



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Planleggers rolle i en kommunal omstillingsprosess

The planner's role in a municipal transition process

Marte Henriksen
By- og regionplanlegging

BIBLIOTEKSIDE

Tittel:

Planleggers rolle i en kommunal omstillingsprosess

Title:

The planner's role in a municipal transition process

Forfatter:

Marte Henriksen

Hovedveileder:

Sebastian Peters

Biveileder:

Knut Bjørn Stokke

Oppgavetype:

Masteroppgave i by- og regionplanlegging, 30 studiepoeng

Utgivelsesdato:

02.06.20

Format:

PDF, stående A4

Nøkkelord:

Omstillingskommune; omstillingsprosess; planleggers rolle; planlegging i distriktet

Keywords:

Municipality in transition; municipal transition process; role of the planner;
rural planning

FORORD

Tre år ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet avsluttes herved med denne oppgaven. Årene ved NMBU har vært utfordrende, spennende og sist men ikke minst lærerike. Etter tre år ved Universitetet i Stavanger har NMBU vært et flott sted å avslutte studietiden. Her har jeg møtt på både inspirerende og inspirerte forelesere og medstudenter. Disse fortjener selvsagt en anerkjennelse.

Etter en litt annerledes masterhverdag ønsker jeg å rette en takk til alle som bidratt til at oppgaven kom i mål. Tusen takk til Sebastian Peters og Knut Bjørn Stokke for veiledning i denne perioden. Tusen takk til alle informanter som åpnet dørene til sine kontorer og som tok seg tid til en samtale over telefon. En liten ekstra takk til Samskap som stilte et kontor til disposisjon da jeg var på Andøya.

Oslo // juni 2020
Marte Henriksen

SAMMENDRAG

Kommunale omstillingsordninger er ikke lenger en krisehåndtering, men en ordinær ordning organisert gjennom fylkeskommunen. Innovasjon Norge er regjeringens instrument hos kommuner med godkjent omstillingsstatus, og per 2020 følger Innovasjon Norge 16 omstillingskommuner. Andøy kommune er én av disse. Hovedmålet for en omstillingsprosess er å sikre en god næringsstruktur og robuste samfunn. Det er dermed litt uklart hvor planlegging hører hjemme i denne prosessen, og hva slags rolle en planlegger besitter i en slik prosess. Det var dette oppgaven var ute etter å besvare.

For å finne ut av hvilke roller en planlegger kan besitte under en omstillingsprosess ble det foretatt intervju av nøkkelpersoner innenfor planlegging i Andøy kommune, som var oppgavens caseområde. Oppgaven er også basert på en innholdsanalyse hvor det er brukt relevante plandokumenter, søknader og artikler for å finne empiri som underbygget problemstillingen og bidro til å skape et bilde av hva en omstillingsprosess betyr for et samfunn og for planlegging

Teorikapittelet ga oppgaven et grunnlag basert på ulike planleggerroller fra 1960-tallet til dagens samfunn. Oppgaven har koblet de ulike rollene en planlegger kan besitte opp mot større planteorier som instrumentell planlegging, inkrementell planlegging og kommunikativ planlegging. Dette teorigrunnlaget ble dermed basen for å se på planleggerens rolle i Andøy kommune. Kommunen er nå midtveis i sin omstillingsprosess, og det var dette utgangspunktet oppgaven hadde for å se hva slags rolle planleggeren besitter.

Andøy kommune har et tydelig skille mellom areal- og samfunnsplanlegging. Innad i organisasjonen viser dette seg som samfunnsutvikling på Samskap og arealplanlegging på teknisk avdeling. Før omstillingsarbeidet var det en laber planvirksomhet i kommunen. Det skjedde altså et skifte i planaktiviteten etter godkjent omstillingsstatus. De ulike rollene en planlegger besitter i en omstillingsprosess er ikke ulike de rollene en planlegger kan besitte i hvilken som helst annen kommune, men for at omstillingsprosessen ikke skal stoppe opp har disse rollene vist seg å være svært sentrale. Planlegging som et bakteppe viser seg å spille en viktig rolle i en omstillingsprosess som i utgangspunktet ønsker å styrke kommunens næringsstruktur.

ABSTRACT

The municipal transition process is no longer referred to as a crisis management, but an ordinary scheme organized through the county council. Innovation Norway is the government's instrument regarding municipalities with approved transition status. As of 2020 Innovation Norway follows 16 transition municipalities, Andøy municipality is one of them. The main goal of a municipal transition process is to ensure a good business structure and robust society. It is thus a bit unclear what role a planner plays in such a process. The role of the planner in a municipal transition process is the main focus of this thesis.

In order to find out what roles a planner can hold during a municipal transition process, interviews were conducted with key persons within the planning unit in Andøy municipality, which is the municipality chosen as a case study in this thesis. The thesis also looks at relevant plan documents, applications and articles to find empirical evidence that supported the thesis.

Instrumental planning, incremental planning and communicative planning were chosen as the main theories to support the thesis. The theory chapter also presents different planner roles from the 1960s up to today's society. The theory chapter and the methodical choices are the basis for looking at the planner's role in Andøy municipality. Andøy is now in the middle of the municipal transition process.

Andøy municipality has a clear distinction between spatial planning and societal planning. Within the municipality, Samskap leads the work on societal planning whereas teknisk avdeling is in charge of the spatial planning. Prior to the transition process, there was a poor planning activity in the municipality. Thus, there was a shift in the plan activity after approved transition status. The different roles a planner has in a municipal transition process are not different from the roles a planner can have in any other municipality, but in order for the transition process not to stop, these roles have proved to be very central. Planning as a backdrop proves to play an important role in a municipal transition process that initially seeks to strengthen the municipality's business structure.



INNHOOLD

KAPITTEL 1 // INTRODUKSJON	s. 1
Omstilling	s. 3
Andøy kommune	s. 6
Omstilling og planlegging	s. 9
Problemstilling og underproblemstillinger	s. 11
Relevans	s. 13
Oppgavens oppbygging	s. 14
KAPITTEL 2 // METODISKE VALG	s. 15
Casestudie	s. 16
Innholdsanalyse	s. 16
Semi-strukturert intervju	s. 17
Validitet og reliabilitet	s. 20
Etiske avveininger	s. 21
KAPITTEL 3 // TEORI	s. 22
Instrumentell planlegging	s. 23
Inkrementell planlegging	s. 25
Kommunikativ planlegging	s. 27
Oppsummering - planleggers rolle	s. 29
Planleggers rolle i et demokratisk samfunn	s. 31
Rollene sett i lys av teorien	s. 40
Oppsummering - roller og hensyn	s. 43
KAPITTEL 4 // ANDØYA	s. 44
Andøy kommune 69° nord	s. 45
Samskap - sammen skaper vi fremtid i Andøy	s. 47
Næringsvirksomhet	s. 49
KAPITTEL 5 // DISKUSJON	s. 52
Hva slags planvirksomhet var det i Andøy kommune før omstillingsprosessen?	s. 53
Har omstillingsprosessen ført til en endring i planvirksomhet?	s. 59
Hvor viktig for samfunnsutviklingen er det å ha en planlegger i en småkommune i distriktet, som Andøy?	s. 63
Er det viktig med en planlegger i en omstillingsprosess som i hovedsak tilegner seg midler for gjenoppretting og opprettholdelse av næringsvirksomhet?	s. 66
Hvordan påvirkes planleggers rolle under Andøy kommunes omstillingsprosess?	s. 68
KAPITTEL 6 // AVSLUTNING	s. 78
REFERANSER	s. 82
VEDLEGG	

FIGURLISTE

- Figur 1: Utsiktsbilde fra Andenes fyr, bilde tatt 19.februar 2020 (s. IX)
- Figur 2: Kysten med Andenes fyr i bakgrunn, bilde tatt 19.februar 2020 (s. IX)
- Figur 3: Diagram over tuppen av Andenes, med markering for Andenes fyr (s.2)
- Figur 4: Omstillingskommuner i Norge (s.5)
- Figur 5: Oppdaterte kommuneplanens samfunnsdel i omstillingskommunene (s.8)
- Figur 6: Grov oppsummering av planleggers rolle i instrumentell planlegging (s.30)
- Figur 7: Grov oppsummering av planleggers rolle i inkrementell planlegging (s.30)
- Figur 8: Grov oppsummering av planleggers rolle i kommunikativ planlegging (s.30)
- Figur 9: Ulike roller en planlegger kan besitte (s. 32)
- Figur 10: Ulike hensyn i planleggerens virke (.37)
- Figur 11: Oppsummering av roller og teoretisk grunnlag (s.42)
- Figur 12: Andøy kommune med utvalgte virksomheter (s.45)
- Figur 13: Innsatsområdene i Samskaps handlingsplan (s.48)
- Figur 14: Tidslinje som grovt sammenligner Norge og Andøy kommune (s.54)
- Figur 15: Illustrasjon over dispensasjonskonflikt (s.56)
- Figur 16: Ulike roller, med uthev på saksbehandler og samfunnsutvikler (s.74)

TABELLOVERSIKT

- Tabell 1: Oversikt over plandokumenter brukt i innholdsanalysen (s.17)
- Tabell 2: Oversikt over informanter (s.18)

Om ikke annet er oppgitt er figurer, tabeller og bilder egenprodusert.

Kartdataen som er benyttet i figurene er FKB-data og er lastet ned fra Geonorge mars 2020.



Figur 1



Figur 2

KAPITTEL 1

INTRODUKSJON

”Norge er i omstilling” skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019, s.8). Distriktsmeldingen for 2019-2020 ønsker levende lokalsamfunn og vekst i hele landet, og presiserer et ønske om at det skal være mulig å leve gode liv uansett hvor man bor.

Enkelte områder opplever i disse tider en større omstilling enn andre, og i slike tilfeller finnes det øremerkede omstillingsbevilgninger.

Et av disse områdene er Andøy kommune.



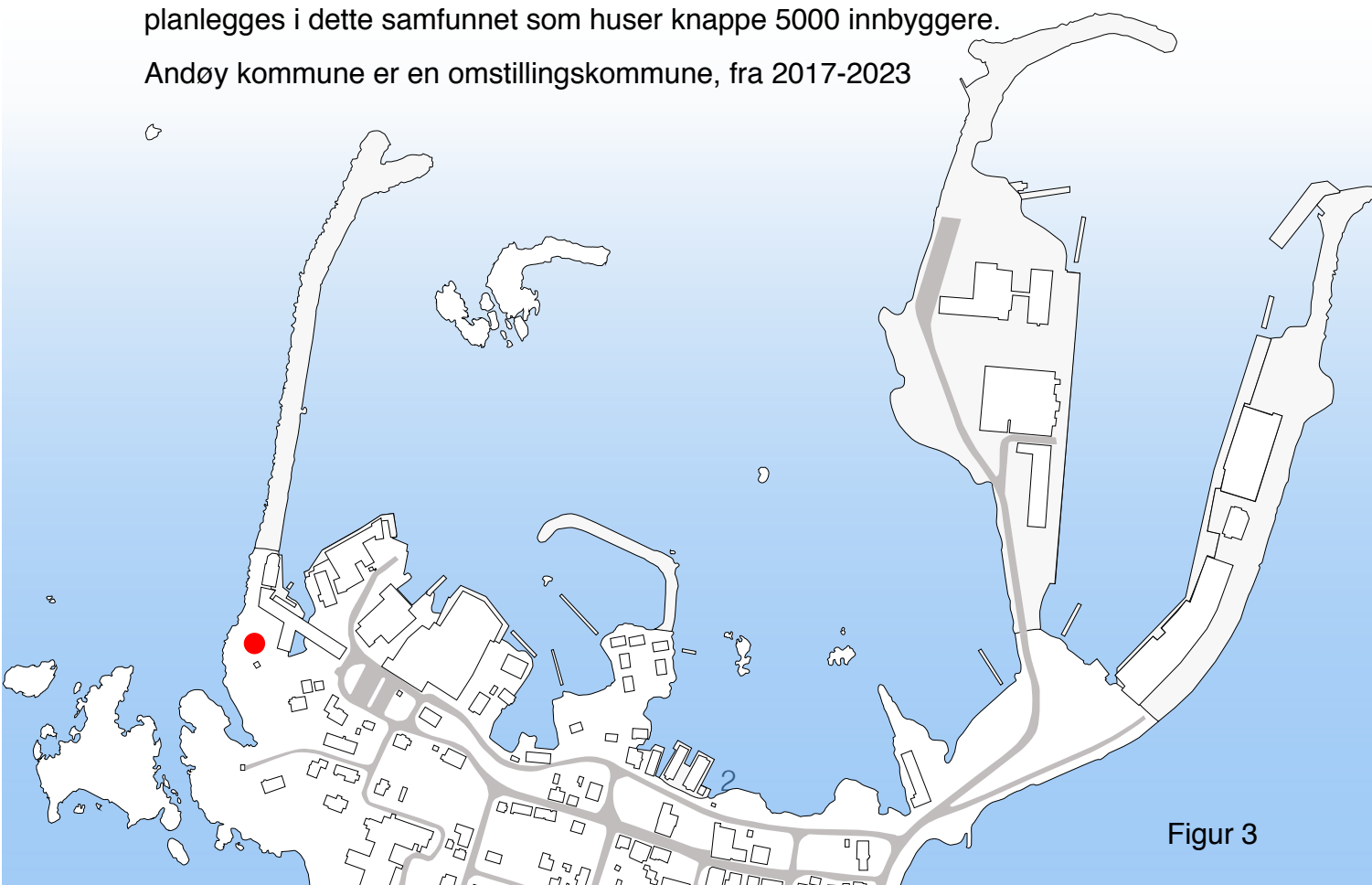
● DU STÅR HER

På toppen av Andenes fyr, på tuppen av Andøy kommune, 40 meter over bakken. I nord ser du ut i havgapet. I øst ser du havna. Under deg er taket til Whalesafari og rett ved ligger Sea Safari, de eneste hvalsafariene i Norge som garanterer syn av hval uavhengig av årstid. Enda lenger øst, forbi alle husene og over fjorden ser du også over til Senja. I sør-øst ser du tettstedet Andenes, kommunesenteret til Andøy kommune, og Andøya flystasjon, forsvarsbase og sivil flyplass. I sør ser du over mot fjellene, blinkede lys viser virksomheten Andøya Space Center, hvor det forskes på blant annet nordlys.

Det du ikke ser er at Forsvaret skal avvikles, og den militære aktiviteten skal innføres på Evenes. Du ser heller ikke at Andøy kommune sliter med utflytting, og at det er gitt konsesjon for vindkraft i sør-øst. Havna står helt stille på grunn av eierskifte i havnevirksomhet. Andøy Space Center venter på godkjenning for utvidelse av sin virksomhet, og at dersom det går gjennom og blir bygd på vestsiden av øya vil det gå på bekostning for statusen nasjonal turistvei. En annen ting du heller ikke ser er The Whale, et prosjekt med visjon om å være «(..) en attraksjon i verdensklasse som gjennom vitenskap og kunst hyller hvalene og deres bånd til mennesket» (The Whale, ukjent)

Med andre ord, det er mange ting som ikke vises ved første øyekast. Det er mye som planlegges i dette samfunnet som huser knappe 5000 innbyggere.

Andøy kommune er en omstillingskommune, fra 2017-2023



Omstilling

Kommuner og lokalsamfunn kan bli hardt rammet av nedleggelse eller konkurser. Spesielt i små kommuner vil slike situasjoner kunne skape store konsekvenser. Når en hjørnesteinsbedrift forsvinner tar den med seg skatteinntekt for kommunen og arbeidsplasser for kommunenes innbyggere. Kommunen må derfor omstille seg, skaffe nye arbeidsplasser og nytt næringsgrunnlag. For mindre kommuner kan dette være mer krevende enn for større kommuner, derfor trengs det ekstra midler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.152).

Kommuner som befinner seg i en slik situasjon kan søke om omstillingsmidler fra fylkeskommunen. Siden 2004 har fylkeskommunen hatt ansvaret for næringsomstilling i sitt fylke, men omstillingsarbeid har en tradisjon helt tilbake til midten av 1980-tallet. Tildelingen av omstillingsmidler skjer gjennom en prioritering av fylkeskommunen, og det er også deres ansvar å avgjøre hvor mye som skal stilles til disposisjon samt lengden for utdeling av omstillingsmidler. Dersom omstillingsarbeidets utgangspunkt dreier seg om et bortfall av 15 prosent av kommunens totale sysselsetting kan det være aktuelt for staten og bidra med en ekstraordinær innsats. Ved en slik statlig innsats får kommunen øremerkede midler til omstillingsarbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.152)

Det er flere aktører som bidrar i en slik situasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkeskommunen, Innovasjon Norge samt omstillingskommunen samarbeider med å tilføre nye arbeidsplasser gjennom en gitt tidsperiode og omstillingsmidler. Etter innvilget søknad om omstillingsstatus kan kommunen få overført midler gjennom en periode på inntil 6 år (Innovasjon Norge, 2019). Det er kommunens ansvar å gjennomføre omstillingsarbeidet med en god dialog med Innovasjon Norge, som er det nasjonale kompetanseorganet for denne typen arbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.152-153).

Målet med omstillingsarbeidet er å skape gode robuste samfunn med variert næringsstruktur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.153). For at et samfunn skal kunne bli robust jobbes det med å skape nye arbeidsplasser, samt

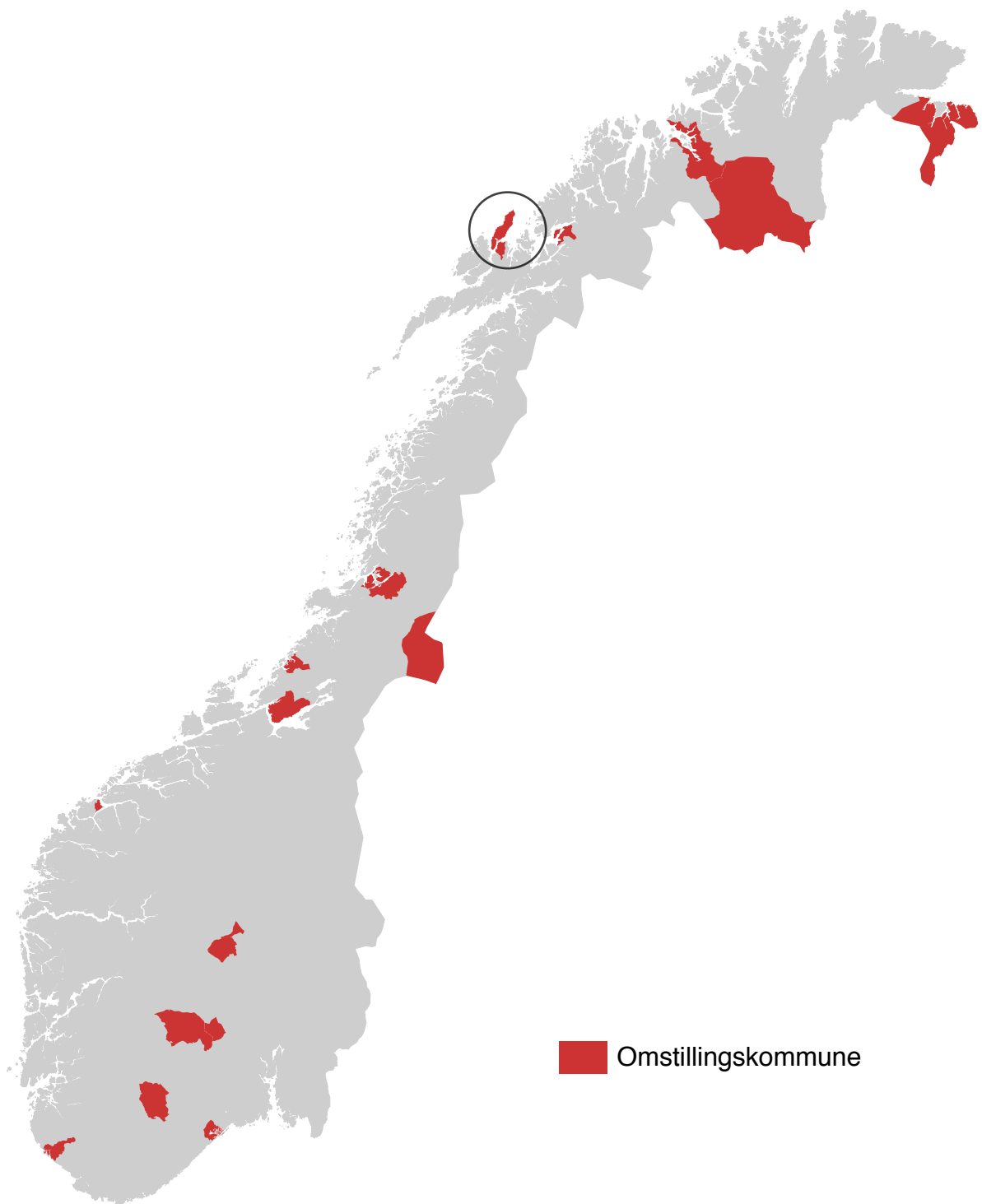
sikre de arbeidsplassene som allerede eksisterer. Det er også viktig å øke bedrifters konkurransekraft og øke både næringslivets og kommunens utviklingsevne (Innovasjon Norge, 2019).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019b) har i distriktsmeldingen for 2019-2020 skrevet tydelig at Norge er i omstilling. Ordet omstilling blir brukt i ulike sammensetninger 70 ganger gjennom stortingsmeldingen. Samfunn, store som små, er dynamiske, hvilket resulterer i at det til enhver tid finnes om lag 25-30 kommuner som befinner seg i omstilling som et resultat av akutte hendelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.152). Figur 4 på side 5 viser omstillingskommunene Innovasjon Norge følger i 2020.

I 2020 er det totalt 16 omstillingsområder:

Andøy 2017-2023	Rollag 2011-2020
Bindal 2015-2020	Tinn 2015-2020
Dyrøy 2017-2020	Sør Varanger 2016-2022
Eigersund 2018-2023	Kautokeino
Fyresdal 2017-2022	Hareid
Indre Fosen 2017-2023	Nord-Aurdal
Kragerø 2017-2022	Roan
Lierne 2015-2021	Kværnangen

Figur 4 på side 5 viser omstillingskommunene Innovasjon Norge følger i 2020.



Figur 4: Omstillingskommunene som Innovasjon Norge følger i 2020.
Andøy kommune er markert med sort sirkel.

Andøy kommune

I denne oppgaven er det omstillingsarbeidet som foregår i Andøy kommune som er sentralt. Andøy kommune har lenge hatt en identitet som en forsvarskommune med Andøya flystasjon i spissen. Denne basen drifter P-3 Orion, et maritimt patruljefly, og hevder norsk suverenitet i nordområdene med oppgaven å kontrollere fiskeressurser og gjennomføre ubåtsøk. Basen har også et samarbeid med Andøya Space Center, som står for oppskyting av forskningsraketter (Forsvaret, 2016). Denne basen regnes som Andøy kommunes hjørnesteinsbedrift, og den skal nedlegges.

