

Eva Irene Falleth
og Knut Bjørn Stokke

Kommune og- økonomiplanlegging

Hva gjør kommunene?



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

Denne rapporten presenterer en studie av utforming og bruk av langsiktig og overordnet planlegging i kommunene. Hovedmålet er å se hvordan kommunene organiserer, tilpasser seg og bruker kravene om de to, til dels konkurrerende plantypene: *økonomiplanen* etter § 44 i kommuneloven av 1992 og *kommuneplanen* etter § 20-1 plan- og bygningsloven av 1985.

Rapporten bygger på forskningsprosjektet ”En studie av forholdet mellom helhetlig planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven”. I prosjektet inngår en landsdekkende spørreundersøkelse til rådmenn og ordførere, samt case-undersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, Program for kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon, i kortform omtalt som ”Kommunelovprogrammet”. I undersøkelsen er det også brukt data fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) i Bergen og Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

Prosjektet er gjennomført av cand. polit. Knut Bjørn Stokke og dr. ing. Eva Irene Falleth, sistnevnte har også vært prosjektleder. Vi takker for et godt samarbeid med Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner, verdifulle innspill fra forskerkolleger og bred respons på alle foredragene som er holdt og artikler som er skrevet i kjølvannet av prosjektet.

Detaljert framstilling om kommune- og økonomiplanlegging i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner finnes i NIBR-notatene 2000:103, 2001:109 og 2001:110.

Oslo, oktober 2001

Vibeke Nenseth
forskningsleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Sammendrag	6
Summary	10
1 Innledning	14
1.1 Undersøkelsens perspektiv og formål	14
1.2 En lokalt tilpasset planlegging?.....	17
1.3 Planleggingens gjennomslagskraft.....	18
2 Metodologisk tilnærming	21
2.1 Undersøkelsens analysemodell	21
2.2 Operasjonalisering av undersøkelsens variabler	22
2.3 Case-undersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner	23
2.3.1 Fokus: utvikling av kommunal planlegging over tid.....	25
2.3.2 Dokumentanalysen	25
2.3.3 Informantintervjuene	25
2.3.4 Survey til kommunestyret i Frogn.....	26
2.4 Landsdekkende survey	26
2.4.1 Svarprosent og representativitet	27
2.4.2 Databehandling.....	27
3 Planlegging i Ringsaker, Frogn og Vågan kommuner	30
3.1 Ringsaker kommune.....	31
3.1.1 Økonomiplanlegging	31
3.1.2 Kommuneplanlegging	32
3.1.3 Planenes gjennomslagskraft og integrering.....	33
3.2 Frogn kommune	34
3.2.1 Økonomiplanlegging	35
3.2.2 Kommuneplanlegging	36
3.2.3 Planenes integrering og gjennomslagskraft.....	37
3.3 Vågan kommune	38
3.3.1 Økonomiplanlegging	39
3.3.2 Kommuneplanlegging	39
3.3.3 Planenes integrering og gjennomslagskraft.....	40
3.4 Sammenlignende analyse	41
4 Økonomi- og kommuneplanlegging i kommunene.....	45
4.1 Planstatus i kommunene	45
4.2 Planenes innhold	46
4.2.1 Kommuneplanens måldel og arealdel	46
4.2.2 Handlingsprogrammet	47
4.2.3 Økonomiplanenes innhold.....	48

4.3	Organisering av planprosessene	49
4.3.1	Organisering og deltagelse i kommuneplanarbeidet	50
4.3.2	Organisering av og deltagelse i økonomiplanarbeidet	51
4.3.3	Det årlige arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett	52
4.4	Forholdet mellom kommune- og økonomiplanlegging	53
4.5	Planleggingens gjennomslagskraft	55
4.5.1	Forholdet mellom beslutningsarenaer i kommunen	55
4.5.2	Verdsetting av planleggingens ulike aspekter	57
4.5.3	Endringer i planenes funksjoner	60
5	Hva forklarer planenes gjennomslagskraft i kommunene	62
5.1	Forklaringsvariablenes betydning for planenes gjennomslagskraft	65
5.2	Lokale forhold betyr lite for planleggingens gjennomslagskraft	70
6	Konklusjon: Et styrket kommunalt plansystem basert på økonomi- og virksomhetsplanlegging	73
	Litteratur	77
Vedlegg 1	Spørreskjema til ordførere	81
Vedlegg 2	Spørreskjema til rådmenne	90
Vedlegg 3	Operasjonalisering av variablene i regresjonsanalysen	99
Vedlegg 4	Skjevheter i det besvarte materialet	108

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Fellestrekk og ulikheter mellom kommune- og økonomiplanlegging</i>	17
Tabell 2.1	<i>Planstatus i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner i 1999.</i>	24
Tabell 2.2	<i>Oversikt over informanter i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner</i>	26
Tabell 2.3	<i>Oversikt over avhengige og uavhengige variabler som inngår i regresjonsanalysen</i>	29
Tabell 3.1	<i>Fakta om Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner (Kilde: www.ssb.no)</i>	30
Tabell 3.2	<i>Oversikt over planleggingen i Ringsaker, Frogn og Vågan kommuner</i>	42
Tabell 4.1	<i>Har kommunen vedtatt en langsiktig kommuneplan i perioden 1995-1999?</i>	47
Tabell 4.2	<i>Innhold i kommuneplanens måldel vedtatt i perioden 1995-99 (N = 235)</i> ...	47
Tabell 4.3	<i>Har kommunen vedtatt et 4-årig handlingsprogram?</i>	48
Tabell 4.4	<i>Innehold i økonomiplanene for 2000-2003 (N=320).</i>	49
Tabell 4.5	<i>Deltagelse i kommuneplanleggingen (N=235)</i>	50
Tabell 4.6	<i>Deltakelse i økonomiplanleggingen (N=320)</i>	51
Tabell 4.7	<i>Organisering av økonomiplanen og årsbudsjettet</i>	52
Tabell 4.8	<i>Behandling av kommune- og økonomiplanene i kommuneorganisasjonen</i> ...	54
Tabell 4.9	<i>Økonomiplanen og kommuneplanens gjensidige påvirkningskraft</i>	54
Tabell 4.10	<i>Rangering av påstander om funksjoner til kommuneplanens måldel etter andel ordførere som er helt enige i påstanden ((N∈301-304)</i>	58
Tabell 4.11	<i>Rangering av påstander om økonomiplanens funksjoner etter andel ordførere som er helt enige i påstanden ((N∈300-310)</i>	58
Tabell 4.12	<i>Ordførerenes og rådmennenes mening om påstanden om at økonomiplanen er et bedre styringsredskap enn langtidsbudsjettet.</i>	60
Tabell 4.13	<i>Endringer i kommune- og økonomiplanleggingen i perioden 1995-99, rangert etter andelen av ordførere som er helt enige i påstandene.</i>	61
Tabell 5.1	<i>Betydningen av egenskaper ved lokale forhold og selve planleggingen for økonomiplanens gjennomslagskraft (ustandardiserte betakoeffisienter).</i>	63
Tabell 5.2	<i>Betydningen av egenskaper ved lokale forhold og selve planleggingen for kommuneplanens gjennomslagskraft (ustandardiserte betakoeffisienter).</i> ...	64
Tabell 5.3	<i>Andel ordførere som mener statlige og lokale føringer er svært viktige for innholdet i sist vedtatte kommuneplanen og økonomiplan (N=310).</i>	72

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Modell for kommunal planlegging (Kleven 1998:38).</i>	15
Figur 2.1	<i>Analysemodell</i>	22
Figur 4.1	<i>Ordføreres(N ∈261-270) og rådmennenes (N ∈304-317) oppfatninger om hvilke arenaer som er svært viktige for beslutninger om kommunens framtid.....</i>	56

Sammendrag

Eva Irene Falleth og Knut Bjørn Stokke

Kommune- og økonomiplanlegging.

Hva gjør kommunene?

NIBR prosjektrapport 2001:20

I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan norske kommuner har tilpasset seg plankravene i plan- og bygningsloven (§ 20-1) om kommuneplaner og kommuneloven (§ 44) om økonomiplaner. Økonomiplanen er rettet inn mot kommunens organisasjon, mens kommuneplanen er rettet mot både kommunens organisasjon og lokalsamfunn. Undersøkelsen reiser både spørsmålene om hvordan disse to plankravene har blitt innført i kommunene, hvordan planene brukes av beslutningstakere og hvorfor beslutningstakerne benytter planene som de gjør. For å vurdere planenes bruk i kommunene, har vi sett på hvordan sentrale aktører i kommunene vektlegger henholdsvis økonomi- og kommuneplanene når de deltar i kommunale beslutningsprosesser. Dette har vi kalt planenes gjennomslagskraft. Analysen er basert på case-undersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner, og en spørreskjemaundersøkelse til kommunale ordførere og rådmenn. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd: Kommunelovprogrammet.

Formelle og normative rammer for kommune- og økonomiplanene

Det har lenge vært en kongstanke å utvikle en overordnet og samordnet kommunal planlegging. Kommuneplanen er en slik plan, men det er også økonomiplanen. Det er dermed doble plankrav til kommunene om overordnet planlegging. Forholdet mellom planene er uavklart selv om det har vært formell tilpassing mellom handlingsprogrammet (kommuneplanens kortsiktige del) og økonomiplanen. Lovforarbeider til kommuneloven gir vage, til dels motstridende synspunkter. Økonomiplanen er tolket både som en konkretisering av kommuneplanen, og som en overordnet plan i forhold til annen planlegging. Kommuneplanen er også tiltenkt overordnede styringsfunksjoner. Dette gjenspeiler en historisk uenighet mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Det ser imidlertid ut til at disse motsetningene nå er mindre. Regjeringen oppnevnte Planlovutvalget i 1998, og 31. januar i år overleverte utvalget en delutredning til Miljøvernministeren om revidering av plan- og bygningsloven. Utvalget ønsker å styrke kommuneplanen, men avklarer ikke forholdet mellom kommune- og økonomiplanene. Det er dermed fortsatt opp til kommunene selv å bestemme dette.

Ambisjonene om ett overordnet plansystem var også utgangspunktet for et utviklingsarbeid gjennomført av Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Miljøverndepartementet på 1980-tallet. Resultatet var en modell basert på kommuneplanen i kombinasjon med økonomiplanen (eller langtidsbudsjettet som planen het da). Modellen, som også er sterkt inspirert av mål- og resultatstyring, skiller mellom "det store kretsløpet" som består av kommune- og økonomiplanen, og "det lille kretsløpet" som består av handlingsprogrammet, økonomiplanen, årsbudsjettet og årsrapporten. Etter dette arbeidet har det vært liten oppmerksomheten knyttet til "det store kretsløpet" fram til 1998. Da initierte

Miljøverndepartementet ARENA- prosjektet. ARENA er utformet som et nettverk mellom kommuner, departementer og forskningsmiljøene, og har ikke til hensikt å avklare forholdet mellom kommune- og økonomiplanlegging.

Planstatus i kommunene

Det er vel dokumentert i tidligere undersøkelser at de fleste kommuner vedtar og rullerer både kommune- og økonomiplanene i tråd med lovverket. Så godt som alle kommuner (99 %) har økonomiplaner som rulleres årlig, mens andelen av kommuner som vedtar langsiktige kommuneplaner er noe lavere (89 %). I vår undersøkelse er andelen av kommuner med oppdaterte kommuneplaner noe lavere. 76 % av kommunene vedtok en kommuneplan i løpet av valgperioden 1995-99, og av disse var mer enn halvparten rulleringer. Kommunene rullerer dermed kommuneplanene i større grad enn tidligere. Det er færre kommuner som vedtar kommuneplanens handlingsprogram (64 %). De fleste av disse er integrert med økonomiplanen. Det er derfor i dag riktigere å snakke om en integrert økonomi- og virksomhetsplanlegging enn bare en avgrenset økonomiplanlegging. I tillegg rullerer 68 % av kommunene økonomiplanene parallelt med årsbudsjettene.

Kommune- og økonomiplanene framstår som svært ulike, men er likevel i tråd med plankravene. Økonomiplanleggingen er *en sentralisert og intern* planprosess i kommunen. Den politiske deltagelsen foregår i formelle politiske organer, og planen er administrativ forankret i sentraladministrasjonen. Planen fokuserer på økonomi- og virksomhetsplanlegging av *kommuneorganisasjonen* i bred forstand. Bare 12 % av økonomiplanene er begrenset til kravene i økonomiplanforskriften. Kommuneplanleggingen derimot framstår som en *åpen og utadrettet planprosess*. Det er lagt stor vekt på deltagelse fra og formidling til lokalsamfunnet og andre offentlige myndigheter gjennom seminarer, konferanser og arbeidsgrupper. Dette er en planmetodikk som kjennetegner metoder til bruk i arealplanlegging. Planleggingen er ofte organisert som et eget prosjekt (42 % av kommuneplanene). Kommuneplanenes innhold omfatter både lokalsamfunnet (80 % av planene) og kommuneorganisasjonen (59 % av planene), i tillegg til arealkartet. Arealplanlegging er imidlertid dominerende i mer enn halvparten av alle kommuneplanene – eller det som også kalles tekstdelen eller den generelle delen – selv om de fleste oppgir at kommuneplanen omfatter mål for lokalsamfunnet. Dette kan tyde på at i de fleste kommuner er samfunnsplanlegging sett på som arealplanlegging.

Planenes bruksområder i kommunen

Kommuneplanleggingens verdi – som overordnet plan og ikke arealplan, ser ut til primært å være knyttet til planprosessene. Den framstår som en tverrpolitisk samlingsarena og benyttes i liten grad til styring og samordning. Dette er ikke overraskende. Brede, deltagende prosesser og samhandling er sterkt vektlagt i relaterte utviklingsprosjekter innen arealplanlegging, og innen prosjekter med mindre arealorientert profil som Lokal Agenda 21 og miljøbyarbeidet, samt i mange fagmiljøer. Motsatt er økonomiplanen en plan for styring og samordning. Dette er heller ikke overraskende. Økonomiplanen innbefatter økonomiske ressurser, og utviklingsarbeider er sterkt knyttet opp til økonomistyring. Så mange som 38 % av ordførerne mener imidlertid at prosessen i forbindelse med utarbeidelsen av økonomiplanen er svært viktig. Dette er litt mer enn de som oppgir at kommuneplanprosessen er viktig (36 %).

Den *viktigste funksjonen* til begge planene ser ut å være som informasjonskilde. De aller fleste av ordførerne mener dette er en svært viktig funksjon for både kommuneplanene (67 %) og økonomiplanene (79 %). Planen som informasjonskilde og den tidligere nevnte vektlegging av planprosessen kan være et uttrykk for at den kommunale virksomheten har

blitt kompleks, og kanskje uoversiktlig for kommunepolitikere. Det kan også være at den generelle sentraliseringen i kommunene og vektlegging av politikere som strategiske beslutningstakere har medført at politikere har blitt mer perifere i forhold til den kommunale virksomheten og at dette har gitt et informasjonstap. Planene og planprosessen kan dermed ha blitt en informasjonskilde som erstatning for dette informasjonstapet.

Økonomiplanen: kommunenes overordnede og samordnede plan

Kommune- og økonomiplanen fyller altså til dels ulike funksjoner i kommunen, men hvilken plan blir vurdert som *viktigste plan i kommunen*? Vi har spurt både ordførere og rådmenn om dette. Disse to respondentgruppene mener det samme. Økonomiplanleggingen skiller seg klart ut som den viktigste planen i kommunene. Forskjellen mellom økonomiplanen og kommuneplanen er stor: Mens 2/3 mener at økonomiplanen er svært viktig, mener bare 1/3 dette om kommuneplanen. Det er også verdt å legge merke til at økonomiplanen blir vurdert som viktigere enn årsbudsjettet. Overordnet planlegging vurderes også som mye viktigere enn politiske enkeltvedtak og sektorplaner. Dette forholdet mellom overordnede planer og enkeltbeslutninger står i et visst motsetningsforhold til mye av planleggingsskipsisen som dominerer planleggingsteorien, der overordnet planlegging er vurdert som vanskelig, bl.a. fordi politiske enkeltbeslutninger går på tvers av planvedtak.

Undersøkelsen viser også at økonomiplanleggingen har endret seg mye gjennom 1990-tallet, og at økonomiplanene i dag framstår som planer med mye høyere status enn langtidsbudsjettene. Et annet overraskende funn er at arealplanlegging er nesten like viktig som økonomiplanlegging, men at kommuneplanlegging vurderes som langt mindre viktig. Dette styrker påstanden om at arealplanlegging er den vital delen av kommuneplanleggingen. Kommuneplanen vedtas, men de mer overordnede delene av planen brukes lite i kommunene. En styrking av økonomiplanleggingen – men ikke kommuneplanleggingen - har imidlertid samlet sett styrket kommunens overordnede planlegging. Det store antallet med pålagte sektorplaner og generell usikkerhet om de statlige rammene for kommunal planlegging, ser likevel ut til å ha svekket langsiktigheten i kommunal planlegging generelt.

Vår undersøkelse viser at kommuneplanleggingen ikke legger avgjørende føringer på økonomi- og virksomhetsplanleggingen. Logikken bak den dominerende modellen for det kommunale plansystemet - der kommuneplanen skal være kommunenes overordnede plan – stemmer dermed dårlig med den kommunale planvirkeligheten. Det er heller slik at kommunene selv har utviklet en overordnet planlegging med utgangspunkt i økonomi- og virksomhetsplanlegging i den forstand at denne planen prioriterer, og dermed realiserer strategier i kommuneplanen og andre kommunale planer. Andre kommunale planer - inkludert kommuneplanen – fungerer dermed som et grunnlagt og prioritert grunnlag for de prioriteringene som gjøres i økonomiplanleggingen. Selv om både sektorplaner og kommuneplanene er et grunnlag for økonomi- og virksomhetsplanleggingen, oppfattes kommuneplanene som mye viktigere enn sektorplanene.

Hva påvirker planenes funksjon?

Vi har også sett hvordan trekk ved lokalsamfunnet, kommuneorganisasjonen og egen-skaper ved planleggingen påvirker planenes gjennomslagskraft. Vi har gjennomført en analyse for å se hva som skiller seg ut som relevante eller ikke relevante forklaringer på planenes funksjoner. *Trekk ved lokalsamfunnet* forklarer noe, men i begrenset grad planens funksjoner. Økonomiplanen står sterkere i små kommuner enn i store. Befolkningsstørrelse har imidlertid ikke betydning for kommuneplanens status. Kommune-

planen står imidlertid litt sterkere i sentrale kommuner enn i mindre sentrale. Dette kan indikere at kommuneplanlegging – tolket som arealplanlegging - er viktig i press-kommuner som et redskap for å påvirke arealutviklingen. Sentralitet har ikke betydning for økonomiplanen. Det er overraskende at disse egenskapene ved kommunene ikke i større grad forklarer kommuneplanenes verdi, særlig fordi det er de sentrale og store kommunene som oftest vedtar kommuneplaner. Disse funnene kan tyde på at det ikke er noen klar sammenheng mellom hvilke kommuner som vedtar kommuneplanen og hvilke kommuner som bruker planene. Det kan tenkes at store kommuner uansett utarbeider planer fordi disse i stor grad har tilgjengelig plankompetanse.

Egenskaper ved kommunens organisasjon forklarer også noe av planenes funksjoner. For kommuneplanen – men ikke økonomiplanen - er det en sterk sammenheng mellom funksjon og innføring av målstyring. Kommuneplanen står sterkere i kommuner som har innført målstyring enn i de som ikke har gjort det. Målstyringen kan dermed ha definert en rolle for kommuneplanen. For økonomiplanen – men ikke kommuneplanen- er det en svak sammenheng mellom prosessorienterte funksjoner og kommunens erfaring med planlegging og kommuner med sentraliserte beslutningssystemer. Dette betyr at økonomiplanen står sterkest i kommuner med lang erfaring med planlegging og i kommuner der sentrale politiske organer og sentraladministrasjonen står sterkt i forhold til sektorene. I tillegg står kommuneplanen sterkest i ”fattigere” kommuner – i denne sammenhengen kommuner med lavt eller negativt netto driftsresultat. Kanskje kommuneplanen benyttes som et redskap for innovasjon og nyteknisk i slike kommuner. *Egenskaper ved planprosess og planinnhold* forklarer i liten grad økonomi- og kommuneplanens funksjon. Det er imidlertid en svak sammenheng mellom økonomiplanens innhold og planens styringsorienterte funksjoner. Det er overraskende at planleggingen ser ut til å være så standardisert at lokal tilpassing i planene i så liten grad påvirker planleggingen.

Økonomiplanen er kommunens viktigste plan, men egenskaper ved planprosessen, planinnhold, lokalsamfunnet og kommuneorganisasjonen forklarer i svært liten grad bruken av denne planen i kommunene. Disse egenskapene forklarer noe bedre bruken av kommuneplanen. Vi har også spurt ordførerne og rådmenn i hvilken grad statlige føringer og vedtak i kommunestyret har betydning for prioriteringene i kommune- og økonomiplanene. Disse har samme synet på dette, og de fleste mener at økonomiske rammer og overføringer fra staten er svært viktig for begge planene, men mest avgjørende for økonomiplanen. Initiativ fra kommunestyret/formannskap e.l. er betydelig mindre viktig for begge plantyper. Lokale føringer er relativt viktigere for kommuneplanen enn økonomiplanen.

Dette kan tolkes som at det er de statlige føringene som er viktigst for å forklare økonomi- og kommuneplanleggingens gjennomslagskraft. Funnet er ikke overraskende sett i lys av kommunens frustrasjoner over statlig detaljstyring generelt, og den sterke detaljstyringen av økonomiplanen spesielt. Dette tyder på at kommunene i liten grad oppfattes som en institusjon for lokalsamfunnet av statlig nivå, men er i langt større grad som en iverksetter av statlig politikk, særlig innen helse-, sosial- og skolesektoren. Dette synet sammenfaller dermed godt med de oppgaver som skal dekkes av de kommunale økonomi- og virksomhetsplanene. Kommuneplanleggingen – med unntak av arealplanleggingen - er mer fristilt fra statlig styring. Kommuneplanleggingen rettet mot lokalsamfunnet blir dermed et fristed for politikerne til å drive lokalpolitikk. Dette verdsettes i kommunene ved at kommuneplanprosessen anses som en relativt verdifull arena. En plan alene kan imidlertid ikke skape en lokalpolitikk. Det er heller slik at en plan skal være et redskap for lokalpolitikken. Når kommuneplanleggingen er slutt, er man raskt tilbake til den kommunale hverdagen med stram økonomi, mange oppgaver og økonomiplanens rammer.

Summary

Eva Irene Falleth and Knut Bjørn Stokke

Municipal and financial planning

What's the state of affairs on the ground?

NIBR Report 2001:20

We examine in this report how Norwegian local authorities have adjusted to and use the two planning requirements related to general planning: municipal plans as set out in the Planning and Building Act § 20–1 and financial plans as set out in the Local Authorities Act § 44. The finance plan is aimed at the municipality's organisation land use, the municipal plan both at the municipality's organisation and the local community. The study raises questions concerning how local authorities have taken these two planning requirements on board, how the plans are used by decision-makers, and why decision-makers use the plans as they do. To assess the use of the plans in the municipalities, we have examined the way in which key municipal players stress either the finance plan or the municipal plan when involved in decision-making processes. We call this the planning performance. The analysis is based on case studies carried out in the municipalities of Frogn, Ringsaker and Vågan, and a nation-wide questionnaire survey sent to mayors and chief administrative officers. The project is funded by the Research Council of Norway under the Local Authorities Act Programme.

The principal conclusion is that the finance plans have gained in strength during the 1990s. The desire for greater efficiency in the public sector and enhanced welfare production at the municipal level has put financial management and financial planning on the agenda of Norwegian local authorities. The value of the municipal plan is connected with spatial rather than comprehensive planning. The two planning systems are also distinct entities in the municipalities with different aims and planning methods.

Planning status in the municipalities

Previous studies have provided a wealth of documentation showing that most municipalities adopt and rotate both municipal and finance plans in accordance with statutory requirements. Practically all municipalities (99 per cent) have finance plans that rotate on an annual basis, while the proportion of municipalities with long-term municipal plans is slightly lower at 89 per cent. In our study the proportion of municipalities with updated municipal plans is slightly lower. Seventy-six per cent of the municipalities adopted a municipal plan during the course of the election period 1995–99, and of these, more than half were rotations. The municipalities, then, rotate the municipal plans to a wider extent than before. There are fewer municipalities that adopt the municipal plan's integrated action programme (64 per cent). Most of them are incorporated as part of the finance plan. It would therefore be more correct to speak today of integrated financial and strategic planning than simply financial planning alone. In addition, 68 per cent of the municipalities' finance plans rotate in parallel with the annual budgets.

The municipal and finance plans are very different in appearance despite both meeting statutory planning requirements. Financial planning is a *centralised and internal* planning process in the municipality. Political actors engage in the process through formal political bodies, and the plan is anchored administratively in the central administration. The plan focuses on financial and strategic planning related to the *municipal organisation* in a broad sense. Only 12 per cent of the finance plans is limited to the statutory provisions in the finance plan regulations. On the other hand, the planning related to the municipal plan appears to be an *open and outward-looking planning process*. There is a great deal of stress on public participation and disseminating information to the community and other public authorities by means of seminars, conferences and working groups. It is a planning method reminiscent of those applied in land use planning. Planning is often organised as a distinct project (42 per cent of all municipal plans). The contents of the municipal plans cover both the local community (80 per cent) and the municipal organisation (59 per cent), in addition to the land use map. Nonetheless, land use planning dominates in more than half of all municipal plans – or what is also called the text or general part – although most state that the municipal plan comprises aims for the local community. This could indicate that societal planning is considered by most municipalities as land use planning in the municipal plan.

The application areas of the plans in the municipality

The value of municipal planning – as an overall plan, not a land use plan – appears to be linked primarily with the planning process. It gives the impression of being an arena where all political interests can come together, though it is used less as a management and coordination tool. This comes as no surprise. Broad-ranging, participative processes and cooperation are heavily stressed in related development projects within land use planning, but also within projects with less of a land use profile such as Local Agenda 21 and the environmental cities work programme, as well as in many specialist circles. Conversely, the finance plan is a plan for management and coordination. This comes as no surprise either. The finance plan includes financial resources, and developmental work is strongly linked to financial management. As many as 38 per cent of the mayors, however, say that the process involved in the preparation of the finance plan preparation process is extremely important. This figure is slightly higher than the number stating that the process around the preparation of the municipal plan is important (36 per cent).

The *most important function* of either plan appears to be as a source of information. The majority of the mayors reported that this was an extremely important function both of the municipal plan (67 per cent) and the finance plan (79 per cent). The plan as a source of information and the importance attributed to the planning process mentioned earlier may be an expression of the fact that local authority operations have become complex and, perhaps, not particularly easy for municipal politicians to get an overall handle on. It may also be because the general centralisation in the municipalities and increased focus on politicians as strategic decision-makers have increased the distance between politicians and municipal tasks, and that this in turn has resulted in a loss of information. The plans and the planning process may therefore have become a substitute source of information to compensate for this loss.

The finance plan: the municipality's general and coordinated plan

The municipal and finance plans perform then two different functions in the municipality, but which of them is considered to be *the most important of the two in the municipality*? We questioned mayors and chief administrative officers on this issue, and both respondent groups came up with the same reply: the finance plan is clearly the most important plan. The differences between the finance and the municipal plans are

considerable: while two-thirds of the respondents state that the finance plan is extremely important, only one third say the same about the municipal plan. It is also worth noting that the finance plan is considered to be more important than the annual budget. General planning is also given a far higher rating than individual political decisions and sector plans. This relation between general plans and individual decisions seems to stand in contrast to much of the planning scepticism that predominates in planning theory where general planning is considered to be difficult, not least because individual political decisions go against planning decisions.

The study also shows that financial planning has changed significantly in the 1990s, and that finance plans today have a far higher status than the long-term budgets. A further surprising finding is that land use planning is nearly as important as financial planning, and that municipal planning is considered to be far less important. This underpins the claim that land use planning represents the vital aspect of municipal planning. While the municipal plan is adopted, the more general aspects of the plan are not used to any great extent by local authorities. The strengthening of financial planning – though not municipal planning – has, however, all in all enhanced coordinated planning in the municipality. The large number of compulsory sector plans and the general sense of uncertainty with regard to centrally imposed constraints on municipal planning seem nevertheless to have weakened the forward-lookingness of municipal planning in general.

Our study shows that municipal planning is not a decisive for guidelines in financial and strategic planning. The logic underlying the prevailing model of the municipal planning system – in which the municipal plan is supposed to be the municipalities' general plan – does not harmonise well with the realities of municipal planning on the ground. Nor is it the case that the municipalities have developed a general planning system based on financial and strategic planning in the sense that this plan prioritises, and, therefore, realises strategies in the municipal plan and other municipal plans. Other local plans – including the municipal plan – function therefore as a reasoned and prioritised foundation for the priorities made when preparing the financial plan. Even though sector plans and municipal plans are both a basis for financial and strategic planning, municipal plans are far more highly valued than the sector plans.

What affects the functioning of the plans?

We also looked at how factors in the local community, the municipal organisation and aspects of the planning process affect the impact of the plans. We conducted an analysis to find relevant and irrelevant explanations of the plans' functions. *Factors in the local community* have some explanatory force, but not much with regard to the functions of the plans. The finance plan has more status in small municipalities than in large ones though population size has no impact on the status of the municipal plan. However, status is slightly higher in central municipalities than in more remote ones. This may indicate that municipal planning – in terms of land use planning – is important in highly populated municipalities as a mechanism to influence land use. Centrality has no impact on financial planning. It is surprising that these municipal factors do not really explain the perceived value of the municipal plans, especially because it is the central and comprehensive municipalities that most often adopt municipal plans. These findings may signify that there is no clear connection between which municipalities adopt municipal plans and which use them. It might be that large municipalities prepare plans anyway because they have considerably more planning expertise at hand.

Factors connected with the municipal organisation explain partly the functions of the plans. With regard to the municipal plan – though not the finance plan – there is a strong

correlation between function and the introduction of New Public Management (NPM). The municipal plans have a stronger position in municipalities that have adopted such management than in those that have not. New Public Management may therefore have defined a role for the municipal plan. There is a weak connection between process-oriented functions and the experience of the municipality with planning and municipalities with centralised decision-making systems with regard to the finance plan – but not the municipal plan. This means in turn that the finance plan is strongest in municipalities with extensive planning experience and in municipalities where central political bodies and the central administration are strong in relation to the sectors. In addition, the municipal plan is strongest in “poorer” municipalities – meaning in this connection municipalities whose net operating profits are low or in the red. Perhaps the municipal plan is used as an instrument of innovation and new ideas in these municipalities? *Factors related to the contents of plans and the planning process* have little explanatory power related to the function of the finance and municipal plans. There is, however, a weak connection between the contents of the finance plan and its function as an instrument of management. It is surprising that planning seems to be so standardised that local adjustments in the plans have so little effect on planning.

The finance plan is the municipalities’ most important plan, but aspects of the planning process, plan contents, local community and municipal organisation have very little explanatory power when it comes to explaining the particularly restricted use of this plan in the municipalities. These factors are better at explaining the use of the municipal plan. We also asked mayors and chief administrative officers about the degree to which central government guidelines and local council decisions impact on priorities in the municipal and finance plans. The two groups of respondents are of the same opinion, and most feel that economic constraints and transfers from the state have a great impact on both plans, but mostly on the finance plan. Initiatives emerging from the local council/executive committee etc. are considerably less important for both types of plan. Local conditions are relatively more important for the municipal plan than the finance plan.

What this appears to mean is that central government guidelines are the most important explanatory factor when it comes to accounting for the impact of financial and municipal planning. This finding is not particularly surprising given municipal frustration with the state’s micro management of the finance plan in particular. It implies that central government views the municipalities less as an institution for the local community, than as an implemental mechanism for government policies. This view coincides well, therefore, with the tasks that municipal finance and strategic plans are supposed to address. Municipal planning – with the exception of land use planning – is less bound by central government control. Municipal planning aimed at the local community becomes therefore a sanctuary where politicians can attend to local politics. It is valued in the municipalities because the municipal planning process is considered to be a relatively valuable arena. A plan cannot create local politics alone however. A plan is supposed to function as a tool for local politics. When work on municipal planning comes to an end, the everyday, local concerns related to tight budgets, large workloads and finance plan constraints take over soon enough.

1 Innledning

1.1 Undersøkelsens perspektiv og formål

Denne rapporten presenterer en studie av utforming og bruk av langsiktig og overordnet kommune- og økonomiplanlegging. Undersøkelsens konklusjoner er basert på caseundersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner og en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse til rådmenn og ordførere. Hensikten har vært todelt. For det første har det vært et mål å beskrive hvordan kravene om økonomi- og kommuneplanlegging er tolket, utformet og brukt av kommunene. For det andre har det vært et mål å se i hvilken grad egenskaper ved lokalsamfunnet, kommunens organisasjon og den kommunale planleggingen påvirker planleggingens gjennomslagskraft.

Bakgrunnen for prosjektet er ønsket om ett kommunalt plan- og styringssystem. Dette er nedfelt i plan- og bygningsloven av 1985 og kommuneloven av 1992. Kommuneplanen, hjemlet i plan- og bygningsloven § 20-1, avløste kravet om generalplanlegging etter bygningsloven av 1965. De frivillige langtidsbudsjettene - økonomiplanens forgjengere - var sterkt anbefalt (KAD 1974), men økonomiplaner ble først obligatorisk gjennom § 44 i kommuneloven. Det ble utarbeidet en egen forskrift til økonomiplanen i 1994 som ble opphevet 01.01.01.¹ Både kommune- og økonomiplanen skal etter lovens intensjoner ha en overordnet og langsiktig rolle i forhold til annen planlegging i kommunene. Det har derfor vært naturlig for myndighetene å se plantypene i sammenheng. De formelle samordningsbestrebelsene har nedfelt seg i begge lovverk. Kommunelovens §5 henviser til kommuneplanleggingen. Handlingsprogrammet ble unntatt de omfattende prosessbestemmelsene i 1989 (pbl § 20-5, 3. ledd). Dette fjernet de formelle hindringene mot å integrere økonomi- og kommuneplanlegging i et felles plansystem.

Kommunenes Sentralforbund har, i samarbeid med Miljøverndepartementet, utarbeidet en modell for et kommunalt plansystem basert på kommuneplanen og langtidsbudsjettet på 1980-tallet (Kleven 1998, MD 1988). Den mest brukte modellen er framstilt i figur 1.1 (Kleven 1998:38). Den skiller mellom et "stort kretsløp" der kommuneplanens langsiktige del, handlingsprogram og økonomiplan inngår, og et "lite kretsløp" der handlingsprogram, økonomiplan, årsbudsjett, årsmelding og årsregnskap inngår. Modellen fokuserer primært på økonomi- og virksomhetsplanlegging i kommunen, mens areal- og samfunnsplanlegging er mindre framtrepende. Det finnes også andre modeller som i enda større grad setter økonomiplanlegging i sentrum (Hedenstad 1995, MAXIMITE 2000). Dette utviklingsarbeidet dannet rammene for bestemmelsene om kommuneplanlegging i plan- og bygningsloven (§ 20-1). Ambisjonen om å etablere ett

¹ Forskriften gjelder dermed for økonomiplanene som inngår i denne undersøkelsen.

kommunalt plansystem kan imidlertid spores tilbake til generalplanleggingen², og har igjen fått fornyet oppmerksomhet gjennom ARENA-prosjektet i regi av Miljøverndepartementet.

