

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP





## Forord

En lang prosess går mot slutten og det er tid for å takke. Først vil jeg takke min veileder Elin Børrud for god hjelp underveis og for å ha utvist stor tålmodighet!

Jeg har arbeidet med masteroppgaven over lang tid fordi det har vært kombinert med arbeid med blant annet kommuneplanens samfunnsdel i Svelvik kommune. Dette har vært krevende, men også vist seg å være en vinn-vinn-situasjon for både masteroppgaven og arbeidet i kommunen! Jeg vil takke Erik Plathe og Asle Farner, som var innleid som veiledere til kommuneplanprosessen i Svelvik kommune, for gode diskusjoner og mye læring om involvering og prosesser!

Anne Marit Vagstein (i Husbanken) har lagt til rette for mange og gode diskusjoner om medvirkning, og åpnet dører til viktige arenaer og nettverk slik at jeg kunne utvikle min kunnskap om involvering i planlegging ytterligere. Tusen takk!

Takk til Hilde Lærum for motivasjon og støtte underveis i prosessen, det har vært helt nødvendig!

Takk også til gutta hjemme - Lars, Andreas og Vemund, for stor tålmodighet! Og til familie og venner for øvrig – nå er jeg klar til å delta i sosial aktivitet igjen!

Og sist, men ikke minst – takk til kollegaer og Svelviks innbyggere! Uten dere hadde jeg ikke hatt en så spennende og interessant jobb. Det er inspirerende når dere gir av dere selv, engasjement og delaktighet. Dette er arbeidsglede som smitter og som jeg har kunnet tenke på når jeg har lukket meg inne for å teoretisere over hva som er gjort i denne prosessen.

Berger, desember 2013

Anne Synnøve Vaagsland Horten

## Sammendrag

Medvirkning ble for første gang formalisert i plan- og bygningsloven i 1985. I revidert plan- og bygningslov, som ble iverksatt i 2009, ble krav til medvirkning forsterket, noe som utfordret kommunene til i større grad å sette fokus på temaet. Svelvik kommune var tidlig ute med å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel etter ny plan- og bygningslov, og gjorde erfaringer andre viste interesse for. Oppgaven tar utgangspunkt i dette arbeidet på leting etter gode erfaringer som kan ha overføringsverdi for andre.

Oppgaven konkluderer med tre funn, som viste seg å kunne inneha denne egenskapen;

**1. Å ha et bevisst forhold til hva som ønskes oppnådd med involveringen utgjør et viktig fundament.** Dette innfører et perspektiv i involveringen som kan se ut til å ha vært undervurdert, men som gjennom caset viste seg å ha svært stor betydning. Fundamentet innebærer en avklaring av *formålet* med involvering av innbyggere *før* arbeidet igangsettes. Dette viser seg å ha stor betydning for å lykkes med medvirkningen, og bidrar i seg selv til å avklare *hvem* som bør involveres og *hvordan* det bør foregå.

**2. Gjestebud som metode egner seg godt for å nå målgrupper som ofte ikke kommer til orde i tradisjonelle planprosesser.** Metoden går ut på at enkelte innbyggere inviterer gjester hjem til seg for å diskutere temaer. Metoden er også lite ressurskrevende for kommunene sammenlignet med tradisjonelle medvirkningsformer.

**3. Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel kan redusere utfordringer knyttet til medvirkning i reguleringsplaner**

Studier av reguleringsplaner viser store utfordringer knyttet til aktiv og reell medvirkning, spesiell tilrettelegging og å komme tidlig nok inn for innbyggere i forhold til å få innflytelse.

Disse utfordringene ses ikke i samme grad i forbindelse med involvering i kommuneplanens samfunnsdel.

Sterkere fokus på involvering i samfunnsdelen kan bidra til at innbyggere får være med å legge premisene for ønsket, helhetlig og langsiktig utvikling tidlig, og på den måten kunne håndtere utfordringer som ses i reguleringsplanprosesser.

## Abstract

Participation was formalized as a theme in the planning and building act in 1985. In the revised planning and building act of 2009, the requirements for participation were further enforced, what did challenge the municipalities to have focus on this in a greater extent. The municipality of Svelvik has been in the front making the so-called "Kommunenplanens samfunnsdel" after this resent planning and building act, and has made experiences of general interest. The thesis takes the point of departure in those local experiences and such for further knowledge that may be valuable for others.

Three conclusions of the thesis can be described to have following properties related to participation;

**1. To be conscious about what is wanted to be achieved is fundamental.** This brings forward a perspective on participation that seems to have been underestimated. The case-study shows the contrary; in front of the planning it is fundamental to have a clear meaning of *why* involving citizens. This will impact if the participation shall be successful and influence on *who* is to be involved and *how* the involvement shall be designed.

**2. The concept "Gjestebud" can take place as a method to reach groups that rarely take part in traditional planning processes.** The practice is to invite guests in a private setting to discuss themes of the local planning process. Compared to traditional participating processes this method is demanding humble resources.

**3. Participation practiced in the "Kommuneplanens samfunnsdel" can reduce possible confrontations in the latter regulation planning.** Studies of regulation planning confirm that there are challenges related to active and real participation, and to get people involved early enough to actually have an impact on the development. Those challenges haven't strongly enough been linked with the involvement possible in the "Kommuneplanens samfunnsdel". A stronger focus on participation in "Kommuneplanens samfunnsdel" can have the effect that citizens early join in setting up the premises for a wanted, holistic and longsighted development. In this perspective the problems we see related to the regulation planning can be better controlled.

## Innhold

Forord .....	2
Sammendrag.....	3
Abstract.....	4
Figurer.....	7
Innledning.....	8
Bakgrunn for valg av tema .....	8
Oppgavens aktualitet og relevans .....	8
Medvirkning i et historisk perspektiv.....	9
Problemstilling .....	11
Oppbygging av oppgaven .....	11
Metode .....	13
Begrepsbruk .....	13
Avgrensinger.....	13
Valg av metode.....	13
Teori – valg av tilnærming.....	15
Case – beskrivelse av materiale og oppbygging .....	15
Funn – hvordan de er utledet .....	16
Validitet og reliabilitet .....	17
Teori.....	19
Sentrale begreper .....	19
Kommunal planlegging.....	19
Medvirkning.....	23
Medvirkningstrappa .....	26
Plan- og bygningsloven.....	28
Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanprosessen .....	29
Lovens krav til medvirkning i planleggingen.....	31
Nyere studier om medvirkning .....	35
Helhet i planleggingen.....	35
Medvirkning i planprosesser.....	35
Innbyggernes innflytelse i planlegging .....	37
Case.....	39
Bakgrunn for caset.....	39
Beskrivelse av Svelvik kommune .....	39

Rammer for kommuneplanprosessen i Svelvik .....	40
Involvering av innbyggere i kommuneplanprosessen .....	42
Involveringstiltak i forberedelsesfasen .....	45
Involveringstiltak i forbindelse med planarbeidet.....	58
Involveringstiltak i høringsperioden .....	64
Funn.....	82
Å ha et bevisst forhold til hva som ønskes oppnådd med involveringen utgjør et viktig fundament.....	82
Gjestebud som metode egner seg godt for å nå målgrupper som ofte ikke kommer til orde i tradisjonelle planprosesser .....	94
Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel kan redusere utfordringer knyttet til medvirkning i reguleringsplaner.....	103
Konklusjon.....	110
Litteraturliste.....	113
Vedlegg.....	116

## Figurer

Figur 1 Grunntanken i Grounded Theory (Johannessen et al 2005) .....	14
Figur 2 Samfunnsplanlegging som integrert fysisk, økonomisk og sosial planlegging. Amdam og Amdam (2000).....	20
Figur 3 Årshjul for kommunal planlegging (T-1492, side 9).....	21
Figur 4 Kommunalt plansystem (Anne S Horten 2013).....	22
Figur 5 Kommuneplanprosessen (T-1492, side 7) .....	22
Figur 6 Planprosess for kommuneplanens samfunnsdel (AS Horten 2013) .....	23
Figur 7 Aktørenes ulike roller; utenfor eller innenfor (Asplan Viak) .....	24
Figur 8 Medvirkningsstigen (Arnstein 1969).....	26
Figur 9 Medvirkningstrapp, videreutviklet av A. Farner (2008) .....	26
Figur 10 Kommuneplanens samfunnsdel i kommuneplanprosessen. T-1492 .....	30
Figur 11 Viser hvor i samfunnsdeles planprosess medvirkning kan foregå .....	31
Figur 12 Grad av innflytelse i planprosesser (T-1492) .....	32
Figur 13 Variant av medvirkningsstige (Wøhni 2007).....	36
Figur 14 Grad av mulighet til å påvirke planprosesser (Wøhni et al. 2007) .....	37
Figur 15 Statens Vegvesen, viderebehandlet av AS Horten .....	39
Figur 16 Avisutklipp fra Svelviksposten 2009-2010.....	39
Figur 17 Kommuneplanprosessen og samfunnsdelens plass .....	42
Figur 18 Asle Farners versjon av medvirkningstrappa .....	43
Figur 19 Faser i kommuneplanprosessen hvor innbyggere ble involvert.....	44
Figur 20 Modell som viser framdrift. Benyttet i hvert nyhetsbrev .....	49
Figur 21 Fra Svelvik kommunes hjemmeside .....	50
Figur 22 Fra Svelvikspostens nettavis (Hentet 02.06.13).....	51
Figur 23 Utdrag fra behandling av høringsinnspillene til kommunestyresak 27/12 .....	55
Figur 24 Forsiden på plandokumentet .....	59
Figur 25 Utdrag fra kommuneplanens samfunnsdel, planforslag side 6.....	63
Figur 26 Svelviksposten 23.08.12.....	63
Figur 27 Plakat til temamøtene .....	65
Figur 28 Høringsuttalelse fra temamøtene til planforslaget.....	70
Figur 29 Noen av gjestebudvertene.....	73
Figur 30 Høringsuttalelse fra gjestebudene til planforslaget .....	79
Figur 31 Fundament for involvering (AS Horten 2013).....	91
Figur 32 Ulike utgangspunkt for involvering. Basert på <i>Coping with Uncertainty in Planning</i> (Christensen 1985).....	93
Figur 33 Reguleringsplanprosess, T-1490, side 6.....	106
Figur 34 Forskjellen på involvering og medvirkning .....	112



## **Innledning**

### **Bakgrunn for valg av tema**

Valg av medvirkning eller involvering som tema for masteroppgaven er ikke bare knyttet til utdanning som landskapsarkitekt, men har nok også sammenheng med mangeårig arbeid og gode erfaringer med innbyggers engasjement gjennom kultursektoren i Svelvik kommune.

Under studiene i landskapsarkitektur ble det lagt stor vekt på at områdene eller plassene var en eller annen arkitekts verk. I langt mindre grad ble det fokusert på hvordan de fungerte for menneskene de var tiltenkt. Det provoserte og medførte at jeg gjennom hele studiet har vært opptatt av at landskapsarkitektur i stor grad handler om mennesker, og hva vi som landskapsarkitekter kan bidra med for å skape gode relasjoner mellom steder og mennesker. Dette gjelder ved fysisk utforming av uteområder, og ikke minst ved overordnet planlegging. Deltakelse i overordnet planlegging innebærer at innbyggere er med å påvirke politikken for et steds utvikling gjennom å delta i utformingen av premissene og ved å påvirke politikernes beslutning.

Landskapsarkitektur, slik jeg ser det, handler om å arbeide med forholdet mellom mennesker og de fysiske omgivelsene. Og skal man skape gode fysiske omgivelser forutsetter det at menneskene må involveres.

Å drive medvirkning kan være utfordrende; sakene er ulike, prosessen kan være lang, aktørene som deltar er ulike og de kan ha ulik agenda for deltakelsen. Min erfaring er at det å drive medvirkning krever kompetanse både om planlegging, om prosesser og mennesker. Jeg opplever at dette ofte undervurderes, også i landskapsarkitekturstudiet.

Involvering av innbyggere må få en mye større plass i landskapsarkitekturfaget, derfor har jeg valgt nettopp medvirkning, eller involvering, som tema for masteroppgaven, for nettopp å synliggjøre relevansen.

### **Oppgavens aktualitet og relevans**

Plandelen av plan- og bygningsloven er nylig revidert og kravene til medvirkning er forsterket i den nye loven. Mange norske kommuner er på leting etter gode råd, eksempler og framgangsmåter for hvordan innfri disse kravene.

## Medvirkning i et historisk perspektiv

Medvirkning i norsk planleggingshistorie er ikke lang, men ble formalisert gjennom plan- og bygningsloven først i 1985. Fram til da hadde planleggingen i stor grad vært styrt av myndighetene. Målene ble fastsatt av politikerne og planleggerne var ekspertene som skulle finne løsningene og sørge for gjennomføring.

På 1960- tallet oppsto en økende interesse for verdispørsmål i befolkningen. Nå ble det ikke lenger godtatt en "ovenfra og ned"- prosess der planer ble gjennomført uten at befolkningen hadde fått mulighet til å ytre sitt syn, og temaet medvirkning ble aktualisert.

Etter hvert ble medvirkning også et tema i planleggingsteorien, men oppfatningene var langt fra opplagte omkring *hvordan* planleggingen burde foregå. Den tyske filosofen Jürgen Habermas har vært en sentral teoretiker i denne sammenheng. Han var opptatt av demokratiperspektivet og at alle skulle få delta i diskursen. Den beste løsningen for et samfunn ville være den med flest tilhengere, en såkalt kommunikativ rasjonalitet (Habermas 1984). Andre teoretikere som har støttet Habermas' ideal om at planlegging måtte dreies fra instrumentell til kommunikativ har vært de amerikanske planleggerne John Friedmann (Friedmann 1987) og John Forester (Forester 1989), og den britiske samfunnsgeografen Patsy Healy (Healey 2006). Den danske geografen Bent Flyvbjerg mente derimot Habermas' ideal var urealistisk fordi maktperspektivet ikke ble tatt hensyn til. Det at alle har ulikt utgangspunkt, motivasjon og ressurser i en sak vil medføre et maktspill der de med flest ressurser får gjennomslag, uavhengig av hva som er mest rasjonelt (Flyvbjerg & Richardson 2002).

Patsy Healy og John Forester var sentrale når det gjaldt å bringe kommunikativ planlegging til Europa, og sosialøkonomen Tore Sager (Sager 1991) har vært sentral i forhold til å bringe denne formen for planlegging til Norge.

Omkring 1980 ble markedskreftene mer styrende for boligutviklingen, og det ble mer vanlig at planmyndighetene inngikk i samarbeid med private for å sikre realisering.

Med dette bakteppet formaliseres medvirkning i planleggingen ved lov. Plan- og bygningsloven av 1985 ga innbyggere rett til innsyn og informasjon, og en anledning til å delta aktivt i planprosessene. Det ble en dreining fra instrumentell til kommunikativ planlegging.

I en periode fra slutten av 1980-tallet mot midten av 1990-tallet var det relativt stor fokus på medvirkning i planleggingen. Begrepene "verksted", "swot-analyse", "folkemøter" var godt kjent. Etter hvert bredte seg en tretthet. Medvirkningen oppnådde ikke forventede resultater, samtidig med at private markedskrefter ble for sterke og styrende.

Selve plandokumentet hadde vært arbeidsmålet for de kommunale prosessene fram til midten av 1990-tallet. Arkitekt Sigmund Asmervik og planlegger Aksel Hagen gikk da inn for å se på plan og planlegging som to ulike mål, hvor planlegging må forstås som en handling i seg selv, og at kommunikasjonen i planleggingen er viktigere enn den endelige planen (Asmervik & Hagen 1998).

Internasjonale programmer som Lokal agenda 21 (LA21)<sup>1</sup> og Landskapskonvensjonen<sup>2</sup> bidro til å forsterke medvirkning i forhold til temaer som bærekraftig utvikling og landskapsvern. Bærekraftmålene i LA21 bidro til en utvikling der boligbyggingen mer og mer foregikk som fortetting og transformasjon fremfor utnyttning av jomfruelig mark. Dette innebar igjen til større kompleksitet der flere hensyn må tas og flere berøres av utbyggingene. Utbyggingene ble i større grad gjennomført som enkeltprosjekter, og sammenhengene med omgivelsene og konsekvenser av utbyggingen ble ikke tydelige for befolkningen før utbyggingen var gjennomført. Dette medførte klager og frustrasjon og befolkningen etterlyste at prosjektene måtte ses i sammenheng og de ønsket innflytelse på utviklingen.

Gjennomføring forutsatte samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører og *forhandlinger* har en tid nå preget planleggingen. På tross av lovkrav og engasjement taper de langsiktige samfunnsinteressene kampen mot kapital og sterke eierinteresser. Kapitalisme, sterke, private eierinteresser og tette relasjoner mellom myndigheter og utbyggere har gitt innbyggernes medinnflytelse stadig trangere vilkår.

Revidert plan- og bygningslov ble iverksatt i 2009. Den forsøker å håndtere utfordringene ved å legge større vekt på å ivareta helheten og å styrke medvirkning i planleggingen ytterligere.

---

<sup>1</sup> *Agenda 21 var et av fem sluttdokumenter fra FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio i Brasil 1992, og er en omfattende handlingsplan for det 21. århundre med bærekraftig økologisk utvikling som overordnet mål. Alle verdens kommuner ble oppfordret til å gå i dialog og samhandle med sine innbyggere om å vedta en Lokal Agenda 21. Utgangspunktet er at de globale miljøutfordringene kan ses på som summen av de handlinger som gjøres lokalt. Siden kommunene har rolle som nærmeste styringsnivå i forhold til innbyggerne ble de gitt et særlig ansvar for å bidra til å mobilisere befolkningen i arbeidet for en bærekraftig utvikling, gjennom blant annet. informasjon og å tilrettelegge for aktiv medvirkning i utvikling av lokalmiljøene.*

<sup>2</sup> *Den europeiske landskapskonvensjonen ble godkjent i Norge i 2001. Formålet var å verne, forvalte og planlegge landskap og organisere europeisk samarbeid på disse områdene. Et viktig mål var å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap.*

Habermas' ideal er vanskelig å nå, men man forsøker. Kapital og private markedskrefter har stor makt, samtidig er samfunnet ofte avhengig av investeringer for å realisere en bestemt utvikling.

## Problemstilling

Det har gått fire år siden den nye planloven ble iverksatt, og forskningsmiljøene, myndighetene og kommunene er fortsatt på leting etter suksessfaktorer og gode eksempler som kan bidra til å innfri lovens krav til medvirkning.

Svelvik kommune valgte lovens minimumskrav ved utarbeiding av kommunens planstrategi, og kunne vedta denne raskt etter kommunevalget i 2011. Det medførte at kommunen også var blant de første kommunene i landet som utarbeidet kommuneplanens samfunnsdel etter ny planlov, og med det fikk erfaringer som andre kunne dra nytte av. Erfaringene utgjør oppgavens case.

Med utgangspunkt i caset er det vurdert hva som egentlig var bra med arbeidet som var gjort, og hvorfor. En målsetting var også å kunne besvare om det fantes noe i caset som faktisk kunne ha overføringsverdi til andre, og om arbeidet kunne bidra til nye perspektiver med betydning for medvirkning i planleggingen. Disse spørsmålsstillingene gav oppgavens problemstilling;

### ***Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel – erfaringer å lære av?***

## Oppbygging av oppgaven

Oppgaven har startet med en innledning og fortsetter med metodekapittel før oppgavens tre hoveddeler; teori, case, og funn. Oppgaven avrundes med en konklusjon som svarer på oppgavens problemstilling og noen refleksjoner etter endt arbeid. I tillegg kommer litteraturliste og Svelvik kommunes samfunnsdel som vedlegg.

Metodekapittelet inneholder begrepsavklaringer og avgrensinger for oppgaven. Det redegjør for metodevalg, beskriver grunnlaget for teoridelen, caset og hvordan funnene er utledet.

Teorikapittelet setter problemstillingen inn i en faglig kontekst. For å få en bredde belyses medvirkning i planleggingen fra tre ulike perspektiver; fra et teoretisk perspektiv basert på litteratur, i forhold til plan- og bygningsloven og fra praksis basert på studier.

Caset innledes med en beskrivelse av kommunen caset foregikk i, samt rammene for kommuneplanprosessen. Deretter beskrives involveringstiltakene som ble benyttet.

Kapittelet om funn beskriver hvordan funnene er utledet, og de drøftes i et teoretisk perspektiv.

## Metode

### Begrepsbruk

Oppgaven omhandler involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel.

Involvering er i denne oppgaven valgt som begrep for å favne alle former som benyttes for å inkludere innbyggere i arbeidet.

Innbyggere er valgt definert som alle som bor i kommunen, også næringsliv, foreninger og lag, organisasjoner. Studenter som har flyttet ut av kommunen for å studere inngår også, fordi de ses på som potensielle tilbakeflyttere og dermed er viktige aktører når fremtiden skal diskuteres.

Begrepet utbygger er valgt brukt som felles begrep om den eller de som står for en utbygging, eier eiendommen og/eller er forslagsstiller.

Oppgaven tar utgangspunkt i egne opplevelser og erfaringer. Jeg er derfor direkte involvert selv og planprosessen og kommunen omtales i blant som *mitt eget* eller som *vi* i caset.

### Avgrensinger

Oppgaven avgrenses til planlegging i henhold til plan- og bygningsloven.

Planlegging vil her verken omfatte regional- eller nasjonal planlegging, heller ikke sektorplanlegging eller detaljplanlegging, men avgrenses til involvering av innbyggere knyttet til overordnet kommunal planlegging og kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er ikke en del av oppgaven, men nevnes der de har relevans i forhold til samfunnsdelen.

Ulike offentlige myndigheter, politikere, kommunalt ansatte og innbyggere har vært involvert i kommuneplanprosessen. Oppgaven avgrenses til å omhandle innbyggere.

### Valg av metode

Å lete etter og å komme fram til interessante funn basert på et case har i stor grad handlet om å utforske caset. Det vil ha betydning å være åpen for å oppdage nytt, kunne benytte kritisk tilnærming, være kreativ i tilnærmingsmåter, stole på intuisjon, våge å prøve ut funn, forkaste funn og fortsette å lete og drøfte.

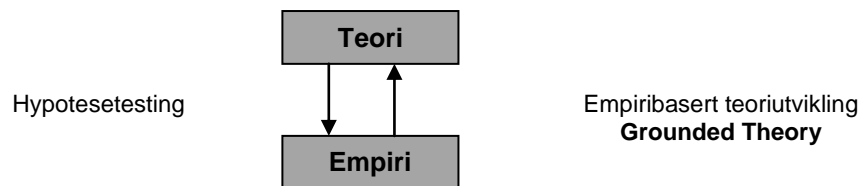
Metoden Grounded Theory har vært en inspirasjon nettopp til å arbeide slik.

Grounded Theory er en samfunnsvitenskaplig metode for analyse av praksis og kvalitative data.

Metoden er utviklet av sosiologene Glaser og Strauss på 1960-tallet (Glaser & Strauss 1967).

Formålet med metoden er å undersøke erfaringer fra praksis med en åpen innstilling, med mål om å utlede nye teorier. Teoriene blir i oppgaven omtalt som funn.

Et viktig element i Grounded Theory er at innsamling og analyse foregår parallelt, og det foregår en veksling mellom empiri og teori fram til det kan utledes nye teorier



Figur 1 Grunntanken i Grounded Theory (Johannessen et al 2005)

Metoden starter svært åpent med en vid problemstilling og snevrer inn etter hvert.

Gjennom arbeid og analyse skal en sitte igjen med en større forståelse og grundigere

beskrivelser av et fenomen (Johannessen et al. 2010). For at dette skal fungere, og som en

forutsetning for analyse, er at forskeren hele veien innehar en teoretisk sensitivitet som bidrar til kreativitet i forskningsprosessen gjerne i form av tankehopp og bruk av intuisjon.

Kilder for å utvikle teoretisk sensitivitet for et tema kan være:

- Litteratur; skal gi en viktig teoretisk pekepinn, men forskeren skal forsøke ha en viss distanse for ikke å bli for farget av det som er lest
- Faglig erfaring; gir større forståelse og gjør at forskeren raskere kommer gang med analysearbeidet ettersom det da er enklere å se mønstre
- Personlig erfaring; kan gi verdifull innsikt og tilføre personlige og faglige erfaringer så en bevisst kan lete etter likhetspunkter mellom ulike fenomener
- Den analytiske prosessen forskeren går igjennom selv øker bevissthet gjennom dypdykk i eget materiale.

Grounded Theory som metode har inspirert til at problemstillingen er holdt åpen og

undersøkende, og at tilnærmingen ikke er snevret inn for tidlig. Videre har den bidratt til en

stadig veksling mellom å omfavne funnene og å ta avstand fra dem ved kritisk tilnærming eller utprøving overfor andre.

Koding er et element i Grounded Theory som har inspirert til å sammenligne like og ulike sider ved et funn, mellom forskjellige funn og mellom funn og litteratur.

## Teori – valg av tilnærming

Teoridelen vil belyse medvirkning i planleggingen. Det gjøres gjennom å belyse medvirkning og planlegging i et teoretisk perspektiv, i plan- og bygningsloven og gjennom praksis.

Det er valgt å benytte flere litterære kilder for å gi ulike innfallsvinkler på temaet, framfor å utdype enkelte teorier for å oppnå en bredde i tilnærmingen.

For å belyse temaet i plan- og bygningsloven er det valgt å benytte både planlovutvalgets mandat, lovens forarbeider, lovteksten og veiledere, fordi bruk av plan- og bygningsloven alene ikke anses å gi tilstrekkelig grunnlag for å belyse temaet.

I forhold til praksis er tre nyere studier valgt for å belyse temaet; *Medvirkning i byplanlegging i Norge* (Falleth et al. 2008), *Medvirkning i planprosesser i Oslo* (Schmidt et al. 2011) og *Virker medvirkning virkelig?* (Wøhni et al. 2007). Det kunne vært et alternativ å gå dypere inn i en av dem, men en større bredde anses å gi et bedre grunnlag for å belyse temaet.

## Case – beskrivelse av materiale og oppbygging

Caset tar utgangspunkt i Svelvik kommune. Kommunen ligger nord i Vestfold fylke og har 6500 innbyggere.

Caset omtaler eget arbeid i kommunen i perioden fra juni 2010 til desember 2012.

Kommuneplanens samfunnsdel inngikk i en større prosess hvor også utfordringsdokument, kommunal planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel ble utarbeidet. Hele prosessen er relevant for oppgaven fordi det helt fra starten av ble gjennomført tiltak med tanke på kommuneplanens samfunnsdel, selv om den lå noe fram i tid.

Innholdet i caset bygger på:

- Referater fra møter med styringsgruppe, arbeidsgruppe og ressursgrupper for kommuneplanens samfunnsdel
- Lokale dokumenter utarbeidet i prosessen; utfordringsdokumentet *Beskrivelse av dagens og fremtidens utfordringer* (Svelvik kommune 2011a), *Planstrategi Svelvik* (Svelvik kommune 2011b), *Planprogram Svelvik* (Svelvik kommune 2012b), utkast til planforslag og Kommunalplanens samfunnsdel; *Kommuneplan 2012-2024* (Svelvik kommune 2012a)
- *Boligutbyggingsrapport for Svelvik*, utarbeidet av Lisbeth Friberg for Svelvik kommune i forbindelse med prosessen



- Spørreundersøkelse av 20 informanter, utført av Svelvik kommune i forbindelse med prosessen
- *Stedsanalyse for Svelvik* (Skogheim et al. 2011), utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i forbindelse med prosessen
- Avisartikler fra lokalavisa Svelviksposten og regionavisa Drammens tidende (DT)
- Svelvikspostens hjemmeside ([www.svelviksposten.no](http://www.svelviksposten.no))
- Facebook og nettsiden til Svelvikportalen ([www.svelvikportalen.no](http://www.svelvikportalen.no)), en privatdrevet nettside med informasjon om Svelvik, for innbyggere og besøkende
- Evalueringer av temamøter og av visjonsmobilisering
- E-poster med hytteforening
- Skriftlige tilbakemeldinger fra gjestebud
- Egne notater fra politiske dialoger, informasjonsmøter og temamøter
- Muntlige tilbakemeldinger fra involverte
- Saksfremlegg, vedlegg og protokoller fra utvalgs- og kommunestyremøter
- Svelvik kommunes hjemmeside ([www.svelvik.kommune.no](http://www.svelvik.kommune.no))
- Nyhetsbrev som ble utgitt under kommuneplanprosessen

Caset innledes med en kort beskrivelse av kommunen der arbeidet ble gjennomført og rammene som var lagt. Deretter beskrives 20 tiltak som involverer innbyggere i prosessen, disse knyttes til når i prosessen de ble gjennomført. I tillegg beskrives planprogrammet og planforslaget. Det vises også hvordan høringsuttalelser ble behandlet, og hvordan felles høringsuttalelser ble laget for de to involveringstiltakene temamøter og gjestebud.

Hvert av involveringstiltakene er vurdert og plassert i trinn i en medvirkningstrapp. Medvirkningstrappa beskrives nærmere i oppgavens teoridel. Dette er gjort for å kunne vurdere om og i hvilken grad den kan ha betydning i forbindelse med involvering av innbyggere, og vil brukes videre i analysen av arbeidet.

Caset har tildels detaljerte beskrivelser der det anses relevant for oppgaven.

## **Funn – hvordan de er utledet**

Analysearbeidet tok utgangspunkt i positive tilbakemeldinger kommuneplanarbeidet hadde fått. For ikke å snevre inn arbeidet for tidlig, og med det kunne risikere å miste interessante innfallsvinkler, ble det tatt utgangspunkt i *hele* arbeidet og ikke begrenset til kun involveringstiltakene, selv om dette var oppgavens mål.

En del av tilbakemeldingene var uventede fordi vi ikke hadde reflektert over dette som mulige suksessfaktorer. Dette bidro til nysgjerrighet på eget arbeid; hva var egentlig gjort som kunne være nyttig for andre, og hva var bakgrunnen for valget av de ulike framgangsmåtene og løsningene? Svarene bidro til en gradvis bevisstgjøring.

Funn som viste seg å kunne være interessante ble snudd og vendt på, kritisert, sammenlignet og fundert. Spørsmålene hva, hvorfor og hvordan ble sentrale i dette arbeidet. Funnene ble testet ut ved å presentere dem for andre innenfor fagområdet. Noen ganger ble funnene forsterket, andre ganger måtte de jobbes mer med, eller de viste seg ikke å være så interessant som først antatt.

Etter flere slike runder hadde analysen bidratt til å snevre inn arbeidet, og tre funn knyttet til involvering av innbyggere pekte seg ut som spesielt interessante. Disse ble jobbet videre med, på litt ulike måter, for å sikre faglig argumentasjon og å sjekke ut at de faktisk var noe å lære av og var overførbare til andre.

## **Validitet og reliabilitet**

### **Validitet**

Validitet handler om i hvilken grad undersøkelsene faktisk gir riktige slutninger.

Valg av metode bidrar til å styrke oppgavens validitet gjennom at slutningene/undersøkelsene skulle baseres på kombinasjonen av litteratur, faglig og personlig erfaring og analyse. I tillegg til at funnene ble bearbeidet på flere og ulike måter, og gang på gang.

Funnene er presentert for andre underveis i undersøkelsene. Responsen funnene har fått i de sammenhengene underbygger at slutningene kan se ut til å være riktige.

### **Reliabilitet**

Reliabilitet handler om påliteligheten i datamaterialet og framgangsmåten som er valgt.

Den største utfordringen i forhold til reliabilitet i denne oppgaven knytter seg til det å forske på eget arbeid og til objektivitet.

Da oppgaven ikke har som mål å vurdere kvaliteten på arbeidet, men i større grad skal være en bevisstgjøring og læring av eget arbeid, utfordres objektiviteten ikke i samme grad. Det kan også være en fordel for objektiviteten at jeg i utgangspunktet ikke har vært bevisst hva som i følge tilbakemeldinger er bra, men er innstilt på å gå inn i arbeidet for å finne argumentasjon for hva som ut i fra et faglig perspektiv kan ha betydning og hvorfor.

Caset er også basert på muntlige tilbakemeldinger og egne notater. For å sikre at det ikke er tillagt egne oppfatninger, er caset kvalitetssikret med kollegaer.

Å forske på eget arbeid kan medføre at funnene eller resultatene oppnår mindre troverdighet. Derfor har det vært viktig å beskrive framgangsmåten, slik at det synliggjøres hvordan resultatene er utledet.

Valg av metode kan også styrke resultatenes troverdighet. Den har bidratt til at resultatene er testet ut gjennom presentasjoner og diskusjoner med personer fra relevante faggrupper underveis, noe som igjen har lagt press på at argumentasjonen må være solid. Faggruppene har blant annet bestått av landskapsarkitekter, arkitekter, planleggere og forskere. Disse bli omtalt som fagpersoner videre i oppgaven.

Slutningene er basert kun på *en* kilde, caset, i denne oppgaven. Flere kommuner har brukt deler av funnene i sitt arbeid etter å ha fått dem presentert, men disse inngår ikke i oppgaven og er heller ikke undersøkt nærmere. For å styrke oppgavens reliabilitet ytterligere kunne resultatene også vært prøvd ut systematisk i andre kommuner før slutningene ble tatt.

# TEORI

Teoridelen danner det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Først beskrives begreper som er sentrale i oppgaven, deretter hva plan- og bygningsloven sier om kommunal planlegging og medvirkning, før det vises til medvirkning i praksis gjennom tre studier.

## Sentrale begreper

Begrepene kommunal planlegging og medvirkning settes inn i en faglig kontekst. Medvirkningstrappa vil beskrives spesielt fordi den har en sentral rolle i oppgaven.

## Kommunal planlegging

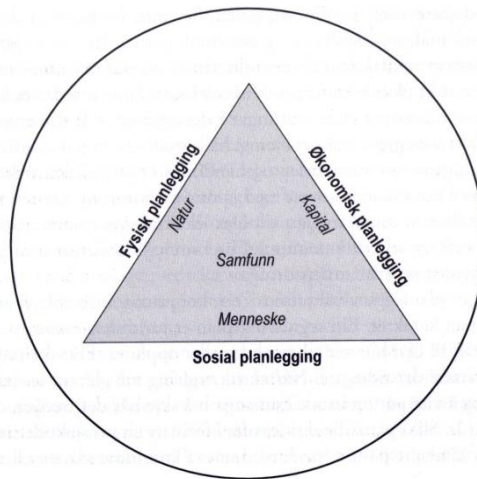
Definisjonen av kommunal planlegging har endret seg fundamentalt siden 1965; fra *planlaging*, med fokus på dokumentet, til *planlegging*, med fokus på prosessene, og fra fysisk planlegging til en altomfattende samfunnsplanlegging (Amdam & Amdam 2000).

Kommunal planlegging innenfor plan- og bygningsloven kan deles i samfunns- og fysisk planlegging, langsiktig- og kortsiktig planlegging, overordnet- og detaljert planlegging. Plan- og bygningsloven gir føringer for prosesser for kommunal planlegging. Dette vil beskrives nærmere.

## Fysisk planlegging og samfunnsplanlegging

Det kan i utgangspunktet tenkes to ulike forståelser av ordet planlegging og tilsvarende to ulike retninger innen planleggingsteori. Den ene forståelsen er å definere planlegging som fysisk planlegging. Den andre er å definere planlegging som sektorovergripende og helhetlig samfunnsplanlegging, også kalt *comprehensive planning*. Mens planlegging med utgangspunkt i fysisk planlegging vil kunne trekke inn andre sektorer for å utføre arealplanleggingen, vil samfunnsplanlegging baseres på en forståelse av at planleggingen tar utgangspunkt i og av samfunnet generelt.

Fram til 1985 var kommunal planlegging kun knyttet til fysisk og arealmessig utvikling. Med plan- og bygningsloven fra 1985 omfattet kommunal planlegging både den fysiske, økonomiske og sosiale. Det gir planleggingsbegrepet en bredere forståelsesramme, slik modellen til Amdam viser:



**Figur 2 Samfunnsplanlegging som integrert fysisk, økonomisk og sosial planlegging. Amdam og Amdam (2000)**

Den norske debatten om planlegging har ikke alltid vært like tydelige på hvilken planleggingstradisjon som diskuteres, fortsatt oppfattes kommunal planlegging av mange som arealplanlegging (Holsen & Moltumyr 2001).

Kommuneplanlegging er i dag, gjennom plan- og bygningsloven, identisk med samordnende planlegging av kommunen, som gjelder både kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. Denne form for planlegging blir betegnet som samfunnsplanlegging og innebærer langt mer enn utarbeiding av en fysisk plan for hele kommunen, som i dag blir betegnet som arealplanlegging. Disse to formene for planlegging ivaretas i kommunene gjennom henholdsvis kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel.

Lovens krav til medvirkning gjelder all planlegging, både den fysiske arealplanleggingen og samfunnsplanleggingen.