Andøya flystasjon som kommunens hjørnesteinsbedrift kan klares sees i sammenheng med Forsvarets satsing. Frem mot midten av 1980-tallet investerte Forsvaret i flystasjonen på øya, for samfunnets del betydde det i denne perioden at Andøy kommune hadde den sterkeste tilflyttingen i regionen. Da Forsvaret trappet ned sin satsning opplevde kommunen derimot det motsatte. Andøy kommune opplevde den største fraflyttingen i hele Vesterålen. Som en følge av Forsvarets nedprioritering av flystasjonen søkte kommunen om andre relevante oppgaver innenfor Forsvarets struktur i håp om å kunne opprettholde driften. Da dette ikke fikk medhold søkte kommunen om omstillingsmidler for første gang. Fra perioden 1994 til 1998 hadde kommunen status som omstillingskommune og fikk tildelt totalt 16 millioner kroner (Bakke, 2008, s.23).

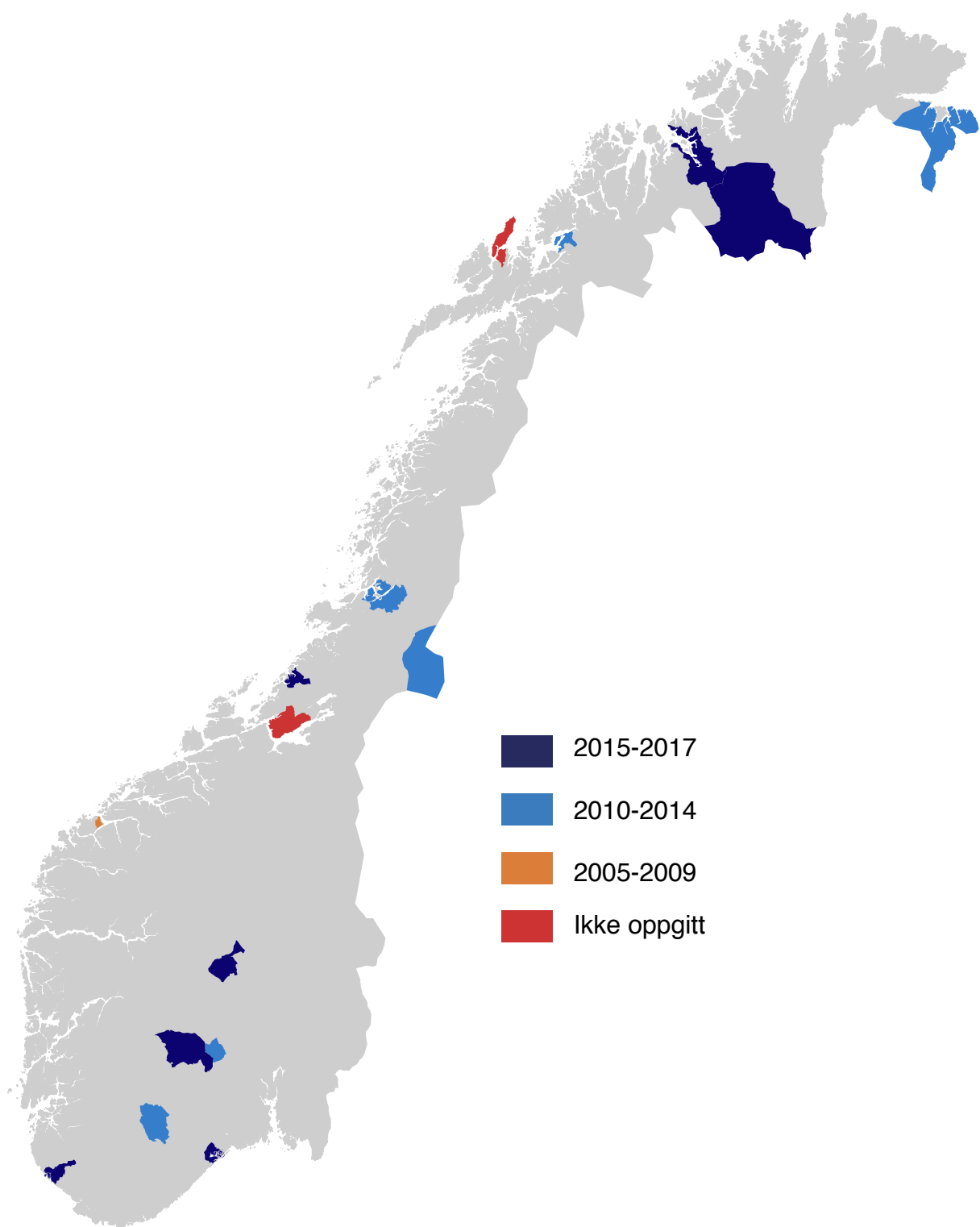
15.november 2016 kom det endelige vedtaket om at all virksomhet knyttet til Forsvaret skulle flytte fra Andøya flystasjon til Evenes. Vedtaket medfører en reduksjon av 272 sysselsatte ved Andøya flystasjon når innfasingen av overvåkingsflyene er ferdig i 2023. For kommunen i sin helhet vil nedleggelsen av Andøya flystasjon ha en beregnet konsekvens for 339 sysselsatte. Dette tallet inkluderer de direkte og indirekte virkningene av vedtaket, som totalt sett utgjør 16,47 prosent av kommunes totale sysselsetting sammenlignet med tall fra 2015. I løpet av en tiårsperiode kan samfunnet forvente en nedgang på 677 personer som følge av nedleggelsen, dette vil i sammenligning med tall fra 2016 utgjøre om lag 14 prosent (Essensi, 2017, s.v). Med dette som utgangspunkt søkte kommunen på nytt om status som omstillingskommune i 2017.

Fylkeskommunen stilte seg bak søknaden til Andøy kommune, og i sin anbefaling til kommunal- og moderniseringsdepartementet ytret Fylkesrådet et ønske om at regjeringen skulle gå inn med en ekstraordinær omstillingsbevilgning til kommunen. Videre i søknaden fremkommer det at ønsket bruttosum skulle være på 150 millioner, med en finansieringsmodell tidligere brukt i omstillinger i Forsvaret. Denne modellen består av at 90 prosent av rammen kommer fra staten, og 10 prosent kommer lokalt og regionalt. Det nevnes at omstillingsarbeidet i kommunen er spesielt krevende ettersom direkte berørte sysselsatte må følge med til Evenes, og at det er et behov for nye arbeidsplasser samt en økning i tilflytting til kommunen. (Nordland fylkeskommune, 2017a).

Siden revideringen av plan- og bygningsloven i 1965 som sa at alle kommuner skulle ha en generalplan¹, har lovverket dermed pålagt alle kommuner til å planlegge sine arealer (Lesjø, 2017, s.226). Dette er minstekravet, og planlegging blir i ulike grader gjennomført i Norges 356 kommuner (Regjeringen, 2020). I distriktsmeldingen til kommunal- og moderniseringsdepartementet deles kommunene inn i seks ulike sentralitetsnivåer². En kartlegging av planvirksomhet og kommuner gjennomført av KOSTRA og SSB viser at distriktskommuner med sentralitetsnivå 5 og 6 har i gjennomsnittet betydelig eldre plandokumenter enn kommuner med lavere sentralitetsnivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.144). Til tross for at planlegging blir gjentatt gjennom nasjonale forventninger og stortingsmeldinger som en viktig del av samfunnsutviklingen er det fortsatt mange kommuner som har en laber planlegging. Figur 5 viser omstillingskommunene som Innovasjon Norge følger i 2020 og deres oppdaterte kommuneplanens samfunnsdel. To av omstillingskommunene kunne ikke per 2017 legge frem sin samfunnsdel innenfor planarbeid. Andøy kommune er en av disse kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.144).

1 Nå kalles det kommuneplanens arealdel

2 Sentralitetsindeksen er utarbeidet av SSB (statistisk sentralbyrå) hvor kommuner blir rangert etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private og offentlige tjenester. Blant de seks sentralitetsnivåene er det nivå 5 og 6 som har lavest sentralitet av disse tjenestene, og dermed blir kommunene i denne kategorien definert som «distrikt» i distriktsmeldingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.23). Oppgaven benytter seg av samme kategorisering, derav også samme definisjon av distrikt.



Figur 5: Omstillingskommunene som Innovasjon Norge følger i 2020, og deres oppdatering av kommuneplanens samfunnsdel per 2017. Tall hentet fra kommunal- og moderniseringsdepartementets stortingsmelding (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b)

Omstilling og planlegging

Det er tydelig at omstillingsordningen i hovedsak dreier seg om næringsstruktur. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver at målet med omstillingsarbeid er å skape robuste kommuner og regioner. Videre skriver de at «I dette ligger også et mål om å styrke kommunens kompetanse som samfunns- og næringsutvikler» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.153). Dette reiser spørsmål på hvor planleggingen hører hjemme i denne prosessen. Hva er planlegging, hvilken rolle skal en planlegger besitte og hvor kommer planlegging inn i denne ordningen?

Hva planlegging er og hvilken rolle en planlegger besitter har lenge vært debattert. Richard Klosterman skrev i sin artikkel *Arguments for and against planning* (1985, s.5) at myndighetenes forsøk på å planlegge og tilrettelegge for sosial endring alltid har vært kontroversielt. Videre i sin artikkel trekker Klosterman frem flere sentrale spørsmål i debatten «Who shall plan, for what purposes, in what conditions, and by what devices» (Klosterman, 1985, s.5). Langdalen (1994, s.18) skriver at disse spørsmålene har vært grunnlaget for en løpende debatt innenfor planlegging siden. Susan Fainstein og James DeFilippis (2016, s.2-3) trekker frem at mange av de grunnleggende spørsmålene innenfor planlegging hører hjemme hos disipliner som sosial vitenskap og design, og at planteori er et sammensurium av disse fagfeltene. Planleggerens rolle har derfor ikke det samme teoretiske grunnlaget som arkitekter, økonomer og jurister.

Kleven et al (1998, s.10-11) skriver at én definisjon på planlegging ikke lar seg gjøre, ettersom ethvert forsøk vil begrense begrepets innhold. Dette kan bety at hver enkel bidragsyter innenfor planleggingsfeltet danner sin egen definisjon basert på sin forståelse. Eksempelvis trekker Langdalen (1994, s.18) frem at samfunnet burde drive med planlegging, ettersom uten denne virksomheten ville samfunnet opplevd en urimelig skjevfordeling av ressurser og muligheter. Mens Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen (2018, s.15) skriver «at planlegging er en organisert aktivitet hvor en eller flere aktører setter seg et fremtidsretta mål, og på bakgrunn av kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder regisserer en prosess der en analyserer, prioriterer og samordner tiltak for å nå det fastsatte målet».

Med utgangspunkt i begrepsforståelsen til Aarsæther et al (2018) kan det tenkes at omstillingsprosessen forholder seg til mye av det samme. Målet er å sikre flere arbeidsplasser. Prosessen inkluderer nok også kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder, og det kan tenkes at det iverksettes tiltak, analyser og foretas prioriteringer for å nå målet om en robust næringsstruktur. Dermed kan det tenkes at planlegging spiller en større rolle enn det blir ilagt i kommunal- og moderniseringsdirektoratets definisjon.

I Norge er planmyndigheten delegert til kommunene. Plan- og bygningsloven (2008) pålegger at kommuner skal drive med samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Dette gjør at kommunene er spesielt viktige når det kommer til å utvikle sine respektive lokalsamfunn. Loven viser derimot ikke til hvordan dette skal organiseres innad i kommunene, og dette har bidratt til at samfunns- og arealplanlegging løses på ulike måter i kommunene. Organiseringen har likevel vist å nesten være etter ordlyden, hvor samfunnsplanlegging tar for seg kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, mens arealplanlegging tar for seg kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og dispensasjonsbehandling (NIVI analyse, 2014, s.8).

Samfunnsplanlegging og arealplanlegging har ulik prioritering basert på kommunens økonomi, kapasitet og kompetanse (NIVI analyse, 2014, s.4). Dette har gjort at kommunenes fagmiljø¹ er svært ulike. Undersøkelsen trekker fram at mange planvirksomheter i kommunene mangler et fagmiljø hvor disse planleggingsområdene omgås mot en felles planlegging. Areal og samfunn blir ofte adskilt i kommunenes organisering (ibid, s.52).

Hvordan planleggingsvirksomheten er organisert i en omstillingsprosess er spennende å se på, ettersom en slik prosess er forankret i samfunnets omstillingsevne, derav samfunnsplanlegging. Er det slik at en omstillingsprosess setter andre premisser for et fagmiljø, og hvordan organiseres planvirksomheten i en omstillingsprosess?

1 Fagmiljø blir her og undersøkelsen til NIVI analyse (2014, s.52) ansett å være to eller flere personer med samme faglig bakgrunn.

Problemstilling og underproblemstillinger

For å få en bedre forståelse av hvilken rolle planlegging og planleggeren besitter i en omstillingsprosess er Andøy kommune valgt ut som case i denne oppgaven. Andøy kommune er en liten distriktskommune, som først i 2017 ansatte sin første arealplanlegger ved hjelp av omstillingsmidlene tildelt (Amundsen, 2018). Denne beslutningen om å ansette en arealplanlegger i en omstillingsprosess åpner opp for at det er et behov for plankompetanse. I tillegg til å være en omstillingskommune er kommunen vert for Andøya Space Center, viktig fiskerinæring, vindkraft og som en del av Lofoten og Vesterålen, turisme. Dette er overlappende interesser som krever arealer og noen som har en oversikt.

Oppgaven ønsker dermed å se nærmere på hvor nødvendig det er med aktiv planvirksomhet, da spesielt hva slags rolle en planlegger besitter i en omstillingsprosess, med problemstillingen:

Hva slags rolle besitter planleggeren i en omstillingsprosess?

For å finne ut av det er det noen underproblemstillinger som oppgaven ønsker å se nærmere på for å kunne besvare problemstillingen:

UNDERPROBLEMSTILLING 1

Hva slags planvirksomhet var det i Andøy kommune før omstillingsprosessen startet?

Ved å se på planvirksomheten før omstillingsprosessen startet, vil det gi et tydelig bilde på effekten en omstillingsprosess har innenfor planlegging.

UNDERPROBLEMSTILLING 2

Har omstillingsprosessen ført til en endring i planvirksomhet?

Dersom det viser seg at omstillingsprosessen har hatt en effekt på planvirksomheten, vil det være med å danne et bilde på planleggerens rolle. Har en endring skjedd, vil dette muligens ha påvirket planleggerens rolle.

UNDERPROBLEMSTILLING 3

Hvor viktig for samfunnsutviklingen er det å ha en planlegger i en småkommune i distriktet som Andøy?

Kunnskap om utgangspunktet til kommunen, og andre småkommuner i distriktet, bidrar til en forståelse av planhverdagen. Det er klart at det foregår planlegging i ulike grader i kommunenorge, men planleggerens rolle kan være like ønsket i en større kommune som i en mindre kommune.

UNDERPROBLEMSTILLING 4

Er det viktig med planlegger i en omstillingsprosess som i hovedsak tilegner seg midler for gjenoppretting og opprettholdelse av næringsvirksomhet?

Ved å se på dette vil det komme frem om planlegging spiller en stor eller liten rolle i omstillingsprosessen, som implisitt sier noe om hva slags rolle planleggeren har gjennom prosessen.

Underproblemstillingene er med på å danne et grunnlag for å kunne svare på problemstillingen. En omstillingsprosess krever at alle deler av samfunnet er med på endringen.

Relevans

Omstillingsbevilgning har gått fra å være en «krisehåndtering til en ordinær ordning» (Nordlandsforskning, 1997, s. 4). Med krisehåndtering menes det at hver enkelt omstillingssak ble lagt frem for Stortinget for å få fastsatt egen bevilgning. Det at omstillingsbevilgningen har blitt en ordinær ordning betyr at dette ikke lenger er nødvendig for Stortinget å ta stilling til hver enkelt omstillingskommune, og det er kun ekstraordinære saker som havner der (ibid, s.39). Denne endringen i omstillingspraksis kan bety at det er mange kommuner som havner i en situasjon hvor det kreves omstillingsmidler, ettersom samfunnet er i konstant endring. Det er derfor viktig å se på alle sidene som skal bidra i en slik prosess. Det er i utgangspunktet næring som er det viktigste å få på plass, men det krever mer enn bare en god idé for å stabilisere et samfunn.

Erna Solberg sa i sin nyttårstale at det fødes for få barn, likevel sliter Oslo med å anskaffe boliger til alle som vil bo der. Dette betyr at alle som ønsker å bosette seg i Stor-Oslo kommer fra andre deler av landet. Planlegging og større fokus på disse småsamfunnene vil kanskje bidra til at det er mulig å bremse denne utflyttingstrenden, eventuelt øke sjansen for at folk flytter tilbake når det er tid for familieførøkelse.

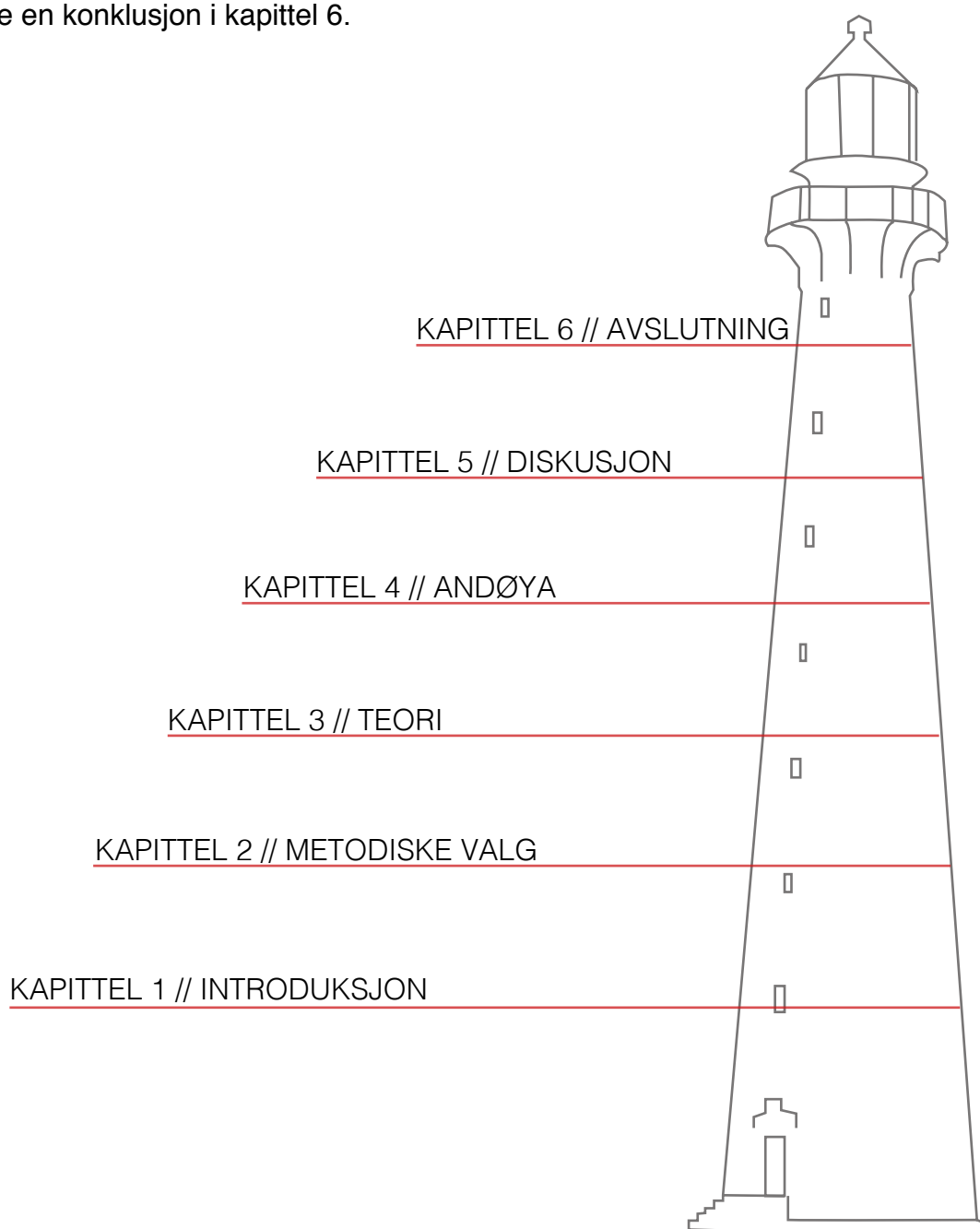
Andøya er vertskap til store statlige satsninger, men det er kanskje ikke så mange som vet om dette. Dette er også en grunn til at akkurat denne omstillingskommunen er så spennende å se på. Det er ikke bare i byene det planlegges for store prosjekter, og det er derfor viktig at det er plankompetanse flere steder i landet.

Planlegging i omstillingskommuner finnes det lite empiri og kunnskap om, og da spesielt hvilken rolle en aktivt planvirksomhet spiller i en slik prosess.

En forståelse for planleggerens rolle i en omstillingsprosess kan være både nyttig og viktig for fremtidige omstillingskommuner å ta stilling til.

Oppgavens oppbygning

Oppgaven deles inn i seks kapitler, og blir her illustrert som fyrtårnet på Andenes. Kapittel 1 er introduksjonen, hvor bakgrunn for valg av tema blir belyst. For å besvare oppgavens underproblemstillinger og problemstilling redegjør oppgaven for metodiske valg i kapittel 2, før oppgaven redegjør utvalgt teori i kapittel 3. Oppgaven benytter omstillingsprosessen i Andøy kommune som casestudie, og en redegjørelse av samfunnet blir derfor trukket frem i kapittel 4. Kapittel 5 tar for seg diskusjonen, der empiri og teori blir knyttet opp mot oppgavens underproblemstillinger og problemstilling. Til slutt vil funn og refleksjoner for oppgaven oppsummeres og bidra til å danne en konklusjon i kapittel 6.



KAPITTEL 2

METODISKE VALG

Hensikten ved metodekapittelet er å presentere de ulike metodene brukt for å belyse oppgavens problemstilling, samt underproblemstillinger. Oppgavens metodiske rammeverk baserer seg på et kvalitativt forskningsdesign. Gjennom en kvalitativ metode er målet å oppnå en forståelse av sosiale fenomener, samt personers opplevelse og forståelse av sin sosiale virkelighet (Thagaard, 2018). Hensikten bak oppgaven er å forstå en kommunal planlegger sin rolle i en kommunal omstillingsprosess. Derfor baserer denne oppgaven seg på casestudie, innholdsanalyse og semi-strukturert intervju.



Casestudie

Det finnes to måter å dele inn et casestudie på ifølge Grønmo (2015, s.105). Dette baserer seg på caseformålet og selve hensikten ved studiet. *Instrumentell tilnærming* av casestudie går ut på å tilegne seg forståelse og kunnskap om et fenomen ved å se på en bestemt enhet. Ved en slik tilnærming er målet å tilegne seg informasjon om fenomenet som noe mer enn bare enhetens egenart. I en *intrinsic tilnærming* av casestudie er derimot enhetens egenart det som er av interesse. Ved slike studier er det gjerne noe særegent eller partikulært tilknyttet enheten caset baserer seg på (Thagaard, 2018).