Figur 1.1 *Modell for kommunal planlegging (Kleven 1998:38).*

Henholdsvis kommune- og økonomiplanlegging kan sies å tilhøre to svært så ulike planfaglige regimer eller diskurser. På det institusjonelle planet forvaltes kommuneplanlegging av Miljøverndepartementet, mens økonomiplanlegging forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Miljøverndepartementet hovedfokus er areal- og samfunnsplanlegging med vekt på medvirkningsaspektet (St.meld. nr. 29 (1996-97), NOU 2001:7), mens handlingsprogrammet og kommuneplanens måldel er underkommunisert. Kommunal- og regionaldepartementet legger vekt på økonomi- og virksomhetsplanlegging med hovedfokus på styring og samordning (NOU 1990).

De formelle kravene til kommune- og økonomiplanen bygger på et rasjonalistisk planideal, men den faglige utviklingen i etterkant av plankravene er knyttet til ulike tradisjoner.³ Mange nye ideer innen økonomi- og virksomhetsplanlegging kommer fra "New public management" (NPM). Disse ideene vektlegger planlegging som et bedriftsøkonomisk styringsredskap. I Norge er dette knyttet til styringsparadigmet mål- og resultatstyring/resultatorientert kommunal planlegging (ROP). Dette paradigmet har i stor grad påvirket kommunal organisering (Vabo og Stigen 2000). Kommunene er i dag mer sentralisert organisert enn tidligere. Synet på planlegging som en kommunikativ handling er i større grad knyttet til den faglige utviklingen av kommuneplanen, bl.a.

² En veileder om generalplanlegging fra 1974 (T- 5/74) poengterer viktigheten av investerings- og gjennomføringsprogrammer. Dette var forløperen til langtidsbudsjettene som ble sterk anbefalt i 1974 (KAD 1974).

³ De ulike planteoretiske utgangspunktene er svært godt beskrevet av John Friedmann (1987). Dette er også satt inn i en norsk sammenheng av Amdam og Veggeland (1998).

gjennom oppmerksomheten på medvirkning⁴. Kommuneplanlegging er dermed nedslagsfelt for to svært ulike faglige perspektiver gjennom kravet om handlingsprogrammet – som er knyttet til virksomhetsplanlegging og styring – og kommuneplanens arealdel – som knyttet til både styring og medvirkning.

Resultatet av dette er, etter manges meninger, et tvetydig planbegrep som har gitt rom for til dels svært ulike tolkninger av hva kommuneplanlegging er eller skal være. Det er bl.a. uklart om kommuneplanlegging er arealplanlegging med samfunnsperspektiver, utvikling- og samfunnsplanlegging eller virksomhetsplanlegging. Dette forsterkes av at kommuneplanen ligger under Miljøverndepartementets forvaltningsansvar, men økonomiplanen ligger under Kommunal- og regionaldepartementet. Konkretisering av kommuneplanlegging er preget av dette ved at det er mange, og svært ulike, faglige tilnærminger til denne planleggingen (Amdam og Veggeland 1998, Kleven 1998, Langdalen 1994). En avgrensning av hva kommuneplanlegging er, er derfor både viktig og vanskelig. Mye tyder imidlertid på at ønsket om en helhetlig og styringsorientert planlegging i tråd med nåværende kommuneplanlegging fortsatt står sterkt (NOU 2001:7). Vi fokuserer på det kommunale plansystemet i denne undersøkelsen og om de ulike planene fyller en rolle i dette. Dette innebærer at vårt hovedfokus er knyttet til kommuneplanens måldel og handlingsprogram, og ikke arealdel.

Det planfaglige skillet mellom planlegging som styring og planlegging som en kommunikativ handling gjenspeiler seg i retningslinjer til planene. Plankravene til kommune- og økonomiplanlegging er svært ulike både med hensyn på innhold, prosess og formell organisering i kommunen. Se Tabell 1.1.

I de statlige retningslinjene til økonomiplanlegging vektlegges økonomistyring, mens i kommuneplanlegging vektlegges planprosess. Kommuneplanen består av en måldel⁵ (plandokument), en arealdel (plankart med bestemmelser) og et handlingsprogram, mens økonomiplanen er en mer enhetlig plan. Kommuneplanen er mer langsiktig (normert til 12 år) enn økonomiplanen (4 år).⁶ Det er sterke innholdsmessige føringer til økonomiplanen⁷ og kommuneplanens arealdel (pbl §20-4), men ikke til kommuneplanens måldel og handlingsprogram. Det er dermed få konkretiseringer fra sentralt hold om det kommunale plansystemet, og dermed et stort kommunalt handlingsrom. Det er utvidete krav til deltagelse og offentlighet i kommuneplanleggingen (pbl § 20-5) – som er framhevet som viktige demokratiske beslutningsprosesser⁸ - i forhold til økonomiplanleggingen som ikke har spesifikke krav til åpen og demokratisk planprosess.

⁴ Medvirkning kan imidlertid oppfattes som både en måte å effektivisere planleggingen og til å demokratisere planleggingen på (Holsen 1996).

⁵ Plandokumentet har en rekke betegnelser som "den generelle delen", "måldelen", "samfunnsdelen" og "tekstdelen".

⁶ Normalt opererer kommunene med 12 år som tidshorison for kommuneplanens langsiktige deler og 4 år for handlingsprogrammet. Dette er ikke lovpålagt, men en anbefalt norm. Se bl.a. Rundskriv T-514 om generalplanlegging (MD 1981) og Kleven (1998).

⁷ *Forskrift om kommunale og fylkeskommunale økonomiplaner*. Fastsatt 27. desember 1994 i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner. Opphevet fra 01.01.01 da alle kommunene gikk over til KOSTRA -systemet. Fra samme tidspunkt trådte den nye § 44 om økonomiplanen i kraft. Flere av hovedpoengene fra forskriften er tatt med i den nye paragrafen i en sterkt forenklet utgave. Kommunene som deltok i KOSTRA- forsøkene har vært fritatt for forskriften. KOSTRA er et nytt rapporteringssystem fra kommunene til staten. Kommunene skal rapportere ut i fra standardiserte krav selv om kravene til oppbyggingen av kommunens kontoer er falt bort.

⁸ Innlegg fra Miljøvernminister Siri Bjerke på NIF kursdager 2001- NTNU. 10. januar 2001, Trondheim.

Tabell 1.1 *Fellestrekk og ulikheter mellom kommune- og økonomiplanlegging*

KOMMUNEPLANEN	ØKONOMIPLANEN
<ul style="list-style-type: none"> – Formål <ul style="list-style-type: none"> - samordne fysiske, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske forhold i kommunesamfunnet - samordne bruk og vern av ressurser - utvikling av kommunesamfunnet – Krav til innhold <ul style="list-style-type: none"> - mål for utvikling av kommunen - retningslinjer for sektorenes planlegging - en arealdel/plankart - hensyn til nasjonale mål – Tidsperspektiv <ul style="list-style-type: none"> - 12-årig langsiktig del - 4-årig kortsiktig del/handlingsprogram - langsiktig del rulleres hvert 4. år - kortsiktig del rulleres årlig – Planprosess <ul style="list-style-type: none"> - vedtas av kommunestyret - krav om åpen planprosess* - innsigelsesrett på arealplaner - offentlig ettersyn i minst 30 dager 	<ul style="list-style-type: none"> – Formål <ul style="list-style-type: none"> - prioritere ressursbruken i kommuneorganisasjonen - oversikt over økonomisk handlingsfrihet – Krav til innhold <ul style="list-style-type: none"> - de fire neste budsjettårene - inneværende årsbudsjett - siste års regnskap - økonomisk balanse - formell og standardisert oppbygging – Tidsperspektiv <ul style="list-style-type: none"> - 4-årig - rulleres årlig – Planprosess <ul style="list-style-type: none"> - vedtas av kommunestyret - ingen krav om åpen planprosess - offentlig ettersyn i minst 14 dager - kontroll hos fylkesmann av årsbudsjettet

* gjelder ikke handlingsprogrammet

1.2 En lokalt tilpasset planlegging?

Handlingslogikken ved at kommunene selv skal utforme og vedta planer, er at planene skal tilpasses lokale forhold og dermed bli et mer effektivt og legitimt planredskap. Graden av tilpassingsmuligheter vil avhenge av det lokale handlingsrommet. Det er imidlertid ulike syn på hvilke handlingsmuligheter kommunene har. Det er vanlig å skille mellom kommunen som et desentralisert organ som skal iverksette statlig politikk – ”funksjonalisme”- og kommunen som et institusjonelt overbygg for lokalsamfunnet – ”kommunitarisme” (Montin 2000). Det kommunitære synet ligger nær opptil kommuneplanleggingens idégrunnlag, der kommunen skal være generator for utvikling av lokalsamfunnet basert på lokale ønsker og verdier. Økonomiplanens kan lett sees på som et planredskap tilpasset det funksjonelle synet på kommunen, der man ønsker en effektiv velferds- og tjenesteproduksjon. Behovet for en effektiv ressursutnyttelse ligger nettopp til grunn for de store kommunale omorganiseringene på 1990-tallet, der modellene for å nå dette målet har vært å fremme strategisk og overordnet styring gjennom bl.a. omorganiseringer, innføring av mål- og resultatstyring og utvikling av en strategisk politikerrolle (Vabo og Stigen 2000, Vabo 2001).

Det er en allmenn oppslutning om det lokale selvstyre – ”kommunitarisme” - i Norge, i alle fall på det retoriske planet. Mye tyder likevel på at kommunene i de senere årene har

utviklet seg i retning av å bli forvaltningsorganer mer i tråd med det funksjonelle synet på kommunene. Flere har påpekt at kommunene i økende grad blir detaljstyrt fra sentralt hold (Johnsen 1997, Hansen et al. 2000). Det har dermed oppstått en ambivalens mellom idealet om lokalt selvstyre og sentrale ønsker om å detaljregulere kommunene. Denne utviklingen har sannsynligvis hatt konsekvenser for kommunal planlegging. I tillegg er de store utbyggingsoppgavene i kommunene som generalplanleggingen, og senere kommuneplanleggingen, skulle styre, både redusert i omfang og i stor grad overlatt til private aktører (Hansen og Guttu 2000). Parallelt har kommunale velferdsoppgaver økt sterkt i løpet av 1980- og 90-tallet⁹. Mange av disse er fulgt opp av kvalitets- eller produksjonskrav, eller det er knyttet øremerkede tilskudd til oppgavene. Dette kan tyde på at kommunens handlingsrom, og dermed behov for planlegging, i dag har endret karakter i retning av økt oppmerksomhet mot økonomi- og virksomhetsplanlegging. Dette kan ha gitt grobunn for økonomiplanen.

Det er knyttet større usikkerhet til utviklingen av grunnlaget, og dermed behovet, for kommuneplanlegging. Det kan være rimelig å anta at tradisjonell samfunnsplanlegging – der kommunen blir sett på som en samfunnsbygger – er svekket, og kanskje erstattet av nyere perspektiver på planlegging. Et slikt perspektiv er at kommunene i større grad opptrer som en innovatør eller katalysator for utvikling – og da særlig næringsutvikling – i sitt lokalsamfunn i forhold til storsamfunnet. I tillegg kan det tenkes at samfunnsplanlegging i form av arealplanlegging er vitalisert, i alle fall i pressområder nær sentrale byområder og i sterke konfliktområder som i kystsonen og i hytteområder. Disse nye rollene til offentlig sektor som næringsutvikler er særlig synlig på regionalt nivå, bl.a. gjennom fylkesplanleggingen der det å etablere nettverk og arenaer er vel så viktig – om ikke viktigere – enn selve fylkesplanen (Falleth og Johnsen 1996).

Samfunnsplanlegging forstått som arealplanlegging for og i lokalsamfunnet er mindre sentralt i undersøkelsen ettersom hovedfokus er det kommunale plansystemet. Det er imidlertid ikke riktig å ekskludere arealplanlegging helt fra en undersøkelse om kommuneplanleggingen. For det første er arealplanlegging det historiske utgangspunktet for kommuneplanlegging, areal- og kommuneplanlegging blir sannsynligvis i stor grad utarbeidet av planleggere med arealfaglig kompetanse. Tidligere undersøkelser viser at i mange kommuner fortolkes kommuneplanen som en arealplan (Saglie 1992). For et andre inngår også areal- og samfunnsplanlegging som en del av et helhetlig og overordnet plansystem. Vårt perspektiv på arealplanlegging er dermed i hvilken grad arealspørsmål dominerer kommuneplanleggingen, eller om kommuneplanleggingen også er utviklet som en overordnet plan uavhengig av arealplanlegging.

1.3 Planleggingens gjennomslagskraft

Det er svært begrenset kunnskap om hvordan kommunene utformer og bruker disse planene. Den viktigste undersøkelsen om dette ble gjennomført på 1980-tallet i Spydeberg kommune (Kleven 1990), der Kleven konkluderte at overordnet planlegging ikke fungerte etter intensjonene. Langtidsbudsjettene har vært – i den begrensede grad de har vært fokusert på – vurdert som svake styringsredskap (Kleven 1990, Hagen et al. 1996). Dette samsvarer med internasjonale studier om ulike former for overordnet planlegging (f.eks. Ståhlberg 1975, Wildawsky 1973). På den andre siden ser kommuneplanens arealdel – som også er en overordnet plan – ut til å fungere som redskap for å styre tettstedsveksten (Saglie og Sandberg 1997).

⁹ Som f.eks. HVPU-reformen, Handlingsplan for eldreomsorg, Handlingsplan for psykiatri og barnehagesatsningen.

På tross av begrenset empirisk materiale, tyder det likevel på at overordnet planlegging, med enkelte unntak, ikke fungerer som de styrings- og samordningsredskaper de er tenkt som. Det er imidlertid påfallende at så mange kommuner vedtar økonomi- og kommuneplaner når denne planleggingen ikke ser ut til å fungere. Kleven (1998) påpeker at det ikke nødvendigvis er slik at vedtatte planer iverksettes eller brukes. Planer blir ikke alltid vedtatt fordi kommunene ser et behov for dem. Planlegging kan også være noe kommunene gjør fordi de ønsker å fremstå som moderne og framtidsorienterte, bl.a. ved å være et symbol på et politisk eller administrativt skifte. Det er ikke vanskelig å se for seg at denne typen planlegging ikke har samme verdi som planlegging styrt ut fra kommunens mer reelle behov for planlegging.

Det kan også tenkes at selvmotsigelsen i det å vedta, men ikke bruke planer, kan ha en sammenheng med det teoretiske perspektivet som legges til grunn for vurderingene av planenes roller. Det er tradisjonelt lagt stor vekt på å vurdere planene som et styrings- og samordningsverktøy ved å se om det er et samsvar mellom planinnhold og resultat, helst i form av måltall eller tiltak i tråd med planens målsettinger. For arealplaner sammenlignes planen med den fysiske virkeligheten (Fiskaa og Røsnes 1987). For økonomiplaner sammenlignes tallstørrelser (Hagen et al. 1996). Det er reist kritikk mot å bruke dette perspektivet på alle typer planer (Alexander og Faludi 1989; Faludi og v.d. Valk 1994; Faludi og Korthals Altes 1994). Det er flere grunner til dette. Raske endringer i planforutsetninger gjør at en statisk planlegging kan være vanskelig, eller til og med et feilgrep, å gjennomføre i tråd med målsettingene. Det kan også være problemer knyttet til selve iverksettingen av planen, særlig hvis planinnhold er tvetydig eller konfliktfylt, eller om iverksettingsaktørene ikke er de samme som planleggingsaktørene (Naustdalslid 1992). Det kan derfor være behov for en mer fleksibel planlegging enn det instrumentell teori legger opp til, selv om det naturligvis er en grensegang for hvor fleksibel en plan kan være før den helt mister sin rolle som en veileder for fremtiden. Det er dermed en utfordring å ta høyde for behovet for en fleksibel planlegging, og de mange beslutningsprosesser mellom plan og ferdig resultat i evalueringer, samtidig som man ikke mister mål-middel perspektivet i planleggingen ut av sikte.

Det nederlandske fagmiljøet ved Universitetet i Nijmegen har, med Andreas Faludi som frontfigur, utviklet en modifisert instrumentell metode for å vurdere planleggingens funksjoner. Denne metoden tar utgangspunkt i planenes gjennomslagskraft for senere beslutninger, og er dermed en alternativ innfallsvinkel til å studere planers, og særlig oversiktsplaners verdi. At planlegging har en verdi, vil i dette perspektivet innebære at brukere av planen oppfatter den som relevant i de operasjonelle beslutninger som fattes: Planene har en gjennomslagskraft i senere beslutninger. Faludi betegner dette som "the performance approach".¹⁰ Hver enkelt av disse mellombeslutningene i implementeringsfasen bør ikke nødvendigvis avvike mye, før det samlet sett kan oppstå et større avvik mellom målet i planen og det gjennomførte resultatet.

Gjennomslagskraft kan relateres til de to hovedaspekter ved planleggingen; måten planleggingsprosessen har foregått på og selve planinnholdet. Det kan tenkes at planleggingens status øker dersom planprosessen inkluderer berørte aktører. Dette prosessorienterte perspektivet støtter seg på kommunikative planidealene med forhistorie i medvirkning og aksjonsplanlegging (se f.eks. Friedmann 1987). Disse er senere videreutviklet til planmodeller basert på Habermas' ideal om en herredømmefri dialog (se f.eks. Healey 1997). I denne teoretiske retningen er ulike samhandlingsformer, og hvilke aktører som deltar i planprosessen viktig som utgangspunkt for å styrke planleggingens legitimitet, mens maktaspektet er lite sentralt. Det andre utgangspunktet fokuserer på

¹⁰ Samsvarskriteriet mellom plan og resultat betegner Faludi som "the conformance approach".

styring og samordning gjennom et konkret, prioritert og målrettet plandokument som fordeler ansvar, og som i seg selv gir grunnlag for senere beslutninger (Scott 1992). I dette perspektivet forventes det at planleggingen skal avklare og prioritere mellom interessemotsetninger. Et slikt utgangspunkt er i tråd med et mer instrumentelt syn på planlegging.

I denne undersøkelsen vil vi ikke ta ensidig utgangspunkt i en av disse to teoretiske og normative hovedretningene innen planleggingsteori, men kombinere disse i tråd med Faludi's definisjon. En kritikk av et slikt eklektisk¹¹ utgangspunkt kan være at det, i alle fall teoretisk, er mulig å se grunnleggende forskjeller og motsetninger mellom de to retningene som utelukker en kombinasjon av disse. Planlegging er imidlertid en praktisk handling, og for å yte planleggingen rettferdighet, kan slike idealiserte utgangspunkt lett skape et for stort skille mellom idealer og praksis. Det betyr at vi mener at de to perspektivene ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende, men at de vektlegger ulike aspekter ved planleggingen. En plan kan ha sin hovedtyngde som styrings- og samordningsredskap eller som prosessorientert plan uten at det andre perspektivet må utelates. En plan som i stor grad vektlegger prosess – som kommuneplanen – antas dermed å styrke sin verdi gjennom deltagelse i en planprosess, mens en plan som vektlegger styring og samordning – som økonomiplanen – antas å oppnå å styrke sin verdi gjennom et konkret og prioritert planinnhold.¹² Faludi hevder at ulike plantyper fordrer ulike evalueringskriterier. Mens prosjektorienterte planer lettere kan underlegges mål- og resultatanalyser, bør strategiske og overordnede planer ikke vurderes ut fra slike kriterier. Bakgrunnen for dette er at prosjektorientert planer har til hensikt å være avgrensede og mer kortsiktige gjennomføringsplaner, mens strategiske og overordnede planer skal danne et grunnlag for en rekke senere beslutninger før et konkret tiltak iverksettes. Dette er to idealiserte plantyper, og kommune- og økonomiplanlegging kan både ha elementer av prosjekt- og strategiplanlegging innebygd. Bl.a. hevder Stokke (1997) at begge de to idealiserte planformene må vurderes ut fra deres status blant beslutningstakere.

Gjennomslagskraft er et begrep som det både kan være vanskelig å konkretisere samtidig som det er stor uenighet om hva som skal inngå i en konkretisering. En grunn til dette er den norske planforskningens tradisjon med å fokusere på formell planstatus istedenfor hvordan planene utformes og brukes. Bildet er ikke entydig fordi enkelte undersøkelser har sett på planenes utforming og bruk i case-undersøkelser (bl.a. Falleth og Johnsen 1996, Kleven 1990, Saglie og Sandberg 1997). Det er derfor i begrenset grad utviklet seg en praksis for hvordan bruk utforming og bruk av planene skal operasjonaliseres, særlig til bruk i spørreskjemaundersøkelser. I lys av de planteoretiske hovedretningene skiller vi mellom prosess- og styringsorientert gjennomslagskraft. Dette er teoretiske skiller som ikke enkelt lar seg overføre til empirisk forskning. Det er også mulig å ta utgangspunkt i planleggingens grunnprinsipper slik det er formulert i lovverket. Problemet med begge disse utgangspunktene er bl.a. at dette er normative og ikke erfaringsbaserte perspektiver. Når vi likevel benytter oss av det teoretiske utgangspunktet, henger dette sammen med det begrenset kunnskapsgrunnlaget om dette og fordi vi ønsker å modifisere det normative utgangspunktet i lovene, og ta høyde for den planfaglige utviklingen som har skjedd etter at lovene ble vedtatt.

¹¹ Et eklektisk utgangspunkt innebærer at en forsøker å forene ulikt tankegods eller teorier. Å kombinere elementer fra ulikt tankegods forutsetter god kunnskap om det tankegodset man tar elementer fra slik at den nye og sammensatte helheten ikke framstår som overfladisk.

¹² I lovt teksten er det lagt opp til at kommuneplanen også skal være en styrings- og samordningsplan uten at dette er konkretisert nærmere i forskrifter, rundskriv eller utviklingsarbeider. I praksis dominerer dermed formelle krav rettet mot planprosess.

2 Metodologisk tilnærming

2.1 Undersøkelsens analysemodell

I undersøkelsen fokuserer vi på *hvordan* kravene om kommune- og økonomiplanleggingen har blitt gjennomført i kommunene. Hvordan er kommune- og økonomiplanleggingen organisert? Hvordan er planprosessene lagt opp, og hva er planenes innhold? Hvilken status har planene i kommunene? Hvilken av plantypene er kommunenes viktigste plan? Planformene har historisk framstått som adskilte, og ikke integrerte planformer (Kleven 1988, 1990). Dette er imidlertid undersøkelser som ble gjort før de store omorganiseringene i kommunal sektor på 1990-tallet, og før det formelle kravet om økonomiplanlegging. Det kan dermed tenkes at dette ikke bare har gitt bedre rammebetingelser for en overordnet kommunal planlegging, men også mer legitimitet til å drive med dette i kommunene. Har dette skjedd?

Det andre spørsmålet søker å forklare *hvorfor* planene har den status som de har i kommunene. I hvilken grad har lokal utforming av planprosess og planinnhold betydning for planenes gjennomslagskraft? I hvilken grad har trekk ved lokalsamfunnet og kommunens organisasjon betydning for dette? I undersøkelsen legger vi mer vekt på lokal tilpassing over tid enn utvikling av planen i tråd med statlige intensjoner med plantypene. Vi ønsker derfor å se hvordan de to plantypenes prosess, innhold og gjennomslagskraft har endret seg over tid i kommunen, hvordan planleggingen er integrert i kommunen og hvilke betingelser som har vært utslagsgivende for disse endringene. Disse spørsmålene er løst ved å gjennomføre case-undersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner og en survey til alle landets ordførere og rådmenn.¹³

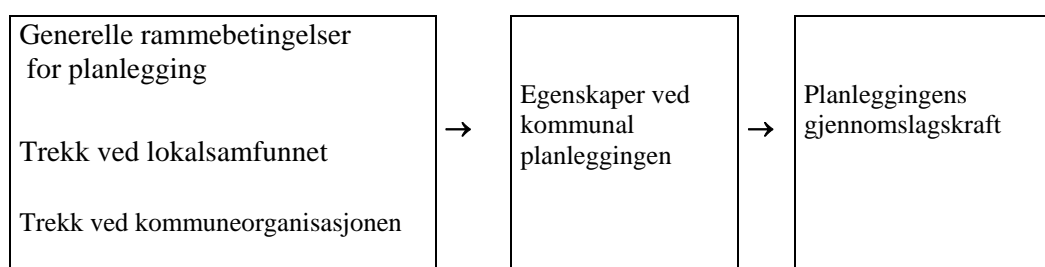
Det antas at en lokalt tilpasset planlegging får større rolle som beslutningsgrunnlag, enn en mer standardisert planlegging med begrenset lokal tilpassing. For både kommune- og økonomiplanlegging ligger det en forventning om en slik lokal tilpassing, selv om det er knyttet flest frihetsgrader til kommuneplanleggingen. Mye tyder på at lokalt handlingsrom ikke har vært tilstrekkelig til å gi kommuneplanen og de tidligere langtidsbudsjettene legitimitet i kommunene (Kleven 1988, 1990). Er det fortsatt slik at kommuneplanen og økonomiplanen ikke blir brukt i kommunene? Eller har kravet om økonomiplanlegging gitt planene økt gjennomslagskraft enn det langtidsbudsjettene hadde? Det er ingen automatikk i at planer blir lokalt tilpassete. Fylkesplanene framstår i hovedsak som en standardisert planlegging som i hovedsak avspeiler statlige mål og tiltak med liten regional tilpassing (Nenseth og Naustdalslid 1992, Falleth og Johnsen 1996). Andre planer ser ut til å være mer lokalt tilpasset. Regionale og statlige myndigheter fremmer ofte innsigelser til arealplaner (Holsen 1996). Dette kan indikere at arealplaner

¹³ Det henvises til NIBR-notatene om Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner for en detaljert oversikt over informantene og dokumenter som er brukt i denne delen av undersøkelsen (Falleth og Stokke 2000, 2001, Stokke og Falleth 2001).

vektlegger lokale mål framfor regionale og statlige retningslinjer. Graden av lokal tilpassing av planen, innenfor de formelle og institusjonelle begrensningene, kan være ett uttrykk for i hvilken grad planen benyttes som beslutningsgrunnlag.

Vi har lagt til grunn en undersøkelsesmodell der betingelser for planlegging og egenskaper ved planleggingen er de uavhengige variablene, og gjennomslagskraft er de avhengige variablene. Betingelser for planlegging er både statlige rammebetingelser som er likt for alle kommuner, og trekk ved lokalsamfunnet, trekk ved kommunens organisasjon som varierer mellom kommunene. Denne tilnærmingen gjør det mulig å vurdere styrkeforholdet mellom statlige rammebetingelser, lokale rammebetingelser og lokal utforming av kommune- og økonomiplanleggingen som utslagsgivende for planleggingens funksjon. Figur 2.1 illustrerer denne analysemodellen.

Figur 2.1 *Analysemodell*



2.2 Operasjonalisering av undersøkelsens variabler

Den videre beskrivelsen i dette kapitlet viser hvordan vi har operasjonalisert variabler i spørreundersøkelsen for å besvare spørsmålene. En fullstendig og detaljert framstilling finnes i vedlegg 3.

Trekke ved lokalsamfunnet

Lokal tilpassing kan relatere seg både til egenskaper ved lokalsamfunnet og kommunens organisasjon. Vi antar, i tråd analysemodellen, at trekk ved lokalsamfunnet påvirker planenes status. Flere undersøkelser viser at små utkantkommuner i mindre grad enn andre kommuner vedtar kommuneplaner og kommuneplanens arealdeler (Bråtå og Harvold 1991, Kleven, 1988, MD 1999). Dette tyder på at pressområder og større kommuner har et større behov for planlegging enn mindre utkantkommuner. Vi antar derfor at store kommuner i pressområder vil bruke planer mer enn mindre utkantkommuner. Vi har derfor inkludert kommunestørrelse og sentralitet som uavhengige variabler.

Trekke ved kommunens organisasjon

Erfaringer fra andre studier viser at trekk ved kommunens organisering påvirker kommunale beslutninger (Vabo og Stigen 2000, Myrvold 1998, Hagen et al. 1999). Myrvold viser bl.a. at kommuner med egne utvalg for kultur bevilger mer penger til kultur enn de uten. Disse undersøkelsene påpeker imidlertid at andre forhold enn kommunens organisering – som for eksempel politiske konstellasjoner – har stor betydning for beslutningene. Saglie og Sandberg (1997) fant ut at politisk stabilitet forklarte oppfølging av planene bedre enn politisk farge i sin undersøkelse om arealplanlegging i to kommuner. I våre case-kommuner finner vi i tillegg at kommunal planlegging raffineres over tid og at målstyring ser ut til å ha styrket kommunal planlegging. Dette tyder på at kommunens plantradisjon og styringsrutiner påvirker lokal

planlegging. Vi har derfor inkludert variabler om kommunens organisering, om kommunen har innført målstyring, hvor stabil bemanning det har vært i rådmannsstillingen og rollen som ordfører og plantradisjon i undersøkelsen.

Intensjonen med spørreundersøkelsen var at den skulle være kort. Vi har derfor ikke eksplisitt spurt om kommunenes ressurser satt av til planlegging og kommunens plankompetanse, men benyttet oss av et indirekte mål om at det er et større fagmiljø i de store kommunene enn i de små, og at dermed plankompetansen er størst i de store kommunene. Det kan rettes kritikk mot et slikt valg, ettersom plankompetansen i kommunene ser ut til å ha betydning for gjennomføring og bruk av kommunale planer (Gjertsen og Kleivan 1999). Slike forhold er en del av den detaljerte undersøkelsen i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner.

Trekk ved planleggingen: utforming og gjennomslagskraft

Vi har ikke lyktes med å finne fram til survey-undersøkelser som viser hvordan lokale forhold påvirker kommunale planers gjennomslagskraft. Denne undersøkelsen kan derfor i begrenset grad bygge på tidligere erfaringer innen planforskning, og det ligger store utfordringer i operasjonalisering av variablene. Vi tar utgangspunkt i planteorien. De ulike planfaglige perspektivene vektlegger ulike sider ved kommune- og økonomiplanleggingen, og kommunene har en viss frihet til selv å definere planleggingsperspektivet. Vi har ikke - for å yte det kommunale mangfoldet rettferdighet - valgt ut et enkelt perspektiv, men skilt mellom den mer prosessorienterte og den mer styringsorienterte planleggingen. Med styring menes planenes evne til å prioritere og samordne tiltak og strategier. Dette kan observeres ved å spørre sentrale beslutningstakere hvordan de bruker planene til å prioritere og gjennomføre tiltak. For å måle den prosessorienterte gjennomslagskraften legges det større vekt på dialog og samhandling i planprosessen. Dette kan måles ved å spørre sentrale beslutningstakere om verdien av selve planprosessen.

Skillet mellom de styringsorienterte og prosessorienterte funksjoner er i tråd med de to ulike synene på planlegging: planlegging som et styringsredskap og planlegging som en prosess for å utvikle samhandling, nettverk og læring om plansituasjonen. Dette grunnleggende skille er godt beskrevet av John Friedmann (1987). Skillet er imidlertid ikke uproblematisk ettersom disse formene for planlegging ikke er gjensidig utelukkende, og fordi de normative planleggingsidealene kan være et problematisk utgangspunkt for empiriske studier. Vi bruker derfor et modifisert syn på planleggingens gjennomslagskraft inspirert av A. Faludi og W.K. Altes (1994). Disse mener det er bruken av planleggingen, og ikke en måling av samsvar mellom mål og resultater som er viktig for å fastslå om planene har en funksjon. I denne undersøkelsen inngår variablene "planen som beslutningsgrunnlag" og "planen som arena for politiske beslutninger" i den styringsorienterte funksjonen, mens variablene "planlegging som samlingsarena", "planprosessen er viktigst" og "planen er visjonær" inngår i den prosessorienterte funksjonen. Vi har også satt sammen en felles indeks for planleggingens "samlete gjennomslagskraft" som er summen av alle disse variablene.

2.3 Case-undersøkelser i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner

Vi har valgt ut tre kommunene som formelt sett har iverksatt de statlige plankravene på svært ulike måter. Hensikten med denne utvalgsmetodikken har vært todelt. For det første gir det muligheten til å se på hvilke lokale forhold som ser ut til å være utslagsgivende for

den planutformingen den enkelte kommune har valgt. Finnes det kritiske faktorer som medfører at kommunene velger ulike former for implementering av plankravene? For det andre har det vært et mål å vise bredden av fortolkningsmuligheter av kravene til kommune- og økonomiplanleggingen. Å velge case med hensyn på ulikhet i den avhengige variabelen gir et godt grunnlag for å vurdere hvilke variabler som bør inngå i den landsdekkende survey-undersøkelsen. I tillegg har vi valgt kommuner som, i alle fall teoretisk, burde være så store og komplekse at behovet for planlegging er tilstede. Vi har også unngått å velge kommuner med ensidig næringsstruktur, og med dominerende enkelthendelser som f. eks. nedlegging av hjørnesteinsbedrifter fordi dette kan tenkes å gi en atypisk plansituasjon. Se tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Planstatus i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner i 1999.*

Frogn	Ringsaker	Vågan
Årlige økonomiplaner.	Årlige økonomiplaner integrert med handlingsprogrammet.	Årlige økonomiplaner.
Rullerende 4-årige kommuneplaner med hovedvekt på areal.	Rullerende 4-årige kommuneplaner uten arealdel.	Ikke kommuneplan.
Ikke handlingsprogram.	Arealdel fra 1989.	
Adskilt kommune- og økonomiplanlegging	Integrert kommune- og økonomiplanlegging i et overordnet plansystem.	

De tre kommunene er valgt ut på bakgrunn av en ringerunde til alle landets fylkeskommuner¹⁴ og fylkesmannsembeter¹⁵ om kommunenes planstatus etter plan- og bygningsloven og kommuneloven. Fylkeskommunenes avdelinger har i hovedsak kompetanse om arealplanlegging, og fylkesmannens avdelinger har i hovedsak kompetanse om økonomiplanlegging. Begge instansene har i begrenset grad kunnskap kommunenes plansystem, kommuneplanens måldel og handlingsprogrammet. Fra deres synspunkter var det imidlertid få kommuner som hadde greid å utvikle et helhetlig plansystem. På bakgrunn av disse samtalene ble Frogn ble valgt ut fordi kommunene hadde separat kommune- og økonomiplanlegging og en kommuneplanlegging med vekt på arealplanlegging. Ringsaker ble valgt ut fordi kommunen hadde utviklet et overordnet plansystem med utgangspunkt i kommune- og økonomiplanlegging. I tillegg benyttet vi oss av informasjon fra Miljøverndepartementets utviklingsprosjekt om kommuneplanens måldel, "ARENA- prosjektet" (Farner 1999). På bakgrunn av dette ble Vågan valgt fordi kommune ikke utarbeidet kommuneplaner. Arbeidet i Ringsaker ble utført høsten 1998, i Frogn høsten 1999 og i Vågan våren 2000.

¹⁴ Vi kontaktet den enheten som har ansvaret for planveiledning ovenfor kommunene etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene er ulikt organisert, og denne avdelingen har navn som Kommunalavdelingen, Virksomhetsområde for Regionale tjenester og utvikling, Fylkesrådmannens kontor osv.

