføreren gikk med på forslaget, og samfunnsavdelingen gikk i gang med å finne hyttetomter. De fant omtrent 1/3 av det antall hytter ordføreren hadde ambisjoner om å bygge, men reguleringsplanen gikk gjennom alle statlige organer uten innsigelser og ble vedtatt. Dette etablerte en første påle av gjensidig tillit mellom kommunens politikere og administrasjon.

Samtidig med at samfunnsavdelingen fikk sin nye sjef (og plan & miljø-avdelingen fikk tilbake sin permitterte sjef), tok lederen for planavdelingen (under «plan & miljø») initiativ til å lage ny overordnet kommuneplan. Vedkommende ville satse og jobbe heltid med prosjektet. Hun fikk gjennomslag for sin idé og kommunen omdisponerte midler. De bør legges til at kommunen også før dette hadde en stor samfunnsavdeling, med flere akademikere.

I arbeidet med den nye kommuneplanen ble det etter hvert klart – både for samfunnsavdelingen og kommunens politiske ledelse – at fylkesplanens måte å dele inn «spredtbygde» versus «tettbygde» strøk passet dårlig til denne kommunens geografiske struktur. De diskuterte dette med både fylkeskommunens og fylkesmannens folk, uten å få noen forståelse for sin posisjon. Kommunens politiske ledelse og dens samfunnsavdeling ble da enig om å gjøre

følgende; stå på sitt, vente på innsigelser fra fylkesmannen og andre etater, og så satse på at den etterfølgende forhandlingen med fylkesmannen ville gi dem mer enn det lydighet i forkant ville gi. Dette stemte; det kom til sammen 10 innsigelser fra fire myndigheter, Fylkeskommunen, Fylkeslandbrukssjefen, Fylkesmannen og Statens Veivesen. Kommunen gikk inn for meklingsmekling. Statens Veivesen trakk så sin ene innsigelse etter en bilateral forhandling med kommunen, men de andre tre innsigelsesmyndighetene møtte kommunen i et felles innsigelsesmøte om de 9 gjenværende innsigelsene. I dette forhandlingsmøtet ble de ulike innsigelsene sett under ett, noe som da også de sektoriserte innsigelsesmyndighetene måtte gjøre. Noen innsigelser ble tatt til følge av kommunen, mens andre ble moderert eller trukket.<sup>13</sup> I ettertid forteller kommunens folk oss at de under dette møtet opplevde seg som en mye mer likeverdig part i en forhandling, enn når de i forkant ble forsøkt instruert av de ulike innsigelsesmyndighetene.

Forhandlingsresultatet ble opplevd som en relativt god seier for kommunen, men kanskje like viktig som det seieren ga i form av kommuneplanlegging, var forhandlingsresultatet viktig fordi prosessen ytterligere sveiset sammen samfunnsavdelingen og politisk ledelse. Gjennom prosessen, ble vi fortalt, sto de sammen mot et sett ytre motstandere. Resultatet har blitt en overordnet kommuneplan som både har stor politisk legitimitet i kommunen, og som er preget av stor faglig profesjonalitet.

Det tverrfaglige miljøet i denne kommunens samfunnsavdeling er stort, og inkluderer 14 akademikere med minimum mastergrad. Miljøet var stort også før 2007, mye på grunn av at kommunen har mange hytter, og mange av hytteeierne bruker dyktige advokater og arkitekter for å fremme sine byggeplaner. Kommunen innså for mange år siden at denne ekspertisen måtte møtes med mot-ekspertise og ansatte flere advokater og arkitekter i sin samfunnsavdeling. Avdelingen har ytterligere vokst i antall siden 2007. Men mest har den kanskje vokst i selvtillit og anseelse. De vi intervjuet fortalte oss at de nå synes det er faglig morsomt og utfordrende å jobbe i et landskap med et blåblått kommunestyre, som fortsatt ofte vil mer enn hva statlige reguleringer tillater, og i

---

<sup>13</sup> Vi har detaljerte opplysninger fra dette meklingsmøtet fordi vi i etterkant av gruppeintervjuet fikk tilgang på sakspapirene.

et landskap med mange rike hytteeiere som holder seg med gode advokater og arkitekter: De liker dette fordi de har faglig integritet og selvtillit nok til å si nei der nei må sies, og fordi det, i det store, kompliserte landskapet av statlige krav og forventinger, er utfordrende å finne konstruktive løsninger på ønsker som i utgangspunktet kan synes umulige å innfri.

### 3.6 Samstyring og Samproduksjon

Det forhandlingsmøtet vi skisserte ovenfor (hos fylkesmannen, mellom kommunene og diverse statlige etater) illustrerer et viktig poeng som gjøres i litteraturen om at myndighet nå praktiseres innefor et samstyringsregime. I forkant av forhandlingen kom innsigelsene fra de ulike sektoriserede statsetatene på «klassisk» hierarkisk vis: De kom ovenifra og ned, og de kom uten samordning. Ved at kommunene bestemte seg for å la de forventede innsigelsene komme, og så satse på forhandling, så åpnet rommet for samstyring seg: På det ene, felles forhandlingsmøtet for alle innsigelsene, var det ikke bare kommunen som ble delegert oppgaven med å samordne alle de sektoriserede kravene. *Alle* de statlige enhetene som kom med sine isolerte innsigelser ble også tvunget til å se disse i sammenheng, og i en samlet vurdering ble alle partene enige om at kommunen skulle ta hensyn til noen innsigelser, mot at de slapp å ta hensyn til andre innsigelser. Hierarkiets sektorisering og ensretting ble altså avløst av et mer åpent, komplekst og likeverdig forhandlingsrom. Dette er et rom som åpner for innflytelse, forutsatt at man har den nødvendige kompetanse, og vi ser hvordan effektiv samstyring og kompetanse forutsetter hverandre.

Men eksempelet over handler ikke bare om en samfunnsavdeling som etablerer (eller reetablerer) en legitim og virksom posisjon i kommunalt planarbeid innenfor et samstyringsregime, og om en kommune som derved styrker sin posisjon i forhold til statlige organer. Eksempelet handler også om en avdeling som etablerer et styrket fagmiljø med en styrket faglig selvtillit. Vi har gjort dette for å vise hvordan de to faktorene *samproduseres*. Vi kan si at en «virkning» av å vinne fram i forhandlingene med de statlige aktørene var øket selvtillit og faglig styrke for samfunnsavdelingen. Men det var også slik at det at de vant fram i forhandlingene var en «virkning» av faglig styrke og selvtillit. Så hva kom først? Var det

de demokratisk produktive ytre relasjonene til samfunnsavdelingen, i forhold til kommunens politisk valgte ledelse og i forhold til statlige organer? Eller var det de indre relasjonene som skaper godt fagmiljø i avdelingen? Det er som høna og egget; ingen kom først. De samproduseres, fagmiljø og demokratisk bemektigelse i et samstyringsregime skaper hverandre.

Vi skal ytterligere underbygge og støtte en slik påstand med mer empiri. Det er mange relasjoner som må fungere, flere enn de til politisk ledelse, for at en kommune skal ha en fungerende samfunnsavdeling. Og i en slik avdeling er det behov for mange typer akademisk kompetanse, flere enn det en enkelt kommuneplanlegger besitter. Vår neste historie illustrerer dette. Den er hentet fra den kommunen i vår undersøkelse hvor samfunnsavdelingen fungerte dårligst.

### 3.7 «Kringsett av fiender»

Kystkommunen vi nå skal til har i overkant av 7000 innbyggere, og kommunesenteret har både i historisk tid og i skrivende stund mesteparten av sin næringsvirksomhet knyttet til havna. Den ligger langt fra nærmeste regionale sentra. (Se mer om kommunen under seksjon 5.3, side 60.)

Samfunnsavdelingen i denne kommunen fungerte omtrent like dårlig som avdelingen i forrige case fungerte godt. Enhetens ansatte tegnet et bilde av sine omgivelser hvor nesten alle instanser var involvert i nettverk som satte avdelingen ut av spill. Private utbyggere pleiet kontakten med politisk ledelse og fikk ofte politisk gjennomslag for reguleringsplaner som samfunnsavdelingen mente var dårlige eller endog ulovlige. Private utbyggere kunne i enkelte tilfeller styrke sin sak ved å ringe direkte til Fylkesmannen. Hvorvidt dette faktisk hadde resultert i at Fylkesmannen godtok private planforslag kan vi ikke dokumentere, men følelsen av at slike relasjoner som gikk utenom planavdelingen eksisterte, var klart til stede i samfunnsavdelingen.

Ofte var imidlertid Fylkesmannen en alliert for planavdelingen, for når kommunens politiske ledelse valgte å se bort fra samfunnsavdelingens faglige råd, så fikk den private reguleringsplanen ofte

en innsigelse mot seg, en innsigelse som bekreftet at kommunens egen fagekspertise hadde hatt rett hele tiden.

Denne kystkommunen hadde dessuten et tettsted som i stor grad var sentrert rundt havnen. Denne ble eid av Havnevesenet, og det vesenet gjorde stort sett som de ville, i følge de vi intervjuet. Dette handlingsrommet hadde de fått gjennom årene, fordi de forvaltet kommunens viktigste næringsområde. Dette gjorde det veldig vanskelig for enheten å lage politisk virksomme overordnede planer. Havna lot seg ikke regulere gjennom en reguleringsplan, den ble regulert av Havnevesenet.