Omstillingsprosesser er et fenomen som flere kommuner kan føle på. Til tross for at Andøy kommune er unik med sine kvaliteter og utfordringer er det ikke hvorfor kommunen befinner seg i en omstillingsprosess som er utgangspunktet for studien. Oppgaven ønsker å belyse hvordan omstillingsprosessen påvirker planleggerens rolle, noe som kan være overførbart til andre omstillingsprosesser. Oppgavens tilnærming til casestudie føyer seg dermed under instrumentell tilnærming, ettersom målet er å få en bedre forståelse av planlegging og omstilling ved å se på Andøy kommune.

Innholdsanalyse

For å finne informasjon om både omstillingen og planvirksomheten i kommunen ble det foretatt en undersøkelse for å finne dokumenter som var relevant for problemstillingen. Dette kalles en kvalitativ innholdsanalyse (Grønmo, 2015, s.175). I denne oppgaven har disse dokumentene vært søknader, brev, avisartikler og plandokumenter.

Informasjonen hentet fra disse dokumentene har gitt et bilde på hvordan situasjonen er i kommunen. Søknader og brev tilknyttet søknadsprosessen for å bli en omstillingskommune inneholder masse informasjon om hvordan situasjonen er per dags dato, samt forventet situasjonen i fremtiden. Etter godkjent omstillingsstatus har dokumenter fra kommunens omstillingsprogram bidratt til en forståelse av hva kommunen fokuserer på i omstillingsprosessen. Kommunens plandokumenter viser

hva slags rolle planavdelingen har i kommunen, og hva slags prioritet planvirksomheten har hatt. Avisartikler bidrar til en forståelse av hvordan situasjonen er akkurat nå, skrevet med et språk som inkluderer samfunnet på en annen måte enn fagspråket klarer. Totalt sett utgjør innholdet i disse dokumentene og artiklene en ramme som bidrar til en helhetsforståelse for problemstillingen.

Tabell 1: Oversikt over plandokumenter brukt i innholdsanalysen.

Tittel	Forfatter	År
Situasjons- og konsekvensanalyse ved nedleggelse av Andøya flystasjon	Nordland fylkeskommune	2017
Strategisk utviklingsanalyse	Essensi	2017
Kommuneplanens arealdel 2013-2024	Andøy kommune	2013
Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030	Andøy kommune	2018
SAMSKAP. Omstillingsplan 2019-2023	Andøy kommune	2019

Semi-strukturert intervju

Kvalitative intervjuer har som formål å forstå intervjupersonens dagligliv (Kvale & Brinkmann, 2015 s.42). Semi-strukturerte intervjuer havner i kategorien mellom åpen samtale og lukket spørreskjema. Det vil si at intervjuet har rammer og temaer som gjennomgås, men strukturen i samtalen er åpen. På den måten kan informanten åpent snakke om sitt syn, samtidig som forsker kan kontrollere hvilke områder som trekkes frem. Ved bruk av intervju følger det også med en intervjuguide, det er denne som sørger for at samtalen kommer innom de bestemte temaene. Etter endt intervju, hvor samtykke til lydopptak har blitt gitt, starter transkriberingen. Dette blir da en del av materialet som brukes i meningsanalysen (Kvale & Brinkmann, 2015, s.46).

Den største delen av meningsanalysen kommer i denne oppgaven gjennom semi-strukturerte intervju. Etter endt transkribering ble hver setning gjennomgått for å identifisere relevante og meningsbærende utsagn i henhold til problemstillingen. Disse utsagnene ble da kategorisert etter seks temaer. Denne «kodingen» skapte en oversikt over materialet og er en viktig del av meningsanalysen (Malterud, 2017,

s.100-105). Før intervjuene var det utvalgt tre teorier innenfor planlegging som var tiltenkt å være rammeverket for oppgaven. Etter endt intervju ble det klart at disse teoriene ikke kunne bære oppgaven alene, og det ble derfor lagt inn en del to i teorikapitlet. Meningsanalysen bidro dermed til å utvikle oppgaven. Ved å kontakte personer som til daglig jobber med planlegging i kommunen og snakke om deres arbeidshverdag blir det dannet et bilde av hvordan planleggeren jobber.

Informantene fikk svare fritt på spørsmålene, noe som åpnet for oppfølgingsspørsmål. Dette gjorde at intervjuene kunne gå ulike veier basert på informantenes rolle og arbeidsoppgaver. Ved å la informantene svare fritt på spørsmålene kom det frem hvordan de jobber, hva slags prioriteringer de har og hvor tyngden av deres tid ligger. Alle disse faktorene er med på å dannet en eller flere roller som en planlegger kan besitte uten at det blir spurt eksplisitt. Det var dette oppgaven ønsket å få frem for å finne ut av hvordan en planlegger jobber i en omstillingsprosess, og om en slik prosess påvirker planleggeren i ulike retninger og eventuelt hvilke roller som er fremtredende i en slik prosess.

Som nevnt i introduksjonen finnes det lite empiri om planvirksomhet og omstilling. For å få en bedre forståelse for hvordan en planlegger arbeider i en omstillingsprosess var intervju et nødvendig metodisk valg for denne oppgaven.

Tabell 2: Oversikt over informanter

Informanter		Dato for intervju
Samskap	Informant 1, 2 og 3	25.11.19
Samskap	Informant 3	19.02.20
Teknisk avdeling	Informant 4	20.02.20
Teknisk avdeling	Informant 5	19.03.20
Teknisk avdeling	Informant 6	30.03.20

For å rekruttere informanter ble en strategisk tilnærming benyttet for å komme i kontakt med personer som hadde relevante egenskaper for problemstillingen (Thagaard, 2018, s.54). Planvirksomheten i Andøy kommune er hos teknisk avdeling, og Samskap er kommunens omstillingsprogram. Informanter fra teknisk avdeling er arealplanlegger, byggesaksbehandler og teknisk sjef. Informanter fra Samskap er næringskonsulent, prosjektleder for stedsutvikling og rådgiver. Lengden på intervjuene varierte litt, men gjennomsnittlig tidsbruk var omtrent 30 minutter. Alle informantene ble kontaktet per e-post med et informasjonsskriv om oppgavens omfang og personvern ved deltakelse. Transkribering av intervju ble gjort fortløpende, og datainnsamlingen har hovedsakelig foregått fra november 2019 til mars 2020.

Usikkerheten knyttet til intervju som et metodisk valg består i hovedsak av tre utfordringer. Alle er forankret i relasjonen som oppstår mellom forsker og informant. Den første utfordringen som kan oppstå er dårlig kommunikasjon mellom informant og forsker, den andre utfordringen er forskerens evnes til å påvirke svarene fra informanten. Trekk ved informanten er den tredje utfordringen. Den siste utfordringen har ikke en direkte tilknytning til informant og forskers relasjon, men den relasjonen informanten har til sin arbeidsplass. Det er også denne rollen informanten innehar som har gjort vedkommende interessant for oppgaven (Grønmo 2015, s.172). Trekk ved informanten kan sees i sammenheng med det Kvale og Brinkmann (2015, s.20) mener med at subjektet ikke er helt subjektivt, og at «(..) begrepet subjekt indikerer at folk er underlagt diskurser, maktrelasjoner og ideologier eller oppfatninger som bestemmer deres egne handlingsvalg» (Kvale & Brinkmann, 2015 s.20).

Av disse usikkerhetene var det forskerens kommunikasjon til informantene som er mest gjeldende i denne oppgaven. Å stille spørsmål er enkelt, men å stille riktige oppfølgingsspørsmål kan kreve litt erfaring. For oppgaven sin del kan denne manglende erfaringen bidra til at informantene ikke «tømte» seg helt i intervjusituasjonen, noe som igjen medfører at meningsanalysen forblir mindre nyansert. Til tross for dette usikkerhetsmomentet ble intervjuene utført etter beste evne.

Validitet og reliabilitet

Oppgavens gyldighet og pålitelighet knyttes opp til begrepene validitet og reliabilitet (Tjora, 2017, s.231). Begrepet validitet omfavner oppgavens evne til å korrespondere datainnsamling og problemstillingen, og reliabilitet omfavner oppgavens resultat og hvorvidt det samsvarer med lignende undersøkelser (Grønmo, 2015, s.241).

For å sikre at oppgaven har kommet frem til gyldige resultater, tas det en vurdering av validiteten. Grønmo (2015, s.254-256) deler validiteten inn i tre typer;

Kompetansevaliditet omhandler datainnsamling og forskerens evne til å utføre den, samt forskerens forståelse av det empiriske feltet som oppgaven forsker på.

Kommunikativ validitet bør sees i sammenheng med kompetansevaliditeten ettersom den bygger på språklig kompetanse. Denne kompetansen kommer til syne i dialogen som oppstår mellom forsker og informant, og hvorvidt forskeren senere i prosessen klarer å formidle funnene i oppgaven.

Pragmatisk validitet handler om samsvar mellom funn og handling. Kan resultatene fra datainnsamlingen danne rom for handling.

Alle tre validitetstyper må sees i sammenheng med gradsoppgavens rammer.

Grunnlaget for å gjennomføre gradsoppgaven ligger tidligere i utdanningsløpet, hvor tidligere erfaringer fra metodefag og prosjektfag gjøres gjeldende.

Reliabiliteten av oppgaven sikres gjennom redegjørelse av hvordan datainnsamlingen og bearbeidelsen av denne har foregått. Innenfor kvalitativ forskning knyttes reliabilitet både til egenskapene på datamaterialet i oppgaven og forskerens evne til å bruke og videreutvikle denne kunnskapen (Thagaard, 2018).

Utfordringer ved utvalget av informanter og derav dens påvirkning på resultat, er at utvalget kan ansees som homogent. Synet på planleggerens rolle blir i denne oppgaven knyttet opp kommunen og forvaltningen. For oppgaven sin del ble dette ansett som mest relevant, ettersom rolleforståelse og planvirksomhetens rolle i omstillingsprosessen utgjør hovedvekten av problemstillingen.

Et mer nyansert bilde av planleggerens rolle kunne kommet frem dersom informanter utenfor forvaltningen hadde blitt kontaktet. Eksempelvis informanter som har fått hjelp av planleggeren eller fremmet et prosjekt til kommunens planavdeling.

Etiske avveininger

I en slik oppgave er det i følge Ringdal (2014, s.454) to etiske problemstillinger som følger av innsamling av datamateriale; informantens personvern og forskerens redelighet. Informantens personvern dreier seg i hovedsak om å sikre at deltakelsen i undersøkelsen ikke skal ha negative følger for informanten. Redelighet handler om at forskeren sikrer at data ikke blir innsamlet på en uredelig måte, som vil si plagiert eller forfalsket. Norsk senter for forskningsdata [NSD] er en tredje part som sørger for at begge disse problemstillingene blir overholdt.

Oppgaven er meldt inn til NSD og innsamling av data er gjort etter deres godkjenning og retningslinjer for behandling av data. Alle informanter har fått tilsendt informasjonsskriv som utdypet omfanget av oppgaven. Informasjonsskrivet klargjør hva dataen skal benyttes til, og deres rettigheter ved deltakelse. All deltakelse er frivillig, og all informasjon som har blitt innsamlet er gjort med lydopptak. Dette er en sikkerhet for informanter og forsker, slik at informasjon blir gjengitt korrekt. Etter transkribering har lydopptaket blitt slettet, og identiteten til informanten blitt anonymisert. Informantene har blitt kategorisert etter tilhørighet i kommunen; teknisk avdeling og Samskap. Til tross for at stillingstittelen kun blir nevnt i metodekapittelet, er kommunen liten. Dette kan dermed være med på å avsløre informantens identitet dersom noen andre i kommunen leser oppgaven.

Før innlevering av oppgaven fikk informantene tilsendt sitater av deres uttalelser for sitatsjekk.

KAPITTEL 3

TEORI

Planlegging og planleggerens rolle har vært debattert og studert siden sent på 1800-tallet. Det finnes ulike teorier på hvordan oppnå best planlegging, og hva slags rolle planleggeren skal spille i samfunnsutviklingen. Oppgaven tar for seg forholdet mellom planleggers rolle og et samfunn i omstilling. I en slik sammenheng vil ulike teorier om planlegging og planleggers rolle være relevant for oppgaven.

Oppgavens teorikapittel deles inn i to deler. Første del tar for seg tre ulike teorier innenfor planlegging; instrumentell planlegging, inkrementell planlegging og kommunikativ planlegging. Teoriene har ulike syn på hva slags rolle en planlegger skal besitte, og har på sin måte påvirket den norske planmodellen. Andre del redegjør for ulike roller en planlegger kan besitte. Disse ulike rollene en planlegger kan besitte vil i denne oppgaven være med på å danne et analysegrunnlag for diskusjonskapittelet.



Instrumentell planlegging

Roar Amdam (2018, s.249) beskriver instrumentell planlegging som en metode der fakta og evidensbasert kunnskap er grunnlaget. Kartlegging av årsak og virkning brukes for å finne frem til den beste vei for måloppnåelse. Kunnskapen som blir tilegnet i en slik prosess skal ideelt sett være objektiv og uavhengig av tid og sted. Grunnlaget for slik planlegging er instrumentell rasjonalitet¹.

Sture Kvarv (2019, s.92) refererer til Andreas Faludi i sin redegjørelse av instrumentell planlegging. Faludis krav til den vitenskapelige prosessen handlet om å gjøre forutsetninger, mål, løsninger og konsekvenser synlige slik at de kunne etterprøves. En slik modell introduserte statsviter og professor Edward C. Banfield til planteorien i 1959. I artikkelen *Ends and Means in Planning* definerte Banfield en planleggingsmodell som følger en rasjonell prosess i fire trinn. Det første trinnet består av analyser av forutsetninger og handlingsbetingelser. Det andre trinnet består av en avklaring av mål, før trinn tre utreder handlingsmulighetene, hvorav trinn fire systematisk sammenligner og evaluerer alternativenes konsekvenser (Kvarv, 2019, s.92).

Fullstendig kunnskap og informasjon om mulige midler for gjennomføring var idealet i Banfield sin modell. Ved å vurdere konsekvensene av alle virkemidler, ville det beste midlet for å nå målet være resultatet. Gjennom denne prosessen ville usikkerheten reduseres slik at de beste midlene for målsettingen viste seg. Denne målsettingen ble satt av politikerne, hvorav rammene, midlene og gjennomføringen ble lagt til planleggerne (Aven et al. 2004 s.48). Planlegging basert på instrumentell rasjonalitet gir dermed planleggerne mye makt, ettersom det er de som sitter på kunnskapen, mens befolkningen har liten innflytelse ettersom dere syn ikke blir inkludert i planprosessen. Slik planlegging blir derfor ofte kalt ekspertbasert planlegging, eller ovenfra- og ned planlegging (Amdam, 2018, s.249).

¹ Instrumentell rasjonalitet: Amdam (2018, s.249) beskriver det å være rasjonell som å opptre med en logikk som kan stå opp mot kritikk. Nilstun (2019) beskriver det å være rasjonell som å opptre fornuftig, og at rasjonelle handlinger ofte baserer seg på vitenskapelige metoder. Instrumentell rasjonalitet er beslutninger basert på fakta og evidensbasert kunnskap, og er grunnlaget for instrumentell planlegging (Amdam, 2018, s.249).

Til tross for at Banfield selv presiserer modellens normative natur ble den konfrontert med kritikk i følge Kvarv (2019, s.92). Kritikken mot Banfields modell innenfor instrumentell rasjonalitet kom i overgangen fra 1950- til 1960-tallet. Den rettet seg hovedsakelig mot to områder; modellen er uoppnåelig, og den fungerer dårlig i planleggingspraksisen. Modellens uoppnåelige karakter baserte seg på kravet om fullstendig kunnskap om alle signifikante midler. Et slikt krav er tidkrevende og ikke gitt enkel å komme over. Banfields modell består av ulike faser, og det er modellens handlingsfase som har mottatt mest kritikk. I praksis kan valg av løsning og gjennomførelse av dette by på utfordringer, noe idealmodellen til Banfield ikke tok høyde for (Aven et al, 2004, s.48).

Kritikken retter seg også inn på skillet mellom planlegging og politikk, samt fakta og verdi. Banfield sin modell, i tråd med instrumentell tenkning, var for objektiv. Faktorer som politikk og verdier er subjektive, noe som gjorde modellen uegnet i planprosessen. Forutsigbarheten som planleggerne trenger ble ikke prioritert av modellens resultater, og et endelig vedtak av målet kunne dermed tolkes på ulike måter (Aven et al, 2004, s.48).

Inkrementell planlegging

En av kritikerne til Banfields idealmodell var den amerikanske statsviteren og professoren Charles E. Lindblom. I sin artikkel *The Science of Muddling Through* (1959) kritiseres Banfield sin modell og samsvaret med den politiske virkeligheten.

En inkrementell beslutningsprosess kjennetegnes gjennom stegvis eller skrittvis endring. Kompleksiteten av problem, mål og løsning må diskuteres, noe som fører til at endringen som da skjer ofte forblir marginal (Kleven et al, 1998 s.170). Lindblom baserer kritikken sin på empiriske observasjoner av politiske beslutninger. Disse observasjonene viste at beslutningene som ble tatt ikke var radikale, men små justeringer av allerede eksisterende kurs (Kleven, 2011, s.92). I politikken må det kontinuerlig tas avveininger som gjør skillet mellom mål og middel vanskelig. Derfor, i følge Lindblom, må mål og middel velges på samme tid ettersom mål, virkemiddel og løsning er vevd sammen. Subjektet og objektet er i inkrementell planlegging avhengige av hverandre (Kvarv, 2019). Politisk sett vil løsninger som har kommet frem gjennom en slik prosess la seg gjøre å forsvare av politikerne. For planleggere derimot kan den oppfattes som frustrerende (Kleven et al, 1998, s.170)

Observasjonene til Lindblom viste at den rasjonelle modellen ikke egnet seg med hvordan beslutningsprosessen foregikk i praksis. Lindblom hevdet at det var to hovedgrunner til dette. For det første, den rasjonelle modellen tar ikke hensyn til at beslutningsfatterne ikke har nødvendig kunnskap og kapasitet til å foreta analyser av alle mulige utfall av valgene. Derfor blir beslutningene i praksis foretatt med større forsiktighet grunnet usikkerhet og kunnskapsmangel (Kleven, 2011, s.92). For det andre, verdier i et komplekst samfunn lar seg ikke avklare like lett som den rasjonelle modellen viser til, ettersom alle besitter personlige verdier. I sin artikkel beskriver Lindblom et komplekst samfunn, noe den rasjonelle modellen ikke klarer å håndtere. Ved å sammenligne den rasjonelle teorien som røtter og sin egen teori som grener, viser han til hvordan hans modell lettere kan gjøre endringer (Lindblom, 1959, s.81-82).

Inkrementell planlegging, i motsetning til instrumentell planlegging, anses å være nedenfra- og opp planlegging. Ved stegvis og marginal planlegging vil resultatene kunne oppnås raskt. Ettersom en inkrementalist er villig til å inngå kompromisser ved både valg og mål, er det en akseptert løsning som oppfattes viktigere enn den beste løsningen (Kvarv, 2019, s.93). Lindbloms inkrementalistiske metode er dermed det motsatte fra Banfield sin synoptiske metode, og kan dermed anses som den ambisiøse plans fiende. For politikerne, forvalterne og andre eksperter anses denne metoden som mer realistisk (Kvarv, 2019, s.193).

Kritikken mot inkrementell planlegging baserer seg på at de små skrittvis endringene gir for lite ending, og ender kun opp med å opprettholde en samfunnsmessig 'status quo' når samfunnet kan trenge noe annet (Fainstein & Cambell, 2012, s.156). Den konservative holdningen til endring var med på å stille spørsmålsteget til planlegging generelt. Dersom planleggingsaktiviteten og viljen skulle forholde seg på et så lavt nivå som inkrementalismen tillot, kunne politikerne overta rollen planleggerne besatt (Kvarv, 2019, s.194).

Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging vokste frem som et motsvar til de rasjonelle metodene, med sitt fokus på dialog. Kommunikasjon er viktig i en planprosess, og kommunikasjonen burde omfatte eksperter, interessenter og publikum. De rasjonelle metodene håndterte ikke offentlige bekymringer og fattet beslutninger som det offentlige ikke alltid aksepterte. Den rasjonelle planteorien og rasjonelle planleggingspraksisen viste at spesialistene var ikke like kunnskapsrike som antatt, hvilket resulterte i krav om til å innlemme offentlige meninger i planprosessen. (Amdam & Veggeland, 2011, s.171). Kommunikativ planlegging fikk anerkjennelse for å tilpasse planstilen til det liberale og pluralistiske samfunnet, hvor én sosial gruppe ikke legitimt kunne tvinge sine løsninger på kollektive problemer på andre sosiale grupper (Sager, 2009, s.3).

Til tross for at kommunikativ planlegging ofte blir omtalt som et alternativ til det instrumentelle idealet, skriver Aven et al (2004, s.50) at det kommunikative idealet snarere er et komplementært ideal til det instrumentelle. Kommunikativ planleggingsmetode ønsker å minske gapet om kunnskap mellom de som planlegger og de det planlegges for. Dialog, kommunikasjon og medvirkning blir dermed lagt større vekt på i de kommunikative planleggingsmetodene. En sentral inspirasjon innenfor kommunikativ planteori er Jürgen Habermas¹ ideer om konsensus, hvor aktører ønsker å oppnå en felles forståelse slik at det er mulig å komme til en enighet. I overført betydning vil det si at innenfor planlegging blir planprosessen en arena hvor man utveksler ulike syn for å komme frem til en løsning det er enighet om (Amdam & Veggeland, 2011, s.172- 173).

1 Jürgen Habermas er en tysk filosof og sosiolog, der hans teori om kommuniktiv handling har hatt stor betydning innenfor debatter i humaniora, samfunnsfag og politikk. Teorien om kommunikativ handling tar for seg hvordan kommunikasjon spiller en viktig rolle i hverdagslivet, men som fortrenses av føringer fra økonomi og politikk. Det vestlige samfunnet har utviklet seg til å gi flere muligheter for individuell frihet og meningsdannelse, men også som en sterk statlig styring. Denne statlig styringen fører til at individene lar seg styre av penger og makt i motsetning til forståelse og enighet (Vetlesen, 2019)

En av planteoretikerne som har inkorporert konsensusideen i sin kollaborative planteori er Patsy Healey (1996, s.219). Kollaborativ planlegging, som en av flere grener innenfor kommunikativ planteori, baserer seg på inkludering av aktører og samfunnsmedlemmer i planleggingen (Healey, 1996, s.230-231). Metoden er prosessorientert, hvor involvering av samfunnsmedlemmer gir bedre lokal kunnskap som resulterer i bedre beslutninger. Ved å gjøre planprosessen åpen og inkluderende, får man representanter fra alle deler av samfunnet. Prosessen presenterer dermed et fragmentert og mangfoldig samfunn som kollektivt kan danne et utfall som er akseptert (Fainstein & Campbell, 2012, s.157). Den kommunikative modellen som kollaborativ planlegging baserer seg på, fungerer i praksis dersom man antar at alle aktører er frie og like (Aarsæther, 2017, s. 289).