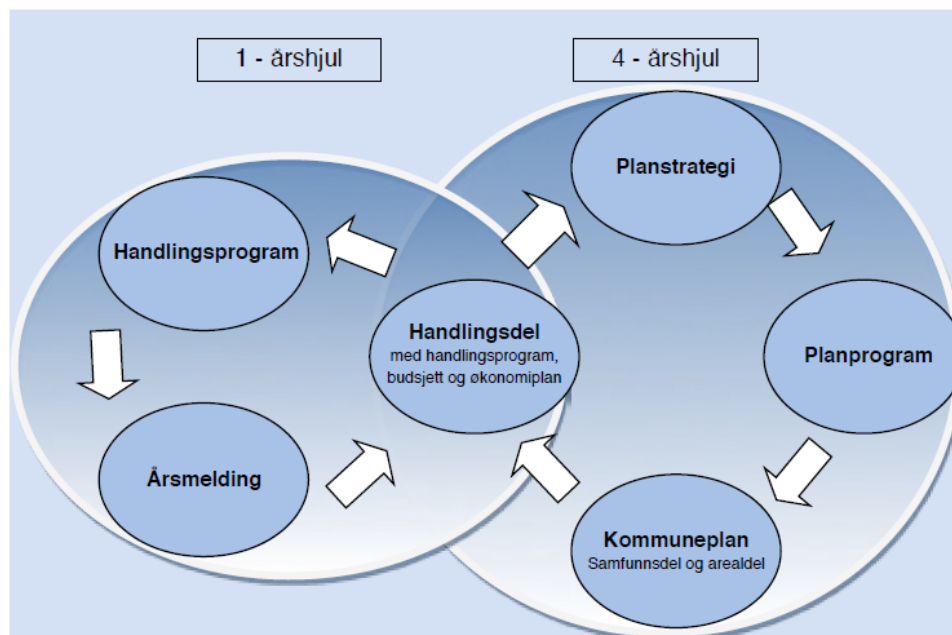
Synet på medvirkning vil være ulikt om en tar utgangspunkt i det fysiske miljø eller lokalsamfunnets behov. Det er her vi kanskje i stor grad kommer bort i begrepet berørt. Er de fysisk berørt eller tematisk berørt. De berørte er etter loven part i en sak. I en samfunnsstenkning vil en kunne være berørt selv om man da etter loven ikke vil være part fordi man ikke er fysisk berørt.

### **Kortsiktig og langsiktig planlegging**

Kommunal planlegging opererer med begrepene på lang og kort sikt. Den langsiktige planleggingen kan ha et perspektiv på opptil 30-40 år, men utformes gjennom kommuneplanen som har gyldighet i minst 12 år, 3 valgperioder. Kommuneplanen skal vurderes revidert hvert fjerde år, gjennom kommunal planstrategi, i forbindelse med kommunevalget.

Den langsiktige planleggingen gjennom kommuneplanen skal sikres realisert gjennom en 4-årig handlingsdel som er knyttet til kommunens økonomiplan. Handlingsdelen har også et handlingsprogram, som rulleres årlig i forbindelse med kommunens budsjettbehandling, og betraktes som kortsiktig planlegging.

Den langsiktige og kortsiktige kommuneplanleggingen knyttes sammen gjennom årshjulsmodellen under. Det består av et 4-årshjul som inngår som en del av kommuneplanprosessen, og et 1-årshjul som inngår som en del av kommunens styrings- og rapporteringssystem.

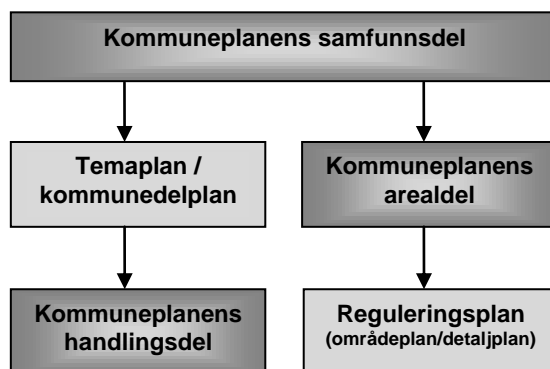


Figur 3 Årshjul for kommunal planlegging (T-1492, side 9)

### Overordnet planlegging og detaljplanlegging

Det kommunale plansystemet er hierarkisk oppbygd, og de ulike planene har ulike roller fra overordnet nivå til detaljnivå. Kommuneplanens samfunnsdel skal inneholde kommunens overordnede strategier og legge grunnlaget for andre kommunale planer.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel med kommunens overordnede mål og en arealplan som skal konkretisere samfunnsdelens strategier i fysiske grep. Samfunnsdelen følges opp av en handlingsdel som skal sikre realisering av målene. Tematisk kommunedelplan kan brukes der det er behov for å konkretisere samfunnsdelens mål. Områdeplan og detaljplan er begge reguleringsplaner som skal sikre nødvendig konkretisering av områder før fysiske tiltak realiseres.

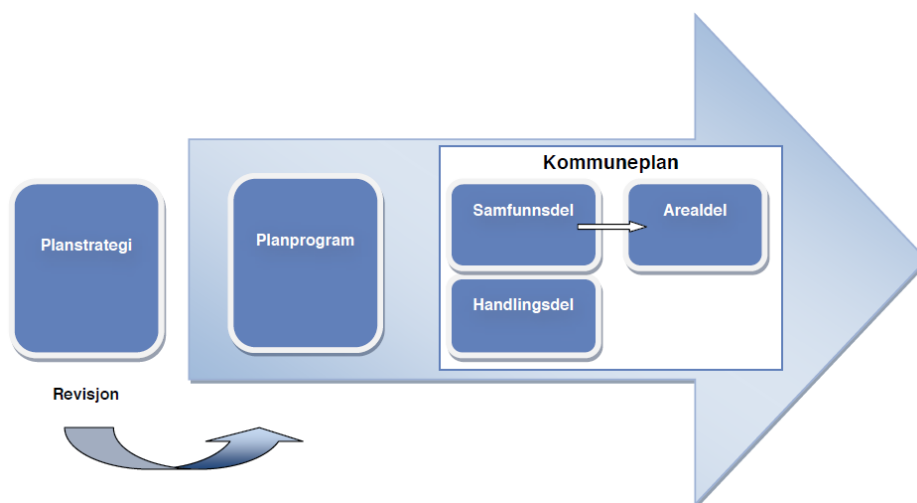


Figur 4 Kommunalt plansystem (Anne S Horten 2013)

## Prosesser

Vi kan snakke om to ulike prosesser knyttet til planleggingen, kommuneplanprosessen og prosessen knyttet til den enkelte plan.

Kommuneplanprosessen er veien fram til at kommunens overordnede, langsiktige dokumenter foreligger, og inneholder kommunal planstrategi, planprogram, kommuneplanens samfunnsdel og – arealdel.



Figur 5 Kommuneplanprosessen (T-1492, side 7)

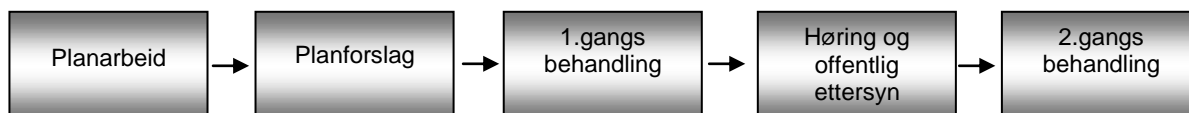
*Kommunal planlegging skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Kommunal planstrategi skal være verktøyet som beskriver kommunens planbehov i forhold til dette. Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi (§ 10-1)*

Dersom kommuneplan skal revideres skal det også utarbeides et planprogram.

Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbeidet, planprosessen med deltakere og frister, opplegg for medvirkning, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før det fastsettes av kommunestyret.

Utarbeiding av den enkelte plan skal følge bestemte prosesser beskrevet i plan- og bygningsloven. For kommuneplanens samfunnsdel ser prosessen slik ut:



Figur 6 Planprosess for kommuneplanens samfunnsdel (AS Horten 2013)

### Medvirkning

Det knytter seg ofte ulike forventninger til det å skulle medvirke, det gir grunnlag for å drøfte begrepet.

Lovgiver benytter medvirkning som begrep uten klart å definere begrepet. Den nærmeste beskrivelsen som gis er fra lovplanutvalgets utredning: *Med medvirkning menes enkeltpersoners og grupper rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid* (Planlovutvalget et al. 2001)

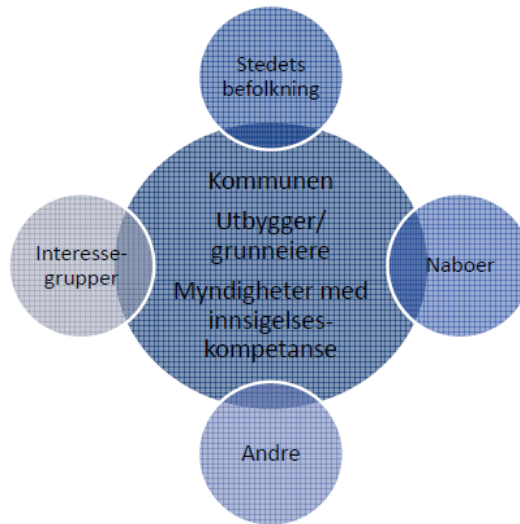
Tore Sager (1994) definerer medvirkning som at vi deltar i noe, der dette noe er planleggingsprosessen, altså arbeidet med å utforme en plan. Arthur Wøhni knytter også medvirkning til planen og bruker som måleindikator for medvirkning at *medvirkning har virket i den forstand at planens innhold er blitt endret som følge av medvirkningsprosessen* (Wøhni 2007).

Schmidt et al. skiller medvirkning og deltakelse, der medvirkning innebærer muligheten til aktivt å kunne påvirke utformingen av et planforslag, mens deltakelse betegnes som involvering eller tilstedeværelse i planprosessen (Schmidt, Guttu, Knudtzon 2011).

I en planprosess kan en også skille mellom aktørene i forhold til de som medvirker og de som omer "innenfor" eller "utenfor" prosessen, og bruker begrepet "samarbeid" om forholdet til aktørene "innenfor", i den store ringen, mens medvirkning brukes for å beskrive deltakelsen fra aktørene "utenfor", i de små ringene.



Aktørene i en planprosess vil ha ulike roller og innflytelse, og kan inndeles i to aktørgrupper i forhold til om de kan betraktes som "innenfor" eller "utenfor" (Plathe 2011). Aktørene "innenfor" er de som samarbeider om planen og vil ha reell innflytelse på den. Aktørene "utenfor" er de som ikke er direkte involverte, men som kan være berørte eller ha interesse for saken. De vil ikke ha reell innflytelse på saken, men kan medvirke.



Figur 7 Aktørenes ulike roller; utenfor eller innenfor (Plathe 2011)

I kommunale planprosesser, hvor innbyggere trekkes med, vil nødvendigvis planen være et mål. Men prosessen også kan være et mål i seg selv (Asmervik & Hagen 1998), noe som innebærer at målene for en kommuneplanprosess både kan være knyttet direkte til planen, men også til andre mål som ønskes oppnådd.

Årsaker for å igangsette medvirkning oppgis ofte som:

Mål knyttet til selve planen:

- Sikre saksgrunnlag; det settes søkelys på flere sider av problemet samtidig, noe som kan sikre at viktige aspekter ikke overses og at vurderinger ikke gjøres på for tynt grunnlag
- Bidra med kunnskap, innspill og løsningsforslag som i neste omgang både kan gi bedre planer, spare tid og ressurser.
- Sikre at planer og tiltak samsvarer med befolkningens interesser og behov, og med det gi politikerne best mulig beslutningsgrunnlag

Mål knyttet til demokrati og opplæring i demokratiske prosesser:

- Bidra til at alle innspill og forslag blir hørt
- Lette den politiske beslutningsprosessen
- Hjelp politikerne å motstå presset fra både private interesser

- Skape forståelse for at det er ulike interesser i en planprosess
- Bevisstgjøring gjennom å medvirke til at de involverte reflekterer over hva de egentlig vil
- Læring gjennom å måtte formulere og begrunne egne oppfatninger og forholde seg til andres forståelsesrammer, behov og vurderinger. Dette kan endre deltakerens synspunkt, utvide perspektivet, gi dypere og mer avansert forståelse, og det styrker den lokale handlingskompetansen.
- Forankre planene hos dem som blir påvirket slik at det kan føre til større oppslutning om planene

Andre årsaker som oppgis for medvirkning:

- Fordi det er lovpålagt
- Bidra til å redusere potensielle konflikter
- Involvering til gjennomføring (partnerskap eller lignende)
- Tidsbesparende
- Legger grunnlag for identitet og tilhørighet til stedet
- Skape engasjement
- Øke sosial kapital gjennom relasjonene som kan utvikles i deltagelsesprosesser i et område.

Målene eller årsakene kan være en begrunnelse for kommunene å igangsette medvirkning, men begrunnelsene kan også være konsekvenser av å involvere befolkningen.

Holsen (Holsen 1996) mener det kan være hensiktsmessig å foreta en grovinndeling av begrepet medvirkning i forhold til:

- Hva medvirkningen går ut på; om det handler om medvirkning i forhold til planutforming eller planbeslutning. Gjelder det planutforming kan dette igjen skilles mellom medvirkning i utforming av selve plangrunnlaget og medvirkning i utforming av planinnholdet
- Hvordan medvirkningen foregår; om det er enveis eller toveis medvirkning. Toveis kan skilles mellom konsultasjoner og offentlig høring (dvs befolkningen forholder seg til allerede utformede planforslag) og på den andre siden aktiv deltakelse i planutforming
- Når medvirkningen foregår; tidlig i prosessen (dvs under planutforming), forut for planbeslutning (i fasen for offentlig høring) og/eller sent i planprosessen (dvs retten til å protestere eller klage på vedtak)
- Hvilket plannivå man medvirker på; i oversiktsplanlegging (dvs planlegging på et strategisk og langsiktig nivå) eller i detaljplanlegging (dvs i konkret og lokal utforming av det fysiske miljøet i lokalbefolkningens nærmiljøer)

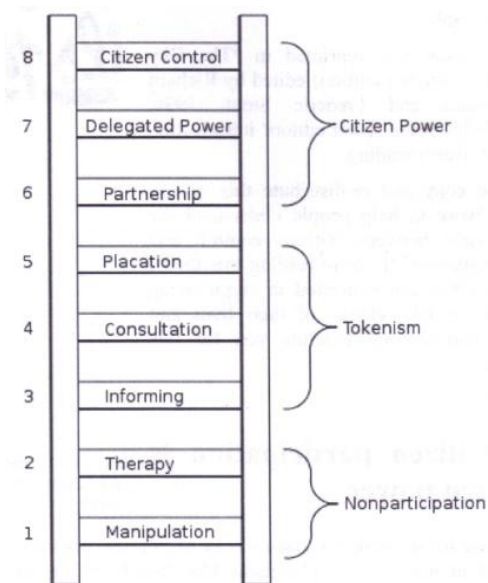
## Medvirkningstrappa

Medvirkning er en svært vid betegnelse og kan omfatte et bredt spekter av deltakelsesformer som gir ulik grad av innflytelse på den endelige beslutningen. Arnstein har rangert ulike deltakelsesformer i en "medvirkningsstige" (Arnstein 1969). Prinsippet går ut på at jo lenger opp på stigen en kommer, desto mer innflytelse har man. Hvert trinn på trappa beskriver ulike nivåer for involvering og innflytelse:

De første to trinnene, manipulasjon og terapi, betegnes ikke som medvirkning.

De neste tre trinnene, informasjon, konsultasjon og formidling, betegnes som liksom-medvirkning.

Mens de tre øverste trinnene, partnerskap, delegering og medbestemmelse blir betegnet som innbyggermakt.



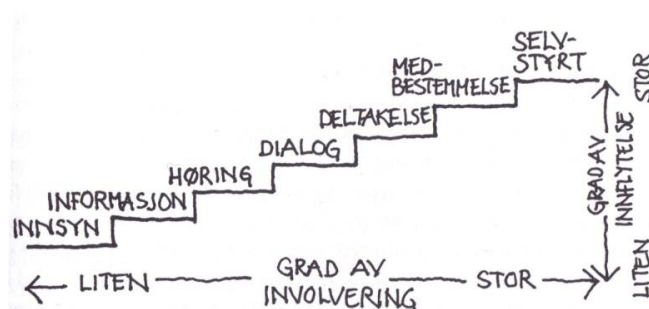
Figur 8 Medvirkningsstigen (Arnstein 1969)

Medvirkningsstigen oppsto som en reaksjon på makthaveres framtoning på 1960-tallet.

Hensikten med den var å synliggjøre hva som foregikk gjennom å bevisstgjøre innbyggere om forskjellene mellom medbestemmelse og manipulasjon. Målet var en omdefinering av makt slik at innbyggere også skulle inkluderes i utviklingen (Arnstein 1969).

Flere har bygd videre på Arnsteins medvirkningsstige og også tilpasset den norske forhold, blant disse er Sager (Sager 1991), Wøhni (Wøhni et al. 2007) og Farner (Farner & Farner 2008). Spesielt Farner's medvirkningstrapp har en sentral rolle i oppgaven da den benyttes som analyseverktøy for hvert av involveringstiltakene.

Farner legger inn og viser at de ulike trinnene også er knyttet til graden av involvering og innflytelse, har utformet dette som en medvirkningstrapp.



Figur 9 Medvirkningstrapp, videreutviklet av A. Farner (2008)

Farner tilpasser medvirkningstrappa planprosesser knyttet til plan- og bygningsloven; De nederste trinnene, innsyn og informasjon, viser til prosesser der offentligheten knapt blir involvert. Det kan dreie seg om enveiskommunikasjon fra kommunens side i form av annonser eller høringsuttalelser.

De midterste trinnene, høring, dialog og deltakelse, beskriver situasjoner der innbyggerne blir hørt, men ikke nødvendigvis inngår i et videre samarbeid, som for eksempel åpne møter, verksteder, dialog.

De øverste trinnene, medbestemmelse og selvstyrt, illustrerer situasjoner der innbyggere har fått tillagt beslutningskompetanse og dermed har full kontroll over planleggingsprosessen. I en kommuneplanprosess der det er kommunestyret som er beslutningsmyndighet, vil de to øverste trinnene ikke være aktuelle med hensyn til medvirkning fra innbyggere.

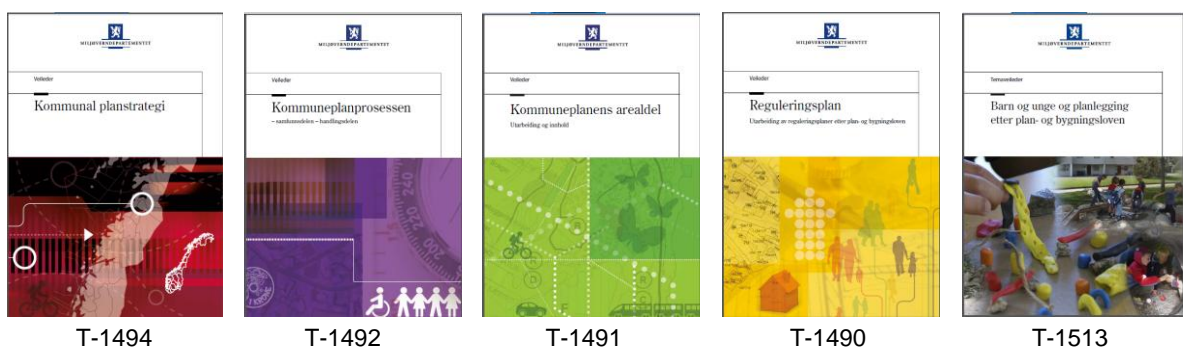
Farner introduserer et nytt perspektiv hvor han påpeker at poenget ikke er at medvirkning bør foregå høyest mulig i trappa, men at det må være avtalt hvor i trappa man skal operere, ellers risikerer man forventningsbrudd og demobilisering (Farner & Farner 2008).

## Plan- og bygningsloven

Ny plandel av plan- og bygningsloven trådte i kraft 1.juli 2009, og erstattet plan- og bygningsloven av 1985. Loven forsterket kravet til medvirkning og gav kommuneplanens samfunnsdel en mer sentral rolle.

I et forsøk på å forstå hva lovgiver legger i medvirkningskravet var det nødvendig å få en oversikt over dokumentene som omhandler medvirkning, når i planlovarbeidsprosessen de ble utarbeidet og hvilken rolle de hadde:

- St.meld.nr.29 (1996-1997) *Regional planlegging og arealpolitikk*. Dokumentet dannet mandatet og grunnlaget for planlovutvalget arbeid. (St.meld.nr.29 1997)
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven*. Dokumentet var planlovutvalgets utredning som ble lagt ut til høring. (Planlovutvalget et al. 2001)
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Dokumentet le utarbeidet etter høringsperioden og på bakgrunn av høringsinnspillene, og var planlovutvalgets endelige forslag. (Planlovutvalget et al. 2003)
- Ot.prp.nr.32 *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Dokumentet var planutvalgets forslag til ny planlov, som også inkluderte nye bestemmelser om medvirkning i planprosesser.
- Plan- og bygningsloven (plandelen) ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft 1.juli 2009 (Miljøverndepartementet 2009c)
- Rundskriv T-2/09 *Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven*. Dokumentet var en orientering fra departementet om hvordan plan- og bygningsloven skulle tolkes. (Miljøverndepartementet 2009a)
- Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven er en veileder hvor lovteksten er utdypet med kommentarer og presiseringer (Miljøverndepartementet 2009b)
- Miljøverndepartementet utarbeidet også veiledere som utdyper ulike deler av plan- og bygningsloven:



- T-1494 *Kommunal planstrategi* (Miljøverndepartementet 2011b)
- T-1492 *Kommuneplanprosessen* (Miljøverndepartementet 2012a)
- T-1491 *Kommuneplanens arealdel* (Miljøverndepartementet 2012b)
- T-1490 *Reguleringsplan* (Miljøverndepartementet 2011c)
- T-1513 *Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven* (Miljøverndepartementet 2011a)

Mandatet for å endre loven la stor vekt på at prosessene måtte bli mer effektive, gi bedre kvalitet og å sikre aktiv deltakelse og tidlig medvirkning i planprosesser (St.meld.nr.29 1997). Et av de overordnede verdiene planutvalget skulle legge til grunn var at planleggingen skulle være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og å sikre offentlighet og medvirkning slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen. Det ble understreket at deltakelse er en forutsetning for at planene som utarbeides får et innhold, en kvalitet, legitimitet og forankring som gjør dem gode som grunnlag for gjennomføring, og som respekteres og følges opp etter at de er vedtatt.

Bestemmelsene om åpenhet og medvirkning ble utvidet sammenliknet med tidligere lovgivning. I tillegg ble de styrket gjennom å åpne for medvirkning også i forberedelsene til planarbeidet, gjennom krav til å utarbeide planprogram i større planprosesser. Nytt i loven var også å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging eller som ikke er i stand til å delta direkte.

For å sikre avklaringer tidlig ble oppstartsmøte formalisert som arena for dialog mellom planmyndighet og private forslagsstillere.

### **Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanprosessen**

*Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel (§ 11-1). Samfunnsdelen skal være kommunens overordnede strategidokument.*

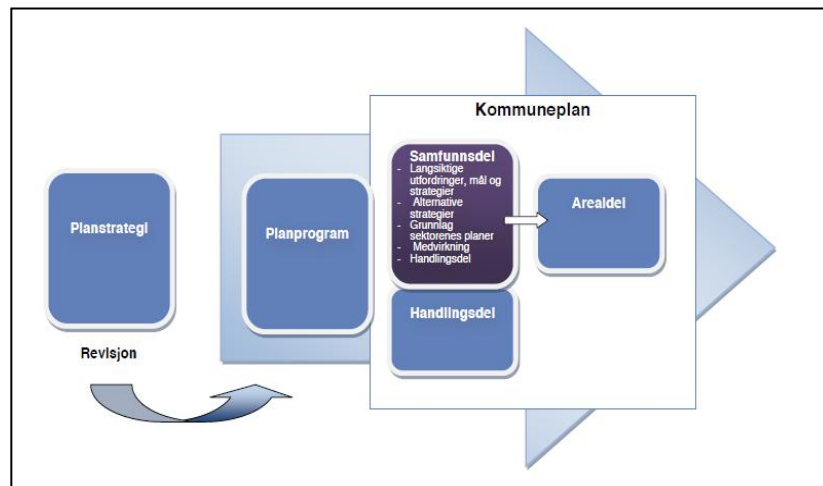
*Hovedhensikten med samfunnsdelen er å sikre en bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig samfunnsutvikling, være verktøy for strategisk styring og å bidra til å styrke medvirkning og politisk styring (T-1492)*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon (§ 11-2)*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen (§ 11-2)*

Selv om samfunnsdelen skal ta utgangspunkt i helheten skal den ikke være mer omfattende enn nødvendig (T-1492). Den er for øvrig underlagt medvirkningskravene i § 5-1.

Kommunal planstrategi og planprogram legger rammene for kommuneplanprosessen. Hver skal ut på høring og vedtas politisk før samfunnsdelen igangsettes.



Figur 10 Kommunepanens samfunnsdel i kommuneplanprosessen. T-1492

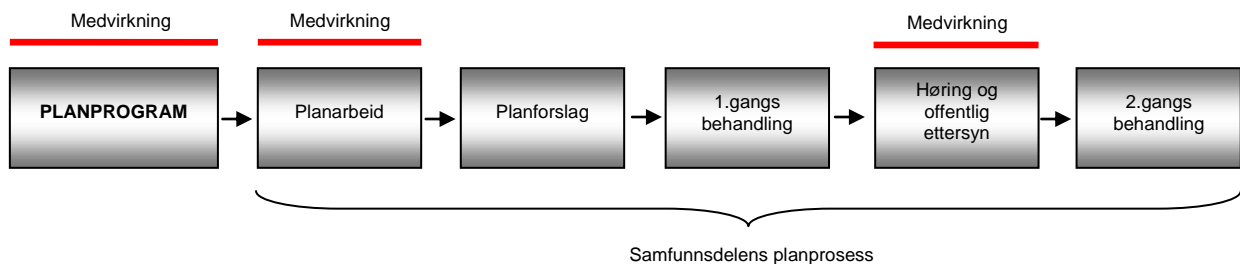
Kommunal planstrategi skal synliggjøre kommunens planbehov og drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, som også inkluderer langsiktig arealbruk, miljøutfordringer og sektorenes virksomhet (§ 10-1).

§ 4-1 krever at det utarbeides planprogram for samfunnsdelen. Siden planprogrammet skal sendes på høring gir det alle, tidlig i prosessen, anledning til å bli kjent med formålet for planarbeidet, planprosessen, frister og bli orientert om hvordan medvirkningen skal foregå.

Det er lagt opp til å sikre en sterkere kobling mellom samfunnsdelen og arealdelen i den nye planloven ved at samfunnsdelen skal beskrive kommunens behov, og med det gi føringer for kommuneplanens arealdel. Mens arealdelen skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk (§ 11-5). Arealdelen legger igjen føringer for reguleringsplanene, som er mer detaljerte planer. (Miljøverndepartementet 2009c)

Kommuneplanens samfunnsdel skal følges opp av en handlingsdel som skal sikre realisering av planens mål gjennom å angi hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer (§ 11-2),

Når planprogrammet er utarbeidet, sendt på høring og politisk behandlet, er forarbeidet til samfunnsdelen gjennomført og planprosessen for selve samfunnsdelen kan starte. Figuren under viser hvor det kan medvirkes i samfunnsdelen; først i forbindelse med planprogrammet, hvor man kan gi innspill til selve planprosessen for samfunnsdelen, deretter kan det legges til rette for medvirkning i forbindelse med at planforslaget skal utarbeides, dette anses som tidlig fase i planprosessen. I planforslagets høringsperiode skal lovens minimumskrav til medvirkning innfris i tillegg til at det oppfordres til å legge til rette for aktiv medvirkning.



Figur 11 Viser hvor i samfunnsdeles planprosess medvirkning kan foregå

### Lovens krav til medvirkning i planleggingen

Medvirkning i plan- og bygningsloven bygger på grunnleggende prinsipp om at *planleggingen skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg.* (Miljøverndepartementet 2012a)

Verdiene åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i planleggingen er sentrale i formålsparagrafen, og lovens kapittel 5 utdyper hvordan dette skal ivaretas:

#### § 5 -1 Medvirkning

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

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

Formell offentlig høring, gjennom annonsering, tilskrivning og offentlig utleggelse utgjør minstekravet til medvirkning i plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2011c)

Utover å legge til rette for medvirkning påpekes det i lovkommentaren en plikt til å tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. I følge veileder T-1490 innebærer reell medvirkning at *planspørsmålet må ikke oppleves å være avgjort før de formelle medvirkningsprosessene er kommet i gang, medvirkningen må operere med realistiske mål og ta hensyn til at planen også skal være gjennomførbar.* Veiledningen beskriver videre at reell



medvirkning i planprosessene også innebærer en plikt til å iverksette *aktive* tiltak for å få den ønskede medvirkning. *En invitasjon til aktiv medvirkning betyr å gi innflytelse til de som blir med* (T-1490). Eksempler på aktiv medvirkning kan være folkemøter, planverksteder og kartlegging av barnetråkk.

Planprogrammet bidrar til at det tidlig avklares hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning og hvem som skal involveres. For øvrig oppfordrer den nye plan- og bygningsloven til at hovedtyngden av medvirkning skjer tidlig i planprosessen (Miljøverndepartementet 2012b).

Hensikten med medvirkningsbestemmelsen var ikke å erstatte det representative demokratiet eller garantere innbyggere å få sitt syn igjennom, men heller ses på som et merdemokrati og sikre direkte deltakelse i planprosessen (Holsen & Planlovutvalget 2000)

### Myndighetenes bruk av medvirkningstrappa

Graden av innflytelse i planprosesser konkretiseres av myndighetene gjennom å tilpasse ulike trinn i medvirkningstrappa til plan- og bygningslovens krav og anbefalinger til medvirkning:

Innflytelse			Virkemidler
Stor		<b>Beslutningsrett</b>	<b>Konsultasjoner, bistand</b>
		<b>Medbestemmelse</b>	Arbeidsgrupper, virkemidler for diskusjon og planlegging
		<b>Diskusjon</b>	Møter, rådgivende grupper, folkemøter, «åpne kontordager»
		<b>Informasjon</b>	Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,
Lite	<b>Offentlighet</b>	Lovbestemmelsene om offentlighet sikret	

Figur 12 Grad av innflytelse i planprosesser (T-1492)

#### Offentlighet - Minstekrav til medvirkning

Plan- og bygningsloven beskriver et opplegg der medvirkning i hovedsak skjer i form av formell offentlig høring, hvor lovmessige forpliktelser for annonsering, tilskrivning og offentlig utleggelse danner minimumskrav. Dette kan være tilstrekkelig i planer av mindre omfattende karakter med begrensede konsekvenser for omgivelsene (Miljøverndepartementet 2012a).

#### Informasjon

I større saker kan neste trinn i medvirkning være å avholde et informasjons-/folkemøte så tidlig som mulig i planprosessen. Hensikten med å avholde folkemøter er å informere berørte parter

om planen og få spørsmål og tilbakemeldinger på de planideer man presenterer. Informasjonsmøter har ulik funksjon avhengig av når i planprosessen de avholdes. Et informasjonsmøte som avholdes etter at planen er varslet, men før merknadsfristen går ut, bidrar til å gi berørte naboer nødvendig informasjon til mer aktiv medvirkning. Avholdes informasjonsmøtet i utarbeidelsesfasen, vil det og kunne gi innspill til utforming av planen (Miljøverndepartementet 2012a).

### Diskusjon

Slik form for medvirkning kan være oppsøkende informasjonsarbeid som åpent møte i planområdet, oppsøke berørte naboer ved å gå fra dør til dør, spørsmål og svar-tjeneste på planmyndighetens/det planfaglige firmaets nettsider, bruk av sosiale medier, egne møter med velforeninger, interesseorganisasjoner. Alle disse formene gir berørte en mulighet for å få nødvendig informasjon og gjennom tilbakemelding søke å påvirke planprosessen (Miljøverndepartementet 2012a).

### Medbestemmelse

Det er også mulig å gå et skritt lengre og etablere samarbeidsformer som gjør de berørte partene mer direkte involvert i planutforming. Det kan avholdes planverksteder der alle som er berørt kan være med og komme med innspill og bli involvert i planutforming. Felles for denne typen planprosesser er at de forplikter forslagsstiller og planfaglig konsulent i forhold til de som medvirker. En invitasjon til aktiv medvirkning betyr å gi innflytelse til de som blir med (Miljøverndepartementet 2012a).

### Beslutningsrett – politisk behandling

Kommunale plansaker skal behandles politisk, og beslutningsretten er dermed politikernes.

### **Lovens krav til hvem som skal sikres medvirkning i planleggingen**

I lovens formålsparagraf fremkommer *alle berørte interesser* som målgruppe for medvirkning. Lovens kapittel 5 fremhever *grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge*. Disse beskrives som grupper og interesser som ellers ikke så lett kommer til orde eller er i stand til å delta direkte eller har talspersoner gjennom organisasjoner (Miljøverndepartementet 2009b). Det kan være for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne, som ikke snakker norsk språk, andre med særlige behov som grupper som krever spesiell tilrettelegging herunder samisk befolkning og fiskere, som på grunn av arbeid kan være avskåret fra å delta direkte (Miljøverndepartementet 2009a). Disse skal aktivt bringes inn.

Lovkommentaren konkretiserer videre at lokalsamfunnet skal sikres medvirkning i tillegg til interessen for friluftsliv og naturvern i nærmiljøet, og organiserte og uorganiserte interesser. Mennesker som ikke alltid er organisert skal også sikres deltakelse slik at de organiserte interessene ikke blir urimelig dominerende i planprosessen (Miljøverndepartementet 2009b).

### **Valgfrihet og fleksibilitet**

*Kommunene kan ha forskjellige ambisjoner for medvirkning, men lovens krav må innfris* (Miljøverndepartementet 2012a), slik beskrives kommunenes valgfrihet og fleksibilitet som loven gir rom for. Dette innebærer at aktiv medvirkning, utover lovens minstekrav, kan tilpasses tilgjengelige ressurser og kompetanse.

Det påpekes at planleggingen ikke bør gjøres mer omfattende enn nødvendig, og kommunene gis rom for å kunne tilpasse omfanget av medvirkningen i forhold til planområdets størrelse og sårbarhet, og tiltakets omfang og konsekvenser (T-1490).

## Nyere studier om medvirkning

Tre nyere studier benyttes for å belyse medvirkning i praksis:

1. *"Medvirkning i byplanlegging i Norge"* er en landsomfattende rapport basert på dokumentundersøkelser av 100 reguleringsplaner fra Bergen, Oslo og Trondheim i 1987 og 2005, og spørreundersøkelse av sentrale aktører i de 145 største kommunene i Norge. (Falleth et al. 2008)
2. *"Medvirkning i planprosesser i Oslo"* kartlegger berørte parter erfaringer med medvirkning i reguleringsplanprosesser i Oslo. (Schmidt et al. 2011)
3. *"Virker medvirkning virkelig?"* er en evaluering av medvirknings og evalueringsopplegg i 13 planer; 4 reguleringsplaner, 7 kommunedelplaner og 2 kommuneplaner i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. (Wøhni et al. 2007)

Hensikten med medvirkning i planleggingen er, i følge Wøhni (2007) *å få til en balansert utvikling hvor ofte kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver* (Wøhni et al. 2007). I praksis viser dette seg å være utfordrende, og det betegnes gjerne om et gap mellom teori og praksis. I tillegg til kort å belyse denne helheten Wøhni trekker fram, belyses også praksis når det gjelder tilrettelegging for medvirkning og innbyggernes innflytelse i planprosesser.

### Helhet i planleggingen

Som en konsekvens av at utbyggere planlegger hver sine utbyggingsprosjekt har det oppstått en fragmentert planlegging, og det ligger en utfordring i å skape en helhetlig utvikling og å balansere kortsiktige interesser og langsiktige behov (Wøhni et al. 2007).

Innbyggere etterlyser helhetlige planer, for blant annet å ivareta utearealer og grønne verdier (Schmidt et al. 2011), samtidig ønsker utbyggere forutsigbarhet og effektive planprosesser (Wøhni et al. 2007).

Planmyndighetene har ansvar for å sikre helhetlig utvikling, og med det kunne bidra til forutsigbarhet, både for utbygger og for medvirkning i planprosessen (Schmidt et al. 2011).