Vi skal trekke fram et eksempel fra denne kommunen. Like før vi besøkte dem, hadde det vært et møte i planutvalget, et utvalg av politisk valgte representanter. Den private utbyggeren som ville ha gjennom en reguleringsplan var til stede, samt noen av de personene fra samfunnsavdelingen som vi intervjuet. Det private planforslaget skulle vedtas, eller forkastes. Samfunnsavdelingen hadde laget et kritisk notat til planen. Det som så skjedde på møtet var at den private utbyggeren allerede hadde forberedt et motinnlegg til samfunnsavdelingens kritiske notat. De kunne gjøre det fordi notatet er et offentlig dokument, og var tilgjengelig for innsyn før møtet. De jeg intervjuet beskrev møtet slik: *«de kom på møtet med fine illustrasjoner, [... veldig fine, veldig proffe ...] ... og punktet for punktet slaktet de vår saksframstilling.»* En annen ansatt i gruppeintervjuet fortsetter: *«Så [slike flotte illustrasjoner] er veldig salgbart. Der og da, når de sitter og skal ta en avgjørelse. Og utfordringa da er å kunne imøtegå sånt.»*

Denne samfunnsavdelingen var altså koblet av de politiske prosessene, heller enn å være koblet på dem. I stor grad overkjørt av private utbyggere så vel som av Havnevesenet. Arkitekt- og ingeniørfaglig sett mente de å ha god kompetanse, noe det at Fylkesmannens innsigelser ofte støttet planenhets syn viste. Vi har ingen grunn til å tro noe annet enn at de vi intervjuet var kompetente innenfor sine fag, men vi fant likevel to viktige mangler: For det første manglet de åpenbart kompetanse målt i kapasitet; de var for få (syv ansatte i plan/bygg/oppmåling, hvorav 3 akademikere), ønsket fra enheten om å ansette en kommuneplanlegger hadde blitt avslått, og de var mindre enn halvparten så mange ansatte som i den vellykkede kommunen i case 2, enda de var en nesten dobbelt så stor kommune målt i

folketall. For det andre var det heller ingen tvil om at de manglet kompetanse målt i akademisk kvalitet. Det at ingen av dem hadde en «mastergrad» sier i seg selv ikke så mye, men det var likevel åpenbart at samfunnsavdelingen ville blitt betydelig styrket om de hadde fått tilført en kommuneplanlegger med arkitektkompetanse, en kommuneadvokat med juridisk kompetanse og (som vi kommer tilbake til snart) en geograf med solid GIS-kompetanse.

Lønnsmessig mente de intervjuede at de lå klart under lønnsnivået til sammenlignbare nabokommuner, og at kommunen nok snart måtte gjøre noe med den saken.

Det som ble samprodusert i denne kommunen var altså en samfunnsavdelings manglende politiske relevans, dens faglige frustrasjon og dens manglende kompetanse. Vi kan anta at dette er en «ond sirkel» som reproducerer seg selv, og så kan vi spørre oss selv om en «første beveger» kunne fått samfunnsavdelingen inn på et annet spor. Kommune 4 i vårt utvalg (se seksjon 5.4, side 61) er illustrerende i så måte. Kommunen er litt større (ca 10000 innbyggere), men ligger like langt fra regionale sentra som den plagede kommunen vi her skriver om, og har derfor noen av de samme utfordringene når det gjelder å rekruttere akademisk arbeidskraft. En arkitekt flyttet til kommunen fordi dette var hjemkommunen til hennes ektemann. Teknisk sjef i kommunen kjente henne fra før, og tenkte at når vi nå får en arkitekt hit, bør vi benytte anledningen. Så kommunen søkte prosjektmidler, til Universell utforming, og fikk henne inn på en midlertidig stilling. Hun var meget dynamisk, og initierte flere prosesser for å bedre fagmiljøet, noe som var begynnelsen på en fundamental oppgradering av samfunnsavdelingen og kommuneplanleggingens posisjon i kommunen (se som sagt seksjon 5.4, side 61). I 2011 hjemler de en fast stilling til henne, og til en ny kommuneplanlegger. Kunne hun ha fått til det samme i vår «plagede» kommune? Ja, muligens. Men hun kunne også ha endt opp med å stange alle sine initiativer mot en vegg av gjenstridige interesser, som for eksempel et mektig Havnevesen, og ekteparet kunne endt opp med å flytte fra kommunen i frustrasjon. Dette er kun en spekulasjon, men poenget er at for at en slik «første beveger» skal kunne lykkes, så må han eller hun få hjelp av flere aktører. Den første bevegere må møte et rom som er åpent for forandring, og arkitekten fra kommune 4 fortalte at det var nettopp en slik

åpenhet for forandring hun møtte. Enkeltindivider spiller en rolle, men de gode prosessene må likevel produseres av flere.

### 3.8 Prosesskompetanse versus fagkompetanse

I vårt innledende teorikapittel har vi skilt mellom formell fagkompetanse og prosesskompetanse. Prosesskompetanse består i stor grad i å mestre den type samstyringsprosesser som vi presenterte i caset «fra antagonisme til samarbeid», mens fagkompetanse består i å mestre fag som juss eller arkitektur. Det vi ser av våre funn er at det er to ting å si om prosesskompetanse.

For det første er prosesskompetanse en relasjonell størrelse; den fungerer ikke i praksis uten at de man relaterer seg til også har den, og vil nok ofte skapes i gode relasjoner like mye som å eksistere forut for dem. Det relasjonelle ligger altså i at kompetansen ikke bare skapes av en samfunnsavdeling som gjør seg relevant for en politisk ledelse, men også av en politisk ledelse som gjør samfunnsavdelingen relevant for seg. Og på samme måte: Den består ikke bare i at en kommune har evnen til å bruke muligheten til å forhandle om innsigelser til å mekle fram en kommuneplan de kan leve med (som i caset over), men også i at de statlige partene forstår og aksepterer denne forhandlingsinstitusjonen. «Samstyring» er altså noe som krever en bred distribusjon av kunnskap og kompetanse.

For det andre er ikke prosesskompetanse adskilt fra formell fagkompetanse. Prosesskompetansen er avhengig av god fagkompetanse. Følgende passasje fra et av våre intervjuer illustrerer dette:

**Sjef for samfunnsavdelingen:** «[Statlige] krav om planlegging øker hele tiden, med krav til dokumentasjon, kvalitet, konsekvensutredninger. Det er krevende å imøtegå dette. Og vi har fylkesnivåer og veievesen m.m. som krever mye av oss for å få planene på plass. [Det er] meget arbeidskrevende.»

**Vi:** Prosesskompetanse?

**Sjef:** Ja, «prosess» forstådd, men også det at det kreves et veldig godt *faglig* grunnlag for å få planer igjennom.



Den vi her intervjuer trekker altså ikke fram «prosesskompetanse» som en egen ferdighet, så mye som den faglige kompetansen, som en viktig faktor for å få ting gjort. Sjefens uttalelse bifalles av de andre i gruppeintervjuet. Så uten at vi skal underslå at det å mestre prosessen er en kompetanse i seg selv, så er det ganske klart at en slik prosesskompetanse ikke kan sees uavhengig av en solid fagkompetanse. Fagkompetansen er viktig for at en samfunnsavdeling skal kunne styre sammen med andre. Den er viktig innenfor et samstyringsregime.

Dette har vi sett flere ganger i dette kapittelet; for eksempel i historien fra planutvalgsmøtet i kommune 2, der planavdelingen blir overkjørt av en privat utbygger. Vi så hvordan det at planavdelingen ble overkjørt i planutvalgsmøtet til dels skyldtes den private utbyggers bruk av «fine og proffe illustrasjoner». Denne referansen til avansert datagrafikk og kartproduksjon er ikke enestående i vår studie. Det ser ut som betydningen av å kunne lage «proffe illustrasjoner» begynner å bli erkjent av kommune-Norge, og evnen til å lage dem er gitt av tilgang til og kunnskap om avanserte geografiske informasjonssystemer, også kjent som GIS. Vi trenger å gi dette en litt grundigere diskusjon.

### 3.9 GIS som eksempel på flerfaglighet

De velfungerende samfunnsavdelingene i vår undersøkelse er alle flerfaglige. De er satt sammen av folk med høy utdanning innen ulike fag; ingeniører, arkitekter og advokater er ofte sentrale. Men det er enda større bredde, og vi skal først trekke fram et eksempel til, geodatafolk. Geodata er formelt blitt viktig med den nye matrikkelloven som ble satt i kraft 1.1.2010, og som krever at kommunen skal ha sine kartdata i digital form. Dette krever at kommunene har formell kompetanse innen såkalte Geografiske informasjonssystemer (GIS). Slike systemer kan imidlertid brukes til mer enn bare å lagre kart i elektronisk form. De kan brukes til å visualisere kart, planer og reguleringer i mange former, for eksempel som attraktive tredimensjonale visualiseringer. I eksempelet over var det aktiv bruk av slike systemer som hadde gitt den private utbyggeren de «flotte, proffe illustrasjonene» som parkerte samfunnsavdelingen i planutvalgsmøtet. Alle kommunene i vår undersøkelse skjønnte betydningen av visuelt effektive geodata,

flere av dem investerte i slik kompetanse, og brukte den nettopp for å vinne fram heller enn å bli koblet av i planprosessene.

Den kommunen i vårt utvalg som nettopp hadde ansatt en kommuneplanlegger for å lage en ny kommuneplan, en plan som denne gangen skulle lages innomhus heller enn utomhus, var også klar over den retoriske betydningen av GIS (kommune 4, side 61):

**Arkitekt:** Det at vi nå skal øke vår kompetanse inkluderer at vi kan vi kjøpe inn dataverktøy, for å være kjapt oppe med å illustrere ting, ... jo flere ting man bare bestiller inn til kommunene, jo mindre kompetanse sitter man på selv. Og det ønsker ikke vi. Vi ønsker å illustrere ting kjapt for politikerne, og være litt aktive på den siden. Hvis vi benytter denne sjansen, så kan vi få et felles grunnlag for å heve kompetansen.

**Vi:** og sjansen er?

**Arkitekt:** at vi nå skal lage kommuneplan selv heller enn å bestille det hos [for eksempel] Asplan Viak som har alt dette her.

Dagens kommuner lever ikke bare i et samstyringsregime, hvor mengden reguleringer og krav om rapporteringer øker, de lever i et informasjonssamfunn hvor økningen i reguleringer og rapporteringer muliggjøres av informasjonsteknologi. Det å kunne «illustrere ting kjapt for politikerne» dreier seg om å bruke denne informasjonsteknologien til mer enn bare å «behandle informasjon». Det dreier seg om å produsere saklig, men også grafisk høyoppløselig, effektiv retorikk. Da tenker vi ikke på «retorikk» som noe lettere løgnaktig, men som en effektiv form for formidling av kunnskap.

Den kommunen i vårt utvalg (kommune 7, side 64) som hadde jobbet lengst med å etablere en høyt utdannet og politisk godt forankret samfunnsavdeling hadde to fulle stillinger innen geodata, begge besatt av folk med mastergrad i GIS (fra utlandet, det finnes ingen norsk mastergrad i GIS). De brukte blant annet denne kompetansen – inklusive de nødvendige datasystemene – til å lage det de beskrev som faglig sterke illustreringer i sine konsekvensutredninger, noe som for dem var viktig for å få gjennomslag for sine planer hos fylkesmannen.