¹⁵ Vi kontaktet den avdelingen som hadde ansvaret for kommunenes økonomiplanlegging. Denne enheten er ulikt organisert, men har navn som Beredskaps-, justis og samordningsstab, Samordningsstab for kommunesaker, Kommunalavdelingen, Kommunal- og samordningsavdelingen osv.

2.3.1 Fokus: utvikling av kommunal planlegging over tid

Det er lagt vekt på å få frem endringer over tid ved å studere kommunenes planhistorie. Dette perspektivet åpner for å se på forbedringer i kommunal planlegging, og ikke bare misforholdet mellom planlegging i praksis og plankravene på et bestemt tidspunkt. Det er imidlertid et metodisk problem å få reliable mål på før-situasjonen for planleggingens status fordi undersøkelsen fokuserer på informantenes oppfatning om dette. For det første har det vært utskiftninger av både politikere og administrativt ansatte - særlig i Frogn - og for det andre kan informantene syn på planleggingen 10-20 år tilbake være mangelfull og selektiv. Påstander om endringer i planleggingens rolle basert på informantene avgrenser seg derfor primært til valgperioden 1995-1999. For å få et mål på endringene i økonomistyringen som følge av innføring av økonomiplanen fra 1993, har vi vært avhengige av å intervju personer som har lang fartstid i kommunen eller som tidligere har vært knyttet til kommunen. Vi har også benyttet planinnhold som indikatorer for denne utviklingen. Historiske dokumenter var lett tilgjengelige i Ringsaker og Vågan kommuner, men ikke i Frogn. Dette har medført at det har vært tidkrevende, og metodisk vanskelig å framskaffe et bilde av utviklingen i Frogn. Funnene fra de ulike datakildene i alle kommunene har i hovedtrekk vært sammenfallende for den enkelte kommune. Dette oppfatter vi som en indikasjon på at det vi beskriver er valide beskrivelser for det som har skjedd i kommunene.

2.3.2 Dokumentanalysen

Vi har studert temaer som behandles i kommune- og økonomiplanene, oppbygging av planene, planens konkretiseringsnivå, målstruktur og, der det er relevant, intern konsistens mellom generasjoner av planer og mellom ulike plantyper. Vi har sett hvordan ulike planer har endret karakter og hvordan temaer og strategier har blitt flyttet fra en plantype til en annen. I tillegg har vi sett om økonomi- og kommuneplanleggingen gjensidig påvirker hverandre, om det er en tematisk eller tidsmessig arbeidsdeling mellom planene. Innhold i dokumenter kan være vanskelige å forholde seg til fordi de ulike temaene ofte er overlappende, og mål og strategier i ulike deler av dokumentet kan stå i et motsetningsforhold. I tillegg er planene ofte et "puslespill", der sektorbidrag, høringsuttalelser og politiske vedtak gradvis innarbeides. De politisk interessante delene i en vedtatt plan kan også i tekstmessig omfang ha en mindre framtrædende plass enn innholdsmessig "tomprat" (Falleth og Johnsen 1996). For å få fram de politisk interessante delene av planenes innhold, har vi inkludert et spørsmål om planenes innhold i intervjuguiden til informantene i kommunene.

2.3.3 Informantintervjuene

Informantintervjuene er brukt til å kartlegge planprosessene i detalj og informantenes bruk av planlegging. Undersøkelsen skiller mellom planprosessenes formelle faser organisert av kommunens administrasjon: oppstartsfasen, utformingsfasen, vedtaksfasen og iverksettelsesfasen, og de uformelle prosessene som partiarbeid, etatsjefsmøter og tilfeldige møter. I undersøkelsen har vi kartlagt hvilke aktører som deltar, når de deltar, deres bidrag i planprosessen, ansvarlige politiske/administrative enheter for planleggingen, hvilke aspekter av planleggingen som verdsettes og hvilken plan som oppfattes som kommunens viktigste plan.

Intervjuene med 37 nøkkelinformanter i de tre kommunene omfatter ordførere, formannskapsmedlemmer, administrative toppledere, etatsledere og andre i

administrasjonen som har vært direkte knyttet til det overordnede planarbeidet. Se tabell 2.2 som viser hvem som er intervjuet i de ulike kommunene. Politikere i Frogn er lite representert som informanter. Det skyldes at vi i Frogn sendte et spørreskjema til alle kommunestyrerepresentantene. Se neste kapittel. Intervjuene har vært strukturerte med spørreguide der informantene på forhånd har fått tilsendt stikkordliste for intervjuet. Intervjuene tok mellom 30 minutter og 2 ½ timer. I intervjuene av de mest sentrale informantene deltok to forskere. Noen få av intervjuene har vært over telefon der vi i utgangspunktet har vært opptatt av å belyse et par problemstillinger med tidligere ansatte i kommunen. Intervjuene er skrevet ut som referater som inngår i feltarbeidsprotokoller for den enkelt kommune. Det har vært løpende kontakt med kommunene gjennom hele arbeidet for å avklare forhold, og få supplerende informasjon der det har vært nødvendig. Kommunene har også fått muligheten til å kommentere utkast til beskrivelser av deres kommuner.

Tabell 2.2 *Oversikt over informanter i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner*

	Frogn	Ringsaker	Vågan	Totalt
Administrasjon	13	12	4	29
Politikere	1	5	2	8
Totalt	14	17	6	37

2.3.4 Survey til kommunestyret i Frogn

I Frogn ønsket vi å få et bredere grunnlag for den politiske holdningen til overordnet planlegging. Et spørreskjema ble sendt til de 30 medlemmene i Frogn kommunestyre i perioden 1995-99. Vi spurte om hvordan kommunestyremedlemmene deltok i arbeidet med hhv. gjeldende kommuneplan - "Kommuneplan for Frogn 1996-2007 - og gjeldende økonomiplan - "Økonomisk handlingsprogram 1998-2001", og hvilke gjeldende kommunale planer de oppfattet som de viktigste, og planenes funksjoner som styringsredskap, lærings- og nettverksarena og informasjonskilder. Totalt 21 av kommunestyrets 30 medlemmer besvarte spørreskjemaet, det vil si en svarprosent på 70 %. Disse dataene er presentert som frekvensfordelinger. Spørreskjema finnes som vedlegg i Stokke og Falleth (2001).

2.4 Landsdekkende survey

Det ble utarbeidet en landsdekkende survey-undersøkelse med utgangspunkt i undersøkelsens analysemodell og erfaringene fra Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner. Spørsmål om egenskaper ved kommune- og økonomiplanleggingen og planhistorie ble skilt ut på et spørreskjema adressert til rådmennene, mens spørsmål om planleggingens gjennomslagskraft ble stilt i et eget skjema til ordførerne. Hensikten med denne oppdelingen er at rådmannen skulle svare på spørsmål som i stor grad dreide seg om konkrete forhold, mens ordføreren skulle i hovedsak svare på spørsmål om holdninger til kommune- og økonomiplanlegging. I tillegg har hentet data om kommunens organisasjon fra "Organisasjonsdatabasen" til Kommunal- og regionaldepartementet.¹⁶ Data om kommuneøkonomi, folketall og sentralitet er hentet fra databasen til Norsk samfunns-

¹⁶ <http://odin.dep.no/krd/norsk/velgtema/kommune/>.

vitenskapelige datatjeneste (NSD) i Bergen. Se vedlegg 1: Spørreskjema til rådmann og vedlegg 2 Spørreskjema til ordfører.

2.4.1 Svarprosent og representativitet

Spørreskjema ble sendt ut til alle landets ordførere og rådmenn i januar 2000. Det ble gjennomført en purrerunde i februar 2000. Totalt svarte 320 rådmenn og 310 ordførere etter denne purrerunden. Et skjema ble returnert ubesvart. Svarprosent er dermed på 71 % av ordførerne og 74 % av rådmennene. Dette må regnes som en høy svarprosent. I undersøkelsen ønsker vi å benytte rådmanns- og ordførersvarene både enkeltvis og i kombinasjon. Dette gjør det relevant å finne ut hvor mange kommuner der både rådmann og ordfører har svart. 33 av landets kommuner (8 %) har ikke besvart noen av de to spørreskjemaene, 180 kommuner (41%) har besvart ett av de to skjemaene og 222 kommuner¹⁷ (51%) har besvart begge skjemaene. Dette innebærer at vi har en relativt høy svarprosent dersom vi benytter enten rådmannsskjemaet eller ordførerskjemaet, men at svarprosenten faller ned til 51 % når skjemaene kombineres. I regresjonsanalysen kombineres disse skjemaene med andre databaser. Antall kommuner som inngår i regresjonsanalysen varierer dermed mellom 74 og 91 kommuner. Dette er hhv. 17 % og 21 % av landets kommuner.

Spørreskjemaene er sendt til alle kommunene slik det ikke er gjort noe utvalg i "universet". Vi har imidlertid sjekket om det er skjevheter i det besvarte materialet på grunn av systematisk frafall fra enkelte typer kommuner i forhold til landsdel, folketall og sentralitet¹⁸. Disse viser at de sentrale kommunene er overrepresentert (gruppe 5 og 6). Samtidig er det en fallende svarprosent for de mest sentrale kommunene (gruppe 7). Videre er kommuner med folketall over 5.000 innbyggere, og kommuner fra Østlandet, Sørlandet og Trøndelag overrepresentert.¹⁹ Det er av mindre interesse å kontrollere for skjevheter i utvalget for de enhetene som inngår i regresjonsanalysen fordi det er sammenhenger mellom variabler som er sentralt i denne, og ikke verdier på variablene. Det lave antall enheter i analysen nærmer seg imidlertid minimumsgrensen for hva som er et forsvarlig antall enheter å bruke.

2.4.2 Databehandling

Analysemetodene omfatter frekvensfordelinger, krysstabeller og regresjonsanalyser. Frekvensfordelingene og krysstabellene er benyttet for å presentere egenskaper ved planleggingen. Regresjonsanalysen er benyttet for å gjennomføre en multivariat analyse mellom de uavhengige variablene som beskriver trekk ved lokalsamfunnet kommunens organisasjonen og kommunens planleggingen, og den avhengige variabelen som er planleggingens funksjon blant ordførere.

Frekvensanalysen og krysstabeller bygger i hovedsak på enten ordfører- eller rådmannsskjemaet. I tillegg er disse to gruppene sett i sammenheng der det er sammenfallende spørsmål i de to skjemaene. Det er imidlertid forholdet mellom kommune- og økonomi-planlegging, og ikke forholdet mellom rådmenn og ordførere som er hovedfokuset i

¹⁷ I denne gruppen falt 3 kommuner à 2 skjemaer fra på grunn av feilregistrering av kommunenummer i mottakssystemet på NIBR. Disse besvarte skjemaene er benyttet i den delen av analysen der skjemaene behandles separat.

¹⁸ 1 er de minst sentrale kommunene, mens 7 er de mest sentrale kommunene. Klasse 1 tilsvarer 0B, 2 tilsvarer 0A, 3 tilsvarer 1B, 4 tilsvarer 1A, 5 tilsvarer 2B, 6 tilsvarer 2A og 7 tilsvarer 3A i Statistisk sentralbyrås Standard for kommuneklassifisering fra 1994.

¹⁹ Mer detaljer finnes i vedlegg : Skjevheter i materialet.

undersøkelsen. Svarene fra ordførerne og rådmenn er i stor grad sammenfallende. Frekvensfordelingen viser at respondentene ikke benytter hele måleskalaen når de skal tilkjenne sine holdninger om planleggingen. Dette kan være en svakhet ved spørreskjemaene, men det kan også være et uttrykk for at kommune- og økonomi-planleggingen er svært standardisert gjennom egne plankrav. Det har derfor vært nødvendig å benytte de mest ytterliggående svaralternativene for å skille mellom ulike holdninger til plantypene. Vi har derfor ofte benyttet oss av ”ekstrem” svarene helt enig/helt uenig, og svært viktig/ ikke viktig, og utelatt de mellomliggende kategoriene i presentasjonen av frekvensfordelingene og de bivariate sammenhengene.

Vi har benyttet *lineær regresjon* som redskap til å analysere antatte sammenhenger mellom variablene.²⁰ En av de sentrale forutsetningene for å bruke linear regresjon er brutt ettersom den avhengige variabelen ikke har et tilfredsstillende målenivå (Lewis-Beck 1980).²¹ Bruk av linear regresjon kan imidlertid forsvares fordi det erfaringsmessig gir tilsvarende resultater som å gjennomføre logistisk regresjon, som strengt tatt er mer tilpasset de diskontinuerlige variablene vi bruker i denne undersøkelsen.²² Vi har også brukte indekser, og dermed fått flere verdier på den avhengige variabelen. Indeksvariabelen behandles som en variabel på intervallnivå, noe som for øvrig er vanlig å gjøre (Vabo 1997). Indeksene er additive, det vil si at svarene i enkeltspørsmål er summert, men ikke vektet. Tabell 2.3 viser en oversikt over variabler som er benyttet i regresjonsanalysen.

Forklaringskraften (R^2) til analysemodellen vår er generelt sett lav for både kommune- og økonomiplanlegging. Dette er ikke uvanlig for undersøkelser som folks oppfatninger, holdninger og egenrapporterte adferd. Det kan imidlertid bety at modellen ikke er nok spesifisert eller at relevante forklaringsvariabler er utelatt i modellen. Lav forklaringskraft kan også være et uttrykk for tilfeldig variasjon mellom kommunene som ikke lar seg måle med standardiserte variabler. I vår sammenheng er lav samlet forklaringskraft ikke nødvendigvis et problem ettersom vi er interessert i å måle effekter av egenskaper ved planlegging, lokalsamfunnet og kommunens organisasjon for planleggingens funksjon. Modellen gjør det mulig å måle effekten av dette kontrollert for åpenbare og målbare, tredje-variabler. Den lave forklaringskraften sier imidlertid at lokal utforming av planlegging ikke er avgjørende for planleggingens aksept i kommunene. Angående reliabilitet – undersøkelsens pålitelighet – så er dataene punchet av Markeds- og mediainstituttet AS. Vi har kontrollert enkelte skjemaer og ikke funnet grove feil. For å imøtekomme validitetsproblemet – hvor gyldige våre data kan regnes som - har vi etablert flere indikatorer for de forholdene vi ønsker å belyse.

²⁰ Dette er en effektiv måte å sammenligne sammenhenger etter formelen $Y = a + \beta x$. Analysen er basert på å identifisere en regresjonskoeffisient (a) og et stigningsforhold (β). β -koeffisienten uttrykker endring i den avhengige variabelen (y) dersom den uavhengige variabelen (x) øker med en enhet. β -koeffisienten egner seg først og fremst for prediksjon av variasjon i avhengig variabel, og ikke som en påstand om kausale sammenhenger mellom uavhengig og avhengig variabel.

²¹ Bruk av regresjonsanalyse krever at den avhengige variabelen er på intervall- eller forholdstallnivå. Respondentene har i våre skjemaer besvart på en rekke spørsmål med diskontinuerlige svarkategorier, som varierer mellom 1 – 4, og som stengt tatt er på ordinalnivå.

²² Logistisk regresjon er ikke mulig å gjøre med tilgjengelig statistikkverktøy (SPSS PC+) fordi den avhengige variabelen har mer enn to verdier.

Tabell 2.3 *Oversikt over avhengige og uavhengige variabler som inngår i regresjonsanalysen*

Uavhengige variabler	Avhengige variabler
<i>Trekk ved lokalsamfunnet</i> Befolkningstall 2000 Sentralitet <i>Trekk ved kommuneorganisasjonen</i> Plantradisjon (indeks) Politisk og administrativ stabilitet (indeks) Innføring av målstyring Netto driftsresultat 1998 Sentralitet i kommuneorganisasjonen (indeks) Integrering av kommune- og økonomiplanene (indeks) <i>Egenskaper ved økonomiplanen</i> Økonomiplanens innhold (indeks) Økonomiplanprosessen (indeks) Parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett <i>Egenskaper ved kommuneplanen</i> Kommuneplanens innhold (indeks) Kommuneplanprosessen (indeks) Kommuneplan med areal som hovedinnhold	<i>Økonomiplanens gjennomslagskraft</i> Proessorientert gjennomslagskraft (indeks) Styringsorientert gjennomslagskraft (indeks) Samlet gjennomslagskraft (indeks) <i>Kommuneplanens gjennomslagskraft</i> Proessorientert gjennomslagskraft (indeks) Styringsorientert gjennomslagskraft (indeks) Samlet gjennomslagskraft (indeks)

Det er lagt vekt på at ”gjennomslagskraft” ikke er et smalt definert begrep, men at dette er summen av flere enkeltfunksjoner. Et utgangspunkt har dermed vært å stille spørsmål om ulike, men ikke gjensidig utelukkende funksjoner ved planleggingen, for deretter å summere dette til additive indekser. Indeksen for gjennomslagskraft favner et bredt spekter av funksjoner. Det ble gjennomført en relieabilitetsanalyse som nettopp viste at variablene i begrenset grad uttrykker et mål på en og samme variabel.²³ Vi har også sett hvordan de avhengige variablene korrelerer. Denne viste at variablene korrelerer (svakt) negativt mellom ”planprosessen som viktigst” og ”planprosessen som arena for reelle politiske motsetninger”/”at planen blir lagt til grunn for politiske motsetninger”/”økonomiplanens som ramme for årsbudsjettet”. Dette tyder på at det teoretiske skillet mellom vektlegging på planprosessen og vektlegging av planen som styringsredskap kan gjenkjennes i undersøkelsen, om enn som et svakt motsetningsforhold.

²³ Alpha – koeffisienten varierer mellom 0,29 og 0,56.

3 Planlegging i Ringsaker, Frogn og Vågan kommuner

Vi vil i dette kapitlet presentere undersøkelsen i de tre case- kommunene. Kommunene er valgt ut fordi de representerer tre ulike måter å iverksette kommune- og økonomi-planlegging på med hensyn på formell planstatus, organisering av planinnhold og planprosess, og graden av integrert kommune- og økonomiplanlegging. Kommune-størrelsen varierer mellom 10.000 –32.000, og det er forventet befolkningsvekst i alle kommunene fram til 2010. Når det gjelder befolkningsendringer de siste 10 årene, er kommunene forskjellige. Frogn er en kommune som har hatt sterk befolkningsvekst, mens de to andre kommunene har hatt relativt stabil befolkning.²⁴ Alle kommunene har sammensatt næringsliv og viktige tettsted(er). Driftsutgiftene per innbygger varierte mellom kommunene i 1999 (ca kr. 4.000), men alle kommunene ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Samme år mottok Vågan over tre ganger, og Ringsaker litt mindre enn tre ganger, så høyt rammetilskudd som Frogn. Frogn investerer mer enn dobbelt så mange kroner som Ringsaker, men noe under halvparten av Vågan. Vågan hadde dermed de høyeste driftsutgifter per innbygger, største rammetilskuddet og investerte flest kroner per innbygger i 1999. Frogn har også investert relativt mye selv om kommunen mottar lite rammetilskudd. Ringsaker investerer minst selv om kommunen mottar mer rammetilskudd enn Frogn. Hovedinntrykket er dermed først og fremst at kommunene er ulike når det gjelder de økonomiske og befolkningsmessige indikatorer.

Tabell 3.1 *Fakta om Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner (Kilde: www.ssb.no)*

	Frogn	Ringsaker	Vågan	Landet
Folketall pr. 1.1. 2000	12.972	31.622	9.229	4.503.436
Endring i folketall 1990- 2000	2.859	442	-124	253.606
Andel bosatt i tettbygde strøk. Pst. 1998	84,7	44,8	72	74
Bruttoinntekt pr. innbygger 17 år + 1999	269.939	189.475	194.237	220.113
Driftsutgifter pr. innbygger 1999	25.058	26.106	29.212	31.002
Rammetilskudd pr. innbygger 1999	3.535	9.973	12.361	7.562
Investeringer pr. innbygger 1999	3.196	1.695	5.373	4.852

²⁴ Fra Vågan påpekes det at den relativt stabile folkemengden skyldes at kommunen har asylmottak og at de som bor der registreres som beboere i kommunen. Uten mottakene ville det vært en sterkere befolkningsnedgang.

3.1 Ringsaker kommune

Ringsaker kommune ligger i Hedmark fylke, på nordøstsiden av Mjøsa, og er i folketall den største kommunen i Mjøsregionen. Kommunen har hatt en beskjeden befolkningsvekst de siste 10 årene på i gjennomsnitt 0,14 % vekst per år. Rundt 40 % av befolkningen bor i, eller i nærheten av tettstedene Brumunddal (cirka 8400 innbyggere) og Moelv (cirka 4700 innbyggere), mens resten bor i mindre tettsteder/grender eller spredt utenfor tettsteder. Kommunene har et relativt spredt bosettingsmønster, og bevaring av dette har vært et sentralt mål i Ringsaker siden kommunesammenslåingen i 1964. Kommunen har bl.a. i kommuneplanen målsetting om å opprettholde skolene i alle de 26 skolekretsene, og i relativt utstrakt grad tillate spredt utbygging.

Ved siden av å være en av Norges fremste jord- og skogbrukskommuner, er Ringsaker også Hedmarks største industrikommune. Industrien består for det meste av ressursbasert industri, særlig i tilknytning til jord- og skogbruk. Kommunen utgjør i dag sammen med Hamar, Lillehammer og Gjøvik og de andre nabokommunene rundt Mjøsa en del av et større bolig- og arbeidsmarked. Selv om Ringsaker har få nyskappingsbedrifter (Selstad 1998), må næringslivet i Ringsaker betraktes som relativt stabilt og robust, med få radikale utfordringer. Kommunal økonomi er preget av forsiktighet i investeringer og årlige nedskjæringer i økonomiplanarbeidet.

Kommunen omorganiserte fra hovedutvalg til komiteer 1. november 1995. Saker som skal sluttbehandles i kommunestyret, blir behandlet av formannskapet før komiteene innstiller ovenfor kommunestyret. Når det gjelder økonomi- og kommuneplan, innstiller formannskapet sakene direkte til kommunestyret. Administrativt ble ordningen med skole- og sosialrådmann avviklet i 1981. Teknisk rådmann avviklet i 1987. I dag er det en egen stilling som plan- og økonomisjef på rådmannskontoret som har ansvar både for kommune- og økonomiplanleggingen.

3.1.1 Økonomiplanlegging

Ringsaker var tidlig ute med langsiktig økonomisk planlegging, med langtidsbudsjetter (LTB) siden 1972. Disse ble rullert årlig. I starten hadde LTB utelukkende fokus på investeringer og finansieringsbehov knyttet til utbyggingsprosjekter, som for eksempel vannverk, ledningsnett, skolebygg og aldershjem. Mål for kommunen var ikke eksplisitt formulert, men kan sies å foreligge implisitt gjennom prioriteringer av kommunale investeringer og boligbygging i perioden. I løpet av kort tid ble LTB utviklet som en balansert 4-årsplan, der det blant annet var oversikt over de investeringstiltakene som det ikke var rom for innenfor de økonomiske ressursrammene.

I 1987, samme år som kommunen innførte målstyring som styringsprinsipp, ble handlingsprogrammet tatt ut av kommuneplanen og integrert med kommunens LTB. Dette plandokumentet erstattet det gamle LTB, og ble kalt "Handlingsprogram med langtidsbudsjett 1988-1991". Dette medførte at målsettinger og målhierarki fikk en mer sentral plass i plandokumentet. LTB's hovedstruktur ble for øvrig beholdt. Handlingsprogrammet ble bygd opp rundt sektorenes virksomhet, med egne kapitler som bygge på sektorstyrenes vedtak om sektorenes budsjett. Planen var dermed i stor grad en sammenstilling av sektorenes relative autonome planlegging.

Kommunens første plan etter kommuneloven av 1992 – "Handlingsprogram med økonomiplan (HPØP) 1994 – 1997" skilte seg ikke vesentlig ut fra de tidligere planene. En forandring, som imidlertid i større grad skyldes omorganisering i kommunens ledelse med bl.a. ny stilling som plan- og økonomisjef, var at HPØP ble delt inn i hovedkapitler

og resultatområder istedenfor sektorvise inndelinger. Plandokumentet ble også delt i en økonomiplan og et handlingsprogram slik det ble anbefalt (NOU 1990:285), mens tidligere planer behandlet disse planelementene sektorvis. Etter hvert fikk også HPØP noen tverrsektorielle resultatområder. HPØP ble i 1996 integrert med årsbudsjettet og dermed sluttbehandlet i kommunestyret om høsten. HPØP framstår i dag som kommunens sentrale plandokument.

Økonomiplanleggingen i Ringsaker er over tid blitt en mer sentralisert, administrativ prosess, der rådmannen og formannskapet har fått en sterkere posisjon. Politiske sektorutvalg har tilsvarende svekket sine posisjoner i økonomiplanarbeidet. Overgangen fra hovedutvalgsmodell til komitemodell for politisk organisering betydde mye, fordi den politiske behandlingen av sektorenes planutkast i hovedutvalgene falt bort. I dag er dermed den formelle politiske deltagelsen avgrenset til sluttbehandlingen i formannskapet og kommunestyret. For å kompensere for redusert politisk deltakelse har kommunen innført konferanser med politisk og administrativ deltagelse ved oppstart av den årlige økonomiplanleggingen.

3.1.2 Kommuneplanlegging

Det har vært utarbeidet fire generasjoner kommuneplaner i Ringsaker kommune:

- Ringsaker i framtida. Kommuneplan 1983-1994 (formelt en generalplan)
- Kommuneplan 1989-1992 (2000)
- Kommuneplan 1993-1996 (2004)
- Kommuneplan 1997-2000 (2008)

Både "Generalplanen" og "Kommuneplan 1989-1992" besto av en arealdel og en måldel i ett og samme plandokument. Disse to elementene i planen skilte lag ved de senere rulleringene. Mens arealdelen ble erstattet av kommunedelplaner etter 1989, ble måldelen videreutviklet som en overordnet plan for kommunens virksomhet (kalt kommuneplanens generelle del). Kommunens siste heldekkende arealplan er altså fra 1989.

Målstyingsvedtaket i 1987 har preget utviklingen av kommuneplanleggingen. Det har i økende grad blitt lagt vekt på at kommuneplanen skal være et strategidokument med overordnede mål som er konkretisert i egne innsatsområder. Kommuneplanens handlingsprogram ble tatt ut av kommuneplanen og integrert med LTB fra 1988. Kommuneplanene fram til 1997 hadde sektorkapitler med resultatmål og boligprogram. Kommuneplanen fra 1997 framstår i enda større grad som et rendyrket mål- og strategidokument ved å vektlegge overordnede mål. Vår analyse av plandokumentene viser at dette har ført til en innholdsmessig svakere kopling mellom kommuneplanen og kommunens forvaltningsenheter, og mellom kommuneplanen og HPØP. Det er ikke samsvar mellom planinnhold i kommuneplanen og HPØP. Planene er organisert og målene formulert etter helt ulike prinsipper. Kommuneplanen er et politisk definert dokument, mens HPØP i mye større grad bærer preg av å være et faglig basert dokument. Det er heller ikke mulig å gjenkjenne målene i kommuneplanen som mer konkrete mål i HPØP.

Den politiske deltakelsen i kommuneplanprosessene har vært organisert på en rekke ulike måter. Innføring av målstyring i 1987 og etablering av komiteer medførte at den formelle politiske deltakelsen ble redusert til å fatte strategiske mål i starten av prosessen og sluttvedtaket i kommunestyret. Den politiske behandlingen av planutkast i hovedutvalgene, og et eget politisk utvalg (generalplanutvalget) falt bort. I den siste kommuneplanprosessen gikk man imidlertid bort fra disse målstyringsprinsippene, og satte igjen

ned et politisk arbeidsutvalg som ledet prosessen. Kommunen gikk dermed tilbake til en planprosess som var mer lik generalplanprosessen. Kommuneplanleggingens utvikling framstår som mer søkende enn økonomiplanleggingens systematiske og gradvise utvikling. Det er også interessant at kommuneplanleggingen ikke er basert på målstyring i samme grad som de andre plan- og beslutningsprosessene i kommunen. Det er kun i arbeidet med kommunens overordnede arealplanlegging man har hatt noen form for aktiv medvirkning fra befolkningen.

3.1.3 Planenes gjennomslagskraft og integrering

Økonomiplanlegging har tradisjonelt hatt høy status i kommunen. Både administrasjonen og politikerne mener at HPØP er en fungerende overordnet samordnings- og styringsplan. Disse aktørene benytter planen både som beslutningsgrunnlag og som kunnskapskilde om kommunal forvaltning. Det presiseres at sektorenes investeringer må kanaliseres gjennom økonomiplanen for å finansieres. Det er imidlertid ikke en standardisert prosedyre der alle tiltak innplasseres i år 4 for deretter å rykke ned år for år til de når årsbudsjettet. Enkelte investeringer får direkte innplassering i økonomiplanens år 1 (årsbudsjettet) eller år 2, mens andre investeringer ikke rykker nedover, men forblitt innplassert i økonomiplanens år 3 og 4.

Planen ble forbedret utover 1990-tallet ved at planens posisjon i forhold til sektorene er styrket. I planarbeidet prioriteres det både mellom sektorer og innad i hver enkelt sektor. Tidligere ble sektorenes eget arbeid i større grad nedfelt i mer autonome sektorplaner, mens prioriteringer mellom sektorer skulle gjøres i LTB. HPØP posisjonering som viktigste overordnede plan gjenspeiler kommunens stadig mer sentraliserte beslutningsstruktur gjennom politiske omorganisering i 1995 der formannskapet/kommunestyret fikk større makt i forhold til sektorutvalgene. I tillegg er økonomiplanleggingen styrket gjennom nye og forbedrede rutiner for planarbeidet gjennom året (årshjulet). Det er i dag felles rammer, rutiner og tidsfrister for administrasjonens arbeid med økonomiplanen i tillegg til bilaterale møter mellom sentraladministrasjonen og den enkelte sektor. Disse endringene, i kombinasjon med innføring av et helhetlig plansystem og politisk omorganisering, er i tråd med forvaltningsmodellen mål- og resultatstyring som kommunen innførte i 1987.

Kommuneplanen tillegges generelt liten verdi som en overordnet plan for kommunens utviklings- og forvaltningsoppgaver. Den har en svært begrenset rolle som styrings- og samordningsredskap, og den legger dermed i liten grad føringer på HPØP. Planen er i hovedsak en retrospektiv oppsummering av enkelte innsatsområder, og dens egenart er avgrenset til prinsipper for desentralisert utbygging. Arbeidet med kommuneplanen har imidlertid, gjennom en bred politisk prosess, fått en funksjon som uforpliktende samlingsarena for de folkevalgte, og som opplæringsarena for de nyalgte representantene.

Arealplanlegging er den vitale delen av kommuneplanleggingen og har høy legitimitet blant politikerne. Kommunen er imidlertid i sterk konflikt med regionalt nivå om valg av utbyggingsmønster. Kommunen ønsker en spredt utbygging i tråd med kommunens spredte bosetting, men dette har vist seg å være vanskelig å forene med regionale etaters ønsker om en mer konsentrert arealutvikling. Den kommunale arealpolitikken har derfor ikke har vært mulig å nedfelle i en arealplan. Kommunen har derfor valgt å lage kommunedelplaner som er en mer håndterbar geografisk enhet med hensyn på omfanget av konflikter som kan utløse innsigelser. Tiltak med finansieringsbehov i areal- og kommuneplanleggingen realiseres - på samme måte som andre kommunale tiltak - ved at de prioriteres inn i HPØP.

Ringsaker har, som den eneste av våre tre case-kommuner, utarbeidet en modell for et plansystem basert kommune- og økonomiplanleggingen. Modellen avviker lite fra den planmodellen som er utviklet på 1980-tallet, og som er beskrevet i kapittel 1 (Kleven 1998). Intensjonen er at en overordnet kommuneplan skal være premissleverandør for HPØP – ”det store kretsløpet”. Kommunal praksis avviker fra denne modellen ettersom kommuneplanen ikke er en overordnet plan, men likestilt med andre kommunale planer, underordnet HPØP. Det manglende tematiske samsvaret mellom kommuneplanen og HPØP, og deres svært ulike organisering gjør en slik instrumentell sammenheng vanskelig. Det er heller slik at planene i hovedsak opererer uavhengig av hverandre med ulike bruksområder.

Selv om kommunen har en overordnet planlegging gjennom HPØP, påpeker en rekke sentrale aktører i kommunen at denne planleggingen har blitt mindre langsiktig. En viktig grunn ser ut til å være større usikkerhet om planens rammebetingelser, særlig de statlige øremerkede overføringene og pålegg om nye/utvidede oppgaver. Dette, i kombinasjon med en mer anstrengt kommuneøkonomi, tvinger kommunens egne prioriteringer til side, og svekker generelt tilliten til langsiktig planlegging. I tillegg påpekes det at samfunnets endringshastighet er så høy at en langsiktig plan etter kort tid er i utakt med utfordringene. Beslutningen i kommunen om å integrere økonomiplanleggingen med årsbudsjettet ser også ut til å ha forsterket utviklingen mot en mer kortsiktig, men overordnet kommunal planlegging.

3.2 Frogn kommune

Frogn kommune ligger i Akershus fylke, på østsiden av Oslofjorden. Drøbak er det sentrale tettstedet i kommunen og utgjør sammen med omkringliggende boligområder et sted mellom 80 og 85 % av kommunens innbyggere på totalt 12.972 i 2000. Resten av kommunen er preget av kultur- og bygdelandskap. Store deler av kystsonen nord og sør for Drøbak er utbygd med fritidsboliger. Kommunen har de siste 10 årene hatt en sterk befolkningsøkning (2,8 % per år), og det blir ansett som en stor utfordring for kommunen å utvikle servicebehov raskt nok for den voksende befolkningen. Frogn er profilert som en bokommune, med cirka 80 % arbeidspendling til andre kommuner, særlig til Oslo. Frogn blir ansett for å være en del av Osloregionen og står kommunikasjonsmessig i intim kontakt med Oslo, Folloregionen og etter at Oslofjordforbindelsen sto ferdig, også med kommunene på andre siden av Oslofjorden.

Investeringene kommunen har hatt som følge av befolkningsveksten, som utbygging av infrastruktur, skoler, barnehager, kommunal service o.l., har bidratt til at kommunen har kommet i en økonomisk vanskelig situasjon med bl.a. høy lånegjeld. Dette preger kommunens planlegging. Kommunene er, i alle fall *var* fram til omorganiseringen i 2000, preget av sterke sektorer. Særlig skolesektoren har tradisjonelt hatt en særlig sterk posisjon i kommunen.

1. januar 1999 innførte Frogn kommune en ny politisk og administrativ organisering. Kommunen gikk over fra 4 hovedutvalg til 3 politiske utvalg med gjennomgående representasjon. Utvalget for plan og utvikling er også formannskap og det faste utvalget for plansaker. Alle saker med budsjettmessige konsekvenser utover inneværende års budsjett skal behandles av plan- og utviklingsutvalget, og utvalget har i disse sakene innstillingsrett overfor kommunestyret. Ellers innstiller hvert enkelt utvalg saker til kommunestyret innenfor sine respektive ansvarsområder. Den administrative organiseringen er splittet opp i en 19 resultatenheter, samt et eget servicetorg. Kommunen ledes av et integrert lederteam som består av en rådmann og to kommunalsjefer.