### Medvirkning i planprosesser

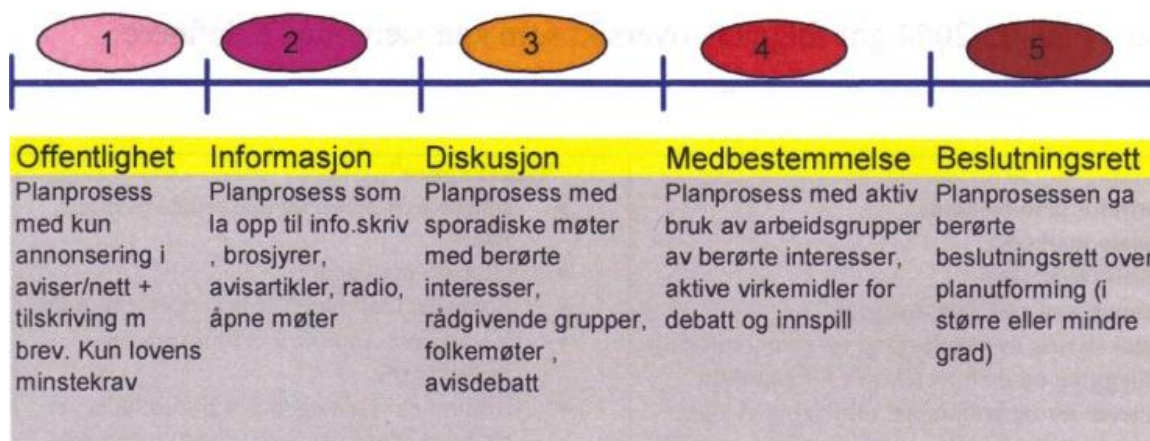
Debatten om byutvikling foregår i hovedsak mellom lokalpolitikere (Falleth et al. 2008), mens en suksessfaktor for å oppnå gode planprosesser både krever politisk deltakelse og bred medvirkning fra innbyggere (Wøhni et al. 2007).

Det viser seg at deltakelse i hovedsak foregår gjennom formelle høringer, og at svært få planprosesser tar i bruk aktiv medvirkning (Falleth et al. 2008). Det er ikke sett eksempler på særlig tilrettelegging for grupper som ofte faller utenfor (Schmidt et al. 2011).

Det viser seg at utbyggere verdsetter medvirkning i liten grad, og når det tilrettelegges for aktiv medvirkning er det planadministrasjonen som tar initiativet (Falleth et al. 2008). Falleth et al. ser en stor utfordring i å endre utbyggernes holdning til medvirkning.

At innbyggere ikke har medvirket aktivt i planprosessene handler ikke om at de ikke er engasjert, for de bruker de mulighetene de får tilgang på til å medvirke. Det kommer til uttrykk både gjennom et økt antall høringsuttalelser, at antall høringer per plan har økt, etterspill i form av klager og tvister har økt, og uformell kontakt med lokalpolitikere anses som en viktig for å påvirke planene (Falleth et al. 2008).

Wøhni har utarbeidet en variant av Arnsteins medvirkningsstige, men som er lagt ned som en linje. Modellen viser liten grad eller fravær av medvirkning på den ene siden og stor grad av maktoverføring på den andre.



Figur 13 Variant av medvirkningsstige (Wøhni 2007)

Wøhni reflekterer omkring hvor de ulike metodene kan egne seg (Wøhni et al. 2007):

Offentlighet anses som et minimumsopplegg for medvirkning. Metoden bør kun brukes der det er få eller ingen allmenne offentlige interesser, som ved planlegging av "jomfrulig" mark med få berørte. Informasjon kan benyttes der det er stor enighet om formålet eller hvor overordnede føringer avklarer planutfallet. Diskusjon anbefales brukt der planforslag skal legges ut til høring og et konkret forslag skal debatteres.

### Innbyggernes innflytelse i planlegging

Lokalsamfunnet hadde liten innflytelse på reguleringsplanprosesser viser studien utført like i forkant av den nye planloven (Falleth et al. 2008). Etter innføring av ny planlov oppfatter innbyggere fortsatt mulighetene for medvirkning som begrenset (Schmidt et al. 2011).

Når Schmidt et al påpeker at det er viktig å skille mellom deltakelse og medvirkning handler det om at *deltakelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for medvirkning* (Schmidt et al. 2011). De viser til eksempler fra to bydeler hvor det i den ene hadde vært omfattende deltakelse, men lite medvirkning i den forstand at det hadde endret planen, mens det i den andre hadde vært lite deltakelse, men likevel bidratt til en relativt omfattende medvirkning. Schmidt (2011) uttrykker bekymring for når stort engasjement gir få resultater, og hevder at det i verste fall kan være ødeleggende for demokratiet.

Det er spesielt to forhold som peker seg ut i studiene som sentrale når det gjelder innbyggernes posisjon for å få innflytelse i planprosesser; det ene er *når* i prosessen de får anledning til å delta, det andre er innbyggernes *mulighet for reell innflytelse*.

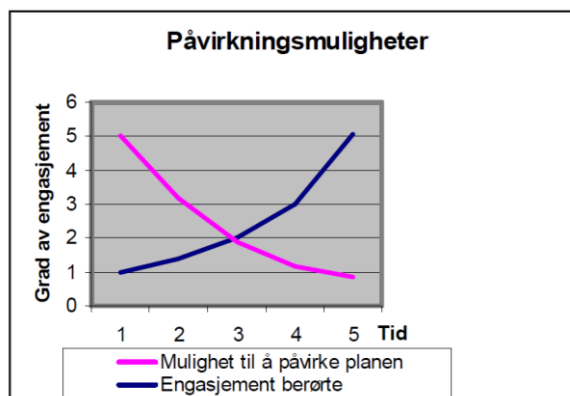
### TIDSPUNKT I PROSESSEN

Wøhni (2007) påpeker at *viktige planspørsmål langt på vei er avgjort før formelle medvirkningsprosesser igangsettes*. Det skyldes både at utbyggere ofte har arbeidet med utbyggingsprosjektet lenge for å avklare realismen i prosjektet, før de kontakter planadministrasjonen og fordi planadministrasjonen og utbygger har formalisert arena for dialog tidlig i prosessen (Wøhni et al. 2007).

Innbyggere opplever selv at de kommer for sent inn i planprosessene i forhold til å kunne påvirke planutfallet, dette viste både studiene til Falleth og Schmidt.

Wøhni's studie viste at *Jo tidligere i planleggingsprosessen medvirkning starter, jo bedre er resultatene*. Han presenterer det ideelle tidspunktet som før selve planarbeidet igangsettes fordi graden av påvirkningsmulighet avtar utover i planprosessen.

Figur 14 Grad av mulighet til å påvirke planprosesser (Wøhni et al. 2007)



## **INNBYGGERNES MULIGHET FOR REELL INNFLYTELSE**

Plan- og bygningsloven vektlegger at det skal tilstrebtes reell medvirkning i planprosesser.

Schmidt definerer reell medvirkning som at *alle berørte parter ses på som likeverdige samarbeidspartnere*. I reguleringsplaner, der en part har egeninteresse, kan man ikke oppnå likeverdighet mellom aktørene, og maktbalansen blir ulik. Maktbalansen har endret seg sterkt de senere årene, og da i favør av utbyggerne (Schmidt et al. 2011).

Den skjeve maktbalansen er knyttet til særlig tre faktorer;

For det første er det ikke likeverdighet mellom innbyggere og utbygger da utbygger har egeninteresse i planen. Det er ofte også sterke kapitalkrefter inne og utbygger bærer økonomisk risiko for gjennomføring. Det kan tyde på at sterke eiendomsinteresser kan være avgjørende for resultatet i plansaker (Schmidt et al. 2011).

For det andre har aktørene ulike forutsetninger for deltakelse. I tillegg til mangel på tid og økonomi, peker innbyggere på fagterminologien som brukes i planprosesser som vanskelig å forstå, og at enkelte argumenter lukker diskusjoner (Schmidt et al. 2011). Argumenter som dominerer norsk byutvikling er knyttet til vekst, miljø og bærekraft og til urbanitet og fortetting.

Den tredje faktoren knytter seg til nære relasjoner. Kontakten mellom planadministrasjonen og innbyggere er veldig liten (Falleth et al. 2008), mens det er etablert tette relasjoner mellom planadministrasjonen og utbyggere (Schmidt et al. 2011). Mens lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte arenaer for medvirkning er det i den nye planloven er innført en formell arena for tidlig kontakt mellom utbygger og planadministrasjonen. Denne blir gjerne kalt forhåndskonferanse eller oppstartsmøte og avholdes tidlig i planprosessen. Konsekvensen av dette kan være for mye avklares i lukkede rom, på et tidspunkt i prosessen hvor det ennå ikke er gitt rom for deltakelse fra innbyggere (Wøhni et al. 2007). Wøhni et al påpeker at plansystemet med det bidrar til å forfordele enkelte aktører med hensyn til makt. Falleth (2008) påpeker utfordringen ved at denne tidlige kontakten mellom planadministrasjonen og utbyggere kan påvirke politikernes handlingsrom, med den konsekvensen at det begrenser lokalsamfunnets mulighet for innflytelse.

Falleth trekker slutningen om at *medvirkningsidealet man har sett vært dominerende i planlitteraturen og i planleggingspraksis har blitt svekket (Falleth et al. 2008)*

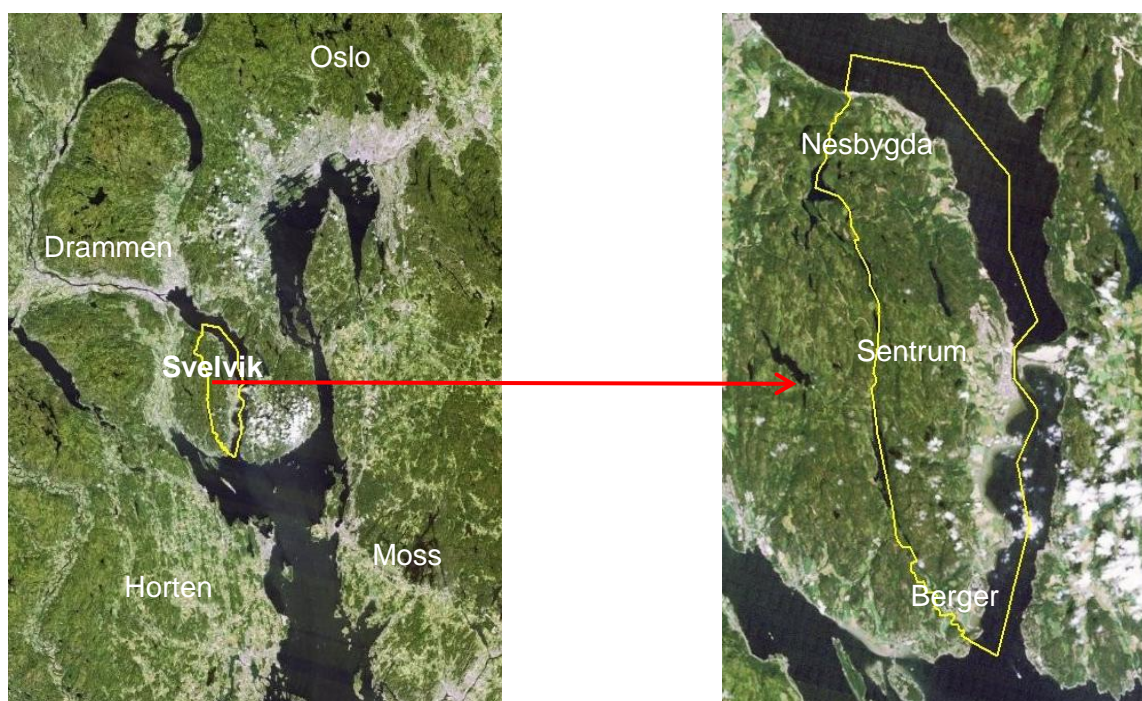


# CASE

## Bakgrunn for caset

### Beskrivelse av Svelvik kommune

Her vil kommunen presenteres slik den fremsto ved oppstart av kommuneplanprosessen. Svelvik kommunes 6500 innbyggere er fordelt på tre tettsteder; Berger, Sentrum med Ebbestad/Mariås og Nesbygda.



Figur 15 Statens Vegvesen, viderebehandlet av AS Horten

En del faktorer hadde over tid hatt en negativ utvikling i Svelvik; befolkningsveksten var svært lav, levekårsindeksen hadde hatt en kontinuerlig negativ utvikling over flere år og kommuneøkonomien var dårlig. I tillegg hadde diskusjon omkring skolenedleggelse skapt uro. Dette samlet bidro til svekket tillit til og sinne mot kommunens ledelse blant flere innbyggere.



Figur 16 Avisutklipp fra Svelvikposten 2009-2010



Dialogen med innbyggerne var gradvis blitt redusert og mer ad hoc preget, i forhold til en tett dialog på 1990-tallet gjennom blant annet deltakelse i SAM-prosjektet<sup>3</sup>.

For å snu utviklingen og motvirke det negative fokuset, hadde enkelte grupperinger tatt initiativ til positive, framtidsrettede tiltak, deriblant Svelvik Næringsråd og foreningen "Den Gode Hensigt".

Næringsrådet hadde, med stor bredde av næringslivsaktører, utarbeidet en Strategisk næringsplan med konkrete stedsutviklingstiltak (Svelvik Næringsråd 2012). Foreningen "Den Gode Hensigt" hadde engasjert over 200 innbyggere, med mål om å sette positivt fokus på Svelvik. De har siden da satt opp et årlig historisk spill og arrangert andre tiltak for å løfte fram Svelviks positive sider og innbyggernes samhold.

Utviklingen bidro også til at enkelte gikk inn i politikken med mål opp å få snudd den negative utviklingen i Svelvik. Dette resulterte i at 15 av 25 kommunestyrerepresentanter var nye ved kommunevalget i 2011.

Dette var noen av faktorene som hadde betydning for planlegging av kommuneplanprosessen og kanskje også for engasjementet og oppslutningen prosessen fikk.

### Rammer for kommuneplanprosessen i Svelvik

Gjeldende kommuneplan hadde, siden den ble vedtatt i 2001, i liten grad vært benyttet som arbeidsverktøy for drift og utvikling av kommunen (Svelvik kommune 2011a).

Kommuneplanrulleringen ble ansett som helt nødvendig for Svelvik fordi langsiktig og helhetlig planlegging kunne være virkemiddelet for å komme ut av og rette opp kommunens vanskelige økonomiske situasjon, oppnå en mer målrettet og helhetlig drift/arbeidsform og gjenvinne tillit i befolkningen. Å sette langsiktige mål og holde fast ved disse over tid ville være en vesentlig faktor for å lykkes med en ønsket samfunnsutvikling.

I påvente av ny planlov og på grunn av Svelviks økonomiske situasjonen hadde rulleringen blitt utsatt flere ganger. Behovet var dermed påkrevende og det var ønske om en rask prosess.

### Politisk vedtatte rammer

Rammene for kommuneplanen ble vedtatt i henholdsvis to møter; i Plan- og økonomiutvalget (sak 14/10) og i Kommunestyret (sak 25/10).

---

<sup>3</sup> SAM-prosjektet var et statlig utviklingsprogram hvor hensikten var å utvikle modeller for tverrsektoriell, områderettet planlegging og drift, og å utvikle nye samvirkelsesninger knyttet til områdene miljøvern/fysiske kvaliteter og oppvekst/omsorg. Prosjektperiode: 1993-96. I Svelvik ble dette videreført gjennom at det var opprettet Nærmiljøutvalg i kommunens tettsteder.

Kommuneplanen skulle utarbeides med tanke på å fungere som et verktøy i daglig drift. Den skulle være relativt kort og konkret, men helhetlig og langsiktig i sitt innhold. Den skulle beskrive de viktigste målene kommunen skulle nå de neste årene og ikke omfavne alt. Planstrategien utpekte de viktigste satsningsområdene som:

- Vekst og utvikling
- Klima og miljø
- Levekår, for unge og eldre
- Kommuneorganisasjonen

Det skulle legges vesentlig vekt på å få en god samfunnsdel som skulle synliggjøre de vesentligste utfordringer kommunen sto overfor de nærmeste årene. Arealdelen, som i siste kommuneplan ble viet størst oppmerksomhet, skulle være et resultat av de prioriteringer som ble gjort i samfunnsdelen, og dermed utvikles i siste fase av planprosessen.

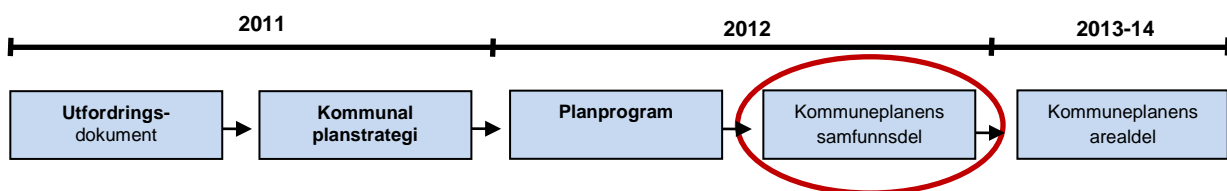
Det skulle legges særskilt vekt på medvirkning i forhold til å skape eierforhold hos politikerne, som skal sørge for at planen blir fulgt, og kommunalt ansatte, som skal sette den ut i livet. I forhold til innbyggerne skulle det vurderes andre måter å medvirke på enn de tradisjonelle folkemøtene. Bakgrunnen for det var at folkemøtene tidligere har skapt store forventninger i prosessen og store skuffelser etter.

Det skulle vektlegges at arbeidet skulle skape høy grad av legitimitet og aksept for både hvilke områder som ble valgt og for konklusjonene.

## Involvering av innbyggere i kommuneplanprosessen

Tiltakene som ble benyttet for å involvere innbyggere i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, er beskrevet i denne delen av oppgaven. Involveringstiltak er benyttet som et fellesbegrep for alle tiltak der innbyggere involveres, både i planprosessen og i forhold til selve plandokumentet.

I 2010 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som fikk mandat å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel med bakgrunn i politisk vedtatte rammer. Med ny plan- og bygningsloven var det hensiktsmessig å utarbeide kommunal planstrategi før arbeidet med samfunnsdelen ble igangsatt. Den skulle vedtas av påtroppende kommunestyre og medførte at det ville ta 1 1/2 år før samfunnsdelen kunne påbegynnes. Dette var vanskelig å forholde seg til både for politikere, administrasjonen og innbyggere fordi behovet for mål var stort. Det innebar at det var nødvendig både å holde på folks interesse og engasjement i perioden, og samtidig skape forståelse for at arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel var en del av en større prosess. Hele denne prosessen blir i oppgaven kalt kommuneplanprosessen. Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel vil ha hovedfokus i caset.



Figur 17 Kommuneplanprosessen og samfunnsdelens plass

I tillegg til å skulle utarbeide plandokumentet samfunnsdelen, var det et mål at samfunnsdelen skulle fungere som styringsverktøy for utviklingen i Svelvik. Det innebar at det var nødvendig å:

- Sikre god forankring, spesielt hos politikere og hos administrasjonen
- Sikre kvalitet i planens innhold gjennom å innhente kunnskap og utsjekking
- Lage en plan som ville være godt lesbar og funksjonell i form og innhold
- Skape bevissthet både om prosessen og planen for å skape engasjement, og bevare engasjementet som den negative situasjonen i kommunen hadde utløst, slik at flest mulig ville delta og kunne gi planen legitimitet.

Underveis i prosessen fremkom også behov og ønske om å sette fokus på det positive og å sikre åpenhet. Dette ble etter hvert tilleggsmål for arbeidet.

Da kommuneplanens arbeidsgruppe startet arbeidet var det behov for å vite hva som var forventet i forhold til medvirkning i samfunnsdelen etter ny planlov, og å få noen tips/råd om hvordan vi burde sette i gang. Plan- og bygningsloven og medvirkningstrappa ble forsøkt brukt som veiledere i forhold til hvordan arbeidet omkring medvirkningen kunne legges opp. Det er ikke sikkert det er hensikten at det skal brukes slik, men i mangel av annet ble det tilfelle i Svelvik.

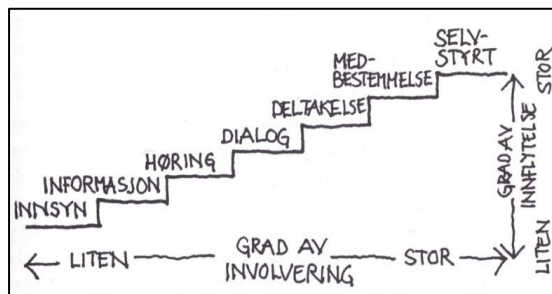
### Plan- og bygningsloven som veileder

Kravene til medvirkning er nedfelt i § 5-1 i plan- og bygningsloven, men for bruk i praksis hadde vi behov for kunnskap også om intensjonen og mer tydelig hva som var forventet av medvirkningskravet. Dette medførte leting i alle dokumenter tilknyttet den nye plan- og bygningsloven, både forarbeider og veiledere.

Arbeidsgruppa oppsummerte loven slik at medvirkningen skulle være aktiv og reell. Med hensyn til hvem som skulle involveres tolket gruppa det slik at alle skal involveres og at det skal tilrettelegges spesielt for å involvere berørte. Da loven samtidig åpner for stor valgfrihet for kommunene, konkluderte gruppa med at forventningene var uklare og at vi egentlig kunne ta utgangspunkt i egne behov å rigge en prosess slik vi selv mente var mest hensiktsmessig.

### Medvirkningstrappa som veileder

Medvirkningstrappa ble brukt for å avklare hvilken innflytelse innbyggerne skulle få, og hva som var realistisk. Arbeidsgruppa kom til at trinnene medbestemmelse og selvstyrt ikke var realistiske i forhold til planen fordi kommuneplanens samfunnsdel skulle vedtas politisk, mens trinn til og med medbestemmelse kunne være realistisk i forhold til prosessen.



Figur 18 Asle Farners versjon av medvirkningstrappa

Da arbeidet startet ble det åpnet for involvering til og med trinn deltakelse.

Avklaringen ble opplevd som nyttig i forhold til å klare å formidle riktige forventninger tydelig.

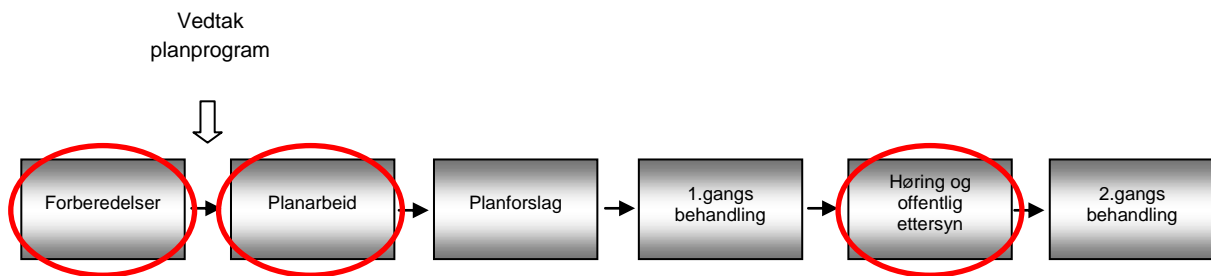
Arbeidsgruppa hadde tidlig stort fokus på hvor i prosessen det var behov for medvirkning fra innbyggere, men fikk etter hvert større fokus på hvorfor – altså hva vi ville oppnå. Det var, slik vi oppfattet det, litt annerledes enn hvilke krav vi oppfattet sto i plan- og bygningsloven og veiledere, og det var også vanskelig å fortsette å bruke trappa som annet enn analyseredskap og for å skape forutsigbarhet.

Det ble satt fokus på involvering i forhold til hvilke mål og behov vi hadde. Når det var avklart, var det relativt opplagt hvilke målgrupper som var aktuelle, og hvordan involveringen burde foregå.

Involvering av innbyggere i forhold til selve planen var i utgangspunktet aktuelt først da planforslaget forelå, men det var ønskelig, nødvendig og nyttig å involvere innbyggere også før det, både for å innhente kunnskap til planstrategien, planprogrammet og planutkastet, for å formidle at en kommuneplan skulle utarbeides, holde engasjementet i gang og vise at prosesser var på gang.

For å skape best mulig grunnlag for medvirkning i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, ble innbyggere involvert helt fra starten av kommuneplanprosessen.

Medvirkningstiltakene foregikk til ulike tider, og var knyttet til fasene merket med rød ring:



**Figur 19 Faser i kommuneplanprosessen hvor innbyggere ble involvert**

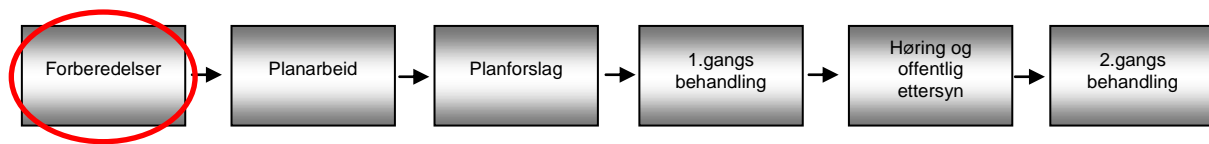
*Forberedelsesfasen* var fasen fra arbeidet med utfordringsdokumentet ble påbegynt til planprogrammet for samfunnsdelen ble vedtatt.

*Planarbeid* var fasen fra planprogrammet var vedtatt til planforslaget var utarbeidet.

*Høring og offentlig ettersyn* var den formelle høringsperioden for planforslaget.

Involveringstiltakene er satt i kronologisk rekkefølge i fasene de ble gjennomført. I tillegg er de ulike medvirkningstiltakene plassert på trinn i medvirkningstrappa, slik Asle Farner beskriver den, med tanke på analysen senere i oppgaven.

## Involveringstiltak i forberedelsesfasen



I forberedelsesfasen ble det etablert ressursgrupper i tillegg til informasjonstiltak som nyhetsbrev, bruk av internett og lokalavisa Svelviksposten. Stedsanalyse ble gjennomført og det oppsto en ide underveis om å benytte fotografier fra et lokalt foreningsprosjekt som pågikk, og å bruke Facebook på Svelvikportalen.

### Ressursgrupper

Ressursgrupper ble etablert tidlig, samtidig med at utfordringsdokumentet ble påbegynt, og ble avsluttet når samfunnsdelen var vedtatt. Målet var å få tips og råd fra innbyggere slik at administrasjonen hadde et godt utgangspunkt for tilrettelegge en god og treffsikker prosess når det gjaldt å involvere innbyggere i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.

Det ble etablert to ressursgrupper, en bestående av innbyggere generelt og en av næringsdrivende fra lokalt næringsliv. Utvelgelsen ble foretatt av kommuneplanens arbeidsgruppe. Deltakerne i ressursgruppene ble valgt ut i fra alder, bosted, erfaring, bakgrunn og sosialt nettverk. Ressursgruppene dekket slik en stor bredde av Svelviks innbyggere og næringsliv.

Ressursgruppen "innbyggere" besto av 9 personer, i alderen ungdom til pensjonist (4 under 30 år) hvorav 5 menn og 4 kvinner. Alle hadde en relativt bred kontaktflate, men representerte kun seg selv. De bidro med erfaringer fra skolemiljø (videregående skole og universitet), som nyinnflyttet, fra idrettsmiljø, seniorer, kommunal forvaltning, politisk erfaring, arbeid med vanskeligstilte innbyggere (funksjonshemmede, enslige forsørgere, pårørende i ulike situasjoner, ensomme, arbeidsuføre), småbarnsforeldre, foreningsliv. Alle tettsteder i kommunen var representert.

Ressursgruppen "næringsliv" besto av 8 næringsdrivende, derav 6 menn og 2 kvinner. Selv om aktørene kun representerte seg selv var det et mål å få en bredde i type lokale næringer, Næringer som var representert var hjørnesteinsbedrift, turisme, senter, sentrum, kultur, restaurant, håndverk og landbruk.

Rammene for ressursgruppene gikk ut på at deltakerne kun skulle representere seg selv. De ble innkalt til møter etter behov og det var planprosessen, og ikke planinnholdet, som skulle være tema.

Ressursgruppene og deltakere fra kommuneplanens arbeidsgruppe møttes i uformelle, korte kveldsmøter. De fleste diskusjonene handlet om involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel.

Ressursgruppene var lite opptatt av hva de ønsket informasjon om, de var mer opptatt av hvor og hvordan informasjonen burde formidles. De anbefalte å bruke Svelvik kommunes hjemmeside til informasjon av mer formell karakter, og ellers bruke lokalavisa Svelviksposten. De poengterte viktigheten av god informasjon i forkant, på en "folkelig" måte. I det la de at informasjonen måtte være lett forståelig slik at innbyggerne var godt forberedt til å komme med innspill når planforslaget forelå.

De vektla også at prosessen måtte klare å få fram det som er positivt i Svelvik. Det hadde sammenheng med at det en tid hadde vært mye negativ fokus.

Ressursgruppene hadde flere synspunkter om medvirkning generelt. De mente at organisasjonskartet som var laget til prosessen allerede vitnet om at det var ønsket stor medvirkning, noe de anså som positivt. De vektla det representative demokratiet og mente at kanaler som allerede eksisterte i politikken burde benyttes. Kommuneplanens arbeidsgruppe ble også anbefalt ikke å gå for bredt ut med medvirkning fordi man da risikerer at noen blir skuffet. Det ble vist til store folkemøter ved forrige rullering som skapte store forventninger i forkant, og skuffelser i ettertid fordi man ikke så igjen innspill man hadde kommet med. Samtidig var ressursgruppene opptatt av at alle innbyggere måtte få mulighet til å bli hørt, og at det var spesielt viktig å nå ut til nye innflyttere. De anbefalte å bruke kvalitet og ikke kvantitet som mål for om medvirkningen hadde fungert bra, altså hva som kom ut av dialogene.

Ressursgruppene ble spurt om hvordan kommunen best kunne komme i dialog med innbyggerne som ikke vanligvis stiller på folkemøter og de som ville bli spesielt berørt av planens definerte satsingsområder. Disse var definert gjennom vedtatt planstrategi (Svelvik kommune 2011b).

Sosiale medier, eksisterende møteplasser og temamøter ble foreslått som arenaer hvor disse burde kunne nås. Det var også gjennom denne idémyldringen ressursgruppene lanserte ideen om gjestebud for første gang.

Inspirasjon til ideen hentet de både fra muslimers te-invitasjoner til ikke-muslimer i Oslo, og av den gamle skikken med gjestebud.

Ideen med gjestebud gikk ut på å invitere gjester hjem til seg og diskutere tema fra planforslaget, noe ressursgruppene mente ville engasjere innbyggere som sjelden deltar eller uttaler seg i samfunnsdebatten. De mente at gjestebud kunne egne seg spesielt godt for å diskutere forslag til hvordan eller hva man kan gjøre med de ulike målene i samfunnsdelen, og var opptatt av at det måtte utarbeides konkrete spørsmål, noe de tilbød seg å bistå med.

De mente også det ville være fint om gjestebud kunne ha et sosialt aspekt ved at ikke alle kjente hverandre fra før, og at medvirkningsformen samtidig ville bygge fellesskap og skape tilhørighet mellom innbyggere.

Terskelen for å holde gjestebud og å stille som gjest måtte være lav, derfor utarbeidet administrasjonen noen rammer som ble kvalitetssikret med ressursgruppene før bruk.

Ressursgruppene anså gjestebud som noe nytt og spennende, og som kunne skape positiv fokus i media. De så for seg tittelen "Svelvik tør tenke annerledes!"

Det ble anbefalt å holde gjestebud når forslaget til samfunnsdel skulle legges ut på høring

Sosiale medier ble foreslått som god arena for diskusjoner. Facebook ble nevnt spesifikt med begrunnelse om at alle, også de eldre, var godt representert. Men det ble påpekt at det også var viktig å kunne møtes "face to face", og at diskusjonene ikke nødvendigvis måtte skje i regi av kommunen. Kommuneplanens arbeidsgruppe ble anbefalt å bruke eksisterende møteplasser som for eksempel gjennom lag, foreninger og organisasjoner. Eldrerådet ble nevnt spesielt.

Ressursgruppene hadde liten tro på at folkemøter ville fungere, de mente at slike ikke gav reell medvirkning og at mange ikke ville tørre å ytre sin mening i slike møter. De påpekte at foraer ikke måtte være for store, og anbefalte heller å holde flere temamøter, og at disse burde deles i interesseområder slik at de kunne appellere til bredden i befolkningen. Temamøtene måtte ha en lett forståelig og presis innkalling og møtene måtte styres etter en klar agenda.

Kommuneplanens arbeidsgruppe hadde tro på forslaget om temamøte og ønsket å arrangere ett før utarbeidelse av planforslaget for å sjekke ut om arbeidet så langt samsvarte med innbyggernes oppfatning. Dette blir i oppgaven omtalt som "Temamøtet i Fossekleiva".

Planprogrammet var vedtatt først i mai og planforslaget skulle ferdigstilles til politisk behandling i september, det betød at temamøtet måtte holdes i mai eller juni. Ressursgruppene hadde ikke tro på at innbyggere ville delta i aktiv medvirkning på den tiden av året, derfor ble det lagt inn ekstra innsats fra kommunens side for å få skape et attraktivt arrangement.



Ressursgruppene kom med forslag til hvordan ny visjon kunne lages. De anbefalte å bruke Svelviksposten for å få inn forslag, for deretter å plukke ut noen som alle innbyggere kunne stemme på. Vinneren burde premieres.

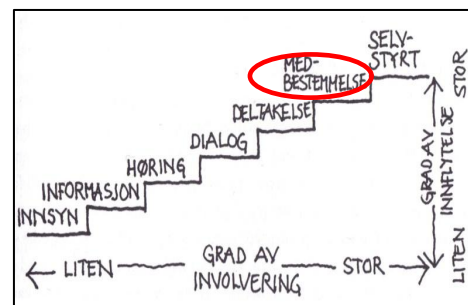
Et annet tips var at alle barneskolene og ungdomsskolen kunne bruke en hel skoletime på å svare på et enkelt spørreskjema om Svelvik i forhold til hva som er bra og hva som ikke er bra. Ressursgruppa fra næringslivet gav tilbakemelding om at næringsutviklingstemaet i samfunnsdelen var såpass overordnet at det ikke var relevant å involvere eksisterende næringsliv sterkt, samtidig gav de innspill på hva som var av betydning for det lokale næringslivet.

Nesten alle tips og innspill fra ressursgruppene ble tatt til følge, og hadde stor betydning for at prosessen ble som den gjorde! De gode erfaringene bidro til at det nå også er etablert en ressursgruppe i forbindelse med arealdelen.

Erfaringene med ressursgruppene kan oppsummeres slik:

- Når vi vet hva vi trenger fra innbyggerne, vet innbyggere selv best hvordan
- Vi stilte spørsmål, de gav svar, så gjorde vi en faglig vurdering og handlet
- Vi kom med forslag, de kommenterte, vi gjorde en faglig vurdering og korrigererte

Ressursgruppene er satt på trinn 6 fordi det var et samarbeid om å finne gode løsninger, hvor innbyggernes innspill i stor grad bestemte løsningene. Involveringen var knyttet til prosess.



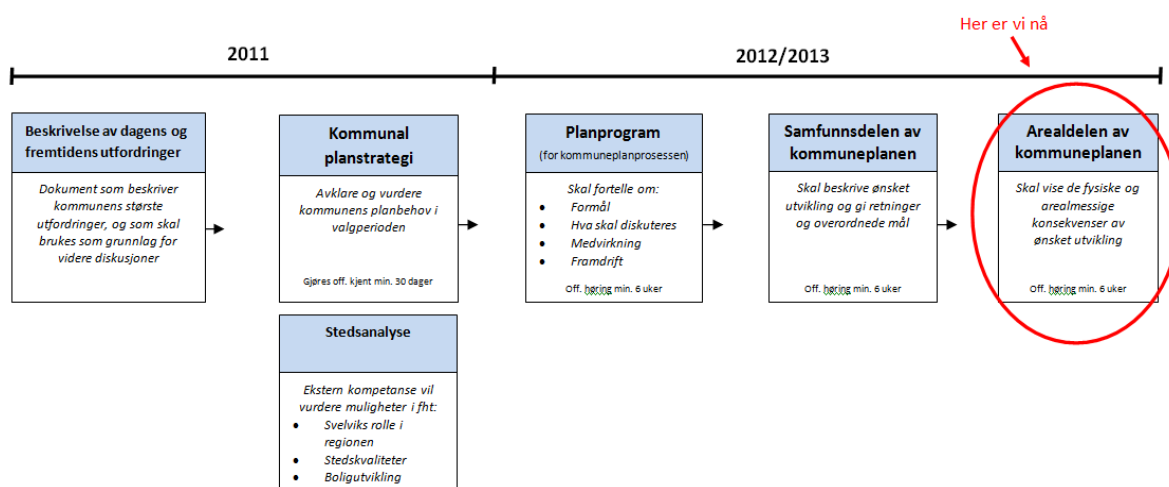
## Nyhetsbrev

Hensikten med nyhetsbrev var å holde innbyggere og andre involverte og interesserte orientert om prosessen. Dette var særlig viktig fordi prosessen ville ta lang tid og fordi det var ønskelig å holde engasjementet oppe. Det første nyhetsbrevet ble sendt ut i forbindelse med utfordringsdokumentet og det siste da samfunnsdelen var vedtatt. I alt ble det sendt ut ni nyhetsbrev.