Kritikken mot det kommunikative planleggingsidealet er at det i all hovedsak har en for naiv tilnærming til dialog. Antagelsen om at alle aktører er frie og like har også fått kritikk, ettersom det finnes mange aktører som ikke har mulighet til å delta i slike prosesser. Maktfaktoren i kollaborativ planlegging har også blitt kritisert. Samfunnet har veletablerte maktposisjoner som gjør at planprosessen slik idealet til kollaborativ planlegging er lagt opp til blir beskrevet som utopisk (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, s. 1988)

Oppsummering - planleggerens rolle

Planleggerens rolle innenfor alle tre teorier handler om prosessen. I instrumentell planlegging er planleggeren en fagperson, som gjennom en omfattende prosess skal finne det best mulige utfallet, for å fatte en beslutning (Taylor, 1998, s.69). En instrumentell planlegger skal forholde seg nøytral under hele prosessen. Inkrementell og kommunikativ planteori anerkjenner i større grad at samfunnet er komplekst, noe prosessen tar hensyn til på ulike måter. Planleggerens rolle i inkrementell planlegging er å megle seg frem til små beslutninger. Etterhvert som planleggeren oppdager problemer, må nye løsninger fremmes basert på begrenset kunnskap og tidligere erfaringer av hva som er mulig. Rollen som planleggeren besitter sammenlignes med rollen en politiker besitter (Kleven, 2011, s.93). Planleggerens rolle i kommunikativ teori er å skape en dialog mellom samfunnsmedlemmer og aktører. Ved å ikke overstyre, men tilrettelegge for en læringsarena der partene kan fremme sine bekymringer og forslag, kan planleggeren bidra til en annen praksis enn den som er gjeldende. På den måten blir planleggeren en prosessleder med fokus på inkludering, mobilisering, læring, mekling og forhandling. Beslutningen som fattes vil da har mulighet til å bli akseptert av fellesskapet (Amdam, 2017, s.279-280).

Figurene 6, 7 og 8 på neste side er en forenkling av de tre teoriernes syn på planleggerens rolle.



Figur 6:

Instrumentell planlegging baserer seg på idealet om å basere beslutninger på objektiv kunnskap. Slik planlegging blir koblet opp mot tradisjonell planlegging, der eksperter stod for planlegging av samfunnet basert på deres fagkunnskaper. Den objektive kunnskapen som beslutningene fattes etter skaper et bilde av en planlegger som en verdinøytral fagekspert.



Figur 7:

Inkrementell planlegging baserer seg på kortsiktige beslutninger og gjennomgående justeringer av disse. Forenklet og basert på forklaringen av teorien kan dette sees på som en politisk planlegging. Nedenfra- og opp planlegging blir i denne sammenhengen sett på som en mindre ekspertstyrt planlegging. Justeringene av beslutningene baserer seg på hvordan samfunnet har mottatt de tidligere beslutningene. Vurderingen baserer seg derfor mer mot samfunnet enn instrumentell planlegging.



Figur 8:

Kommunikativ planlegging baserer seg på en prosess som leder til en akseptert løsning. I likhet med inkrementell planlegging er det en nedenfra- og opp planlegging som legger premisser for denne prosessen, likevel har samfunnet en større mulighet til å påvirke utfallet i en planprosessen. Rollen til planleggeren er i liket med instrumentell planlegging verdinøytral, men kunnskapen planleggeren besitter brukes for å fremme ulike perspektiver og en åpen prosess.

Planleggerens rolle i et demokratisk samfunn

Teoriens opprinnelse i første del av teorien, er ikke basert på det norske plansystemet, og har dermed vist seg annerledes i den norske planmodellen. Det trekkes likevel linjer fra den norske planmodellen til den internasjonale planteorien. Politikk, lovverk og samfunnets interesser er med på å påvirke rollene en planlegger kan besitte, samt hva slags hensyn som må ivaretas.

I Norge ble planlegging først lovpålagt i byer i 1924, før alle kommuner ble lovpålagt å planlegge sine arealer i 1965 (Lesjø, 2017, s.226). Dermed fikk kommunen og deres planleggere myndighet til å rettslig planlegge arealbruken. Kleven et al (1998, s.27) trekker frem at «planleggingens primære funksjon er å skaffe til veie et grunnlag for å fatte beslutninger». I kommunal planlegging innebærer det altså at det er planleggeren som forbereder og tilrettelegger for vedtak, som skal bli til en handling. Derfor er det viktig at planleggingen er koplet til kommunale beslutningsprosesser (ibid, s.27). Den norske planleggingsmodellen viser til at det er politikernes oppgave å formulere målene for samfunnsutvikling og planleggerens oppgave å velge effektive og relevante virkemidler på et faglig grunnlag, for å nå disse målene (Kvarv, 2019, s.12). Denne modellen åpner opp for ulike rolleforståelser hos planleggerne.

Ulike tilnærminger til planleggerrollen

Utviklingen innenfor planlegging har gitt planleggere mange forskjellige roller og ulike arbeidsgivere. Ideen om planleggeren som en offentlig aktør med oppgave om å forvalte fellesgoder, samfunn og miljø har blitt utfordret. Dagens planleggere arbeider ofte i konsulentselskaper, eiendomsselskaper og offentlige foretak (Aarsæther et al, 2018, s.20). En tidligere gradsoppgave i by- og regionplanlegging kartla ulike roller planleggere selv følte de hadde (Kvaleberg, 2016 s.45). Flere av disse rollene fremstod som relativt like, det er derfor tatt et utvalg av disse som fremstår som de viktigste for denne oppgaven. Rolleutvalget er gjengitt i figur 9 på side 32, hvor teksten under figuren kort drøfter de ulike rollene.



Figur 9:
 Figuren viser et utvalg av ulike roller dagens planleggere kan ha. Rollen som fagekspert er redegjort for innenfor instrumentell planlegging.

Revideringen av plan- og bygningsloven av 1985 åpnet for at det kunne sendes inn private planforslag. Dette har ført til at majoriteten av reguleringsplaner i dag er fremmet av private aktører, hele fire av fem reguleringsplaner fremmes av private utbyggere (Falleth, Hanssen & Saglie, 2010, s.64)(Aarsæther, Falleth, Nyseth & Kristiansen, 2019, s.22). Utfallet av revideringen i 1985 introduserte plan- og bygningsloven til et mer liberalt mønster, og planmyndighetene har utviklet kommunale prosedyrer for samhandling med markedsaktører. Planutformingen blir i stor grad overlatt til forslagsstiller som opprettholder en dialog med planmyndigheten (Falleth et al, 2010, s.65). En slik planprosess er dermed med på å gjøre planleggerens rolle i en større grad til en *saksbehandler*. Rollen innebærer å klargjøre private planer for politiske vedtak, og skiller seg ut fra hva planteorien legger opp til. Behovet for å planlegge befinner seg hos de private utbyggerne, og det er dermed der planleggeren holder til, for å sørge for at forslaget går gjennom (ibid, s.67).

Planleggeren som *forvalter* ligner på rollen planleggeren besitter som saksbehandler. En slik rolle er knyttet opp på forholdet mellom plan- og bygningsloven (2008) og forvaltningsloven (1967), og forholder seg til handlingsrommet loven tillater. Både for de private og for det offentlige. Forvaltningen blir av Bragdø-Ellenes og Abusland (2017, s.16) beskrevet som den delen av en offentlig virksomhet som ikke har lovgivende eller dømmende myndighet. Forvaltningen kan utøve offentlig myndighet, og med det menes at forvaltningen kan tildele visse goder. I plansammenheng kan et slikt gode være en byggetillatelse (ibid, s.18). Myndigheten til å forvalte arealer er tildelt kommunene, og er dekket av plan- og bygningsloven. Loven stiller krav til saksbehandlingsregler, noe som implisitt sier at planleggeren er forvalter. Denne myndigheten åpner opp for skjønn, både planfaglig og politisk (Holth & Winge, 2017, s.23). Her er det rett og galt i forhold til loven som speiler rollen, og gir planleggeren lite rom for å påvirke omgivelsene. Til tross for at forvalterrollen deler likhetstrekk med saksbehandlerrollen, legger loven til planarbeid i form av planer. Ved å lage kommuneplanens areal- og samfunnsdel som viser hvordan kommunen ønsker å forvalte nåværende og fremtidige arealer, samt en samlet visjon for kommunen, åpner forvalterrollen opp for en større del av planleggingen enn saksbehandlerrollen.

Lovforarbeidene til Plan- og bygningsloven 2008 beskriver planlegging som «et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet» (Ot.prp. nr.32 (2007-2008), s.6). Planlegging er et offentlig styringsmiddel, og beslutningsprosessen kan bli påvirket av det politiske klimaet. Planleggerens rolle kan dermed anses å ha iboende politisk karakter (Grange, 2017, s.276). Utviklingen av demokratiet har bidratt med politisering av planlegging. Denne politiseringen har latt seg skje ved at planleggingsprofesjonen står svakt institusjonelt. Planleggere står alene, uten en organisasjon eller forening med felles retningslinjer som kan gi dem en stemme som en enhet. Planlegging som det styringsverktøyet det er har dermed i de siste årene blitt ilagt en større interesse i politikken (ibid, s.289). Videre hevder Grange (ibid, s.278) at politikere burde ha det siste ordet i planprosessen, men at demokratiet trenger profesjonelle planleggere

som kan problematisere påstander om virkelighet¹. Og at politikken har mye å tjene ved at planleggerne trekker frem problemer som er større enn dem selv (ibid, s.290).

Børrud og Grønning (2018, s.310) referer til Luis Albrecht (1991) når de skriver om den politiske rollen en planlegger besitter. Den politiske rollen gir planleggeren muligheten til å kunne håndtere og balansere økonomiske drivkrefter. En planlegger trenger derfor kompetanse om politikk, ledelse (forvaltning) og det tekniske, for å fremme en endringsprosess. Ettersom planlegging er redskap for å målbære politikken, må den også anses å være en del av politikken. Dagens planlegging blir påvirket av ulike aktører, fra politiske til private, og planleggerens rolle har utviklet seg mot en *forhandlerorientert rolle* (Børrud og Grønning, 2018, s.310). Denne orienteringen innebærer ledelseskvalifikasjoner som blant annet å bygge nettverk og være en forbindelse mellom det offentlige og det private (ibid, s.311).

Planleggeren som *samfunnsutvikler* er en større og mer omfattende rolle enn det planleggeren innehar som eksempelvis saksbehandler. Samfunnsutviklerrollen tar for seg flere momenter i kommunen, enn de gitte lovpålagte arbeidsoppgavene gjennom forvaltningsloven (1967) og plan- og bygningsloven (2008). Kommunal- og moderniseringsdepartementet beskriver tre hoveddimensjoner knyttet til samfunnsutviklerrollen; «å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk» (kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s.28). Rollen som samfunnsutvikler forutsetter dermed at kommunen tar initiativ. Planleggeren må stå frem, skape interesse og samarbeid med innbyggerne, organisasjoner og næringsliv, og være en katalysator for fremdriften av prosesser (Omholt-Jensen, 2006, s.7). Til tross for at plan- og bygningsloven har paragrafer om medvirkning omfatter samfunnsutviklerrollen medvirkning uten at det er en pågående plansak, der kun berørte parter har rettslig krav på opplysninger og medvirkning.

¹ Grange benytter truth claims i sin artikkel, oversatt i oppgaven har dette blitt til påstander om virkelighet (Grange, 2017, s.290).

Aarsæther et al (2018, s.20) skriver at dagens planleggere må ha kunnskap om plansystem og plantema, som implisitt legger opp til roller som *prosessleder*, *forhandler* og *pedagog*. Som prosessleder er det viktig at planleggeren har gode kommunikasjon- og forhandlingskunnskaper, kontroll på rammer og regelverk samt grep om forvaltning- og planprosess. Linn Mo (1992, s.131) skriver at uavhengig av profesjon finnes det en fellesnevner, den pedagogiske funksjonen. Denne funksjonen utøves i samarbeid med menneskene som profesjonen er rettet mot. For planleggeren vil det si å utveksle informasjon til innbyggerne, og føre medvirkning utenom det som er juridisk påkrevd. Garamannslund og Uthusli (1997, s.13) beskriver pedagogikk som mer enn bare formidlingskunst. Tilretteleggingsarbeid hvor læring, utvikling og vekst er blant stikkordene, er sentralt innenfor pedagogikk. Videre trekkes det frem likhetstrekk ved pedagogikk og rollen som leder. Planleggeren som pedagog kan da sies å være en fagperson som gjennom sin kunnskap og kompetanse må få med innbyggerne med på en visjon for stedets utvikling.

Utvalgte hensyn

Planlegging i norsk sammenheng kommer ikke unna flernivåstyring. Begrepet flernivåstyring stammer fra det engelske ordet multi-level governance. På engelsk kan det deles inn i den vertikale avhengigheten mellom ulike aktører på ulike territorielle nivå, multi-level, og den horisontale avhengigheten mellom formelle styringsinstitusjoner og ikke-offentlige organer, governance (Helgøy & Aars, 2008, s.13-14). Dette rammeverket åpner for at ulike underorganer kan ta autonome beslutninger, ettersom det er gitt tillatelse etter særlovgivning. I norsk sammenheng er slik tillatelse gitt gjennom blant annet kommuneloven (1992) og plan- og bygningsloven (2008) (Fiva, Hagen & Sørensen, 2014, s.36). De tre planmyndighetene i Norge er statlig ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, regional ved fylkeskommunen og lokal ved kommunen. Til tross for at den kommunale planvirksomheten ikke lenger trenger å sende inn sine planer til departementet for godkjenning, har både fylkeskommunen og direktoratet innsigelsesrett (Falleth & Saglie, 2018, s.79). Kommunens planautonomi kan dermed overprøves, og for å hindre innsigelse på eget arbeid er det en rekke hensyn som en planlegger må sjonglere.

Et knippe ulike hensyn en planlegger må ivareta vises i figur 10 på side 37. Som nevnt er hensyn som politikk, lovverk samt nasjonale og regionale forventninger en del av planhverdagen og gjort rede for ved de ulike rollene en planlegger kan besitte. Figuren trekker også inn hensyn som økonomi, samfunnets interesser, sektorovergrepene interesser, interessegrupper og andre fagpersoner.



Figur 10:
Figuren viser ulike hensyn en planlegger må ta tenke på i sitt daglig arbeid. Hensynene er uavhengig hvilken rolle planleggeren besitter.

En kommunes økonomi spiller en viktig rolle for planvirksomhetens og planleggerens handlingsrom. Det er kommunes ansvar å forvalte kommuneøkonomien på en effektiv måte. Ved å utarbeide fireårige økonomiplaner og årlige budsjett er målet å gi best mulig tjenestetilbud til kommunens innbyggere. God planlegging av kommuneøkonomien kan bidra positivt på kommunes handlingsfrihet (Regjeringen, 2019). En stram økonomi kan bidra til lav kommunal planvirksomhet, ettersom kommunen har mange andre viktige samfunnsoppgaver.

Puustinen, Mäntysalo og Jarenko (2017, s.82) skriver innledningsvis i sin artikkel *The Varying Interpretations of Public Interest* at begrepet public interest har blitt debattert siden starten av det vestlige demokratiet, og er en av grunnpilarene til statlige sektorer, derav også planlegging. Oppgaven oversetter her public interest til samfunnets interesser, og det er et viktig hensyn for planleggeren. Puustinen et al (2017, s.83) skriver at en av oppgavene planleggeren innehar er å ivareta samfunnets

interesser, og med det ligger en tanke om objektivitet når det kommer til private initiativer. Klostermann (1985, s.4) argumenterer med at offentlig styring er nødvendig når det gjelder disse private initiativene, og at oppgaven om å ivareta samfunnets interesser handler om å korrigere disse initiativene slik at private aktørers handlinger ikke går på bekostning av fellesgodene. I følge Puustinen (2017, s.84) blir fellesgoder og samfunnets interesser ofte brukt om hverandre i litteraturen, likevel deler de begrepene opp i ulike definisjoner. Der fellesgoder er kollektive goder, slik som Bugge (2015, s.57) betegner som goder alle og enhver kan nyte og benytte, som en utsikt eller ren luft, er samfunnets interesser betegnet som summen av private interesser i følge Puustinen et al (2017, s.84). Begge begrepene handler i bunn og grunn om å ivareta samfunnet som en helhet. Det er likevel et vanskelig hensyn ettersom betydningen inkluderer ulike grupper i samfunnet, som gjør det vanskelig å tilfredsstille alle.

Plan- og bygningsloven er både sektorovergripende og sektornøytral. Med dette menes det at loven ikke er begrenset til en samfunnsinteresse, og den setter ikke en samfunnsinteresse høyere enn en annen. Det finnes en rekke sektorlover som gjør seg gjeldende i plansaker, og disse sektorlovene har som mål å ivareta en bestemt interesse. Innenfor arealforvaltning kan blant annet sektorlovene naturmangfoldloven (2009), friluftsløven (1957) og vegloven (1963) gjøre seg gjeldende (Holth & Winge, 2017, s.22). Sektorovergripende interesser er derav et hensyn som er svært gjeldende for en planlegger. Klima og miljø er en høyst sentral sektorovergripende interesse, ettersom klima og miljø slår til uavhengig av kommunegrenser og det hierarkiske plansystemet. Plan- og bygningsloven (2008, §1-1) har både bærekraftig utvikling og samfunn med i formålsparagrafen, noe som åpner opp for en skjønnsvurdering. Denne vurderingen faller innunder planleggerens rolle, hvor både miljø og samfunn måles opp mot hverandre eller komplimenter hverandre. Dette til tross kan det kommunale planfaglige skjønnnet overprøves. Flernivåsystemet i Norge åpner for at høyere nivå kan fremlegge en innsigelse. I miljøspørsmål er det miljødirektoratet som har denne retten, men også fylkeskommunen kan fremme innsigelse.

Trekkes miljøhensynet videre, kommer interessegrupper til syne. Klimaspørsmål har virkelig kommet på dagsorden og uavhengig av prosjekt må dette hensynet bli tatt vare på. Det er likevel ikke en part som kan medvirke eller påvirke selv, det er ofte interessegrupper som taler for eller mot ved slike spørsmål. Miljøhensyn er komplisert, og innad finnes det også interessekonflikter (Bugge, 2015, s.25). Forholdet mellom bruk og vern av den norske naturen har åpnet for en rekke interessegrupper, eksempelvis ved utbyggingen av kraftlinjer i Nordmarka på 1940-tallet¹ eller vindkraftutbygging nå i nyere tid. For å kunne ta gode beslutninger er dette hensyn som planleggeren må lytte til og ivareta på best mulig måte. Ettersom plan- og bygningsloven har et bredt nedslagsfelt, er det som nevnt flere interesser som kan være fremtredende i en plansak (Holth & Winge, 2017, s.19) Andre fagpersoner er derfor nødvendig. En planlegger kan ikke besitte kunnskap om alt. Fagkunnskapen til veiingeniører, økonomer, arkitekter og jurister er viktige for en planlegger å ta hensyn til. En veinormal kan eksempelvis gå på bekostning av byrommets utforming. Økonomien kan sette grenser for handlingsrommet. Dermed er det viktige for en planlegger og ha dialog med flere fagfolk.

1 Naturvernprotesten på Rådhusplassen i 1946 regnes som den største i norgeshistorien, og skapte både politisk og sosiale skillelinjer (Riibe & Weyergang-Nielsen, 2010, s.98 og s.210). På dette tidspunktet hadde ikke miljøretten en sterk stilling i norsk lovgivning, og miljøhensynet var ikke ansett som et særlig prioritert hensyn. Protesten hadde ikke så mye å si på vedtaket, men engasjementet har bidratt til en sterke miljølovgivning i ettertid.

Planleggerrollene sett i lys av de tre teoriene

Børrud og Grønning (2018, s.312) skriver at planlegging befinner seg i et spenningsfelt mellom politikk, teknikk og ledelse. Dette medfører at planleggerens rolle ikke er kun én, men flere, basert på ulike handlingsrom. Påstanden til Børrud og Grønning er at det er hva planleggeren faktisk gjør som er med på å definere rollen. For å forstå handlingsrommet til planleggeren referer Børrud og Grønning til Ildenfons Cerdà sine begrep *urbs* og *civitas*¹. Det romlige og det fysiske deles inn i ulike tematikker og fag, og en planleggers oppgave er å se disse to i sammenheng (ibid, s.313). Dette konseptuelle skille som Børrud og Grønning (2018) beskriver det som, gjenspeiles i norsk sammenheng som skillet mellom samfunnsplanlegging og arealplanlegging (ibid, s. 314) Ved å se på hva en planlegger faktisk gjør, kan man prøve å plassere de ulike rollene i tilknytning til en teori.

Instrumentell planlegging viser til at planleggeren tar beslutninger basert på fakta og evidensbasert kunnskap (Amdam, 2018, s.249). Planleggeren som *fagekspert*, *rådgiver* og *forvalter* kan trekkes inn her. Som fagekspert besitter planleggeren på plankunnskapen, og dermed mye innflytelse i sitt virke. Med den innflytelsen kan nok planleggeren virke som en rådgiver i prosessen ved valg av mål og middel. Forvalterrollen kan også plasseres innenfor instrumentell planlegging ettersom planleggeren som forvalter har myndighet eller ekspertkunnskapen for å fatte beslutninger. Ved å inneha denne rollen kan det planlegges for større prosjekter, som kan skape en større grad av endring i et samfunn. I likhet med synoptisk planlegging.