3.2.1 Økonomiplanlegging

I forbindelse med omorganiseringen fra nemnder til hovedutvalg i 1980, ble det bestemt at kommunen skulle utarbeide langtidsbudsjetter. Sektorene har stått svært sterkt i kommunen selv om innføringen av LTB hadde til hensikt å styrke overordnet og langsiktig styring i kommunen. De ulike hovedutvalgene vedtok likevel autonome budsjetter og planer, og i enkelte tilfeller, som i skolestyret, var det til og med opprettet et eget budsjettutvalg. Rådmannens samordningsfunksjon ser derfor ut til å ha vært en reaktiv handling; en nødvendig balansering av tiltakene i sektorplanene gjennom å redusere foreslåtte tiltak i disse. LTB ble, i tråd med politiske ønsker, i perioder ikke rullert regelmessig. Administrasjonen utarbeidet imidlertid i enkelte år interne LTB til eget bruk. Den nye plan- og bygningsloven innførte i realiteten et plansystem gjennom bestemmelsen om kommuneplanlegging. Dette ønsket administrasjonen å iverksette, men de ulike ambisjonene til planlegging i administrasjonen og blant politikerne førte til at det tverrsektorielle planarbeidet stoppet opp, og kom ikke skikkelig i gang igjen for økonomiplanen ble obligatorisk. Planene har etter dette i økende grad fokusert på tverrsektorielle temaer som vurderinger av kommunens langsiktige likviditet og økonomisk handlingsrom. Det meste av planarbeidet lå likevel i sektorene og hovedutvalgene, fram til kommunen – som en av forsøkskommunene - innførte KOSTRA²⁵ i 1996.

Utviklingen av økonomiplanleggingen bærer preg av ulike syn på tverrsektoriell og langsiktig planlegging i administrasjonen, i regi av ulike rådmenn og økonomisjefer som har ønsket en overordnet planlegging, og sterke sektorer som ikke har ønsket dette. Det har også i perioder vært en gjensidig mistillit mellom ansatte i administrasjonen og politikere. Forsøkene på å utarbeide en mer sentralisert og funksjonell økonomiplanlegging har vært mange, for eksempel forsøkene på å etablere overordnede planer og et plansystem i 1989 og 1991. Et annet eksempel er det konfliktfylte forarbeidet for å bli en forsøkskommune i KOSTRA, der administrasjonen så dette som en mulighet til å styrke økonomiplanleggingen, mens det fra politisk hold var en mer avventende holdning. Av disse forsøkene ser det særlig ut til at omleggingen til KOSTRA i 1996 har styrket økonomiplanleggingen. Dette medførte bl.a. til en nyopprettet stilling som økonomikonsulent, nytt datasystem, felles rutiner for økonomiplanlegging og –styring, og ny kontoplan tilpasset kommunens ønsker om å vektlegge investeringer.

Det ble imidlertid ikke endringer i den politiske behandlingen av økonomiplanen. Overordnet økonomiplanlegging var dermed fortsatt vanskelig i kommunen på grunn av sterke fagetater og hovedutvalg. Forslagene som ble vedtatt av hovedutvalgene lå ofte langt ut over de økonomiske rammene som rådmannen hadde tildelt. Rådmannen måtte derfor ofte gå i mot politiske vedtak i hovedutvalgene for å komme fram til et balansert plan- og budsjettforslag. Denne manglende overordnede økonomistyringen var en viktig grunn til at kommunen vedtok en politisk og administrativ omorganisering i 1999. Et viktig mål for omorganiseringen var å styrke sentrale organer i økonomiplanarbeidet. Denne omleggingen har fått store konsekvenser for økonomiplanleggingen. I dag har kommunen en sentralisert, administrativ økonomiplanprosess der rådmannen har hovedansvaret, i motsetning til tidligere da kommunen hadde en fragmentert prosess der sektorene hadde et stort ansvar for sin sektoravgrensede økonomistyring. Den politiske behandlingen av sektorenes budsjettforslag i hovedutvalget opphørte, og planen blir nå først politisk behandlet i formannskapet. I tillegg er det ikke et faglig samsvar mellom

²⁵ KOSTRA er et rapporteringssystem om økonomi og tjenesteproduksjon der kommunene skal gi informasjon om ulike kommunale aktiviteter til staten. Mer om dette finnes på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside: www.dep.no/krd

administrative og politiske organer. Dette har gitt svakere koplinger mellom fagetater og sektorpolitikere. Dette gav også mer makt til de sentrale organene – og til økonomiplanen.

3.2.2 Kommuneplanlegging

Det har vært utarbeidet tre generasjoner kommuneplaner i Frogn kommune:

- Generalplan 1981-1990
- Kommuneplan 1991-2002
- Kommuneplan 1996-2006

I tillegg har kommunen utarbeidet ”Kommunedelplan for Drøbak 1997-2007”. Dette er en sentral plan for kommunen som berører rundt 80 til 85 % av kommunens innbyggere. Planen er i hovedsak en arealplan for Drøbak og omkringliggende boligområder.

Alle planene består av måldel og arealdel. Begge kommuneplanene er forsøk på helhetlig planlegging, med mål for lokalsamfunn og kommunens organisasjon, uavhengig av arealplanleggingen. Det er imidlertid arealplanlegging som er viet mest plass, er mest konkretisert og er tilknyttet virkemidler. Generalplanen og kommunedelplanen for Drøbak, også tekstdelen, er derimot i sin helhet primært rettet mot arealplanlegging, men der arealplanlegging – den fysiske transformasjonen av omgivelsene – blir sett på som en viktig og integrert del av samfunnsutviklingen.

I ”Kommuneplan 1991-2002” ble det utarbeidet et ”Handlingsprogram 1992-1995” som inneholdt målsettinger for sektorene. Denne er et vedlegg til kommuneplanen. Det har ikke vært mulig for oss å få tak i dette. Handlingsprogrammet ble forsøkt samordnet med ”LTB 1992-1995” i 1991, som et ledd i et administrativt forsøk på å bygge opp et helhetlig plansystem. Det var imidlertid betydelig motstand mot dette blant politikerne, og året etter gikk kommunen tilbake til adskilt kommune- og økonomiplanlegging. Kommuneplanen inneholdt fortsatt generelle mål og retningslinjer for lokalsamfunn og kommunens organisasjon selv om disse ikke er knyttet kommunal ledelse og styring.

”Kommuneplan 1996-2006” representerer nok et forsøk på helhetlig planlegging, men denne gangen uten handlingsprogram. I planens innledning blir det påpekt at økonomiplanen må forstås som kommunens handlingsprogram. I også dette plandokumentet ble det utarbeidet mål for hver enkelt sektor, men denne sektordelen ble i likhet med handlingsprogrammet i forrige kommuneplan, tatt ut av selve kommuneplanen og vist som et vedlegg. Sektordelen, som ”Handlingsprogram 1992-1995”, er en sammenstilling av sektorenes virksomhetsplaner. Ellers består måldelen av mål og retningslinjer for både lokalsamfunn og kommuneorganisasjon.

Det løpende politiske ansvaret for kommuneplanleggingen var lagt til formannskapet fram til omorganiseringen i 1999. Kommuneplanleggeren i sentraladministrasjonen hadde ansvaret for måldelen, mens teknisk etat hadde ansvaret for arealdelen. Over tid er hele ansvaret for hele kommuneplanen blitt overført til kommuneplanleggeren. Politikerne er også blitt gradvis mer involvert i planarbeidet, mens deltagelsesformer fra aktører utenfor kommuneorganisasjonen har variert i de ulike planprosessene. I arbeidet med ”Kommunedelplan for Drøbak” ble det lagt opp til omfattende deltagelse fra lokalsamfunnet i arbeidsgrupper, mens i den siste kommuneplanen var deltagelsen begrenset til politikerne, mens innspill fra lokalsamfunnet og de kommunale sektorene var begrenset til den formelle høringsfasen.

Det er arealplanleggingen som hele tiden har vært den vitale delen av kommuneplanleggingen. En årsak til dette kan være de store utfordringene Frogn har som presskommune med stor befolkningstilvekst. Det har særlig vært et behov for et overordnet planredskap for å få en helhetlig behandling av reguleringsplanene. Over tid er denne planaktiviteten også blitt mer overordnet ved at det administrative og politiske ansvaret er overført fra hhv. teknisk etat/bygningsråd til hhv. sentraladministrasjon/ formannskap.

3.2.3 Planenes integrering og gjennomslagskraft

Tradisjonelt har langsiktig, tverrsektoriell økonomisk planlegging hatt lite gjennomslag i Frogn. Økonomiplanlegging har ligget i de sterke sektorene, mens det politiske og administrative overbygget har hatt svak rolle. Ved overgang til KOSTA ser dette ut til å ha endret seg. Økonomiplanen har fått en mer sentral rolle i kommunale beslutninger. Planansvaret er sentralisert. I dag er det sentraladministrasjonen som utarbeider de økonomiske planene og de relativt autonome sektorplanene som inngikk i LTB er nå helt integrert i økonomiplanen. I tillegg vurderes økonomiske konsekvenser av nye større tiltak opp mot hvilke endringer et slikt tiltak vil ha for den kommunale økonomien på sikt ved å legge disse tiltakene inn i økonomiplanen. Økonomiplanen oppfattes dermed som et konsekvensjustert budsjett. Slike beregninger er muliggjort gjennom kommunens Edb-programmer for økonomistyring utviklet gjennom KOSTRA. Den gradvise sentraliseringen av kommuneorganisasjonen som kuliminerte i omorganiseringen i 1999 har gitt økonomiplanen et maktgrunnlag, samtidig som en styrket økonomiplanlegging har bidratt til at kommunen har en økonomiplan tilpasset sine behov og preferanser som igjen har gitt planen en reel bruksverdi.

Kommuneplanlegging som premissleverandør for kommunal virksomhet spiller liten rolle. Planen benyttes lite som beslutningsgrunnlag eller som argument, og handlingsprogrammet er ukjent for mange i administrasjonen og blant politikerne. Kommuneplanen som arealplan, og da i særdeleshet kommunedelplanen for Drøbak, oppfattes derimot som et viktig grunnlag for utvikling av kommunen. Arealplanlegging er en prioritert oppgave i Frogn, og har stor politisk interesse. Det poengteres imidlertid fra administrasjonen at politikerne tidligere har gitt mange dispensasjoner fra vedtatte arealplaner til bolig- og hytteutbygginger, men at dispensasjonspraksisen de siste årene er strammet inn. Kommunen har ikke lenger økonomi til å bygge ut tjenestetilbudet sitt like raskt som befolkningsveksten i kjølvannet av en liberal holdning til utbyggingsplaner. En mer restriktiv dispensasjonspolitik i bolig- og hytteutbygginger har til hensikt å dempe befolkningsveksten og dermed behovet for kommunale tjenester.

Den politiske og administrative samordningen av ansvaret for økonomi- og arealplanlegging ser ut til å ha gitt en bedre arbeidsdeling mellom kommune- og økonomiplanleggingen. Kommuneplanen har ikke ambisjoner om å være kommunens samordnende og overordnede plan, men å være en arealplan. De kostnadskrevene tiltakene i arealplanen kan først realisere ved at de prioriteres inn i økonomiplanen i den grad en utbygging ikke finansieres eksternt. I "Kommunedelplan for Drøbak" ble det satt opp et handlingsprogram med framdriftsansvar og kostnadsoverslag for de viktigste planlagte tiltakene, som innspill til økonomiplanen. En avgrensning av kommuneplanlegging til arealplanlegging har imidlertid ikke svekket den tverrsektorielle og langsiktige planleggingen i kommunen. En styrket økonomiplan har medført at tverrsektoriell planlegging står sterkere enn noensinne i kommunen. Planleggingen for utvikling av kommunesamfunnet ser også ut til å være knyttet til "Barnehage- og skolebruksplan 1996-2006". En informant gikk så langt som å si at barnehage- og skoleplanen lenge framsto som en felles verdiplattform for kommunen.

Plansystemet i Frogn kommune er todelt. Økonomiplanleggingen etter kommuneloven framstår som en økonomisk planaktivitet for kommuneorganisasjonen, mens kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven i realiteten framstår som arealplanlegging. Det er liten samordning av disse to plantypene. Det var et forsøk tidlig på 1990-tallet på å samordne kommune- og økonomiplanleggingen, men forsøket mislyktes. Dette har flere årsaker, men noen av de mest innlysende faktorene er tradisjonelt sterke sektorforsvarere, og politisk mistillit til overordnet styring og planlegging i regi av administrasjonen. Kommunen har heller ikke innført målstyring som et overordnet prinsipp for den kommunale virksomheten. Dermed eksisterer ikke de forutsetningene som plansystemet er tenkt bygd på i kommunen. Kommunen gjør et nytt forsøk på å etablere et helhetlig plansystem ved omorganiseringen i 1999. Kommunen tar imidlertid ikke utgangspunkt i handlingsprogrammet, men har valgt å etablere en virksomhetsplan fristilt fra plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er dermed fortsatt primært tolket som en arealplanlov. I stedet skal kommunen utarbeide en virksomhetsplan som skal rulleres sammen med økonomiplan og budsjett. Intensjonen er å flytte fokuset fra ren økonomistyring til mer helhetlig styring.

3.3 Vågan kommune

Vågan kommune ligger i Lofoten i Nordland fylke. Kommunens administrasjonssenter er Svolvær. Svolvær har Lofotens viktigste havn, er et kommunikasjonsknutepunkt og et handels- og næringsssenter. Kommunen har vært preget av en befolkningsnedgang siden 1960-tallet. Nedgangen i folketall er i dag stoppet opp som følge av at kommunen huser et asylmottak (en svak befolkningsøkning på 0,13 % i gj.snitt de siste 10 årene).²⁶ I tillegg har det vært en sentralisering av befolkningen fra spredtbygde områder til tettstedene Svolvær (ca. 4000 innbyggere) og Kabelvåg (ca. 1700 innbyggere). Dette på tross av lokalpolitiske ønsker om å opprettholde et spredt bosettingsmønster. Honningsvåg er kommunens viktigste og største fiskevær (ca. 400 innbyggere). Næringsmessig er kommunen preget av fiske. Nærmere 8 % av de yrkesaktive er tilknyttet fiske, og like mange er sysselsatt i næringsmiddelindustrien som for en stor del er fiskeforedling og fiskemottak. I tillegg er det i kommunen lagt vekt på utvikling av reiselivsbransjen, og i 1990 var nærmere 6 % sysselsatt i hotell- og restaurantnæringen. Det er imidlertid flest ansatte i offentlig sektor (32 %).

Kommunen hadde på 1980-tallet en anstrengt økonomi med store budsjettunderskudd. Det er særlig de store investeringene til boliger, næringsutvikling, sosial- og helsetiltak og infrastruktur på 1970- og 80- tallet som trekkes fram som årsaker til dette, men også kombinasjonen av sterke etater og i perioder en svak sentraladministrasjon som ikke greide å styre etatenes pengebruk. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det imidlertid vært økende politisk oppmerksomhet på økonomistyring i kommunen. Det har særlig etter 1995 medført bedre plan-, budsjett- og regnskapsrutiner, økonomiske rapporteringer gjennom året og en sterk fokus økonomisk innsparing i driftsbudsjettet og en redusert investeringstakt.

Kommunen ble omorganisert i 1999, og fikk samtidig en ny modell for økonomistyring. De fire hovedutvalg, ble avløst av en ny hovedutvalgsmodell med tre hovedutvalg (HU) som fikk nye arbeidsfelter: HU for helse, omsorg og sosial, HU for kultur og oppvekst og HU for næring, plan og utvikling, som også utgjør det faste utvalget for plansaker. Hovedutvalgene har innstillingsrett til kommunestyret og beslutningsmyndighet innefor sine ansvarsområder. Det er imidlertid alltid rådmannen som innstiller saker for HU.

²⁶ Asylsøkere regnes inn i folketallet i den kommunen som mottaket ligger.

Ansvar for økonomi- og kommuneplanlegging er lagt til formannskapet og behandles ikke lenger i HU. I sentraladministrasjonen er det opprettet en egen utviklingsavdeling med ansvar for nærings-, kommune- og økonomiplanlegging. Arealplanlegging er fortsatt lagt til teknisk etat, med unntak av kystzoneplanen som gjennom en lang planprosess har hatt ulike administrative tilknytninger.

3.3.1 Økonomiplanlegging

Kommunestyret vedtok LTB årlig fra 1983 til 1985. Fra 1986 til 1990 ble LTB uregelmessig rullert, delvis som følge av at kommunen forsøkte å utvikle handlingsprogrammet som en ny plantype for økonomi- og virksomhetsplanlegging. Handlingsprogrammet ble imidlertid aldri utviklet til å bli en selvstendig plantype. Fra 1991 vedtok kommunen igjen årlige økonomiske planer, men fortsatte å kalle disse handlingsprogram fram til 1994, da navnet ble endret til økonomiplan og utvidet fra 2 til 4 år, som en følge av kravene i den nye kommuneloven. Samtidig ble planinnholdet lagt noe om. Planen ble delt inn i programområder²⁷ som egne resultatenheter, og planarbeidet ble delvis integrert med årsbudsjettet. Budsjett og økonomiplan ble utarbeidet parallelt, men var fortsatt to dokumenter med ulik innholdsmessig struktur selv om de ble vedtatt i kommunestyret som ett vedtak. Den nye økonomiplanen bygget på prinsipper for mål- og resultatstyring, og inkluderte bl.a. virksomhetsplanlegging med målsettinger slike det ble utviklet i handlingsprogrammet. Virksomhetsplanleggingen ble imidlertid gradvis tonet ned etter 1995, og forsvant helt i 1999.

I 1995, i forbindelse med "Økonomiplan 1996-99", ble igjen planarbeidet lagt om. Budsjett og økonomiplan ble innholdsmessig integrert, slik at det første året i økonomiplanen er årsbudsjettet. Det ble lagt større vekt på utkrystallisere hovedutfordringene for kommunen, bl.a. gjennom økt politisk deltakelse på seminarer tidlig i planprosessen. I 1996 vedtok kommunestyret en organisasjonsutvikling i kommunen, og et "Kostnadsreduksjonsprogram" samtidig med "Økonomiplan 1997-2000". Kostnadsreduksjonsprogrammet fikk store følger for økonomiplanleggingen. Det ble mer fokus på kostnadsreduksjoner enn andre aspekter ved økonomiplanleggingen. Innholdet i sektorkapitlene ble forenklet og forkortet. Fra 1999 - "Økonomiplan 2000-2003" – besto økonomiplanen nesten utelukkende av forslag til kostnadsreduksjon. Målstyring som del av økonomiplanleggingen ble dermed helt borte. Under omleggingen, skilte igjen årsbudsjett og økonomiplan lag. Samtidig ble den politiske behandlingen av økonomiplaner avgrenset til formannskapet og kommunestyret.

3.3.2 Kommuneplanlegging

Vågan har ingen kommuneplan. Det ble forsøkt å utarbeide og vedta en generalplan på 1970-tallet, men planen ble aldri politisk vedtatt på tross av at planen stadig ble drøftet. En viktig årsak til dette var at planen la opp til et sentralisert utbyggingsmønster, og tok ikke hensyn til de sterke politiske ønsker om et spredt utbyggingsmønster. Da plan- og bygningsloven trådte i kraft, tok kommunen umiddelbart opp arbeidet med å utarbeide en kommuneplan. Formannskapet var planutvalg og det ble nedsatt en administrativ arbeidsgruppe med representanter fra teknisk etat, rådmannen og havnesjefen. Planen ble utarbeidet av kommuneplanlegger. Det ble imidlertid bestemt at det ikke skulle utarbeides noen arealdel. Erfaringene med den omfattende og konfliktfylte generalplanleggingen gjorde at man ikke ønsket en heldekkende arealplan. Planen ble likevel politisk

²⁷ Programområder er satt sammen av et eller flere underkapitler som refererer seg til budsjett- og regnskapsforskriftene fra 1990 og 1994 utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.

kontroversiell fordi også denne – om enn i mer prosaiske former enn generalplanen - utfordret den desentraliserte bosettingsstrukturen. I tillegg var planen et forsøk på tverrsektoriell styring og utfordret dermed de sterke sektorene. Planen problematiserte også det relativt store omfanget av arealene i kommunen som blir forvaltet av sektororganer utenfor kommune²⁸.

”Kommuneplan for Vågan 1987-2000” ble til slutt behandlet av kommunestyret i 1988. Den besto av en langsiktig måldel og et handlingsprogram. Kun den langsiktige og svært generelt formulerte delen ble vedtatt, mens handlingsprogrammet ble returnert til administrasjon med instruks om integrere planen med langtidsbudsjettet. Handlingsprogrammet fokuserte på årsrapporteringer og virksomhetsplaner for etatene, men med begrenset økonomiske og tverrsektorielle vurderinger. Det ser derfor ut til at politikerne, i større grad enn administrasjonen, ønsket å se kommuneplanlegging og langtidsbudsjettering i sammenheng, mens sentraladministrasjonen i større grad ønsket at handlingsprogrammet skulle være virkemiddel til å innføre målstyring og et tverrsektorielt plansystem i kommunen. Fra 1991 ble da også handlingsprogrammet integrert med økonomiplanene og var fram til 1999 en del av kommunens virksomhets- og økonomiplan.

Den overordnede arealplanleggingen i Vågan er nedfelt i kommunedelplaner for Svolvær (1993), Kabelvåg sentrum (1995) og kystsonen (1999). Det har også vært et stedsutviklingsprosjekt i Henningsvær, og det er planer om å videreføre dette arbeidet i en kommunedelplan. Omfanget av arealplanlegging ser ut til å ha vært styrt av to forhold. På den ene siden har behovet for arealplaner blitt presset fram i områder med utbyggingspress (Kabelvåg og Svolvær) eller interessekonflikter (kystsonen). På den andre siden har konfliktlinjen mellom senter og periferi gjort en fordeling av arealutviklingen i hele kommunen til en politisk vanskelig sak. Det kan imidlertid tyde på at behovet for en heldekkende arealplan er økende. Kommunen har gjenopprettet kommuneplanleggerstillingen og ansatt en kommuneplanlegger i 2000.

3.3.3 Planenes integrering og gjennomslagskraft

Forsøkene i begynnelsen av 1990-tallet med å utvikle ett plansystem basert på økonomi- og kommuneplanlegging, mislyktes i Vågan. I stedet har økonomiplanen blitt utviklet, og særlig etter 1995, til å bli kommunens viktigste tverrsektorielle plan. De eneste vedtatte plantypene etter plan- og bygningsloven i 2000 var kommunedelplaner for arealbruk og reguleringsplaner. Kommunen valgte ikke å rullere kommuneplanen etter det første planvedtaket i 1988. Kommuneplanen fra 1988 har i tillegg hatt svært liten betydning i kommunen, både som beslutningsgrunnlag og som informasjonskilde. Våre informanter med tilknytning til kommunens virksomhet i 1988 kunne ikke erindre planens innhold, og enkelte heller ikke dens eksistens. Det ble vedtatt handlingsprogram i perioden 1991-1994. Plantypen har hele tiden vært omstridt, særlig på grunn av manglende kopling til økonomiplanlegging og budsjettering. Dette endte med at handlingsprogrammet ble konvertert til økonomiplanen fra 1994. Samtidig ble planinnholdet lagt noe om. Planen ble delt inn i programområder som egne resultatenheter, og planarbeidet ble delvis integrert med årsbudsjettet. Budsjett og økonomiplan ble utarbeidet parallelt, men var fortsatt to dokumenter med ulik innholdsmessig struktur selv om de ble vedtatt i kommunestyret som ett vedtak. Det kan imidlertid argumenteres for at økonomiplanen helt fram til 1999 inneholdt elementer av

²⁸ Arealer vernet etter naturvernloven og arealer (som prestegården i Vågan) som eies av Opplysningsvesenets fond. Se www.ovf.no.

virksomhetsplanlegging – og dermed noen av intensjonene bak handlingsprogrammet – i seg. Kommunen har ikke handlingsprogram eller tilsvarende virksomhetsplan i dag.

Viktige årsaker til økonomiplanens gradvis sterkere stilling kan forklares både med at plantypen har fått en klar maktbase i sentraladministrasjonen og formannskapet gjennom kommunale omorganiseringer i tillegg ble planen oppgradert blant annet ved hjelp av nye rutiner, kompetanseheving i administrasjonen og nytt edb-program for økonomistyring. Økonomiplanen er blitt særlig viktig som redskap for å redusere kostnadsnivået i kommunen, og derfor utviklet fra et mer helhetlig målstyringsinstrument til en spesifikk økonomisk (nedskjærings)plan. Kommunens generelle oppmerksomhet på effektivitet i kombinasjon med en presset kommuneøkonomi, er også viktige faktorer for å forstå økonomiplanens forsterkede rolle.

Årsaken til kommuneplanleggingens lave legitimitet kan forstås med hvordan den lokale utformingen av planleggingen ble gjort. Generalplanen og kommuneplanen fra 1988 ble utarbeidet isolert fra resten av den kommunale virksomheten. Den var innholdsmessig et produkt av faglige ambisjoner til planleggeren, og i utakt med politiske målsettinger for kommunens utvikling. Planene hadde ikke bred forankring i kommunen. I tillegg så kommunens administrasjon og politikere ikke behovet for planen. Arealplanleggingen var allerede dekket opp av reguleringsplaner for tettstedene, og tverrsektoriell økonomi- og virksomhetsplanlegging var etter deres mening tilfredsstillende dekket opp i langtidsbudsjetteringen. Det kan også reises spørsmål om kommunen i det hele tatt ønsket en sterk overordnet styring fram til midten av 1990-tallet.

3.4 Sammenlignende analyse

Ringsaker representerer en kommune som har satt ut i livet et overordnet plansystem basert på kommune- og økonomiplanlegging. Frogn og Vågan forsøkte i kjølvannet av den nye plan- og bygningsloven i 1985 å utvikle et kommunalt plansystem, men disse ble aldri gjennomført. Frogn representerer en kommune med adskilt kommune- og økonomiplanlegging. Kommuneplanlegging vektlegger arealplanlegging, og økonomiplanlegging vektlegger økonomistyring. Kommunen har ikke utviklet et plansystem basert på kommune- og økonomiplanlegging, og har heller ikke et handlingsprogram eller tilsvarende virksomhetsplan. Vågan kommune har per dags dato ingen kommuneplan, men en økonomiplan som vektlegger økonomistyring. Alle kommunene har hatt både rullerende langtidsbudsjetter og økonomiplaner. Etter 1995 har økonomiplanene i alle kommunene opparbeidet seg en sterk og sentral posisjon.

Bare Frogn og Ringsaker har kommuneplaner. Frogn kommune har en kommuneplan med arealdel og måldel, men bare arealdelen ser ut til å ha politisk og administrativ interesse og bruksverdi. Ringsaker ruller regelmessig kommuneplanens måldel, men har ikke vedtatt en heldekkende arealdel etter 1989. Siden 1987 har kommunen integrert handlingsprogrammet med økonomiplanen som kjernen i kommunens plansystem. Det er primært handlingsprogrammet med økonomiplan som brukes av politikere og administrasjon, mens resten av kommuneplanen har svært begrenset bruksverdi. I alle tre kommunene er det særlig kommunedelplaner for arealbruk som fremheves som de vitale delene av kommuneplanleggingen. En sammenstilt oversikt over planleggingen i de tre kommunene er vist i tabell 3.2.

Tabell 3.2 *Oversikt over planleggingen i Ringsaker, Frogn og Vågan kommuner*

	Ringsaker kommune	Frogn kommune	Vågan kommune
Plantradisjon	Lang plantradisjon. Regelmessig LTB siden 1972. Godkjent generalplan i 1983. Tre generasjoner kommuneplan	Middels plantradisjon. Uregelmessig LTB etter 1981. Godkjent generalplan i 1983. To generasjoner kommuneplan.	Begrenset plantradisjon. Uregelmessig LTB etter 1983. Ingen generalplan. Kommuneplan fra 1988
Planstatus	Handlingsprogram med økonomiplan. Kommuneplan uten arealdel fra 1997. Arealdel fra 1989.	Økonomiplan Kommuneplan med arealdel fra 1996. Ikke handlingsprogram etter 1992.	Økonomiplan Ikke vedtatt kommuneplan siden 1988 eller handlingsprogram etter 1994.
Planinnhold	Økonomi- og virksomhetsplan. Kommuneplanen som langsiktig måldel. Arealplanlegging i form av kommunedelplaner.	Økonomiplan med vekt på planlagte investeringer. Kommuneplanen som arealplan. Kommunedelplan for Drøbak som viktigste arealplan	Økonomiplan med vekt på kostnadsreduksjoner. Ingen nyere kommuneplan. Arealplanlegging i form av kommunedelplaner
Planprosess	Sentralisert administrativ økonomiplanprosess. Felles økonomiplan- og årsbudsjettprosess. Kommuneplanprosess avgrenset til kommunepolitikere.	Fragmentert økonomiplanprosess. Felles økonomiplan- og årsbudsjettprosess Kommuneplanprosess avgrenset til kommunepolitikere.	Fragmentert økonomiplanprosess. Felles økonomiplan- og årsbudsjettprosess. Ingen nyere kommuneplan.
Plansystem	Integrert kommune- og økonomiplanlegging.	Adskilt kommune- og økonomiplanlegging.	Kun økonomiplanlegging.
Planenes gjennomslagskraft	Økonomiplan (med handlingsprogram) har lenge hatt stor gjennomslagskraft. Kommuneplanen har liten gjennomslagskraft. Kommunedelplaner for arealbruk har stor gjennomslagskraft.	Økonomiplanen har fått økende gjennomslagskraft fra midten av 1990-tallet Kommuneplanen har liten gjennomslagskraft. Kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Drøbak har stor gjennomslagskraft.	Økonomiplanen har fått økende gjennomslagskraft fra slutten av 1990-tallet Ingen nyere kommuneplan. Kommunedelplaner for arealbruk stor gjennomslagskraft

I alle de tre kommunene er økonomiplanens funksjon økt i forhold til tidligere økonomiplaner/langtidsbudsjetter. Vår undersøkelse viser at LTB hadde en mye svakere posisjon

enn dagens økonomiplaner i alle disse kommunene. I tillegg framstår økonomiplanene som kommunenes viktigste tverrsektorielle plan på tross av at formell planstatus, planhistorie og organisering av planprosess, planinnhold og integrering mellom økonomi- og kommuneplanleggingen i de tre kommunene er svært ulike. Tilsvarende har kommuneplanen som overordnet, tverrsektoriell plan svært lav funksjon i alle de tre kommunene selv om også denne plantypen er tolket ulikt i kommunene. Det ser også ut til at kommuneplanen, med unntak av arealdelen, alltid har hatt lav status. I Ringsaker er handlingsprogrammet tolket som en virksomhetsplan og integrert med økonomiplanen. Dette har gitt handlingsprogrammet høy verdi i denne kommunen. Frogn og Vågan har ikke lenger handlingsprogrammer selv om Frogn vedtar virksomhetsplaner. Den mest vitale delen av kommuneplanleggingen i alle kommunene er arealplanlegging i form av kommunedelplaner. Alle kommunene oppgir kommunedelplaner for arealbruk som levende og viktige planer som benyttes av politikere og administrasjonen. Disse kommunedelplanene er mye viktigere arealplaner enn kommuneplanens arealdel i Frogn og Ringsaker.

Ulik iverksetting av kommune- og økonomiplanene, men relativ lik bruk og styrkeforhold mellom planene tyder på at lokal tilpassing ikke er avgjørende for planenes rolle. En forklaring er de store omstillingene som er gjennomført på 1990-tallet i kommunesektoren. Frogn, Ringsaker og Vågan har alle gjennomført omorganiseringer som har styrket sentraladministrasjonen og formannskapet og svekket etatene og politiske sektorutvalg. Denne *sentraliseringsprosessen*, muliggjort i den nye kommuneloven, har tilgodesett den tverrsektorielle planleggingen og gitt planformene et reelt maktgrunnlaget. I tillegg til sentraliseringsprosessen, har det vært en *profesjonalisering* av planleggingen gjennom nye stillinger, nye rutiner og nye bedre planverktøy gjennom Edb-programmer for økonomistyring. Begge planformene har blitt profesjonalisert og fått et bedre maktgrunnlag som følge av sentraliseringsprosessen. Dette har gitt økonomiplanleggingen, men ikke kommuneplanleggingen, en mye sterkere posisjon enn tidligere.

Hvorfor har sentraliseringen og profesjonaliseringen bare tilgodesett økonomiplanen i alle de tre kommunene, men ikke kommuneplanen? Dette kan mest sannsynlig forklares med felles utfordringer for kommunesektoren. Kommunens oppgaver som tjenesteyter er i dag den dominerende oppgaven, mens kommunens oppgaver som samfunnsutvikler er mindre framtrekkende. Produksjon av velferdsgoder er kostnadskrevende, og i kombinasjon med en sterkt presset kommuneøkonomi og sterk fokusering på effektiv bruk av offentlige ressurser, er det naturlig at det var økonomiplanen med tradisjonell tilknytning til ledelse og styring som har fått tildelt denne rollen. Kommuneplanen er i mye større grad assosiert med arealplanlegging. Planen faller på siden av kommunenes utviklingsprosesser rette inn mot økonomistyring. Styringsideologien "mål- og resultatstyring" ser derfor ut til å ha blitt vitalisert gjennom overordnet planleggingen i kommunene. Denne styringsideologien er sterkt knyttet til fagtradisjonene rundt økonomiplanlegging på tross av at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging er sterkt preget av ROP-modellens²⁹ intensjoner slik den i sin tid ble prøvd ut i Spydeberg (Kleven 1990). Ironisk nok ble økonomiplanlegging skilt ut som eget plankrav i kommuneloven, og det ble denne ene bestemmelsen, og ikke bestemmelsen om kommuneplanlegging, som har blitt aktivisert av de tre kommunene.

Økonomiplanen, men ikke kommuneplanen, er styrket som tverrsektoriell plan i løpet av 1990-tallet. Det er ingen automatikk i at en tverrsektoriell plan er langsiktig. Denne undersøkelsen tyder på at økonomiplanen er langsiktig i den forstand at den skiller mellom prioriterte tiltak som får innpass innenfor planens rammer og de som ikke får det.

²⁹ ROP = Resultatorientert kommunal planlegging.

I Frogn og Ringsaker kommer tiltak som ikke er prioritert inn i planen fortsatt med som en investeringsplan utover planens 4 års periode. I Ringsaker inneholder også handlingsprogrammet svært langsiktige sektormål for kommunens virksomhet. Dette tyder på at planen kan oppfattes som mer langsiktig enn gjeldende 4 års periode. På den andre siden er det heller ingen automatikk i at tiltak prioritert inn i planen gradvis rykker nærmere årsbudsjettet år for år. I alle kommunene poengteres det at statlige pålegg, endrede økonomiske rammebetingelser og uventede lokale hendelser medfører at tiltak utenfor planen kan få raskere innpass enn tiltak som allerede har blitt prioritert inn i planen, eller at investeringstiltak utsettes. Dette tyder på at planens styrings- og samordningsevne er svak på lengre sikt. Det er imidlertid en grensegang mellom tilpassing og fleksibilitet på den ene siden, og ”stø kurs” mot målsettingene på den andre. Grensegangen mellom langsiktighet og fleksibilitet er imidlertid verken enkel eller eksakt størrelse.