Nyhetsbrev ble sendt ut med varierende mellomrom og med ulik mengde innhold, avhengig av hva som foregikk. Nyhetsbrevet ble sendt elektronisk til administrativ ledelse, politiske

gruppeledere, Svelviksposten og regionalavisa Drammens tidende, Næringsrådet, ressursgruppene, eksterne konsulenter, paraplyorganisasjoner, fylkeskommunen og andre som var eller ble involvert i større eller mindre grad, i tillegg til at det ble lagt ut på kommunens intranett. Å holde nøkkelpersoner jevnlig oppdatert bidro til å spre informasjonen til flere. Det oppsto en type dominoeffekt.

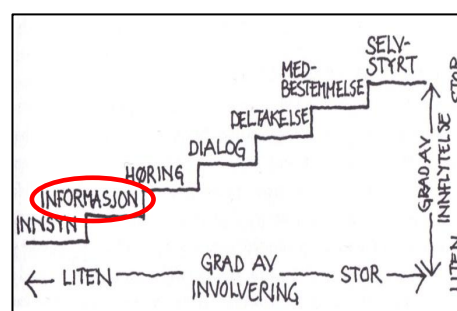
Vi fikk mange gode tilbakemeldinger på nyhetsbrevet, både i forhold til at de var fornøyde med å bli oppdatert og i forhold til å forstå prosessen. Det kunne se ut til at en så lang og relativt uoversiktlig prosess ble gjort mer forståelig gjennom nyhetsbrevene, og spesielt ved modellen under, som ble benyttet i hvert nyhetsbrev:



Figur 20 Modell som viser framdrift. Benyttet i hvert nyhetsbrev

Nyhetsbrev er satt på trinn 2 fordi dette var enveisinformasjon.

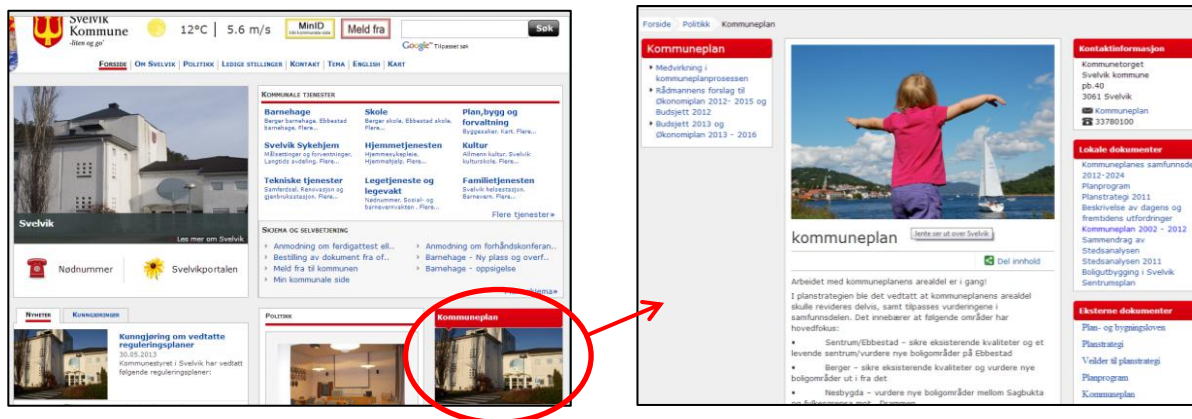
Nyhetsbrevene omhandlet prosessen.



### Internett – kommunens hjemmeside

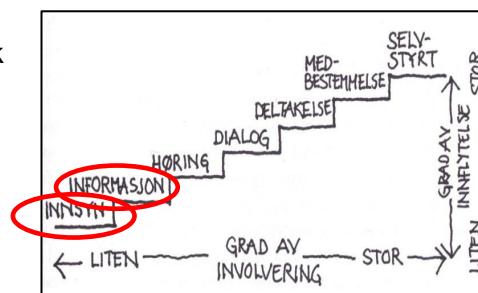
Kommunens hjemmeside, [www.svelvik.kommune.no](http://www.svelvik.kommune.no), var informasjonskanalen hvor man til enhver tid kunne finne oppdatert informasjon og relevante dokumenter knyttet til prosessen.

Det ble etablert en egen kommuneplanfane på forsiden av hjemmesiden med link til både formell informasjon, orientering om framdriften i prosessen, og informasjon om når og hvordan man kunne gi innspill. Fra siden kunne man også finne link til gjeldende kommuneplan, alle dokumenter som ble utarbeidet i prosessen, nasjonale og regionale føringer og andre relevante dokumenter. Det var også tilgjengelig e-post-adresse for kommuneplanarbeidet.



Figur 21 Fra Svelvik kommunes hjemmeside

Bruk av internett er satt på trinn 1 og 2 fordi det ivaretok de formelle kravene til offentliggjøring og relevant informasjon utover det.



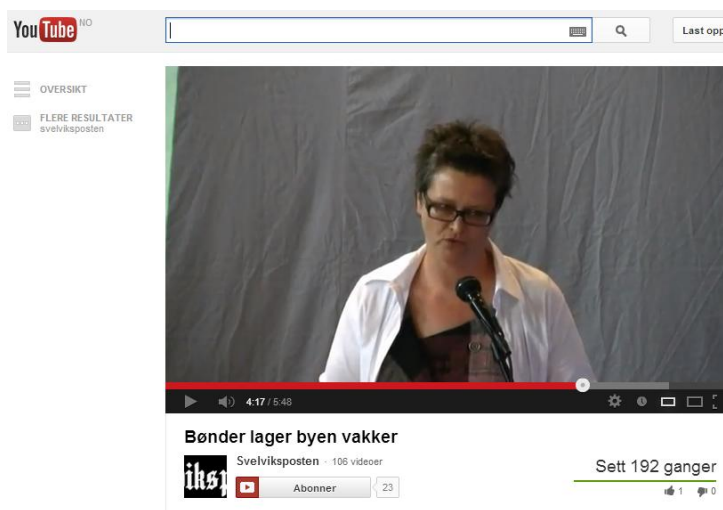
### Lokalvisa Svelviksposten

Svelviksposten dekker omlag 87 % av Svelviks husstander, og var en viktig arena for formidling av informasjon og for å skape debatt og engasjement rundt kommuneplanens samfunnsdel. Den ble benyttet aktivt som informasjons- og dialogarena gjennom hele kommuneplanprosessen.

Redaksjonen ble holdt orientert om aktiviteter, innhold og aktuelle temaer gjennom nyhetsbrev og direkte dialog. De skrev artikler og ledere i tillegg til at kommuneplanens arbeidsgruppe initierte artikler gjennom en lokal frilansjournalist som skrev for avisa.

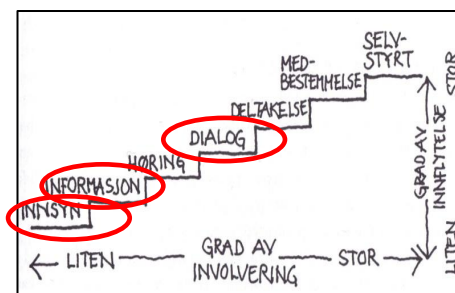
Så snart planprogrammet var vedtatt ble det oppfordret til engasjement fra innbyggerne gjennom visjonsmobilisering. Ideen kom fra ressursgruppene og ble realisert ved hjelp fra frilansjournalisten og spalteplass i Svelviksposten. Tiltaket vil beskrives nærmere senere.

Temamøtet i Fossekleiva ble filmet i sin helhet av redaksjonen, og gjort tilgjengelig på Svelvikspostens hjemmeside ([www.svelviksposten.no](http://www.svelviksposten.no)) for alle som ikke hadde anledning til å være tilstede. Det vitner om en særs interessert redaksjon.



Figur 22 Fra Svelvikspostens nettavis (Hentet 02.06.13)

Svelviksposten er satt både på trinn 1, 2 og 4 fordi den ivaretok de formelle kravene til offentliggjøring, formidlet informasjon om prosessen og planinnholdet, og skapte debatt gjennom leserinnlegg og artikler.



## Fotografier

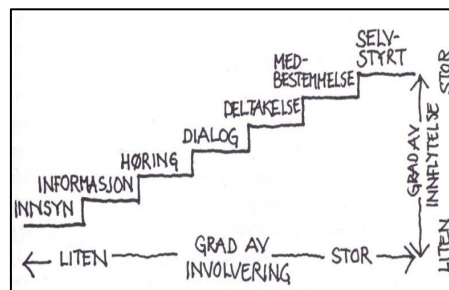
Tiltaket bidro med flotte bilder til selve plandokumentet, og bevisstgjorde fotografene om kommuneplanprosessen.

”Mitt Svelvik” var tittelen på en fotokonkurranse i regi av foreningen ”Den Gode Hensigt”. Konkurransen ble arrangert mens kommuneplanprosessen pågikk. Mange leverte inn flotte bilder fra Svelvik, bildene ble presentert i lokalavis, vinnere ble kåret og så var det over. Dialog med fotografene gav kommunen tilgang til bilder fra 14 innbyggere, med mange, fantastisk flotte bilder fra Svelvik som med det kunne benyttes mer, slik at enda flere får se dem og hvor vakker kommunen er! Dette samsvarte godt med å skulle vektlegge det positive, som var et av tilleggsmåla for kommuneplanarbeidet. Det medførte også at kommunen fikk et stort materiale å ta av og bruke i dokumentene knyttet til kommuneplanprosessen. Dialog om bruk av

bildene medførte også at fotografene ble oppmerksomme på kommuneplanprosessen og har fulgt med når deres bilder blir brukt.

Fotografiene ble innhentet i begynnelsen av prosessen og brukt både i utfordringsdokumentet, planstrategien, planprogrammet og kommuneplanens samfunnsdel.

Involveringen bidro til bevisstgjøring av prosessen hos fotografene og økte kvaliteten på dokumentene. Det hadde dermed betydning for både prosess og plan, men er vanskelig å plassere i medvirkningstrappa fordi det ikke direkte omhandler prosess eller plan.

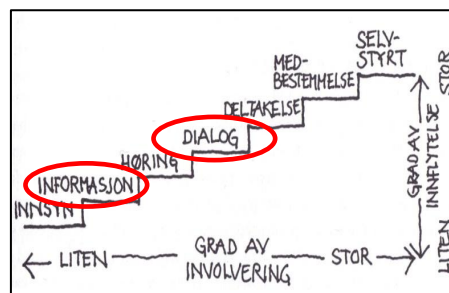


### Facebook på Svelvikportalen

Dette var et tiltak for å informere om kommuneplanarbeidet og for å skape debatt blant innbyggere.

Svelvikportalen, [www.svelvikportalen.no](http://www.svelvikportalen.no), er en nettside som ble opprettet privat på samme tid som kommuneplanprosessen pågikk. Nettsiden ble opprettet for å synliggjøre mye av det som finnes av aktiviteter, næringsliv og muligheter i Svelvik. Nettsiden fikk en egen kommuneplanfane og diskusjonsforum. Kommuneplanens arbeidsgruppe hadde jevnlig dialog med redaktør av nettsiden som initierte mange debatter om kommuneplantemaer og holdt leserne godt oppdatert om prosessen og aktiviteter som skulle arrangeres og hadde vært holdt. Debattene nådde også innbyggere det kan være vanskelig å nå i åpne møter. Nettsiden bidro til at flere ble kjent med arbeidet som pågikk.

Bruk av Facebook er satt både på trinn 2 og 4 fordi den formidlet informasjon og fungerte som dialogforum.



### Stedsanalyse

Stedsanalyse for Svelvik (Skogheim et al. 2011) var en mulighetsstudie utført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Det gav kunnskapsgrunnlag for planstrategien og kommuneplanprosessen. Tiltaket involverte innbyggere både for å belyse dagens situasjon og

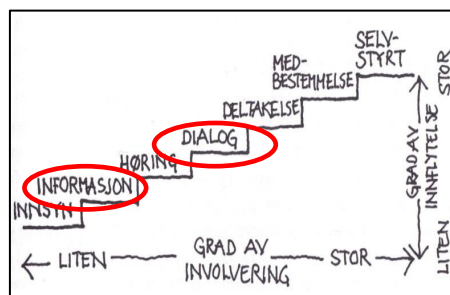
for å bidra med forslag til framtidige muligheter. Stedsanalysen var basert på utfordringsdokumentet, og ble gjennomført før planstrategien ble utarbeidet.

Oppdraget NIBR fikk gikk ut på å lage et kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med kommuneplanen, det skulle synliggjøre utfordringer og muligheter, og presentere mulige utviklingsstrategier og veivalg. 57 personer deltok som informanter og bidro til å belyse situasjonen i kommunen og å foreslå muligheter. Av disse var 43 lokale informanter, deriblant fem ungdommer (16-17 år) og kommuneplanens ressursgruppe (innbyggere)

Det ble holdt åpent møte for alle da NIBR skulle legge frem de viktigste ene fra stedsanalysen. Ca. 25 innbyggere møtte fram og engasjementet var stort.

Et av momentene som kom fram i analysen var at Svelvik ble betraktet som en bortgjemt perle, og at man ikke klarte å formidle stedes kvaliteter (Skogheim et al. 2011). NIBR hadde registret at innbyggerne egentlig var stolte av stedet og hadde det godt i Svelvik, men samtidig ikke omtalte stedet positivt. De hevdet at det ville ha stor betydning at innbyggerne begynte å snakke kommunen opp og fram. Dette kunne begynne umiddelbart og ble et viktig tilleggsmål i kommuneplanprosessen.

Involvering av innbyggere i stedsanalysen er satt inn på trinn 2 og 4 fordi innbyggerne bidro som informanter gjennom dialog om Svelvik, og fordi det ble lagt opp til både informasjon og dialog da funnene ble presentert.



### **Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel**

Arbeidet og involveringen som hadde vært gjort så langt, la rammene for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Disse ble presentert gjennom planprogrammet:

Prosessen med samfunnsdelen skulle gjennomføres raskt; planprogrammet ble vedtatt 7.mai og kommuneplanens samfunnsdel skulle vedtas 3.desember samme år.

I tillegg til selve planproduktet ble det også satt mål om at arbeidet skulle skape tillit mellom innbyggerne og politisk og administrativt nivå, og det at det skulle skapes samfunnsdebatt, engasjement og planforståelse. Det var ikke et mål å forankre planen hos innbyggerne, men sikre at den hadde legitimitet i Svelviksamfunnet.

Gjennom planstrategien var det allerede pekt ut fire satsningsområder for samfunnsdelen; vekst og utvikling, klima og miljø, levekår og kommuneorganisasjonen.

Det ble presentert at det skulle legges tilrette for bred og aktiv medvirkning i tillegg til åpenhet rundt planprosessen. Medvirkningsopplegget inneholdt informasjonsmøte om planforslaget, gjestebud når planforslaget forelå og temamøter både før og når planforslaget forelå. Unge skulle inviteres spesielt, til temamøtene. Det ble opplyst at møtene skulle ha klare problemstillinger og være dialogrettet, og at politikere ville delta. Siden gjestebud var et forsøk ville enkelte innbyggere bli oppfordret til å være gjestebudverter, dette ble man gjort oppmerksom på gjennom planprogrammet i et forsøk på å skape reelle forventninger.

Gjennom en framdriftsplan fremkom det når medvirkningsaktivitetene skulle gjennomføres.

Planprogram var et nytt begrep som var ukjent for de fleste. Både i annonsering av høringen for planprosessen, i høringsbrevet, i informasjonsmøte og i dialog med innbyggere ble det presisert at planprogram og høringen av dette handlet om selve prosessen, og at det gjennom høringen kunne gis innspill og tilbakemeldinger om fokusområdene, organisering, framdrift og opplegget for informasjon, høring og medvirkning.

### **Informasjonsmøte om planprogrammet**

Det ble holdt informasjonsmøte for å understreke planprogrammets hensikt, og at innspillene skulle handle om selve *prosessen*. Møtet ble gjennomført i starten av planprogrammets høringsperiode.

Det ble avsatt en time til informasjonsmøtet hvor planprosessen ble presentert og det ble åpnet for spørsmål.

Det møtte rundt 30 innbyggere, noe som var et overraskende høyt antall. Deltakerne var engasjerte og hadde flere spørsmål, men mest knyttet til areal. Det ble ikke åpnet for diskusjoner knyttet til arealspørsmål eller planinnholdet, men det ble vist til når i prosessen det var tid for slike diskusjoner. Erfaringene fra møtet tilsa at det var vanskelig å få tilbakemeldinger på prosessen og selve planprogrammet, men inntrykket var at de fram møtte var fornøyde med informasjonen og var godt opplyste om prosessen da de gikk hjem. En innbygger med dysleksi gav tilbakemelding etter møtet om at dette var svært verdifullt, for selv om planprogrammet var kort og lettlest slet hun med å lese og oppfatte innholdet.



Informasjonsmøtet er satt både på trinn 2 fordi det i hovedsak var enveisinformasjon. Selv om det ble stilt spørsmål kan det ikke anses som dialog. Informasjonen var knyttet til prosessen.



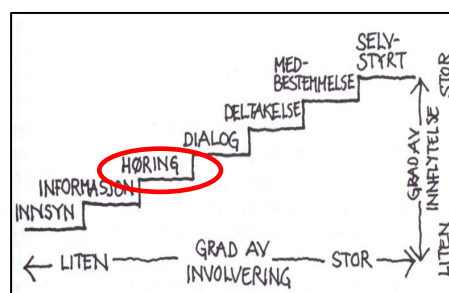
### Høring av planprogrammet

Det kom inn 15 høringsuttalelser. Flere av høringsuttalelsene inneholdt forslag til tiltak i forhold til satsningsområdene som var satt, disse ble svart opp med at de ble tatt med i den videre prosessen. Ingen av høringene bidro til endret innhold i planprogrammet, men noen av dem bidro til presiseringer fordi enkelte satsninger kunne misforstås. Alle høringsuttalelser ble besvart i saken til politisk behandling (se utdrag under). I tillegg ble de lagt med som vedlegg til saken. Dette skyldtes både at de skulle være lett tilgjengelige for politikere og andre interesserte, og for at det skulle være mulig å få innsyn i hvordan høringsuttalelsene hadde blitt vurdert.

Høringsavsender	Innhold i innspill	Slik vil vi bruke høringsinnspillene
<a href="#">Høringsuttalelse fra Morten Bryhn</a>	Mange forslag til tiltak for næringsutvikling, for unge og flyktninger. Forslag til tiltak, tips og råd i fht eldres behov og samhandlingsreformen.	Ser ikke at høringsuttalelsen gir grunnlag for endringer i selve planprogrammet.  Forslag til tiltak og råd bringes med videre til samfunnsdelen av kommuneplanen/andre plannivåer.
<a href="#">Høringsuttalelse fra Svein Johnsrud</a>	Ønsker at kommunen skal stille seg positive til konkrete forslag om boligutvikling i Nesbygda	På bakgrunn av høringsuttalelsen ser vi at det er behov for å presisere tydeligere at det også vil satses på boligbygging i Nesbygda
<a href="#">Høringsuttalelse fra Statens vegvesen</a>	Vektlegger bærekraftig arealutvikling. Anbefaler satsing på fortetting og styrking av Svelvik sentrum. Gir forslag til tiltak i fht bilbruk, sykkel og gange.	Ser ikke at høringsuttalelsen gir grunnlag for endringer i selve planprogrammet.  Forslag og råd bringes med videre i kommuneplanprosessen.

Figur 23 Utdrag fra behandling av høringsinnspillene til kommunestyresak 27/12

Høringen av planprogrammet er satt på trinn 3, for høring



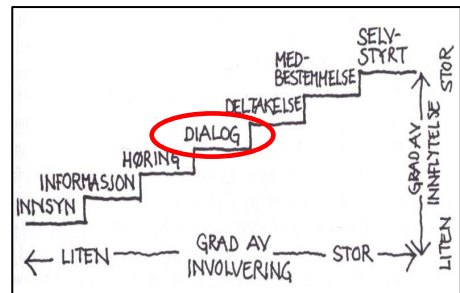


## Boligutbyggingsrapport

Tiltaket bidro til oppdatert kunnskap, og grunneiere ble bevisst kommuneplanprosessen. Rapporten ble utarbeidet mens planprogrammet lå ute til høring.

Gjeldende arealplan viste en del områder som var avsatt til boligformål, men som ikke var utbygd. Tiltaket var en kartlegging av grunneiernes planer for de ubebygde arealene. En lokal geograf fikk oppdraget og innhentet opplysninger fra grunneiere og eiendomsmeglere gjennom dialog. Slik ble mange grunneiere involvert i en form for utsjekking av opplysninger.

Involvering av spesielt grunneiere i stedsanalysen er satt inn på trinn 4 fordi de gjennom dialog bidro til kunnskapsgrunnlag for kommuneplanarbeidet. Trinn 2 kunne også vært merket fordi grunneierne fikk informasjon om prosessen som var på gang.



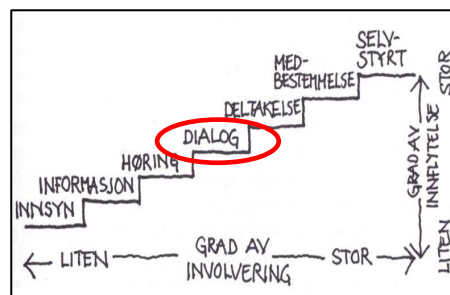
## Liten spørreundersøkelse

Tiltaket inngikk i kunnskapsinnhenting til kommuneplanen, og gav nye innflyttere og potensielle tilbakeflyttere bevissthet om at kommuneplanprosessen var i gang. Spørreundersøkelsen var tilknyttet boligutviklingsrapporten og disse ble utarbeidet parallelt, mens planprogrammet lå ute til høring.

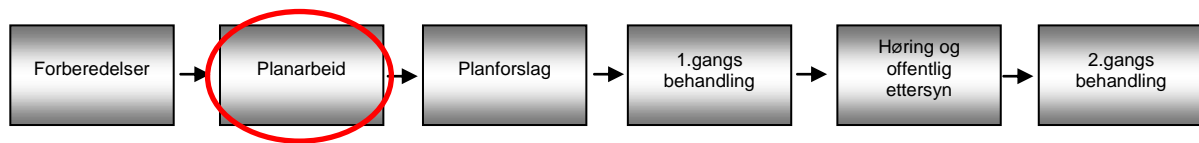
Befolkningsvekst så tidlig ut til å bli et av satsningsområdene ved rullering av kommuneplanens samfunnsdel. I den forbindelse ble det ansett som aktuelt å vite noe om hva som gjør det attraktivt å flytte til Svelvik, og hva som eventuelt må til for å gjøre det mer attraktivt. Med det som bakgrunn ble det gjennomført en liten spørreundersøkelse blant innbyggere som nylig hadde flyttet til kommunen, unge som har flyttet fra kommunen for å studere og som ses på som potensielle tilbakeflyttere, og blant noen som nylig hadde valgt å flytte ut av kommunen. Undersøkelsen ble gjennomført med 20 informanter og gav derfor ikke et representativt bilde, men kanskje en liten pekepinn.

Spørreundersøkelsen ble utført ved at aktuelle informanter ble kontaktet per telefon. De som ønsket å bli med i undersøkelsen fikk tilsendt et skjema med spørsmål som skulle fylles ut og returneres via e-post. Undersøkelsen gav mye nyttig informasjon og bevissthet om vekstpotensialer i kommunen.

Involvering av innbyggere i spørreundersøkelsen er satt på trinn 4 fordi det ble gitt svar på stilte spørsmål.



## Involveringstiltak i forbindelse med planarbeidet



Ressursgruppene, nyhetsbrev, internett, Svelviksposten og fotografier ble benyttet også i denne fasen. Det var planlagt ett temamøte, det ble igangsatt en visjonsmobilisering, en hytteforening bidro med informasjon, og videregående skole ble kontaktet for å bidra til layout. For å skille temamøtet i planarbeidsfasen fra temamøtene i høringsperioden, er temamøtet i denne fasen omtalt som "temamøte i Fossekleiva".

### Visjonsmobilisering

Tiltaket ble igangsatt for å mobilisere innbyggere til engasjement og deltakelse i kommuneplandiskusjonene, og spesielt til temamøtet i Fossekleiva i mai, som var en tid hvor det sannsynligvis ville være utfordrende å få folk til å stille.

Det skulle lages ny visjon i forbindelse med kommuneplanarbeidet og dette var innfallvinkelen som ble benyttet til å utfordre innbyggere. En ung, nyinnflyttet frilansjournalist ble engasjert for å gjennomføre visjonsmobiliseringen, som foregikk gjennom Svelviksposten. Den ble i gang satt umiddelbart etter at planprogrammet var vedtatt.

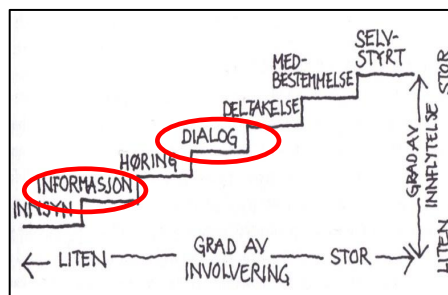
For å starte visjonsforslagene ble et par innbyggere utfordret til å foreslå en visjon og begrunne denne, de utfordret nye innbyggere, og slik fortsatte det. Det medførte at det kom visjonsforslag fra en stor bredde innbyggere, også fra personer som ikke vanligvis pleide å engasjere seg.

Sammen med en invitasjon til å bidra med sine visjonsforslag, fikk leserne gjennom en artikkelserie i Svelviksposten presentert hovedtrekkene i kommuneplanens samfunnsdel. Gjennom forklarende artikler, breddeintervjuer med kommunalsjefene og presentasjoner av kommuneplanens fokusområder ble det forsøkt å gjøre prosessen med samfunnsdelen godt kjent for leserne.

Det kom inn 21 visjoner med begrunnelse, et leserbrev og to kommentarer til jakten på en visjon. Resultatet av visjonsmobiliseringen ble presentert på temamøtet i Fossekleiva. At folk hadde lagt merke til kommunens ønske om deltakelse var det ingen tvil om, men å få inn en ferdig visjonssetning skulle vise seg ikke å være så lett. I løpet av visjonsmobiliseringen kom det inn visjonsforslag som var lange og korte, visjonære, konkrete og drømmende tanker, mer slagord enn visjoner, og mer konstateringer og fakta, enn en visjon. Men begrunnelsene gav

kunnskap og innsyn om hvor innbyggerne ville, og var svært nyttige. Dessuten ble noen benyttet som slagord i passende anledninger videre i prosessen.

Visjonsmobiliseringen er satt på trinn 2 og 4 fordi artikler og intervjuer gav informasjon om prosessen og innholdet, og fordi leserinnlegg og visjonsinnspill svarte på oppfordringen og gav bidrag til planen. Tiltaket hadde betydning for både prosess og plan.



## Layout

Tiltaket bidro både til selve plandokumentet, og gav ungdom kunnskap om kommuneplanens samfunnsdel.

Medier og kommunikasjonslinjen ved den lokale videregående skolen bidro med forside til plandokumentet og med plakat til temamøtene i kommuneplanens høringsperiode.

Under arbeidet med planforslaget til samfunnsdelen oppsto det en ide om at ungdommene på Medier og kommunikasjon sikkert ville kunne lage en bra forside til plandokumentet. De tok i mot utfordringen og var fornøyde med å få en oppgave som skulle ende i et reelt dokument. Rammene de fikk begrenset seg til noe tekst og at kommunevåpenet skulle inngå, utover det hadde de fritt spillerom. De fikk med bilder som de kunne bruke om de ønsket det. Gjennom arbeidet satte de seg godt inn i hva en kommuneplan er og leverte mange gode forslag.



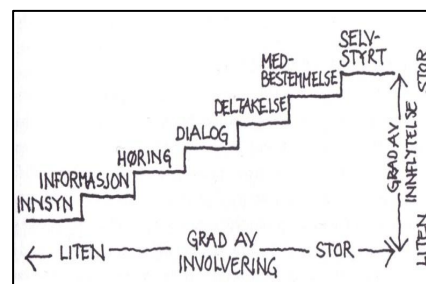
Figur 24 Forsiden på plandokumentet

Det som overrasket var at forslagene var mer tradisjonelle enn

forventet, noe som kunne tolkes som om de hadde en oppfatning av at offentlige dokumenter skulle ha et visst utseende.

Etter oppdraget hadde ungdommene fått mer kunnskap om hva en kommuneplan er, og kjente til sitt lokale kommuneplandokument.

Involveringen bidro til bevisstgjøring av prosessen og økte kvaliteten på dokumentene. Det hadde dermed betydning for både prosess og plan, men er vanskelig å plassere i medvirkningstrappa.



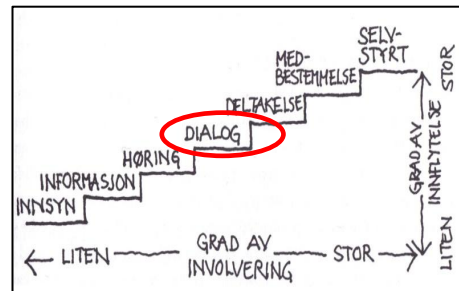
## Kontakt med hytteeiere

Tiltaket gav kunnskap til planen og gav hytteeiere informasjon om kommuneplanarbeidet. Hytteeiere ble kontaktet under planarbeidet.

Svelvik har en stor andel hytter, 20% av totalt antall boenheter er hytter, det vil si 600 hytter. Hyttegjester kan helt klart bidra positivt til utviklingen i kommunen, og det var derfor interessant å vite noe om deres opplevelse av Svelvik. Det ble tatt kontakt med leder av en hytteeierforening som omfatter 150 hytter. Han gav tilbakemelding, etter å ha vært i dialog med andre hytteeiere, om hvordan hyttegjester opplever og bruker Svelvik, deres tanker om hvilke kvaliteter som er viktige å ta vare på, og hva som skal til for at de bruker Svelvik enda mer.

Tilbakemeldingene gav veldig interessant og nyttig informasjon, og inspirerte til mer dialog.

Involvering av hyttegjester tilsvarer spørreundersøkelsen, og er satt inn på trinn 4.



## Temamøte i Fossekleiva

Målet med møtet var å sjekke ut om innbyggernes oppfatninger om stedskvaliteter i kommunens fire tettsteder samsvarte med inntrykk kommunepanens arbeidsgruppe hadde fått. Møtet ble holdt i mai 2011, etter at planprogrammet var vedtatt og visjonsmobiliseringen var gjennomført.

Som nevnt tideligere var dette et arrangement som ville kreve ekstra innsats for å engasjere innbyggere, siden det i mai konkurrerer med mange andre attraktive aktiviteter. Derfor ble det satt inn ekstra innsats;

Kommunens mest attraktive lokale, Fossekleiva, ble valgt som arrangementsted, ordfører frontet arrangementet og Svelviks "rikskjendiser" Pål og Espen Thoresen ble invitert som innledere og trekkplaster.

Invitasjonen til temamøtet inneholdt konkret program og to påstander om hvilke stedskvaliteter Svelvik har å tilby sine besøkende og boligsøkende. Hensikten var at dette både skulle vekke interesse og provosere.

I tillegg til markedsføring gjennom visjonsmobiliseringa ble temamøtet annonsert på kommunens hjemmeside, i Svelviksposten og DT. NRK Vestfold og Svelvikportalen omtalte møtet, og det ble også formidlet via nyhetsbrev. Paraplyorganisasjoner og politikere ble invitert spesielt.

Temamøtet hadde et innhold som var avhengig av deltakelse fra alle kommunens fire tettsteder for å kunne besvares, derfor ble nærmiljøutvalgene (NMU) og Frivilligsentralen utfordret til å skaffe minst 10 deltakere fra hvert tettsted.

Lokale aktører ble invitert til å bidra i arrangementet med underholdning, med praktiske oppgaver, og med innlegg og stands. Innleggene og standsene var knyttet til innholdet, og sammen med underholdningen inngikk disse i programmet.

Til sammen sikret dette en viss deltakelse.

Lokalet ble inndelt og innredet med store bilder og rekvisitter, slik at de fire tettstedenes kvaliteter ble understreket og poengtert. Innbyggerne ble bedt om å sette seg der deres hjemsted var illustrert, noe som innebar at de fleste rundt bordene kjente hverandre godt, og nye innbyggere fikk anledning til å bli kjent med andre i sitt nærmiljø.

Dette var et ledd i opplegget hvor vi ønsket å provosere fram holdninger. Det skjedde; noen opplevde kvalitetene som var presentert for deres tettsted som riktige, mens andre mente at deres tettsted også hadde kvalitetene som ble presentert som særegenheter for andre tettsteder.

Ordfører åpnet møtet og introduserte Pål og Espen Thoresen, som mimret litt fra tiden de bodde i Svelvik og reflekterte rundt hva det er som gjør at de fortsatt trekker fram Svelvik på riksdekkende medier, selv om det er 20 år siden de flyttet fra kommunen.

Lokale aktører med god kunnskap om stedets kvaliteter presenterte disse før deltakerne fikk diskuterte konkrete spørsmål i tettstedsgruppene.

Etter dette var det pause med enkel servering og mulighet for deltakerne til å mingle og besøke stands. På standsene presenterte de lokale aktørene stedskvalitetene ytterligere, og kommunens ledelse presenterte skisser til flere temaer fra samfunnsdelen. Dette var en mulighet for innbyggere å komme i direkte dialog med de som hadde ansvar for de ulike satsningsområdene, noe som skulle være et ledd i å bidra til å gjenopprette tilliten til kommunens ledelse.

Resultatet fra visjonsmobiliseringen ble presentert på plakater i lokalet og muntlig på en fengende måte, av frilansjournalisten som hadde gjennomført den.

Temamøtet hadde ca.100 deltakere, jevn fordeling av kvinner og menn og fra de ulike tettstedene i kommunen, ca.10 deltakere var under 30 år.

Omlag 75 % av deltakerne var innbyggere som vanligvis pleide å stille på slike møter. Av de andre 25 % kom noen fordi de var ønsket å bidra til utviklingen av Svelvik, noen fordi de kjente aktører som skulle opptre, ha innlegg eller var invitert av NMU eller Frivilligsentralen. Noen kom også for å treffe brødrene Thoresen.

Tilbakemeldingene fra deltakere var svært gode, de poenterte spesielt at innholdet samstemte med forventningene, at programmet var bra satt opp med god variasjonen mellom innlegg, underholdning og gruppearbeid. Som en uttrykte; "Da ble det ikke så tørt".

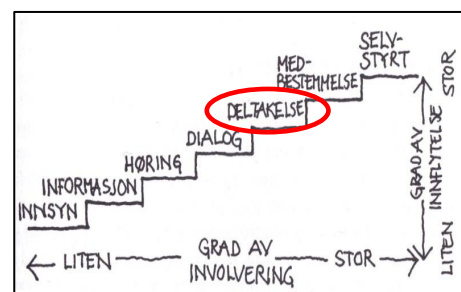
Deltakerne syntes gruppearbeidet fungerte bra og likte at oppgavene var definerte og konkrete. Noen ønsket felles pleumsdebatt.

Det ble understreket at Fossekleiva gav en flott ramme i forhold til hva som er unikt i Svelvik. En uttrykte at det så ut til at kommunen anså møtet som viktig, og henviste til at møtet var godt forberedt, det var pyntet og alle ble hilst velkommen i inngangen.

Spørsmålene ble besvart. I tillegg kom det forslag til prioriteringer og hvordan det kan jobbes videre med temaet. Det viste seg at innbyggerne i liten grad klarte å skille stedskvaliteter for besøkende og tilflyttere. Vi mottok få innspill ved standsene i pausen, noen gav tilbakemeldinger om at det var vanskelig å få med seg informasjon når man skulle gå rundt å lese, illustrasjoner hadde nok hjulpet. Utover dette kunne det vært ønsket større deltakelse fra unge og småbarnsforeldre.

Innspillene fra temamøtet påvirket innholdet i planforslaget i stor grad.

Temamøtet i Fossekleiva er satt på trinn 5 fordi dette var deltakelse i diskusjoner om innholdet i planen.



## **Planforslag**

Etter dialog med og innspill fra innbyggere gjennom kunnskapsinnhenting, visjonsmobilisering og temamøtet i Fossekleiva ble grunnlaget ansett som tilfredsstillende i forhold til å utarbeide planforslag.

På bakgrunn av de politisk vedtatte rammene for planarbeidet og innspill underveis i prosessen ble det lagt stor vekt på at planen skulle bli kort og lett forståelig. Planforslaget besto av 15 sider hvorav 7 av dem med bilder i tillegg til at ordfører innledet med en hilsen til innbyggerne.