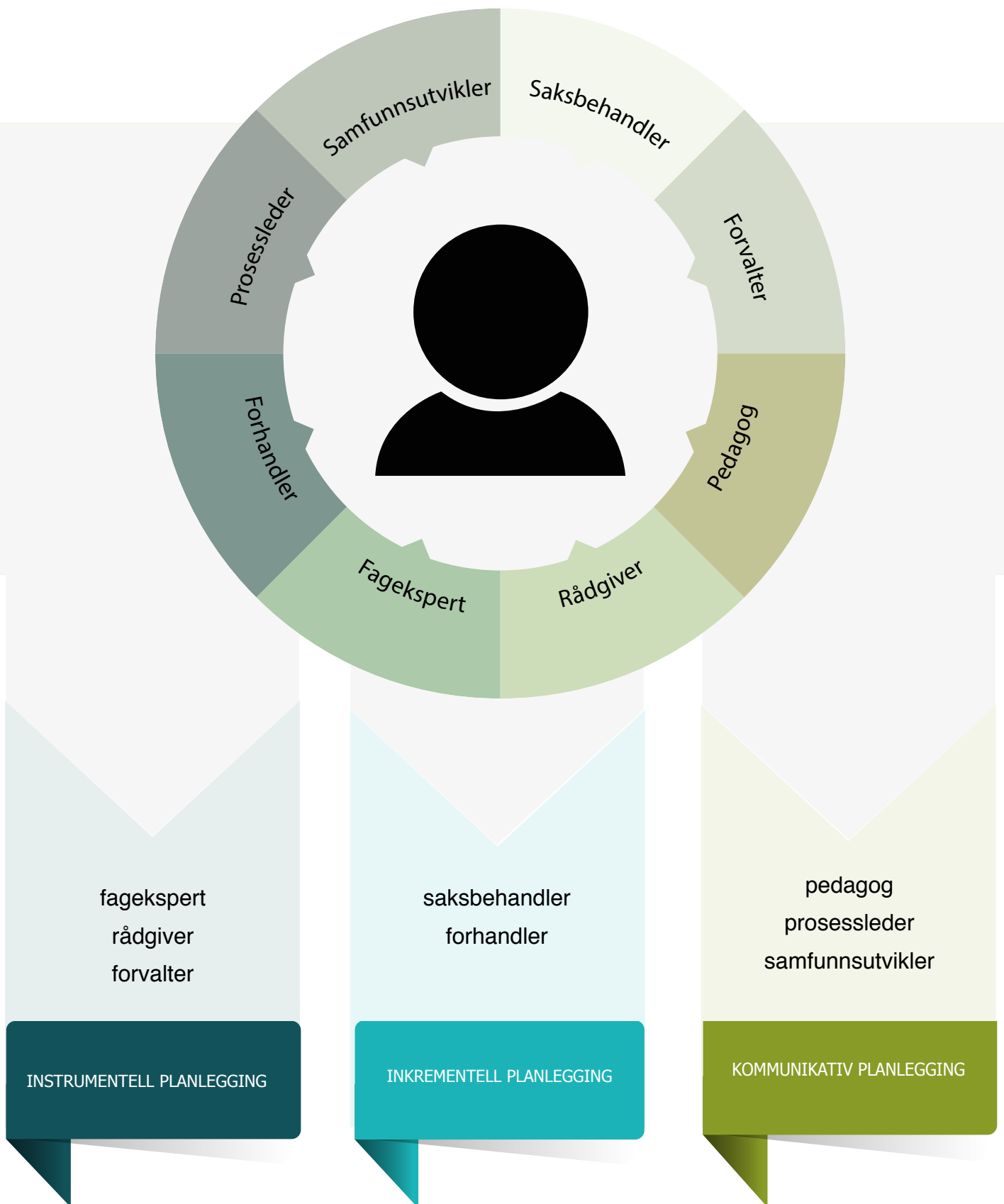
Skriftlige beslutninger er det som kjennetegner inkrementell planlegging. Rollen som planlegger forårsaker dermed ikke så store endringer. Planleggeren som *saksbehandler* åpner heller ikke opp for store endringer, men heller tilrettelegging for at private aktører kan foreta større planleggingsgrep i henhold til lovverket. Rollen som *forhandler* passer dermed også inn her, ettersom planleggeren må megle mellom de private aktørene og det offentlige.

¹ *Urbs* og *civitas* er to begrep introdusert av den spanske byplanleggeren Ildenfonso Cerdà (1815-1876). Begrepet *urbs* beskriver byens fysiske territorium, mens *civitas* beskriver bysamfunnet. Fysisk territorium er eksempelvis bygninger, infrastruktur og parker. Bysamfunn er eksempelvis politikk, kunst og sosiale relasjoner (Børrud & Grønning, 2018, s.312-313).

Innenfor kommunikatív planlegging kan roller som *pedagog*, *prosessleder* og *samfunnsutvikler* plasseres. Kommunikasjon og kunnskapsutveksling er viktig i denne typen planlegging. For å komme frem til en akseptert løsning må planleggeren muligens fremtre som pedagog og skape en forståelse for planprosessen. Denne rollen kan fremstå noenlunde lik rollen som prosessleder. I redegjørelsen av planleggeren som samfunnsutvikler ble begrep som katalysator og samarbeid trukket frem. Disse to begrepene sammenfaller med metoder brukt for å beskrive kommunikatív planlegging. Ved å kunne stake ut en retning for samfunnsutviklingen med innbyggerne vil sjansen være større for at utviklingen går i en akseptert retning.

Denne forenklete inndelingen gjenspeiler ikke de ulike rollene i sin helhet. Eksempelvis kunne samfunnsutviklerrollen også blitt plassert innenfor instrumentell planlegging. Denne planteorien med mål-middel-orientering kan benyttes ved langsiktig samfunnsplanlegging. Forhandlerrollen kan også gjøres gjeldende innenfor kommunikatív planlegging, ettersom denne planprosessen åpner for at ulike perspektiver skal komme frem til en akseptert løsning. Planleggeren, som verdinøytral, kan dermed befinne seg i en situasjon der meglings og forhandlings må til for å komme frem til en løsning. Det samme gjelder for rådgiverrollen, i en forhandlersituasjon kan planleggeren komme med råd for å sørge for en saklig debatt. Saksbehandlerrollen er en veldig byråkratisk rolle, og uansett planteoretisk tilnærming kan denne rollen befinne seg innenfor alle tre planteorier.

Den forenklete inndelingen av rollene i lys av teoriene er basert på den overnevnte redegjørelsen, og gjengitt i figur 11 på side 42.



Figur 11: Oppsummering av rolle og teoretisk grunnlag

Oppsummering – roller og hensyn

Kompleksiteten i samfunnet har hele tiden hatt betydning for planleggingen, og bidratt til utviklingen av profesjonen. Revideringene av planlovgivningen i 1965 og 1985 har ført til en gradvis demokratisering og politisering av planleggingen i Norge (Aarsæther et al, 2018, s.39). Planleggingens utvikling har også blitt påvirket av skiftende politisk ideologi og planambisjoner (ibid, s.40). Dette resulterte i at planleggere tidlig på 2000-tallet følte på en uro og usikkerhet i sin rolle (Børrud & Grønning, 2018, s.311). Denne usikkerheten knyttet til egen rolle kan sees i sammenheng med de ulike rolleforståelsene beskrevet i dette kapittelet. Børrud og Grønning (2018, s.312) har en påstand om at det er metodene som benyttes innenfor planlegging som gir oss en bedre forståelse av hvilken rolle planleggeren faktisk har. Litteraturen som er gjennomgått i dette kapittelet lener seg mot samme påstand.

Ser man på hva som kjennetegner de ulike rollene, kan det trekkes linjer mot større teoretiske perspektiver. Til tross for at rollene overlapper i ulike teoretiske perspektiv, kan metodene som brukes, slik som Børrud og Grønning trekker frem, være en bidragsyter i kategoriseringen og for å finne ut hva slags rolle planleggeren har.

KAPITTEL 4

ANDØYA

«Onsdag 1.12-2020 KL. 08. 00: -Jeg lener meg godt tilbake i togsetet. Tar på meg øretelefonene, putter avisdisken jeg såvidt rakk å spille av fra hjemmevideoen før jeg hastet avsted til Oslo S, inn i min bærbare lille A4-PC på 0,8 kilo, og begynner å taste meg gjennom Norges-postens nyheter; innenriks, utenriks, sport . . . Et nesten umerkelig sug er tegnet på bevegelse . . .

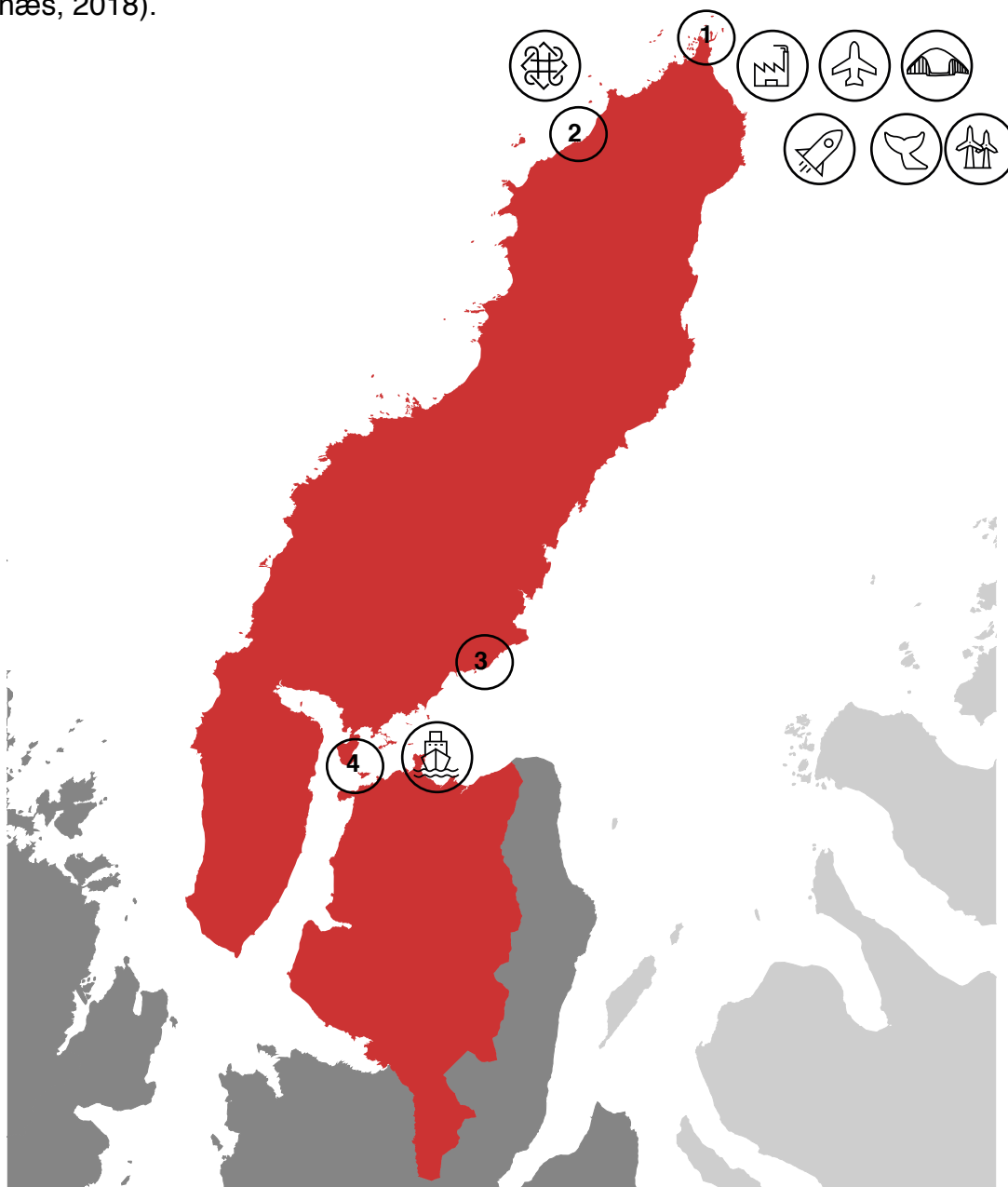
Jeg sitter på Nord-ekspressen; et elektronisk lyntog som er direkte forbindelse Oslo-Trondheim- Bodø- Tromsø og Kirkenes» (Flisen, T. & Thomassen, T. (1991:121)

Utdraget er hentet fra Scenario Andøya år 2020 (Flisen, T. & Thomassen, T. (1991), og forfatteren er i dette scenarioet på vei til et Andøysamfunn som har klart å endre den negative befolkningsveksten ved å planlegge og tilrettelegge for et robust samfunn. År 2020 viser at utfordringene samfunnet stod ovenfor på 90-tallet fortsatt er tilstedeværende, men med omstillingsmidler kan samfunnet kanskje oppnå et like optimistisk framtidsscenario for de neste 30 årene.



Andøy kommune – 69° nord

Med sine 4 663 innbyggere er Andøy kommune den nordligste kommunen i Vesterålen, Nordland fylke. Kommunens landareal er på 617 km² og omfatter hele Andøya og nordvestre del av Hinnøya. Figur 12 viser kommunens fire tettsteder; Andenes (1), Bleik (2), Åse (3) og Risøyhamn (4). Sistnevnte tettsted har hurtigruteanløp, og bruforbindelse mellom Andøya og Hinnøya som binder kommunen sammen. Kommunen består av store myrarealer og strandflatepartier (Thorsnæs, 2018).



Figur 12: Andøy kommune er markert med rødt, Nordland fylke er markert med mørk grå og Troms og Finnmark fylke er markert med lys grå. Symbolene blir forklart senere i kapittelet, under næringsvirksomhet (unntak: hurtigruteanløpet).

Kommunen sliter med sterk utflytting, og siden 2000 har folketallet blitt redusert med om lag 16 prosent (SSB, 2020b). En ytterligere utflytting på 16 prosent i løpet av de neste 10 årene er i følge befolkningsframskrivinger forventet, som følge av vedtaket om nedleggelse av Andøya flystasjon (Nordland fylkeskommune, 2017a). I kommuneplanens samfunnsdel (Andøy kommune, 2018, s.5) regnes dette som en av kommunens hovedutfordringer. Befolkningssammensetningen i kommunen defineres videre som ugunstig, med et økende antall eldre og reduserte fødselstall. Det som har stabilisert befolkningstallet de siste årene har vært en tilflytting av utenlandske statsborgere som følge av innvandringspolitikken.

Den økonomiske situasjonen i Andøy kommune regnes også som en av hovedutfordringene. Denne situasjonen kan også knyttes til befolkningsnedgangen, ettersom dette påvirker kommunens skattegrunnlag. Samhandlingsreformen og kommunereformen har også medført en økonomisk ulempe for småkommunen. Andøy kommune har ikke slått seg sammen med andre kommuner, og staten har signalisert ytterligere økonomiske innstramninger. Akkumulert påvirker dette kommunens handlingsfrihet (Andøy kommune, 2018, s.5-6).

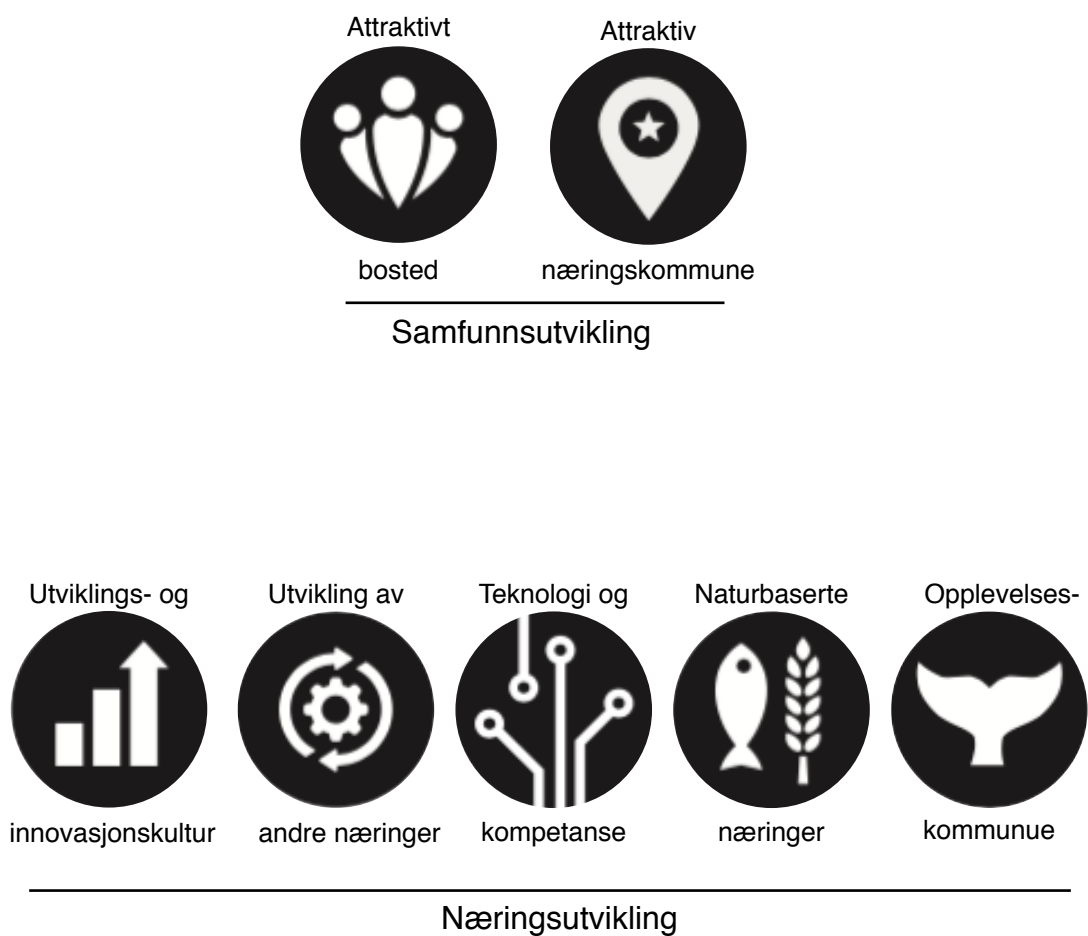
Andelen sysselsatte i Andøy kommune er høy, med en lav arbeidsledighet på 1,9 prosent (SSB, 2020b). Arbeidsplassene befinner seg innenfor offentlig tjenesteyting, primærnæringer som fiskeri, reiseliv og teknologi. Beliggenheten til kommunen gir fiskerinæring og reiseliv et naturlig fortrinn (Andøy kommune, 2018, s.7). Den norske kontinentalsokkelen er så smal utenfor Andøya og havdypet går raskt ned til 1000 meter, noe som gir perfekte forhold for hval (Thorsnæs, 2018). Andøya Space Center, med Andøya Test Center, Andøy Spaceport og NAROM gir arbeidsplasser innenfor teknologi (Andøy kommune, 2018, s.10). Andøy videregående skole er også den eneste i Norge som tilbyr utdanningslinjen romteknologi (Utdanning, 2014). Kommuneplanens samfunnsdel, i samarbeid med Samskap, ser utviklingspotensial hos alle de overnevnte næringene.

Usikkerheten som preger kommunen kommer frem i alle ledd av kommuneplanens samfunnsdel, inkludert planens føringer for arealbruk. Fremtidig planlegging i kommunen ønsker å ivareta en fleksibilitet dersom det skulle skje endringer som påvirker utviklingen i Andøy. Videre i planen skrives det at regional, nasjonal og internasjonal påvirkning kan påvirke omstillingsarbeidet, noe som tilsier at planer kan endres deretter (Andøy kommune, 2018, s.18). Visjonen «sammen skaper vi fremtid i Andøy» inviterer innbyggerne inn i omstillingsprosessen, og baserer seg på at utviklingen av kommunen blir bedre dersom flere innbyggere bidrar (Andøy kommune, 2018, s.4).

Samskap – sammen skaper vi framtid i Andøy

Etter at omstillingsstatusen ble innvilget organiserte kommunen seg og dannet et omstillingsprogram kalt Samskap. Det overordnede ansvaret for omstillingsbevilgningen er kommunen, som har delegert myndigheten til å forvalte og gjennomføre omstillingsarbeidet til Samskap. Dette ansvaret omfatter organisering av omstillingsprosessen som foregår fra 2017-2023, i tråd med retningslinjene fra «Forskrift om kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regional- politiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene» (Andøy kommune, 2019, s.21). Samskap har utarbeidet en omstillingsplan hvor det presenteres mål, middel og innsatsområder. Det lages også hvert år en handlingsplan basert på strategien, og Samskap sørger for at omstillingsprosessen gjennomføres i henhold til omstillingsplanen. Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge bidrar i omstillingsarbeidet gjennom rådgivning (Andøy kommune, 2019, s.20).

Etter en kartlegging av Andøysamfunnet er det syv innsatsområder som omstillingsarbeidet rettes mot. Alle innsatsområder har fått egne strategier og mål, og er ment som en rettesnor for hva Samskap kan gi omstillingsmidler til.




Figur 13: Innsatsområdene til Samskap, inndelt slik som i Andøy kommunes kommuneplanens samfunnsdel (Andøy kommune, 2018, s.7)(Andøy kommune, 2019, s.10-11).

En felles faktor for alle innsatsområdene er planlegging. For at disse områdene skal ha rom til å vokse kreves blant annet at det planlegges og tilrettelegges for det.

Næringsvirksomhet

Andelen sysselsatte i Andøy kommune er 64 prosent, som tilsvarer 2998 innbyggere (SSB, 2020a). I hovedsak er det høyest andel sysselsatte i primærnæringer som jordbruk, skogbruk og fiske, bygg- og anleggsvirksomhet samt offentlig administrasjon og tjenester.

I følge rapporten «Situasjons- og konsekvensanalyse ved nedleggelsen av Andøya flystasjon» (2017, s.19) har kommunen en grei økonomi sett i sammenheng med fylket og KOSTRA-gruppen kommunen tilhører. Kommunens samfunnsdel (2018, s.5) beskriver derimot kommunens økonomi som en tilstand av liten økonomisk handlefrihet, noe som gjør at kommunen er avhengig av å tilrettelegge for private aktører. Dette er Samskaps hovedoppgave for å skape et bærekraftig og robust samfunn. Planleggingen må derfor tilrettelegge og samarbeide med Samskap for at denne prosessen går fremover. Kommunen er vertskap for flere statlig eide virksomheter, som betyr at staten bidrar implisitt i kommunens økonomi, og ikke bare eksplisitt slik som med sitt bidrag til omstillingsmidlene. Blant disse virksomhetene finnes Forsvarets virksomhet på Andøya flystasjon. Det har derfor en stor betydning for småkommunen at denne statlig eide driften omplasseres.


Offentlig eierskap (statlig) 

Andøya flystasjon, med unntak av Forsvarets virksomhet, driftes av Avinor.

Andøy Space Center [ASC] er lokalisert i kommunen, og driver med romteknologi. Virksomheten har siden oppstart i 1962 forsket på blant annet nordlys (Andøy Space Center, ukjent). ASC utvikler nå datterselskapet Andøya spaceport¹, som er en oppskytningsbase for små satellitter. Disse små satellittene er godt egnet til blant annet jordobservasjoner, hvor interessen hos aktører innenfor jordbruk, skogforvaltning og havovervåkning har økt. Disse satellittene som kan skytes ut fra spaceport gir en mulighet til å forutsi naturkatastrofer tidligere enn det er mulighet for nå. Det foregår nå en økt privatisering av romfarten, noe som åpner opp for en

¹ Da denne oppgaven var i slutfasen ble Andøy spaceport godkjent av en enstemmig næringskomité. Næringsminister Iselin Nybø uttalte at regjeringen har funnet midler til at utbyggingen kan starte allerede høsten 2020 (Lysvold & Fallmyr, 2020).

mer kommersiell drift. Markedsanalyser viser at det utvikles 120 ulike bæreraketter til kommersielt bruk, men egnede oppskytningsbaser er en mangelvare (Andøy spaceport, ukjent). ASC er 90% statseid, og driver med virksomhet som krever godkjenning fra høyere hold.

Utenlandseierskap 

Andmyran Vindpark AS søkte om konsesjon i 2005, og fikk godkjenning i 2006. Selskapet bestod da av et samarbeid mellom Norge og Sverige (Andmyran vindpark, 2005, s.12). Siden september 2019 er det en tysk fondsforvalter, Prime Capital, som har eierskapet av anlegget (Viseth, 2020). Andmyran er Norges største sammenhengende torvmyr, en av flere faktorer som gjør dette til et omdiskutert område. Fylkesmannen i Nordland har fremmet en innsigelse på konsesjonen, ettersom deler av myrområdet består av atlantisk høymyr, som er sterkt truet og svært sjeldent i Europa (Borge, 2019)².

Privat eierskap    

Andfjord Salmon er lokalisert på Kvalnes, på østsiden av Andøya. Selskapet har utviklet og patentert et konsept som kombinerer fordelene med tradisjonell sjøbasert- og landbasert oppdrett av fisk. Byggingen av anlegget startet i 2019 (Riise, 2016) og det er gitt en konsesjon for 10 000 tonn laks (Andfjord Salmon, ukjent).