Denne undersøkelsen skulle også studere hvordan innføring av obligatoriske økonomiplaner (kommuneloven § 44) har hatt betydning for kommunal planlegging. Hovedkonklusjonen er at innføring av økonomiplanlegging i størst grad har hatt betydning som en oppstrammer. Kommunene med LTB som avvek fra økonomiplanens rammer, har tilpasset seg disse med hensyn på gyldig planperiode, årlige rullering og plannavn. Det har imidlertid ikke vært en radikal omlegging. Kommunelovens § 10 har hatt størst betydning. Friheten til å velge politisk organisering har medført en gradvis sentralisering av formelle beslutninger, og styrket kommunal ledelse på bekostning av sektorene. Sentraliseringen har dermed indirekte styrket økonomiplanen, fordi dette har gitt tverrsektoriell planlegging et maktgrunnlag. Men vi ser også at kravet om kommuneplanlegging i plan- og bygningsloven medførte kommuneplanlegging og forsøk på å utvikle et kommunalt plansystem i alle de tre kommunene, selv om bare Ringsaker lyktes med dette, men verken dette plankravet eller sentraliseringsprosessene har styrket kommuneplanen.

Er det så formelle krav, generelle rammebetingelser for kommunen eller lokale forhold som har vært utslagsgivende for endringer og bruk av kommunale planer? Undersøkelsen viser at det er vanskelig å skille mellom interne og eksterne endringsfaktorer. Kommunene befinner seg i en kontekst som legger en rekke føringer på kommunal virksomhet. Resultatene ser imidlertid ut til å være relativt sett like. Alle kommunene har omorganisert, men på ulike måter. Resultatet i de tre kommunene er en styrket sentraladministrasjon og formannskap, som i alle fall har tilgodesett økonomiplanen. Den reduserte økonomiske handlingsfriheten i alle kommunene ser ut til å ha hatt en avgjørende betydning for denne endringsvilje, men først utløst av nye politiske konstellasjoner og ordfører. Økonomiplanleggingen i de tre kommunene er sterkt knyttet til kommunal ledelse og styring, og tilpasses raskt endringer i den kommunale organisasjonen. Økonomiplanen, men ikke kommuneplanen, er sett på som et sentralt virkemiddel for en mer effektiv styring av kommunene. Kommuneplanleggingen er mer upåvirket av endringene i kommunal organisering og kommunal drift. Dette kan tyde på at kommuneplanleggingen ikke vurderes som et relevant styrings- og samordningsredskap som økonomiplanen i disse kommunene. Undersøkelsen viser også at kommuneplanlegging fortsatt sterkt assosieres med arealplanlegging.

4 Økonomi- og kommuneplanlegging i kommunene

Vi vil dette kapitlet presentere status for kommune- og økonomiplanleggingen, samt kjennetegn ved planleggingens innhold, prosess og funksjon i kommunene. Vi skiller mellom kommuneplanens langsiktige deler som formelt skal bestå av en arealdel og en måldel, og kommuneplanens kortsiktige del – handlingsprogrammet. Begrepsbruken om kommuneplanens ulike deler er både forvirrende og uavklart. Vi benytter imidlertid begrepet kommuneplanen for den langsiktige kommuneplanen, og handlingsprogrammet for den kortsiktige delen. Etter at vi har presentert hvordan kommunene har iverksatt kommuneplanen, benytter vi begrepet kommuneplan som fellesbetegnelse for den langsiktige aktiviteten som kommunene selv har definert som kommuneplanlegging så fremt det ikke er spesifisert noe annet i teksten.

4.1 Planstatus i kommunene³⁰

Så godt som alle kommuner vedtar *økonomiplaner* (99 % i 1997) (Gravdahl og Hagen 1997). Alle kommunene som har besvart vårt skjema har en vedtatt økonomiplan. De fleste kommuner utarbeidet også de frivillige langtidsbudsjettene (LTB). NIBRs "Planstatus" fra 1988 viste at 86 % av kommunene utarbeidet LTB'er (Kleven 1988). Dette samsvarer godt med vår undersøkelse der like mange kommunene oppgir at de hadde LTB'er. Nærmere halvparten av disse kommunene (48 %) innførte plantypen før 1985, året da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt, og resten (52 %) i tiden fram til økonomiplanen ble obligatorisk i 1994. Selv om de fleste kommunene hadde langsiktig økonomiplanlegging før det ble obligatorisk, kan loven gradvis ha bidratt til å stramme opp etterølere slik at andelen nå er nær 100 %. Loven kan også ha bidratt til at de aller fleste kommunene rullerer økonomiplanen årlig. Case-undersøkelsen viser at langtidsbudsjettering, særlig de første årene etter at den ble innført, ikke alltid ble rullert årlig, og at planinnholdet hadde varierende kvalitet. I to av de tre case-kommunene ble den økonomiske langtidsplanleggingen først regelmessig rullert etter at planen ble obligatorisk.

Det er færre kommuner som har en kommuneplan enn en økonomiplan. 89 % av kommunene hadde en kommuneplan i 2000 (NKF/Markedsinfo 2000). Dette samsvarer godt med Miljøverndepartementet undersøkelse om kommuneplanens arealdel fra 1999 som vist at 86 % av kommunene hadde en slik plan. Dette er en sterk økning fra 1992, da Miljøverndepartementet hadde mottatt kommuneplaner fra knapt halvparten av

³⁰ Det finnes også mye annen statistikk om formell planstatus i kommunene i tillegg til vår undersøkelse. Se bl.a. Kleven (1988), Arge (1976), Miljøverndepartementet (1999), Saglie (1992), Kolbotn (1995), Gjertsen og Kleivan (1999) og Sommerfelt og Knudtson (1997), samt en oppsummerende oversikt i Planlovutvalgets innstilling (NOU 2001:7).

kommunene (Saglie 1992). Det raske og markante forbedringen kan tyde på at ikke alle kommunene sendte planene sine til departementet slik de er pålagt. Kommunene er ikke alltid like flinke til å oppdatere og rullere kommuneplanene når de først var vedtatt (MD 1999). Departementets detaljerte undersøkelse fra 1999 viste at hele 35 % av arealdelene i kommuneplanen ble vedtatt før 1991. Det kan derfor settes spørsmålsteget om det er riktig å kreditere kommuneplanleggingen med planer som er av eldre dato, selv om de formelt sett vil være en kommuneplan.

Vår undersøkelse er derfor avgrenset til kommuneplaner vedtatt etter 1995. Den viser at 74 % av kommunene vedtok en kommuneplan i løpet av perioden 1995 – 99. Dette betyr at mange kommuner har i dag en relativt ny og oppdatert kommuneplan. 41 % av de kommunene som vedtok en kommuneplanen gjorde dette for første gang. Ca. 2/3 av kommunene vedtok kommuneplanen for andre (37 %), mens resten vedtok kommuneplanen for tredje gang eller mer (22 %). Dette er for så vidt oppløftende resultater, om en ikke så oppløftende som undersøkelsen til NKF/Markedsinfo i 2000 (op cit.). Vår undersøkelse viser også at 65 % av kommunene har vedtatt et handlingsprogram. Bare 39 % av kommunene har vedtatt en komplett kommuneplan - måldel, arealdel og handlingsprogram - i perioden 1995-99. Av disse var måldelen, arealdelen og handlingsprogram utarbeidet som en plan i kun 4 % av kommunene. Dette lave tallet kan bl.a. forklares med at 80 % av de kommunene som hadde handlingsprogram, har integrerte disse med økonomiplanen.

Vi har undersøkt nærmere hva som kjennetegner de kommunene (26 %) som ikke vedtok en kommuneplan i perioden 1995-1999. Kommuner i Nord-Norge er overrepresentert blant kommunene uten nyere kommuneplan.³¹ Kommunene på Sørlandet har oftest oppdaterte kommuneplaner. Dette står i et visst i et motsetningsforhold til tidligere undersøkelser der først og fremst var Østlandskommunene som vedtok kommuneplaner (Bråtå og Harvold 1991). Små kommuner er også overrepresentert blant kommuner uten nyere kommuneplan. 37 % av kommunene med færre enn 5.000 innbyggere var uten nyere kommuneplan, mens bare 4 % av kommunene med høyere innbyggertall over 15.000 manglet denne. Tendensen er fortsatt at store og sentrale kommunene hyppigst vedtar kommuneplaner, slik Bråtå og Harvold viste i 1991. Vi finner ingen markerte forskjeller mellom kommunene når det gjelder sentralitet slik Kleven fant i 1988 (Kleven 1988). Det er dermed først og fremst de små kommuner, og kommuner i Nord-Norge, som ikke har vedtatt kommuneplaner i perioden 1995-1999.

4.2 Planenes innhold

4.2.1 Kommuneplanens måldel og arealdel

Tidligere undersøkelser har i liten grad tatt opp hva kommuneplanene inneholder. En NIBR-undersøkelse fra 1992 viste at litt under halvparten av kommunene hadde en kommuneplan med mål- og arealdel (Saglie 1992). De fleste av kommunene i denne undersøkelsen fokuserte primært på arealplanlegging i kommuneplanen. På dette grunnlag ble det derfor konkludert med at det var et stykke igjen før tanken om helhetlig planlegging etter plan- og bygningslovens intensjon er gjennomført i kommunene.

³¹ Kommuner uten nyere kommuneplan fordeler seg slik: 48 % av kommunene ligger i Nord-Norge, 34 % i Trøndelag, 27 % på Vestlandet, 8 % på Sørlandet og 17 % på Østlandet.

I vår undersøkelse ba vi rådmennene presisere organiseringen og innholdet i den langsiktige delen av kommuneplanen. Se tabell 4.1. Av tabellen ser vi at til sammen 54 % av alle kommunene har vedtatt en kommuneplan med både arealdel og måldel. De fleste av disse (33 %) vedtok areal- og en måldelen som to separate plandokumenter. Noen færre (21 %) vedtok arealdelen og måldelen som et felles dokument. 20 % av kommunene vedtok en ufullstendig langsiktig kommuneplan: enten bare arealdelen (14 %) eller bare måldelen (6 %). Av de kommunene som vedtok en langsiktig kommuneplan mellom 1995-99, valgte dermed nærmere $\frac{3}{4}$ å vedta både en måldel og arealdel, mens ca. $\frac{1}{4}$ vedtok enten arealdelen eller måldelen.

Tabell 4.1 *Har kommunen vedtatt en langsiktig kommuneplan i perioden 1995-1999?*

	Antall	Prosent
Ja, som en arealdel og en langsiktig måldel	106	33 %
Ja, som ett felles dokument	66	21 %
Ja, men bare en arealdel	43	14 %
Ja, men bare en langsiktig måldel	20	6 %
Nei	82	26 %
Totalt	317	100 %

Vi spurte også hva gjeldende kommuneplan inneholder. Se tabell 4.2. Litt over halvparten (53 %) av kommunene svarte at kommuneplanen i hovedsak består av retningslinjer for arealforvaltningen. Hele 79 % har imidlertid formulert mål for utviklingen av lokalsamfunnet, mens 58 % har formulert mål og retningslinjer for sektorenes virksomhet. 57 % av rådmennene oppga at de har utarbeidet tverrsektorielle målsettinger i kommuneplanen. Dette tyder på at kommuneplanen også er rettet inn mot både samfunnsutviklingen og kommunal virksomhet, selv om arealplanlegging i dag fortsatt dominerer kommuneplanene som i 1992 (Saglie 1992).

Tabell 4.2 *Innhold i kommuneplanens måldel vedtatt i perioden 1995-99 (N = 235)*

	Antall	Prosent
Mål for lokalsamfunnet	186	79 %
Mål for kommunens virksomhet	137	58 %
Tverrsektorielle mål	135	57 %
I hovedsak mål for arealplanlegging	123	53 %
Annet	15	6 %

4.2.2 Handlingsprogrammet

Vår undersøkelse viser videre at 65 % av kommunene har vedtatt et handlingsprogram. I halvparten av kommunene i undersøkelsen (52 %) var handlingsprogrammet samordnet med økonomiplanen. Dette er ca. 80 % av de kommunene som har vedtatt et handlingsprogram. Kun 8 % av kommunene har samordnet handlingsprogrammet med kommuneplanen, mens 5 % har vedtatt handlingsprogrammet som en egen plan. Se tabell 4.3.

Tabell 4.3 *Har kommunen vedtatt et 4-årig handlingsprogram?*

	Antall	Prosent
Ja, økonomiplanen og handlingsprogrammet er integrert	164	52 %
Ja, som felles dokument med kommuneplanen	26	8 %
Ja, som et separat dokument	14	5 %
Nei	112	35 %
Totalt	316	100 %

Litt over halvparten av kommunene (53 %) som har handlingsprogram, innførte plan-typen i perioden 1986-94, mens 28 % av kommunene vedtok sitt første handlingsprogram etter 1994. 19 % hadde handlingsprogram før PBL stilte krav om dette plandokumentet.³²

35 % av kommunene har *ikke vedtatt et handlingsprogram*. Av disse oppgir 38 % at de har virksomhetsplaner eller lignende planer for sektorenes virksomhet. Resten av disse kommunene, som utgjør 16 % av alle kommunene i undersøkelsen, hadde dermed verken handlingsprogram eller virksomhetsplan.

Mange kommuner har dermed virksomhetsplaner uten at disse er formalisert som handlingsprogrammer. En grunn til dette kan være at plan- og bygningsloven oppfattes primært som en arealplanlov. I tillegg er det knyttet liten oppmerksomhet til handlingsprogrammet både i lovteksten og i departementene, slik at mange kanskje ikke engang er klar over hensikten med dette plankravet. Vi viser her til Frogn kommune. I forbindelse med et revidert plan- og styringssystem i 1999, innførte kommunene en ny plantype, kalt virksomhetsplan. Denne skal rulleres hvert år, og skal sees i sammenheng med rullering av økonomiplanen. Selv om denne plantypen stemmer godt overens med intensjonene i handlingsprogrammet, blir den ikke satt inn i en slik formell sammenheng (Stokke og Falleth 2001).

Ettersom handlingsprogrammet er en egen plantype i kun 5 % av kommunen, vil handlingsprogrammet ikke behandles som en egen plan i resten av rapporten.

4.2.3 Økonomiplanenes innhold

På samme måte som for kommuneplanen, spurte vi rådmennene hva økonomiplanen for 2000-2003 inneholdt. Se tabell 4.4. Hovedfunnet er at de fleste kommunene har utviklet økonomiplanene til mer enn det de er nødt til. I kun 12 % av kommunene er økonomiplanen begrenset til det pålagte innholdet i forskriften. De fleste økonomiplanene er dermed langt mer enn tallmessig framstilling. Vi ser bl.a. at

- Over halvparten av økonomiplanene (57 %) inneholder målsettinger for kommunal virksomhet.
- Rundt 1/3 av kommunene (30 %) har valgt å integrere enkelte sektorplaner i økonomiplanen.
- 15 % har valgt å formulere tverrsektorielle temaer som f.eks. LA21 og boligprogram i økonomiplanen.

Noen kommuner har altså tatt med temaer som direkte berører lokalsamfunnet, og ikke bare kommuneorganisasjonen som lov og forskrift legger opp til. Av tabellen ser vi også at 36 % av kommunene har innarbeidet såkalte "ventelister" til økonomiplanen. Det vil si

³² Veileder T-514 "Generalplanlegging. Innhold og organisering" fra 1981 anbefaler årlige rulleringer av handlingsprogrammet.

ønskede tiltak, men som ikke er blitt prioritert innenfor økonomiplanens 4-årige rammer. Det kan derfor argumenteres for at disse økonomiplanene da i realiteten har et lengre tidsperspektiv enn 4 år.

Tabell 4.4 *Innehold i økonomiplanene for 2000-2003 (N=320).*

	Antall	Prosent
Planforutsetninger	255	82 %
Mål for kommunens virksomhet	181	57 %
Investeringsplan utenfor økonomiplanens rammer ("venteliste")	116	36 %
Integrerte sektorplaner	95	30 %
Tverrsektorielle mål	48	15 %
Annet	20	6 %

En årsak til at økonomiplanene er så innholdsrike kan være at halvparten av kommunene har integrert handlingsprogrammet med økonomiplanen. Det ser også ut til å være en tendens til at stadig flere kommuner benytter seg av denne muligheten. Hele 82 % av rådmennene mente at det har skjedd en utvikling mot at handlingsprogrammet er blitt knyttet sterkere opp mot økonomiplanen i løpet av perioden 1995-99. Dette er for øvrig en strategi som er i tråd med Miljøverndepartementets anbefalinger i St.meld. nr. 29 (1996-97). I meldingen står det at en løpende samordning bør foretas *"mellom kommuneplanens handlingsprogram og økonomiplanen"* og at *"Handlingsprogrammet bør også rulleres årlig (slik økonomiplanen skal). Ved en slik rullering vil økonomiplan og handlingsprogram kunne integreres i samme dokument"* (s. 15). En annen årsak kan være at stadig flere kommuner legger opp til en styring og ledelse basert på målstyring. I 2000 hadde 73,4 % av kommunene tatt helt eller delvis i bruk målstyring (Vabo og Stigen 2000). Det er rimelig å anta at innføring av målstyring i mange kommuner innebærer en aktivisering av handlingsprogrammet eller tilsvarende virksomhetsplaner som et målstyringsdokument.

Kommune- og økonomiplanene har et felles berøringspunkt. I 59 % av kommuneplanene og 57 % av økonomiplanene – halvparten av disse integrert med handlingsprogrammet - inngår mål for den kommunale virksomheten. Mye tyder på at konkretiseringsnivå til disse målene er ulike for de to plantypene. Kommuneplanene er i hovedtrekk lite konkrete. 8 % av kommuneplanene som omfatter mål for den kommunale virksomheten, er konkrete og strategiorienterte. Økonomiplanene er alle detaljerte både fordi det er formelt krav om dette, ytterligere forsterket fordi det ofte er en nær kopling mellom økonomiplanene og det detaljregulerte årsbudsjettet. Nærmere 70 % av økonomiplanene utarbeides samtidig med årsbudsjettene – som da er år 1 i økonomiplanene.

4.3 Organisering av planprosessene

Det er krav om bred deltagelse i kommuneplanlegging, med ikke til handlingsprogrammet og økonomiplanen. Vi har spurt om bredden på deltagelse og hvordan aktørene deltar for disse plantypene. Vi forventer en bredere planprosesser i tilknytning til kommuneplanen enn til økonomiplanen i tråd med formelle og normative føringer til de to planformene.

4.3.1 Organisering og deltagelse i kommuneplanarbeidet

Kommuneplanleggingen, slik kommunene har iverksatt plankravet, er organisert etter to hovedgrep.³³ Det ene er at planleggingen defineres som et eget prosjekt. Dette gjøres for 57 % av kommuneplanene. Den andre måten er at planleggingen er en mer rutinisert del av den kommunale virksomheten ved at kommuneplanene utarbeides av sentral-administrasjonen på bakgrunn av sektorbidrag (31 %) eller uten slike sektorbidrag (3 %). Resten av kommuneplanarbeidet ble organisert på andre måter enn det som ble presisert i spørreskjemaet (9 %).

Vi har ønsket å se på deltagelsen i planarbeidet utover den formelle vedtaksfasen i formannskapet – eller tilsvarende utvalg - og kommunestyret. Se tabell 4.5. I 82 % av kommuneplanene deltok den politiske ledelsen ved enten å sette mål og rammer for planarbeidet gjennom et oppstartsvedtak (21 %) eller ved å delta i selve planprosessen (27 %). I ca. 1/3 av kommunen var politikerne involvert gjennom begge disse medvirkningsformene (34 %). 39 % av planutkastene ble i tillegg behandlet i komité eller hovedutvalg. Hva som ligger i at det politiske utvalget deltok i hele planprosessen kan variere mye. En defensiv tolkning er at politikerne ble fortløpende informert om, og kommenterte planarbeidet underveis, mens en mer offensiv forståelse kan innebære at politikerne involverer seg mer direkte i selve planutformingen ved å gi signaler om retningen på det videre arbeidet. Det er imidlertid påfallende at formannskapet deltagelse er avgrenset til oppstartsvedtaket i hele 21 % av planene. For nesten halvparten av kommuneplanen ser det derfor ut til at administrasjonen har hatt relativt frie tøyler til selv å utforme kommuneplanleggingen. Dette kan bety at det er administrasjonen som er pådrivere i kommuneplanleggingen.

Tabell 4.5 *Deltagelse i kommuneplanleggingen (N=235)*

	Antall	Prosent
Aktivt formannskapet eller tilsvarende organ	193	82 %
Deltagelse fra lokalsamfunnet	171	73 %
Politisk deltagelse på seminarer/konferanser/arbeidsgrupper el.	167	71 %
Politisk deltagelse på åpne møter/folkemøter i lokalsamfunnet	162	69 %
Deltagelse fra andre offentlige etater enn kommunen	130	55 %
Politisk behandling i sektorutvalg (komité/hovedutvalg e.l.)	92	39 %

Politikerne deltar i kommuneplanarbeidet langt utover sine formelle roller i politiske utvalg. De vanligste deltagerformene er gjennom seminarer/arbeidsgrupper (71%) og åpne møter/folkemøter i lokalsamfunnet (69 %). I tillegg til politikere, deltar også representanter fra lokalsamfunnet³⁴ i 73 % av kommuneplanprosessene og andre offentlige myndigheter i 55 %. Deltagelsen fra andre offentlige myndigheter er høy. Vi vet imidlertid at deltagelse fra andre myndigheter, særlig regionale myndigheter, er både vanlig og ønskelig fra Miljøverndepartementets side (Holsen, Pløger og Skjeggedal 1998). Vår undersøkelse viser dermed en profil på planprosessen som i stor grad sees på som ønskelig i forbindelse med arealplanlegging (St.meld.nr.29 (1996-97), NOU 2001:7). Denne undersøkelsen gir imidlertid ikke gi svar på om denne prosessutformingen i hovedsak kan knyttes til kommuneplanens arealpolitiske sider, eller om disse arrangementene også gjøres gjeldende i forbindelse med andre deler av kommuneplanleggingen.

³³ Her snakker vi om de planelementene som inngår i kommuneplanene som kommunen har valgt å utarbeide.

³⁴ Lokale interessegrupper, lokalt næringsliv og grunneiere.

I tråd med målstyringsidealet skal politikere vedta rammer og mål, mens administrasjonen skal utarbeide planforslag. ¾ av kommunene har helt eller delvis innført målstyring. Det er derfor interessant at det i kommuneplanprosessen ser ut til at denne ideologien har fått liten gjennomslag ettersom planleggingen kjennetegnes med bred og eksternt deltagelsesmønster. En forklaring kan være at kommuneplanleggingen oppfattes som mer løst fra andre mer interne kommunale plan- og beslutningsprosesser fordi den i stor grad er rettet mot lokalsamfunnet. Det er dermed behov for andre former for planprosesser enn de som er rettet inn mot den kommunale virksomheten. Det kan også bety at planleggingen domineres i sin utforming av faglige normer understøttet av formelle krav i større grad enn av lokale styringsmodeller. I så fall påvirker det faglige hegemoniet på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer kommunal planlegging mer enn lokale forhold.

4.3.2 Organisering av og deltakelse i økonomiplanarbeidet

Økonomiplanprosessen framstår som en mye smalere prosess enn kommuneplanprosessen. Tabell 4.6 viser at i 75 % av økonomiplanene var formannskapet e.l. aktive gjennom et oppstartsvedtak - utvalget vedtok mål og rammer for planarbeidet - eller ved å delta i på planprosessen i form av seminarer eller konferanser (34 %). Omfanget av oppstartsvedtak kan være misvisende for i mange kommuner kan vedtak av økonomiplanen og/eller budsjett før jul være det indirekte oppstartsvedtaket for økonomiplanen. Om rådmannen oppgir at det er et formelt oppstartsvedtak eller ei, varierer også noe med hvordan økonomiplanarbeidet organiseres. Vår undersøkelse viser at i kommuner med felles økonomiplan og årsbudsjett vedtas det hyppigere et oppstartsvedtak enn i kommuner med separate prosesser.³⁵

Tabell 4.6 *Deltakelse i økonomiplanleggingen (N=320)*

	Antall	Prosent
Aktivt formannskapet eller tilsvarende organ	235	75 %
Politisk deltagelse på seminarer/konferanser e.l.	107	34 %
Politisk behandling i sektorutvalg (komité/hovedutvalg e.l.)	59	19 %
Deltagelse fra lokalsamfunnet	16	5 %

I 71 % av de kommunene med oppstartsvedtak, deltok ikke politikerne aktivt under resten av økonomiplanprosessen. I en del tilfeller kan det altså se ut til at kommunene har ulike strategier for planarbeidet. Politikernes rolle kan være avgrenset til et oppstartsvedtak eller til medvirkning i selve planarbeidet. Videre har bare 19 % av kommunene svart at hovedutvalg/komité behandlet etatenes planforslag før disse ble oversendes rådmannen. Dette samsvarer med at stadig færre kommuner benytter en "fragmentert" budsjettprosess³⁶, dvs. en prosess der hovedutvalg el. behandler sektorens budsjettforslag før

³⁵ For de kommunene med felles økonomiplan og årsbudsjettprosess og fellesvedtak av disse, vedtok formannskapet el. mål og rammer i 45 % av planene. For de kommunene med felles prosess, men separate vedtak gjorde formannskapet el. et slikt vedtak i 47 % av tilfellene. I de kommunene der ikke økonomiplan- og budsjettprosessen er integrert, vedtok 38 % av formannskapene mål og rammer for arbeidet.

³⁶ Det er sannsynlig at den årlige økonomiplanprosessen ofte følger samme prosedyre, særlig i de 69 % av kommunene som har en integrert økonomiplan- og årsbudsjettprosess, fordi logikken bak økonomiplan og årsbudsjett er i stor grad likt. Bl.a. er årsbudsjettet år 1 i økonomiplanen.

sentrale politiske organer.³⁷ Økonomiplanleggingen er dermed også en mer sentralisert prosess en kommuneplanen.

Omlegging til mer sentraliserte planprosesser har sannsynligvis medført at politikere, med unntak av formannskapet, er mindre involvert i planprosessen enn tidligere. Dette har medført at f.eks. Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner har innført seminarer for politikerne som erstatning for tap av deltagelse gjennom politiske utvalg. Tilsvarende tendenser finnes i spørreskjemaundersøkelsen. 34 % av kommunene arrangerer seminarer og konferanser som del av planarbeidet. De fleste av de kommunene som arrangerer seminarer eller konferanser gjør dette tidlig i planprosessen (60 %), mens langt færre av disse kommunene arrangerer slike seminarer midtveis i planprosessen (40 %).

Hovedtendensen ser ut til å være at formannskapet har fått økt betydning på bekostning av andre politiske utvalg. Et flertall av ordførerne (76 %) svarte at de i svært stor grad har vært involvert i økonomiplanprosessen gjennom formannskapet. Bare 12 % har i svært stor grad vært involvert gjennom komité/hovedutvalg, og bare 10 % gjennom nedsatte arbeidsgrupper.

Vi ser også at de administrative topplederne representert gjennom ledermøter/etatsjefsmøter er aktive i økonomiplanprosessen i 78 % av kommunene, men at deltagelse fra aktører utenfor kommunen er lite vanlig. I 5 % deltok aktører fra lokale interessegrupper, men i 1 % deltok det aktører fra lokalt næringsliv og andre offentlige myndigheter.

4.3.3 Det årlige arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett

Det er vanlig å skille mellom to varianter for organisering og framdrift av økonomiplan og årsbudsjett (Olsen og Lie 1998). I den første varianten – *den adskilte modellen* – behandles økonomiplanen på våren/forsommeren etter at regnskapsframleggelsen/årsrapporteringen, mens årsbudsjettet behandles sent om høsten. I den andre varianten – *den integrerte modellen* – behandles økonomiplanen samtidig med årsbudsjettet om høsten. Hele 69 % av kommunene har en integrert modell. Se tabell 4.7. De fleste av disse kommunene har valgt å integrere økonomiplan og årsbudsjett i ett og samme dokument med felles vedtak (43 %), mens resten av kommunene utarbeider to dokumenter som behandles og vedtas hver for seg (26 %). 29 % av kommunene har adskilt modell med vedtak av økonomiplanen på sommeren og årsbudsjettet på høsten. Tendensen til å velge en integrert modell er økende. I perioden 1990-1993 hadde 42 % av kommunene en adskilt modell (Vabo 2000).

Tabell 4.7 Organisering av økonomiplanen og årsbudsjettet

	Antall	Prosent
Integrert modell	217	69 %
Adskilt modell	93	29 %
Annet	7	2 %
Samlet	317	100 %

Case-undersøkelsene viste at begrunnelsen for å velge en integrert modell framfor en adskilt i hovedsak er knyttet til ønske om en mer effektiv tidsbruk. Usikkerheten knyttet

³⁷ I 2000 valgte 18,5 % av kommunene en "fragmentert" budsjettprosess. Stadig flere kommuner benytter en "sentralisert administrativ" budsjettprosess (43,9 %) eller en "sentralisert politisk" prosess (37,6 %) (Vabo og Stigen 2000).

til statlige overføringer til kommunene om høsten i statsbudsjettet er stor. Kommunene oppgir at noe av usikkerheten i rammene for kommunal planlegging ble redusert ved å behandle økonomiplanen samtidig med budsjettet om høsten. På den annen side ble det påpekt at en integrert modell svekker økonomiplanens langsiktighet, og at fokuset i større grad blir lagt på årsbudsjettet. I Frogn var imidlertid ikke dette like tydelig som i Ringsaker, noe som kan komme av at administrasjonen og politikere i Frogn behandler økonomiplanen separat som et eget dokument. Vågan la om til integrert prosess i 1996, men valgte å skille økonomiplan og årsbudsjett igjen i 1999. Begrunnelsen for dette var at økonomiplanen skulle styrkes som langsiktig styringsredskap.

4.4 Forholdet mellom kommune- og økonomiplanlegging

Det har lenge vært en kongstanke å integrere kommune- og økonomiplanleggingen. De formelle hindringene for en slik samordning er nå borte, men det er ikke noe krav om integrering av disse to planformene. Det er imidlertid utviklet en modell for et helhetlig kommunalt plansystem (Kleven 1998). Denne modellen stemte imidlertid dårlig med virkeligheten i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner. Hva er så det generelle bildet i ”plan-Norge”?

Kommune- og økonomiplanene framstår som svært ulike planformer i kommunene, men i tråd med sine respektive plankrav. Se tabell 4.8. Økonomiplanleggingen er *en sentralisert og intern* planprosess i kommunen integrert med den formelle organiseringen av kommunen. Den politiske deltagelsen foregår i hovedsak i formelle politiske organer, planen er administrativ forankret i sentraladministrasjonen og inngår rutinemessig som en kontinuerlig og viktig arbeidsoppgave der sammen med budsjettarbeidet. Planen fokuserer på økonomi- og virksomhetsplanlegging i *kommuneorganisasjonen* i bred forstand. Kommuneplanleggingen derimot framstår som en *åpen og utadrettet planprosess*. Det er lagt stor vekt på deltagelse fra og formidling til lokalsamfunnet og andre offentlige myndigheter gjennom seminarer, konferanser og arbeidsgrupper. Det kan imidlertid være at de brede planprosessene er mer vanlig i kommuneplanens arealdel enn måldel. Tidligere undersøkelser viser at arbeidet med kommuneplanens måldel er en betraktelig smalere prosess enn arbeidet med kommuneplanens arealdel (Sommerfelt og Knutzon 1997). En slik tendens viser også våre undersøkelser i Frogn og Ringsaker kommuner (Falleth og Stokke 2000, Stokke og Falleth 2001).

Ulik utforming av kommune- og økonomiplanlegging i kommunene er ikke overraskende ettersom kravene til plantypene er ulike. Det er naturlig at en årlig rullerende planlegging ikke har like bred medvirkning som en plan med 4-årig rullering. Det er ikke like lett å se hvorfor økonomiplanleggingen er så mye mer sentralisert enn kommuneplanen i kommuneorganisasjonen. Kommuneplanen er oftest organisert som et prosjekt på siden av den formelle kommunestrukturen, mens økonomiplanarbeidet inngår som en rutinisert aktivitet gjennom bl.a. årshjulene - framdriftsplanen for økonomiplan og årsbudsjett i løpet av året. I case-kommunene forandret årshjulet seg lite fra år til år³⁸, mens kommuneplanleggingen ble lagt mye om fra rullering til rullering.

³⁸ Med unntak av enkelte større reformer i kommunene.

Tabell 4.8 *Behandling av kommune- og økonomiplanene i kommuneorganisasjonen*

	<i>Økonomiplan</i> (N=320)	<i>Kommuneplan</i> (N=235)
Aktiv politisk ledelse	75 %	82 %
Politisk deltagelse på seminarer/arbeidsgrupper el.	34 %	71 %
Aktiv administrativ ledelse	78 %	50 %
Politisk behandling i sektorutvalg	19 %	39 %
Deltagelse fra lokalsamfunnet	6 %	73 %

Formelt er kommuneplanen integrert med økonomiplanen gjennom handlingsprogrammet i rundt halvparten av kommunene. Reelt sett er kommune- og økonomiplanlegging i liten grad samordnet. Vi har spurt ordførerne og rådmennene om kommuneplanen og økonomiplanen påvirker hverandre (tabell 4.9). Som hovedtendens er de to gruppene enige om at planenes gjensidige påvirkningskraft er lav, men økonomiplanen vurderes som viktigere for kommuneplanen enn omvendt. Handlingsprogrammet ser ut til å ha styrket sammenhengen mellom kommune- og økonomiplanlegging noe i løpet av perioden 1995-99. 30 % av rådmennene og 41 % av ordførerne er helt enige i at dette er tilfelle.

Dette står imidlertid i et visst motsetningsforhold til den manglende gjensidige påvirkningskraften mellom planene. Dette kan tyde på sammenhengen mellom kommune- og økonomiplanene i utgangspunktet var svært dårlig, og at fokus på et plansystem og virksomhetsplanlegging gjennom bl.a. mål- og resultatstyring, har gjort respondentene i økende grad oppmerksomme på denne formell, men ikke nødvendigvis reelle, koplingen mellom de to planformene. Mye tyder på at skillet i dag går mellom økonomiplan og handlingsprogram på den ene siden, og kommuneplanen på den andre. Selv der det er en formell samordning av de to plantypene, kan det neppe sies at kommune- og økonomiplanlegging som plansystemer er integrert. Det er heller slik at handlingsprogrammet har blitt en del av kommunenes økonomiplanlegging. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser (Kleven 1988,1990), og peker i retning av at de to planformene som bygger på ulike normative idealer og formelle rammer, fortsatt er lite integrerte med hverandre i kommunene, om enn noe bedre enn tidligere.

Tabell 4.9 *Økonomiplanen og kommuneplanens gjensidige påvirkningskraft*

	Ordfører (N=310)		Rådmann (N=320)	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Kommuneplanens måldel er svært viktig for prioriteringer i økonomiplanen	92	30 %	65	20 %
Økonomiplanen er svært viktig for prioriteringer i kommuneplanens måldel	116	37 %	63	20 %

Det er ulik oppfatning mellom rådmennene og ordførerne. Generelt mener ordførerne at koplingen mellom planene er 8 –10 prosentpoeng høyere enn rådmannens. Disse funnene kan tolkes på flere ulike måter. Det ser bl.a. ut til at ordførerne ser flere sammenhenger mellom planene enn rådmennene. Det gjelder både kommuneplanens føringer på økonomiplanen, og økonomiplanens føringer på kommuneplanen. Den samme tendensen der politikere er mer positive enn administrasjonen, er også dokumentert i en undersøkelse om kommuneplanlegging i Nordlandskommunene (Gjertsen og Kleivan 1999) og om planlegging og styring i Spydeberg kommune (Kleven 1990). Hva som er årsakene til dette er ikke åpenbart, men i følge Gjertsen og Kleivan (op.cit) er en rimelig

forklaring at politikerne ikke er like nært knyttet til planarbeidet som administrativt ansatte. Det kan derfor herske ulike normer og forventninger til hva planlegging er, eller burde være. Det er bl.a. nærliggende å tro at rådmannen har et mer instrumentelt rasjonalistisk syn på planlegging enn ordføreren. Kleven (op cit.) skiller mellom planleggenes "søndagsteori" der planidealene står sterkt, i motsetning til politikernes mer pragmatiske "hverdagsteori", og at gapet mellom lekmannstyring (politikerne) og profesjonalitet (planleggerne) er stort.