## 4 Fagmiljø

Det tredje av de punktene vi satt opp som kjennetegn på en god samfunnsavdeling lød «kommunen har satset økonomisk på en tverrfaglig samfunnsavdeling».

Når en kommune etablerer en politisk relevant samfunnsavdeling og et sett overordnede planer som en nødvendig del av en kommuneadministrasjon, slik vi har vist i forrige kapittel, så viser våre case at man også etablerer et godt og attraktivt fagmiljø. Dette er i korthet et resultat av at den faglige respekten og tyngden man er i stand til å etablere utad reflekteres i og er en refleksjon av den selvrespekten og fagligheten man viser innad, og som vi i forrige kapittel beskrev som *samproduksjon*. Det er dette fagmiljøets «indre liv» vi skal presentere i denne seksjonen.

### 4.1 Entusiasme

De fleste av dem vi har intervjuet har lagt stor vekt på at det å jobbe i kommunens samfunnsavdeling er en svært givende og faglig utfordrende jobb. To stykker fortalte at de hadde gått fra jobber i det private og til kommunen, på tross av at de da hadde gått ned ca 150 000 i lønn, en tredje at hun hadde avslått et tilbud fra et firma, og en mulighet til lønnsøkning i samme størrelsesorden.

Her er det nødvendig med en liten metodisk refleksjon: Når man gjør gruppeintervjuer, slik vi har gjort, så må man være varsom med utsagn av typen «jeg kunne tjent 150 000 mer et annet sted». En person ville veldig gjerne sagt det motsatte med kolleger og avdelingssjefen til stede («hadde jeg fått 150 000 mer i lønn, så hadde jeg gått på dagen!»). Med en fremmed forsker til stede uttrykker de aller fleste solidaritet og lojalitet med sine kolleger, og unngår å spille ut interne konflikter. Og de kan være eksplisitte om

dette, for eksempel ved å spøke om at «dette intervjuet skal vi bruke i lønnsforhandlingene».

Gruppeintervjuet kan imidlertid gi noe annet: det kan gi en ganske umiddelbar innsikt i en stemning, en type gruppedynamikk. Og i våre intervjuer var det en tydelig stemningsforskjell mellom de velfungerende og de dårligere fungerende samfunnsavdelingene. Det var en tydelig optimisme og selvtillit hos de ansatte vi intervjuet i de velfungerende, og det var en merkbar – om enn mindre uttalt – misnøye og frustrasjon i de dårligere fungerende avdelingene. I seg selv er ikke en forskers opplevelse av «god» eller «dårlig» stemning under et gruppeintervju å regne for data, men det kan bli det når slike stemninger stemmer godt overens med det innholdet som formidles.

Det var en tydelig frustrasjon blant de intervjuede i den samfunnsavdelingen vi beskrev som «kringsatt av fiender». Det var merkbart under intervjuet, hørbart på opptaket etterpå (avdelingssjefen brukte ordet «problematisk» om nesten alt vedkommende snakket om). Det interessante ligger ikke i denne uttrykte frustrasjonen i seg selv, men i måten den samsvarte med innholdet i det de formidlet; nemlig i hvordan de var koblet av de politiske prosessene, som relativt irrelevante, heller enn å være koblet på dem.

På samme måte var begeistringen og den optimistiske stemningen i de velfungerende samfunnsavdelingene korrelert med en beskrivelse av en jobb som betød noe. Her er noen av de sentrale positive aspektene ved jobben som de intervjuede trakk fram (og som i noen grad, med større reservasjon, også ble trukket fram i de tre mindre velfungerende samfunnsavdelingene):

- Det er tilfredsstillende, til dels mye mer tilfredsstillende, å jobbe med et lokalsamfunns nære fremtid, ofte med eget lokalsamfunn, enn å jobbe for et privat firma, hvor man enten jobber for en snever interesse (en byggherres ønske om en «så stor villa som mulig»), eller man jobber med snevre saksfelt («tegner dører i et kontorbygg»).
- Å jobbe med et lokalsamfunns fremtid involverer mange viktige saksfelt: De vi har intervjuet trekker blant annet fram: Byutvikling, næringsutvikling, naturvern, oppvekstvilkår for barn og unge, universell utforming, folkehelse. Å jobbe med

den *samlede planleggingen* av alle disse viktige saksfeltene er både faglig utfordrende og menneskelig tilfredsstillende.

- Det er interessant og utviklende å jobbe med disse mangeartede temaene i et tverrfaglig arbeidsmiljø.

Ansatte fra alle de fem velfungerende samfunnsavdelingene la vekt på at kommunen de jobbet i var «passe stor, ikke for stor, ikke for liten». Kommunen var stor nok til å huse et bredt fagfellesskap i en samfunnsavdeling, med plass til om lag 10 til 15 akademisk utdannede personer. Men den var så liten at arbeidet til hver og en av dem ikke ble for spesialisert. De jobbet i avdelinger hvor de fikk anledning til å jobbe bredt, og hvor de av og til *måtte* jobbe bredt. Veldig små kommuner ble trukket fram som problematiske, fordi de ikke under noen omstendighet kunne ha økonomi til å huse et helt fagfellesskap, store kommune ble trukket fram som problematiske fordi den store arbeidsmengden ofte ledet til stor spesialisering, og derav mer rutinepregede, kjedeligere jobber. De mellomstore (eller «passe store») kommunene ble trukket fram som positive fordi de var store nok til å kunne huse et kompetent fagmiljø, men så små at den kompetansen som krevdes var en bred, til dels tverrfaglig kompetanse.

Den generalistkompetansen som her verdsettes, er ikke bare et resultat av en «passe» kommunestørrelse, det er også en kompetanse som tvinger seg fram på grunn av strukturelle forhold mellom kommune og stat: I flere av våre intervjuer la folk vekt på hvordan kommunalt planarbeid skilte seg fra statlig arbeid, ved at kommunene må lage helhetlige planer: Man skal faktisk planlegge noe helt konkret, for eksempel et tettsteds utvikling, og *må* velge om et gitt areal skal bebygges eller ikke. I et av våre intervjuer ble dette illustrert på følgende måte: I planleggingen av et kjøpesenter fikk de en innsigelse fra veimyndighetene om at parkeringsplassen var for liten. En slik parkeringsplass ville kunne bli full, og lage en kø som gikk helt ut på riksveien, for dermed å stoppe gjennomgangstrafikken. Samtidig fikk de en innsigelse fra fylkesmannens miljøvernavdeling om at parkeringsplassen var for stor, og derved oppmuntret til for mye bilbruk.

De vi intervjuet trakk ikke fram dette for å klage over «håpløs» statlig sektortenkning, og det var ingen syting å spore her. De trakk dette frem som en utfordring som kommunen måtte komme seg

rundt, og som de var stolte over å ha kommet seg rundt, uten å miste sitt kjøpesenter, fordi samfunnsavdelingen besatt både den nødvendige faglige bredden og dybden (samtidig som de selvfølgelig kunne påpeke hvor meningsløse en del statlige innsigelser er). De hadde både den nødvendige kompetansen og fagmiljøet til å møte disse innsigelsene, og det var tydelig at det at de hadde lyktes ga dem stor faglig bekreftelse og økt selvsikkerhet.<sup>14</sup>

Vi ser igjen at denne faglige seieren samtidig ga lokalsamfunnet en motmakt mot strømmen av statlige krav og forventinger.

## 4.2 Breder fagfellesskap i store sektorer

Det å være en «passe stor» kommune blir som sagt beskrevet som et gode i de fleste av våre intervjuer, og det er åpenbart riktig at kommuner må være «passe store» for at samfunnsavdelinger skal kunne fungere godt, slik vi har beskrevet. Men det er verdt å merke seg at både de i kommunen med ned mot 4000 innbyggere og de i den med opp mot 25 000 innbyggere beskrev sine kommuner som «passe store», og det vi også ser er at kommunens organisering er like viktig som deres størrelse.

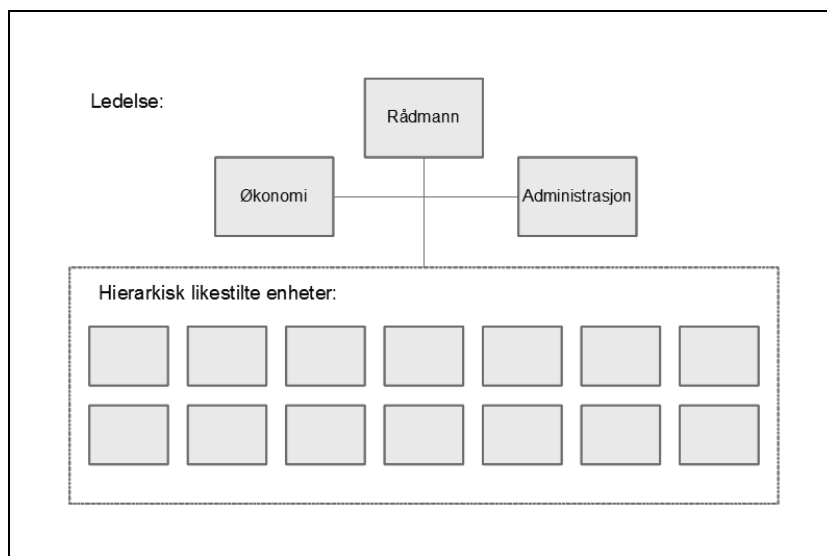
Norske kommuner fikk i 1992 stor frihet til selv å velge sin organisering. Det finnes mange modeller, og i vårt utvalg skal vi trekke fram to typiske alternativer; den som er nesten helt flatt organisert, og den som grupperer tjenester i store kategorier.

Den flatt organiserte har et stort antall likeverdige «enheter» rett under ledelsen. Det kan dreie seg om 25 enheter, hvor «planavdelingen» er en enhet på lik linje med en skole eller en barnehage. I det andre ytterpunktet finner vi kommunen med store kategorier. Her er de ulike tjenestene hierarkisk organisert, for eksempel i kategoriene «helse», «oppvekst» og «samfunn», i tillegg til kommunens sentrale administrasjon. En skole vil da typisk være underlagt «oppvekst», mens en avdeling som «vann og avløp» ligger under «samfunn». Nedenfor følger to forenklede skisser.