Samskap bidrar i en prosess om å få på plass en driftsplan for kommersiell dyrkning av havsalat som skal ha en tilknytning til oppdrettsanlegget på Kvalnes (Samskap, ukjent). Det er store planer for allerede etablerte virksomheter og nyetableringer for kommunen.

2 Vindkraftanlegget på Andmyran søkte om utsettelse i 2019 om utsatt frist for idriftsettelse og forlenget anleggskonsesjon. Søknaden ble innvilget hos NVE, men påklaget. Fristen om idriftsettelse innen 31.12.2021 ble dermed endret til 31.12.2020, noe som kan tolkes som et vindkraft-nei på Andmyran fra NVE, ettersom arbeidet skulle starte opp i september og ikke har mulighet til å ferdigstille anlegget innen fristen (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2020) (Viseth, 2020) (Lysvold & Rørstad, 2020).

The Whale er et prosjekt som i 2019 kjørte en arkitektkonkurranse for å skape en unik attraksjon. Ved å fusjonere naturhistorisk museum, kunstmuseum, kunnskapssenter og forskningsinstitusjon blir The Whale turistattraksjon som «(..) rommer opplevelse, refleksjon, ny kunnskap og gammel visdom» (The Whale, 2017)

Til tross for at kommunen har autonomi innenfor planlegging i egen kommune, har Norge en flernivåstyring. Mange av disse prosjektene krever samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og staten. Det er dette planleggeren i kommunen må planlegge og tilrettelegge for.

KAPITTEL 5

DISKUSJON

Omstillingsarbeidet som foregår i Andøy kommune er ikke basert på en akutt endring. Hjørnesteinsbedriften skal nedlegges i 2023, hvilket betyr at den største endringen i samfunnet ikke har tatt plass enda. Informant 2 betegner det som en *varslet krise*.

Omstillingsarbeidet er omtrentlig halvveis nå i 2020, og det er dette utgangspunktet oppgaven har for å se på planleggerens rolle i planvirksomheten i Andøy kommune.

For å besvare oppgavens problemstilling har oppgaven flere underproblemstillinger. Diskusjonsdelen tar først for seg underproblemstilling en og to, for å se hva slags effekt omstillingsmidlene har medført i Andøy kommunes planvirksomhet.

Underproblemstilling tre og fire tar for seg hva slags betydning planleggeren har hatt i omstillingsprosessen til nå



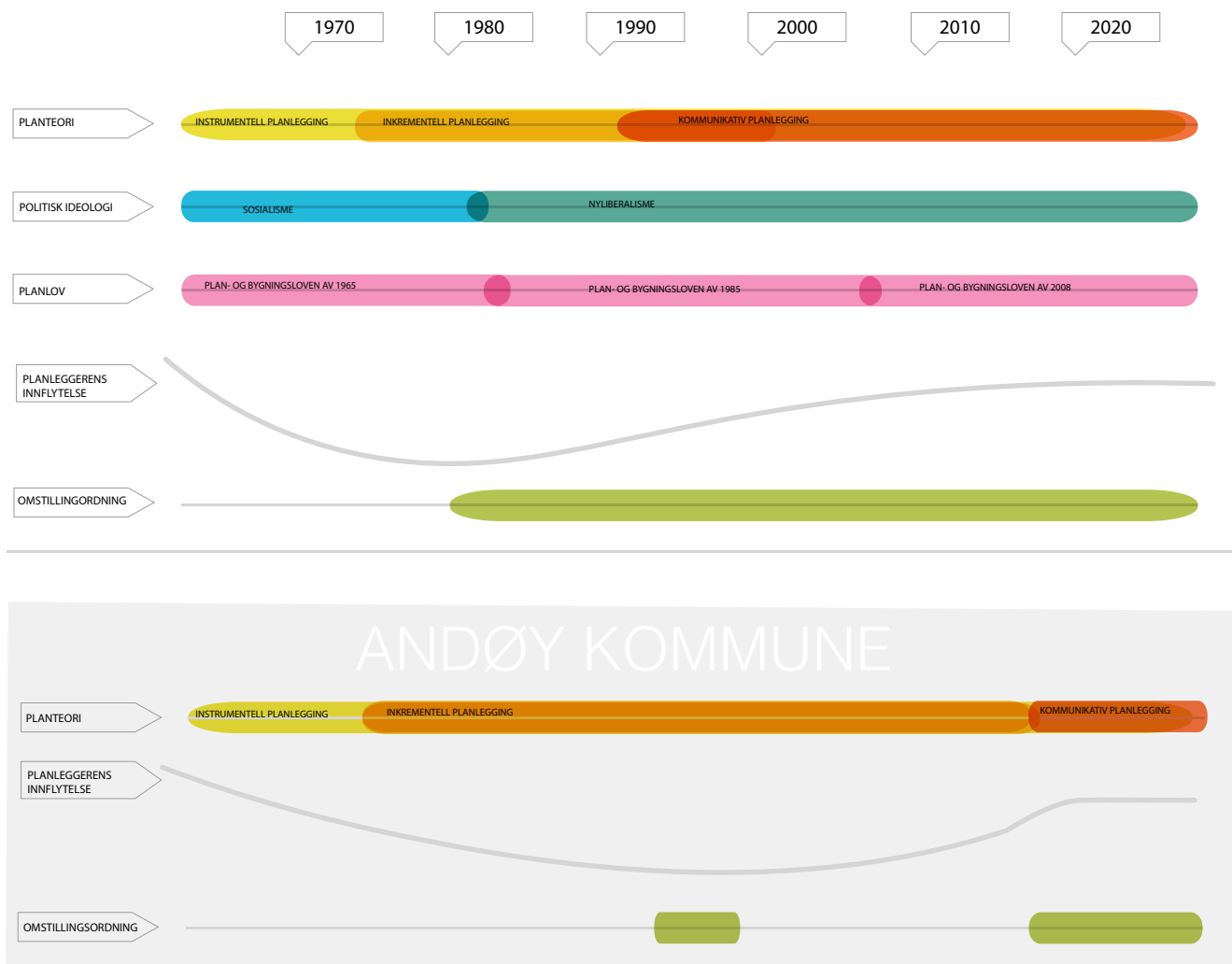
UNDERPROBLEMSTILLING 1

Hva slags planvirksomhet var det i Andøy kommune før omstillingsprosessen startet?

Sture Kvarv (2019, s.193) skriver at i løpet av 1970-tallet var det en kollektiv senkning av ambisjonsnivået i hele Norge når det kom til samfunnsplanlegging. Denne planleggingsperioden sammenligner han med Charles Lindbloms inkrementalisme. Planteorien gjennom hele 1970-tallet stiller seg, i likhet med Lindblom, svært kritisk til det instrumentelle synet på planlegging. Dette til tross har den manifestert seg godt i det norske plansystemet. Selv etter en liberalisering av plan- og bygningsloven i 1985 er grunnlaget til instrumentalismen, en mål-middel-orientering, fortsatt basis for beslutningene. Orienteringen er dog mer fleksibel. Videre har den norske planmodellen blitt inspirert av kommunikativ planlegging der beslutningene som fremmes er et resultat av en samarbeidsprosess (Falleth & Saglie, 2018, s.80). Disse endringene i den norske planmodellen har kanskje vist seg bedre i praksis i større kommuner enn i småkommuner.

Planaktiviteten i Andøy kommune ble betegnet som laber fra 1980-tallet til om lag 2006. I tidsrommet «1986 til 2006 ble det ikke utarbeidet eller behandlet en eneste reguleringsplan i kommunen» (Informant 5). Det var heller ikke så stor planaktivitet fra 2006 til omstillingsstatusen ble godkjent i 2017 (Informant 6). Figur 14 viser en grov oversikt over oppgavens utvalgte planteori, nasjonalpolitisk ideologi, revidering av plan- og bygningsloven og omstillingsordning. Målet med figuren er å vise hvordan den nasjonale planmodellen ikke helt korresponderer med den planaktiviteten som har foregått i Andøy kommune. Planleggerens rolle blir illustrert som en grå kurve. Kurven representerer planleggerens innflytelse i tilknytning til teorien benyttet i oppgaven. Planleggeren har vist seg å ha minst innflytelse innenfor inkrementalistisk planteori, derav går kurven ned i den perioden. Ved å sammenligne Andøys planaktivitet med planteorien, ser det ut til at inkrementalismen har vart lenger i dette samfunnet kontra den nasjonale planmodellen. Planleggerens innflytelse har dermed forholdt seg lav, i tråd med denne inkrementalistisk planteori. Et skifte skjer derimot som en følge av at omstillingsstatusen ble godkjent, noe som gjør at planleggerens innflytelse blir viktigere for utviklingen av samfunnet. Dette

skifte sammenlignes med den nasjonale planmodellen, og kommunikativ planlegging inntar dermed også planvirksomheten på Andøy kommune. Figurens illustrerende funksjon blir tydeligere i videre drøftelse av underproblemstillingene.



Figur 14: Grov inndeling av de utvalgte teoriene, nasjonal politikk, revideringer av plan- og bygningsloven, og en oversikt over omstillingsordningen nasjonalt og lokalt. Planleggerens innflytelse illustreres med en grå kurve. Ettersom formatet til figuren er liggende blir tidslinjen også lagt ved som vedlegg (Vedlegg 1).

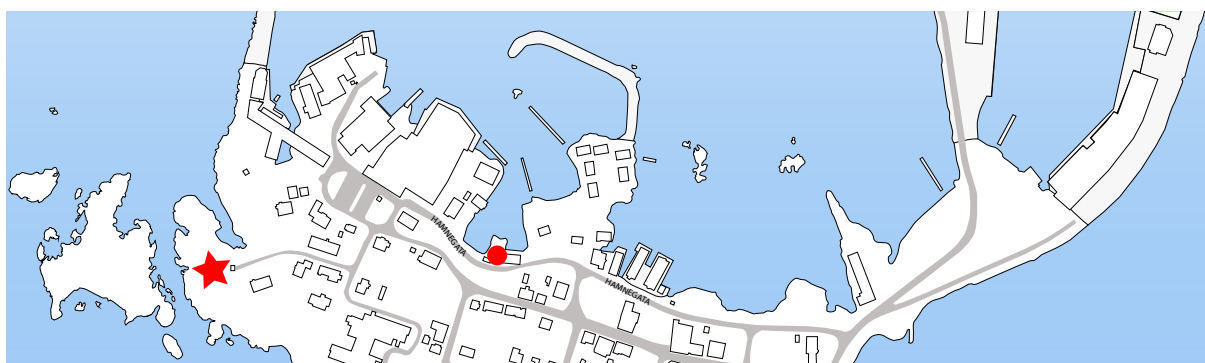
Dispensasjonskultur

Andøy kommune har tidligere hatt det som informant 5 kaller en dispensasjonskultur. Med en slik kultur menes det at dersom noen skulle gjøre et tiltak ble det ikke krevd en reguleringsplan, politikerne fattet heller et vedtak om dispensasjon fra lovverket. Informant 5 beskriver kulturen slik; «det er beslutning fra sak til sak, og det er ulike beslutninger ut ifra hvor viktig enkelttiltakene vurderes der og da, i det politiske miljøet som er» (Informant 5). Kommunen trengte dermed ikke planlegge så mye, man skulle heller dispensere. En slik kultur minner om Lindbloms inkrementalisme, hvor beslutninger tas skrittvis og fattes av politikerne. Med andre ord blir planleggerens rolle overflødig, i likhet med kritikken som Lindblom mottok for sin planmodell. Når det alltid fattes ad-hoc-beslutninger så forsvinner ofte helheten og de store sammenhengene. Informant 5 mener at dette er en liten farbar vei å gå, og for å styre utvikling er det nødvendig å ha en god plan.

Informant 4 har også lagt merke til dispensasjonskulturen som har rådet i kommunen, og mener at det har vært for mange. En dispensasjonssak åpner for at politikerne kan være hands-on, noe som er mer spennende, men Informant 4 legger til at for at dersom en dispensasjon skal bli godkjent skal det være tydelig at samfunnet tjener på dispensasjonene. Denne refleksjonen fra informant 4 kan sees i sammenheng med samfunnets interesser, og hvorfor det i følge Klosterman (1985) er viktig med offentlig planlegging. Dispensasjoner må ha gi en fordel for samfunnet, og ikke bare vedkommende som blir gitt dispensasjonen.

I sitt arbeid på planavdelingen har denne dispensasjonskulturen eksempelvis vist sitt ansikt gjennom en konflikt for dagens planlegging. Dispensasjonen som er innvilget har gitt en turistaktør mulighet til å etablere drift innenfor en formålssone for vei. Dersom det viser seg at The Whale blir den attraksjonen som kommunen ønsker, trengs det gode transportårer gjennom sentrum. En stor del av bilturismen i Lofoten og Vesterålen består av bobiler, som er plasskrevende kjøretøy. Det ligger en reguleringsplan fra 1984 hvor Hamnegata er foreslått utvidet. Hamnegata, som figur 15 på side 56 viser, ligger helt på tuppen av øya. På tidspunktet for reguleringsplanen ville en utvidet vei gitt bedre tilgang på havneområdet for større kjøretøy.

Veien ble aldri utvidet og etterhvert kom det en dispensasjon fra reguleringsplanen som tillot en reiselivsaktør å bygge opp lokaler for havturisme innenfor formålsgrensen til veien. Dispensasjonen har gjort at kommunen ikke lenger har en god mulighet for å utvide veien som ville hatt en positiv effekt på tilgjengeligheten til attraksjonen. For at kommunen skal kunne utvide denne veien må kommunen kjøpe ut en stor aktør istedenfor å rive et skur. Dispensasjonen, dersom dette var aktuelt, kan da ende opp med å koste kommunen flere millioner (Informant 4). Logistikken rundt slusing av trafikken til The Whale blir derfor vanskeligere på grunn av kommunens tidligere planvirksomhet.



Figur 15: Rød sirkel illustrerer virksomheten som ble oppført etter dispensasjon. Rød stjerne illustrerer hvor The Whale er planlagt.

En annen ettervirkning av den tidligere planvirksomheten er at da vedtaket om nedleggelsen av Andøya flystasjon ble fattet, begynte private forslag å komme inn, og etter endelig omstillingsstatus eksploderte det (Informant 5). Dette akkumulerer i en voldsom arbeidsmengde. Stillingen som arealplanleggeren brakte med seg hektiske og lange dager, med overtid og masse reiser. Å være alene på plan betyr at alt som kommunen forplikter seg til, interkommunalt og fylkeskommunalt, er det én person som har ansvar for (Informant 4). Trykket medførte at dersom det ikke hadde blitt en styrking av staben, ville det nok resultert i sykemeldinger (Informant 5). I hovedsak er arealplanleggerens arbeidsoppgave å revidere kommuneplanens arealdel, dette arbeidet har enda ikke blitt startet ordentlig med.

Status før kommunens omstillingsstatus

Planansvaret før omstillingsstatusen lå på Informant 5. Før dette lå ansvaret på en daværende stilling som het leder for tekniske tjenester. Da Informant 5 startet i sin stilling var ikke vedkommende «klar over at status var så dårlig som den faktisk viste seg å være». Med dårlig i denne sammenheng menes lav planaktivitet. «Det skal sies at når du har få ressurser så foregår det lite planlegging også» (Informant 5). Kommunens planaktivitet kan oppsummeres med få kommunale reguleringsplaner, og dersom det har vært noen har de vært gjennomført ved innleid kompetanse. Det har vært et knippe private reguleringsplaner, hvor det kan se ut som at ansvaret har falt på den best egnede der og da. Informant 6 har også en kort periode vært innom plan, men bemerker at på det tidspunktet var det kun en plan til behandling.

Andøy kommunes arealer styres per dags dato av en kommuneplanens arealdel vedtatt i 2013 (Andøy kommune, 2013) og en kommuneplanens samfunnsdel vedtatt i 2018, hvor begge er helt eller delvis utarbeidet av konsulenter. Arealplanen ble vedtatt før informant 4 og 5 tiltrådte i sine respektive stillinger i teknisk avdeling, og ble fullstendig utarbeidet av konsulenter på oppdrag av kommunen. Kommuneplanens arealdel fra 2013 blir sett på som en svakhet hos begge informantene. Dette begrunnes i at planen ikke opererer som det styringsverktøyet loven legger opp til. Planen betegnes som en førstegenerasjonsplan som «setter kjepper i hjulet, rett og slett. Den viser hvordan Andøy kommune ser ut i dag, og den tar egentlig ikke høyde for fremtiden» (Informant 4). Kommuneplanens arealdel som et svakt styringsverktøy kan sees i sammenheng med kommunenes lave terskel for dispensasjon. Ved å godkjenne en dispensasjon, og unnvike fra kommuneplanens arealdel, sier kommunen implisitt at planen ikke betyr så mye eller viser riktig retning for samfunnet. Informant 4 mener at en dispensasjon skal bli gitt dersom det viser seg å være for samfunnets beste. En revidering av kommuneplanens arealdel er derfor viktig, ettersom denne planen er kommunens strategi mot samfunnets beste og legger føringer for hvordan kommunen ønsker at samfunnet skal utvikle seg.

Kommunens lave planaktivitet og bruk av konsulenter der det har vært nødvendig gjør at informant 5 beskriver kommunesituasjonen før omstillingsstatusen slik; «Kommunen har ikke vært en planorganisasjon, den har vært en driftsorganisasjon» (Informant 5). Denne posisjonen, som driftsorganisasjon, er nok mer vanlig i distriktskommunene i Norge enn ønsket. Oppgaven ser nærmere på faktorer som kan spille inn på dette i underproblemstilling tre.

UNDERPROBLEMSTILLING 2

Har omstillingsprosessen ført til en endring i planvirksomhet?

Planavdelingen i kommunen, som består av teknisk drift og tekniske tjenester, dekker alt innenfor teknisk sektor i kommunen. Informant 5 startet i sin stilling i 2014, og på det tidspunktet ble det tydelig at etterspørselen etter planlegging var til stede. Dette ble da etterlyst hos Rådmannen i kommunen. Da omstillingsprosessen startet i 2017 merket teknisk avdeling et kraftig trykk. Det skjedde en mobilisering i lokalbefolkningen, som resulterte i at det kom inn flere planer «ganske så tvert» (Informant 5). Ettersom etterspørselen etter en arealplanlegger allerede var blitt luftet så var det «et politisk gehør på at dette var et behov som måtte dekkes» (Informant 5) da omstillingsprosessen var i gang. En direkte effekt av omstillingsbevilgningen er at Andøy kommune kunne ansette sin første arealplanlegger (Amundsen, 2018) og styrke planvirksomheten sin.

Samskap, omstillingsprogrammet, ble dannet som følge av omstillingsstatusen. Programmet er hovedsakelig underordnet kommunens næringsavdeling. Deres oppgave er å fordele omstillingsmidlene og være til rådighet for rådgivning til eksisterende og potensielle bedrifter (Informant 1). Omstillingsbevilgningen kan kun benyttes på forskudd, forprosjekt og hovedprosjekt, slik at bedriften kan gå fra idé til realitet (Informant 2). I tillegg til å stille til rådighet for veiledning hos bedrifter har de også et pågående forprosjekt selv, som handler om stedsutvikling. Forprosjektet kartlegger andværing, spesielt hvordan unge mellom 18-35 år skal ha det fint der de bor. Forprosjektet faller innunder innsatsområdet attraktivt bosted, og kartleggingen innebærer metoder som møter, workshops og intervju. Informant 3 har reist innad i kommunen samt til de store universitetsbyene for å snakke med studenter som kommer fra kommunen. Forprosjektet har en prosjektgruppe hvor representanter fra andre etater i kommunen er med, blant annet kultur og ungdomsråd (Informant 3). Metodene som er brukt kan sammenlignes med kommunikativ planlegging, hvor målet er å finne en kollektiv aksept om et felles mål, som i dette tilfellet er attraktivt bosted.

Organiseringen av planvirksomhet

Både teknisk avdeling og Samskap arbeider for en positiv samfunnsutvikling i kommunen. Samskap holder til i egne lokaler i Storgata, og teknisk avdeling holder til på Rådhuset. Informant 1, 2 og 3 sitter dermed ikke på samme sted som informant 4, 5 og 6. Denne måten å fordele planleggingen på kan sammenlignes med at kommuneplanen deles inn i en samfunnsdel og en arealdel. En slik inndeling har vist seg å være tradisjonelt i norsk plansammenheng, der Børrud og Grønning (2018, s.312) viser til *urbs* og *civitas*. Bysamfunnet, med blant mennesker og kultur, faller innunder samfunnsdelen, og den fysiske byen faller innunder arealdelen.

Omstillingsprosessens organisering av planvirksomheten er dermed løst som i de fleste kommuner Norge, med andre ord skiller ikke organiseringen seg ut om man ser til undersøkelsen utført av NIVI analyse (2014, s.18-19). En slik prosess, hvor det er tilført midler, kunne hatt en mulighet til å løse planorganiseringen på en annen måte. Arealplanleggeren har dog kontor både på Samskap og på rådhuset, men ettersom etterslepet av planarbeid var så stort, blir mesteparten av tiden brukt på rådhuset for å holde tritt med arbeidet. Det kom likevel frem i samtalen at dette kontoret på Samskap, paradoksalt nok, ble benyttet for å få ro til å arbeide uforstyrret (Informant 4).

I Andøy kommune ligger det overordnede ansvaret for samfunnsutvikling hos Rådmannen, der næring og Samskap sorteres under. Samskap blir dermed Rådmannens instrument innenfor samfunnsutvikling, mens arealplanlegging holder til hos teknisk avdeling. Relasjonen mellom de ulike enhetene oppstår som samarbeid om praktiske spørsmål, enkeltsaker og planarbeid (Informant 5). Begge stillingene, arealplanlegger og prosjektleder for stedsutvikling, er med på å styrke planvirksomheten i kommunen. Båndet mellom arealplanlegging og samfunnsplanlegging har en rød tråd i kommunen, ettersom omstillingsmidler kommer med en rekke krav for hvor midlene kan benyttes. For å vite hva slags arealer kommunen trenger å legge til rette for, foregår det en dialog mellom de to enhetene. Samskap har kontroll over næring, og teknisk avdeling har kontroll over innkommende reguleringsplaner og kommunens arealer. Omstillingsbevilgningene

har dermed økt kommunens kapasitet og kompetanse, noe som blir trukket frem igjen i underproblemstilling 3.

Samfunnsengasjement og større prosjekter

Presset som kom med omstillingsstatusen har resultert i at per november 2019 holdt Samskap på med om lag 90 prosjekter, fra liten til stor målestokk (Informant 2).

Informant 4 mener det kan ha noe å gjøre med ildsjelene i kommunen. Holdningen på øya er at man går litt med lua i hånden, og som nordlendinger flest står man støtt ved motgang. Det er befolkningen som har bidratt til at større prosjekter som The Whale og Spaceport har kommet høyt opp på dagsorden.