4.5 Planleggingens gjennomslagskraft

Beskrivelsen av planenes gjennomslagskraft er knyttet til tre innfallsvinkler. For det første hvordan ordførere og rådmenn vurderer styrkeholdet mellom både kommune- og økonomiplaner, og styrkeforholdet mellom disse planene og andre viktige beslutningsarenaer i kommunen. Hensikten med dette har vært å få fram en rangering av kommunens viktigste beslutningsarenaer. For det andre hvordan ordførere verdsetter ulike aspekter ved den enkelte plantype. Dette vil i større grad vise særtrekkene ved plantypene, og i mindre grad styrkeforholdet mellom dem. For det tredje kartlegging av hvordan ordførere og rådmenn mener at planenes verdi har endret seg i løpet av valgperioden 1995-99. Vi har også spurt om økonomiplanen er et bedre styringsredskap enn langtidsbudsjettene.

4.5.1 Forholdet mellom beslutningsarenaer i kommunen

Vi har spurt rådmennene og ordførerne om hvor de viktigste beslutningene som angår kommunens framtid finner sted. Det er primært det relative styrkeforholdet mellom tverrsektorielle planer; kommuneplanens måldel, handlingsprogrammet, økonomiplanen og årsbudsjettet som vi ønsker å belyse gjennom denne problemstillingen. I tillegg har vi ønsket å se verdien av disse tverrsektorielle planformene i forhold til andre planaktiviteter og politiske enkeltbeslutninger i kommunen.³⁹ Resultatene er framstilt i figur 4.1. Figuren er rangert etter vurderingene til ordførerne.

Økonomiplanleggingen skiller seg klart ut som den viktigste beslutningsarenaen i kommunene. 64 % av ordførerne og 63 % av rådmennene som har besvart dette spørsmålet, mener økonomiplanen er svært viktig. Det er verdt å legge merke til at økonomiplanen også blir vurdert som viktigere enn årsbudsjettet (hhv. 47 og 46 %). Dette står i motsetning til tidligere funn om økonomiplanleggingens begrensede funksjon ovenfor budsjettbehandlingen, og årsbudsjettets sentrale plass som kommunens samordningsarena (Kleven 1988, Hagen et al. 1996).

³⁹ I spørreskjemaet spurte vi også om det var andre sentrale beslutningsarenaer. Ingen av ordførerne og 3 % av rådmennene svarte at andre arenaer er svært viktige. Dette spørsmålet er derfor utelatt i denne framstillingen.

Figur 4.1 *Ordføreres (N ∈ 261-270) og rådmennenes (N ∈ 304-317) oppfatninger om hvilke arenaer som er svært viktige for beslutninger om kommunens framtid*

Spranget mellom økonomiplanen og kommuneplanen er stort. Mens ca. 2/3 mener at økonomiplanen er svært viktig beslutningsarena i kommunen, mener i underkant 1/3⁴⁰ dette om kommuneplanens måldel. Rundt 1/4⁴¹ mener at handlingsprogrammet er svært viktig. Kommuneplanens måldel ser derfor ut til i liten grad å oppfylle rollen som kommunenes overordnede og langsiktige plan. Det er også verdt å merke seg at arealplanleggingen, innbefattet kommuneplanens arealdel, blir vurdert som langt viktigere enn både kommuneplanens måldel og handlingsprogrammet. Alt i alt styrker dette funnene fra case-undersøkelsen. I alle disse kommunene var det økonomiplanen som har fått rollen som den viktigste planen i kommunene, og arealplanleggingen var den viktigste delen av kommuneplanleggingen. Kommuneplanens måldel var i alle kommunene mindre sentral. Informanter fra disse kommunene mente at *"pålagte sektorplaner kommer foran arbeidet med kommuneplanen* (kommuneplanens måldel: vår merknad)", (kommune)"*planen gir ingen føringer*" og at kommuneplanen utarbeides fordi *"vi vil jo vise at vi er med"*.

Tverrsektoriell planlegging vurderes som viktigere beslutningsarenaer enn politiske enkeltvedtak. Bare 19 % av rådmennene og 13 % av ordførere mener at politiske enkeltvedtak er svært viktige for kommunens framtid. Politiske enkeltvedtak oppfattes imidlertid som svært viktig av flere respondenter enn sektorplaner og frivillige planer. Dette forholdet mellom planer og enkeltbeslutninger står i et visst motsetningsforhold til tidligere undersøkelser som både konkluderer med manglende effekter av tverrsektoriell planlegging og at politikkenes mer inkrementelle karakter svekker planleggingen (Falleth

⁴⁰ 29 % av ordførerne og 27 % av rådmennene.

⁴¹ 25 % av ordførerne og 29 % av rådmennene.

og Johnsen 1996, Hagen et al. 1996, Kleven 1990 1998). Dette kan tyde på at økonomiplanleggingen har endret seg gjennom 1990-tallet, og at økonomiplanene i dag framstår som planer med høyere status enn langtidsbudsjettene og andre planformer i kommunene.

Rådmannens og ordførernes oppfatninger om de viktigste beslutningsarenaer samsvarer godt.⁴² Disse aktørene har ulike faglige ståsteder, men vil ofte ha felles erfaringer fra den kommunale hverdagen selv om de har ulike oppgaver å forvalte i det kommunale systemet. Dette gir rådmenn og ordførere ulike referanserammer. Disse ulike referanserammene kan bety at politikere, i større grad enn administrasjonen, benytter planer som et forhandlingsorientert beslutningsgrunnlag. Rådmenn på sin side kan tenkes å vektlegge planleggingens mer tradisjonelle rolle som et rasjonalistisk styringsdokument. Målet, og dermed konklusjonen for en vellykket planlegging kan dermed fort bli avvikende for de to gruppene. De relativt samstemte svarene mellom respondentgruppene tyder på at, i alle fall sett fra kommunenes side, at det er stor enighet om styrkeforholdet mellom de ulike beslutningsarenaene. Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke det allmenne synet til kommunepolitikere og kommuneansatte.

Har en styrket økonomiplanlegging påvirket politikkkutforming? Enkeltvedtak på tvers av prioriteringer i økonomiplanen er fortsatt vanlig i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner. Det er ingen automatikk i at et tiltak rykker nærmere årsbudsjettet ved hver rullering. Opprioritering av et tiltak i økonomiplanen – det vil si at tiltaket rykker nærmere årsbudsjettet - vil avhenge av nye konkurrerende nye tiltak som følge av statlige pålegg, ikke planlagte hendelser og politiske vedtak om nye tiltak med høyere prioritering. I disse kommunene vurderes imidlertid nye investeringer med økonomiske konsekvenser over enn viss størrelse, opp mot økonomiplanens rammer uten at den vedtatte planen nødvendigvis binder opp et nytt politisk vedtak. I Frogn ble økonomiplanen sågar benyttet som et redskap for å vurdere økonomiske konsekvenser av kostnadskrevende forslag til enkeltvedtak ved å legge kostnaden knyttet til tiltaket inn i økonomiplanen. Nye dataprogrammer gjør slike vurderinger enkelt å gjennomføre, og er særlig brukt i Frogn der det er utviklet et lokaltilpasset økonomisk styringsystem- inkludert nytt dataprogram- som del av KOSTRA-forsøket i kommunen. Dette kan tyde på at politikerne bruker økonomiplanen som beslutningsgrunnlag.

Dette reiser et planteoretisk dilemma. Skal planer være rasjonalistisk styringsredskap eller et forhandlingsorientert beslutningsgrunnlag? Dette er en distinksjon som samsvarer med dilemmaet mellom en lite fleksibel, men mer forutsigbar planlegging på den ene siden og en fleksibel, men uforutsigbar planlegging på en andre. Tradisjonelt ble planlegging sett på som det første. Nyere planteori heller imidlertid i retning av å legitimere en mer fleksibel og forhandlingsorientert planlegging (Healey 1997, Faludi og Korthals Altes 1994). Denne mer fleksible formen for planlegging gjenkjennes i undersøkelsen, der planlegging og planer benyttes i større grad som beslutningsgrunnlag enn som beslutningsveileder.

4.5.2 Verdsetting av planleggingens ulike aspekter

Økonomiplanleggingen framstår som kommunens viktigste planform, langt viktigere enn kommuneplanlegging, politiske enkeltbeslutninger og sektorplanlegging. I dette avsnittet belyses nærmere de ulike funksjonene som økonomiplanen og kommuneplanens måldel har. Vi har bedt ordførerne besvare i hvilken grad de er enige eller uenige i påstander om

⁴² Avviket mellom deres svar på dette varierer fra 0,7 til 5,5 prosentpoeng. Avviket er mest markert for deres ulike syn på rollen til politiske vedtak.

planens ulike funksjoner. Disse påstandene er tenkt å dekke både mer prosessorienterte og mer styringsorienterte funksjoner. Se tabell 4.10. Tabellen er rangert etter andel av ordførere som er helt enige i formulerte påstander om planenes funksjoner i spørreskjemaet. Påstandene om funksjonene for de to plantypene samsvarer ikke helt fordi planene formelt sett er tiltenkt ulike oppgaver, og dette forholdet avspeiles i spørreskjemaet. Kommuneplanen skal omfatte kommunen som organisasjon og lokalsamfunn, mens økonomiplanen i første rekke er rettet inn mot kommunens organisasjon. I tillegg skal kommuneplanens måldel være mer langsiktig enn økonomiplanen, samtidig som deltagelse i kommuneplanprosessen skal være bredere enn i økonomiplanprosessen.

Tabell 4.10 *Rangering av påstander om funksjoner til kommuneplanens måldel etter andel ordførere som er helt enige i påstanden ((N=301-304)*

	Antall	Prosent
Er en viktig informasjonskilde	203	67 %
Er en tverrpolitisk samlingsarena	152	50 %
Reelle politiske motsetninger og diskusjoner i planprosessene	114	38 %
Legger føringer på økonomiplanarbeidet	111	37 %
Planprosessen er viktigst	107	36 %
Legges til grunn for politiske vedtak	65	22 %
Er visjonær	61	20 %

Kommuneplanens rolle ser ut til å være mer knyttet til prosessuelle aspekter enn styringsorienterte og innovative funksjoner. Dette forholdet er ikke overraskende. Brede, deltagende prosesser er sterkt vektlagt både i utviklingsprosjekter som Lokal Agenda 21 samt enkelte fagmiljøer (Amdam og Amdam 2000). Det er også i økende grad blitt lagt vekt på strategisk kommuneplanlegging med "...en planlegging som er orientert mer mot mål og visjoner enn mot handling..." (Amdam i Kleven 1998:53). Disse visjonære funksjonen kommer imidlertid dårligst ut i spørreskjemaet.

Kommuneplanens måldel har få, om noen virkemidler knyttet til gjennomføring. Planen vil dermed lett få begrenset politisk interesse i forhold til andre plantyper med flere økonomiske og juridiske virkemidler. Det er derfor interessant at ordførerne mener at planen til en viss grad reflekterer reelle politiske motsetninger (38 %) og blir lagt til grunn for vedtak (22 %). Dette kan tyde på at samhandling og læring, og ikke bare planer med virkemidler, har betydning for den kommunale politiske virkeligheten.

Tabell 4.11 *Rangering av påstander om økonomiplanens funksjoner etter andel ordførere som er helt enige i påstanden ((N=300-310)*

	Antall	Prosent
Er en viktig informasjonskilde	238	79 %
Hjelper politikerne til å tenke helhetlig	131	44 %
Blir i stor grad lagt til grunn for politiske vedtak	127	42 %
Gjenstand for reelle politiske motsetninger og diskusjoner	121	40 %
Planprosessen er viktigst	113	38 %

Tilsvarende er det de mer styringsorienterte aspektene som dominerer økonomiplanen. Se tabell 4.11. Økonomiplanen er knyttet til kommunenes viktigste virkemiddel: økonomiske ressurser. I tillegg springer økonomiplanen ut fra et faglige miljø som i større grad enn kommuneplanen, vektlegger styring og ledelse, som i utviklingsprosjektet "Planlegging og økonomistyring i omstillingstider" (MAXIMITE 2000). Økonomiplanen er sett på som et av flere redskap for å drive kommuneorganisasjonen effektivt og med et tilfredsstillende servicenivå. Det er interessant at så mange som 38 % av ordførerne mener planprosessen er viktigst selv om den er preget av svært begrenset politisk deltagelse samtidig som den har en administrativ-faglig profil.

"Styringsorienterte funksjoner" er rangert som 2., 3. og 4. viktigste funksjoner for økonomiplanen. I gjennomsnitt er 42 % av respondentene helt enige med at økonomiplanen har slike styringsfunksjoner. Styringsorienterte funksjoner er rangert som 3., 4. og 6. viktigste for kommuneplanens måldel. I gjennomsnitt er 32 % av respondentene helt enige i disse påstandene om kommuneplanens måldel. Lavest verdi er knyttet til kommuneplanen som beslutningsgrunnlag for politiske beslutninger (22 %). Dette kan sies å være den mest konkrete påstanden om planenes styringsverdi. Nesten dobbelt så mange mener at økonomiplanen (42 %) har en slik funksjon. Kommuneplanen ser dermed ut til å ha en klart lavere styringsprofil enn økonomiplanen. Likevel må prosentsatsene sies å være relativt lave for begge planene sett i lys av lovverkens sterke styrings- og samordningsambisjoner for begge plantypene. Dette sammenfaller delvis med tidligere undersøkelser som konkluderer med at langsiktige og overordnede kommune- og fylkesplaner har svært lav styringsfunksjon (Falleth og Johnsen 1996, Kleven 1988 1990). Funnet om begrenset styringsfunksjoner er derfor i hovedtrekk i tråd med forventningene om kommuneplanens styringsfunksjoner, men bedre enn forventet for økonomiplanens. Dette kan bety at økonomiplanene har fått en sterkere rolle i kommunale styring og ledelse enn tidligere.

En annen type funksjoner er de mer "*prossessorienterte funksjonene*". En relativt lik andel av ordførerne (hhv. 36 % og 38 %) er helt enige om at planprosessene er det viktigste i både kommune- og økonomiplanleggingen. Denne funksjonen er rangert som 5. viktigste for begge planene. Kommuneplanlegging legger opp til deltagende planprosesser. Det er derfor overraskende at bare 36 % er helt enige i denne påstanden for kommuneplanens prosess. Økonomiplanlegging er sett på som en mer administrativ og faglig prosess med liten vekt på medvirkning. Man kunne derfor forvente at ordfører i mindre grad vektla økonomiplanprosessen. I lys av dette kommer økonomiplanprosessen heldigere ut enn forventet. Det mest iøynefallende er imidlertid at svarene for plantypene er såpass like på tross av at kommune- og økonomiplanprosessene er svært ulikt organisert i kommunene.

Det er stor grad av deltagelse fra lokalsamfunnet og kommunepolitikere i kommuneplanlegging, men ikke i økonomiplanlegging. Arbeidsformen varierer også. I kommuneplanprosessen er det vanlig med folkemøter og arbeidsgrupper, men ikke i økonomiplanen. Dette ser ikke ut til å ha vesentlig betydning for ordførerens oppfatning om verdien av planleggingen.

50 % av ordførerne er helt enige i at kommuneplanen er en viktig tverrpolitisk samlingsarena. Den funksjonen ble også trukket fram som verdifull i case-undersøkelsen. Dette kan tyde på at kommuneplanleggingen har blitt en etablert arena for lokal samhandling og diskusjon om kommunens framtid. Dette kan ha fylt et tomrom i den politiske hverdagen. Kommuneplanen kan dermed sies å ha blitt et formelt, men ikke partipolitisk, møtested for lokalpolitikere. Kommuneplanens strategiske rolle, slik det er lagt opp til i for eksempel Kleven (1988), eller samordnende rolle slik loven framhever, ser ikke ut til å

være særlig framtreddende. Planen legges i liten grad til grunn for kommunale beslutninger, og den er heller ikke særlig visjonær.

For begge plantyper er flest respondentene helt enige om at planenes verdi som ”informasjonskilde” er viktigst. Denne funksjonen er primært knyttet opp mot plandokumentets innhold. Økonomiplanen har en markert høyere informasjonsverdi enn kommuneplanen. Differansen er 12 prosentpoeng. Plantypenes verdi som informasjonskilde er et noe overraskende funn, fordi det har vært liten fokusert på dette i både forsknings- og utviklingsarbeider. I case-undersøkelsen poengteres det at økonomiplanen er et ”et oppslagsverk for kommunens aktiviteter” fordi planen omfatter hele den kommunale virksomheten med høy detaljeringsgrad. Kommuneplanen har imidlertid et lite konkret innhold. Dette kan tyde på at planene som kunnskapskilde både er knyttet opp mot planinnhold og planprosess. En alternativ forklaring kan være at planene også brukes fordi det er en vedtatt plan som er ment å legge føringer for framtiden. Et formannskapsmedlem sa det slik: ”Jeg slår alltid opp i planene for å se hva vi har sagt før”. Denne bruksfunksjonen ser imidlertid ut til å bli mindre ettersom avstanden fra vedtaket i tid øker. Planen som informasjonskilde, og den tidligere nevnte vektlegging av planprosessen kan være et uttrykk for at den kommunale virksomheten har blitt kompleks, og kanskje uoversiktlig for kommunepolitikerne. Det kan også være at den sterke sentraliseringen av beslutninger i kommunene og vektlegging av politikere som strategiske beslutningstakere har medført at politikere har blitt mer perifere i forhold til den kommunale virksomheten og at dette har gitt et informasjonstap (Vabo 2001). Verdsetting av planinnhold og planprosessen kan dermed være et uttrykk for at politikere ser på bruk av planene som en måte å erverve seg kunnskap om kommunens virksomhet på.

4.5.3 Endringer i planenes funksjoner

Det har vært gjennomført store administrative og politiske organisatoriske endringer i kommunesektoren på 1990-tallet (Vabo og Stigen 2000). Kommunene har forsøkt å utvikle mer strategiske politiske styringsorgan og styringssystemer, ved blant annet å vektlegge målstyring som styringsideologi. Disse endringene har lagt nye rammer for kommunal planlegging. Overordnet planlegging er sett på som et viktig virkemiddel i mål og resultatstyring (Kleven 1998). På mange måter vil en økende vektlegging av politisk styring og strategisk ledelse i kommunene, og dermed sterkere sentralstyring, legge forholdene bedre til rette for mulighetene til en vellykket overordnet planlegging. En positiv utvikling i planenes funksjoner vil være en indikator på at dette har skjedd. Vi har spurt rådmennene og ordførerne om økonomiplanen var et bedre styringsdokument enn de tidligere langtidsbudsjettene. Se tabell 4.12. Tallene tyder på en bred og stor enighet om at økonomiplanen er et bedre styringsredskap enn LTB.

Tabell 4.12 *Ordførerenes og rådmennenes mening om påstanden om at økonomiplanen er et bedre styringsredskap enn langtidsbudsjettet.*

	Helt/ delvis uenig	Helt/ delvis enig	Ingen bestemt oppfatning	Totalt
Ordfører (N= 302)	7 %	78 %	16 %	101 %
Rådmann (N=314)	7 %	84 %	9 %	100 %
Gjennomsnitt	7 %	81 %	12 %	101 %

En stor andel av både ordførere og rådmenn i de kommunene som hadde LTB, er helt eller delvis enige om at økonomiplanen har blitt et bedre styringsinstrument enn det langtidsbudsjettet var. Det er dermed en bred enighet om dette både mellom kommunene

og mellom de to respondentgruppene. Den store andelen av ordførere som ikke har noen bestemt oppfatning, kan tyde på mange ikke har vært aktive lokalpolitikere så lenge til at de har det nødvendige sammenligningsgrunnlaget. Det viser seg også at nærmere $\frac{3}{4}$ av ordførerne som ikke har noen bestemt oppfatning om dette enten er nyvalgt eller har vært ordfører i en periode.⁴³

Vi har også spurt respondentene om de mener at det har vært endringer i kommune- og økonomiplanleggingen i perioden 1995-99. Se tabell 4.13.

Tabell 4.13 *Endringer i kommune- og økonomiplanleggingen i perioden 1995-99, rangert etter andelen av ordførere som er helt enige i påstandene.*

Endringer i kommuneplanleggingens måldel (N=290-292)

- Politikerne har blitt mer aktive i kommuneplanprosessen (34 %)
- Planens verdi som styringsinstrument er styrket (32 %)
- Planprosessen har blitt viktigere som lærings og/eller nettverksarena (30 %)
- Det har blitt bedre koordinering mellom kommune- og økonomiplanlegging (27 %)
- Det har blitt lettere å prioritere mellom ønskede oppgaver/investeringer (18 %)

Endringer i økonomiplanleggingen (N=301-304)

- Planen har gitt mer finansiell realisme i kommunens plan- og budsjettarbeid (42 %)
 - Det har blitt bedre koordinering mellom økonomi- og sektorplanlegging (38 %)
 - Politikerne har blitt mer aktive i økonomiplanleggingen (35 %)
 - Økonomiplanen har styrket kommunestyret/formannskapet i forhold til politiske utvalg (30 %)
 - Det har blitt lettere å prioritere mellom ønskede oppgaver/investeringer (29 %)
 - Planprosessen har blitt viktigere som lærings- og/eller nettverksarena (21 %)
-

Generelt er både kommune- og økonomiplanleggingen styrket i løpet av valgperioden, men økonomiplanleggingen er styrket mer enn kommuneplanleggingen. Samlet sett for alle påstandene er i gjennomsnitt 28 % av ordførerne helt enige i at kommuneplanleggingen er styrket, mens 33 % er helt enige i at økonomiplanleggingen er styrket i siste valgperiode.

I all hovedsak er det de styringsorienterte funksjonene som er mest styrket i økonomiplanleggingen. Disse er rangert på 1., 2., 4., og 5. plass etter hvor mange som er helt enige i påstandene. I gjennomsnitt mener 35 % av ordførerne at disse sidene ved økonomiplanen er styrket. De mer prosessorienterte funksjonene kommer på 3. og 6. plass, og i snitt mener 28 % av ordførerne at disse funksjonene er styrket. For kommuneplanen er det de prosessorienterte som er mest styrket. Forbedringene av prosess er samlet sett rangert etter de som er helt enige i disse påstandene er viktigste og tredje viktigste områder som er forbedret. I gjennomsnitt mener 32 % av ordførerne at disse funksjonene er styrket. Til sammenligning mener i gjennomsnitt 26 % at de mer styringsorienterte funksjonene til kommuneplanen også er styrket (rangert på 2., 4. og 5. plass).

⁴³ Det er for øvrig ikke en signifikant samvariasjon mellom hvor mange perioder respondenten har vært ordfører og synet på LTB versus økonomiplanen.

5 Hva forklarer planenes gjennomslagskraft i kommunene

Vi har så langt dokumentert status i økonomi- og kommuneplanleggingen. Vi har også beskrevet hva slags funksjoner og hvilken status planene har i kommunene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på *hvorfor* den overordnede planleggingen i noen kommuner ser ut til å ha en viktigere rolle enn i andre kommuner, og om det er noen markerte forskjeller mellom økonomiplan og kommuneplan i så måte ved hjelp av lineær regresjon. Planenes gjennomslagskraft er undersøkelsens avhengige variabel, men det er ulike måter en plan kan ha en slik funksjon på. Vi har derfor skilt mellom styringsorientert og prosessorientert gjennomslagskraft. I undersøkelsens analysemodell har vi inkludert forhold vi antar påvirker økonomi- og kommuneplanleggingen. Vi har skilt mellom forhold i kommunesamfunnet og i kommuneorganisasjonen, og egenskaper ved selve planleggingen som forklaringsvariabler (uavhengige variabler). Statlige føringer og generelle utviklingstrekk for kommunesektoren inngår ikke i regresjonsanalysen, fordi disse stort sett er like for alle kommuner og kan dermed ikke forklare *forskjeller* mellom planenes roller i kommunene.

Forklaringsvariablene basert på egenskaper ved lokalsamfunnet og kommunens organisasjonen er:⁴⁴

- Befolkningsstørrelse per 01.01.2000
- Kommunens sentralitet basert på SSBs Standard for kommuneklassifisering 1994.
- Lokal plantradisjon, som er målt ut fra hvor lenge kommunen har utarbeidet hhv. kommuneplan/generalplan og økonomiplan/langtidsbudsjett.
- Administrativ og politisk stabilitet, som er målt ut fra hvor lenge hhv. rådmann og ordfører har hatt sine verv i kommunen.
- Kommunens netto driftsresultat i 1998
- Innføring av målstyring. Vi skiller mellom de som ikke har innført målstyring, de som har innført prinsippet på noen tjenesteområder og de som har innført det på alle.
- Sentralitet i kommuneorganisasjonen, hvor vi har vektlagt hvorvidt kommunens sentrale organer er styrket på bekostning av politiske hovedutvalg og underliggende etater .

Egenskaper ved kommune- og økonomiplanleggingen, som alle bygger på data fra vår spørreskjemaundersøkelse, er:

- Deltakelse i planprosess; politiske deltakelse, deltakelse fra den administrative toppledelsen og deltakelse fra aktører utenfor kommuneorganisasjonen.
- Planenes innhold med hensyn til målformuleringer, temavalg og konkretiseringsnivå

⁴⁴ Se vedlegg 3 for nærmere presentasjon av hvordan variablene er bygget opp.

- Integrert planlegging bygger vi på hvor viktig kommuneplanens måldel har vært for prioriteringene økonomiplan, og hvor viktig økonomiplanen har vært for prioriteringene kommuneplan.
- Økonomiplanens integrering med årsbudsjettet bygger på hvorvidt prosessene er integrerte eller atskilte (kun med i analysen for økonomiplanens gjennomslagskraft)
- Kommuneplan som arealplan bygger på hvorvidt kommuneplanen i hovedsak er en arealplan eller overordnet plan (kun med i analysen for kommuneplanens gjennomslagskraft)

De empiriske resultatene for økonomiplanens og kommuneplanens gjennomslagskraft presenteres i hhv. tabell 5.1 og 5.2.

Tabell 5.1 *Betydningen av egenskaper ved lokale forhold og selve planleggingen for økonomiplanens gjennomslagskraft (ustandardiserte betakoeffisienter).*

	Styringsorienterte gjennomslagskraft (N=91)	Prosesorienterte gjennomslagskraft (n=88)	Samlet gjennomslagskraft (n=88)
Egenskaper ved lokalsamfunnet:			
Befolkningsstørrelse 2000	- 0,16	- 0,29**	- 0,22*
Kommunens sentralitet	- 0,01	- 0,09	- 0,03
Egenskaper ved kommuneorganisasjonen			
Netto driftsresultat 1998	0,17	- 0,12	0,14
Sentralitet i kommuneorganisasjonen	- 0,11	0,21*	- 0,06
Innføring av målstyring	0,10	0,05	0,10
Politisk og administrativ stabilitet	- 0,02	- 0,12	- 0,04
Plantradisjon	0,02	0,23**	0,06
Egenskaper ved økonomiplanleggingen:			
Deltagelse i planprosess	0,13	0,09	0,10
Planinnhold	0,24*	0,11	0,21
Integrert økonomi- og kommuneplan	0,17	0,19*	0,18
Økonomiplan integrert med årsbudsjett	- 0,02	- 0,11	- 0,03
Forklaringskraft (R ²)	0,14	0,23	0,14

* Signifikant på 10 % nivå ** Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

Vi ser av tabellen at analysemodellens forklaringskraft for økonomiplanen er lav, men høyest for økonomiplanens ”prosessuelle gjennomslagskraft”.⁴⁵ Det betyr at få av de uavhengige variablene forklarer variasjonene i økonomiplanens funksjon. Den eneste signifikante sammenhengen er mellom forklaringsvariablene og ”samlet gjennomslagskraft” til økonomiplanen er befolkningsstørrelse. Økonomiplanen ser ut til å ha større verdi i mindre kommuner enn i store. Den eneste signifikante sammenhengen mellom forklaringsvariablene og ”styringsorienterte gjennomslagskraft”, er planinnhold. Det ser

⁴⁵ I samfunnsvitenskapelige undersøkelser er forklaringskraft mer enn 0,50 sjeldent. Dette skyldes at det er svært mange forhold som påvirker sosial handling, og mange av disse er tilfeldige som for eksempel personlige trekk hos aktørene.

altså ut til at innholdsrike økonomiplaner har noe høyere status som styringsredskap enn planer begrenset til økonomiplanforskriftens minimumskrav. Det er flest signifikante sammenhenger mellom forklaringsvariablene og økonomiplanens ”proessorienterte gjennomslagskraft”. Økonomiplanens prosessuelle verdi står sterkest i kommuner med sentraliserte beslutninger, lang plantradisjon og en integrert kommune- og økonomiplanlegging. Dette kan indikere at prosessuelle sider ved planleggingen står sterkere i kommuner med en relativt sentralisert og profesjonalisert økonomiplanlegging enn de som ikke kjennetegnes ved dette. Det er ingen felles forklaringsvariabler som har signifikante sammenhenger med både den styringsmessige og den proessorienterte funksjonen til økonomiplanen.

Tabell 5.2 *Betydningen av egenskaper ved lokale forhold og selve planleggingen for kommuneplanens gjennomslagskraft (ustandardiserte betakoeffisienter).*

	Styringsoreinterte gjennomslagskraft (N=76)	Proessorienterte gjennomslagskraft (N=74)	Samlet gjennomslagskraft (N=74)
Egenskaper ved lokalsamfunnet:			
Befolkningsstørrelse 2000	- 0,15	- 0,20	- 0,21
Kommunens sentralitet	0,26*	0,14	0,24*
Egenskaper ved kommuneorganisasjonen:			
Netto driftsresultat 1998	- 0,23*	- 0,37***	- 0,34***
Sentralitet i kommune- organisasjonen	0,11	0,07	0,10
Innføring av målstyring	0,35***	0,28**	0,37***
Politisk og administrativ stabilitet	0,06	0,03	0,04
Plantradisjon	0,09	0,17	0,15
Egenskaper ved kommuneplanleggingen:			
Planprosess	- 0,10	- 0,01	- 0,14
Planinnhold	0,06	0,06	0,06
Integrert kommune- og økonomiplan	- 0,05	- 0,09	- 0,07
Kommuneplan som arealplan	0,05	- 0,04	0,01
Forklaringskraft (R^2)	0,27	0,29	0,33

* Signifikant på 10 % nivå ** Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

Modellens forklaringskraft er jevnt over er høyere for kommuneplanen enn for økonomiplanens. Det indikerer at analysemodellen passer bedre til å forklare variasjonene i kommuneplanleggingens status. Likevel er modellens forklaringskraft så lav at det også her er en rekke andre forhold som bestemmer kommuneplanens status i kommunene enn de som inngår i modellen. Vi ser også at det er mindre forskjeller mellom de styringsmessige og de proessorienterte sidene ved kommuneplanen enn hva tilfellet er for økonomiplanen, noe som også bidrar til at den samlede forklaringskraften er større.

Forklaringsvariablene ”innføring av målstyring”, ”netto driftsresultat 1998” og ”kommunens sentralitet” forklarer best variasjonene til kommuneplanen status. Kommuneplanen oppfattes som mest legitim i kommuner med en presset økonomisk situasjon sammenlignet med kommuner med romsligere økonomi og i kommuner som praktiserer mål- og resultatstyring som styringsideologi. Kommuneplanen har i tillegg størst styringsmessig effekt i sentrale kommuner. Ingen av variablene som beskriver egenskaper ved planleggingen bidrar til å forklare variasjonene i kommuneplanens funksjon.

Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene når det gjelder kommuneplanens innhold og fokus. Mens noen kommuner utelukkende legger vekt på arealplanlegging, utarbeider andre kommuner en måldel som også retter seg mot kommuneorganisasjonen og/eller lokalsamfunnet. Vi har derfor sett om de ulike typene kommuneplaner har betydning for kommuneplanens status. Vi fant imidlertid ingen markerte forskjeller mellom disse to formene for kommuneplanlegging når det gjelder hvilke variabler som påvirker planenes status.

5.1 Forklaringsvariablenes betydning for planenes gjennomslagskraft

I dette kapitlet drøfter vi de enkelte variablene i modellen, og forsøker å belyse hvorfor eller hvorfor ikke de uavhengige variablene bidrar til å forklare økonomi- og kommuneplanenes verdi i kommunene.

Politisk og administrativ stabilitet

Vi hadde en antakelse om at stabilitet i toppledelsen påvirker både økonomiplanens og kommuneplanens status i kommunene. Bakgrunnen for dette bygger bl.a. på resultater fra Ringsaker, Frogn og Vågan kommuner. Våre funn derfra indikerer at det kreves kontinuitet over tid i kommuneadministrasjonens toppledelse for å kunne utvikle et overordnet og integrert plansystem som fungerer. Samtidig så det ut til at stabilt politisk flertall i kommunestyret over tid bidrar til at de folkevalgte blir fortrolige med, og ser nytten av kommunens overordnede planer.

Av tabellene 5.1 og 5.2 ser vi imidlertid at det ikke er noen klar sammenheng mellom stabilitet i kommunens toppledelse og planenes status. Antakelsen finner altså ikke støtte i vår analyse. For økonomiplanen er sammenhengen negativ, noe som indikerer at jo mindre stabil toppledelsen i kommuneorganisasjonen er, jo høyere status har økonomiplanen. Sammenhengene er imidlertid ikke signifikante, verken for økonomiplan eller kommuneplan, og betyr at vi ikke kan sette lit til verken de positive eller de negative sammenhengene. Vi ser heller ikke noen markerte forskjeller mellom planenes instrumentelle og kommunikative sider. Dette kan indikere at en styrket økonomiplanlegging, vel så gjerne kan henge sammen med at nye iderike personer som tiltrer posisjoner, vel så gjerne som at den etablerte ”virtuos”, kan danne grunnlag for en utvikling av økonomi- og kommuneplanleggingen.

Lokal plantradisjon

Begrunnelsen for antakelsen om at plantradisjon vil påvirke planenes rolle er et stykke på vei den samme som for politisk og administrativ stabilitet. Oppbyggingen av et velfungerende plansystem vil ofte være basert på en gradvis utvikling der man høster erfaringer fra tidligere arbeid og grep som er blitt gjort. Det viser seg at tidligere deltagelse i utviklingsarbeid medfører større engasjement med tilsvarende arbeidere også

i etterkant (Lafferty et al. 1998). Lang plantradisjon vil vanligvis føre til oppbygging av kompetanse bygd på erfaring og læring. Det er nærliggende å tro at planleggingskompetansen vil henge sammen med kommunens tidligere planleggingserfaring.