---

<sup>14</sup> Reguleringsplanen hadde blitt endelige godkjent dagen før vårt intervju, så dette var en fersk seier.

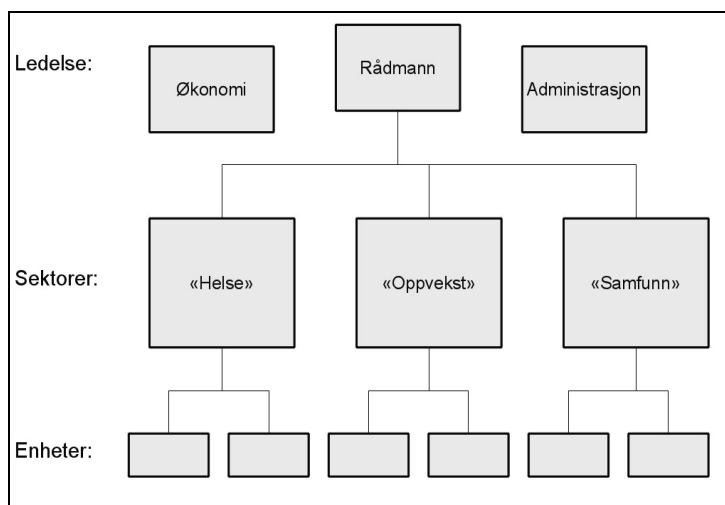
Figur 4.1 «Flat struktur»



Det gjennomgående mønsteret i vårt utvalg kommuner, er at alle de velfungerende, de med godt arbeidsmiljø for akademikere og med politisk fungerende planer, er hierarkisk organiserte. Det gir dem kort og godt en mulighet til å organisere de brede og tverrfaglige fellesskapene som var preget av den entusiasmen vi beskrev ovenfor.

Vi bør legge til at vi fra vår studie ikke kan konkludere med at flat struktur er «problemet» til de tre mindre velfungerende samfunnsavdelingene i våre casekommuner. Den mest plagede «samfunnsavdelingen» i vårt utvalg (Case 3) var riktignok en relativt liten planavdeling i en kommune med flat struktur. Den litt mindre plagede samfunnsavdelingen i vårt utvalg hadde en «kupert» struktur, hvor samfunnsavdelingen hadde en tverrfaglig organisering, og hvor det ikke var organiseringens struktur som var avdelingens utfordring (se kommune 5, side 5.5.). Mini-kommunens var formelt organisert i hierarkiske etater, men uansett hadde ikke størrelse til å ha noe annet enn ett nivå under rådmannen, så «samfunnssetaten» ble uansett et alt for lite enmannsforetak.

Figur 4.2 «Store etater»



Det er skrevet mye om hvorvidt man bør organisere kommuner hierarkisk eller flatt (Opedal et. al 2003). Vårt poeng er ikke å argumentere generelt mot flat struktur og for etatsmodellen. Poenget vårt er ganske enkelt at det som gjorde fem av våre utvalgte kommuner til «velfungerende» *også* var et resultat av kommunens organisering (i tillegg til at de fungerte som vi har beskrevet over), og det strukturelle grepet som ser ut til å virke godt for disse kommunene er en hierarkisk organisering som muliggjør en stor, tverrfaglig samfunnsavdeling.

### 4.3 Kommunelege og kommuneadvokat

Mange av våre case-kommuner har altså satset på å lage en bred samfunnsavdeling, både for å kunne etablere et bredt fagmiljø, og fordi det rent oppgavemessig sett er viktig å koble fag sammen i flerfaglige miljøer. To av våre case-kommuner var for eksempel veldig tydelige på at «folkehelse» var et samfunnsspørsmål som burde ligge i samfunnsavdelingen, ikke i «helseavdelingen». Det er en forskjell på helserelaterte problemstillinger knyttet til enkeltpersoner eller enkelte gruppers helsespørsmål, og allmenne problemer knyttet til folkehelse. De allmenne helsespørsmålene tjener alt på å ses i forhold til andre samfunnsspørsmål, så som miljø, friluftsliv, transport og bebyggelse. En av disse kommunene hadde ansatt to kommuneleger, og lagt begge stillingene til



samfunnsavdelingen. Den kommunelegen som hadde jobbet lengst i avdelingen (ca 10 år) var sosialmedisiner av spesialisering og hadde vært aktivt involvert i utarbeidelsen av kommunens overordnede planer de siste årene. Han var fornøyd med at folkehelseperspektivet var svært godt integrert i disse planene. Samtidig var han glad for å jobbe i et tverrfaglig fellesskap med andre akademikere. Vi siterer ham på hva det fellesskapet betød:

Plasseringen [av stillingen] i planavdelingen er unik på mange måter. For hvis du er i «helsetjenesten», da er du liksom «hjemme», [du] faller inn i en form, som en doktor i et helsesystem. Her er jeg bare en fagperson av mange, på lik fot, ikke «Legen liksom med stor L», men her er jeg bare en av alle de andre. Veier ikke noe mer, men er en del av et team heller enn et hierarki, og det gjør det mye mer spennende.

Denne kommunen hadde også satset på å ha kommuneadvokater i eget hus, heller enn å kjøpe advokattjenester, og også disse stillingene var lagt til samfunnsavdelingen, for å la advokatkompetansen bli en del av et fagmiljø. Kommuneadvokatene jobbet på tvers av kommuneavdelingene, og det mest omfattende saksfeltet var ikke i samfunnsavdelingen, det var nemlig barnevern. De beskrev dette som et felt som krevde stadig mer juridisk fagkompetanse fordi feltet ble mer og mer rettsliggjort. Dette var noe som for øvrig gjaldt i mange områder, for eksempel skole; foreldre møtte ikke opp på rådhuset alene, men oftere og oftere med en advokat. Det å kunne ha en solid advokatkompetanse på huset gjorde det mulig for andre saksbehandlere å trekke på kommunens egen juridiske kompetanse, gjerne tidlig i prosessene, for derved å være offensive og i forkant av begivenhetenes gang, heller enn å bli overkjørt av ekstern kompetanse. Det vi altså ser, igjen, er at kommuner potensielt «skvises» av profesjonell ekstern kompetanse, men at de selv opplever at det å ha «motkompetanse» på huset endrer maktforholdet. Et av grepene som denne kommunen hadde gjort for å skaffe og beholde en slik kompetanse var altså å legge den til en flerfaglig samfunnsavdeling.

## 4.4 Rekruttering

Hva skal til for å tiltrekke seg akademisk arbeidskraft til kommunal sektor? «Alle» vet at det er vanskelig. Organisasjonene vet det, som vi refererte til innledningsvis (Innledning, side 9), alle de kommuneansatte vi har snakket med vet det, fylkesmennene vi har snakket med i dette prosjektet vet det. Og alle disse vet at det blir vanskeligere å ansette akademisk arbeidskraft jo lenger vekk fra de store byene man kommer.

Alle våre åtte case-kommuner beskriver ulike utfordringer med å skaffe kompetent personell, og de er klar over at enkelte yrkesgrupper (så som ingeniører) er til dels umulig å få ansatt. Flere av dem hadde permanent ubesatte stillinger.

Det bildet vi sitter igjen med etter å ha intervjuet folk i syv av samfunnsavdelingene (stort sett akademikere – og her holder vi minikommunen utenfor) er imidlertid mye mindre dystert enn det tallene og den allmenne kunnskapen indikerer. Dette er knyttet til at vi i utgangspunktet selekterte syv middels store vekstkommuner, som oftest ikke for langt unna regionale sentra, kommuner som kunne forventes å ville satse en del på akademisk arbeidskraft. Vi gjorde dette utvalget for å ha et faktisk eksisterende studieobjekt – kommunale akademiske miljøer – heller enn bare å studere en mangel. Hadde vi studert 8 minikommuner uten akademikere hadde vi hatt veldig lite å skrive om. Seleksjonen vår har altså gjort det mulig for oss å ha positive funn, «positive» i den betydning at vi fant faktisk eksisterende akademiske miljøer i kommuneadministrasjoner, heller enn bare mangelen på dem.

Men funnene våre er «positive» også i den betydningen at mange av våre utvalgte kommuner hadde samfunnsavdelinger som i svært overraskende grad var preget av den entusiasmen, faglige stoltheten og politiske relevansen vi har beskrevet så langt i denne rapporten. Vi har funnet flere miljøer som ikke primært er preget av manglende arbeidskraft, men av kompetent arbeidskraft.

Vi skriver ikke dette for å svekke det generelle bildet av at det er vanskelig å skaffe akademisk kompetanse til norske kommuner. Det bildet står uforandret. Men alt er ikke håpløst, og måten vi har valgt ut og studert kommuner på i dette prosjektet har gitt oss en bestemt tilgang til data; nemlig data som i stor grad viser hvilke

*muligheter* kommuner har, heller enn hvilke *begrensinger* de har, i sine forsøk på å etablere og bruke akademiske fagmiljøer i sin administrasjon.

Det er derfor viktig at vi viser fram disse mulighetene. Ikke for å skjønne, men for å vise en farbar vei videre.

La oss trekke fram et eksempel på hvilke muligheter som finnes, innenfor et arbeidsmarked hvor alle vet at tilgang på kompetent arbeidskraft er et knapt gode. I seksjon 3.7, side 40 beskrev vi den mest plagede samfunnsavdelingen i vårt utvalg. Vi så hvordan en liten akademisk bemanning var en del av dens problem. Det de ansatte i planavdelingen beskrev som det lave lønnsnivået, sammenlignet med nabokommunene, antyder at kommunens ledelse ikke satset på å ha en sterk samfunnsavdeling. I samme seksjon beskrev vi imidlertid en kommune som i størrelse og geografisk plassering (langt fra regionale sentra, høyskoler og universiteter) lignet på kommunen med den plagede samfunnsavdelingen, og som ved en tilfeldighet hadde fått en foretaksom arkitekt i hus. Dette er nå en kommune som satser på bred, tverrfaglig kommuneplanlegging, ved å hente kompetanse inn til samfunnsavdelingen, heller enn å outsource arbeidet. I løpet av 2011 hjemlet kommunen en fast stilling til den prosjektansatte arkitekten og ansatte en ny kommuneplanlegger, for å jobbe med den nye kommuneplanen på heltid (se mer om denne kommunen under «kommune 4», seksjon 5.4, side 61).