Hvert av planens fire satsningsområder ble innledet med en kort bakgrunn for hvorfor temaet var med i dokumentet, deretter ble det presentert et overordnet mål for satsningsområdet, en kolonne med "sånn vil vi ha det" (mål) og en med "sånn gjør vi det" (strategier).

For å sikre at dokumentet ble lett forståelig ble det gjennomlest av alle i kommuneplanens arbeidsgruppe flere ganger og til slutt språkvasket av en norsklærer.

<h2>Vekst og utvikling</h2>	
<p><u>Hvorfor dette er viktig å prioritere:</u>            Svelvik har 6.566 innbyggere (01.04.12). Kommunen har hatt en svært lav befolkningsvekst de siste 10 årene sammenlignet med nabokommunene. Beregninger viser at det kan forventes en ganske kraftig nedgang i antall innbyggere under 20 år i årene framover.</p> <p>Svelvik trenger vekst og balansert befolkningsutvikling som kan gi økt attraktivitet og trivsel, og økt grunnlag for arbeidsplasser. Dette vil også bidra til å opprettholde et tilfredsstillende nivå på offentlige tjenester/stabil økonomi, samt bevare eksisterende næringer.</p>	
<b>Overordnet mål:</b> Svelvik skal være et levende lokalsamfunn i utvikling	
<b>Sånn vil vi ha det!</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Økt og balansert befolkningsvekst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilrettelegge for økt boligbygging</li> <li>Styrke kommunens rolle som pådriver og tilrettelegger i boligutviklingen, i samarbeid med private og nabokommuner</li> <li>Legge til rette for å få flere unge og barnefamilier til kommunen</li> <li>Lette tilgangen til boligmarkedet for førstegangsetablere</li> <li>Sikre en variert boligmasse</li> <li>Skape sirkulasjon i boligmassen ved å legge til rette for at flest mulig kan bli boende i sitt nærområde ved endret boligbehov</li> </ul>
Svelvik skal være attraktivt som bosted	<ul style="list-style-type: none"> <li>Markedsføre Svelviks kvaliteter og fortrinn, spesielt mot unge og barnefamilier</li> <li>Prioritere utvikling av Svelvik sentrum som levende møteblass</li> </ul>

Figur 25 Utdrag fra kommuneplanens samfunnsdel, planforslag side 6

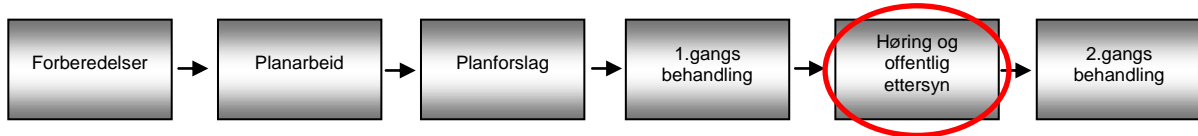
Planforslaget ble godt mottatt hos innbyggere, og fikk positiv omtale i lokalavisa.



Figur 26 Svelviksposten 23.08.12



## Involveringstiltak i høringsperioden



Gjennom planprogrammet var det lagt opp til tre medvirkningstiltak i høringsperioden; informasjonsmøte, temamøter og gjestebud. Underveis oppsto diskusjoner blant ungdom på ungdomsskolen og i fag på videregående, i tillegg til dialog med paraplyorganisasjoner. Fortsatt ble ressursgruppene benyttet, det ble sendt ut nyhetsbrev, informert på internett, og Svelviksposten og Svelvikportalen ble brukt aktivt.

Målet med involveringstiltakene i høringsperioden var å få tilbakemeldinger og innspill på planforslaget, og om dette samsvarte med innbyggernes ønsker og oppfatninger. Planforslaget ble brukt som utgangspunkt.

### Informasjonsmøte om planforslaget

Målet med tiltaket var muntlig å presentere essensen i planforslaget.

Over lang tid hadde det vært lagt stor vekt på å gi informasjon om arbeidet med samfunnsdelen, dette var nok medvirkende årsak til at informasjonsmøtet om planforslaget, som ble annonsert i planprogrammet, fikk lav oppslutning. Det møtte 3 innbyggere, av de som vanligvis stiller på slike møter. De var allerede godt kjent med innholdet i planforslaget, og det ble en diskusjon rundt enkelte temaer. Deres reaksjon på den lave responsen var at de fleste Svelvikinger allerede hadde fått nødvendig informasjon.

Informasjonsmøtet om planforslaget endte med dialog om innholdet i planen, men er satt på trinn 2 fordi det var planlagt som informasjon.



### Temamøter

Grunnlaget for å vurdere temamøtene bygger på egen tilstedeværelse og deltakende observasjon. Oppmøtet ble registrert skriftlig i forhold til deltakernes geografiske tilknytning, omtrentlige alder, kjønnsfordeling. Deltakernes engasjement i gruppearbeidene ble observert og deres tilbakemeldinger om opplegget ble notert. Alle innspill fra temamøtene er gjennomgått og vurdert.

Målet med temamøtene var å sjekke ut om planforslaget samsvarte med innbyggernes ønsker og oppfatninger, gjennom å sette fokus på fire temaer fra samfunnsdelen:

- Svelvik som attraktivt besøksmål og bosted, med tittelen ” Svelvik – en attraktiv perle”
- Hva som er viktig for å oppnå god oppvekst, med tittelen ”God oppvekst i Svelvik”
- Hva som er viktig når man blir eldre, både som frisk senior, dersom man har behov for hjemmetjenester, når en evt kommer på sykehjem, og som pårørende, med tittelen ”God alderdom i Svelvik”
- Hva som skal til for å få vekst og samtidig gode bomiljøer, med tittelen ”Vekst og gode bomiljøer”

I tillegg var det et mål at temamøtene skulle være en positiv opplevelse (jf stedsanalysen og innspill fra ressursgruppene), og det var et ønske om å få deltakelse fra innbyggere generelt og berørte av temaene spesielt.

Gode erfaringer fra temamøtet i Fossekleiva ble videreført; klar agenda, bevisst valg av lokaler, hyggelig velkomst, variert innhold, og bred mobilisering i forkant, både gjennom media, involvering av innbyggere i programmet og ved spesiell invitasjon til berørte.

Temamøtene og hva de skulle omhandle ble presentert av henholdsvis kommunal ansatt i Svelviksposten og av politiker i DT, i samme avis som annonse ble satt inn. Ungdom ved videregående skole utformet plakater som ble hengt opp i alle offentlige bygg og på arrangørstedene.

Kommunale virksomheter med daglig tilknytning det enkelte tema holdt møtet knyttet til temaet, med representant fra kommuneplanens arbeidsgruppe som ansvarlig. Kunnskapen de ulike virksomhetene hadde om hvem som var berørt innenfor sitt område avgjorde hvem som ble invitert spesielt.

Temamøtene ble holdt over to uker, på tirsdager og onsdager, alle kl.19-21, og fordelt på kommunens fire tettsteder. Ved alle arrangementene ble deltakerne ønsket velkommen ved håndhilsing i inngangen og det var enkel servering. Det ble vektlagt at invitasjon og innhold skulle samsvare,



Figur 27 Plakat til temamøtene

og at deltakerne skulle kjenne til hvordan innspillene skulle brukes. Dette for å skape riktige forventninger, noe som ble ansett som viktig da målet var å skape positive opplevelser.

### **Temamøtet "Svelvik – en attraktiv perle"**

Temamøtet hadde fokus på Svelvik som attraktivt besøksmål og bosted, og ble holdt på Berger gård, sør i kommunen. Gården hadde et nytt, flott utleielokale som var ukjent for mange.

De som ble ansett som berørte i forhold til temaet var ildsjeler som jobber for å sette Svelvik på kartet, turistnæringen og handelstanden. Disse ble invitert spesielt.

Innholdet var variert med orientering om arrangørstedet ved eier, og om kommuneplanprosessen. Det ble holdt innlegg om "Verdien av å stå på sammen" av organisasjonen "Holmsbu opplevelser". Dette var lagt opp til å skulle være til inspirasjon.

Elever fra kulturskolen underholdt og en stor del av møtet var viet gruppearbeid. Møtet ble avsluttet ved at møteleder kort presenterte enkelte momenter som hadde kommet fram i gruppene, og hvordan innspillene ville bli behandlet videre.

Innspillene viste at målene og strategiene som var laget for temaet i planen samsvarte godt med deltakernes tilbakemeldinger, noen temaer ble poengtert som spesielt viktige.

Det møtte opp 25-30 deltakere, derav innbyggere fra alle tettsteder i kommunen og politikere. Deltakerne uttrykte at de var fornøyde og at møtet hadde vært kort og effektivt. En av deltakerne var nyinnflyttet kiter. Han benyttet anledningen til å presentere kiting som ide til hvordan sette Svelvik på kartet, fordi Svelvik er blant de fem beste områdene for kiting i Norge.

Det viste seg at spørsmålene til gruppearbeidet hadde vært tydelige fordi innspillene gav reelle svar. Et av spørsmålene var laget slik at svarene i stor grad ville inneholde tiltak. Dette var valgt for å gjøre det overordnede nivå enklere håndterbart for deltakerne.

På slutten av gruppearbeidet ble innspillene, i en av gruppene, sammenlignet med målene og strategiene i planforslaget. Selv om innspillene i stor grad var tiltak, så deltakerne at mange av innspillene deres og målene i planforslaget samsvarte, men de så også at innspillene i stor grad handlet om tiltak for å nå målene og ble inneforstått med at selve tiltakene først ville bli aktuelle å bruke når kommuneplanen skulle realiseres.

### **Temamøtet "God oppvekst i Svelvik"**

Temamøtet hadde fokus på hva som er viktig for å oppnå god oppvekst, og ble holdt i et foreningslokale nær sentrum.

De som ble ansett som berørte i forhold til temaet var unge, foreldre, foreninger, lag og frivillige, FAU og personer som er i dialog med sårbare barn og unge. De to sistnevnte gruppene ble invitert spesielt.

Innholdet var variert med orientering om mål og strategier i forhold til temaet og om kommuneplanprosessen. Den lokale sykleklubben holdt innlegg. Sykleklubben har som mål å skape positive initiativ og sørge for å sette Svelvik på kartet, og hadde mange interessante perspektiver på hva frivilligheten kunne bidra med i forhold til det. Temaet god oppvekst hadde sammenheng med statistikk som viste negative levekårsutfordringer for barn og unge i kommunen. For å belyse dette ytterligere holdt sognepresten innlegg om hvordan mange Svelvikinger faktisk har det. To, for mange ukjent sangere fra Svelvik, underholdt og bidro til en utrolig positiv opplevelse. Gruppearbeid inngikk også i møtet. Innspillene konkluderte med at målene og strategiene i planforslaget var et godt grunnlag, noen tiltak ble poengtert som spesielt viktige.

Det møtte opp 25-30 deltakere, derav innbyggere fra alle tettsteder i kommunen og politikere. Deltakerne gav tilbakemeldinger om at møtet hadde vært en positiv opplevelse og understreket at underholdningsinnslagene både var overraskende og svært gode, og at innleggene hadde vært både tankevekkende, gav optimisme og stolthet. Et par deltakere uttrykte ønske om lengre gruppearbeid enn de 20 minuttene som var avsatt.

Det viste seg litt vanskelig å få konkrete tilbakemeldinger i gruppearbeidet trolig fordi oppgaven var for vidt formulert.

### **Temamøtet "God alderdom i Svelvik"**

Temamøtet hadde fokus på hva som er viktig når man blir eldre, både som frisk senior, dersom man har behov for hjemmetjenester, når en evt kommer på sykehjem, og som pårørende. Det ble holdt på et aktivitetssenter i sentrum tilknyttet Frivilligsentralen, et lokale flere i Svelvik ikke hadde vært i. Frivilligsentralen var medarrangør.

De som ble ansett som berørte i forhold til temaet var pensjonister/seniorer, pårørende og 50-60 åringer. Sistnevnte gruppe ble ansett som viktig fordi kommuneplanen har et langsiktig

perspektiv, og om disse skal påvirke egen alderdom bør de involveres tidlig. Noen pårørende og 50-60-åringene ble invitert spesielt.

Innholdet var variert med orientering om arrangørstedet, driften av Frivilligsentralen og om kommuneplanprosessen. En gruppe innvandrerkvinner som utgjør "Flerkulturell forening" sto for servering, de presenterte foreningsaktiviteten og inviterte til Brasiliansk aften noen uker etter. En "ny" pensjonist gav et tankevekkende og morsomt kåseri om det å være 70 år i 2012 i forhold til når hennes far og farmor var 70 år. Aktører fra foreningen Den Gode Hensigt underholdt, mens størstedelen av møtet var viet gruppearbeid, over tre bolker. Tilbakemeldingene på kommuneplanens mål og strategier var at de var bra. Utover det ble enkelte temaer understreket som spesielt viktige.

Det møtte opp ca. 40 deltakere, derav innbyggere fra alle tettsteder i kommunen, politikere og 5-6 50-åringene. Deltakerne gav tilbakemeldinger om at de trivdes med mye gruppearbeid fordi det gav god mulighet for innspill.

Det viste seg at direkte telefoninvitasjon til enkelte bidro til deltakelse fra ønskede målgrupper. En annen erfaring var at akustikk i lokalet hadde stor betydning når mange inviteres til diskusjon. Akustikken i lokalet var ikke tilfredsstillende.

### **Temamøtet "Vekst og gode bomiljøer"**

Temamøtet hadde fokus på hva som skulle til for å få vekst og samtidig gode bomiljøer, og ble holdt på Nøsterud gård, nord i kommunen. Gården hadde nylig åpnet et unikt utleielokale, som var ukjent for mange.

De som ble ansett som berørte i forhold til temaet var grunneiere, unge, nye innflyttere og folk som jobber med bolig og vekst, som eiendomsmeglere, utbyggere og arkitekter. Personer fra målgruppene ble invitert spesielt. Av disse ble flere unge som ble kontaktet per telefon. De virket interesserte, et par meldte forfall, men ingen møtte opp på temamøtet.

Innholdet var variert med orientering om arrangørstedet og gårdsdriften ved eier, og om kommuneplanprosessen. Det ble holdt innlegg ved ekstern foredragsholder. Innholdet var basert på å underbygge kommuneplanens mål for temaet, det vil si å konkretiserte hva målene og strategiene betød og ville innebære i praksis. Samtidig ble deltakerne oppdatert på gode eksempler og trender i Norge. Hensikten med dette var å få reaksjoner, spesielt i forhold til om målene og strategiene *ikke* samsvarte med deltakernes oppfatninger.

Det ble skapt positive opplevelser i temamøtene, men også introdusert nye steder, ukjente personer og historier. På Nøsterud gård underholdt et lokalt musikkorps som ble presentert som et eksempel på den unike dugnadsånden som eksisterer i denne delen av kommunen; hovedmusikkorpsset klarte ikke lenger å spille i alle kommunens tettsteder på 17.mai på grunn av lav rekruttering og færre musikere. Da trommet dette nærmiljøet sammen store og små som en gang hadde spilt i korps, og dannet eget lokalt musikkorps, og 17.mai-musikken var reddet. Det ble også jobbet i grupper med spørsmål knyttet til temaet for møtet. Møtet ble avsluttet med kort oppsummering fra gruppearbeidene, og hvordan innspillene ville bli behandlet videre.

Målene og strategiene som var laget for temaet i planen samsvarte godt med deltakernes tilbakemeldinger, og enkelte av strategiene ble poengtert som spesielt viktige.

Det møtte opp ca.40 deltakere, derav innbyggere fra alle tettsteder i kommunen og politikere. Deltakerne likte koblingen mellom underholdning, innlegg og gruppearbeid bra, men enkelte syntes at 30 minutter var litt lite tid til gruppearbeid.

#### SAMLET ERFARINGER FRA MØTENE

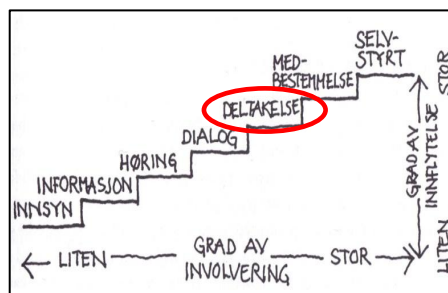
Erfaringer fra møtene var at to timers møte fungerer bra, og det var positivt å bruke og introdusere ulike lokaler rundt om i kommunen.

Variert innhold og positiv opplevelse var en suksessfaktor. Flere personer deltok på flere møter, de uttrykte at de egentlig var overrasket selv, for ikke alle pleide å delta på slikt, men begrunnet det med at møtene var interessante og hyggelige.

For deltakelsen i møtene var det gunstig å bruke enkelte innbyggere til å mobilisere andre. Ved å observere hvem som deltok kan det argumenteres for at temamøter mobiliserer flere deltakere og flere spesielt interesserte, enn om det hadde vært holdt ett folkemøte med flere temaer.

Innspill og deltakelse bidro til mange gode forslag til tiltak, det bidro til å understreke og korrigere mål og strategier i kommuneplanen, det bidro til engasjement og tro på at Svelviksamfunnet skal få til endring sammen, og det bidro til nye bekjenskaper.

Temamøtene er satt på trinn 5 fordi dette var deltakelse i diskusjoner om innholdet i planen.



Innspillene fra temamøtene ble samlet og essensen ble lagt inn som felles høringsuttalelse til planforslaget. Dette ble møtedeltakerne informert om i oppstarten av temamøtene. I tillegg ble alle innspill vedlagt høringsuttalelsen.

Slik ble høringsuttalelsen presentert til politisk behandling:

Høringsavsender	Innhold i innspill	Slik vil vi bruke høringsinnspillene
Oppsummering av innspill fra temamøter i høringsperioden	<p>Mange gode diskusjoner er avholdt og innspill mottatt. Tilbakemeldingene i forhold til planen går på at den virker godt gjennomarbeidet, og mål og strategier i planen samsvarer godt med deltakernes tilbakemeldinger.</p> <p>Boplikt ble foreslått fjernet.</p> <p>Det kom fram et synspunkt om at planen har mange satsingspunkter, og stilt spørsmål om noen av dem bør plukkes ut og prioriteres senere.</p> <p>Det faglige begrepet LEON-prinsippet ønskes endret til mer forståelig.</p> <p>Ønske om å medvirke når prioriteringer skal gjøres</p> <p>Essensen av hva deltakerne ønsket:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vekst (flere innbyggere og mer vitalitet)</li> <li>• Godt bomiljø (både fysisk og <u>sosialt!</u>)</li> <li>• Ta vare på eksisterende kvaliteter (det særegne med stedet som gjør at vi trives så godt)</li> <li>• Samarbeid og samhandling</li> <li>• Framsnakke og bruke Svelvik, sette fokus på det positive</li> <li>• Synliggjøre Svelvik</li> <li>• Utvikle tettstedene hver for seg og samtidig styrkes sentrum som felles møteplass for alle</li> </ul>	<p>Fjerning av boplikten: det legges inn i planen at temaet skal drøftes i planperioden</p> <p>Antall satsingspunkter er vurdert som hensiktsmessig i fht å håndtere dagens og fremtidens utfordringer. I fbm utarbeiding av planstrategi hvert fjerde år, vil det være mulig å korrigere mål og strategier.</p> <p>LEON-prinsippet vil gjøres mer forståelig</p> <p>Ønske om medvirkning anses ivaretatt</p> <p>Essensen av hva deltakerne ønsket anses ivaretatt i planen</p>

Figur 28 Høringsuttalelse fra temamøtene til planforslaget

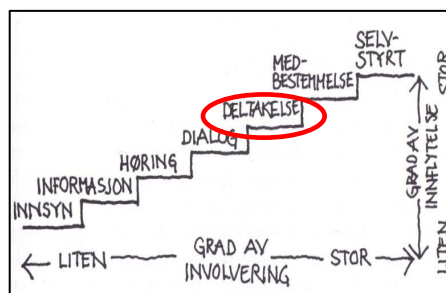
## Diskusjoner på ungdomsskolen og videregående skole

Videregående skole ble kontaktet med ønske om tilbakemeldinger fra eldre ungdom, mens diskusjon om kommuneplantemaer i alle klasser på ungdomsskolen ble iverksatt på av rektor.

Alle ledere og fagledere i kommunens administrasjon ble involvert i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel fordi forankring av arbeidet ville ha betydning for om planen ville fungere som styringsverktøy. I dette arbeidet deltok også rektor, som på eget initiativ valgte å involvere alle elevene på ungdomsskolen i temaer fra planforslaget. Lærere lagde konkrete spørsmål på bakgrunn av planen, disse ble drøftet i alle klasser, som igjen gav sine innspill til elevrådet. Elevrådet formulerte på bakgrunn av det en høringsuttalelse.

Kommuneplanens arbeidsgruppe kontaktet rådgiver på videregående skole med spørsmål om det kunne være aktuelt å bruke planforslaget i undervisningen. Det ble positivt mottatt og elevene diskuterte temaer fra samfunnsdelen i fagene sosiologi og samfunnsfag. De gav ikke innspill, men uttrykte at det hadde vært interessant.

Diskusjoner på skolene er satt på trinn 5 fordi dette var deltakelse i diskusjoner om innholdet i planen.



## Gjestebud

Grunnlaget for å vurdere gjestebudene bygger på skriftlige tilbakemeldinger fra 20 av 23 gjestebudverter, i tillegg til telefonisk eller personlig kontakt med 15 av dem for ytterligere informasjon. 8 verter klarte ikke å gjennomføre gjestebud, disse ble kontaktet og forklarte årsaken til at de ikke gjennomførte. Alle innspill fra gjestebudene er gjennomgått og vurdert.

Gjestebud var en metode, foreslått av ressursgruppene, som et forsøk på å få tilbakemeldinger på planforslaget fra innbyggere som var spesielt berørt av de ulike satsningsområdene i kommuneplanen og innbyggere som vanligvis ikke stiller på åpne møter.

Gjestebud gikk ut på at innbyggere inviterte gjester hjem til seg for å diskutere ett eller flere temaer fra kommuneplanen. Siden dette var første gang, og dermed et forsøk i hvordan gjestebud kunne fungere som medvirkningsform, ble utvalgte Svelvikinger spurt om å være gjestebudverter.



Det ble avholdt 22 gjestebud (et av gjestebudene ble et samarbeid mellom to verter) i alle tettsteder i Svelvik, og i Oslo og Bergen blant Svelvikstudenter.

Til sammen deltok ca. 140 innbyggere på gjestebud i kommuneplanens høringsperiode. Yngste gjestebud-deltaker var 18 år og eldste var 86 år. Det var en jevn fordeling mellom kvinner og menn.

Noen gjestebud skilte seg ut; ett gjestebud besto kun av småbarnsmødre, ett av 18-årige jenter, ett av lokale næringsdrivende og ett kun av seniordamer som ikke ønsket å ha med ektemenn fordi de antok at de selv da ikke ville ta ordet i samme grad.

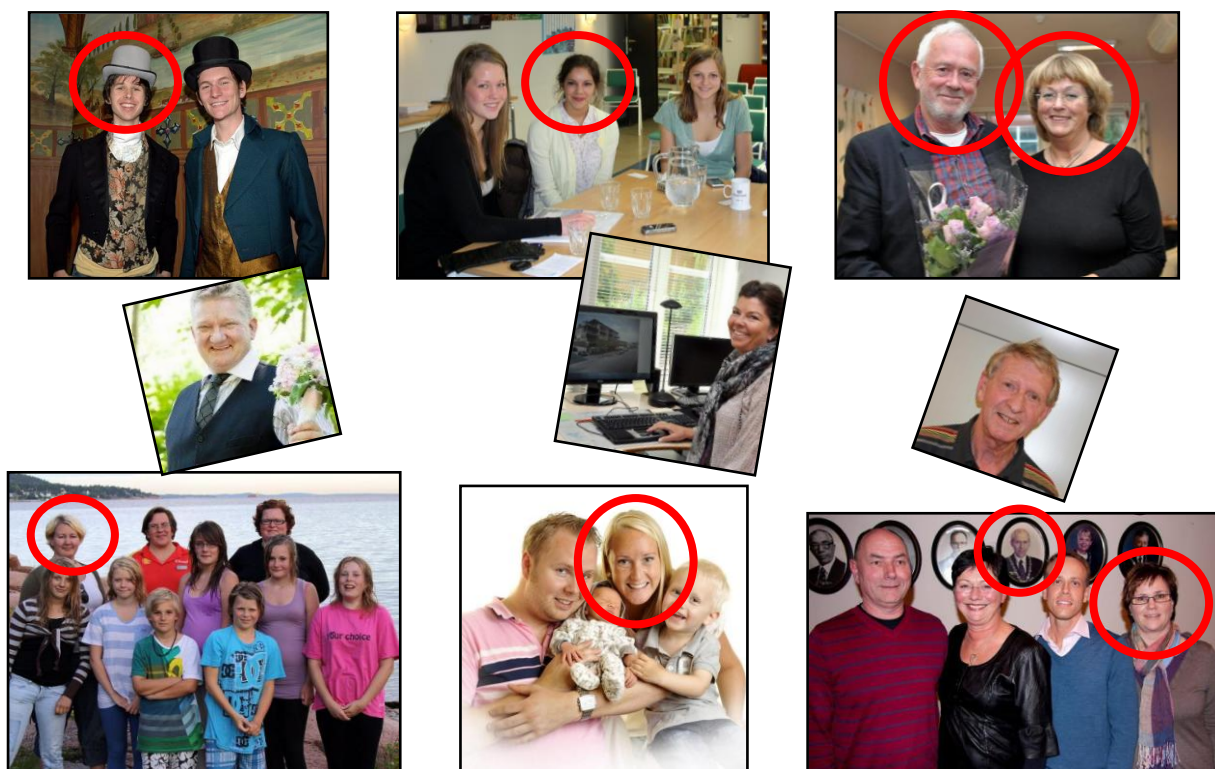
### Gjestebudvertene

Det var nyttig å reflektere rundt *hvem* det var viktig å sikre tilbakemeldinger fra. Målgrupper ble vurdert i forhold til satsningsområdene i kommuneplanen og disse ble ansett som de viktigste å nå gjennom gjestebud:

- Vekst og utvikling: unge, barnefamilier, potensielle tilbakeflyttere (studenter) og næringsdrivende
- Levekår barn og unge: foreldre til sårbare barn og unge, og personer som jobber med og/eller omgås innbyggere som har en utfordrende hverdag
- Levekår eldre: seniorer (60 +)

Kommuneplanens arbeidsgruppe samlet forslag til navn på verter. Av disse ble innbyggerne som hadde et visst nettverk og som ble antatt å kunne nå ønskede målgrupper valgt ut. Det kom raskt henvendelser fra flere som kunne tenke seg å være gjestebudverter en annen gang, så neste gang vil det også annonseres i lokalavisa, slik at alle som ønsker kan få stille som gjestebudverter.

I alt 33 personer ble kontaktet og 31 stilte som gjestebudverter. Av alle som ble kontaktet var det kun to som ikke påtok seg rollen som gjestebudvert, med begrunnelse av de skulle på ferie i perioden som var avsatt til gjestebudene. Forespørslene ble mottatt svært positivt. Det viste også tilbakemeldingene, hvor blant annet en av vertene takket for å ha blitt spurt om å stille som gjestebudvert.



Figur 29 Noen av gjestebudvertene

Gjestebudvertene ble først oppringt og forspurt om de ville stille som gjestebudvert og ble informert om hva det innebar. Deretter fikk de tilsendt skriftlig informasjon om det samme. Utover å invitere gjester for å diskutere temaer fra kommuneplanen, inneholdt informasjonen forslag til rammer for gjestebudene. Rammer ble laget for å avklare forventninger. Det var viktig å formidle at det å holde gjestebud ikke skulle være for omfattende, men enkelt og lystbetont. Det ble anbefalt maks 8 gjester, servering av kjeks og kaffe/te, varighet 1,5-2 timer og å begrense diskusjonene til ett eller to temaer.

Informasjonen ble sendt på e-post, foruten til en person som verken hadde e-post eller mobiltelefon.

Gjestebudvertene fikk også vedlagt planforslaget og spørsmål de kunne ta utgangspunkt i for å få i gang diskusjoner. Spørsmålene var konkrete og knyttet til temaene i kommuneplanen. Disse inspirerte i stor grad til å fokusere på tiltak. Det var lagt opp at disse skulle "omdefineres" til overordnet nivå av planadministrasjonen, i etterkant.

Rammer og anbefalinger var kun retningsgivende, det ble poengtert at det var helt opp til dem selv hvordan de ønsket å gjennomføre gjestebudet.

Det var valgfritt for vertene å sende inn egen høringsuttalelse og selv bestemme innholdet, eller å levere innspillene til kommunen og overlate til kommuneplanens arbeidsgruppe å trekke ut essensen fra alle gjestebudene samlet, til en felles høringsuttalelse. De ble gjort

oppmerksomme på at de da kunne risikere at enkelte innspill ikke ville komme med. Alle valgte å sende innspill til kommuneplanens arbeidsgruppe, til felles høringsuttalelse.

Vertene ble bedt om å holde gjestebud innenfor en tidsramme på tre uker. Det viste seg nødvendig å ha litt romslig frist for innlevering av innspill. Flere hadde gjennomført gjestebud til fristen, men uten å ha levert innspillene. Dette skyldtes enten at de hadde glemt fristen, eller at de ventet på at uttalelsen fra gjestebudet skulle kvalitetssjekkes av gjestene.

### Resultat av gjestebudene

23 gjestebudverter gjennomførte 22 gjestebud. Årsaken til frafall var at noen ble syke, et par klarte ikke å holde fristen og et par glemte det, alle var for øvrig innstilt på å stille som gjestebudverter igjen en annen gang.

Mange hadde brukt planforslaget i diskusjonene. Noen gav tilbakemeldinger i forhold til det overordnede nivået i planforslaget, men de fleste svarte med forslag til tiltak for å nå målene. Dette var forutsatt da noen av spørsmålene var lagt opp slik. Administrativt innebar det at tiltakene måtte arbeides med og "løftes" til overordnet nivå, en noe krevende, men fullt gjennomførbar oppgave. Oppsummert bar innspillene preg av gode diskusjoner og refleksjoner, og de var godt gjennomarbeidet.

En gjest som gikk på videregående hadde mye å bringe inn i gjestebudet fordi hennes klasse hadde jobbet med planforslaget på skolen, og var derfor kjent med innholdet på forhånd. Et gjestebud mente kommuneplanen var for lite konkret og at det kunne medføre at planen ikke ville fungere som styringsverktøy. De presenterte et konkret alternativ, med framdriftsplan fram til år 2022.

Det ble også levert inn en hymne som ble brukt i et lite nærmiljø i kommunen for å ønske nye innbyggere velkommen. Dette var ment som inspirasjon til hvordan ta i mot nye Svelvikinger på en god måte.

### Etterarbeid

Som nevnt ble innspillene "omdefinert" til overordnet nivå før det ble laget en felles høringsuttalelse basert på alle gjestebudene.

En gjestebudvert gav tilbakemelding om at det ville være veldig viktig å få informasjon i ettertid, om hvordan innspillene ble brukt. Dette ble fulgt opp ved at alle gjestebudvertene ble takket for

innsatsen da innspillene ble mottatt og det ble vist til høringsuttalelsen hvor innspill ville legges fram.

Gjestebudet som foreslo annet detaljeringsnivå ble oppringt og forklart hvorfor forslaget deres ikke ble tatt til følge.

Etter at samfunnsdelen var vedtatt mottok også alle gjestebudvertene nyhetsbrev hvor det igjen ble beskrevet hvordan innspillene var brukt i tillegg til en kort oppsummering av erfaringer med metoden.

### Tilbakemeldinger

Siden dette var et forsøk, ble gjestebudvertene bedt om å fylle ut og returnere et evalueringsskjema. Hensikten var å kunne lære av erfaringer fra hvordan metoden fungerte.

Foruten fra en vert, fikk metoden svært positive tilbakemeldinger:

*"Dette er bra, virkelig demokratisk"*

*"Det var en hyggelig og spennende måte å diskutere Svelviks framtid for seniorer på"*

*"Alle syntes det var en fin måte å møtes på, i små grupper hvor alle fikk delta i diskusjonen uten å kvie seg for å stå frem"*

*"Glimrende opplegg. Engasjerer engasjerte mennesker som normalt er fraskåret fra å bidra fordi de enten ikke ønsker å gå inn i lokalpolitikken (dette krever innmeldelse i politisk parti) eller de ønsker av forskjellige årsaker ikke å tone flagg på åpne møter."*

*"Bruk oss igjen, hvis kommunen lurer på hva VI synes" (red: fra seniorer)*

*"Vi trenger noe som er nært og håndterlig, og fortsetter dere slik, så er dere nok på rett vei"*

*"Veldig positivt! Ble en helt annen diskusjon enn det en kan få til i et stormøte. Alle fikk tenkt seg om, alle fikk kommet med sine tanker og ideer. Ble en fin diskusjon, og til slutt en konklusjon vi alle kunne enes om."*

*"Kjempeflott måte å skape engasjement og samhold mot felles mål. På sikt kan slike felles møtepunkt ha mange positive «bivirkninger», tror nok noen av mine gjester nå lettere kan ringe hverandre og spørre hverandre om råd og hjelp etc. " (red: fra næringsdrivende)*

*"Fortsett å bruke gjestebud aktivt!"*

*"Folk har det travelt, jeg også, derfor har jeg ikke hatt ett gjestebud,  
men tre med i alt 7 personer"*

*"Gjestebud er en fin måte å få med alle på. Vi får jo alle mulighet til å se hva som står i en  
kommuneplan på denne måten. Ellers ville vi kanskje ikke sett i den overhodet."*

*"Den viktigste effekten av hele dette opplegget tror jeg ligger i at så mange deltagere får et lite  
eierforhold til kommuneplanen, et slags medansvar for at vi lykkes med noe av dette.  
Blir mer positive innbyggere."*

*"Det virker som en fin måte å engasjere innbyggerne til å vise hva de mener, og muligheten til å  
forme sin egen fremtid for saker de virkelig brenner for. Jeg ser det også som en fordel for  
Svelvik kommune som får større kontakt med innbyggerne, og at de får  
tilgang på råd/tips på en enkel og effektiv måte."*

*"Vi synes gjestebudet er en god ide for å engasjere "den vanlige mannen i gata" og de som ikke  
kanskje ville sagt sine meninger ellers, og vi vil jo gjerne få være med å påvirke kommunen vår i  
positiv retning om det skulle la seg gjøre eller om det er mulig å se resultater av dette på sikt!"*

*"Det følte veldig riktig å samle gjester som har samme fokus og felles behov."*

*"Vi er alle klare for et nytt møte når arealdelen legges ut  
– uavhengig om du inviterer eller ikke"*

Verten som mente at gjestebud ikke hadde noe for seg, fortalte at gjestene benyttet muligheten, når kommunen åpnet for det, til å komme med alt de ikke var fornøyde med. Dette bidro til at hun hadde vansker med å få diskusjonen i den retningen hun ønsket.

Kommuneplanens arbeidsgruppe antok at seniorenne ville bruke formiddager til gjestebud. Det tidligste et gjestebud startet på en hverdag var kl.14, det ble riktignok holdt av seniorer, som ikke avsluttet før kl.19. De fleste gjestebudene ble avholdt på hverdagskvelder, men ett var lunsjmøte på en lørdag og ett sammen med middag en fredag kveld. En ungdom valgte å gjennomføre gjestebudet i et langfriminutt på skolen, mens studentene i Oslo og Bergen møttes ute på kafé.

Gjestene ble i hovedsak invitert ved telefonkontakt, mens en inviterte via Facebook og et par sendte sms. Det var helt klart best oppmøterespons hos de som ble kontaktet via telefon, og reaksjonen mange hadde fått var at de som ble bedt satte stor pris på det.

Verter var fornøyde med å få føringer i forkant samtidig som de fikk stor frihet til å velge temaer og hvordan gjestebudet skulle gjennomføres. Det gav en nødvendig fleksibilitet for god gjennomføring.

Vertene mente at gjestebud kan brukes til "alle" temaer, og gav eksempler som kommuneplan, skolestruktur, fylkestilhørighet, lokalisering av sykehjem, og i forhold til endringer og nye tiltak der det kan være nyttig å innhente innbyggernes syn og meninger.

En vert hadde invitert gjester i alderen 70-86 år og var innstilt på å diskutere seniorpolitikk. Da gjestene kom viste det seg at de ønsket å diskutere vekst. Samme vert reflekterte over hva han ville gjort annerledes om han skulle holdt gjestebud igjen, svaret var at gjestebudet fungerte bra, men han ville valgt større spredning i alder på gjestene.

En vert gav tilbakemelding om at han en annen gang ville latt gjestene få mer tid slik at innspillene kunne blitt mer gjennomarbeidet. Han skisserte at løsningen kunne være enten å møtes to kvelder, å utveksle e-post over tid eller å diskutere over et forum på nettet, f. eks. Facebook.