I regresjonsanalysen finner denne antakelsen bare støtte når det gjelder økonomiplanens prosessorienterte gjennomslagskraft. Det kan altså se ut til at lang erfaring med planarbeid fører til at man får øynene opp for hvordan planleggingen kan raffineres ved hjelp av nye prosessuelle grep. Lang plantradisjon fører imidlertid ikke nødvendigvis til at planene i større grad blir brukt som styringsredskaper. Plantradisjon har ingen spesiell betydning for kommuneplanen. Årsaken til det kan ligge i at det har vært liten oppmerksomhet rette mot kommuneplanens måldel fra sentralt hold. Det er dermed knyttet usikkerhet til hvilken rolle planen skal ha, og hvordan planleggingen skal legges opp. I Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner medførte dette at kommunene har lagt opp kommuneplanleggingen svært ulikt. Kommuneplanleggingen i disse kommunene bærer ikke preg av en gradvis utvikling, men at man stadig prøver nye innfallsvinkler i et forsøk på å gi planene egen rolle i forhold til alle andre beslutninger i kommunene. I Vågan rullering av kommuneplanen avvist av kommunestyret som ikke så hensikten med denne planleggingen.

Netto driftsresultat

Vi har en antakelse at den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune påvirker planenes nytteverdi. Kommuneøkonomien er blitt forverret og mer presset de siste årene, og kommunenes økonomiske handlefrihet er redusert. Strammere økonomi har imidlertid ikke slått likt ut, enkelte kommuner er hardere rammet enn andre. Vår hypotese er at de kommuner som særlig opplever en stram kommuneøkonomi i størst grad har et omstillingsbehov og behov for overordnet planlegging, og at disse i særlig grad trenger sterk økonomiplanlegging. Blant annet blir innføring av målstyring sett på som svar på de makroøkonomiske utfordringene kommune-Norge har stått overfor (Baldersheim 1993). Kommuner med sterk økonomi kan tenkes å føle et mindre behov for kraftfulle verktøy for økonomistyring. Denne hypotesen finner bare støtte når det gjelder kommuneplanen, og *ikke* økonomiplanen. For kommuneplanen er sammenhengen med netto driftsresultat signifikant på 1 % nivå for dens prosessorienterte gjennomslagskraft, men bare på 10 % nivå for kommuneplanens styringsorienterte gjennomslagskraft. Sammenhengen er ikke signifikant på noe rimelig nivå for økonomiplanens funksjoner.

En mulig forklaring til at sammenhengen bare er signifikant for kommuneplanen, kan være at mange kommuner tolker kommuneplanarbeidet som et innovativt redskap. På den måten ser kommunen en mulighet til å bruke planleggingen til å komme seg ut av et økonomisk uføre. En annen forklaring kan være at kommuneplanens måldel sees på som et viktig redskap i forbindelse med innføring av målstyring for å få til en mer effektiv bruk av kommunens samlede ressurser. Denne forklaringen stemmer godt med den positive sammenhengen mellom innføring av målstyring og kommuneplanens rolle, som også er et tydelig funn i vår undersøkelse. Det er imidlertid vanskeligere å forklare hvorfor sammenhengen ikke er signifikant når det gjelder økonomiplanens rolle, i strid med hva vi på forhånd antok. En mulig forklaring kan være at økonomiplanen har en sterk stilling uavhengig av den økonomiske situasjonen i kommunene.

Kommunenes befolkningsstørrelse og sentralitet

Antakelsen bygger på tidligere empiriske funn som viser at det er de store og sentrale kommuner som har størst behov for å planlegge bl.a. på grunn av presstendenser, og som derfor også har høyest plankapasitet. Enkle og oversiktlige forhold ser på den annen side ut til å redusere planleggingsbehovet og fører til lavere planberedskap både på kommune-

og økonomiplansiden (Bråtå og Harvold 1991, Kleven 1988). I dag er det imidlertid svært få kommuner som ikke vedtar kommuneplaner, men vår undersøkelse viser at det fortsatt er de små og lite sentrale kommunene som ikke har kommuneplaner. Vi går ett skritt videre når vi antar at befolkningsstørrelse og sentralitet også har positiv betydning for planleggingen i kommunene. Logikken bak antakelsen er som følger: Hvis det er i de store og sentrale kommunene hvor man ser det største behovet for å planlegge, vil også planredskapene ha større gjennomslag enn hvis kommunene planlegger fordi man må eller bør.

Vi finner imidlertid at planenes gjennomslagskraft er høyere i mindre enn i større kommuner. Sammenhengen er bare signifikant for økonomiplanens prosessorienterte funksjoner. Vi kan likevel slå fast at selv om store kommuner har høyest formell planberedskap, vil dette ikke nødvendigvis bety at planene i disse kommunene tillegges noen større verdi. Snarere tvert imot. En mulig forklaring kan være at planforutsetningene for store kommuner lett blir så komplekse og uoversiktlige at en enkelt plan ikke tillegges noen avgjørende betydning alene, selv om den skal ha en overordnet betydning. I mindre og mer oversiktlige kommuner kan det være lettere å se slike sammenhenger i en overordnet plan. Dette kan i sin tur igjen føre til at planene blir oppfattet som mer troverdige. I store kommuner kan det være utfordrende nok å få til et helhetlig grep bare innenfor en sektor. Økonomiplanens prosessorienterte funksjoner har en høyere status i små enn store kommuner. Dette kan henge sammen med at økonomiplanprosessen i disse kommunene fungerer bedre enn i store fordi forutsetningene for å oppnå effekter gjennom planprosessen er bedre. Det er mindre avstand mellom administrasjon, politikere og besluttede organer i små kommuner enn de store.

Det er en positiv signifikant sammenheng mellom sentralitet og kommuneplanens styringsorienterte gjennomslagskraft, men ingen sammenheng mellom økonomiplan og sentralitet. Støtten til denne antakelsen kan være at kommuneplanen i sentrale kommuner med utbyggingspresset kan fungere som et styringsredskap i forhold reguleringsplaner, dispensasjonssaker og byggesaker. I tillegg vil kommuner med stort utbyggingspress ha store utfordringer til å regulere arealer til skoler, barnehager og lignende formål. En slik tolkning finner støtte i funnene fra Frogn kommune. Frogn har et stort utbyggingspress, og kommuneplanen er utviklet som en overordnet arealplan med høy legitimitet blant både politikere og administrasjon (Stokke og Falleth 2001).

Sentralitet i kommuneorganisasjonen

Svært mange norske kommuner har omorganisert i løpet av 1990-tallet. Mange av disse omorganiseringene har – gjennom mer sentraliserte beslutninger - styrket kommunestyret og formannskapet, og samtidig svekket sektorene (Gravdahl og Hagen 1997). I disse omorganiseringene står mål- og resultatstyring med sin fokus på overordnet planlegging sentralt. Hypotesen er at en mer sentralstyrt kommune er bedre i stand til å utarbeide og bruke overordnede planer, enn en mer desentralisert og sektorstyrt kommune. Dette bygger på de generelle begrunnelsene for å styrke kommunenes overordnede beslutningsorganer, samt på resultatene fra case-undersøkelsene der en sterkere sentraladministrasjon ser ut til å ha styrket økonomiplanleggingen.

Hypotesen finner en svak støtte når det gjelder økonomiplanens prosessorienterte gjennomslagskraft, men ikke for andre funksjoner av kommune- og økonomiplanlegging. Dette kan vi tolke dit hen at en formell sentralisering av kommunens politiske beslutningssystem gir økonomiplan en sterkere rolle, men at kommuneplanleggingen er relativt upåvirket av dette. Dette støtter dermed til en viss grad våre antagelser basert på case-undersøkelsen. Den relativt svake sammenhengen kan tolkes dit hen at formell organisering alene ikke er nok for å styrke kommune- og økonomiplanleggingen, men at

også rutinene for disse planene må sentraliseres. Funn i casene kan til og med tyde på at sentraliserte planrutiner er svært viktig. Vågan kommune har fortsatt en fragmentert og desentralisert politisk organisasjonsmodell med stor beslutningsmyndighet lagt til hovedutvalgene, men økonomiplan- og budsjettarbeidet er sterkt sentralisert ved at hovedutvalgene ikke er involvert i dette arbeidet. At kommuneplanen ikke blir påvirket av denne type omorganiseringer styrker våre funn fra casestudien. Her så vi at den legitime statusen til kommuneplanen i mindre grad er følsom for endringer i kommuneorganisasjonen enn hva tilfelle er for økonomiplanen. I tillegg er kommuneplanarbeidet heller ikke så sentralisert som økonomiplanleggingen.

Innføring av målstyring

Målstyring omfatter mange tiltak som kommunen kan iverksette, og det er stor variasjon på bredden i iverksatte målstyringstiltak i kommunene (Vabo og Stigen 2000). Et sentralt tiltak er å utvikle et helhetlig plansystem basert på kommune- og økonomiplanlegging. Antakelsen om at innføring av målstyring skulle styrke de overordnede planene bygger i første rekke på caseundersøkelsen i Ringsaker, da dette var den eneste av våre tre casekommuner som formelt hadde innført målstyring. Hypotesen er at innføring av målstyring styrker planleggingen fordi målstyring bidrar til at planene settes inn i en helhetlig og overordnet sammenheng. Målstyring kan dessuten bidra til en klarere arbeidsdeling mellom plantypene, der hver enkelt plan inngår som elementer i et målhierarki. Våre funn støtter denne antakelsen når det gjelder kommuneplanen, men *ikke* økonomiplanen. For kommuneplanen er sammenhengen signifikant, og betakoeffisienten er rimelig høy. Det siste indikerer en sterk sammenheng. Vi kan altså slå fast at innføring av målstyring styrker kommuneplanen både som styringsredskap og planens mer kommunikative funksjoner. At kommuneplanens posisjon er høyest når kommunen har innført målstyring, er rent intuitivt ikke så vanskelig å forstå i og med at kommuneplanen ofte vil inneholde de strategiske og overordnede målene for kommunen på toppen av et målhierarki. I en slik sammenheng kan kommuneplanen få en viktig funksjon.

Litt overraskende, sett i lys av resultatene fra caseundersøkelsen i Ringsaker kommune, er likevel at innføring av målstyring ikke forklarer variasjonene i økonomiplanens status. I Ringsaker kommune bidro målstyring til å utvikle økonomiplanen, bl.a. ved at denne ble integrert med handlingsprogrammet. I Ringsaker hadde handlingsprogram med økonomiplan ikke bare en funksjon som økonomiplan, men også som felles virksomhetsplan for kommunens sektorer. Kommunen maktet derimot ikke å gi kommuneplanens måldel en posisjon som et overordnet måldokument. En årsak til det var bl.a. at de to plandokumentene var for like, både i tiltenkt funksjon og i innhold, og at kommuneplanens langsiktige måldel "tapte" i konkurransen med handlingsprogram med økonomiplan som internt samordningsverktøy for kommunen.

Analysen viser det motsatte bildet: Innføring av målstyring har styrket kommuneplanen, men ikke økonomiplanen. Kommuneplanens måldel ser dermed ut til å fungere best i de kommunene som har innført målstyring. En forklaring til dette kan være at ikke Ringsaker er representativ for norske kommuner, men også at kommuneplanens måldel kunne ha en ytterligere svak posisjon, eller være fraværende som i Vågan, dersom målstyring ikke hadde vært innført. Det spesielle med Ringsaker er at økonomiplanen med handlingsprogram har en så sterk stilling i kommunen, og da ikke bare som et redskap for langsiktig økonomistyring, men også som virksomhetsplan. I kommuner, der økonomiplanen ikke er utviklet som virksomhetsplan, kan det være større rom for å kunne utvikle en velfungerende langsiktig måldel til kommuneplanen som kan ivareta denne funksjonen. En annen mulig årsak til at målstyring bare forklarer variasjonene i kommuneplanens status, er at økonomiplanen har en viktig funksjon i kommunene uavhengig av om de har innført målstyring eller ikke. Når det gjelder kommuneplanen er

det mulig at den i langt større grad vil være avhengig av målstyring for å fungere, i alle fall hvis den skal fungere som internt styrings- og samordningsverktøy for kommunen. I tillegg kan dette fordre at ikke økonomiplanen allerede er blitt utviklet som virksomhetsplan/ handlingsprogram, slik at den langsiktige kommuneplanen slipper ”å konkurrere” med økonomiplanen om dette.⁴⁶

Deltakelse i planprosess

Ut fra planleggingsteori bidrar planprosesser med bred deltakelse fra ulike aktørgrupper til at flere får et eierforhold til de vedtatte plandokumentene (f.eks. Healey 1997). Hovedtanken er at en plan da i større grad vil uttrykke ”folkeviljen” eller ”det felles beste”. Sagt på en annen måte er logikken at en bred planprosess kan føre til at løsningene som velges ivaretar flest mulige hensyn, samtidig som berørte parter lettere kan forstå hvorfor løsningen velges, og dermed lettere godta resultatet selv om egne interesser ikke blir imøtekommet. Resonnementet bygger i stor grad på kommunikative planleggingsteorier, selv om denne type argument også bygger på ønsker om effektivitet, og ikke bare ønske om økt demokrati. Tanken er at planvedtak som blir forstått og akseptert av mange aktører, også fører til en mer effektiv gjennomføring av planen.

Det er imidlertid *ingen* signifikante sammenhenger mellom bred deltagelse i planprosessene og planenes gjennomslagskraft. Det gjelder både økonomiplan og kommuneplan. Sammenhengen er til og med negativ når det gjelder kommuneplanen. Dette er overraskende ettersom det særlig fra sentralt hold er sett på som viktig for planens kvalitet og gjennomføringsevne at det er en bred deltagelse i kommuneplanleggingen (MD 1998). Det kan imidlertid tenkes at høyt antall aktørgrupper som deltar, i seg selv ikke fører til økt gjennomslagskraft, men at det avgjørende er *hvem* som deltar og hvilke påvirkningsmuligheter de reelt sett har. Vi har derfor foretatt en egen analyse av sammenhengen mellom politisk deltakelse, deltakelse fra den administrative toppledelsen og deltakelse fra aktører utenfor kommuneorganisasjonen og planenes status. Vi fant imidlertid heller ingen signifikante sammenhenger ved denne analysen.

Innholdet i planene

Vi antar at planenes innhold påvirker planenes bruk. Scott (1992) legger vekt på at planene må ha klare mål som beskriver tiltak og spesifiserbare ressursrammer både i tid og penger for at planene kan styres etter. Et annet krav er at planinnhold skal være helhetlig, dvs. omfatte all kommunal virksomhet i en samordnende funksjon. Vi finner delvis støtte for at planinnhold påvirker bruken i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner når det gjelder økonomiplanene. Dagens økonomiplaner hadde høyere legitimitet i alle disse kommunene sammenlignet med de tidligere langtidsbudsjettene/økonomiplanene som var mindre innholdsrike.

Antakelsen finner en svak støtte for økonomiplanens styringsorienterte gjennomslagskraft, men ikke for andre funksjoner av kommune- og økonomiplanleggingen. Det er for øvrig interessant at empirien støtter antakelsen når det gjelder økonomiplanens styringsfunksjon. Omfattende planer med hensyn til mål og virkemidler ser ut til styrke økonomiplanen som rasjonelt styringsredskap for kommuneorganisasjonen. Dette funnet underbygger også antakelsen om at handlingsprogrammet integrert med økonomiplanen gir økt gjennomslag. Handlingsprogrammet ser ut til å få en funksjon som et viktig måldokument når det innholdsmessig er integrert med økonomiplanen. Case-studiene

⁴⁶ Kommuneplanens langsiktige måldel trenger imidlertid ikke bare ha funksjon som internt samordningsverktøy. Denne delen av kommuneplanen kan i større grad konsentrere seg om viktige utfordringer i lokalsamfunnet, og vil da i mindre grad konkurrere med økonomiplan/handlingsprogram.

viste imidlertid at dette ikke nødvendigvis sikrer bedre kopling til kommuneplanens langsiktige del ettersom handlingsprogrammet er integrert på økonomiplanleggingens premisser.

Integrering av økonomi- og kommuneplan

Intensjonen med kommuneplanens måldel er at den skal legge rammene for økonomiplanleggingen. Utarbeiding av handlingsprogram integrert med økonomiplan skal sikre denne samordningen. På den annen side sier kommuneloven at økonomiplanen skal legges til grunn for all annen planleggingsvirksomhet i kommunen. Dette skal sikre at den langsiktige kommuneplanleggingen bygger på realistiske økonomiske forutsetninger. Det må for øvrig understrekes at begge samordningsformene er nødvendig for å få til en integrert planlegging. Antakelsen om sammenheng mellom planenes integrering og deres status får liten støtte i vårt empiriske materiale. Den eneste signifikante sammenhengen er at en bedre integrering mellom planene styrker økonomiplanens prosessorienterte gjennomslagskraft. Dette kan ha sammenheng med at økonomiplanarbeidet ”adopterer” ideer fra kommuneplanleggingen som større fokus på målsettinger når handlingsprogrammet er integrert med økonomiplanen. Dette kan ha gitt planene et bredere publikum enn økonomiplaner med rene økonomiske oppstillinger.

Parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett

Hypotesen er at en parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett vil styrke økonomiplanen. Begrunnelsen for hypotesen er at en slik samordning kan bidra til at økonomiplanen i større grad legger føringer på årsbudsjettbehandlingen (årsbudsjettet vil da utgjøre år én i økonomiplanen). Forventningen om sammenheng mellom parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett, og planens gjennomslagskraft finner imidlertid ikke støtte i vårt kvantitative materiale.

Kommuneplan som arealplan

Vi har også en hypotese om at kommuneplaner som i hovedsak gir retningslinjer for arealforvaltningen har større gjennomslag enn kommuneplaner med et mer helhetlig fokus for både kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. Begrunnelsen for dette er av vi gjennom caseundersøkelsene fikk et klart inntrykk av at det er arealplanleggingen – med sterke virkemidler og som et redskap som dekker et behov - som er den vitale delen av planleggingen etter PBL. Hypotesen finner imidlertid ikke støtte i regresjonsanalysen.

5.2 Lokale forhold betyr lite for planleggingens gjennomslagskraft

Vi reiste oss spørsmålet innledningsvis om lokal tilpassing av statlige plankrav påvirker planleggingen. Vår analysemodell har generelt lav forklaringskraft for økonomiplanen, men mer akseptabel for kommuneplanen. Dette tyder på at lokal tilpassing av plankrav ikke er så viktig som vi antok for planenes status. Analysen gir også et sammensatt og lite entydig bilde av hvilke faktorer som påvirker de to planene. Det er for eksempel ikke en eneste felles forklaringsvariabel som viser en signifikant sammenheng for begge plantypene. Det er altså andre forhold som påvirker økonomiplanen enn hva som påvirker kommuneplanen. Dette tyder på at det her er snakk om to helt forskjellige planformer eller -regimer med få fellestrekk og uten felles planforutsetninger. Det er påfallende at det er de samme forholdene som påvirker både kommuneplanens styringsfunksjoner og de mer kommunikative funksjonene. For økonomiplanen er det derimot stor forskjell mellom

disse to funksjonene. Her er det den prosessorienterte gjennomslagskraften, og ikke de styringsmessige, som i størst grad blir forklart ved hjelp av forklaringsvariablene.

Disse konklusjonene står i et visst motsetningsforhold til undersøkelsen i casene. Casene ble imidlertid valgt ut fordi de var svært forskjellige slik at bredden i iverksettingen av statlige plankrav kunne belyses. I Frogn, Ringsaker og Vågan finner vi at organisasjonsendringer og nye styringsrutiner har styrket særlig økonomiplanenes posisjon i kommunene. Dette gjenspeiles ikke i spørreskjemaundersøkelsen der vi derimot finner en klar sammenheng mellom innføring av målstyring og en styrket kommuneplan. Dette kan tyde på at både kommune- og økonomiplanleggingen, nye styringsrutiner og omorganiseringer er alle resultatet av et bakenforliggende ønske om bedre styring og dermed mer effektiv bruk av kommunale ressurser.

Den lave forklaringskraften kan tyde på at det mer tilfeldige faktorer enn de som inngår i vår modell som i hovedsak bestemmer rollen til kommune- og økonomiplanlegging. I en samfunnsvitenskapelig undersøkelse vil det alltid være tilfeldige variabler som er viktige. Vi finner for eksempel at trussel om nedleggelse av arbeidsplasser i Ringsaker kommune utløste en næringsplan på begynnelsen av 1990-tallet. Vi ser også at denne kommunen har hatt, og har, en dyktig administrativ ledelse som i samarbeid med interessert politisk ledelse alltid har vært oppsøkende og aktive både i utviklingen av økonomi- og kommuneplanlegging, men også utviklingsarbeider mer generelt. Slike forhold lar seg vanskelig måle i et standardisert spørreskjema. Et annet forhold er om det er et tidsmessig sammenfall mellom organisasjonsendringer i kommunen og de endringer i planleggingen som vi måler. Vi har avgrenset undersøkelsen til endringer etter 1995 for å redusere dette problemet. Vi vet imidlertid ut i fra våre case-undersøkelser at utvikling av økonomiplanarbeidet særlig skjot rundt 1990. Vi vil heller ikke legge skjul på at operasjonalisering av mange av variablene er en form for nybrottsarbeid. Det har vært et lite erfaringsmateriale å støtte seg på samtidig som det er svært motstridende meninger – ulike faglige diskurser - om planleggingens rolle og tiltenkte funksjoner.

Tilfeldig variasjon kan neppe alene forklare den lave forklaringskraften til modellen alene. Det kan dermed være grunn til å tro at det er mer allmenne forhold utenfor kommunen og lokalsamfunnet som påvirker kommune- og økonomiplanleggingen. En forklaring kan være at de sterke og ulike planfaglige tradisjonene knyttet til økonomi- og kommuneplanlegging, forsterket av institusjonelle rammebetingelser i ulikt lovverket og departemental tilknytning, medfører at faglig normativitet overstyrer lokal tilpassing. Undersøkelsen viser nettopp at det er større forskjeller i organisering, prosess og planinnhold mellom kommune- og økonomiplanlegging som fenomener, enn mellom planleggingen i de ulike kommunene.

Vi har også spurt ordførerne i hvilken grad de mener statlige føringer og vedtak i kommunestyret har betydning for prioriteringene i kommune- og økonomiplanene.⁴⁷ Tabell 5.3 viser at de fleste mener at økonomiske rammer og overføringer fra staten er svært viktig for begge planene, men mest avgjørende for økonomiplanen. Initiativ fra kommunestyret/formannskap e.l. er betydelig mindre viktig for begge plantyper. Lokale føringer er relativt viktigere for kommuneplanen enn økonomiplanen.

⁴⁷ Vi har også spurt hvor viktig initiativ fra politiske partier, andre politiske utvalg, lokalsamfunnet, administrasjonen er. Svarene fra rådmenn og ordfører om dette er viktige innspill for planene variere mellom 2 og 12 %. Vi har også spurt om statlige krav om oppgaver er viktig. Mellom 40 og 68 % mener dette er svært viktige forhold for prioriteringene i planene.

Tabell 5.3 *Andel ordførere som mener statlige og lokale føringer er svært viktige for innholdet i sist vedtatte kommuneplanen og økonomiplan (N=310).*

	<i>Kommuneplanen</i>	<i>Økonomiplanen</i>
Økonomiske rammer og overføringer fra staten	60 %	87 %
Initiativ fra kommunestyre/formannskap	38 %	31 %

Dette kan tolkes som at statlige føringer er viktigere i kommune- og økonomiplanleggingen enn lokale initiativer. Funnet er ikke overraskende sett i lys av kommunens generelle frustrasjon over statlig detaljstyring og den sterke detaljstyringen av økonomiplanen spesielt. Flere utviklingstrekk tyder på at kommunene i liten grad er en institusjon for lokalsamfunnet, men er i langt større grad en iverksetter av statlig politikk (Hansen et al. 2000). Dette er oppgaver som sammenfaller godt med kommunale økonomi- og virksomhetsplaner. Kommuneplanleggingen med liten statlig interesse blir dermed et fristed der politikerne kan drive lokalpolitikk. Dette verdsettes i kommunene ved at kommuneplanprosessen anses som en relativt verdifull arena. En plan kan imidlertid ikke skape en lokalpolitikk. Det er heller slik at en plan skal være et redskap for en lokalpolitikk. Når kommuneplanleggingen er slutt, er man raskt tilbake til den kommunale hverdagen med stram økonomi, mange oppgaver og økonomiplanens rammer. Det er dermed mulig å tenke seg at det er statlige føringer og de mer generelle utviklingstrekkene i kommunesektoren som medfører at planleggingen framstår som en relativt standardisert aktivitet i kommunene. Det er svakere styring av kommuneplanens måldel som gir et noe større lokalt handlingsrom enn for økonomiplanen. Dette gjenspeiler også undersøkelsen fordi lokale forhold forklarer langt bedre denne planens gjennomslagskraft enn økonomiplanens.

6 Konklusjon: Et styrket kommunalt plansystem basert på økonomi- og virksomhetsplanlegging

Hensikten med denne undersøkelsen har vært todelt. For det første har det vært et mål å beskrive hvordan kravene til kommune- og økonomiplanlegging er tolket, gjennomført og brukt av kommunene. Hva skjer når to planer med ulike hjemmelskrav, innholds krav og prosesskrav skal legges til grunn for overordnet styring. For det andre har det vært et mål å forklare hvilke forhold som påvirker planleggingens gjennomslagskraft blant beslutningstakere. Dette har vi gjort ved å skille mellom trekk ved lokalsamfunnet, kommunens organisasjon og den kommunale planleggingen. I dette sluttkapitlet ønsker vi å fremstille våre funn i lys av tidligere undersøkelser og planfaglige perspektiver.

De fleste kommuner vedtar kommune- og økonomiplaner i tråd med lovverket, og dette har de gjort i mange år (Gravdal og Hagen 1996, NOU 2001:7, Kleven 1988). Vår undersøkelse viser at ca. $\frac{3}{4}$ av kommunestyrene vedtok en ny kommuneplan i perioden 1995-99. Økonomiplanene rulleres årlig. Tidligere undersøkelser konkluderer med at denne planleggingen har begrenset rolle i forhold til andre kommunale beslutningsprosesser (Kleven 1988 1990). Det ser derfor ut til å være en klar distinksjon mellom et høyt antall kommuner som vedtar kommune- og økonomiplaner, og planenes lave bruksverdi for beslutningstakere i kommunene. Dette tyder på et misforhold mellom statens oppfatning av kommunenes behov, og kommunenes oppfatning av sitt eget planbehov. Vår undersøkelse viser et mer positivt bilde av tverrsektoriell planlegging. Våre funn tyder også på at denne planleggingen har blitt vesentlig styrket i løpet av 1990-tallet.

En styrket tverrsektoriell planlegging er imidlertid i hovedsak avgrenset til økonomi- og virksomhetsplanlegging, og i begrenset grad til kommuneplanlegging. Det er i denne sammenhengen viktig å skille mellom kommuneplanens måldel og arealdel fordi disse ofte har svært ulike roller i kommunene. Kunnskapsstatus tyder på at arealplanlegging tradisjonelt har en sterk, men konfliktfylt posisjon i mange kommunene (Saglie og Sandberg 1997). Det er knyttet størst oppmerksomhet i statlige måldokumenter til arealplanleggingen i kommuneplanen (St.meld. nr, 29 (1996-97), NOU 2001:7). Våre funn bekrefter at kommuneplanlegging i realiteten ofte er en plan for arealpolitikk, selv om i de fleste planene også inkluderer samfunnsmessige perspektiver. Kommuneplanens måldel har lav status i kommunene, og den har heller ikke blitt aktivisert slik økonomiplanen har blitt i løpet av 1990-tallet. Det er dermed et større samsvar mellom kravet om en økonomiplan og dens funksjoner i dag enn tidligere, mens det fortsatt er en markert forskjell mellom de formelle kravene til kommuneplanlegging og den faktiske rollen til denne planleggingen.

Økonomiplanen har blitt styrket i løpet av 1990-tallet. Det er imidlertid sannsynlig at det er fornyet oppmerksomhet på økonomistyring mer generelt, bl.a. som følge av en svekket

kommuneøkonomi og ønsket om høyere effektivitet i offentlig sektor, og ikke kravet om økonomiplaner i kommuneloven fra 1992 som har gitt rom for den nye økonomiplanens høye status i kommunene. De fleste kommunene hadde en økonomiplanlegging i lang tid før den nye kommuneloven tro i kraft, men denne hadde ikke den posisjonen den formelt var tiltenkt (Kleven 1990). Kommuneloven medførte ikke store endringer i kommunenes økonomiplanlegging. I våre tre case-kommuner ser vi at loven kun medførte mindre tilpasninger til de nye kravene i planinnhold, planprosess og rullering.

Den største effekten av kommuneloven på økonomiplanleggingen er av indirekte karakter. Loven legger opp til kommunal frihet til å velge organisasjonsform. Dette medførte at de fleste kommunene har omorganisert i løpet av 1990-tallet (Vabo og Stigen 2000). Omorganiseringene i tillegg til omlegging av økonomiplanrutiner har medført en mer sentralisert økonomiplanlegging. Formannskapet og sentraladministrasjonen har fått mer makt i planarbeidet i forhold til andre politiske utvalg. I våre case-kommuner behandles ikke lenger økonomiplanen av andre politiske utvalg enn formannskapet, og politiske formell deltagelse har dermed blitt avgrenset til formannskapet.

Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner står som eksempler på den nye økonomiplanleggingen. I disse kommunene har økonomiplanleggingen blitt lagt mye om i løpet av 1990-tallet. Det er utviklet felles administrative rutiner for sektorene, det er lagt opp til en mer sentralisert politisk behandling, det er en styrket bemanning i sentraladministrasjonen og planredskapene er forbedret gjennom innkjøp av og opplæring i nye edb-programmer. Innføring av mål- og resultatstyrt har påvirket utformingen av økonomiplanlegging, blant annet gjennom en integrert økonomi- og virksomhetsplan. I de fleste kommuner er handlingsprogrammet formalisert som denne virksomhetsplanen.

Vår undersøkelse tyder på at det ikke er en entydig sammenheng mellom utforming av planinnhold og -prosess og planenes gjennomslagskraft. Paradoksalt nok ser det ut til at økonomiplanen er styrket i alle kommunene, uavhengig av den formen på planleggingen som kommunene har valgt. Heller ikke befolkningsstørrelse, sentralitet, kommunens plantradisjon og kommunens organisering forklarer i vesentlig grad økonomiplanens status. Dette tyder på at mer allmenne forhold enn lokale forhold og kommunens lokale tilpassing av plankravet har gitt økonomiplanen en sterker posisjon. Slike allmenne utviklingstrekk kan være kombinasjonen av en stram kommuneøkonomi og eksplisitte effektivitetsønsker, som igjen har medført økt oppmerksomhet på en bedre økonomistyring og i kommunene. Mye tyder på at både kommunale omorganiseringer, innføring av mål- og resultatstyring og vitalisering av økonomiplanen er alle ulike svar på de samme kommunale utfordringene.

Kommuneplanen har ikke hatt en tilsvarende utvikling som økonomiplanen, og planen kan heller ikke fått en tilsvarende ny oppmerksomhet som følge av utfordringene i kommunesektoren. Endringsbetingelsene har derfor vært mindre påtrengende for kommuneplanleggingen. Det har dermed ikke vært like nødvendig eller prekært å utvikle kommuneplanleggingen. Dette betyr også at denne planen ikke vurderes som redskap for kommunal omstilling på samme måte som økonomiplanen av sentrale myndigheter. Det er imidlertid et tankekors at kommunene entydig har valgt økonomiplanen og ikke kommuneplanen som planredskap for kommunens utfordringer selv om de formelle kravene til planene skulle tilsi at omstillingene ville berøre begge planformene.

Det kan imidlertid hevdes at kommuneplanen i praksis egentlig skal fylle territorielle og mer utadrettede funksjoner i kommunene, mens økonomiplanen skal fylle de mer sektorielle og innadrettede. Miljøverndepartementet – med forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven - fokuserer i all hovedsak på arealpolitikk (St.meld. nr. 29 (1996-97), NOU 2001:7), mens Kommunal- og regionaldepartementet i all hovedsak fokuserer

på økonomistyring, gjennom bl.a. KOSTRA. En vurdering av kommuneplanen som et internt styringsverktøy kan dermed oppfattes som et feil vurderingskriterium for planens suksess selv om planen formelt sett skal ha en slik rolle. Det er i mange sammenhenger fokusert på kommuneplanen som en samfunnsplan.⁴⁸ Vår undersøkelse viser imidlertid at ordførere heller ikke verdsetter kommuneplanen som en visjonær plan eller en plan for mer generell samfunnsutvikling. Kommuneplanenes orientering mot lokalsamfunnet er derfor i hovedsak verdsatt som arealplan.

Selv om planleggingens tverrsektorielle funksjon er styrket, er planleggingens langsiktighet svekket. Rådmenn og ordførere trekker fram at særlig uforutsigbare rammebetingelser gjennom budsjettbehandlinger i Stortinget har redusert mulighetene for langsiktig tenkning i kommunene. I tillegg medfører statlig detaljstyring gjennom en rekke plan-, kvalitets- og produksjonskrav til at kommunenes egne langsiktige prioriteringer ofte må settes til side til fordel for disse. Resultatet blir lett en tilfeldig og ad-hoc preget planlegging. Undersøkelsen tyder på at kommunene selv vurderer betydningen av egne politiske enkeltvedtak som langt mindre problematisk for langsiktig økonomiplanlegging enn statlige rammebetingelser og krav. Dette tyder på at kommunene har større forståelse for egne enkeltvedtak på tvers av en langsiktig helhet, enn for andres. Kommunenes ønsker om sterk lokal autonomi er derfor et sentralt element for å forstå kommunenes holdning til statlige innspill. Det er imidlertid en bred oppfatning om at statens styring av kommunesektoren har vært økende på tross av politiske mål om det motsatte (Johnsen 1997, Vabo et al. 1998, Hansen et al. 2000).

Generelt framstår planene som svært ulike med få – i alle fall reelle – kontaktflater. Planene har ofte ulik administrativ og politisk tilknytning, de utarbeides av ulike fagpersoner og egenskaper ved planprosess og -innhold avviker mye. De to planformene preges av spesifikke plankrav og statlige signaler med utspring i den enkelte planforms institusjonelle og faglige maktbase(r). Planenes virkeområder framstår derfor i praksis som komplementære. Det mest framtrædende skillet mellom de to plantypene er at kommuneplanen svært ofte er ensbetydende med arealplanlegging, mens økonomiplanen svært ofte er ensbetydende med økonomistyring. Dette tyder på at selv om begge planformene over tid er tenkt som bredere planer enn sine kjerneområder, så domineres begge planene fortsatt av disse kjerneområder. En sammenligning av rundskrivet for langtidsbudsjett fra 1974 (KAD 1974) med økonomiplanens forskrifter (KRD 1994), tyder imidlertid på at forskriften som vektlegger økonomistyring, har langt færre ambisjoner enn rundskrivet – som også vektla samfunnsutvikling- når det gjelder bredden på planen nedslagsfelt. Økonomistyringens ambisjon er dermed redusert og mer i tråd med den planleggingen som kommunene faktisk gjør.