The Whale har som mål å underholde opp mot 60 000 til 100 000 besøkende i året. Attraksjonen legger seg da på det samme nivået som vikingmuseet i Lofoten. Som et av Samskap sine innsatsområder, opplevelseskommune, vil dette prosjektet ha flere ringvirkninger på samfunnets næringer. Andre større prosjekter som trekkes frem i samtalen med Samskap er landbasert lakseoppdrett og havsalat, som er to prosjekter som i løpet av 5 til 10 år har muligheter for å generere et par hundre arbeidsplasser (informant 2)

Norge er i disse dager med i et slags moderne romkappløp i Europa. Oppskyting av kommersielle satellitter har blitt stort gjennom årene. I Europa finnes det derimot ikke en egnet oppskytningsplattform for å sende opp disse satellittene. Skottland er et av landene Norge konkurrerer mot, men Norge og Andøya har en fordel som ingen andre konkurranseland har. Lokasjonen til Spaceport gjør det mulig å sende satellittene rett opp i en polarbane, som er et konkurransefortrinn ettersom det vil være mer kostnadseffektivt med tanke på blant annet drivstoff. Satellitter sendt opp i Skottland vil trenge mer drivstoff for å dirigere seg inn i korrekt bane (Informant 4). Spaceport, dersom det blir etablert, har varslet om at det vil være behov for et par hundre arbeidsplasser (Informant 2). Etableringen vil da bli en driver for andre virksomheter. Sett opp mot slutføringen av byggingen på en ny kai ved Risøyhamn, og kaiens lokalisasjon sør for Risøyhamnbrua, åpner det for en mulighet der man kan få inn større båter. Avhengigheten av å komme seg under overnevnte bru og

Sortlandsbrua forsvinner. Dette kan ha en positiv ringvirkning for Spaceport, ettersom det ikke er småfyrverkeri de skal fyre opp (Informant 2). Dermed kan det tenkes at spaceport har muligheten til å tiltrekke seg nye innbyggere, ettersom det vil bli flere arbeidsplasser, og flere turister, ettersom slike oppskytninger kan markedsføres innenfor satsningsområdet opplevelseskommune.

Ettersom dette er viktige fremtidige virksomheter som kan gi bedre kommuneøkonomi og arbeidsplasser, er det desto viktigere at planvirksomheten i kommunen har god nok kompetanse til å sørge for å holde videre utvikling i gang. Noe kommunen har savnet tidligere er helhetlig planlegging, ettersom dispensasjonskulturen førte til enkeltstående beslutninger for utvikling. En aktivt planvirksomhet kan være essensielt for videre utvikling for samfunnet, med en oversikt over hva slags arealer som kan stilles disposisjon for utvikling.

UNDERPROBLEMSTILLING 3

Hvor viktig for samfunnsutviklingen er det å ha en planlegger i en småkommune i distriktet som Andøy?

Plan- og bygningsloven gjelder alle arealer i Norge, og det stilles samme krav for en kommune på 700 000 innbyggere som en kommune med et par hundre innbyggere. Loven er fleksibel, men uavhengig av hvor stort planapparat kommunen besitter, må alle vedta en kommuneplanens arealdel (Falleth & Saglie, 2018, s.75).

Kommuneplanens arealdel legger lista for minstekrav for planlegging, likevel forventer regjeringen at «regionale planer og kommuneplanens samfunnsdel skal brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a, s.11). Dermed bør egentlig alle kommuner ha både en kommuneplanens arealdel og en kommuneplanens samfunnsdel. Som vist i figur 5 på side 8 er det ulike grader av oppdaterte kommuneplanens samfunnsdel blant omstillingskommunene, og dette gjelder de resterende kommunene også (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s.144).

Informant 5, som besitter en lang arbeidsporfølje innenfor planlegging, påpeker at det ofte er to faktorer som holder planvirksomhetene nede i distriktskommuner; *kapasitet og kompetanse*. Før sin nåværende stilling, har informant 5 jobbet med planlegging for staten og fylkeskommunen. Dette har gitt et inntrykk av at noen kommuner rundt omkring har neglisjert planlegging. Kommunene i Norge har et stort ansvar, hvor midler skal fordeles innenfor blant annet helsetjenester, utdanning, tekniske tjenester og kultur. I utgangspunktet har oppgaver i de senere årene blitt flyttet til kommunenivå for å skape en bedre helhet, og for at beslutninger kan tas i henhold til lokaldemokratiet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). For små kommuner med få innbyggere kan dette bli et kapasitetsspørsmål hvor det kan tenkes at majoriteten av ressursene da brukes på å holde organisasjonen gående, og at staking av en retning for planlegging da faller langt ned på prioriteringslisten. «Når kommuneøkonomien blir svak så er det veldig fort gjort å prioritere vekk den biten, neglisjere den til fordel for driftsnære ting» (Informant 5).

Til tross for at det er kommunenes ansvar å ha kompetanse på dette feltet, kan de velge å ikke ha også. Det er mange kommuner som sliter med å få dekt dette kunnskapsgrunnlaget (Informant 4). Kapasitet og kompetanse er dermed faktorer som bidrar til lavere planvirksomhet i noen kommuner, og det trenger ikke nødvendigvis å være et bevisst prioriteringsvalg. Det kan være en utfordring å rekruttere denne kunnskapen i småkommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a, s.144).

Ved spørsmål om planleggingens betydning ble forutsigbarhet og politikk trukket frem; «hvis det er et politisk ønske å ha en forutsigbar fremtid, så ja – da er planlegging veldig viktig» (Informant 4). Denne uttalelsen kan trekkes opp mot Grange (2017) sin artikkel. Planlegging er blitt avhengig av at politikerne ser en nytteverdi, for at det skal bli prioritert. Denne politiseringen av planleggingen viser til at til tross for at planleggeren ofte ser på seg selv som verdinøytral, er alt arbeid innenfor dette feltet knyttet opp mot politiske mål. Avhengigheten som planlegging har til politikk er dermed veldig stor. Viktigheten av en planlegger kan på en annen side være like stor i en småkommune som i de større kommunene. For at planlegging skal være det verktøyet loven bestemmer, trengs det noen som har kunnskap til forvalte den på rett måte. Planlegging har potensiale til å være et nyttig styringsverktøy for samfunnsutviklingen. Det er derfor viktig å ha denne kompetansen uavhengig av kommunestørrelse, og at det politikerne anerkjenner dette behovet.

I Andøy kommune er stillingen til arealplanleggeren prosjektbasert, i likhet med stedsutviklingsstillingen i Samskap. Når omstillingsstatusen utløper i 2023, og omstillingsbevilgningen er oppbrukt, forsvinner også disse stillingen. Dette er to stillinger som er med på å styrke planvirksomheten i kommunen, og som avhenger av et politisk ønske og kommunal økonomi for å fortsette. Som Grange (2017) beskrev har politikken fått opp øyene for planlegging i løpet av de senere årene, og ser hvordan planlegging kan brukes i politikken. Dermed kan det hende at planvirksomheten kan komme godt ut av denne omstillingsperioden, og politikerne kan se verdien av en velfungerende planvirksomhet også fra et politisk ståsted.

Interesser og hensyn

Alle kommuner, sentralt eller i distriktet, består av ulike interesser. Innenfor planlegging kommer ofte disse interessene mot hverandre. For at næring skal kunne utvide seg, trengs det kanskje større arealer, som kan gå mot naturinteresser. I slike arealprosesser sier plan- og bygningsloven at utviklingen skal være bærekraftig for fremtidige generasjoner og samfunnet. Det er derfor et skjønn som åpner opp for debatt, og det er planleggerens rolle og tilrettelegge for at det finnes et godt kunnskapsgrunnlag for å fatte en god beslutning. Ettersom ulike interesser alltid står mot hverandre, finnes det kanskje aldri en rett beslutning.

For Andøy kommune sin del, hvor mange av prosjektene som foregår i samfunnet nå er større interessekonflikter, kom det tydelig frem at dersom ingen hadde jobbet med plan hadde nok mange følt seg overkjørt i prosessene (Informant 4). Her viser planleggerrollen seg som en megler og fasilitator. I slike prosesser er det viktig å komme frem til en aksept. Planleggerens rolle blir da viktig for å oversette planterminologi slik at innbyggerne føler seg inkludert og får en forståelse for hva som skjer og hva det planlegges for. Viktigheten av en planlegger i en småkommune som Andøy er stor dersom det er et ønske om raskere planprosesser og en forutsigbar fremtid. Planleggerens rolle er derimot liten dersom dette ikke anses som viktig.

UNDERPROBLEMSTILLING 4

Er det viktig med en planlegger i en omstillingsprosess som i hovedsak tilegner seg midler for gjenoppretting og opprettholdelse av næringsvirksomhet?

Det kommer tydelig frem gjennom intervjuene at arealplanleggeren gjør en nyttig jobb i denne prosessen. Dette viser seg eksempelvis i samarbeidet mellom Samskap og teknisk avdeling. I tidlig fase av et forprosjekt blir majoriteten av prosjektene henvist fra Samskap til rådhuset for rådføring innenfor plan. En god idé kommer som regel med god kunnskap om mye annet enn det planfaglige, fra planinitiativ til å holde oppstartsmøte med kommunen. Informant 4 beskriver ikke dette om allmennkunnskap, og når prosjektet havner hos planavdelingen for veiledning opprettes det da en smørbrødtype for prosjektet. På den måten veiledes prosjektet gjennom en nødvendig planprosess, som igjen gjør det lettere å saksbehandle når det kommer tilbake til planavdelingen. Ved å veilede en planprosess, komme med råd og kommunisere hvordan prosessen utfolder seg kan planleggerens rolle sammenlignes med figuren vist på side 9 i teorikapittelet, der rollene prosessleder, rådgiver og pedagog før rollen endres til saksbehandler, gjøres gjeldende.

Planlegging kan ta lang tid, ettersom forvaltningsloven (1967) og plan- og bygningsloven (2008) legger opp til tidkrevende prosesser. For at et prosjekt skal kunne sette spaden i jorda for realisere målet om anskaffe flere arbeidsplasser til kommunen, er man nødt til gjøre planarbeidet først. Omstillingsprosessen har ført med seg et så stort trykk at det har blitt lange arbeidsdager for den eneste arealplanleggeren i kommunen. Derfor finnes det et hierarkisk system på plan i kommunen, som per nå består av å få unna private forslag først. Trykket har ført til behandlingstiden kan ta litt lenger tid, og da er det viktig at planleggeren er åpen om situasjonen. Det har vist seg at en god forklaring til forslagsstiller har vært positivt. Dette beviser at planarbeidet er viktig i en omstillingsprosess, ettersom mange prosjekter må innom planavdelingen på et tidspunkt (Informant 4). Planleggeren opptrer her både i en forvalterrolle og en saksbehandlerrolle.

Det er viktig å at kommunen «har nødvendig kompetanse og kapasitet på plansiden til å takle de utfordringene de står overfor, som sagt; det kom et trykk den dagen det ble vedtatt at vi skal være omstillingskommune» (Informant 5). Dette trykket kunne ført til en omstillingskommune med svekket handlingsevne om kapasiteten ikke var på plass. Manglende eller redusert planvirksomhet kan med andre ord ha en stor betydning for nye prosjekter som krever arealer for en kommune i omstilling. Derfor mener informant 5 at fremtidige omstillingskommuner, om de ikke har en tilstrekkelig planressurs, burde prioritere dette. Rollen som fagekspert er fremtredende. Viktigheten av en planlegger i en omstillingsprosess kan oppsummeres med uttalelsen til informant 5:

«Du må ha arealdelen på plass, hvis ikke kan du fort bli handlingslammet. Ting kan stoppe opp, og ikke komme videre, på grunn av manglende kapasitet eller kompetanse på den siden. Det kan fort blir den direkte følgen av at du ikke har de ressursene på plass»

Arealdelen som informant 5 referer til er i denne sammenheng arealplanlegging og kommunens tekniske avdeling. Med andre ord er det viktig for en omstillingsprosess og ha en arealplanlegger på lik linje som det er viktig å ha faglig kompetanse innenfor samfunnsplanlegging. Forhåpentligvis vil denne prosessen gjøre det mulig for kommunen å opprettholde sitt fagmiljø innenfor planlegging.

PROBLEMSTILLING

Hva slags rolle besitter planleggeren i omstillingsprosess?

Underproblemstillingene har avdekket hvordan planvirksomheten var før godkjent omstillingsstatus, statusen for planlegging i distriktet, samt noen planleggingsroller som har vært fremtredende. Drøftingen av problemstillingen vil trekke dette videre og ta for seg hva slags påvirkning omstillingsstatusen hadde på samfunnet, hva slags innflytelse planleggeren har i sitt virke, ulike spenninger av interesser planleggeren må håndtere, samt rolleforståelsen innad i planenheten i kommunen.

Vedtaket sin påvirkning for samfunn og plan

Når store virksomheter relokaliserer seg, slik som havnevirksomheten i større byer som Oslo har dette medført en bølge av byfornyelse og endring av stedsidentitet. For Andøy kommune er det ikke havnevirksomhet som flytter på seg, men Forsvaret. Identiteten som forsvarskommune er det som forsvinner. Til tross for at vedtaket fra Stortinget har satt kommunen i denne omstillingssituasjonen, ser informant 4 positive sider ved vedtaket, spesielt i et planperspektiv. Det kan kanskje trekkes en linje mellom kommunes labre planvirksomhet og Forsvarets nærvær. Behovet for en plan som viser fremtiden for kommunen, kan ha blitt uteblitt ettersom identiteten til kommunen har vært så tett tilknyttet den militære virksomheten. Hovedsatsningen har vært Forsvaret i mange år, og nå som den forsvinner må det tenkes nytt. En ny identitet for kommunen skal nå knyttes til opplevelser og teknologi (Informant 2).

Planmessig ville arealene som Forsvaret disponerer kunne åpnet for at flere næringsaktører kunne lokalisert seg på disse arealene uten at de trengte å benytte seg av ubebygde arealer. Området ligger sentralt på Andenes, med god infrastruktur og i umiddelbar nærhet til flystripen. En slik beliggenhet hadde vært høyst aktuell og attraktiv for blant annet fiskerinæringen som kunne ha flydd ut fisken til både innland og utland på relativt kort tid (Informant 4).

Det var tre alternativ som åpnet seg i prosessen før vedtaket kom;
Alternativ en; Forsvaret fortsetter all drift på Andøya flystasjon
Alternativ to; Forsvaret flytter all drift til Evenes og krav på arealene
Alternativ tre; Forsvaret flytter all drift, men beholder arealene

Av de tre alternativene, planmessig sett, står Andøy kommune igjen med det dårligste alternativet. Den militære virksomheten og all sysselsetting i den tilknytning forsvinner, mens arealene fortsetter å være i besittelsen til Forsvaret. Derfor vil ikke de attraktive arealene kunne benyttes for videre samfunnsutvikling av kommunen, ettersom de er låst til Forsvaret (Informant 4).

Andøya flystasjon er hovedgrunnen til at kommunen har omstillingsstatus. Mediedekningen har vist en massiv motstand fra et samfunn som står sammen mot et uønsket vedtak. Denne motstanden har derimot vist seg å være litt mer nyansert enn det mediene har vist. Til tross for maktdemonstrasjonen under kommune- og fylkesvalget i 2019¹ har Informant 3 i sin kartlegging av unge mellom 18-35 år funnet ut at det er et skille. Den yngre generasjonen i kommunen ser det positive med vedtaket. Som vist innledningsvis i oppgaven har nedleggelsen av flystasjonen ligget i kortene over lang tid. At det endelig kom et vedtak, og senere en omstillingsstatus med øremerkede midler, har gitt kommunen gode muligheter for å tenke nytt. Det er dermed stor forskjell mellom generasjonene.

Vedtaket har kickstartet en ny planaktivitet hvor det aktivt jobbes for en ny stedsidentitet på Samskap og en tilrettelegging for nye næringsarealer på teknisk avdeling. Det kan dermed trekkes linjer til kommunikativ planteori når det gjelder arbeidet til Samskap og en slags instrumentell planteori i arbeidet hos teknisk avdeling.

1 Høyre har de siste 20 årene hatt ordførersetet i kommunen, men kommune- og fylkesvalget 2019 snudde dette helt på hodet. Resultatet viste at Høyre sitter igjen med en mandat i kommunestyret, mens Senterpartiet hadde et brakvalg og økte sin oppslutning med 400%. Valget ble nærmest en maktdemonstrasjon mot nedleggelsen av flystasjonen (Thonhaugen, 2019). Allerede før valget ble det betegnet som et protestvalg ettersom Senterpartiet var det eneste partiet som støttet lokalbefolkning om å beholde virksomheten ved Andøya flystasjon, mot Høyre, FrP og Arbeiderpartiet som stilte seg bak vedtaket om nedleggelse (Sørensen, 2019).

Innflytelse

Rollen til planleggeren blir påvirket av det er ingen andre i kommunen som besitter den typen plankunnskap. Informant 4 har i sin stilling valgt en strategi om være så nøytral som overhode mulig. Til tross for at samfunnet er lite, og har henvendt seg om støtte i politiske saker har informant 4 valgt å holde seg utenfor. Ved å ikke blande inn egne meninger bevarer stillingen sin innflytelse i større grad. Dersom en mening ikke «(..) har faglig medhold eller bunner i en slags lov så sier jeg det ikke» (Informant 4). Det er altså et bevisst valg å stå utenfor politikken i den grad det lar seg gjøre. En slik rolleforståelse kan sees i sammenheng med rollen planleggeren besitter i instrumentell planlegging, hvor idealet er at planleggeren skal være en nøytral fagperson. Denne holdningen til sin egen rolle skiller seg fra Granges (2017) syn, hvor politikk har en iboende karakter i planlegging. Ved å legge all vekt på loven, kommer planleggerens innflytelse alltid inn som en legalisert myndighet. «Det er ingen som går meg i mot, hvis jeg sier noe så har jeg rett. Og det handler om at det jeg sier har ikke noe politisk mening eller noe lurt liggende bak» (informant 4).

Eksempelvis henviser informant 4 til utbygging av nytt vannkraftanlegg i kommunen. Da dette dukket opp ønsket kommunen å gi klarsignal med en gang, og da måtte foten settes ned. Informant 4 legger til at myndigheten gjelder alle, noe som igjen gjør at innflytelsen kommer med jobben. Videre legger Informant 4 til at «jeg må ikke innflyte for alt det er verdt» (Informant 4). Dette utsagnet åpner for en mer ydmyk tilnærming av innflytelsen som planlegger, og faller litt tilbake til en nøytral fagperson. Informant 4 jobber for samfunnet, og ikke for egen vinning, slik som både Puustinen, Mäntysalo & Jarenko (2017) og Klosterman (1985) trekker frem i sine artikler.

Spenning av interesser

Utbyggingen av rakettskytefeltet, Spaceport, er av initiativtakere ønsket på vestsiden av øya. Kommunen på sin side har en kjempeindustrialisering på østsiden av øya (Informant 4). På vestsiden av øya har kommunen status som nasjonal turistveg, som én av 18 utvalgte strekninger. Prosjektet er det Statens vegvesen som har ansvaret for, noe som inkluderer opparbeidelse og vedlikehold av veien. Målet med

nasjonal turistveg er å bidra til gjøre Norge som et attraktivt reisemål for næringsliv og bosetting i distriktene (Statens vegvesen, ukjent). Konflikten som oppstår for kommunens del er hvor stort ønske de har for å opprettholde turistvegstatusen kontra hvor stort ønske de har for utbygging av Spaceport. Interessene kolliderer i turisme, som et satsningsområde, og sysselsetting og teknologi som er to andre satsningsområder. Reglene for nasjonal turistveg er blant annet bredden på veien og uberørt natur, dette er to faktorer som kommer til å måtte nedprioriteres for å utbygge Spaceport. Informant 4 trekker inn at sikkerhet er et viktig faktum å ta med seg, og tiltakets ringvirkninger. Disse ringvirkningene er noe man kan til en viss grad planlegge for, og tilrettelegge. Det er derfor veldig viktig å få revidert kommuneplanens arealdel.

En annen stor interessekonflikt som dukker opp i dette prosjektet er akvakultur og fiskeri. Det er opprettet flere referansegrupper når det kommer til dette prosjektet, hvor fiskeri er en av disse. Når det gjelder interessene tilhørende havet er det mange, og et spørsmål som dukker opp for plan er da; hvem kan kreve retten til havet? Så i dette prosjektet er det å balansere interesser essensielt (Informant 4)

Som nevnt har ikke kommunen beslutningsmyndighet for å avgjøre om Spaceport får utvikle virksomheten, men hva slags ringvirkninger det kan gi for samfunnet har kommunen myndighet til å planlegge for.

The Whale har vært gjennom en omfattende planprosess og arkitektkonkurranse. Høsten 2019 vant Dorte Mandrup A/S arkitektkonkurranse, og prosjektet satt spaden i jorden. Prosjektet fikk likevel en stopper ettersom kulturminneloven (1978) slo ut. At det ville vise seg å være kulturminner på planområdet for The Whale var ikke overraskende for informant 4. I denne situasjonen er det utbygger som må ta kostnadene tilknyttet til dette, men det var et tydelig signal fra kommunens planavdeling om at dersom utbygger tok disse kostnadene ville ikke kommunen stå i veien for videre utbygging. Planleggerrollen viser seg her som en forvalter gjennom sin myndighet og innflytelse. Som forvalter kan planleggeren legge føringer hvor hvilken retning det er ønskelig for samfunnet å ta. Ved å gi et signal om at uansett

hva slags type kulturminner som finnes på tomten, er lyset grønt for utbygging så lenge utbygger er villig til ta kostnader. Dette et klart signal om at turistattraksjonen er ønsket i kommunen. På denne måten jobber Samskap og teknisk avdeling sammen for å sikre innsatsområdet opplevelseskommune.

Interessekonflikter er vanlig i plansaker, derfor er medvirkning en viktig del av både lovverk og samfunnsutvikling. Problemet som vist seg å være synlig i dette lokalsamfunnet er at når det er store vedtak som nedleggelsen av Andøya flystasjon og vind- mølleparken har ikke samfunnet fått det med seg før det er for sent å komme med en innvendig. Dette gjelder spesielt vindkraft. Konesjonen for vindkraft ble gitt i 2006, noe som vil si at kommunes rolle i saken var ferdig før dette. Motstanden oppstod likevel etter konsesjonen var gitt, og lokalbefolkningen henvender seg dermed til feil myndighet. Informant 4 har møtt på mange meninger og ønsker om at kommunen skal hjelpe mot NVE. Denne opplevelsen kan åpne opp for muligheten til at kommunen burde hatt planleggerens kompetanse tidligere. Dersom det fantes en planlegger i kommunen før konsesjonen var gitt, kunne det kanskje hatt en betydning for innbyggerne. Dette blir ren spekulasjon, men i en tidlig fase av prosjektet, før konsesjon, har kommunen innspillsmyndighet. I denne fasen kunne innbyggerne ytret meninger, og planleggeren kunne opptrådt som en fasilitator eller prosessveileder. Det er dermed ikke gitt at utfallet blitt annerledes, vindmøller er en stor interessekonflikt.