Noen følte referatskriving etter gjestebudet som litt belastende, og konkluderte med at referat eller innspill burde vært skrevet direkte inn på pc.

Det ble påpekt at antall gjestebud trolig har betydning for at det skal utpeke seg noen retning, og at resultatet ikke kunne bli tillagt samme vekt dersom det ble gjennomført for eksempel bare fem gjestebud.

En vert mente at tilbakemelding fra gjestebudet måtte inneholde navn på hvem som hadde deltatt og å være signert med begrunnelse om at det ellers ville ses på som et usignert brev, og ikke noe å ta hensyn til.

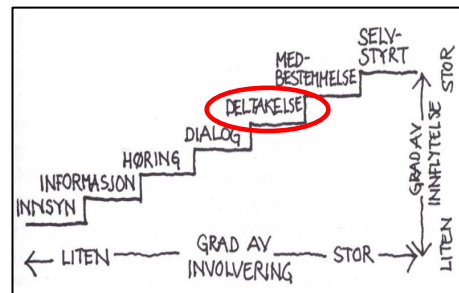
### Kommunens erfaringer med gjestebud

Det var overraskende positivt hvor bra gjestebud fungerte. Responser fra kommuner, myndigheter og andre som ønsker å høre om gjestebud vitner også om at metoden er interessant.

Gjestebud bidro til innspill fra studenter som bor utenfor kommunen, fra innbyggere som ikke har tid eller av andre grunner ønsker å delta på åpne møter, og fra innbyggere i mange aldre og livssituasjoner.

De vanskeligstilte ble ikke nådd i ønsket grad. Det hadde blant annet sammenheng med at tre av gjestebudvertene, som hadde stort kontaktnett innenfor målgruppen, av ulike grunner ikke klarte å gjennomføre. De tre ønsker å gjennomføre gjestebud ved en annen anledning. Da vil det vise seg om gjestebud bidrar til at målgruppen kommer til orde på en tilfredsstillende måte.

Gjestebudene er satt på trinn 5 fordi dette var deltakelse i diskusjoner om innholdet i planen



Innspillene fra gjestebudene ble samlet og essensen lagt inn som høringsuttalelse til planforslaget. I tillegg ble alle innspill vedlagt høringsuttalelsen.

Utdrag fra høringsuttalelsen slik den ble presentert for politisk behandling:

Høringsavsender	Innhold i innspill	Slik vil vi bruke høringsinnspillene
Oppsummering av innspill fra gjestebud i høringsperioden	<p>Kommentarer til selve planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bra at planen er kort og lettlest, men savner noen tøffe grep som for eksempel 500-1000 nye tomter med sjøutsikt innen 2020.</li> <li>Mange gode intensjoner, men planen er veldig generell, ingen klar og tydelig profil om hvor en vil. Ingen prioritering av målene. Blir ofte en plan som ikke gjennomføres.</li> <li>Mindre fokus mot "unge eldre", må konsentrere oss om de som virkelig er pleietrengende</li> <li>Må ha med mål for å bedre folkehelsen generelt, men spesielt mot barn og unge, kommunalt ansatte og eldre.</li> </ul> <p>Nye momenter og innspill som ikke samstemmer med planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Flytte fylkesgrensa</li> <li>Fjerning av boplikten</li> <li>Sørge for en stor attraktivitet det er verdt å stoppe for eller som folk reiser langt for å oppleve (for eksempel fiskeutsalg, velodrom)</li> <li>Svelvik om vinteren – vintertilbud</li> <li>Verketsøya</li> <li>Parkering (gratis parkering i sentrum, parkering for pendlere og for store kjøretøy natt og i helger)</li> <li>Variabel byggegrense mot sjøen (0-100m)</li> <li>Beskyttelse av matjord bør utfordres, for eksempel området fra sentrum mot Hellum</li> </ul> <p>I tillegg fremkommer det mange momenter som forsterker deler av planen, og mange forslag til tiltak i fht hvordan målene og strategien i planen kan følges opp.</p>	<p>Tas til orientering</p> <p>Planen skal gi retninger og deretter følges opp og konkretiseres. Innspillet om at planen trenger en tydeligere profil med prioriteringer tas derfor ikke til følge.</p> <p>Innspillet om pleietrengende og "unge eldre" vil vurderes når prioriteringer skal foretas.</p> <p>Mål for å bedre folkehelsen generelt anses ivarettatt i planen. Hvilke målgrupper som skal prioriteres vil vurderes når prioriteringer skal foretas.</p> <p>Flytte fylkesgrensa og fjerne boplikten: det legges inn i planen at temaene skal drøftes i planperioden</p> <p>En stor attraktivitet og Svelvik om vinteren er innspill som tas med videre til neste plannivå.</p> <p>Verketsøya er naturlig å se i sammenheng med sentrumsutviklingen, på neste plannivå.</p> <p>Parkeringsinnspill vil vurderes i fbm arealdelen.</p> <p>100m-sonen vil bli tema i fbm arealdelen.</p> <p>Vern av dyrket mark står sterkt i nasjonale føringer. I denne planperioden er det derfor ikke aktuelt å vurdere omdisponering av matjord, fordi det er nok arealer til ønsket utvikling.</p> <p>Momenter som forsterker deler av planen vil vurderes når prioriteringer skal foretas.</p> <p>Forslag til tiltak brukes som forslag når mer konkrete planer skal lages.</p>

Figur 30 Høringsuttalelse fra gjestebudene til planforslaget



## Møter med foreninger

Representanter fra kommuneplanens arbeidsgruppe stilte opp for foreninger og organisasjoner som ønsket å diskutere planforslaget eller aktuelle temaer fra samfunnsdelen med kommunen. Paraplyorganisasjonene fikk tilsendt informasjon om muligheten. Bondelaget og en velforening ønsket besøk før planforslaget forelå, mens Idrettsrådet og Eldrerådet ønsket besøk i høringsperioden.

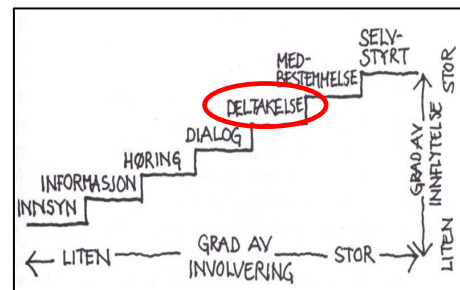
Velforeningen var mest opptatt av arealspørsmål i sitt nærmiljø, og de presenterte ønsker for området, innspill som blir mest aktuelle i arbeidet med arealdelen.

Bondelaget var spesielt opptatt av hvordan kommunen ville forholde seg til jordvernet, og det ble dialog rundt fylkets regionale plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA), som ville ha betydning for kommuneplanen, både samfunns- og arealdelen. Det ble også dialog om hvordan fruktbondene så for seg framtidig utvikling innen bransjen og hvordan dette kunne bidra til å øke antall arbeidsplasser og næringer i kommunen.

Idrettsrådet var opptatt av arealspørsmål fordi flere av aktiviteter ikke hadde tilstrekkelige arealer for å drive sin aktivitet.

Eldrerådet var opptatt av hvordan deres interesser var ivaretatt i planforslaget, og å sjekke ut hvordan dette samsvarte med målene og strategiene i planen.

Paraplyorganisasjonene er satt på trinn 5 fordi dette var deltakelse i diskusjoner om innholdet i planen



## Behandling av høringsinnspillene til samfunnsdelens planforslag

Det kom inn i alt 14 høringsuttalelser til planforslaget hvor innbyggere var involvert i ni av dem; derav fire fra lokale foreninger/lag/paraplyorganisasjoner, to fra en innbygger og en fra elevrådet ved ungdomsskolen, i tillegg kom felles høringsforslag fra gjestebudene og fra temamøtene.

Det ble gjort få endringer i planforslaget etter høringsperioden.

### **Tilbakemeldinger på kommuneplanprosessen**

Tilbakemeldingene på kommuneplanprosessen var veldig positive, både fra innbyggere, administrasjonen og politikere. Det kom til uttrykk muntlig, på e-post og gjennom Svelviksposten.

Ikke minst kom det til uttrykk i kommunestyret i desember 2012, da planen ble vedtatt; først skrøt politikerne av prosessen, hvordan den var gjennomført og av engasjementet, så skrøt de av den ferdige planen, før de applauderte. Det ble kommentert etter møtet at det var første gang de hadde opplevd applaus i et kommunestyremøte.

# FUNN

Denne delen vil besvare at det i caset er gjort erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre og bidra til nye perspektiver med betydning for medvirkning i planleggingen.

Analyse av caset resulterte i tre interessante funn, knyttet til involvering av innbyggere;

1. Å ha et bevisst forhold til hva som ønskes oppnådd med involveringen utgjør et viktig fundament
2. Gjestebud som metode egner seg godt for å nå målgrupper som ofte ikke kommer til orde i tradisjonelle planprosesser
3. Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel kan redusere utfordringer knyttet til medvirkning i reguleringsplaner

Hvert av funnene har en beskrivelse av hvordan det enkelte funnet er utledet. Alle funnene drøftes i et teoretisk perspektiv og avrundes med en oppsummering.

## Å ha et bevisst forhold til hva som ønskes oppnådd med involveringen utgjør et viktig fundament

### HVORDAN FUNNET ER UTLEDET

Å komme fram til funnet startet med en svært åpen tilnærming hvor leting etter suksessfaktorer var i fokus; hva var egentlig bra med involveringen, og hvorfor var det bra? Hva var likt med involveringstiltakene, og hva var ulikt?

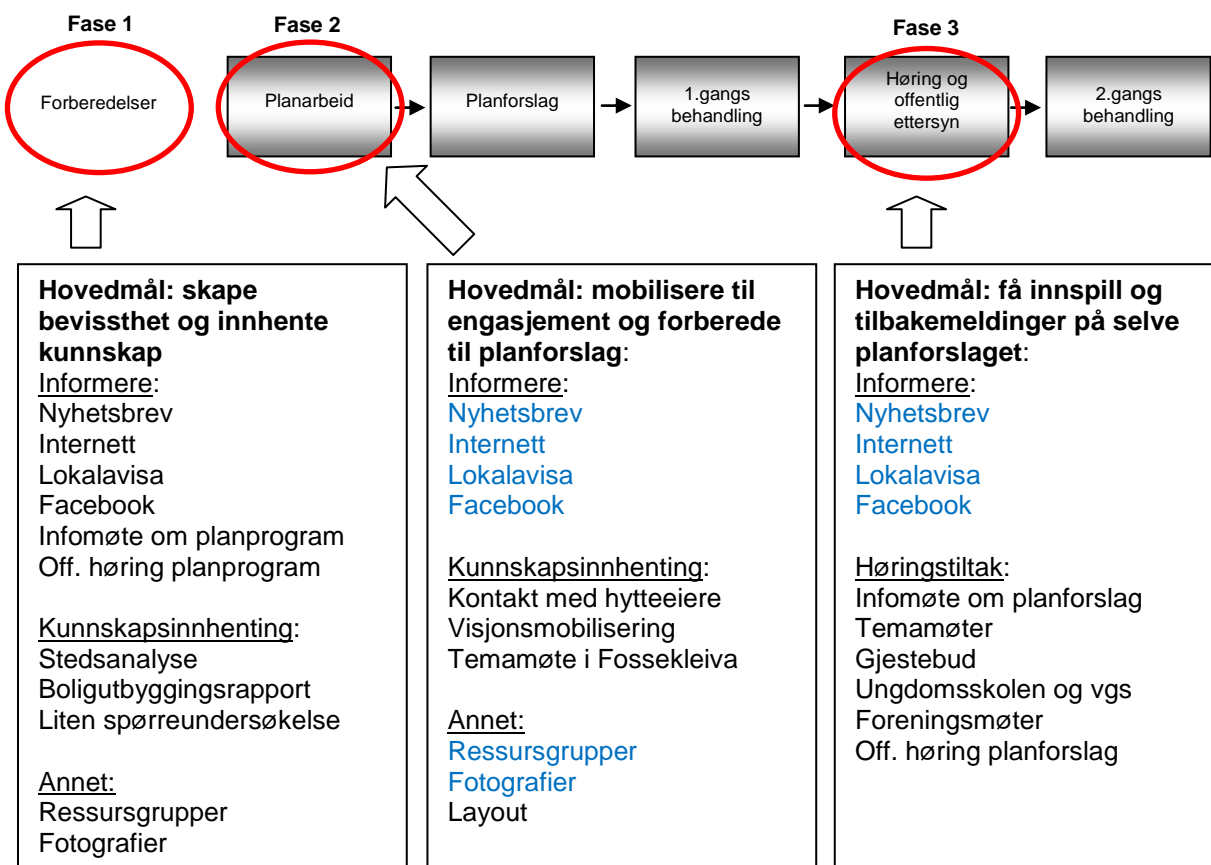
Alle involveringstiltakene ble inkludert, de ble sammenlignet og sortert i forhold til når i planprosessen de foregikk, hva som var målet med de ulike tiltakene og om dette sammen kunne gi et nytt bilde. Involveringstiltakene ble også sortert etter i hvilken grad de var planlagte tidlig, oppsto underveis eller var mer preget av impulshandling. I tillegg ble tiltakene vurdert i forhold til hvilket trinn i medvirkningstrappa de var plassert på og i forhold til antall deltakere.

Sorteringen presenteres i hovedsak visuelt for å gi en bedre forståelse av sammenhengene. Funnet blir deretter drøftet både i forhold til analysen og i et teoretisk perspektiv.

## SORTERING I TIDSPUNKT OG ÅRSÅK

Først ble involveringstiltakene sortert i faser i forhold til når de foregikk, deretter ble de sortert i forhold til hvorfor de ble igangsatt.

*Involveringstiltak med blå tekst betyr at de fortsetter fra forrige fase.*



Sorteringen viste at:

- Noen involveringstiltak pågikk gjennom hele prosessen, som for eksempel informasjonstiltak, mens andre var mer avgrenset både i tid og omfang og foregikk i en bestemt fase, som liten spørreundersøkelse, visjonsmobilisering og temamøter. Tiltakene ressursgrupper, fotografier og layout foregikk kun fram til planforslaget forelå.
- Hver fase hadde ulike hovedmål:  
Fase 1: Skape bevissthet og innhente kunnskap  
Fase 2: Mobilisere til engasjement og forberede til planforslag  
Fase 3: Få innspill og tilbakemeldinger på selve planforslaget
- Det ble gjennomført kunnskapsinnhenting i to runder; En tidlig, før planprogrammet skulle utarbeides, for å få et godt grunnlag til planforslaget. Deretter en runde for å supplere det som fortsatt ikke var tilfredsstillende, og for å foreta første kvalitetssjekk av om planadministrasjonen var på riktig vei mht innholdet i planutkastet.

### Kommentarer til resultatene:

Noen involveringstiltak pågikk gjennom hele prosessen, mens andre var mer avgrenset både i tid og omfang, og foregikk i en bestemt fase. I tillegg ble kunnskapsinnhenting ble gjennomført i to runder. Samlet kan det tyde på at det var bevissthet om hva som var ønsket å oppnå med involveringen, og at årsaken til at tiltak fortsatte i flere faser var at målene som var satt, ikke var nådd.

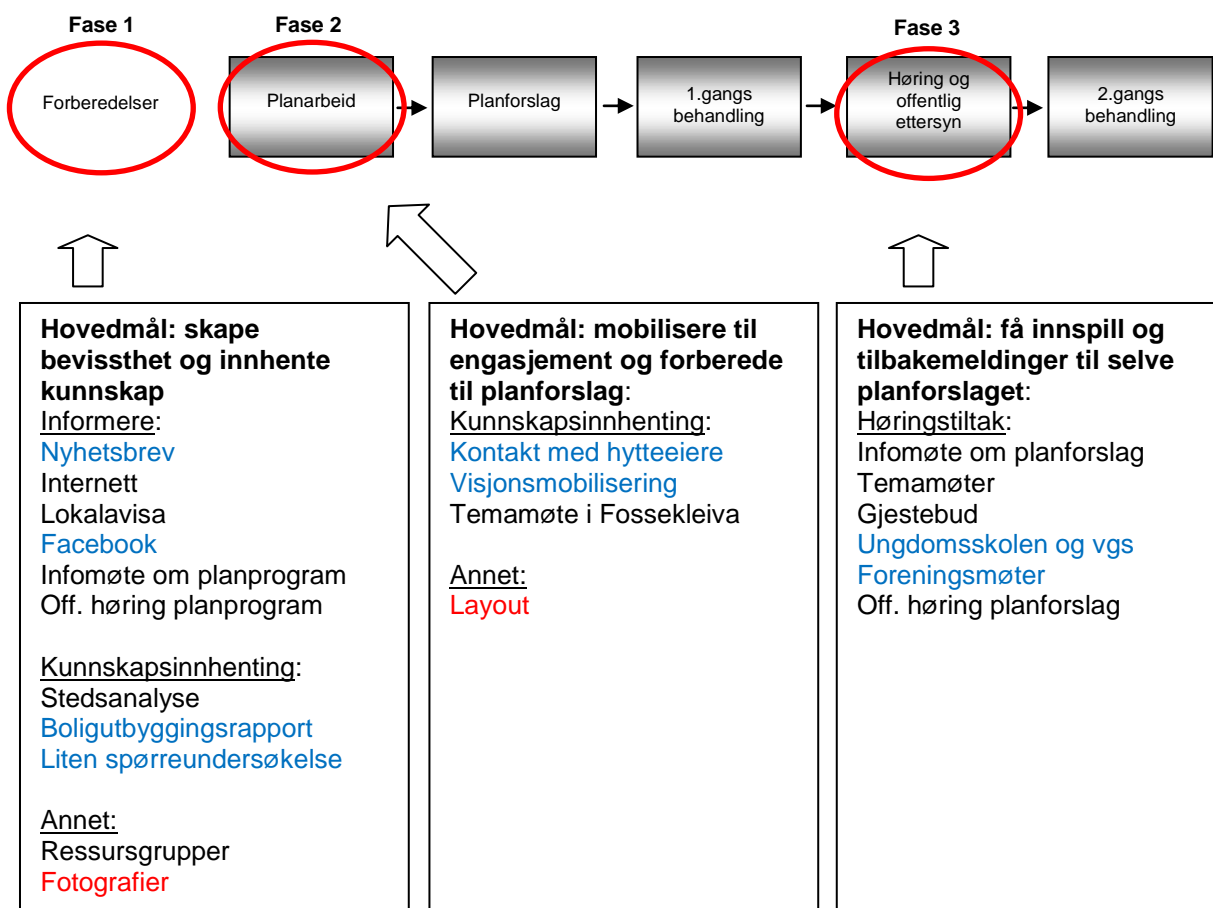
At det var mulig å sette hovedmål for hver fase og ytterligere kunne knytte tiltakene innen hver fase til egne mål understreker at det var en bevissthet i hva arbeidet skulle resultere i. At alle tiltakene hadde en hensikt og et mål kan ha vært en suksessfaktor.

Sorteringsmodellen kan tyde på at arbeidet var lagt opp og drevet som et prosjektarbeid, hvor formål, mål, milepæler dannet skjellettet for prosessen.

## SORTERING ETTER I HVILKEN GRAD TILTAKENE VAR PLANLAGTE

Her ble involveringstiltakene sortert i forhold til hvilke av tiltakene som var planlagt i god tid (svart), hvilke som oppsto underveis (blå) og hvilke tiltak som var mer preget av impulshandling (rød).

*Involveringstiltakene er kun satt opp i fasen de oppsto første gang.*



Sorteringen viste at:

- Utover lovens minstekrav ble det gjennomført 16 tiltak hvor 7 var planlagt i god tid, 8 oppsto underveis og to var mer preget av impulshandling. Informasjon på internett og i lokalavisa, og offentlige høringer anses som tiltak innenfor lovens minstekrav.
- Det var i utgangspunktet lagt opp til en begrenset involvering utover lovens minstekrav, men det ble åpent for mer involvering basert på behov og kreative innspill underveis i prosessen.

### Kommentarer til resultatene:

Over halvparten av tiltakene oppsto underveis i prosessen. Det kan tyde på at det var noe annet enn tiltakene som styrte prosessen, nemlig målene. Det at målene var drivkraften fungerte som et fundament som gav trygghet nok til å kunne være impulsiv og åpen for at tiltak kunne

igangsettes underveis. Det resulterte også i at det ble igangsatt ytterligere kunnskapsinnhenting når de første tiltakene ikke hadde gitt tilfredsstillende eller godt nok resultat i forhold til målet man hadde satt seg. Dette kan også være årsaken til at ressursgruppene fikk så stor innflytelse; de bidro til løsninger for hvordan målene kunne nås.

Det at kommuneplanens arbeidsgruppe ikke hadde stor ambisjon i forhold til hva som skulle foregå, men til hva som skulle oppnås, bidro trolig til å øke kreativiteten og åpenheten for ulike måter å nå målet på. Trolig bidro det også til større åpenhet for at andre både kunne og burde stå for involveringen, som igjen bidro til mye større mangfold i tilnærmingen og med det også involverte flere innbyggere. Å ha fokus på målet gav også anledning til kobling mot allerede igangsatte tiltak i lokalsamfunnet og få en "bottom-up"-effekt, som i litteraturen betraktes som en suksessfaktor.

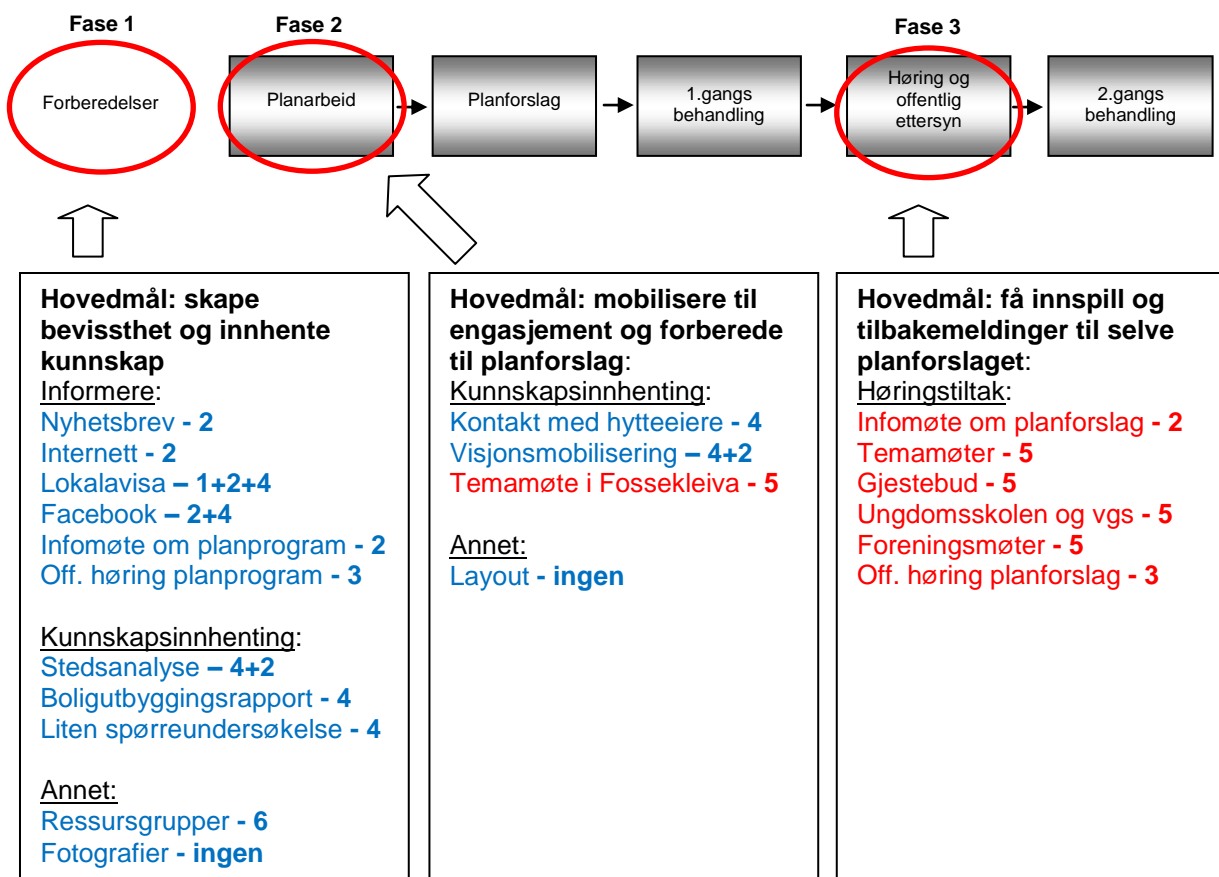
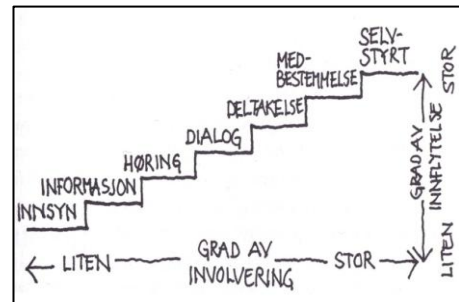
Tiltakene som oppsto underveis i prosessen tilførte arbeidet en dimensjon som man ved tradisjonelle arbeidsformer strever veldig med; nemlig at innbyggere får et eierforhold til innholdet i planen. Gjennom at de selv sto for eller bidro sterkt i forhold til enkelte tiltak medførte at de tok ansvar og fikk sterkt eierforhold til både prosessen og planen. Det at deres bidrag også fikk tilbakemeldinger, ble synliggjort og brukt aktivt av kommuneadministrasjonen bidro nok også til å forsterke eierskapet.

På bakgrunn av dette kan det være naturlig å stille spørsmålet; er det egentlig mulig å lykkes med involvering av innbyggere i planarbeid uten å ha klare mål? Oppsummeringen kan tyde på at det å ha klare mål er en suksessfaktor og at det i tillegg sikrer reell innflytelse.

## SORTERING AV OM TILTAKENE VAR KNYTTET TIL PLANEN ELLER PROSESSEN, OG I FORHOLD TIL MEDVIRKNINGSTRAPPA

Først ble involveringstiltakene delt inn i hvilke som er knyttet til selve plandokumentet, som kan betraktes som medvirkning (rød), og hvilke som er knyttet til prosessen som skal bidra til engasjement og en god plan (blå).

Deretter ble involveringstiltakene delt inn i forhold til hvilke trinn i medvirkningstrappa det enkelte tiltaket var satt på, i caset; trinn 1 tilsvarer "innsyn", trinn 2 tilsvarer "informasjon", trinn 3 tilsvarer "høring", trinn 4 tilsvarer "dialog", trinn 5 tilsvarer "deltakelse", trinn 6 tilsvarer "medbestemmelse" og trinn 7 tilsvarer "selvstyrt". Tallene for de ulike trinnene er satt bak det enkelte tiltak.



Sorteringen viste at:

- Involveringstiltak som omhandlet selve planinnholdet foregikk, med ett unntak, utelukkende i planforslagets høringsperiode.



- 14 involveringstiltak var knyttet til prosessen, det vil si det som må til for å sikre kvalitet, forankring og engasjement i forhold til selve planen. Mens 7 involveringstiltak var knyttet til selve planen.

Det er et tydelig skille mellom hvor det foregikk tiltak i forhold til prosessen og hvor tiltakene rettet seg mot planen. Foruten temamøtet i Fossekleiva foregikk alle tiltakene rettet mot selve planen i planforslagets høringsperiode.

- I forhold til medvirkningstrappa viste det seg at tiltakene steg høyere i medvirkningstrappa utover i prosessen. Men når trinnene kobles til om tiltakene var knyttet til planen eller prosessen ses et annet bilde; nemlig at deltakelse (trinn 5) først foregår når man har noe konkret å kunne diskutere og mene noe om, som et planforslag.

#### Kommentarer til resultatene:

Dersom målet kun var medvirkning i forhold til planen, viser analysen at det kunne holdt å forholde seg til høringsperioden. Men det er vel lite trolig at deltakelsen hadde vært særlig høy om det ikke var et mål nettopp å skape en bevissthet om hva som skulle i gang og mobilisere til engasjement.

At deltakelse først foregår når man har noe konkret å kunne diskutere betyr ikke at dialog (trinn 4) eller lavere trinn i medvirkningstrappa er av mindre betydning. Analysen kan tyde på at det er bruken av trinnene i *kombinasjon* som bidrar til resultatet; det var nødvendig med informasjon (trinn 2) og dialog (trinn 4) for å oppnå bevisstgjøring. Og det var nødvendig med bevisstgjøring for å oppnå engasjement, som igjen la grunnlaget for deltakelse i planforslagets høringsperiode. Dette underbygger at målene om å skape bevissthet og mobilisere til engasjement var årsaken til deltakelsen. Slik sett var det ikke medvirkningstrappa som hadde betydning, men *målene* som var satt.

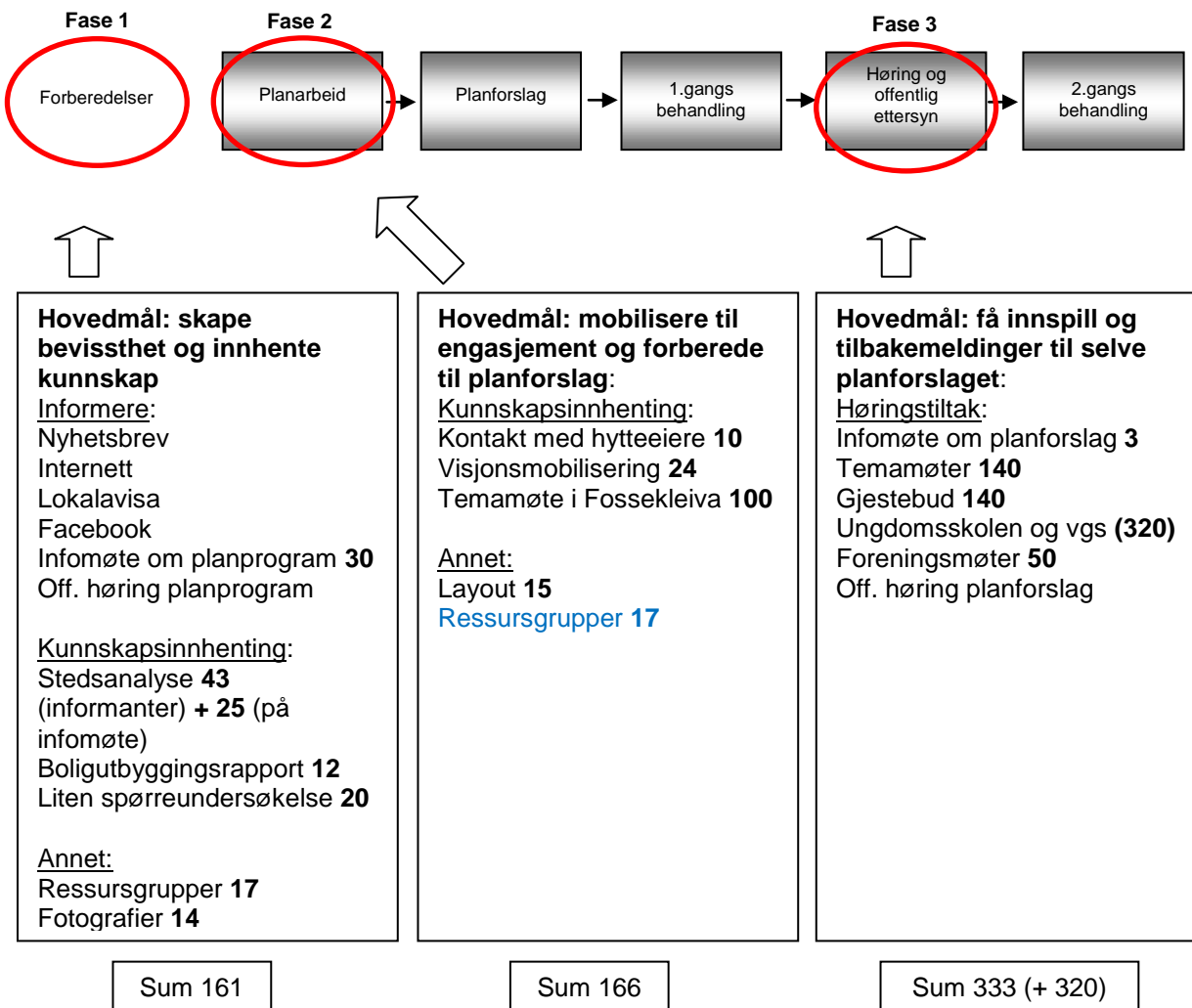
En stor andel av tiltakene handlet om annet enn planen, men de hadde allikevel en indirekte innvirkning på den. For eksempel bidro de til bedre kunnskapsgrunnlag, de bidro til stort engasjement som gav mange innspill, og som igjen kvalitetssikret planen. Og de bidro til forankring av planen slik at den fikk et godt grunnlag for å bli det styringsverktøyet som var ønsket.

## SORTERING I FORHOLD TIL ANTALL DELTAKERE

Analysen vil ikke gi eksakte tall om antall deltakere eller involverte, men anses likevel som hensiktsmessig for å kunne gi en antydning om omfanget av deltakelse i de ulike fasene.

15 av involveringstiltakene er tatt med i analysen. Det er fordi de det finnes grunnlag for å sette et antall deltakere ved disse. Høringsuttalelser er ikke tatt med fordi antall deltakere er usikre da flere av uttalelsene er innsendt av grupper. Antall deltakere i skolene er satt i parentes fordi disse mer eller mindre er blitt "pålagt" å delta, da innspill til planen inngikk i skolenes undervisning.

*Involveringstiltak med blå tekst betyr at det fortsetter fra forrige fase.*



Sorteringen viste at:

- 660 innbyggere (+ 320 elever) deltok i tiltak knyttet til kommuneplanens samfunnsdel, det utgjør ca.10 % av befolkningen (selv om flere deltok på ulike tiltak). 217 av dem deltok i tiltak knyttet til prosessen, mens 433 (+ 320) i tilknytning til selve planen.

- Deltakelsen økte utover i prosessen, og høyest antall deltakere hadde høringsperioden.

#### Kommentarer til resultatene:

Deltakelsen var relativt stor gjennom hele prosessen. Det var ganske overraskende siden prosessen pågikk i overkant av 2 år, noe som er lang tid i forhold til å holde engasjementet oppe. Målet var hele tiden planen, men det var også andre mål som var nødvendige å oppnå underveis. Det ble skapt forståelse for dette gjennom nyhetsbrev og annen informasjon. Innbyggere kunne følge framdriften og involvere seg i tiltak de anså som interessante underveis. Det kan tyde på at man kan tåle en lang prosess hvis man vet hva målet er, ser framdriften og kan delta i tiltak underveis.

Det var størst deltakelse knyttet til selve planen. Økningen i deltakelse kan være et resultat av økt legitimitet og av bevisstheten og engasjementet som var skapt i forkant, som konkrete mål.

Deltakelsen fra skolene omfattet mange og skyltes ene og alene at enkeltpersoner (rektor og lærer) selv var blitt bevisstgjort om betydningen av å delta. Dette underbygger betydningen av å sette mål for å oppnå engasjement.

### **DRØFTING AV FUNNET**

Samlet gir analysen grunnlag for å trekke fram et perspektiv som kan se ut til å være for lite omtalt i litteraturen, men som gjennom caset viste seg å ha stor betydning og derfor kan være en suksessfaktor når innbyggere skal involveres i planleggingen; det å ha klare mål for hva som ønskes oppnådd med involveringen!

Å begrunne involvering med at "det er viktig at innbyggere får uttale seg" er ikke tilstrekkelig, begrunnelsen må være dypere fundert. Det er nødvendig å ha en bevissthet om *hvorfor* det er viktig!

Analysen viste at man fikk det kunnskapsgrunnlaget man trengte fordi det var satt som ønsket mål, og man lot målet være drivkraften. Noe som medførte at det ble igangsatt flere, nye og andre tiltak enn det som var opprinnelig planlagt, helt til målet var nådd.

Planen fikk legitimitet fordi mange ble kjent med innholdet og gav tilbakemeldinger og innspill. Dette skyltes at man arbeidet bredt og aktivt for å skape bevissthet og mobiliserte til engasjement. Dette var mål som fungerte som drivkraft og sikret det ønskede resultatet.

Analysen synliggjør at målene hadde svært stor betydning gjennom hele arbeidet og styrte alle handlinger. Det viste seg at målene var selve fundamentet for arbeidet, og som avgjorde hva som ble gjort og hvordan, og hvem som ble involvert.