Det er en tilfeldighet at denne kommunen i det hele tatt har en arkitekt, og ennå en tilfeldighet at den arkitekten de har fått er så foretaksom og initiativrik. Det er antakeligvis få perifere kommuner i Norge forunt å ha sånn flaks. Men det er likevel noe å lære av denne historien for flere: Kommunen var *åpen* for entusiasmen og foretaksomheten til denne arkitekten (noe hun legger vekt på i sin fortelling), og det hun har fått til har gjort samfunnsavdelingen attraktiv. I 2010 fikk avdelingen også en ny initiativrik sjef. Han søkte seg dit fra nabokommunen, fordi han ble tiltrukket av fagmiljøet. Og i 2011 får de altså ny kommuneplanlegger. Arbeidet med ny kommuneplan skal gjøres på huset for å sørge for god politisk forankring. Avdelingen er altså i ferd med å etablere en faglig styrke og en politisk forankring som ikke kun står og faller på den ene arkitektens initiativ.

I denne historien har vi altså et forbilde i hvordan man kan se en mulighet, gripe en mulighet og skape et faglig og politisk relevant miljø ut av en slik mulighet. Det er ikke en historie som gjør lønnsnivå irrelevant, eller som bagatelliserer de strukturelle problemene ved rekruttering av akademisk arbeidskraft til norske distriktskommuner. Men det er en historie som viser hva slags lokal utvikling strukturelle grep kan legge til rette for. Under vårt intervju med arkitekten og sjefen for samfunnsavdelingen legger de vekt på det de opplever som et viktig strukturelt grep: Utdanningsinstitusjoner innen fag som arkitektur, landskapsplanlegging og ingeniørfag må vise studentene at for noen av dem vil et tverrfaglig og politisk relevant arbeid i en kommunal samfunnsavdeling være den mest faglig utfordrende drømmejobben de kan ønske seg.

Med dette dypdykket ned i et case, skal vi oppsummere med å liste opp noen trekk som går igjen i de kommunene vi har besøkt:

- Lønn er ikke avgjørende, selv om det er viktig. Kommunene vi har besøkt vet at de ikke kan konkurrere på lønn med det private, men har et meget bevisst øye til lønnsnivået i nabokommunene.
- Det er ikke generelt håpløst å rekruttere akademikere til kommunale planavdelinger, selv om mønsteret nok ville sett annerledes ut hvis vi hadde besøkt åtte minikommuner. Flere av våre kommuner trekker fram at de har ganske store, velfungerende avdelinger med lite gjennomtrekk, selv om de også har ubesatte stillinger.
- Flere av kommune satser heller på stabil arbeidskraft enn på stor gjennomtrekk (av unge folk), fordi overordnet planlegging krever langsiktighet og derved profiterer på stabil kompetanse. De ser ut til å lykkes rimelig godt med dette. Det er imidlertid viktig å legge merke til at mange av de fagmiljøene vi har besøkt er unge heller enn «satte», i avdelinger som i stor grad er i vekst og har blitt etablert de siste årene. Entusiasmen vi har beskrevet er således en relativt ung energi.
- Det er heller ikke *generelt* håpløst å rekruttere folk til mindre sentrale strøk, selv om det er vanskelig, og vanskeligere å rekruttere til noen fagområder enn til andre. Spesielt vanskelig er det å skaffe arkitekter og ingeniører, men tilbudet på arbeidsmarkedet er ganske konjunkturavhengig,

og boligkrisen i 2008 har gjort det enklere for kommunene å skaffe arkitekter.

- Det er viktig at de utdanningsinstitusjonene som utdanner relevante akademikere (spesielt arkitekter og byggingeniører) formidler den store faglige gleden, betydningen og utfordringen det ligger i å jobbe i en kommuneadministrasjon, og at de utdanner flere folk til å fylle disse arbeidsplassenes behov for folk. Bak tittelen «saksbehandler» kan det skjule seg mye større utfordringer enn det de fleste vil finne i privat sektor.
- Det er viktig at norske utdanningsinstitusjoner utdanner *flere* akademikere, og oppretter hele fag, som er mer relevante for kommunal sektor enn det mange fag er i dag. Det finnes for eksempel ingen mastergradsutdanning innen geografiske informasjonssystemer (GIS) i dagens Norge, mens det utdannes rikelig med folk innen motepregede design- og mediefag.

Det siste punktet illustreres godt av følgende sitat fra en av dem vi intervjuet med en utenlandsk mastergrad i GIS, om nettopp utdannelsen innen GIS:

«Nasjonen som helhet utdanner folk til kule yrker, ikke til nyttige yrker. Men til et så nyttig område som kart og geodata, ... så utdanner vi ikke mennesker i det hele tatt. ... De siste årene får vi ikke søkere. Skolene endrer navnet på studiet til «eiendomsdesign», og så fjerner skolene de matematiske bakgrunnskravene, som må til for i det hele tatt å kunne konstruere opp en eiendom, oppmålingsteknisk, og så får vi en helt ny type kandidater, som formelt sett har de rette fagene, men rent praktisk ikke har det fundamentet som skal til for å kunne gjøre jobben.»

## 5 En gjennomgang av casene

Vi har i de foregående to kapitlene presentert våre mest sentrale empiriske funn. Det har vi gjort i form av en analyse som beskriver hvordan en tverrfaglig samfunnsavdeling i et moderne samstyringsregime kan bidra til å etablere en lokaldemokratisk autoritet – gjennom etableringen av et politisk relevant planapparat – som en motmakt til en stor strøm statlige og private initiativer, krav og forventinger. Videre har vi vist hvordan denne makten, når den fungerer godt, samproduseres med et tverrfaglig, akademisk fagmiljø som også fungerer godt.

Vi har undersøkt åtte kommuner og det mønsteret vi har funnet, helt kort, er at en tverrfaglig samfunnsavdeling kan bidra til å etablere en lokaldemokratisk autoritet – gjennom etableringen av et politisk relevant planapparat – som en motmakt til stat og næringsliv. Vi har funnet at dette i stor grad gjelder for fem av de kommunene vi har besøkt, og i forskjellig grad er fraværende i tre av kommunene. Vi vil ikke hevde at vår studie er vitenskapelig representativ for flere kommuner enn de vi har undersøkt. I teorien kan det hende at vi i rent flaks har funnet Norges fem eneste velfungerende samfunnsavdelinger, og at det som gjelder for disse fem kommunene bare gjelder for dem. Dette er neppe tilfelle, men uansett; det vi faktisk kan gjøre, er å se på hvordan våre funn kan være en god modell for et bredt utvalg kommuner. En slik modell vil i så fall måtte brukes selektivt, og tilpasses ulike lokale forhold.

Variasjonen vil i så fall være stor, og for å gi variasjonen plass i denne rapporten skal vi i det følgende presentere alle åtte casene etter hverandre.

Vi har spurt alle våre case-kommuner hvor mange «akademikere» de hadde ansatt i sine samfunnsavdelinger, og gjengir tallene nedenfor. Se aller fleste av disse «akademikerne» vil ha en

mastergrad eller en embetsutdannelse som kvalifiserer for medlemskap i en fagforening under Akademikerne. Noen vil ha en bachelor, for eksempel i arealplanlegging. Vi har ikke klart å skille disse kategoriene helt fra hverandre. Det er rett og slett fordi de vi har spurt ikke alltid har hatt helt oversikten selv, selv når vi har snakket med avdelingsledere (noe som blant annet skyldes at stillingstittel ikke alltid reflekterer akademisk grad). En eksakt kartlegging ville krevd tilgang på personalmapper, eller i det minste en samtale med personalavdelingen. Det har vi ikke prioritert, og grunnen er enkel: Det spiller liten rolle for våre funn. Vi har ikke noen grunn til å tro at en bachelor-utdannet arealplanlegger er en mindre viktig brikke i en tverrfaglig samfunnsavdeling enn en GIS-ekspert med mastergrad. En god og velfungerende samfunnsavdeling består i alle våre case av et tverrfaglig team med høyt innslag av akademikere, hvor de aller fleste av disse har en mastergrad.

## 5.1 Kommune 1 (Minikommunen)

Med under 1000 innbyggere er kommune 1 den minste av våre case-kommuner. Kommunen er en kystkommune. Tradisjonelt har jordbruk og fiske vært de viktigste næringsveiene, men kommunen har også viktige hjørnesteinsbedrifter. Kommunen ligger i pendleravstand, og har gode veiforbindelser, til regionens to sentra. De siste 10 årene har kommunen hatt en svak, men jevn befolkningsvekst. KOSTRA-tall fra 2010 viser at både kommuneplanens areal- og samfunnsdel er fem år gamle. De to siste valgperiodene har kommunen hatt AP-ordfører.

Administrativt er kommunen organisert med tre etater: helse og sosial, kultur og utdanning, og teknisk etat. Ansvar for kommuneplanlegging ligger under teknisk etat, som blant annet også har ansvar for naturforvaltning, byggesaker, vann og avløp, renovasjon, veger, parker og kommunalboliger. Disse oppgavene ivaretas av kommunens arkitekt og to vaktmestre.

Hvorvidt denne kommunen er «hierarkisk» eller «flatt» organisert er egentlig ikke relevant. Gitt størrelsen er det i praksis kun plass til ett nivå under rådmannen, og den faktiske organiseringen av «samfunnsavdelingen» eller teknisk etat ville ikke kunne sett mye annerledes ut om de hadde tegnet et flatt organisasjonskart. Gitt

størrelsen var det ikke overraskende at kommunen ikke hadde en stor samfunnsavdeling, og vi fikk derfor rådmannen med på gruppeintervjuet, i tillegg til lederen for teknisk etat, arkitekten.

Med rådmannen til stede under dette intervjuet, ble samtalen ofte ledet inn på temaer som var litt på siden av plan og teknikk, og det ble klart at både rådmannen og arkitekten var klar over at kommunen måtte prioritere sin lille økonomi beinhardt. De hadde valgt å ikke lage oppdaterte overordnede planer, vel vitende om at de ikke hadde kapasitet til å utarbeide dem. Kommunen har heller satset mye av sine begrensede midler på helse, blant annet ved å ansette en kommunelege i 100 % stilling, og de er stolte over å score godt på nasjonale evalueringer av kommunalt helsevesen.