Begge planprosessene oppfattes som verdifulle. Kommuneplanprosessens verdi er primært knyttet til rollen som en tverrpolitisk samlingsarena. Økonomiplanen er i mye større grad en politisert planprosess gjennom eksplisitte prioriteringer og interesseavveiningene som gjøres i forbindelse med salderingen av årsbudsjett og økonomiplanen. Kommunene har valgt å utvikle økonomiplanen- ofte integrert med det formelle handlingsprogrammet. Handlingsprogrammet har ikke gitt en bedre integrering mellom kommune- og økonomiplanlegging slik det var tenkt. Det er heller slik at kommunenes økonomi- og virksomhetsplanlegging framstår som det sentrale plansystemet der andre planer - inkludert kommuneplanen - og politiske enkeltvedtak fungerer som begrunnede forslag av tiltak som er ønsket inn i økonomiplanen. Svak

⁴⁸ Bla. Miljøverndepartementets utviklingsprosjekt ARENA, opprettet i 1998, fokusere i stor grad på samfunnsplanlegging.

samordning mellom kommune- og økonomiplanlegging samsvarer med tidligere undersøkelser (Kleven 1988,1990).

For svært mange kommuner er kommuneplanlegging ensbetydende med arealplanlegging – ofte satt inn i en samfunnsmessig kontekst og ikke en plan for sektoriell samordning. Dette indikerer at kommunene ikke har greid å skape en autonom rolle for kommuneplanen som et styringsinstrument, vesensforskjellig fra areal- og økonomiplanlegging. Det er uklart – i alle fall i praksis- hvor omfattende kommuneplanen skal være. Kommuneplanen, slik den er formulert i plan- og bygningsloven i dag, skal både være en arealplan og en rammeplan for det kommunale plansystemet. Det er ulike epistemologiske utgangspunkt for å tolke disse to formene for planlegging. Den ene formen kalles ”spatial planning”. Der tar man utgangspunkt i fysisk planlegging i et samfunnsperspektiv og trekker inn andre sektorer etter behov. Den andre formen er ”comprehensive planning” eller helhetlig kommuneplanlegging som legger vekt samordning av både det territorielle og det sektorielle. Det var den første tilnærmingen som ligger i delvis til grunn for generalplanleggingen, mens helhetlig planlegging ligger som ideal bak dagens krav til kommuneplanleggingen.⁴⁹ Det er et spørsmål om en territoriell og sektoriell samordning er mulig, eller om disse to er så vesensforskjellige at de vil fungere best som to ulike planformer.

Det var nettopp dette idealet om en helhetlig planlegging som var utgangspunktet for de planfaglige artiklene til Wildawsky (1973) og Reade (1982) om begrensninger og muligheter til helhetlig planlegging. Med utgangspunkt i denne undersøkelsen kan vi igjen fastslå at helhetlig planlegging i bredest mulig forstand er svært vanskelig. Kommuneplanene framstår i realiteten som planer for territoriell samordning – ”spatial planning” - og økonomiplanen som en sektoriell samordning. Planene kan dermed oppfattes som to ulike former for samordning med ulike bruksområder, ulike nedslagsfelt og ulike arbeidsmetoder. Og det ser ut til at begge planene verdsettes som helhetlige planer innenfor sine områder, men ingen av kommunene har maktet å utvikle en ”comprehensive” planlegging på tvers av sektoriell og territoriell planlegging. Diskusjonen om helhetlig planlegging er derfor fortsatt aktuell, om enn i et annet perspektiv enn det Wildawsky og Reade la opp til. I motsetning til disse to – som i hovedsak fokuserte på planleggingen som et eget beslutningssystem for samordning– så er dagens diskusjon mer knyttet til forståelsen av planleggingen som del av større beslutningssystemer. Dette har åpnet opp for diskusjoner om at manglende sentral samordning og sterk vertikal sektorstyring på tvers av forvaltningsnivåer er vel så viktig for å skjønne manglende samordning som manglende vilje til dette i kommunene.

⁴⁹ Holsen (2000) påpeker at lovforarbeidene til PBL inneholder enkelte spor av ”comprehensive planning”. I tillegg har MD og KS hatt en mål- og resultatstyrt kommuneplanlegging som ideal i sine utviklingsprogrammer for kommunal planleggingen på 1980-tallet (Kleven 1998).

Litteratur

- Alexander, E. R. og Faludi, A. (1989): "Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria." *Environment and Planning B: Planning and Design* **16**: 127-140
- Amdam, R. (1998): "Strategisk kommuneplanlegging" i Kleven, T. (red) (1998): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo, Universitetsforlaget
- Amdam, J. og Amdam, R. (2000): *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo, Samlaget
- Arge, N. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Baldersheim, H. (1993): "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" i *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver - reformer - erfaringer - utfordringer*. Læg Reid, P. og Olsen, J. P. (red.) Tano 1993
- Bråttå, H.O. og Harvold, K. (1991): *Samråd i kommuneplanleggingen*. NIBR-rapport 1991:33. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Falleth, E. I. og Johnsen, V. (1996): *Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Falleth, E.I. og Stokke, K.B. (2000): *Planlegging i Ringsaker kommune. En undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven*. NIBR-notat 2000:103. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Falleth, E.I. (2001): "Kommune- og økonomiplanlegging: Hva gjør kommunene?" i konferanserapporten *Lokaldemokrati og statleg styring*. Konferanse arrangert av Norges forskningsråd "Kommunelovprøgrammet", Oslo 27. mars 2001
- Falleth, E.I. og Stokke, K.B. (2001): *Planlegging i Vågan kommune. En undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven*. NIBR-notat 2001:110. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Faludi, A. og Valk, A. J. v. d. (1994): *Rule and order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth century*. Dordrecht, Kluwer Academic Publisher

- Faludi, A. og Altes, W. K. (1994): "Evaluation communicative planning: a revised design for performance research." *European Planning Studies* 2: 403 - 417
- Farner, A. (1999): Forarbeid og opplegg til Arenasamling 2 - høsten 1999. KPMG
- Fiskaa, H. and Røsnes, A. E. (1987): *PLAN OG RESULTAT - om endringer og gjennomføring av reguleringsplaner*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionplanlegging
- Friedmann, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Oxford, Princeton University Press
- Gjertsen, A. og Kleivan, B. (1999): *Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland: En kartlegging av planaktiviteter og veiledningsbehov*. NF-rapport nr. 12/99. Bodø: Nordlandsforskning
- Gravdahl, H. P. og Hagen, T. P. (1997): *Ny kommunelov, ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hagen, T. P., Sørensen, R. J.; et al. (1996): "Bargaining strength in budgetary process: The impact of institutional procedures." *Journal of Theoretical Politics* 8(1): 41-63
- Hansen, T. and Guttu, J. (2000): Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp. Oslo, Samarbeidsrapport NIBR/NBI
- Hansen, T., Hovik, S. og Klausen, J. E. (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs Pluss-serie 3-2000. Oslo: Norsk institutt for by- og regionplanlegging
- Healey, P. (1997): *Collaborativ Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press
- Hedenstad, M., Fürst, R., et al. (1995): Økonomistyring. Kommunale økonomisystemer og styringsprinsipper. Oslo, Kommuneforlaget
- Holsen, T. (1996): *Innigelser som virkemiddel i arealplanlegging*. NIBR-rapport 1996:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Holsen, T., J. Pløger og T. Skjeggedal (1998): *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*. NIBR prosjektrapport 1998:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Holsen (2000): *Planlegging etter plan- og bygningsloven – noen begrepsmessige avveininger*. Notater til Planlovutvalget 1/2000. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH
- Johnsen, V. (1997): Desentralisering til kommunalt nivå? En gjennomgang av studier av statlig styring. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- KAD (1974): Retningslinjer for kommunal/fylkeskommunal langtidsbudsjettering. Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet

- KAD (1990): Forskrift for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper av 1.3.90 med senere endringer. Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- KAD (1994): Forskrift om kommunale og fylkeskommunale økonomiplaner. Fastsatt 27. desember 1994 i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner. Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Kleven, T. (1988): *"PLAN-NORGE 1988". En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (1990): *"... det rullerer og det går..."*. Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T., Red. (1998): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring.* Oslo, Kommuneforlaget
- Kolbotn, K. (1995): *Plandelen av plan- og bygningsloven.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Lafferty, W. M., Aall, C., et al. (1998): *Fra Miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner. Rapport nr. 2/98.* Oslo, Prosus
- Langdalen, E. (1994): *Arealplanlegging.* Oslo, Universitetsforlaget.
- Lewis-Beck, M. S. (1980): *Applied Regression. An introduction.* Sage Publications
- MAXIMITE (2000): *Planlegging og økonomistyring i omstillingstider.* Sluttrapport. Mars 2000. Oslo, MAXIMITE
- MD (1981): *Generalplanlegging. Innhold og organisering.* Rundskriv T-514
- MD (1998): Rundskriv T-2/98B. Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Oslo, Miljøverndepartementet
- MD (1999): *Kommuneplanstatus. Status i arbeidet med kommuneplanens arealdel i alle kommuner i Norge pr 15.2.1999.* Oslo, Miljøverndepartementet
- Montin S. (2000): "A Conceptual Framework" i Amnå, E. og S. Montin (2000). *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget
- Myrvold, T. M. (1998): *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunene og fylkeskommunale kultursektor på 90-tallet.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Naustdalslid, J. (1992): *Miljøproblema som styringsmessig nivåproblem.* NIBR-notat 1992:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Nenseth, V. og J. Naustdalslid (1992): *Evaluering av fylkesplanene 1992-95. Forprosjekt.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- NFK/Markedsdata (2000): *Kommunenens plankompetanse og ressursbruk.* Oslo: Norges karttekniske forening

- NOU 1990:13: Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Oslo, Norges offentlige utredninger
- NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Oslo: Norges offentlige utredninger
- Olsen, K.H. og Lie, T. (1998): "Kommunalt handlingsprogram med økonomiplan" i Kleven, T. (red) (1998): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget
- Reade, E. (1982): "If Planning isn't everything..." in *Town Planning Review*
- Saglie, I-L. (1992): Plandelen av "plan- og bygningsloven". En evaluering. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Saglie I-L. og Sanberg, S.L. (1998): "Urban Expansion in Norway – development by plan?" i *Scandinavian Housing and Planning Research*. 14 (2):51-70
- Scott, R. W. (1992): *Organisations, Rational, natural and open systems*. Engelwood Cliffs, Prentice- Hall
- Sommerfelt, M. og Knudtzon, L. C. (1997): *Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunens praksis iht. plan- og bygningsloven*. Oslo, Byggforsk
- St. meld.nr.29 (1996-97): Regional planlegging og arealpolitikk. Oslo, Miljøverndepartementet
- Stokke, K. B. (1997): Bruk og gjennomføring av kystsoneplanen for Bamble kommune. En evalueringsstudie. Institutt for geografi. Bergen, Universitetet i Bergen
- Stokke, K.B. og Falleth, E.I. (2001): *Planlegging i Frogn kommune. En undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven*. NIBR-notat 2001:109. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Ståhlberg, (1975): *Teori och praxis i kommunal planering*. Meddelanden från stiftelsen Åbo Akademi Forskningsinstitusjon nr. 4:1975
- Vabo, S. I. (1997): Nye styringsmodeller. Styrkes kommunepolitikernes rolle? Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. I., Bidsted, C. et al. (1998): *Nasjonale ideologier bak endringer i kommunesektoren*. Oslo, NIBR/NOVEMUS/AKF
- Vabo, S. og Stigen, I. M. (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. (2001): "Organisering for bedre politisk koordinering – hjelper det?" i konferanserapporten *Lokaldemokrati og statleg styring*. Konferanse arrangert av Norges forskningsråd "Kommunelovprøgrammet", Oslo 27. mars 2001
- Wildawsky, A. (1973): "If Planning is everything, maybe it's nothing". *Policy Sciences* 1973 (4).127-153

Vedlegg 1

Spørreskjema til ordførere

Vedlegg 2

Spørreskjema til rådmenne

Vedlegg 3

Operasjonalisering av variablene i regresjonsanalysen⁵⁰

1. Uavhengige variabler som beskriver kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen

Plantradisjon (indeks)

Hypotesen er at planleggingens status er et resultat av en gravis utviklingsprosess slik vi har sett i Frogn, Ringsaker og Vågan kommune. Måleskalaen er stigende slik at mer erfaring med planlegging gir høyere tallverdier. Variabelen bygger på spørsmålene 1 (r6), 2 (r7) og 13 (r65), 14 (r66) og 16 (r75) i spørreskjemaet til rådmannen:

IF (r6=2) okplan=1. IF (r6=1 and r7=1) okplan=3. IF (r6=1 and r7=2) okplan=2. VARIABLE LABELS okplan 'erfaring med økonomiplan'. VALUE LABELS okplan 1'ingen' 2'fra 1986' 3'før 1986'. EXECUTE. RECODE r65 (1=1) (2=0) INTO genplan. VARIABLE LABELS genplan 'erfaring med generalplan'. VALUE LABELS genplan 0 'nei' 1 'ja'. EXECUTE. IF (r66=5) komplan=0. IF (r66 ne 5 and r75=1) komplan=1. IF (r66 ne 5 and r75=2) komplan=2. IF (r66 ne 5 and r75=3) komplan=3. VARIABLE LABELS komplan 'erfaring med kommuneplan'. VALUE LABELS komplan 0'ingen kommuneplan i perioden' 1'første kommuneplan' 2'andre kommuneplan' 3'tredje + kommuneplan'. EXECUTE. COMPUTE plantrad=okplan +komplan+genplan. VARIABLE LABELS plantrad 'erfaring kommunal planlegging'.EXECUTE.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.	Element i indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Plantradisjon	268	1	7	4,49	1,45	Erfaring med økonomiplan	294	1	3	2,26	0,70
						Erfaring med generalplan	290	0	1	0,86	0,35
						Erfaring med kommuneplan	299	0	3	1,33	1,05

Politisk og administrativ stabilitet (indeks)

Hypotesen for denne variablene er den samme for plantradisjon. Erfaring gir ro til å utvikle et integrert plansystem. Måleskalaen er stigende slik at økende stabilitet gir

⁵⁰ Variabelnavnene i syntaksfila referer seg til kodingen slik det er oppgitt i de to spørreskjemaene og ikke nummeret på selve spørsmålet. For eksempel henviser variabelen r6 seg til kodet spørsmål nummer 6 i rådmannskjemaet (r). Tilsvarende vil o19 referere seg til kodet spørsmål 19 i ordførerskjemaet (o).

høyere tallverdier. Indeksen bygger på spørsmål 16 (o109) i ordførerskjemaet og spørsmål 25 (r135) i rådmannsskjemaet:

COMPUTE stabil = r135+o109. VARIABLE LABELS stabilit 'ordf og radm erfaring i kommunen'. EXECUTE .

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.	Element i indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Politisk og administrativ stabilitet	214	1	6	3,70	1,33	Antall år ansatt i kommunen (rådmann)	309	1	3	2,29	0,86
						Antall perioder du har vært ordfører	303	0	3	1,40	0,90

Befolkningstall 2000

Variabelen bygger på hypotesen om at store kommuner kan i større grad enn små kommuner ha et planfagligmiljø og ressurser til å sette av til planarbeid. Tallene er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste i Bergen (NSD)/SSB, og referer seg til kommunens befolkningstall i 01.01.00.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Befolkningstall 2000	435	265	507.467	10.295	29.563

Kommunens sentralitet

Hypotesen er den samme som for befolkningstall. Tallene er hentet fra NSD/SSB, og baserer seg på Standard for kommuneklassifisering (SSB 1994). Variabelen fra NSD database uttrykker imidlertid ikke økende grad av sentralitet. Variablene er omkodet for i større grad å uttrykke økende sentralitet. Kommune Klasse 1 (0B), 6 (2A) og 7 (3A) er ikke omkodet. Kommune Klasse 2 er omkodet til 3 ((1B), kommune Klasse 3 er omkodet til 5 (2B), kommune Klasse 4 er omkodet til 2 ((0A) og kommune Klasse 5 er omkodet til 4 (1A). Beskrivelse av de ulike sentralitetskategoriene finnes i Standard for kommuneklassifisering (SSB 1994).

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Kommunens sentralitet	435	1	7	3,63	2,53

Innføring av målstyring

Målstyring omfatter mange tiltak som kommunen kan iverksette, og det er stor variasjon på bredden i iverksatte målstyringstiltak i kommunene (Stigen og Vabo 2000). Et sentralt tiltak er imidlertid å utvikle et plansystem basert på kommune- og økonomiplanlegging. En utgangshypotese er dermed at innføring av målstyring i kommunen styrker kommunal planlegging. Variabelen bygger på første delspørsmål under hovedspørsmål 23 i spørreskjemaet om kommunal organisering (Vabo og Stigen 2000). Måleskalaen er stigende slik at flere målstyringstiltak i kommunen gir høyere tallverdier.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Innføring av målstyring	361	1	3	1,99	0,72

Netto driftsresultat 1998

Hypotesen er at kommunal økonomi påvirker viljen til å ta i bruk planlegging som styringsredskap. Vi fant i vår undersøkelse i Frogn Ringsaker og Vågan kommuner at økonomiplanen ble brukt aktivt for å få orden på kommunal økonomi ved å fokusere på innsparingstiltak og en hardere prioritering mellom nye tiltak. Variabelen er hentet fra NSD.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Netto driftsresultat	435	-3.523	168.164	907,09	8161,4

Sentralitet i kommuneorganisasjonen (indeks)

Norske kommuner har i stor grad omorganisert i kjølvannet av kommuneloven av 1992. Mange av disse omorganiseringene har styrket sentrale politiske organer, men svekket sektorene (Gravdal og Hagen 1997). Hypotesen er at en mer politisk og administrativt sentralstyrt kommunen i større grad enn en mer fragmentert styrt kommune er i stand til å utarbeide og bruke tverrsektorielle planer. Indeksen bygger på spørsmål 12 (komite) og delspørsmål 6 under spørsmål 23 (polstrat) i spørreskjemaet om kommunal organisering (Vabo og Stigen 2000). Måleskalaen er stigende slik at flere tiltak for å styrke sentrale organer i kommunen gir høyere tallverdier.

COMPUTE sentkom= komite+polstrat. VARIABLE LABELS sentkom 'sentralitet i kommuneorganisasjonen'. EXECUTE .

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.	Element i indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Sentralitet i kommuneorganisasjonen	324	2	5	2,50	0,77	Status til komiteer og utvalg	350	1	2	1,91	0,29
						Tiltak for å gjøre politiske organer til strategiske organer	342	1	3	1,41	0,70

2. Uavhengige variabler som beskriver egenskaper ved kommune- og økonomiplanleggingen

Integrering av planene (indeks)

I tråd med rasjonalistisk (og normativ) planleggingsteori vil en mer helhetlig og samordnende planlegging styrke planlegging som styringsredskap. På bakgrunn av dette har vi konstruert en variabel basert på spørsmål 7 (r29) og 20 (r93) i rådmannsskjemaet. Svarene er kodet om slik at svarkategorien ingen bestemt oppfatning blir definert som manglende svar (missing) i rx 29 og 93, framfor 5 i r29 og r93. De andre verdiene beholder sine verdier. Måleskalaen er synkende slik at høyere grad av integrering mellom planene gir lavest tallverdier.

```
COMPUTE intgr=rx29+rx93. VARIABLE LABELS intgr 'integrering op kpld'. EXECUTE.
```

Indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.	Element i indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Integrering av kommune- og økonomiplan	200	2	8	4,21	1,44	Kommuneplanen viktig for økonomiplan	281	1	4	2,24	0,92
						Økonomiplan er viktig for kommuneplan	212	1	4	2,10	0,93

Planens innhold (indeks)

Vi antar at planens innhold påvirke gjennomslagskraften. Mer konkrete og helhetlige planer vil gi større gjennomslagskraft enn de mer innholdsløse og lite konkrete planer. Vi finner delvis støtte for dette i Frogn, Ringsaker og Vågan kommuner der de innholdsrike og prioriterte økonomiplanene har høyere gjennomslagskraft enn de tidligere langtidsbudsjettene/økonomiplanene som var mindre innholdsrike. Disse planene fungerer også delvis som oppslagsbøker til bruk i senere beslutningsprosesser. Økende tallverdier på variabelen uttrykker økende bredde på planinnhold.

Økonomiplanens innhold bygger på spørsmålet 6 i rådmannsskjemaet, mens kommuneplanens innhold bygger på spørsmål 15 i samme skjema. Kommuneplanens innhold er splittet opp ti to deler kommuneplanen som måldokument og kommuneplanen som en arealplan. Disse er kodet om, og omgjort til indekser. Kommuneplanen som arealplan er ikke en indeks. Økonomiplanens innhold (rindeks6):

```
RECODE r22 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx22. RECODE r23 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx23. RECODE r24 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx24. RECODE r25 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx25. RECODE r26 (6=1) (SYSMIS=0) INTO rx26. RECODE r27 (7=1) (SYSMIS=0) INTO rx27. RECODE r28 (8=1) (SYSMIS=0) INTO rx28. IF (help6=0) rx21=9. IF (help6=0) rx22=9. IF (help6=0) rx23=9. IF (help6=0) rx24=9. IF (help6=0) rx25=9. IF (help6=0) rx26=9. IF (help6=0) rx27=9. IF (help6=0) rx28=9. MISSING VALUE rx21 rx22 rx23 rx24 rx25 rx26 rx27 rx28 (9). EXECUTE. COMPUTE rindex6=(rx22+rx23+rx24+rx25+rx26+rx27+rx28). EXECUTE.
```

Kommuneplanens innhold som et måldokument (rindeks15):

```
COUNT help15=r67 r68 r69 r70 r71 r72 r73 r74 (1,2,3,4,5,6,7,8). EXECUTE. RECODE r67 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx67. RECODE r68 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx68. RECODE r69 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx69. RECODE r70 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx70. RECODE r71 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx71. RECODE r72 (6=1) (SYSMIS=0) INTO rx72. RECODE r73 (7=1) (SYSMIS=0) INTO rx73. RECODE r74 (8=1) (SYSMIS=0) INTO rx74. IF (help15=0) rx67=9. IF (help15=0) rx68=9. IF (help15=0) rx69=9. IF (help15=0) rx70=9. IF
```

(help15=0) rx71=9. IF (help15=0) rx72=9. IF (help15=0) rx73=9. IF (help15=0) rx74=9. MISSING VALUE rx67 rx68 rx69 rx70 rx71 rx72 rx73 rx74 (9). COMPUTE rindex15=(rx67+rx68+rx69+rx72). EXECUTE.

Kommuneplanen som en arealplan er variabelen rx70.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.	Element i indeks	N	Min	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Innhold i økonomi-planen	310	0	7	2,70	1,63	Plan-forutsetninger	310	0	1	0,45	0,50
						Målsettinger for kommunens virksomhet	310	0	1	0,57	0,50
						Vurdering av økonomisk handlingsrom	310	0	1	0,79	0,41
						Investerings-plan utover planperiode	310	0	1	0,37	0,48
						Tverrsektor-ielle temaer	310	0	1	0,15	0,36
						Enkelte sektorplaner	310	0	1	0,30	0,46
						Annet	310	0	1	0,06	0,24
Innhold i kommune-planen som måldokument	234	0	4	2,03	1,23	Mål for lokalsamfunnet	237	0	1	0,78	0,41
						Mål for sektorene i kommunen	237	0	1	0,58	0,49
						Tverrsektorielle mål	237	0	1	0,57	0,50
						Prioriterte oppgaver og strategier	237	0	1	0,07	0,25
Kommuneplanen som en arealplan	237	0	1	0,52	0,50						

Planprosessen (indeks)

Hypotesen for denne variabelen bygger på planleggingsteori, og innebærer at en bredere deltagelse i planprosessen vil styrke planenes gjennomslagskraft i tråd med mer kommunikativ orienterte teorier. Indeksen bygger på spørsmål 4 (r 9,10,11,12,13), spørsmål 5 (r 16,17,18,19), spørsmål 17 (r 76,77,78,79,80,81 og 82), spørsmål 18 (r 83,84,85,86, 87) og spørsmål 19 (r 88,89,90,91 og 92) i spørreskjemaet til rådmannen. Økende tallverdier uttrykker økende bredde på planprosessene.

Økonomiplanprosess:

COUNT help4=r9 r10 r11 r12 r13 r14 (1,2,3,4,5,6). EXECUTE. RECODE r9 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx9. RECODE r10 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx10. RECODE r11 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx11. RECODE r12 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx12. RECODE r13 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx13. RECODE r14 (6=1) (SYSMIS=0) INTO rx14. IF (help4=0) rx9=9. IF (help4=0) rx10=9. IF (help4=0) rx11=9. IF (help4=0) rx12=9. IF (help4=0) rx13=9. IF (help4=0) rx14=9. MISSING VALUE rx9 rx10 rx11 rx12 rx13 rx14 (9). EXECUTE.

COUNT help5=r15 r16 r17 r18 r19 r20 (1,2,3,4,5,6). EXECUTE. RECODE r15 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx15. RECODE r16 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx16. RECODE r17 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx17. RECODE r18 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx18. RECODE r19 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx19. RECODE r20 (6=1) (SYSMIS=0) INTO rx20. IF (help5=0) rx15=9. IF (help5=0) rx16=9. IF (help5=0) rx17=9. IF (help5=0) rx18=9. IF (help5=0) rx19=9. IF (help5=0) rx20=9. MISSING VALUE rx15 rx16 rx17 rx18 rx19 rx20 (9). EXECUTE.

COMPUTE rindex4=(rx9+rx10+rx11+rx12+rx13). COMPUTE rindex5a=(rx16+rx17+rx18). COMPUTE rindex5b=rx19. COMPUTE oppr=rindex4+rindex5a+rindex5b. VARIABLE LABELS oppr 'økonomiplanprosess'. EXECUTE.

Kommuneplanprosess:

COUNT help17=r76 r77 r78 r79 r80 r81 (1,2,3,4,5,6). RECODE r76 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx76. RECODE r77 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx77. RECODE r78 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx78. RECODE r79 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx79. RECODE r80 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx80. RECODE r81 (6=1) (SYSMIS=0) INTO rx81. IF (help17=0) rx76=9. IF (help17=0) rx77=9. IF (help17=0) rx78=9. IF (help17=0) rx79=9. IF (help17=0) rx80=9. IF (help17=0) rx81=9. MISSING VALUE rx76 rx77 rx78 rx79 rx80 rx81 (9). EXECUTE.

COUNT help18=r83 r84 r85 r86 r87 (1,2,3,4,5). EXECUTE. RECODE r83 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx83. RECODE r84 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx84. RECODE r85 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx85. RECODE r86 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx86. RECODE r87 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx87. IF (help18=0) rx83=9. IF (help18=0) rx84=9. IF (help18=0) rx85=9. IF (help18=0) rx86=9. IF (help18=0) rx87=9. MISSING VALUE rx83 rx84 rx85 rx86 rx87 (9). EXECUTE.

COUNT help19=r88 r89 r90 r91 r92 (1,2,3,4,5). EXECUTE. RECODE r88 (1=1) (SYSMIS=0) INTO rx88. RECODE r89 (2=1) (SYSMIS=0) INTO rx89. RECODE r90 (3=1) (SYSMIS=0) INTO rx90. RECODE r91 (4=1) (SYSMIS=0) INTO rx91. RECODE r92 (5=1) (SYSMIS=0) INTO rx92. IF (help19=0) rx88=9. IF (help19=0) rx89=9. IF (help19=0) rx90=9. IF (help19=0) rx91=9. IF (help19=0) rx92=9. MISSING VALUE rx88 rx89 rx90 rx91 rx92 (9). EXECUTE.

COMPUTE rindex17=(rx76+rx77+rx78+rx80+rx81). COMPUTE rindex18=rx83. COMPUTE rindex19=(rx88+rx89+rx90). COMPUTE kppr=rindex17+rindex18+rindex19. VARIABLE LABELS kppr 'kommuneplanprosess'. EXECUTE.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt	St.avik.	Element i indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt	St.avik
Deltagelse i økonomiplanprosessen	311	0	6	2,32	1,02	Politisk deltagelse	312	0	4	1,46	0,83
						Deltagelse av aktører utenfor kommuneorganisasjonen	311	0	3	0,07	0,33
						Deltagelse fra administrasjonen	311	0	1	0,79	0,41
Deltagelse i kommuneplanprosessen	206	0	9	5,01	1,92	Politisk deltagelse	231	0	5	2,55	1,20
						Deltagelse av aktører utenfor kommuneorganisasjonen	209	0	3	1,94	0,99
						Deltagelse fra administrasjonen	234	0	1	0,49	0,50

Parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett

Hypotesen bak denne variabelen er at en parallell behandling av økonomiplan og årsbudsjett vil styrke økonomiplanleggingen fordi det knyttes konkrete og nære

prioriteringer til år 1 = årsbudsjettet til økonomiplanen. Variabelen bygger på spørsmål 3 (r8) i rådmannsskjema:

RECODE r8 (1,2=1) (3=0) INTO rx8. MISSING VALUE rx8 (4). VARIABLE LABELS rx8 'integert årsbudsjett - øp'. VALUE LABELS rx8 1'integrert modell' 0'mindre integrert modell'. EXECUTE.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Parallell behandling av årsbudsjett og økonomiplan	304	0	1	0,70	0,46

3. Avhengige variabler som beskriver kommune- og økonomiplanleggings gjennomslagskraft

Vi har skilt mellom to ulike former for gjennomslagskraft. Planene kan ha en prosessorientert gjennomslagskraft basert på kommunikativ planteori, mens styringsorientert gjennomslagskraft legger vekt på planens som grunnlag for styring. Vi har også laget en samlet gjennomslagskraftsvariabelen satt sammen av både kommunikativ og styringsorientert gjennomslagskraft. Stigende tallverdier er uttrykk for stigende gjennomslagskraft. Økonomiplanenes gjennomslagskraft baserer seg på spørsmål 4 i ordførerskjemaet. Svarene er omkodet slik at svaret ingen bestemt oppfatning ikke inngår i undersøkelsen (missing). Delspørsmål o34 er omkodet slik at den får samme retningen på økt gjennomslagskraft som de andre spørsmålene. Indeksene er satt sammen på følgende måte:

COMPUTE opras= ox31+ox32+ox33+ox37+oz34. VARIABLE LABELS opras 'økonomiplanens rasjonelle legitimitet'. EXECUTE. COMPUTE opkom= ox32+ox38. VARIABLE LABELS opkom 'økonomiplanens kommunikative legitimitet'. EXECUTE. COMPUTE opleg=ox31+ox32+ox33+ox37+ox38+oz34. VARIABLE LABELS opleg 'økonomiplanens samlede legitimitet'. EXECUTE.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt	St.avik.	Element i indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Økonomiplanens styringsorienterte gjennomslagskraft	299	10	20	16,13	2,08	Gjenstand for reelle politiske motsetninger	300	1	4	3,26	0,73
						Viktig informasjonskilde	301	2	4	3,77	0,48
						Styrker helhetlig tenkning	301	1	4	3,37	0,62
						Lagt til grunn for politiske beslutninger	300	2	4	3,37	0,62
						Gir rammer for årsbudsjett	300	1	4	2,40	1,01
Økonomiplanens prosessorienterte gjennomslagskraft	288	4	8	7,03	0,88	Viktig informasjonskilde	301	2	4	3,77	0,48
						Planprosess er viktigst	289	1	4	3,26	0,68
Økonomiplanens samlede gjennomslagskraft	287	12	24	19,43	2,30	Denne indeksen er summen av økonomiplanens kommunikative og styringsorienterte gjennomslagskraft.					

Kommuneplanens gjennomslagskraft bygger på spørsmål 8 i ordførerskjemaet. Svarene er omkodet slik at svaret ingen bestemt oppfatning ikke inngår i undersøkelsen (missing). Indeksene er satt sammen på følgende måte:

COMPUTE kpras= ox64+ox65+ox66+ox67. VARIABLE LABELS kpras 'kommuneplanens rasjonelle legitimitet'. EXECUTE. COMPUTE kpkom= ox65+ox68+ox69+ox71. VARIABLE LABELS kpkom 'kommuneplanens kommunikative legitimitet'. EXECUTE.COMPUTE kpleg= ox64+ox65+ox66+ox67+ox68+ox69+ox71. VARIABLE LABELS kpleg 'kommuneplanens samlede legitimitet'. EXECUTE.

Indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt	St.avik.	Element i indeks	N	Min.	Max.	Gj.snitt.	St.avik.
Kommuneplanens styringsorienterte gjennomslagskraft	291	6	16	13,26	1,76	Gjenstand for reelle politiske motsetninger	300	1	4	3,25	0,70
						Viktig informasjonskilde	300	1	4	3,65	0,54
						Lagt til grunn for politiske beslutninger	296	1	4	3,08	0,61
						Legger føringer på økonomiplanarbeidet	298	1	4	3,27	0,67
Kommuneplanens prosessorienterte gjennomslagskraft	287	8	16	13,16	1,57	Viktig informasjonskilde	300	1	4	3,65	0,54
						Tverrpolitisk samlingsarena	295	1	4	3,41	0,70
						Visjonær uten økonomiske rammer	298	1	4	2,78	0,90
						Planprosess er viktigst	294	1	4	3,28	0,61
Kommuneplanens samlede gjennomslagskraft	279	13	28	22,80	2,40	Denne indeksen er summen av kommuneplanens kommunikative og styringsorienterte gjennomslagskraft.					

Vedlegg 4

Skjevheter i det besvarte materialet

33 (7 %) av kommunene har ikke besvart noen av skjemaene, 180 (41 %) av kommunene har enten rådmann eller ordfører besvart, mens i 232 (53 %) kommuner har både rådmann og ordfører besvart spørreskjemaet. Tabellen under viser hvordan svarene fordeler seg mellom kommunene med hensyn på folketall, landsdel og sentralitet.

**Sentralitet og fordeling av besvarte spørreskjema (N= 435).
Absolutte tall og prosentfordeling.**

Kommunetype	1	2	3	4	5	6	7
Ingen har svart n=33	16 (10 %)	2 (6 %)	3 (12 %)	0 (0 %)	2 (5 %)	2 (4 %)	8 (8 %)
Rådmann eller ordfører har svart n=180	71 (42 %)	18 (51 %)	11 (44 %)	8 (38 %)	20 (54 %)	16 (36 %)	36 (35 %)
Både rådmann og ordfører har svart n=232	81 (48 %)	15 (43 %)	11 (44 %)	13 (62 %)	15 (41 %)	27 (60 %)	60 (58 %)
Totalt N=435	168 (100 %)	35 (100 %)	25 (100 %)	21 (100 %)	37 (100 %)	45 (100 %)	104 (100 %)

Folketall 2000 og fordeling av besvarte spørreskjemaer (N=435).**Absolutte tall og prosentfordeling.**

Folketall	0-4.999	5.000-9.999	10.000-14.999	15.000-
Ingen har svart n=33	20 (8 %)	6 (7 %)	1 (3 %)	6 (10 %)
Rådmann eller ordfører har svart n=180	108 (44 %)	34 (38 %)	16 (42 %)	22 (36 %)
Både rådmann og ordfører har svart n=232	118 (48 %)	49 (55 %)	21 (55 %)	34 (54 %)
Totalt N=435	246 (100 %)	89 (100 %)	38 (100 %)	62 (100 %)

Landsdeler og fordeling av besvarte spørreskjema (N=435).**Absolutte tall og prosentfordeling.**

Landsdel	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Ingen har svart n=33	9 (6 %)	2 (7 %)	11 (9 %)	2 (4 %)	9 (10 %)
Rådmann eller ordfører har svart n=180	55 (39 %)	10 (33 %)	54 (44 %)	17 (35 %)	44 (49 %)
Både rådmann og ordfører har svart n=232	79 (55 %)	18 (60 %)	59 (48 %)	30 (61 %)	36 (40 %)
Total N=435	143 (100 %)	30 (100 %)	124 (100 %)	49 (100 %)	89 (100 %)