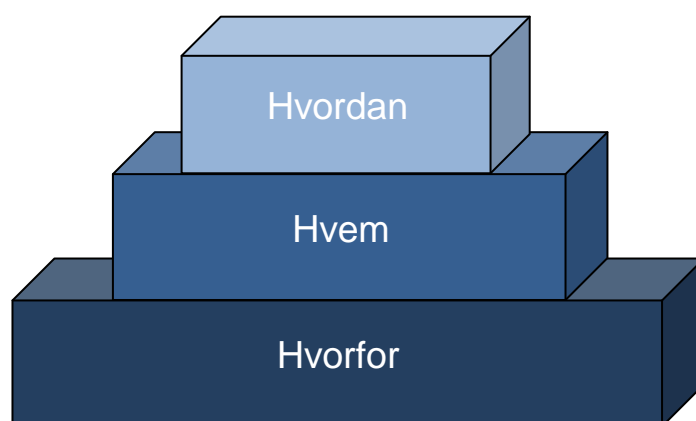
Fundamentet handler om å ha avklart formål og mål for involveringen – være bevisst hensikten, altså hvorfor man vil involvere innbyggere og hva man ønsker å få ut av involveringen – hvilke resultater arbeidet skal gi. Fundamentet var et godt styringsverktøy i planprosessen fordi den gav administrasjonen svarene som var nødvendig, det bidro til å spisse målet med involveringen og dermed forutsigbarhet og tydelighet utad. Den bidro også til å synliggjøre hvem som var berørte og gav trygghet for administrasjonen til å åpne for andre aktører til å bidra til eller drive deler av prosessen. Den bidro også til treffsikkerhet i involveringa, både i forhold til deltakere, innhold og opplegg.

Den nye teorien som kan trekkes ut av dette er at det i oppstarten av en planprosess *først* må etableres et fundament hvor formålet med involveringen er avklart og tydelig forankret. Dette fundamentet er byggeklossen hele prosessen skal bygges på.

Når formålet er avklart vil dette i stor grad synliggjøre *hva* som bør gjøres og *hvem* som bør delta, fordi det avhenger av *hva* som ønskes oppnådd. Når der er avklart *hvem* som bør delta kan det bestemmes *hvordan* det skal foregå. Det er for eksempel forskjell på hvordan det legges opp en dialog med voksne og barn, eller berørte som gjerne stiller på åpne møter og de som ikke gjør det.

Når involveringen bør foregå avhenger også av formålet og avklares i etterkant av dette.

Modellen illustrerer funnet - eller den nye teorien:



Figur 31 Fundament for involvering (AS Horten 2013)

Teorien ble presentert for og diskutert med planleggere og arkitekter i flere omganger underveis i undersøkelsen. Hensikten var først å finne ut om teorien ble oppfattet som interessant, deretter å teste ut om teorien og argumentasjonen holdt mål.

Teorien knyttet til medvirkning beskriver blant annet at forutsigbarhet er viktig, at medvirkning skal være aktiv og reell, og at det er viktig å avklare forventninger. Det vektlegges også hvem som bør involveres og det presenteres metoder for hvordan medvirkningen kan gjennomføres. Hva som kan oppnås med involvering beskrives også, men betydningen av å sette mål for involveringen vektlegges i liten grad.

Asle Farner formidler mye kunnskap om verksteder, altså metoder for gjennomføring av involveringstiltak i sine bøker. I disse tekstene fremkommer det enkelte forutsetninger han mener må ligge til grunn, som at: medvirkningen må ha en klar funksjon, forventninger til deltakernes roller og innsats må være avklart, oppfølging må være avklart på forhånd, det må være en klar hensikt og mål med verkstedet, deltakerne må være motiverte og metodikk må tilpasses. Forutsetningene oppfattes å være knyttet til verkstedet, men dette er det jeg kaller fundamentet, og som ikke bare er viktig for verkstedene, men for involveringen som helhet! Er fundamentet for involvering lagt, vil medvirkningen ha en klar funksjon og forventninger vil være avklart.

Det hevdes at mulighetene for å påvirke et planresultat er større jo tidligere i planleggingsprosessen medvirkning starter (Wøhni et al. 2007). Jeg tviler på at det er mer trolig at man får påvirke planresultatet om man involveres tidlig i prosessen. Dette har i større grad sammenheng med hva som er *målet* med involveringen; hvis man i en planprosess har et *reelt* ønske, altså et mål om at innbyggere skal kunne påvirke planresultatet, vil en konsekvens av dette være å tilrettelegge for involvering *før* så mange andre rammer er lagt, det vil trolig bety tidlig i prosessen. Altså er kanskje ikke *når* i planprosessen innbyggernes involveres som er det viktigste, men *målet* med involveringen.

Stort engasjement som gir få resultater kan i verste fall være ødeleggende for demokratiet, hevdes det (Schmidt et al. 2011). Slik jeg oppfatter dette handler det om at deltakernes forventninger til hva de kan bestemme er større enn det som er reelt. Det er veldig vanlig at forventninger ikke er avklart. Dette har også sammenheng med målet med involveringen; er målet tydelig vil det være avklart hva innbyggere kan påvirke og ikke, og man vil ha et godt utgangspunkt for å skape riktige forventninger.

Proessen kan være et mål i seg selv (Asmervik & Hagen 1998). Analysen viste at den største delen av involveringstiltakene foregikk nettopp i prosessen, før planforslaget var utarbeidet. Det var igjen knyttet til målene som var satt, og som forutsatte tiltak i denne perioden.

Plan- og bygningsloven vektlegger at medvirkningen skal være aktiv og reell, og legger stor vekt på hvem som bør involveres. Samtidig åpnes det for stor valgfrihet. Gjennom å danne et *fundament* for involveringen vil det avklares hvordan arbeidet forholder seg til lovkravene, noe som kan fremkomme i et planprogram.

Involveringen i caset viste en kreativitet og åpenhet for ulike måter å nå målet på. I følge modellen basert på Christensen (Christensen 1985) forutsetter dette avklarte mål.

	Avklarte mål	Uavklarte mål
Kjente virkemidler	Programmering	Forhandling
Ukjente virkemidler	Eksperimentering	Kaos

Figur 32 Ulike utgangspunkt for involvering. Basert på *Coping with Uncertainty in Planning* (Christensen 1985)

Hensikten med planprogram er å avklare innhold og opplegg for planarbeidet. Derfor bør dette være anledningen til å utarbeide og sikre et godt fundament for involvering, gjennom å beskrive hvorfor, hvem og hvordan.

## OPPSUMMERING

Oppsummert handler funnet om å ha et svært bevisst forhold til *hvorfor* innbyggere skal involveres.

Caset viser at dette er en viktig suksessfaktor for å lykkes med involvering fordi:

- Det gir større grunnlag for at planmyndigheten får svarene de trenger.
- Det bidrar til at målet med involveringen er godt fundert og tydelig hos dem som skal involvere innbyggere, som igjen medfører at målgruppe - *hvem* som bør involveres, og metode - *hvordan* det bør gjøres, framkommer tydeligere.
- Det åpner for mer kreativitet i involveringen; det kan finnes mange veier for å nå et mål.
- Det medfører at målet er lettere å formidle ut, budskapet blir tydeligere, forventninger klarere og innbyggers forventninger har dermed større muligheter for å bli ivaretatt.

## Gjestebud som metode egner seg godt for å nå målgrupper som ofte ikke kommer til orde i tradisjonelle planprosesser

Gjestebud som metode forutsetter at fundamentet for involvering er lagt, at både hvorfor og hvem kan besvares. Gjestebud omhandler *hvordan* man kan nå ønskede målgrupper på en tilfredsstillende måte.

### HVORDAN FUNNET ER UTLEDET

Gjestebud hadde fått mange og gode tilbakemeldinger, både fra gjestebudvertene og de som deltok. I tillegg vakte det interesse hos andre kommuner, offentlige myndigheter og fagpersoner. Det forelå ikke et *faglig* grunnlag for å hevde at metoden var god, og nettopp dette var utgangspunktet for å se nærmere på metoden.

Gjestebud som metode ble undersøkt nærmere gjennom å sammenligne dem med temamøter. Begge tiltakene hadde til sammen ca. 140 deltakere, begge ble gjennomført i høringsperioden og begge hadde samme mål; å få innspill og tilbakemeldinger i forhold til om planforslaget samsvarte med innbyggernes ønsker og oppfatninger.

Hensikten med sammenligningen var å finne ut om det fantes likheter eller ulikheter som kunne si noe om hvorfor gjestebud ble opplevd som en god metode, og om metoden faglig kunne hevdes å være god.

Tiltakene ble sammenlignet i forhold til i hvilken grad de nådde ulike målgrupper som var ansett som berørte i caset. På leting etter andre elementer som kunne gi nye perspektiver ble de to involveringstiltakene også sammenlignet på andre måter, blant annet i forhold til kommunal ressursbruk og egenskaper ved de ulike tiltakene. Sammenligningene presenteres i tabellform fordi en slik visualisering anses å synliggjøre forskjellene og likhetene bedre enn kun ved bruk av tekst.

## SAMMENLIGNING AV I HVILKEN GRAD TILTAKENE NÅR ULIKE MÅLGRUPPER

Tabellen under sammenligner gjestebudene og temamøtene i forhold til i hvilken grad de nådde ulike målgrupper som var ansett som berørte i caset. Skalaen er ikke målbar, men er basert på grunnlaget for å vurdere tiltakene.

- Gjestebud
- Temamøter

Målgruppe	Nådd	
	i liten grad	i stor grad
Unge (18-25 år)	○	●
Personer som kan bidra med vekst		● ○
Seniorer	○	●
Personer som har tilknytning til sårbare barn og unge	○ ●	
Nye innflyttere	○	●
Næringsdrivende med lang åpningstid	○	●
Pendlere og yrkesaktive med ukurant arbeidstid	○	●
Småbarnsforeldre	○	●
Holder til utenfor kommunen	○	●
Ikke vil stikke seg fram	○	●

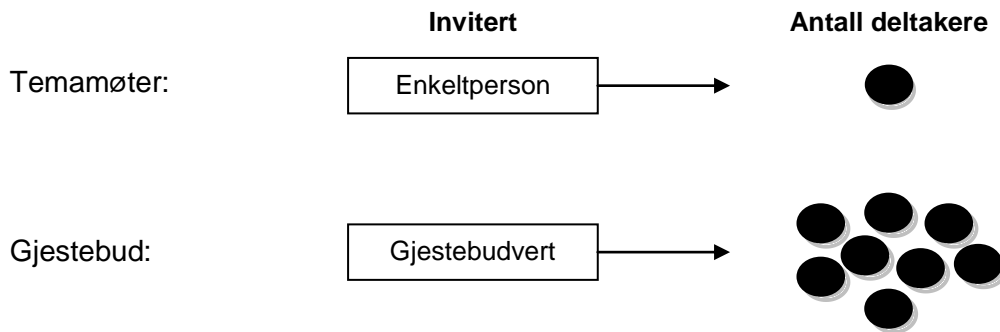
Sammenligningene viste at:

- Gjestebudene traff ønskede og spesielle målgrupper i betraktelig større grad enn i temamøtene.
- Personer som kan bidra med vekst ble nådd i nesten lik grad av gjestebudene og temamøtene.



### Kommentarer til resultatene:

Når det gjaldt gjestebudene ble vertene invitert med utgangspunkt i at de hadde kjennskap til og dermed kunne invitere personer i ønsket målgruppe til gjestebud. Dette medførte en form for dominoeffekt, i motsetning til enkeltpersoner i ønsket målgruppe som ble invitert til temamøtene



Det kan være medvirkende årsak til at gjestebudmetoden nådde flere i ønsket målgruppe enn temamøtene.

Det vil også ha betydning hvilke verter som kontaktes, i hvilken grad de er kapable til å nå ønsket målgruppe.

Det var liten forskjell på involveringstiltakene med hensyn til å nå personer som kan bidra med vekst. Det kan skyldes både at disse personene ikke var utvalgt målgruppe når gjestebudvertene ble valgt ut, og at personer som er opptatt av og kan bidra med vekst i større grad er de som pleier å stille på åpne møter.

## SAMMENLIGNING AV TILTAKENE I FORHOLD TIL INNSPILL OG KOMMUNAL RESSURSBRUK

På leting etter andre likheter eller ulikheter ved de to involveringstiltakene ble det forsøkt å sammenligne andre mulige sider av tiltakene det fantes informasjon om.

Først er tiltakene vurdert i forhold til samme temaer; kommunal ressursbruk, rammer og metode i forhold til innspill.

Deretter er ressursbruken vurdert på en skala fra 0-5, hvor 0 tilsvarer ingen ressursbruk og 5 tilsvarer stor ressursbruk. Ressursbruken fremkommer som tall bak vurderingen. Som ressursbruk i denne sammenhengen inngår personalressurser, tidsbruk og økonomi. Vurdering er basert på opplevelse av ressursbruk, gjennomført sammen med andre fra kommuneplanens arbeidsgruppe.

	<b>Temamøter</b> Ca.140 deltakere	<b>Gjestebud</b> Ca.140 deltakere
Kommunal ressursbruk	Bred henvendelse til alle gjennom annonsering i media og ved plakater. Målrettet henvendelse ved direkte telefonkontakt til enkeltpersoner innen målgruppen – ressursbruk 1	Målrettet og smal henvendelse til 33 konkrete personer ved direkte telefonkontakt – ressursbruk 2
	Forarbeid – ressursbruk 5	Forarbeid – ressursbruk 2
	Fire kommunale arrangementer – ressursbruk 5	Ingen kommunale arrangementer – ressursbruk 0
	Etterarbeid – ressursbruk 2	Etterarbeid – ressursbruk 3
	<u>Sum ressursbruk temamøter = 13</u>	<u>Sum ressursbruk gjestebud = 7</u>
Rammer	Konkrete dager og klokkeslett	Når det passet deltakerne
	Åpent for alle	Tilgjengelig for de som ble plukket ut som gjestebudverter, og for gjestene som ble invitert til gjestebudene
	Avholdt i forsamlingslokaler	Avholdt hjemme hos gjestebudvertene eller hvor de anså det hensiktsmessig
Metode i forhold til innspill	Kort tid til innspill; 15-30 minutter	Lang tid til innspill; 2-3 timer
	Gruppearbeid med kjente og ukjente	Gruppearbeid med kjente
	Innspill av typen "idemyldring"	Innspill preget av dybde og refleksjon
	Svar på spørsmål	Svar på spørsmål
	Ikke bruk av planforslaget	Aktiv bruk av planforslaget

Sammenligningene viste at:

- Målrettet og smal henvendelse til få konkrete personer gav like mange deltakere som bred henvendelse til alle.
- Temamøtene krevde mer forarbeid enn gjestebudene. Gjestebudene krevde det samme skriftlige materialet som temamøtene, men temamøtene krevde også kommunal ressursbruk til planlegging og gjennomføring.
- Etterarbeidet var noe mer ressurskrevende for gjestebudene enn temamøtene, fordi det innebar en oppfølging for å innhente innspill og tilbakemeldinger.
- Temamøtene oppnår en ressursbruk på totalt 13, mens gjestebud oppnår en ressursbruk på totalt 7. Dette betyr at gjestebud som metode krever vesentlig mindre kommunal innsats enn temamøter, samtidig som man når like mange innbyggere.
- Tidspunktet for gjestebudene var tilpasset deltakerne, mens det var deltakerne som måtte tilpasse seg tidspunktet ved temamøtene.
- Gjestebudene var begrenset til inviterte gjester, mens temamøtene var åpne for alle.
- Temamøtene ble avholdt i forsamlingslokaler, mens gjestebud ble i hovedsak avholdt privat.
- Tidsrammen for diskusjoner ved gjestebud var større enn i temamøtene, slik at deltakerne fikk bedre tid til diskusjon og refleksjon før det ble gitt innspill.
- Gjestebud gav diskusjoner med kjente, mens temamøter bidro til diskusjoner både med kjente og ukjente.
- Innspillene viste seg å være mer reflekterte og grundige ved gjestebud enn ved temamøter.
- Begge tiltakene besvarte spørsmålene de ble gitt, mens gjestebudene i større grad benyttet planforslaget i tillegg, som grunnlag, før de gav innspill.

#### Kommentarer til resultatene:

Henvendelsen til gjestebudvertene begrenset seg til få personer, men bidro til like stor deltakelse som temamøtene som henvendte seg til alle. Dette kan ha sammenheng med at den brede henvendelsen til temamøtene var en uforpliktende oppfordring til alle om å delta, mens de som ble invitert til gjestebud fikk en personlig invitasjon til å komme hjem til en bekjent. En slik invitasjon vil i større grad kreve svar og bli mer forpliktende. I tillegg vil det å invitere gjester hjem begrense antall deltakere, og gjestene vil være spesielt utvalgte, som også kan ha positiv innvirkning. Det kom tilbakemeldinger fra gjester om at de satte stor pris på å bli invitert på gjestebud, fordi det betød at verten mente at vedkommende hadde noe å bidra med. Det er en personlig anerkjennelse. Dette underbygges også av erfaring fra en av gjestebudvertene som først forsøkte å invitere via Facebook uten å få respons. Da hun etterpå ringte rundt og inviterte enkeltpersoner fikk hun positiv respons umiddelbart.

Ressursbruken *totalt* er minst like stor eller større for gjestebud enn for temamøtene, men det fordeles på flere og den kommunale ressursbruken er mindre; kommuneadministrasjonen gjør noe for- og etterarbeid, mens gjestebudvertene inviterer, forbereder og gjennomfører.

Mens temamøtene holdes på et bestemt sted til et bestemt tidspunkt, tilpasses gjestebudene deltakernes behov og muligheter i forhold til både tidspunkt og sted. Dette kan ha medvirket til at gjestebudene i større grad har nådd målgrupper som studenter, næringsdrivende med lang åpningstid, småbarnsforeldre, pendlere og yrkesaktive med ukurant arbeidstid. Til temamøtet om vekst ble det invitert flere ungdom, men innen møte. En av dem som var forhindret ønsket heller å holde gjestebud og begrunnet det med at hun da kunne tilpasse det gjestene. Det ble avholdt i et langfriminutt på videregående skole.

I temamøtene uttrykte deltakerne ønske om lenger tid til gruppearbeid. Om gjestebudene uttrykte en gjestebudvert det slik: *"Veldig positivt! Ble en helt annen diskusjon enn det en kan få til i et stormøte. Alle fikk tenkt seg om, alle fikk kommet med sine tanker og ideer. Ble en fin diskusjon, og til slutt en konklusjon vi alle kunne enes om."* Når tiden innbyggerne hadde til rådighet ses i sammenheng med innspillene, understreker det at tidsaspektet sannsynligvis har en stor betydning.

Å diskutere med personer man kjenner og i kjente omgivelser gir en trygghet som kan gi rom for større åpenhet. Samtidig kan det ha betydning for at flere ytrer seg mer, og at personer som i utgangspunktet ikke vil stikke seg fram, ønsker å delta. Dette kan også være en årsak til at gjestebudene nådde flere innen målgruppen.

## **DRØFTING AV FUNNET**

Gjestebud viste seg å være en god metode som når ønskede målgrupper og målgrupper som ble ansett vanskelige å nå. Disse er til en viss grad de samme som den nye plan- og bygningsloven har vektlagt som viktig målgruppe.

Plan- og bygningsloven vektlegger at det skal legges til rette for at berørte som ofte ikke kommer så lett til orde skal høres. Samer og fiskere brukes som eksempler på slik målgruppe, som på grunn av arbeidssituasjonen ikke er til stede og kan delta. Målgrupper fra caset som er i en lignende situasjon er innbyggere som holder til utenfor kommunen, som studenter. Næringsdrivende med lang åpningstid, pendlere og yrkesaktive med ukurant arbeidstid og småbarnsforeldre er også i en noe tilsvarende situasjon, hvor de kan være avskåret fra å delta

fordi de ikke klarer å tilpasse seg tid og sted til åpne møter der det inviteres til dialog. Gjestebud er en metode som i stor grad når denne målgruppen fordi metoden verken er knyttet til tid eller sted, men kan tilpasses deltakerne/målgruppen.

Andre grupper som ofte ikke kommer til orde som også trekkes fram i plan- og bygningsloven er barn og unge, personer med nedsatt funksjonsevne, personer som ikke snakker norsk og de uorganiserte. Målgrupper fra caset som tilsvarer denne gruppen er unge, seniorer, nye innflyttere og personer som ikke ønsker å stikke seg fram. Også for disse viser metoden gjestebud å være godt egnet. Selv om caset ikke nådde sårbare barn og unge i stor grad, er det grunn til å tro at metoden kan ivareta denne gruppen forutsatt at man finner gjestebudverter som når målgruppen.

Når det i praksis ikke tilrettelegges for grupper som ofte faller utenfor (Schmidt et al. 2011) kan det ha sammenheng med at gruppene har behov for tilpasset metodikk som krever ulike former for tilrettelegging og dermed også kompetanse hos de som har ansvar for tilretteleggingen, altså planmyndigheten. Med bruk av gjestebud som metode vil oppgaven for planmyndigheten være å finne andre som har kompetanse og tilgang til målgruppen. Dette stiller helt andre krav til planmyndigheten; det må gjøres et solid forarbeid og man må være villige til å overlate gjennomføring av involvering til andre.

Svært få kommuner tilrettelegger for aktiv medvirkning i kommuneplanens samfunnsdel, og begrunner det med blant annet manglende kapasitet, tidsaspektet og manglende interesse fra lokalbefolkningen (St.meld.nr.29 1997). Det er grunn til å tro at begrunnelsene er knyttet til tradisjonelle medvirkningsmetoder, tilsvarende temamøtene som krevde relativ stor kommunal ressursbruk, både i form av personalressurser og tid. Analysen som viste stor forskjell i kommunal ressursbruk til temamøter og gjestebud gir grunnlag for å hevde at det er metodikken som er kjernen. Ved bruk av en metodikk som krever mindre kommunal ressursbruk og som når målgrupper i større grad, bør da være et grunnlag for økt medvirkning.

Tilbakemeldingene som ble gitt etter både temamøtene og gjestebudene vitnet om interesse for å involvere seg i overordnet planlegging. Analysen kan derimot tyde på at *hvordan* det gjøres er avgjørende for i hvilken grad innbyggere viser interesse.

I og med at man bruker mer tid og leverer mer grundigere innspill i gjestebudene, er det grunn til å tro at disse gir et mer reelt svar på om planforslaget virkelig samstemmer med innbyggernes ønsker og oppfatninger.

Å diskutere med kjente gir trygghet til å formidle tanker og meninger. Samtidig kan det være en svakhet ved metoden at gjestenes perspektiver ikke er så ulike, slik at deltakerne ikke får utfordret egne meninger og diskusjonene i særlig grad. I åpne temamøter vil deltakerne sannsynligvis stille med en større bredde av innfallsvinkler til problemstillingene enn om man diskuterer med egen omgangskrets. Bredden vil kunne åpne for nye perspektiver som kan ha viktig og positiv betydning for diskusjoner.

Dersom det er laget et godt fundament, er det ikke noe som tilsier at kommunen vil gjennomføre en bedre dialog med innbyggere enn andre. Ressursgruppene hadde kanskje det i tankene da de foreslo at dialogene ikke nødvendigvis måtte driftes av kommunen.

Resultatene fra gjestebudene viser at disse på mange områder fungerte vel så bra som temamøtene – i tillegg til at de nådde ønskede målgrupper i større grad og leverte mer reflekterte innspill.

Gjestebudvertene ble blant annet valgt på bakgrunn av fordi de hadde et visst sosialt nettverk. Trolig vil sosial kompetanse være av like stor eller kanskje av større betydning i dialog med innbyggere, enn planfaglig kompetanse. Det planfaglige kan nok ha stor betydning ved kunnskapsinnhenting før planforslaget utarbeides, men når planforslaget foreligger bør dette kunne forstås av alle – også de uten planfaglig kompetanse.

Bruk av gjestebud som metode innebærer at planleggeren bruker sin fagkompetanse til å tydeliggjøre målet med involveringen og så overlater gjennomføringen til gjestebudvertene. Gjestebudvertene kjenner sine gjester og gjennom det har kompetanse om hvordan det best bør tilrettelegges for disse. Tilbakemeldingene viste at det ble gjort på svært ulike måter.

## **OPPSUMMERING**

Oppsummert viser gjestebud seg å være en god metode for involvering av innbyggere, både sett fra kommunens og innbyggernes side. Fra kommunens side mottar de innspill fra aktører i målgruppa berørte og ønskede, som ofte kan være vanskelig å nå fram til. Metoden krever lite kommunale ressurser og innspillene er grundige, mer reflekterte og dermed trolig viser et riktigere bilde.

Fra innbyggernes side nås de som er berørte, og de som ofte ikke kommer til orde får komme til orde. Diskusjoner foregår i trygge rammer, blant kjente, og man står fritt til å velge når diskusjonene skal foregå, hvordan det skal legges opp og hvor lenge man ønsker å holde på.

Det kan konkluderes med at gjestebud er en god metode, også faglig. Men det forutsetter at det settes klare mål for hva som ønskes oppnådd, at man finner verter som kan nå ønsket målgruppe, og at det utarbeides materiell som er egnet og tilpasset oppdraget gjestebudvertene får, slik at de settes i stand til å gjennomføre gjestebudet og oppnå målene som er satt.

## Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel kan redusere utfordringer knyttet til medvirkning i reguleringsplaner

### **HVORDAN FUNNET ER UTLEDET**

Det viste seg å være store ulikheter mellom resultatene fra studiene til Falleth, Schmidt og Wøhni og erfaringene fra caset. Studiene viste utfordringer med medvirkning i reguleringsplaner som ikke samsvarte med erfaringene når innbyggere ble involvert i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, disse var knyttet til:

- Helhet og forutsigbarhet
- Tidlig involvering
- Aktiv medvirkning og spesiell tilrettelegging
- Reell medvirkning

Dette var interessant og antakelser om at involvering i samfunnsdelen kanskje kunne håndtere noen utfordringer for reguleringsplanprosesser tok form. Dette ble det presentert for noen arkitekter, men uten respons.

Tanken gav allikevel grunnlag og inspirasjon for å undersøke nærmere hvorfor disse ikke skapte de samme utfordringene. Det ble gjort ved å sammenligne de to plannivåene i forhold til deres formål og rolle, og i forhold til det som fremkom som utfordringer på reguleringsplannivå.

Etttersom argumentasjonen ble mer faglig fundamentert, ble det igjen presentert for andre fagpersoner. Responsen økte i samsvar med den faglige argumentasjonen. Den faglige argumentasjonen knyttet til utfordringene:

#### **Helhet og forutsigbarhet**

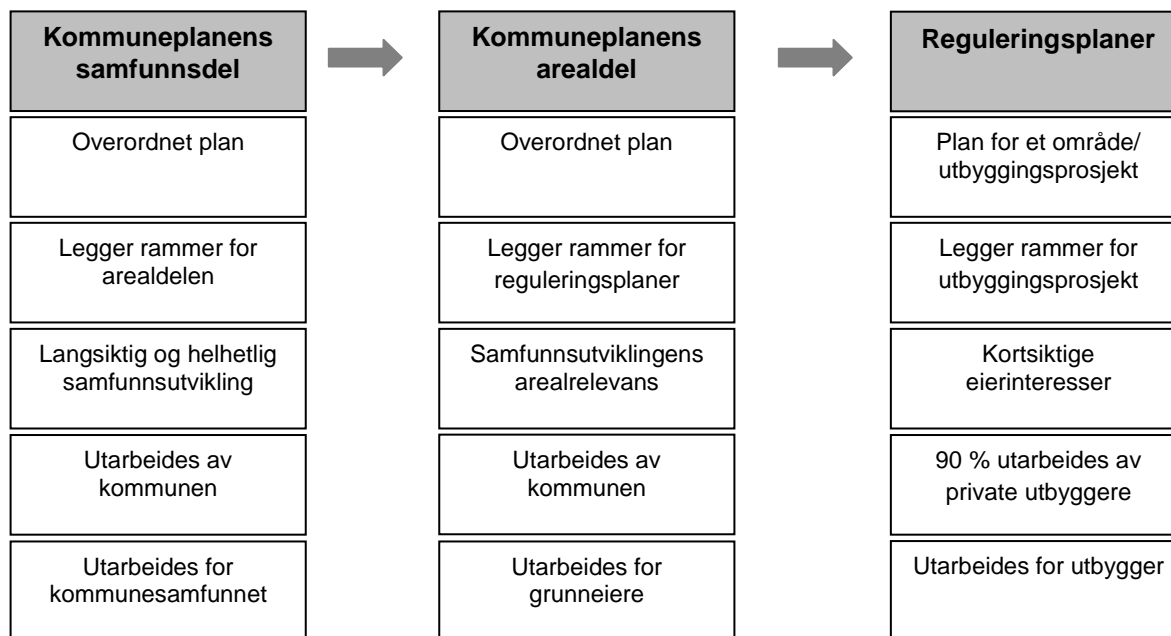
Reguleringsplaner utarbeides i stor grad av private aktører og planforslagene omfatter små områder og er tilpasset konkrete utviklingsprosjekter. Denne formen for planlegging medfører utfordringer knyttet til å sikre sammenheng mellom det konkrete prosjektet og omgivelsene og å få til en balansert utvikling hvor kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver (Wøhni et al. 2007).

Innbyggere etterlyser helhetlige planer for å kunne se utbyggingsprosjektenes konsekvenser i sammenheng med omgivelsene (Schmidt et al. 2011)



Planmyndighetene har ansvar for å sikre helhetlig utvikling og har som verktøy kommuneplanens samfunnsdel. Gjennom plan- og bygningsloven skal kommuneplanens samfunnsdel ivareta langsiktig samfunnsutvikling og sikre helhet, i tillegg til at den skal være førende og legge rammer for andre kommunale planer.

Hovedegenskapene og trekkene ved de ulike planene, basert på plan- og bygningsloven, er valgt illustrert slik:



Dette synliggjør plannivåenes ulike roller og hvor ulike aktører er involvert.

Det er i kommuneplanens samfunnsdel premissene for ønsket utvikling legges og politikken for stedets utvikling formes. Det betyr at det er i samfunnsdelen innbyggere vil kunne ha størst innflytelse og kunne påvirke framtidig utvikling. Samfunnsdelen utarbeides for kommunesamfunnet, noe som tilsier at kommunesamfunnet, altså alle, er viktige aktører.

Caset viste at selv om samfunnsdelen ikke skulle ha et arealfokus, inngikk arealspørsmål som en naturlig del av den langsiktige og helhetlige samfunnsutviklingen. Som eksempel vises to av målene i samfunnsdelen, hvor piler peker på sju strategier som gav arealmessige føringer:

## Vekst og utvikling

<b>Overordnet mål:</b> Svelvik skal være et trygt, inkluderende og levende lokalsamfunn i kontinuerlig utvikling	
<b>Sånn vil vi ha det:</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Økt og balansert befolkningsvekst - 8000 innbyggere i løpet av planperioden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilrettelegge for økt boligbygging i tettstedene Nesbygda, Berger, Ebbestad/Mariås og i sentrum</li> <li>• Styrke kommunens rolle som pådriver og tilrettelegger i boligutviklingen, i samarbeid med private og nabokommuner</li> <li>• Legge til rette for å få flere unge og barnefamilier til kommunen</li> <li>• Lette tilgangen til boligmarkedet for førstegangsetablerere</li> <li>• Sikre en variert boligmasse</li> <li>• Skape sirkulasjon i boligmassen ved å legge til rette for at flest mulig kan bli boende i sitt nærområde ved endret boligbehov</li> </ul>
Svelvik skal være attraktivt som bosted	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markedsføre Svelviks kvaliteter og fortrinn, spesielt mot unge og barnefamilier</li> <li>• Øke antall lokale arbeidsplasser og tilrettelegge for gode transportløsninger for pendlere</li> <li>• Bevare og styrke det rike kulturlivet, tilgangen til sjøen og marka og de trygge nærmiljøene i kommunen.</li> <li>• Prioritere utvikling av Svelvik sentrum som levende møteplass</li> <li>• Styrke fellesskapet og <u>vi-følelsen</u> i Svelvik</li> <li>• Fremme gode bomiljøer i ny bebyggelse og ta vare på viktige kvaliteter i eksisterende områder</li> <li>• Bruke kulturarven som ressurs i stedsutviklingen</li> <li>• Boplikten tas opp til vurdering i planperioden</li> </ul>

Dersom kommunene, sammen med innbyggerne, klarer å legge politikken for ønsket utvikling i samfunnsdelen, og å bruke planen som overordnet styringsdokument for kommunal virksomhet, kan flere av utfordringene studiene viste til, omkring helhet, bli ivaretatt.

Aktiv bruk av samfunnsdelen som styringsdokument vil også langt på vei i møtekomme utbygges ønske om forutsigbarhet og effektivitet i reguleringsplanprosesser fordi premissene for ønsket utvikling er lagt i samfunnsdelen og vil med det ha klare føringer og rammer for utbyggingsprosjekter.

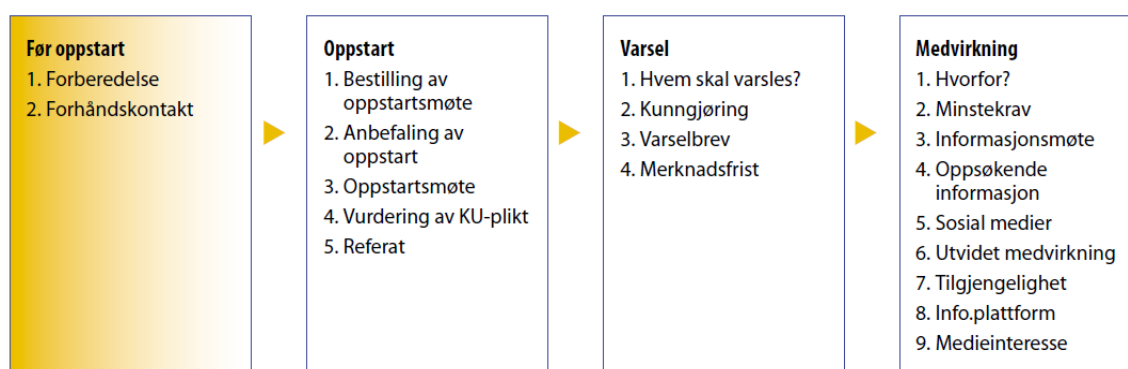
Helhet og forutsigbarhet er en utfordring i reguleringsplanarbeid og et mål for samfunnsdelen.

## Tidlig involvering

Det fremkommer i alle tre rapportene at innbyggere kommer for sent inn, slik at muligheten for å kunne påvirke planen anses som liten.

Wøhni beskriver det ideelle tidspunktet for medvirkningsaktørene å komme inn som når de kan inviteres til å diskutere behovet for og utviklingstrekk i en plan, før selve planarbeidet igangsettes. Reguleringsplanprosessen legger lite til rette for å kunne gjøre det fordi prosessen ofte starter lenge før offentligheten får anledning til å delta. Det skyldes i hovedsak to faktorer; utbygger har ofte vært i prosess i lengre tid før de kontakter kommunen, og rammer for reguleringsplanarbeidet avklares i lukkede dialoger mellom utbygger og planmyndighet før lokalsamfunnet blir involvert.

En modell i veilederen for reguleringsplaner viser at medvirkning er lagt i siste fase. Det synliggjør at en del allerede er drøftet og avklart før innbyggere er tenkt involvert.



Figur 33 Reguleringsplanprosess, T-1490, side 6

Når forskningen i tillegg kan vise til at utbygger i liten grad verdsetter medvirkning (Falleth et al. 2008), er det liten grunn til å tro at forholdene når det gjelder medvirkning for innbyggere i reguleringsplaner vil ha forutsetninger for å bedres i særlig grad.

I kommuneplanens samfunnsdel diskuteres behov og utviklingstrekk, og mål og strategier for dette legges. Involvering av innbyggere på overordnet plannivå vil gi mulighet for å påvirke ønsket utvikling og å sikre viktige kvaliteter. Innbyggerne kommer ikke tidlig inn i prosessen, men på et tidlig plannivå. Slik vil de være med å påvirke rammene og legge føringer for reguleringsplanene.

Tidlig involvering er en utfordring i reguleringsplanarbeid, men ivaretas i samfunnsdelen da den skal være premissleverandør for andre planer.

## **Aktiv medvirkning og spesiell tilrettelegging**

I følge plan- og bygningsloven skal alle som utarbeider og fremmer planforslag legge til rette for aktiv medvirkning, hvor aktiv medvirkning betyr å gi innflytelse til de som blir med. I tillegg har kommunen et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

Caset viste at planen omhandlet hele kommunesamfunnet og det derfor ble gitt mulighet for alle til å delta. Det ble lagt opp til ulike involveringstiltak av typen aktiv medvirkning i forbindelse med kommuneplanens samfunnsdel, også tilrettelagt spesielt for å sikre involvering fra berørte av ulike temaer. Dette ble gjort fordi det var ansett nødvendig for å nå målene som var satt. Nettopp det at involveringen hadde en hensikt kan også hatt betydning for valget av aktiv involvering og spesiell tilrettelegging.