Selv om vi ikke var overrasket over at en så liten kommune ikke hadde en stor planavdeling, så var likevel den konkrete konsekvensen av at denne mangelen meget lærerik, noe vi beskriver i seksjon 3.3, side 33.

## 5.2 Kommune 2 (Fra antagonisme til samarbeid)

Kommune 2 har drøye 4000 innbyggere. De siste 10 årene har kommunen hatt en gjennomsnittlig befolkningsvekst på om lag 10%. Befolkningen mangedobles imidlertid om sommeren på grunn av kommunens mange hytteeiere. Kommunen er en kystkommune, med fiske som den viktigste primærnæringen. Det er kort avstand til større regionsentra.

FrP har hatt ordføreren de to siste valgperiodene. Politisk er kommunen hierarkisk organisert, med tre overordnede avdelinger, «samfunn», «omsorg» og «oppvekst». Samfunn var delt inn i underavdelingene *Plan og miljø*, *Havn* og *Kommunalteknikk*. Plan og miljø var igjen delt inn i *Plan*, *Byggesak*, *Landbruk* og *geodata*. Under intervjuet sakk vi med tre personer, lederen for Samfunn, lederen for Plan og Miljø og lederen for Plan.

Her var det mange ansatte med akademisk kompetanse, vi telte 14 stykker på samfunnsavdelingen, 9 av disse i Plan og miljø, men vi fikk ikke helt avklart alle gradene. Det er mulig at 3 eller 4 av de 14 hadde en bachelor-lignende grad, heller enn en mastergrad.



Kommunen hadde satset systematisk på akademisk kompetanse over lang tid, og hadde på grunn av sin beliggenhet god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft. Den er nok ganske unik i sin bruk av og tilgang på akademikere, men mange kommuner i utkanten av de store byene, og langs Oslofjorden og sørlandskysten, vil kunne ha noen av de samme mulighetene for å organisere samfunnsavdelinger som ligner på denne kommunens avdeling.

I seksjon 3.5, side 36 har vi brukt denne kommunen som eksempel på hvordan en velfungerende samfunnsavdeling kan jobbe og etablere produktive relasjoner med sine omgivelser.

### 5.3 Kommune 3 («Kringsatt av fiender»)

Kommune 3 har i overkant av 7000 innbyggere. Folketallet har vært stabilt de ti siste årene, med en ny vekst det siste året, på grunn av etablering av ny industri. Kommunen er en kystkommune, hvor havbruk og jordbruk tradisjonelt har stått sterkt. Kommunen har imidlertid også verftsindustri, og etter hvert også olje- og gassrelatert næringsvirksomhet. I tillegg har kommunene kunnskapsbedrifter som driver FoU-relatert virksomhet. Det er lange avstander mellom kommunen og nærmeste regionale sentra. Kommunen fikk ny ordfører etter valget i 2011 da Arbeiderpartiet overtok ordførerkjedet fra Høyre. Kommuneplanens samfunnsdel er fire år gammel. Arealdelens alder er ikke oppgitt for 2010.

Kommunen hadde en flat struktur, med 22 enheter rett under rådmannen. Samfunnsenheten var derved på samme nivå som for eksempel kommunenes skoler. Vi intervjuet 5 ansatte fra samfunnsenheten; lederen, en arealplanlegger, en landskapsarkitekt, to saksbehandlere i byggesak som hadde byggfaglig kompetanse. De var totalt 7 ansatte på plan, bygg og oppmåling, hvorav 3 ansatte hadde kompetanse på master-nivå.

Denne kommunen hadde altså en liten samfunnsenhet, i en flat struktur, de ansatte i samfunnsavdelingen mente de lå under nabokommunene i lønn, og avdelingslederen var skuffet over at kommunen ikke hadde villet prioritere det å ansette en kommuneplanlegger (til å jobbe med overordnet kommuneplanlegging). Siden avdelingen tydelig slet med

manglende forankring i kommunens politiske prosesser, har vi i seksjon 3.7, side 40 brukt denne kommunen som eksempel på sammenhengen mellom manglende politisk forankring og manglende akademisk kompetanse.

## 5.4 Kommune 4

Kommune 4 har om lag 10 000 innbyggere, og er regionsentrum. Som den eneste kommunen i regionen har kommunen hatt stabil økning i folketallet de siste 20 årene. Kommunen er en kystkommune hvis viktigste næringsveier er handel og service, og jordbruk, fiske og havbruk. Det er, som for kommune 3, lang reisevei til andre store sentra i fylket. I 2011 overtok Høyre ordførerkjedet fra DNA. Administrativt er kommunen hierarkisk organisert i syv avdelinger. En av disse syv, samfunnsavdelingen, hadde fire underavdelinger, *sted*, *natur*, *geodata* og *sikkerhet*, og hadde til sammen 13-14 akademikere. Kommuneplanens samfunns- og arealdel er henholdsvis 2 og 5 år gamle. Det var to personer til stede ved vårt gruppeintervju (grunnet frafall i siste liten). Disse var lederen av samfunnsavdelingen og en arealplanlegger.

Dette var en kommune som ganske nylig hadde begynt å satse på å bygge opp en sterk og tverrfaglig samfunnsavdeling. Fra vårt intervju fikk vi forståelse for hvordan denne satsingen var en blanding av tilfeldighet og dyktighet. For cirka 6 år siden hadde et ektepar flyttet til kommunesenteret, hjem til ektemannes fødested. «Kona» var arkitekt og ble med på kjøpet. Sjefen for teknisk etat i kommunen kjente henne fra før og fikk etablert en prosjekt-finansiert stilling som hun søkte på og fikk, innefor universell utforming. Arkitekten var foretaksom og satt i gang flere prosjekter for å bedre fagmiljøet (som også beskrevet i slutten av seksjon 3.7, og i seksjon 4.4, side 53).

Den nye arkitekten tok initiativ til å bygge og åpne opp for et bedre kollektivt fagmiljø, og avdelingen var klar for forandringer og møte initiativene med stor endringslyst. Endringene innebar blant annet å bygge om kontorlandskapet slik at de ansatte fikk flere felles møterom. For et par år siden hadde de ansatte tatt initiativ til en studietur til planavdelingene i en dansk og en svensk by, og de finansierte turen ved å jobbe inn tiden de var borte og ved, blant annet, å selge vafler og juletrær som de hugde på egne

tometer til sine kolleger. Så reiste 14 ansatte på billigste måte, og besøkte et par planavdelinger, på en tur som var like mye moro som fag.

For et år siden fikk så samfunnsavdelingen ny sjef, og det siste året har avdelingen fått gjennomslag for en politisk oppvurdering av kommunens overordnede planer og av planarbeid. Derved har de bestemt at arbeidet med kommuneplanen skal «insources», de har nylig gitt den prosjektbaserte arkitekten fast stilling, ansatt en ny kommuneplanlegger, og oppgraderer nå GIS-utstyret sitt (Sitat på side 45, seksjon 3.9 er fra denne kommunen).

## 5.5 Kommune 5

Kommune 5 har i underkant av 10 000 innbyggere, og har hatt en jevn befolkningsøkning de siste 10 årene. Kommunen ligger ved kysten, selv om den har et mindre utpreget kystkommunepreg enn de foregående case-kommunene. Næringslivet bærer preg av industri, samt noe landbruk og turisme. Kommunen har en svært sentral beliggenhet i en region med vekst, og ligger i pendleravstand til flere større byer. På den ene siden selger kommunen seg som en attraktiv bostedskommune for pendlere. På den andre siden satser den på å tiltrekke seg næringsvirksomhet, og bærekraftig næringsutvikling er nedfelt som et mål i kommuneplanen. I 2011 overtok Høyre ordførerembetet fra Arbeiderpartiet.

Denne kommunen hadde, som kommune 3, en relativt flat struktur, med 20 sektorer rett under Rådmannen. Samfunnsavdelingen hadde imidlertid elementer av å være bredere sammensatt enn i kommune 3, med underavdelingene *plan*, *bygg* og *kultur*. Organiseringen er derved «kupert», det vil si en mellomting mellom flat og hierarkisk. Ni ansatte sentralt i samfunnsavdelingen, alle akademikere. Det var fem personer til stede ved vårt gruppeintervju. Disse var lederen av samfunnsavdelingen, lederen for den underliggende planavdelingen, to arealplanleggere, og en advokat.

Vi har klassifisert kommunen som en av de med en «plaget» heller enn en «velfungerende» samfunnsavdeling. Det har vi gjort fordi de intervjuede, som i kommune 3, beskrev planprosesser hvor

deres faglige vurderinger relativt ofte ble overkjørt av politikere, med det resultat at Fylkesmannen kom med innsigelser som støttet deres faglige vurderinger. De beskrev også seg selv som en samfunnsavdeling tilgodesett med betydelig mindre ressurser enn deres sammenlignbare nabokommuner. Den manglende politiske forankringen, og den manglende satsingen på samfunnsavdelingen, var imidlertid ikke så tydelig som i kommune 3, og kommunen tilhører nok en gråsoner i denne rapportens kategorisering. Organisatorisk kunne antakelig denne avdelingen relativt enkelt blitt styrket til en velfungerende samfunnsavdeling, hvis de hadde fått tilført et par stillinger, og hvis kommunen som helhet – politikere, rådmann, samfunnsavdeling – hadde bestemt seg for å etablere en bedre politisk forankret samfunnsavdeling, og mer politisk virksomme overordnede planer.

## 5.6 Kommune 6

Kommune 6 har cirka 15 000 innbyggere. Kommunen er en typisk jordbrukskommune, og en stor del av kommunens areal er dyrket mark. Likevel sysselsetter industrien flere enn jordbruket. Kommunen har flere tettsteder og en by. Den ligger i sentrale strøk, med kort avstand til de større byene i regionen. Kommunen har hatt en relativt sterk befolkningsvekst. Innbyggertallet har økt med en tredjedel siden 1980. Etter valget i 2011 overtok Høyre ordførerembetet fra KrF.

Kommunen har valgt en hierarkisk etatsmodell, med tre etater: helse og omsorg, samfunn, og oppvekst. Etaten «samfunn» var bredt definert som alt det som angikk hele befolkningen. Den har åtte underavdelinger, bestående av plan & forvaltning, NAV, kultur, fritid, bibliotek, folkehelse, eiendom og teknikk. Plan & forvaltning er delt opp i plan, bygg og kart/oppmåling, og har 13 ansatte, alle med akademisk bakgrunn, minst 11 av dem på masternivå. I tillegg til de 13 akademikerne på Plan & forvaltning har den øvrige samfunnsavdelingen 11 akademikere (med mastergrad) ansatt. Plan & forvaltning fortalte at de samarbeider «mye» med et par av disse, «en del» med flere av dem, og «lite» med et par av dem. Vi snakker altså om en stor samfunnsavdeling med totalt 24 akademikere, hvorav to kommuneleger i deltidsstillinger er medregnet. Dessuten har kommunen 2 kommuneadvokater som også brukes av samfunnsavdelingen.

Det var tre personer til stede ved vårt gruppeintervju. Disse var lederen for samfunnsavdelingen, lederen for plan & forvaltning, og en kommuneplanlegger.

I 2005 hadde denne kommunen gjort omtrent det samme grepet som kommune 4 nettopp hadde gjort, et grep for å styrke planavdelingen og satse på overordnet planlegging.

Bakgrunnen for satsingen var for det første stor befolkningsvekst fra 2002 og utover, og en derav stor økning i plansaker. For det andre hadde tidligere overordnede planer vært satt ut til «diverse» konsulenter, med til dels dårlig resultat. Middelet, som sjefen for samfunnsavdelingen hadde sloss for å få gjennomslag for fra 2003 og utover, var for det første flere stillinger og mer kompetanse: 3 nye arealplanleggere (med arkitekt eller arealplan-kompetanse) samt ny sjef for plan & forvaltning med planfaglig kompetanse (de fikk en arkitekt). For det andre «insourcet» de den overordnede kommuneplanleggingen, og satte i gang en prosess for å forankre denne planleggingen i det øvrige arbeidet i rådhuset (politisk så vel som administrativt). De begynte også å jobbe aktivt for å sikre at kommunens interesser ble ivaretatt i de overordnede fylkesplanene.

Når vi nå intervjuet dem, hadde de et oppdatert og politisk godt forankret planapparat på plass, og omtalte også fylkesplanen som et strategisk viktig dokument, som de selv hadde vært med på å utforme og som gjorde det mulig for dem å forankre egne reguleringsplaner i en allerede vedtatt og bindende fylkesplan.

## 5.7 Kommune 7

Kommune 7 er den største kommunen i vårt utvalg, med knappe 25 000 innbyggere. Det er en vekstkommune, med en årlig befolkningsvekst på 1 %. Tradisjonelt har kommunen vært en industrikommune, med flere hjørnesteinsbedrifter. Selv om industrien fremdeles utgjør en viktig del av næringslivet i kommunen, satses det nå også mer på handel. Kommunen har en sentral plassering i en region preget av sterk befolkningsvekst. Det er gode kommunikasjoner – tog og buss – til større byer i regionen. I forrige valgperiode hadde Høyre ordføreren i

kommunen, etter valget i 2011 tok imidlertid Arbeiderpartiet over ordførerkjedet.

Den administrative organiseringen i kommunen følger etatsmodellen, med enhetene *helse og omsorg*, *oppvekst*, og *teknisk*. Under teknisk befinner Samfunnsavdelingen seg, med 25 ansatte hvorav 15 har akademisk kompetanse, og under denne igjen de fire avdelingene *utvikling*, *regulering*, *bygg* og *geodata*. Det var fem personer til stede ved vårt gruppeintervju. Disse var lederen for teknisk etat, lederen for samfunnsavdelingen, fagansvarlig for regulering, fagansvarlig for bygg og fagansvarlig for geodata.

Dette var en kommune som brukte en faglig sterk, tverrfaglig samfunnsavdeling til å lage politisk forankrede planer. De intervjuede var veldig klare på den formidable kunnskapsutfordringen dagens norske kommuner står overfor. Den vekten de la på sterk faglighet viser vi med et sitat i seksjon 3.8, litt ned i seksjonen, side 43.

I seksjon 4.1 (litt ned i avsnittet, på side 48) diskuterer vi hvordan kommunen i prosessen med en reguleringsplan manøvrerte vellykket mellom selvmotsigende statlige innsigelser, om at en parkeringsplass var både for stor og for liten.

## 5.8 Kommune 8

Den siste kommunen i vårt utvalg har cirka 15 000 innbyggere. Kommunen har hatt en jevn, men ikke kraftig, befolkningsøkning de siste 30 årene. Næringsvirksomheten i kommunen er preget av jordbruk, skogbruk og industri. Kommunen ligger i en region preget av sterk befolkningsvekst, og den har gode kommunikasjoner til regionens store sentra. Samtidig opplever kommunen en viss handels- og næringslekkasje til nabokommunene. Kommunen har hatt ordfører fra Høyre, og ordføreren fikk fornyet tillit i kommunevalget i 2011.

Den administrative organiseringen følger etatsmodellen, med åtte etater og underliggende enheter. En av disse åtte er en bredt sammensatt samfunnsavdeling, med ansvar for planlegging, ressurs- og næringsutvikling. Samfunnsavdelingen har 25 ansatte, og det kan spesielt nevnes at de huser 2 kommuneadvokater og 2 kommuneleger, i tillegg til blant annet landbrukssjef med

naturforvalter-kompetanse fra UMB, en kulturgeograf til å drive stedsutvikling, og en statsviter som ledet avdelingen (10 akademikere på masternivå og 3 på bachelor-nivå). Det var syv personer fra samfunnsavdelingen til stede ved vårt gruppeintervju. Disse var lederen for samfunnsavdelingen, lederen for planavdelingen, en arealplanlegger, landbrukssjefen, en kommuneadvokat og de to kommunelegene.

Denne kommunen omorganiserte i 1994-95, og bestemte seg da for å samle det de så som sin *spisskompetanse* i en ressurs- og næringsavdeling. I 1999 integrerte de planavdelingen i denne større samfunnsavdelingen. Året etter utlyste de en stilling som kommunelege, og legen som tok jobben fortalte oss at det at stillingen var lagt til en bred planavdeling var grunnen til at han søkte. I 2005 ansatte de den første kommuneadvokaten, i 2008 den andre, og i 2010 ansatte de sin andre kommunelege. Det å bygge opp en stor, tverrfaglig samfunnsavdeling har altså vært et langsiktig prosjekt i denne kommunen. Vi har vært innom kommunelegen, kommuneadvokaten, og betydningen av tverrfaglighet i seksjon 4.3, side 51.

## 6 Oppsummering: Kommunen som kunnskapsforetak

I hele etterkrigstiden, fram til omtrent 1980, økte den statlige styringen av kommunene, gjennom et økende antall reguleringer som ble stadig mer detaljerte. Derved ble det kommunale rommet for skjønnsutøvelse snevret inn. Fra 80-tallet og utover ble det gjennomført en rekke reformer som skulle gi kommunene større autonomi. Sentrale virkemidler som ble innført inkluderer rammefinansiering, med mulighet for kommuner for å allokere midler mellom ulike sektorer, og mål- og resultatstyring. En nylig rapport fra DIFI konkluderer imidlertid med at handlingsrommet igjen krymper, innen feltene helse og utdanning, fordi økningen i rettighetsbasert lovgivning tvinger kommunene til å prioritere bestemte tilbud og bestemte brukere, framfor andre (DIFI 2010:70). I forhold til planlegging konkluderer også planforskere, som vi skrev innledningsvis, med at norske kommuner i større og større grad havner «i skvis mellom den klare markedsorienteringen på utbyggingsfeltet og spørsmålet om lojalitet til nasjonale forventninger» (Kleven et al. 2011:38).

Men så har vi altså sett, i denne rapporten, at det finnes faktiske muligheter for at kommuner kan skape et større handlingsrom, i forhold til planlegging. Dette er et rom som skapes ved hjelp av en godt utdannet samfunnsavdeling og et sett politisk forankrede overordnede planer.

Vil behovet for slik planlegging øke eller minske i framtiden? Vi det komme flere eller færre statlige krav og forventninger til overordnet, langsiktig planlegging i framtiden?

Det er litt vanskelig å se for seg at staten vil fjerne statlige krav og forventninger som allerede er innført, for eksempel til universell utforming eller tilrettelegging for barn og unge. Selv om vi ikke



skal se bort fra muligheten til at for eksempel en flertallsregjering med FrP i sentral posisjon vil kunne fjerne noen av disse kravene. Vi skal ikke spekulere i framtidens politikk, men det vi ser, er at allerede innenfor dagens politiske regime ligger det flere forventinger på lur. Se for eksempel på følgende sitat, fra Miljøverndepartementet:

«For at arealplanlegging skal være bærekraftig, må hensynet til klimaendringer tas inn i alle deler av planleggingen. Arealplanleggingens sektorovergrepene gjør det mulig for kommunen å ivareta klimahensyn på alle områder, både i forhold til offentlige og privat sektor. I dette arbeidet må kommunen ivareta innbyggernes liv, helse og eiendom, men også sikre lokalt naturmiljø og biologisk mangfold.»<sup>15</sup>

Det vi vet om kommunalt klimaarbeid, både når det gjelder utslippsreduksjon og klimatilpasning, er at det gjøres relativt lite på kommunalt nivå i dag. Selv om alle kommuner nå har laget hver sin klimaplan, for utslippsreduksjoner, er det lite som tyder på at disse planene faktisk former mer konkret planlegging eller politiske vedtak i kommune-Norge (Risan og Harvold 2010). De intervjuene vi i denne undersøkelsen har gjort peker i samme retning: Ingen av de samfunnsavdelingene vi besøkte hadde begynt å bruke klima- og energiplanen som et aktivt styringsverktøy i utarbeidelsen av konkrete reguleringsplaner.

Vi ser noe av det samme i forhold til klimatilpasning. 40 til 50 % av kommune har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser (Berglund og Nergård 2007), og 90 % av ordførerne sier de er «positive» til slike analyser (Harvold 2011). Men det er likevel klart for de fleste at heller ikke klimatilpasninger er integrert i den daglige kommunale planleggingen, i alt fra strategisk arbeide med folkehelse til utarbeidelsen av konkrete reguleringsplaner.