Utbyggere har et mål med prosjektet ut i fra egeninteresse og hensikten med å involvere innbyggere kan være mindre opplagt. Det er et poeng også fordi det reelle handlingsrommet innbyggere har er svært begrenset, på grunn av rammer som allerede er lagt. Men det innbyggerne kan er å involveres i utformingen av rammene som styrer reguleringsplanprosessene, de som legges i samfunnsdelen.

Dette forutsetter at kommunene åpner for å involvere innbyggerne i samfunnsdelen. Så langt er det få kommuner som gjør det, blant annet begrunner de det med mangel på engasjement fra innbyggere. Caset viste at det både er mulig, kan fungere bra og at innbyggere ønsker å engasjere seg. Årsaken til at dette fungerte var at ett av målene nettopp var å skape engasjement og å fortelle hvorfor og hvordan de ulike temaene ville angå den enkelte.

Aktiv medvirkning og spesiell tilrettelegging er en utfordring i reguleringsplanarbeid, men er realistisk i arbeidet med samfunnsdelen.

## **Reell medvirkning**

Planmyndighetens ønske er at det skal tilstrebes størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. Dette kan forstås som at planspørsmål ikke må oppleves å være avgjort før de formelle medvirkningsprosessene er kommet i gang og at alle berørte parter må ses som likeverdige samarbeidspartnere.

Når det åpnes for at innbyggere kan delta i reguleringsplanprosesser er handlingsrommet deres allerede sterkt begrenset; Kommuneadministrasjonen skal forholde seg til rammer lagt på

overordnet nivå, og utbyggere har ofte lagt premisser for prosjektet med bakgrunn i at det må være gjennomførbart, både økonomisk og praktisk.

I tillegg vil det oppstå en skjev maktfordeling mellom partene. De vil ikke kunne bli likeverdige samarbeidspartnere da en part har egeninteresse i reguleringsplanen.

Den skjeve maktfordelingen forsterkes ved at viktige planspørsmål langt på vei er avgjort før formelle medvirkningsprosesser starter, for mye avklares i lukkede prosesser, det er etablert tette relasjoner mellom forslagsstiller og planmyndighet. I tillegg er det sterke kapitalkrefter inne og tid, økonomi, ressurser, kunnskap og kompetanse og fagspråk er ulikt tilgjengelig for partene. I dette perspektivet vil reell medvirkning være urealistisk i reguleringsplanprosesser.

Reell medvirkning kan også knyttes til innbyggernes *forventninger* til hva de kan påvirke. Manglende samsvar mellom forventninger og det reelle handlingsrommet vil gi urealistiske forventninger og oppleves negativt. De negative resultatene fra studiene kan tyde på at innbyggere hadde forventninger til å kunne påvirke i langt større grad enn det som var reelt.

Reell medvirkning forstått som at partene er likestilte vil kun være reelt på overordnet nivå, i samfunnsdelen, der planen omhandler alle og ingen har egeninteresse.

Man kunne anta at egeninteresser fremmes når mange grunneiere engasjerer seg. Erfaringer fra caset viste at alle deltok på samme linje og at diskusjonene handlet om Svelviksamfunnet, ikke om enkeltes interesser. Dette kan også ha sammenheng med hva det ble åpnet for diskusjoner om.

Igjen tror jeg fundamentet for involveringen hadde betydning; administrasjonen involverte innbyggere der det ble ansett som hensiktsmessig, og da med bakgrunn i et reelt ønske om at innbyggernes innspill skulle få stor betydning. For områder av mer faglig eller intern karakter, som interne strukturgrep i kommuneorganisasjonen, ble det ikke lagt opp til aktiv medvirkning fordi rommet for innspill ble ansett som lite eller ikke tilstede. Innbyggere hadde mulighet til gi tilbakemeldinger gjennom høringsinnspill, men ingen uttalte seg i forhold til teamet.

Utforming av spørsmål tilknyttet involveringen hadde nok også betydning og var styrende for å sikre en reell medvirkning.

Reell medvirkning er en utfordring i reguleringsplanarbeid, men mer realistisk i arbeidet med samfunnsdelen.

## OPPSUMMERING

Oppsummert viser det seg at helheten innbyggere etterlyser og forutsigbarheten utbyggere ønsker ikke er realistisk å oppnå på reguleringsplannivå, men derimot ved involvering i kommuneplanens samfunnsdel.

Det viser seg at innbyggere involveres så tidlig ved aktiv deltakelse i kommuneplanens samfunnsdel at de har reell innflytelse på rammene som legges for lokalsamfunnsutviklingen. Og det viser seg at forutsetningene for aktiv og reell medvirkning er større i forbindelse med utarbeiding av kommuneplanens samfunnsdel enn i reguleringsplanprosesser.

Dette samlet underbygger at involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel kan redusere utfordringer knyttet til medvirkning i reguleringsplaner.

Involvering i kommuneplanens samfunnsdel utelukker ikke medvirkning i reguleringsplanprosesser, men en økt involvering i samfunnsdelen vil kunne medføre bedre ivaretagelse av innbyggere.

Involveringen vil kunne:

1. Bidra til å legge premissene/rammene for lokalsamfunnsutviklingen, ved involvering i kommuneplanens samfunnsdel
2. Sikre at planforslag samsvarer med overordnede føringer, ved involvering i reguleringsplanprosesser

Kommuneplanens samfunnsdel vil være det best egnede nivået å involvere innbyggere, da det er der politikken for ønsket og framtidig utvikling legges.

Denne måten å arbeide på vil kreve at politikere og kommuneadministrasjonen må skifte fokus til i mye større grad å vektlegge arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel som overordnet styringsverktøy. Den forutsetter også at kommunene må se potensialet i å involvere innbyggere på overordnet nivå.

En slik måte å tenke på kan bane for vei en ny måte å jobbe på for kommunene, og vil imøtekomme flere av lovgivers intensjoner med den nye plan- og bygningsloven.

## Konklusjon

Opgaven skulle besvare om det kunne læres noe av erfaringene fra caset om å involvere innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel. Ja, det kunne det.

For det første har vi lært at betydningen av å ha et godt fundament *før* innbyggere involveres nok er undervurdert om man skal lykkes med medvirkning, og at det i mye større grad må vektlegges *hvorfor* innbyggere skal involveres og hva som skal besvares eller oppnås *før* det planlegges hvem som skal delta og hvordan involvering skal legges opp.

For det andre har vi lært at gjestebud er en metode som kan benyttes for å nå ønskede målgrupper, men at den må tilpasses situasjonen. I tillegg oppsto metoden nettopp på grunn av at det var klart hva som var ønsket mål.

For det tredje har vi lært at innbyggere i større grad bør involveres på overordnet nivå, der lite ennå er avklart og politikken skal utformes.

Relevansen for andre mener jeg bekreftes gjennom responsen kommunen har fått på arbeidet med involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel:

- Flere kommuner og fylkeskommuner har vært interessert i hvordan gjennomføre gjestebud, og Larvik kommune har allerede gjort gode erfaringer
- Drammens Tidende har skrevet reportasje om gjestebud (DT 30.11.12)
- Distriktsenteret har skrevet om gjestebud: <http://distriktsenteret.no/2012/12/svelvik-inviterer-til-gjestebud/> (hentet 15.11.13)
- Har blitt invitert av Vestfold fylkeskommune til å fortelle om kommuneplanprosessen koblet til LUK-midler, for LUK-nettverket i Vestfold (LUK: Lokal samfunnsutvikling i kommunene)
- Husbanken viser til medvirkning og deltakelse i Svelvik: <http://www.husbanken.no/byggeskikk/kommunene-har-nokkelen/> (hentet 15.11.13)
- Har blitt invitert til Bø kommune for å dele erfaringer fra kommuneplanprosessen med administrasjonen og politikere
- Har blitt invitert av Vestfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Vestfold til å holde innlegg om gjestebud og hvordan engasjere innbyggere i kommuneplanarbeid, på Plan- og bygningslovsseminar for kommuner, regionale myndigheter og private konsulenter
- Har blitt invitert av Hedmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Hedmark til å holde innlegg om inkluderende prosesser på fagdag om kommuneplanens samfunnsdel for kommunene i Hedmark
- Er invitert av Oppland fylkeskommune til å holde innlegg om involvering i planprosesser for fagnettverket for folkehelse i Oppland i desember

Underveis i arbeidet med masteroppgaven ble to av funnene presentert i en forelesning for etter- og videreutdanningskurset "Samspill og ledelse i by- og stedsutvikling - medvirkning og kontekstforståelse" 10.januar 2013. Gro Sandkjær Hanssen, forsker ved NIBR, var til stede og viste interesse for dette. Hun brakte funnene inn i rapporten *Medvirkning med virkning* (Klausen et al. 2013) og i KS sitt idéhefte *Hvordan involvere innbyggere* (Kommunens Sentralforbund 2012), og betegnet det som en strategi for involvering. Dette underbygger ytterligere relevansen erfaringene fra Svelvik kan ha for andre.

Jeg hevdet at involvering av innbyggere må få en mye større plass i landskapsarkitekturfaget. Jeg tror at en viktig årsak til at vi lykkes med involveringen i Svelvik nettopp var at vi som drev arbeidet også hadde kunnskap om prosesser og om mennesker. Mange landskapsarkitekter vil sitte i stillinger hvor innbyggere skal involveres, de vil ha behov for en slik kompetanse for å lykkes.

### **Kritikk av metodevalg og eget arbeid**

Bruk av eget arbeid som case for masteroppgaven var interessant og gav svært nyttig læring, spesielt i forhold til hva som kan oppnås ved å kombinere egne erfaringer/praksis med teori. Det gav helt nye perspektiver og bevissthet om at teori og praksis må knyttes tettere!

Samtidig kan det å forske på eget arbeid gi en noe smal innfallsvinkel. Jeg har forsøkt å møte dette gjennom hele tiden å diskutere funnene mine med andre fagpersoner.

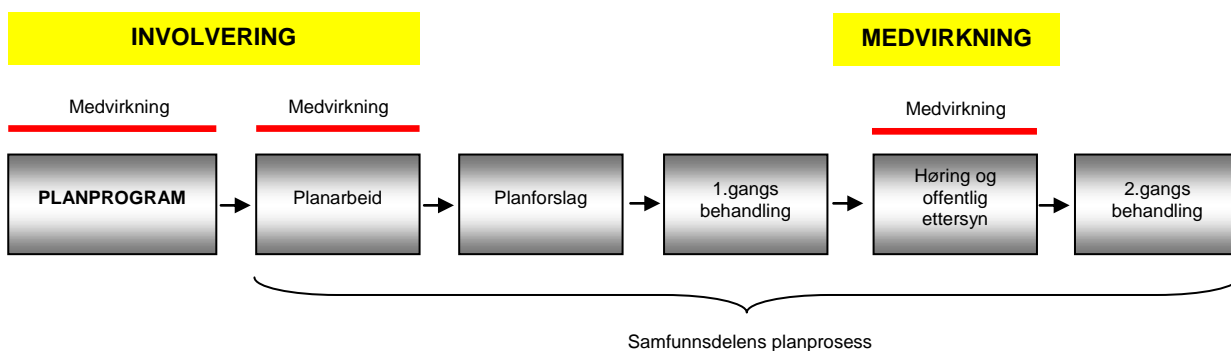
Bruk av Grounded Theory som inspirasjon er jeg særlig fornøyd med. Å leke seg med ulike innfallsvikler, teste hypoteser, stille kritiske spørsmål, stadig utfordre seg i forhold til nye innfallsvinkler og hele tiden utfordres på å kunne stå inne for det man hevder, var en arbeidsmetode som passet meg svært godt! Metoden har inspirert til hele tiden å være på leting.

En svakhet ved tilnærmingen er et sterkt fokus på muligheter og løsninger, suksesser og gode eksempler. Med et slikt fokus vektlegges det å finne argumenter for en løsning/funn framfor å se dem fra flere sider, slik det ville gjort ved tradisjonell drøfting.



## Bruk av begrepet involvering og medvirkning

Begrepet involvering ble benyttet i større grad enn begrepet medvirkning i caset. Det var fordi ikke alt i prosessen handlet om at innbyggere medvirket, i betydningen av å kunne påvirke utformingen av et planforslag (Schmidt et al. 2011). Gjennom arbeidet med oppgaven fremkom det for meg en bedre begrepsbruk; medvirkning innebærer er å kunne påvirke utformingen av et planforslag, mens involvering er det som foregår i forkant, før det foreligger et planforslag.



Figur 34 Forskjellen på involvering og medvirkning

I Svelvik var ikke målet bare å utarbeide en plan, men også at den skulle fungere som styringsverktøy. Det forutsatte ulike former for tiltak før høringsfasen, og innebar derfor både involvering og medvirkning.

## Bedre medvirkning er mindre medvirkning

Jeg har i mange sammenhenger hevdet at dersom man ikke har en god grunn til å involvere befolkningen, bør man heller la være. Dette henger også sammen med at om man skal øke samfunnsengasjementet og sikre et godt demokrati, må innbyggere oppleve å bli tatt på alvor når de først involveres. Danskene har også gjort en lignende konklusjon hvor de hevder at for å oppnå bedre medvirkning er det nødvendig med mindre medvirkning. I dette ligger det at medvirkning bør foregå i saker hvor medvirkningen er reell. Dette bør tas på alvor!

## Ettervirkning av involveringsprosesser

Det har gått ett år siden kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i Svelvik. Planen fungerer så langt som det styringsdokumentet som var ønsket. Både politikere, innbyggere og kommunalt ansatte bruker og kan sin kommuneplan. Svelvik kommune står for tiden i en svært krevende økonomisk situasjon som stiller store krav til samhandling og optimisme. Det at et helt samfunn har lært en måte å jobbe på og kjenner til vår felles målsetting, gir et solid grunnlag for arbeidet og bidrar til å klare å stå i tøffe debatter.

Proessen viser seg også å gi en nyttig metakunnskap knyttet til utfordringer, muligheter, identitet og maktstrukturer.

## Litteraturliste

- Amdam, J. & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging : regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget. 317 s. s.
- Arnstein, S. (1969). *A ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners. 35, 216-224 s.
- Asmervik, S. & Hagen, A. (1998). *Planlegging som retorisk aktivitet*. 1 kassett (VHS) (48 min) s.
- Christensen. (1985). *Coping with Uncertainty in Planning*
- Falleth, E. I., Saglie, I.-L. & Hanssen, G. S. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport. Oslo, ;: Norsk institutt for by- og regionforskning. 116 s. s.
- Farner, A. & Farner, A. (2008). *Verksted som verktøy / å planlegge og lede workshops*. 2. utg. utg. Oslo: Kommuneforl. 239 s. s.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). *Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory*.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press. XIV, 283 s. s.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain : from knowledge to action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. XII, 501 s. s.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter. X, 271 s. s.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston, Mass.: Beacon Press. 2 b. s.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*. 2nd utg. Planning, environment, cities. Basingstoke: Palgrave Macmillan. XVI, 366 s. s.
- Holsen, T. (1996). *Medvirkning i planlegging : en komparativ studie av medvirkning i en del europeiske land*. NIBR-notat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 40 s. s.
- Holsen, T. & Planlovutvalget. (2000). *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. Notater for Planlovutvalget. Oslo, ;: [Norsk institutt for by- og regionforskning]. 24 bl. s.
- Holsen, T. & Moltumyr, A. (2001). *Om planteorier. NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven. Vedlegg 5*.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Abstrakt. 436 s. s.
- Klausen, J. E., Rokkansenteret & Norsk institutt for by- og regionforskning. (2013). *Medvirkning med virkning? : innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 186 s. s.
- Kommunens Sentralforbund. (2012). *Hvordan involvere innbyggere*: KS. 31 s.

- Miljøverndepartementet. (2009a). *Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven : lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen) av 27. juni 2008 nr 71 trer i kraft 1. juli 2009*. Rundskriv / Miljøverndepartementet. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 86 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2009b). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 160 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2009c). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 19 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2011a). *Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven*: Miljøverndepartementet. 27 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Kommunal planstrategi*: Miljøverndepartementet. 24 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2011c). *Reguleringsplan*. 78 s.
- Miljøverndepartementet. (2012a). *Kommuneplanprosessen : samfunnsdelen - handlingsdelen*. Veileder / Miljøverndepartementet. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 38 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2012b). *Konsekvensutredninger : kommuneplanens arealdel*. Veileder / Miljøverndepartementet. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 24 s. s.
- Planlovutvalget, Bugge, H. C. & Miljøverndepartementet. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven : Planlovutvalgets første delutredning : utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 : avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. 330 s. s.
- Planlovutvalget, Bugge, H. C. & Miljøverndepartementet. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II : Planlovutvalgets utredning med lovforslag : utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 : avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. 378 s. s.
- Plathe, E. (2011). *Kommuneplanens samfunnsdel - samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven*. Konferanse Gardermoen 7.-8.september 2011. Upublisert manuskript.
- Sager, T. (1991). *Planlegging med samfunnsperspektiv : analysemetode*. [Trondheim]: Tapir. VII, 215 s. s.
- Schmidt, L., Guttu, J., Knudtzon, L. C. & Medvirkning i planprosesser. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*. NIBR-rapport. Oslo, : Norsk institutt for by- og regionforskning. 176 s. s.
- Skogheim, R., Schmidt, L. & Vestby, G. M. (2011). *Stedsanalyse for Svelvik kommunet [sic]*. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 135 s. s.
- St.meld.nr.29. (1997). *St.meld.nr.29 (1996-1997) Regional planlegging og arealpolitikk*. Miljøverndepartementet.

Svelvik kommune. (2011a). *Beskrivelse av dagens og fremtidens utfordringer*. Svelvik: Svelvik kommune. 22 s.

Svelvik kommune. (2011b). *Planstrategi 2011-2015*. 10 s.

Svelvik kommune. (2012a). *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*: Svelvik kommune. 15 s.

Svelvik kommune. (2012b). *Planprogram for kommuneplan 2012-2024*. 17 s.

Svelvik Næringsråd. (2012). *Strategisk Næringsplan for Svelvik*: Svelvik Næringsråd.

Tilgjengelig fra:

[http://felles.siteman.no/dnf.no/filarkiv/File/svelvik\\_naerinsraad/2012/Strategisk\\_naeringsplan\\_for\\_Svelvik.pdf](http://felles.siteman.no/dnf.no/filarkiv/File/svelvik_naerinsraad/2012/Strategisk_naeringsplan_for_Svelvik.pdf) (lest 15.11.13).

Wøhni, A., Asplan Viak, Program for storbyrettet forskning & Medvirknings- og involveringsopplegg ved planprosesser i storbyene. (2007). *"Virker medvirkning virkelig?" : evaluering av planmedvirkning i storbyene : sluttrapport*. Sandvika: Asplan Viak. 142 s. s.

## Vedlegg

Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024 (Svelvik kommune)





Svelvik  
Kommune

# Kommuneplan

2012-2024

Samfunnsdel



## Innhold

Innhold .....	2
Hilsen fra ordføreren.....	3
Innledning .....	5
Vekst og utvikling.....	6
Klima og miljø .....	9
Levekår .....	10
Kommuneorganisasjonen.....	13
Slik skal kommuneplanen følges opp .....	15

*Forsidefoto: Gunn Beate Reinton Rulnes*

*Layout forside: Medier og kommunikasjon, Sande videregående skole*

*Vedtatt av kommunestyret 3.desember 2012*



## Hilsen fra ordføreren



Samfunnsdelen av kommuneplanen er et resultat av omfattende og engasjert arbeid. Befolkningen har kommet med innspill, både på folkemøter, gjennom media og til kommunens administrasjon. Politikere og kommunens ansatte har deltatt i diskusjoner og kommet med innspill både ute i grupper og samlet i møter.

I dag utvikler og endrer samfunnet seg raskt. Det som i går var sannhet kan i morgen være avleggs. Derfor er det viktig med et levende dokument og en plan som utvikler kommunen som organisasjon og samfunn. Klare mål og virkemidler. Sånn vil vi ha det! Sånn vil vi gjøre det!

Mitt ønske er at samfunnsdelen skal være tydelig og engasjerende i årene framover. Det er her vi i Svelvik har uttrykt hva vi vil med kommunen vår. Vi ønsker vekst og utvikling og å være attraktiv for nye innbyggere og virksomheter. Det er mye bra i Svelvik, men vi kan bli bedre. Kommuneplanen som formes er retningsgivende for kommunen, og alle kan vi bidra. Vi legger planen nå!

Jonn Gunnar Lislelid  
Ordfører



*Foto: Beate Winther*

## Innledning

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument hjemlet i plan- og bygningsloven. Kommuneplanen omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Dette er samfunnsdelen som skal gjelde for planperioden 2012-2024.

Samfunnsdelen skal gi overordnede mål og føringer for utvikling av kommunesamfunnet og for kommunen som organisasjon. Den skal også gi føringer for kommuneplanens arealdel, som skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Handlingsdelen skal angi hvordan planene skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og økonomiplanen legges inn i denne.

Samfunnsdelen ble delvis revidert sist gang i 2001. I denne omgang er den revidert i sin helhet i tråd med planstrategien.

## Visjon

Samtidig med utviklingen av kommuneplanens samfunnsdel er det skapt en ny visjon for Svelvik kommune. Visjonen er blitt til etter en omfattende prosess med bred involvering fra innbyggerne.



Visjonen skal være retningsgivende for det videre arbeidet med utvikling av Svelvik. Den ivaretar og peker på prinsipper og utfordringer om en ønsket framtid for byen vår. Viktige prinsipper som er lagt til grunn i visjonens innhold er ønsket om samarbeid, utvikling, felleskap, involvering, vekst, godt omdømme, stor aktivitet og et livskraftig samfunn.

Stolthet, trygghet, engasjement og nytenkning skal prege arbeidet med visjonen.

## Satsingsområder

Kommuneplanens samfunnsdel har definert 4 satsingsområder som skal bidra til å realisere visjonen, og som skal gis særlig oppmerksomhet og ressurser i kommende planperiode.

Kommuneplanens fire satsingsområder:

- **Vekst og utvikling**
- **Klima og miljø**
- **Levekår**
- **Kommuneorganisasjonen**

Satsingsområdene består av målsettinger (Sånn vil vi ha det) og tilhørende strategier (Sånn vil vi gjøre det). Sammen skal de danne grunnlag for kommunens konkrete og mer detaljerte handlingsplaner, økonomiplaner og budsjetter de neste årene.

I samfunnsdelen er det for øvrig lagt vekt på:

- å lage en overordnet plan som er konkret nok til å gi tydelige retninger
- å legge til rette for at kommune, innbyggere, næringsliv og foreninger skal bidra sammen
- at folkehelseperspektivet skal ivaretas innenfor hvert satsingsområde



# Vekst og utvikling

## Hvorfor dette er viktig å prioritere:

Svelvik har 6.566 innbyggere (01.04.12). Kommunen har hatt en svært lav befolkningsvekst de siste 10 årene sammenlignet med nabokommunene. Beregninger peker på at det kan forventes en ganske kraftig nedgang i antall innbyggere under 20 år i årene framover.

Svelvik trenger vekst og en balansert befolkningsutvikling. Flere innbyggere kan bidra til å bevare eksisterende næringer, samt skape grunnlag for flere arbeidsplasser. Dette vil også bidra til å opprettholde et tilfredsstillende nivå på offentlige tjenester og en stabil økonomi. Sammen vil dette være med på å øke attraktivitet og trivsel i kommunen.

<b>Overordnet mål:</b>	
Svelvik skal være et trygt, inkluderende og levende lokalsamfunn i kontinuerlig utvikling	
<b>Sånn vil vi ha det:</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Økt og balansert befolkningsvekst - 8000 innbyggere i løpet av planperioden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilrettelegge for økt boligbygging i tettstedene Nesbygda, Berger, Ebbestad/Mariås og i sentrum</li> <li>• Styrke kommunens rolle som pådriver og tilrettelegger i boligutviklingen, i samarbeid med private og nabokommuner</li> <li>• Legge til rette for å få flere unge og barnefamilier til kommunen</li> <li>• Lette tilgangen til boligmarkedet for førstegangsetablerere</li> <li>• Sikre en variert boligmasse</li> <li>• Skape sirkulasjon i boligmassen ved å legge til rette for at flest mulig kan bli boende i sitt nærområde ved endret boligbehov</li> </ul>
Svelvik skal være attraktivt som bosted	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markedsføre Svelviks kvaliteter og fortrinn, spesielt mot unge og barnefamilier</li> <li>• Øke antall lokale arbeidsplasser og tilrettelegge for gode transportløsninger for pendlere</li> <li>• Bevare og styrke det rike kulturlivet, tilgangen til sjøen og marka og de trygge nærmiljøene i kommunen.</li> <li>• Prioritere utvikling av Svelvik sentrum som levende møteplass</li> <li>• Styrke fellesskapet og vi-følelsen i Svelvik</li> <li>• Fremme gode bomiljøer i ny bebyggelse og ta vare på viktige kvaliteter i eksisterende områder</li> <li>• Bruke kulturarven som ressurs i stedsutviklingen</li> <li>• Boplikten tas opp til vurdering i planperioden</li> </ul>
Svelvik skal være attraktivt for næringsvirksomhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle en strategi for hvilke type næringer Svelvik skal tilrettelegge for</li> <li>• Stimulere til å øke antallet bedrifter i kommunen</li> <li>• Styrke kommunens rolle som pådriver og tilrettelegger i næringsutviklingen, i samarbeid med næringslivet lokalt og i regionen</li> <li>• Utarbeide en oversikt over tilgjengelige næringsarealer</li> <li>• Jobbe for ny Fv319 i Buskerud</li> <li>• Styrke Svelvik sentrum som tyngdepunkt for handel og tjenester</li> <li>• Bidra til gode rammevilkår for bedrifter og landbruk</li> <li>• Gi gode vilkår for nytenking ut fra lokal næring og kunnskap</li> </ul>

Svelvik skal være attraktivt som besøksmål

- Lage en strategi for å markedsføre Svelvik
- Synliggjøre, bevare og videreutvikle Svelviks særegenheter;
  - Fossekleiva og Bergers kulturmiljø
  - Kvaliteter knyttet til sjøen og tilgjengeligheten fra sjø til land
  - Svelvik sentrum
  - Kulturlandskapet
- Skape positive førsteinntrykk når man kommer til Svelvik
- Legge til rette for flere overnattingsmuligheter
- Ha fokus på positiv omdømmebygging i samarbeid med regionale aktører
- Lage en strategi for kommunens fritidseiendommer



*Foto: Svelvik kommune*



*Foto: Lise Marie Lieng*



# Klima og miljø

## Hvorfor dette er viktig å prioritere:

Det forventes et varmere, villere og våtere klima fremover. Lokalt vil det innebære mer nedbør, større rasfare og høyere vannstand. Globalt innebærer det større og alvorligere konsekvenser. Alle kan vi bidra til å redusere klimautfordringene og vi kan tilrettelegge for å forebygge og være i beredskap for lokale utfordringer.

Det kan bli en mer intensiv kamp om arealer som vil gi et stadig større press på rekreasjonsområder, grønnstruktur, sårbar natur og det biologiske mangfoldet. Det er nødvendig å forvalte arealene på en bærekraftig måte slik at framtidige generasjoner også får muligheter til å dekke sine behov og benytte attraktive arealer.

Svelvik trenger framtidsrettede mål for å håndtere de arealmessige og klimatiske utfordringene vi står overfor.

<b>Overordnet mål:</b> Svelvik skal være en klima- og miljøbevisst kommune	
<b>Sånn vil vi ha det:</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Redusere behovet for bilkjøring	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortette og konsentrere boligutviklingen til kommunens eksisterende tettsteder: Berger, Nesbygda, Sentrum og Ebbestad/Mariås</li><li>• Lokalisere næringsområder med "rett næring på rett sted" ut fra transportomfang, tilgjengelighet, kollektivtilbud og besøkhypighet</li><li>• Tilrettelegge for økt bruk av kollektivtransport</li><li>• Tilrettelegge for å bygge gang- og sykkelveier</li><li>• Stimulere til å benytte tilbud og tjenester fra det lokale næringsliv</li></ul>
Bygge mer klima- og miljøvennlig	<ul style="list-style-type: none"><li>• Redusere bruken av energi og tilrettelegge for effektiv utnyttelse av fornybare og lokale energikilder</li><li>• Håndtere overvann på en slik måte at det ikke belaster avløpssystemet unødige, eller medfører risiko for flom eller rasfare</li><li>• Velge klima- og energivennlige løsninger ved nybygg og rehabilitering</li></ul>
Forvalte spesielt verdifulle arealer og naturressurser på en bærekraftig måte, slik at de også er til glede for framtidige generasjoner	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forbedre tilgangen til sjøen</li><li>• Matjord forbeholdes matproduksjon og landbruk</li><li>• Sikre kulturlandskapet og verne sårbar natur</li><li>• Sikre verdifulle rekreasjonsområder og sammenhengende grønnstrukturer</li></ul>

# Levekår

## Hvorfor dette er viktig å prioritere:

Det er viktig å gi barn og unge et godt fundament slik at de er forberedt til voksenlivet. Mange barn og unge i Svelvik har behov for oppfølging, og må vente for lenge før de får den hjelpen de trenger. Dette medfører utfordringer både samfunnsøkonomisk og for den enkelte. Statistisk skiller Svelvik seg ut med antall unge sosialhjelpsmottakere, og antall og kompleksitet i barnevernssaker. I tillegg har en stor andel av befolkningen grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Antatt utvikling viser at framtidens brukere av de kommunale omsorgstjenestene vil bli flere, samtidig som de vil kreve et mer mangfoldig tjenestetilbud. Det medfører også et betydelig behov for flere helse- og omsorgsarbeidere og frivillig innsats. Samhandlingsreformen krever at kommunen i sterkere grad enn før fokuserer på å begrense og forebygge sykdom. Det forventes også at hver innbygger tar større ansvar for egen helse.

Fokus på god helse og trivsel, slik både samhandlingsreformen og folkehelseloven krever, vil kunne bidra til færre utfordringer på sikt.

<b>Overordnet mål:</b> Innbyggerne i Svelvik skal ha opplevelsen av et godt liv	
<b>Sånn vil vi ha det:</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Flere Svelvikinger har god helse lenger  Innbyggerne trives i Svelvik  Flere bidrar til et enda bedre lokalsamfunn	<ul style="list-style-type: none"><li>• Legge til rette for fysisk aktivitet og helsefremmende tiltak</li><li>• Legge til rette for boformer og -områder som fremmer sosial kontakt, tilhørighet og bidrar til at innbyggere tar vare på hverandre</li><li>• Styrke sosial nettverksbygging og inkludering</li><li>• Legge til rette for bredde i organiserte og uorganiserte aktivitetstilbud</li><li>• Koordinere ulike aktører (kommune, næringsliv, foreninger, organisasjoner, frivillige) for å få mest og best mulig ut av tiltak og aktiviteter</li><li>• Stimulere seniorer og frivillige til aktivt å bidra til positive tiltak i lokalmiljøet</li></ul>
Barn og unge i Svelvik skal gis et godt utgangspunkt for å mestre voksenlivet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Legge til rette for at alle barn og unge opplever faglig og sosial mestring</li><li>• Arbeide for at unge i Svelvik fritt skal kunne velge utdanning og arbeid, på tvers av fylkesgrenser</li><li>• Motivere ungdom til å fullføre utdanning utover grunnskole</li><li>• Stimulere til tettere kontakt mellom unge og lokalt næringsliv</li><li>• Motivere unge til å delta i Svelviksamfunnet og på arenaer hvor de får mulighet til å bruke ressursene sine og oppleve mestring</li></ul>



<p>Helhetlig innsats for barn og unge med særlige behov</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidlig identifisering av behov og igangsetting av tiltak for barna og deres familier, gjennom systematisk og tverrfaglig arbeid</li> <li>• Sikre at kommuneorganisasjonen har felles forståelse av utfordringene for barn og unge med spesielle behov.</li> <li>• Utvikle gode organiseringsformer og sikre koordinert og samordnet innsats for barn og unge med særlige behov</li> <li>• Møte utfordringer gjennom å utvikle langsiktige og helhetlige tiltak</li> </ul>
<p>Forutsigbare og tilfredsstillende tilbud til en voksende gruppe omsorgstrengende</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlegge framtidige omsorgs- og kompetansebehov</li> <li>• Gi riktig tjeneste på riktig omsorgsnivå, og til riktig tid</li> <li>• Igangsette aktive tiltak for å utvikle, rekruttere og beholde kompetanse innen helse- og omsorgsarbeidet i kommunen</li> </ul>







*Foto: Lise Marie Lieng*

# Kommuneorganisasjonen

## Hvorfor dette er viktig å prioritere:

I medarbeiderundersøkelsene er de tydeligste tilbakemeldingene at ansatte ønsker klarere mål, retning og visjon for kommunens arbeid. Kombinert med dårlig økonomi, fører dette til negative konsekvenser for arbeidet som utrettes, arbeidsmiljøet, rekruttering og sykefravær.

Kommunen står overfor en stadig større kompleksitet og får jevnlig tilført nye krav og oppgaver, i mange tilfeller uten tilstrekkelige økonomiske rammer. Denne utfordringen krever at kommunen er dynamisk og i stand til å håndtere disse endringene.

<b>Overordnet mål:</b> Svelvik kommune skal være i stand til å håndtere dagens og framtidens utfordringer	
<b>Sånn vil vi ha det:</b>	<b>Sånn vil vi gjøre det:</b>
Klare mål og retninger	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bygge en organisasjon som arbeider mot felles mål, og kontinuerlig evaluerer og korrigerer retning</li><li>• Etablere et plan- og rapporteringssystem, med kommuneplanen som den overordnede planen.</li><li>• Formidle tydelige forventninger og krav</li></ul>
En robust og dynamisk organisasjon	<ul style="list-style-type: none"><li>• Skape en "vi-kultur"</li><li>• Avklare roller på alle nivå</li><li>• Sikre god informasjons- og kommunikasjonsflyt, både internt og eksternt</li><li>• Rekruttere, beholde og utvikle dyktige ansatte og ledere</li><li>• Gjennomføre gode prosesser som er forankret hos ansatte og politikere</li><li>• Videreutvikle et godt arbeidsmiljø og redusere sykefravær</li><li>• Skape rom for helhetlig og langsiktig planlegging</li></ul>
En offensiv kommune med fokus på fremtiden	<ul style="list-style-type: none"><li>• Være en tydelig aktør i steds- og samfunnsutviklingen</li><li>• Definere Svelviks rolle i regionen og utvikle gode samarbeidsrelasjoner</li><li>• Legge til rette for en god balanse mellom økonomi og vekst</li><li>• Legge til rette for involvering, medvirkning og dialog med innbyggerne</li><li>• Tilby innbyggere forutsigbare tjenester og god service</li><li>• Vurdere fylkestilhørighet i løpet av planperioden</li></ul>
Økonomisk handlingsfrihet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sørge for god økonomiplanlegging og -oppfølging</li><li>• Sikre samsvar mellom tjenestenivå og økonomi</li><li>• Stimulere til økt samarbeid internt og eksternt</li><li>• Legge til rette for vekst, både i befolkning og næringsliv</li><li>• Arbeide aktivt for å øke bruken av tilgjengelige økonomiske tilskuddsordninger</li></ul>





*Foto: Lise Marie Lieng*

## Slik skal kommuneplanen følges opp

Det etableres et plansystem med kommuneplanen som det overordnede dokumentet, noe som betyr at alle andre planer skal bygge på denne. Dette skal sikre at kommuneplanen vil fungere som styringsverktøy slik det er ønsket.

Ved behov kan kommuneplanens mål **konkretiseres** og eventuelt utdypes gjennom målbare mål og tiltak i tema- eller kommunedelplaner. Målene skal **realiseres** ved at de inngår i kommuneplanens handlingsdel.

KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL	TEMAPLAN/ KOMMUNEDELPLAN	KOMMUNEPLANENS HANDLINGSDEL MED ØKONOMIPLAN, ÅRSPLAN OG ÅRSBUDSJETT
Visjon og satsingsområder <ul style="list-style-type: none"><li>• Overordnede mål</li><li>• Strategier</li></ul>	Konkretisering av kommuneplanen eller tema <ul style="list-style-type: none"><li>• Mål</li><li>• Tiltak</li></ul>	Prioriteringer og tildeling av ressurser <ul style="list-style-type: none"><li>• Oppfølging av satsingsområder i samfunnsdelen</li><li>• Sortering og prioritering av tiltak fra tema-/kommunedelplaner</li><li>• Fordeling av driftsbudsjett og investeringer i 4-års perioden</li></ul>

Kommuneplanens handlingsdel vil sammen med økonomiplanen danne grunnlag for årsplan og -budsjett for sektorene. Dette skal sikre at målene **gjennomføres**.

Ved årets slutt vil måloppnåelsen **evalueres** og rapporteres gjennom årsmelding og årsregnskap.

Rådmannen har ansvar for det rullerende plansystemet.