Tidshorisonen for klimaspørsmål er større enn for noe annet samfunnsspørsmål. Endringene vi snakker om går over århundrer, og vil kreve en form for bevissthet for slike lange perspektiver.

---

<sup>15</sup> Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/veileder-til-klimatilpasning/veileder-til-klimatilpasning-hva-bor-du-veileder-klimatilpasning-hvem-har-ansvar.html?id=614433>

Derfor er det sannsynlig at langsiktig, forpliktende og overordnet planlegging kommer til å bli viktig for vår evne til å håndtere klimautfordringene, hvis vi for alvor *vil* håndtere dem.

Mange klimaspørsmål vil kreve nasjonale føringer og lokale tilpasninger, for eksempel i forvaltningen av skog. Det planapparatet og planarbeidet vi har presentert i denne rapporten vil kunne spille en viktig rolle i et slikt politisk prosjekt.

For at et slikt planarbeid og planapparat ytterligere skal støttes må sentrale myndigheter så vel som den brede offentlighet i større grad enn i dag anerkjenne at norske kommuner er i ferd med å bli moderne kunnskapsforetak. Dette er foretak hvor kunnskapen er knyttet til omfattende planarbeid, og hentes fra fag som naturforvaltning, arkitektur, ingeniørfag, geografi, juss og sosialmedisin. Klimapolitikk vil kunne gi samfunnsavdelingene i kommunene ennå et kompetanseintensivt fagfelt å forholde seg til, og sannsynligvis skape behov for ennå flere folk med akademisk bakgrunn.

Det ligger, som vi har vist, også et potensial for lokaldemokratisk makt i slikt planarbeid. Kommuner må ta hensyn til statlige krav når de utvikler sine overordnede planer. Men med kløktig fag- og prosesskompetanse vil en samfunnsavdeling kunne utforme en slik kommuneplan i forhandling med statlige myndigheter (som vi så i seksjon 3.5, side 36). Og med henvisning til føringene til en vedtatt overordnet kommuneplan vil så en kommune i mindre grad bli møtt med innsigelser fra statlige instanser når den lager en reguleringsplan. Videre kan en kommune med henvisning til slike oppdaterte kommuneplaner kreve at private utbyggere holder seg innenfor de rammene som reguleringsplanen setter. Hvis kommunen også har tatt aktivt del i utformingen av en fylkesplan, og samkjørt sine kommuneplaner med denne (slik som kommune 6 har gjort, se side 63), så vil kommunen kunne ha ennå en lokal juridisk forankring for å kunne handle med integritet og styrke i forhold til statlige og private aktører.

Vårt inntrykk fra de kommunene som i liten grad har begynt en forandring mot å bli et kunnskapsforetak, er at de bør begynne å gjøre det. Et hjertesukk fra Rådmannen i vår minikommune illustrerer endringen: «For 40 år siden kunne Rådmannen vår ta en enkel befaring på en tomt å si 'dette er greit'.» Nå er altså situasjonen for minikommunen at en minste liten byggesak krever

et enormt byråkratisk arbeid, og at de opplever, som de sa, å bli overkjørt av en vilkårlig Fylkesmann. Dette er en frustrasjon som vår minikommune deler med mange norske kommuner.

Vi tror altså ikke det er slik at kommune-Norge generelt drukner i «byråkrati» og «ekspertvelde»: Når relativt store, tverrfaglige og høyt utdannede samfunnsavdelinger kobles på de politiske prosessene i kommunene, så kan lokalsamfunnene få innflytelse i sentrale veivalg, samtidig som både kommune og stat tar hensyn til aspekter ved sosialt liv som mange synes er viktig, så som byutvikling, oppvekstvilkår for barn og unge, universell utforming, miljøvern, klimapolitikk, næringsutvikling og veibygging. Om utvikling av en kommunes framtid var enklere «før», så var den ikke nødvendigvis mer demokratisk eller mer inkluderende. Vi tror at ekspertene kan spille en viktig rolle for å skape god utvikling for mange, og gitt at den verdenen vi lever i nå er et informasjons-teknologisk kunnskapssamfunn, har vi sett at bred akademisk kunnskap er nødvendig for lokaldemokratiet, samtidig som en kommuneadministrasjon kan være et godt sted å være akademiker i.

---

# Litteratur

- Amdam, Roar. 2003. *Legitimerande regional planlegging*, vol. 50. Volda: Møreforskning.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose. 2011. *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner.* . Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Berglund, Frode og Erik Nergaard *Utslippsreduksjoner og tilpasninger – Klimatiltak i norske kommuner* NIBR-notat 2008:103 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Burns, Danny. 2000. «Can Local Democracy Survive Governance?» *Urban Studies (Routledge)* 37:963-973.
- Børing, Pål og Terje Næss. 2007. *Arbeidsmarkedet for akademikere: tilbud og etterspørsel 1996-2006*, vol. 34/2007. Oslo: NIFU STEP.
- DIFI. 2010. *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*, DIFI-rapport 2010:4
- Estlund, David M. 2008. *Democratic authority: a philosophical framework*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Falleth, Eva Irene. 2007. «Kommuneplanlegging - idealer og realiteter.» in *Areal og eiendomsrett*, edited by Ø. Ravna. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen, og Inger-Lise Saglie. 2008. *Medvirkning i byplanlegging i Norge*, vol. 2008:37. Oslo: NIBR.

- Falleth, Eva og Inger-Lise Saglie. 2011. «Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway.» *Urban Research & Practice* 4:58-71.
- Forester, John. 1987. «Planning In the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in local Land Use Regulation.» *Journal of the American Planning Association* 53:303-314.
- Grepperud, S. 2009. «Kvalitet i helsetjenesten - hva menes egentlig?» *Tidsskrift for Den norske legeforening* 129:1112-4.
- Hagen, Kåre. 2011. *Innovasjon i omsorg*, vol. NOU 2011:11. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Kjell Harvold. 2011. *Tenke globalt - handle lokalt? – Ordførerundersøkelsen 2010: Norske ordføreres vurdering av klimaendringer og lokalt klimaarbeid*, NIBR-rapport 2011:10 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Harvold, Kjell, B Moen, og A Stand. 2005. «Om virkelighetsoppfatninger blant konsulenter og deres oppdragsgivere.» in *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, edited by A. L. Fimreite og T. Medalen. Oslo: Spartacus Forlag.
- Healey, Patsy. 2010. *Making better places: the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Helsedepartementet. 2003. *Resept for et sunnere Norge: folkehelsepolitikken*, vol. nr.16 (2002-2003). Oslo: Regjeringen.
- Helsedirektoratet. 2011. *Folkehelse og kommuneplanlegging. IS-0333*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsetilsynet. 2009. *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial og barneverntjenester til utsatte barn. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009*. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Hendriks, Carolyn M. 2009. «The Democratic Soup: Mixed Meanings of Political Representation in Governance Networks.» *Governance* 22:689-715.

- Hofstad, Hege. 2011. «Healthy Urban Planning: Ambitions, Practices and Prospects in a Norwegian Context.» *Planning Theory & Practice* 12:387-406.
- Holsen, Terje. 1996. *Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging*, vol. 1996:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen. 2008. *Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, vol. 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1994 [1960]. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.» in *Forvaltningskunnskap*, edited by T. Christensen og M. Egeberg. Oslo: TANO.
- Jasanoff, Sheila. 2004. *States of knowledge: the co-production of science and social order*. Routledge, mars 26.
- Jensen, R. 2004. «Hvordan styre arealbruk og transport når «Governance» erstatter «governance»?» *Plan* 5/2004:4-11.
- Kleven, T., 2010. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging - norsk kommuneplanlegging 1965-2005*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Kleven, Terje, Jon Naustdalslid, og Carolina Bjørn. 2011. *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*, vol. 2011:14. Oslo: NIBR.
- Kommunal Rapport. 19.09.2011. «Etterlyser flere økonomer i kommunene.»
- KS. 2011. *Strategisk kompetanseutvikling i kommunesektoren* Oslo: KS, Kommunesektorens Interesse- og Arbeidsgiverorganisasjon.
- Lai, Linda. 1995. *Kompetansekartlegging i kommunesektoren: om tilnærming og metoder*. Oslo: Kommuneforl.
- Lyngstad, Rolv. 2003. *Makt og avmakt i kommunepolitikken: rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforl.

- MD. 2006. *Plan og kart etter plan- og bygningsloven 1985*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Ot. prp. nr 32. 2007-2008. «Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).»
- Respons Analyse. 2011. *Jobb, kompetanse og pensjon. Medlemsundersøkelse 26. mai - 14. juni 2011*. Bergen: Respons Analyse AS.
- Risan, Lars og Kjell Harvold (2010) Kommunal klima- og energiplanlegging, NIBR-notat 2010:107 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Rhodes, Rod A. W. 1996. «The New Governance: Governing without Government.» *Political Studies* 44:652-67.
- Schmidt, Lene, Jon Guttu, og Lillin Cathrine Knudtzon. 2011. *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*, vol. 2011:1. Oslo: NIBR.
- Skard, Øyvind. 1986. *Livslang læring*, vol. 1986:23. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Skjeggedal, Terje og Kjell Harvold. 2008. *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker. NIBR notat 2008:121*. Oslo: NIBR.
- Slagstad, Rune. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Sosial- og helsedirektoratet. 2008. *Helse i plan. Statusrapport fra mai 2007 til februar 2008. Februarrapporten 2008. IS-1547*. Oslo: Helse- og sosialdirektoratet.
- Sørensen, Eva og Jakob Torfing. 2009. «Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance.» *Public Administration* 87:234-258.
- Sørhaug, T., 2003. *Fra plan til reformer: Det store regjeringsskiftet*. I I. B. Neumann & O. J. Sending, red. *Regjering i Norge*. Oslo: Pax.

---

TBU. 2011. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011. Endelig hovedrapport fra det Tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.*  
05.04.2011. Oslo Arbeidsdepartementet.

Vike, H., 2011, Utopian Time and Contemporary Time: Temporal Dimensions of Planning and Reform in the Norwegian Welfare State. I S. Abram & G. Weszkalnys, red. *Elusive Promises: Planning in the Contemporary World*. New York: Berghahn Books.