Planleggerrollen i slike saker ville uansett forholdt seg som en forvalter, hvor den kommunale planleggeren forholder seg til de oppgavene gitt av lovverket. Slike spenninger i samfunnet dannes av vedtak og beslutninger som ikke favner den kommunale planleggeren. Dette viser at kommunens planautonomi kun strekkes så, så langt. I slike saker har planleggeren mindre innflytelse og myndighet.

Rolleforståelsen innad i Samskap og teknisk avdeling

Organiseringen av planvirksomheten, som ble trukket frem i underproblemstilling 2, viste at det er et skille mellom areal- og samfunnsplanlegging. Denne organiseringen har bidratt til en oppfatning av egen rolleforståelse blant informantene.

Informant 3 ser på sin stilling, i Samskap, som stedsutvikling noe som innebærer blant annet rekruttering og eventer. Som Rådmannens instrument for samfunnsutvikling er det å møte menneskene og høre hva dem har å si en stor del av hverdagen til Informant 3. Til tross for at det ikke er alle formeninger Informant 3 forstår bidrar dette arbeidet til å få et bilde av hvordan samfunnet er nå, og hva som er tankene for fremtiden.

Informant 4 ser på sin stilling, hos teknisk avdeling, annerledes. «Når det kommer til forvaltning av lovverket, og ikke bare plan- og bygningsloven, men hele lovverket som igjen knytter seg rundt plan- og bygningsloven er det kun meg. For det er ingen andre som ser på det» (Informant 4). Denne uttalelsen viser til planleggeren som en forvalter. Forvaltningsrollen baserer seg på den myndigheten gitt av kommunen, og forholder seg til hva lovverket sier om saksbehandling, utredning av planer og kontroll over kommunens arealer. Hovedårsaken til at stillingen til Informant 4 ble opprettet var for å revidere kommuneplanens arealdel, altså lage en plan for å forvalte fremtidige arealer for kommunen.

Den menneskelige delen, som informant 5 kalte det, av planleggerrollen blir ikke sett på som den samme stillingen arealplanleggeren skal besitte. Ved spørsmål om stedsutvikling er noe som arealplanleggeren kunne gjort blir det klart at dette er to ulike jobber basert på informantenes svar. Synet på arealplanleggeren omhandler arbeidsoppgaver innenfor blant annet eiendom og infrastruktur. Dette synet kommer også frem hvor informant 2 refererer til utfordringer av vei og infrastruktur dersom The Whale blir en så stor attraksjon som det jobbes for. Denne inndeling av arbeidsoppgaver er også klar fra informant 6. Dersom det dukker noe opp som gjelder plan, diskuteres det, ellers er det de vanlige arbeidsoppgavene skal løses. Til tross for at rolleinndelingen er klar, samarbeides det godt når det trengs.

Informant 6, som også holder til hos teknisk avdeling, referer til sin stilling som en saksbehandler. Arbeidsoppgavene forholder seg til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Når informant 6 reflektere over arbeidet på teknisk avdeling blir også informant 4 sin stilling referert som en saksbehandlerrolle. Informant 6 viser til at man kan se på planlegging på to måter; der en måte å planlegge på er å lage en plan, og en annen måte å planlegge på er å dispensere fra plan. Den første måten å se på planlegging forholder seg mer som planleggeren som forvalter, og den andre måten å se på planlegging på forholder seg mer på planleggeren som saksbehandler. Som teorikapittelet viste er det likhetstrekk ved disse rollene. Planleggeren som forvalter må forholde seg til saksbehandlerregler i sin forvalterrolle. Begge rollene forholder seg likevel ikke så mye til planleggeren som en samfunnsutvikler. Det er dermed en klart skille i rolleforståelsen hos de som sitter på Samskap og de som sitter på teknisk avdeling.



Figur 16: Planleggerens rolle basert på informantenes egen rolleforståelse. Basert på de ulike rollene nevnt i teorikapitlet er det to roller som er fremtredende i samtalene med de ulike informantene, og hvordan de henviser til hverandre.

Figur 16 på side 74 viser grovt sett at det er samfunnsutvikler- og saksbehandlerrollen som viser seg å være gjenganger når det kommer til rolleforståelsen innad i planvirksomhetene. Gjennom intervjuene dukker det likevel opp andre viktige roller som planleggeren besitter. Til tross for at disse rollene ikke eksplisitt blir sagt, har omstillingsprosessen vist at en rolle ikke dekker alt innenfor plan. Spørsmålet som dukker opp dreier seg da om hva som er viktigst i en omstillingsprosess. Krever en slik prosess en planlegger eller et planleggerteam?

Falleth og Holsen (2018, s.41) skriver at det er en stigende erkjennelse at areal-, økonomi- og samfunnsplanlegging ikke lenger kan forgå som autonome planaktiviteter. Denne erkjennelsen kan sees i sammenheng med møte med informantene. De ulike enhetene i kommunen jobber mot samme mål, og samarbeider til en viss grad. Dette til tross mener Informant 4 likevel at planvirksomhetens deling av planvirksomhet gjør at arbeidet på Samskap har en høyere risiko av å havne rett i en skuff. Juridisk sett er ikke stedsutviklingsarbeidet bindende på Samskap. Det var derfor et ønske fra informant 4 at de to enhetene kunne jobbet tettere sammen. Videre legger informant 4 til at dersom noe av det arbeidet innen stedsutvikling kunne plottes inn i kart eller om det lar seg gjøre å lage bestemmelser, så ville det hatt en større innvirkning. Retningen som Samskap ønsker samfunnet skal ta har de ikke myndighet til å si (Informant 4).

Denne erkjennelsen fra Informant 4 viser at skille mellom saksbehandler og samfunnsutvikler blir for enkel når det gjelder en helhetlig forståelse av planleggerens rolle. Det bidrar likevel til å danne et bilde av hvordan planleggingen opererer med et skille på areal og samfunn, slik som Børrud og Grønning (2018) skriver. For å kunne forvalte fremtidens arealer må planleggeren ha kunnskap om hvilken retning samfunnet skal ta. Arealplanleggeren ble i hovedsak ansatt for å revidere kommuneplanens arealdel, som nevnt i underproblemstilling 1 var ikke denne planen det styringsverktøyet det egentlig skal være. Dette førte til at kommunen hadde en planvirksomhet styrt av dispensasjoner, unnvikelse fra planen. Ved å ta tak i denne, og revidere planen til styringsverktøy tar planleggeren tak i hva slags planlegging og samfunnsutvikling som er ønskelig for fremtiden. På den måten legger planleggeren

grunnlaget for fremtidig utvikling.

I en slik prosess er det nødvendig å ha dialog med Samskap, ettersom et av deres prosjekter nettopp dreier seg om hvordan gjøre kommunen til et attraktivt bosted. Ved å inkorporere innbyggernes ønsker og tanker for fremtiden, kan planleggeren tilrettelegge for den fremtiden. Det er klart at disse ulike rollene, spesielt i en omstillingsprosess, er vel så viktig alene som sammen. Å få unna private initiativ tilrettelegger for fremtidig vekst i samfunnet. Det er dette samfunnet Samskap møter og konfererer med.

Ulike roller som er fremtredende i en omstillingsprosess

Gjennom de fire underproblemstillingene har planleggerens rolle vist seg gjennom ulike sider. Mange av disse rollene er langt fra særegne for de ulike rollene en planlegger besitter i en hvilken som helst annen kommune. Men betydningen av disse rollene viser seg å være viktige i en omstillingsprosess.

Det er enighet blant alle informantene at planlegging er viktig i en omstillingsprosess. Basert på svarene om informantenes hverdag drar alle sin del av lasset for en fremtid i kommunen. En planleggingsprosess er lang, og planleggeren inntar ulike roller for å imøtekomme innbyggerne. Det er dog ulike syn på rollen planleggeren innehar, og hva slags kunnskap en planlegger skal besitte. Dette åpner for at én planlegger ikke er nok i en slik prosess, det må være flere som har ansvar for vært sitt område. Planleggingen i Norge foregår nok på denne måten, med ulike størrelser og kapasitet. Det er privilegium hver enkel kommune har, de kan organisere kommunen slik det passer.

Planleggerens rolle i Andøy kommune viser seg mest fremtredende som en saksbehandler, stedsutvikler, prosessleder, forvalter og pedagog.

Samfunnsutviklerrollen er størst innenfor Samskap og deres stedsutviklingsarbeid, men sammen med planleggerens forvaltningsrolle styrer de samfunnsutviklingen.

Planleggeren som prosessleder og pedagog går sammen, ettersom disse rollene viser seg sammen.

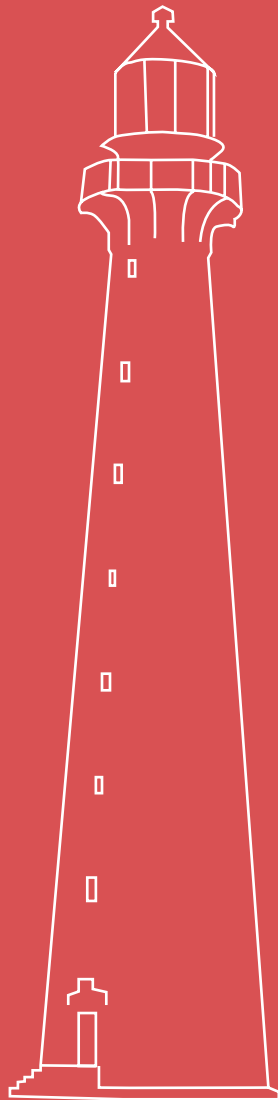
I en tidlig planleggingsfase er disse rollene viktige slik at prosjekter kommer i gang med arbeidet. Denne fasen viser seg også å være nyttig for planleggeren ettersom informasjonen planleggeren kommer med gjør det lettere senere når prosjektene kommer tilbake til plan for å saksbehandles.

Det er tydelig at planleggeren spille en sentral rolle i omstillingsprosessen. For at kommunen gjennom sin omstillingsprosess skal nå 350 nye arbeidsplasser trengs det at arbeides med samfunnet som en helhet. Derav ble det laget en visjon som hele kommunen jobber mot. Planlegging kommer sterkt inn for å kunne imøtekomme denne visjonen. For at disse arbeidsplassene skal kunne etableres må det godkjennes av plan, dermed spiller planleggeren en viktig rolle i tidlig fase av alle nyetablerte næringer.

I denne omstillingsprosessen omfavner en rekke store prosjekter som strekker seg utenfor kun den lokale samfunnet. Fylkeskommunen og staten har roller i noen av store prosjektene, her viser rollen til planleggeren seg annerledes, men ikke mindre viktig. Rollen som fasilitator og rådgiver er kommunens mulighet til både å holde egen virksomhet og innbyggerne oppdatert med hva som faktisk skjer.

KAPITTEL 6

AVSLUTNING



Det at omstillingsmidler har gått fra å være en krisehåndtering til en ordinær ordning viser en normalisering av usikre lokalsamfunn og kommuner rundt om i Norge. Det kan også bety at slike ordninger har kommet for å bli, og at det dermed kan være nødvendig å se på flere aspekter ved en omstillingsprosess. Denne oppgaven hadde som målsetting å se på hvor planlegging passer inn i en prosess som omhandler å skape en robust næringsstruktur og stabile samfunn. For å finne ut av dette så oppgaven spesifikt på hvilken rolle en planlegger besitter i en slik omstillingsprosess.

Konklusjon

Funnene i denne oppgaven har blitt presentert i drøftelsen av underproblemstillinger og problemstilling. Omstillingsprosessen i Andøy kommune hadde en stor effekt på planavdelingen. Presset som kom ved godkjent status gjorde at kommunen ansatte sin første arealplanlegger. I tillegg til arealplanlegging, jobbes det med stedsutvikling på Samskap. Kommunen har dermed organisert samfunnsplanlegging og arealplanlegging hos ulike enheter, noe som ikke skiller seg ut fra normen i norske kommuner. Til tross for at det er et samarbeid mellom de to enhetene, samfunn og areal, ble det ytret at dette samarbeidet kunne vært bedre. Et bedre samarbeid kunne ført til at arbeidet med samfunnsutviklingen hadde fått større innflytelse. Det er likevel en rød tråd når det gjelder å planlegge for fremtiden mellom de to enhetene. De større prosjektene som det jobbes med på Samskap, jobbes det også med på teknisk avdeling.

Et annet funn som uttrykker relevansen for planlegging i en omstillingsprosess er at dette er en ressurs som kan ha mye å si for omstillingsprosessens resultater. Det er viktig å ha rett kompetanse innenfor planlegging, med andre ord, det er viktig å ha minst én planlegger i en slik prosess. Presset som kom med omstillingsstatusen akkumulerte i en haug med private initiativ. Dersom kommunen ikke hadde hatt en planlegger kunne omstillingsprosessen risikert og stoppe helt opp. Problemstillingen ønsket å fremheve planleggeren og hva slags rolle planleggeren besitter i en omstillingsprosess. Det viste seg at planleggeren besitter de samme rollene i omstillingskommune som i en hvilken som helst annen kommune, men disse rollene har vist seg å være spesielt viktige i en omstillingsprosess.

Refleksjoner

Det kan virke som omstillingsprosessen har gitt planlegging i Andøy kommune et nytt fokus. Til tross for at det finnes dyktige konsulenter innenfor planlegging, er det viktig med en lokal forankret planlegger. Ettersom kommuneplanens arealdel fra 2013 ble referert til som et mindre bra styringsmiddel, kan det tenkes at dersom arealdelen hadde blitt utarbeidet i egenregi hadde resultatet blitt annerledes.

Omstillingsprosessen har dermed gitt en bedre forståelse for planlegging som det styringsmiddelet loven legger opp til. En slik prosess krever mer av kommunale ansatte, og politikerne har muligens sett hvor viktig det er å ha rett kompetanse på planavdeling for at politiske mål skal kunne nås.

Å se på en omstillingsprosess har vist seg å være veldig spennende. Oppgaven kunne ha blitt mer nyansert dersom flere informanter hadde blitt kontaktet. Alle rollene som oppgaven har kommet frem til er basert på samtaler med ansatte ved kommunen. Innbyggere og politikere kunne ha fungert som et supplement for å få en bedre forståelse for både planlegging i kommunen og planleggeren rolle. Når det kommer til oppgavens metodiske valg kunne det vært spennende å tatt i bruk observasjon som en metode. Ved en slik metode kunne oppgaven fått et annet perspektiv eller bedre innsyn i hvordan planleggeren jobber under en omstillingsprosess.

Forslag til videre forskning

Ettersom omstillingsprosessen i Andøy kommune kun er halvveis kunne det vært interessant og komme tilbake ved endt prosess for å se hvordan arbeidet har gått. Innovasjon Norge krever en evaluering av omstillingsarbeidet ved endt omstillingsperiode, men en slik evaluering kan muligens bli generell. Så en egen evaluering innenfor planlegging kunne vært spennende å se på.

Innovasjon Norge følger 16 omstillingskommuner over hele Norge i 2020. En sammenligning av planorganisering og planaktivitet kunne også vært av interesse. Eventuelle pilotprosjekt innenfor planlegging i en slik prosess kunne også gitt nyttig informasjon. Dersom to omstillingskommuner, med relativt like utfordringer, hadde

løst organiseringen av planlegging ulikt, kunne resultatene muligens gitt en generell pekepinn på hva som er viktig og mindre viktig innenfor planlegging i en omstillingsprosess.

REFERANSER

- Aarsæther, N. & Buanes (2018) Den komplekse statsmakta – rollemangfold og styringsutfordringer i planfeltet. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red) Plan og Samfunn: System, praksis, teori (s. 109-127)
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2018) Plansystem, praksis og teori. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red) Plan og Samfunn: System, praksis, teori (s. 15-26)
- Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) Plan og Samfunn: System, praksis, teori (s. 248-265) Oslo: Cappelen Damm
- Amdam, R. (2017) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red) Utfordringer i norsk planlegging (s. 271-290) i
- Amundsen, B. M-H (2018, 21. september) Endelig arealplanlegger i Andøy. Andøyposten, s. 6-7
- Andfjord Salmon (ukjent) Om Andfjord Salmon. Hentet fra <https://www.andfjord.no/om-andfjord-salmon>
- Andøy Kommune (2019) SAMSKAP. Omstillingsplan 2019-2023. Hentet fra <https://www.samskap.info/om-samskap/omstillingsplan>
- Andøy kommune (2018) Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030. Hentet fra <http://www.andoy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=2453&FilId=21677>
- Andøy kommune (2013) Kommuneplanen arealdel 2013-2024. Hentet fra <http://www.andoy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=2453&FilId=20101>
- Andøy Space Center (ukjent) Andøy Space Center. Hentet fra <https://www.andoyaspace.no>
- Andøy Space Port (ukjent) Hvorfor er det så viktig å få en spaceport til Norge? Hentet fra <https://www.andoyaspaceport.no/informasjon/hvorfor-er-det-sa-viktig-a-fa-en-spaceport-til-norge/>
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). Samfunnssikkerhet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakke, I. J. G. (2008) Forsvarsstudie 2000 og Andøya flystasjon: En casestudie (Masteroppgave). Forsvarets stabsskole.
- Banfield, E. (1959) Ends and means in planning. International Social Science Journal, Vol. XI, No.3, 1959

- Borge, L (2019, 9.september) Vindkraft kan gi klimatap. Aftenposten innsikt. Hentet fra <http://www.aftenposteninnsikt.no/klimamilj/vindkraft-kan-gi-klimatap>
- Bragdø-Ellenes, S.C. & Abusland, T. (2017) Forvaltningsrett i et nøtteskall. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bugge, H.C (2015) Lærebok i miljøforvaltningsrett. Universitetsforlaget. Oslo
- Børrud, E. & Grønning, M. (2018) Metoder i planlegging – et spørsmål om kompetanse. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) Plan og Samfunn: System, praksis, teori (s. 308-331) Oslo: Cappelen Damm
- Essensi (2017) Strategisk utviklingsanalyse. Hentet fra <https://www.samskap.info/om-samskap/analyser-og-planer>
- Fainstein, S. & Campbell, S (2012) Readings in Planning Theory. Wiley-Blackwell. 3rd Edition
- Fainstein, S. & DeFilippis, J. (2016) Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. I Fainstein, S. & DeFilippis, J. Readings in Planning Theory. Wiley-Blackwell. 4th Edition.
- Falleth, E. & Saglie, I-L. (2018) Kommunal arealplanlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red) Plan og Samfunn: System, praksis, teori (s. 69-85)
- Falleth, E., Hanssen, G.S. & Saglie, I-L. (2010) Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging. Plan 01/2010 (Volum 42), 64-67
- Falleth, E. & Holsen, T. (2018) Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red) Plan og samfunn: system, praksis, teori (s. 27-43)
- Fiva, J., Hagen, T., P. & Sørensen, R., J. (2014). Kommunal organisering. (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Flisen, T. & Thomassen, T. (1991) Idébok for nyetablerere i nye næringer. Scenario Andøya år 2020. Distriktets Informasjonstjeneste. Høylandet. 1991
- Forsvaret (2016, 28.juni) Andøya. Hentet fra <https://forsvaret.no/fakta/tjenestesteder/andoya>
- Forvaltningsloven (1967) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. (LOV-1967-02-10). Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Friluftsløven (1957) Lov om friluftslivet. (LOV-1957-06-28-16). Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-06-28-16?q=friluftsløven>

- Garmannslund, K. & Uthusli, T. (1997) Leder og pedagog. Læring, motivasjon, utvikling og vekst. Fortuna forlag As
- Grange, K. (2017) Planners – a silenced profession? The politicization of planning and the need for fearless speech. *Planning Theory*, 16(3), 275-295
- Grønmo, S. (2015). Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23(2), s. 217–234.
- Helgøy, I. & Aars (2008). Flernivåstyring og demokrati. Bergen: Fagbokforlaget
- Holth, F. & Winge, N.K (2017) Plan- og bygningsrett. Kort forklart. Universitetsforlaget. Oslo
- Innovasjon Norge (2019, 21.mai) Hva er Regional omstilling. Hentet fra <https://www.innovasjonnorge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/>
- Kleven, T (2011) Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim 2011
- Kleven, T. (1998). Planlegging og politikk – Teori og praksis. Ufullstendig kilde.
- Kleven, T (red), Amdam, R., Jenssen, J.I, Olsen, K.H. & Lie, T (1998) Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring. 2. utgave. Kommuneforlaget.
- Klosterman, E., R (1985) Arguments for and against Planning. *The Town Planning Review*, Vol. 56, No. 1 (Jan., 1985), pp. 5-20
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019a) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019b). Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen (Meld. St. 5 (2019–2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017, 5. april) Nye oppgaver til kommunene. Pressemelding hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt-nye-oppgaver-til-kommunene/id2548569/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver (Meld. St. 22 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

- Kulturminneloven (1978) Lov om kulturminner (LOV-1978-06-09-50). Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminneloven>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). Det kvalitative forskningsintervju. 3 utgave. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Kvaleberg, L. K. (2016) Intern rollekonflikt? Om den norske planleggerrollens handlingsrom. (Masteroppgave). Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Ås. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2401744>
- Kvarv, S. (2019) Offentlig planlegging i velferdsstaten – eksemplene Oslo og Stockholm. Novus forlag. Oslo
- Langdalen, E. (1994). Arealplanlegging: form, funksjon, fellesskap. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lesjø, J.H. (2017). Planlegging og handling – i den «mellomstore kommunen». I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.) Utfordringer for norsk planlegging (s. 225-237) Oslo: Cappelen Damm
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling through. Public Administration Review, Vol. 19, No. 2. (Spring, 1959), pp. 79-88.
- Lysvold, S. S & Rørstad, O. M (2020, 25.mars) Kommunen støttet omstridt vindkraftverk – får nei fra regjeringen. Hentet fra <https://www.nrk.no/nordland/andmyran-vindpark-fikk-nei-fra-regjeringen-til-vindkraftverk-pa-andoya-i-vestera-len-1.14960158>
- Lysvold, S. S og Fallmyr, S.S (2020, 21.mai) Nå kommer millionene som kan gjøre Andøya til et hovedsete for satellittoppskyting i Europa. Hentet fra <https://www.nrk.no/nordland/na-kommer-millionene-som-kan-gjore-andoya-til-hovedsete-for-satellittoppskyting-i-europa-1.15025102>
- Malterud, K. (2017). Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Mo, L. (1992) Planlegging på lokalt nivå. I Aarsæther (red) Samfunnsplanlegging: lokalt, nasjonalt og globalt. (s.109-150)
- Naturmangfoldloven (2009) Lov om forvaltning av naturens mangfold. (LOV-2009-06-19- 100) Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=naturmangfoldloven>
- Nilstun, C. (2019, 15.januar) Rasjonell. Hentet fra <https://snl.no/rasjonell>
- NIVI Analyse (2014) Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1

- Nordlandsforskning (1997) Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag (NF-rapport nr.: 5/97). Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/05/evaluering-20av-2032-20omr-c3-a5der.pdf>
- Nordland Fylkeskommune (2017a, 4.april) Søknad om omstillingsstatus for Andøy kommune. Saksnummer 106/2017. Hentet fra https://www.nfk.no/innsyn.aspx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2017000228&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=15615&
- Nordland Fylkeskommune (2017b) Situasjons- og konsekvensanalyse ved nedleggelse av Andøya Flystasjon. Hentet fra <https://www.samskap.info/om-samskap/analyser-og-planer>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2020) Andmyran vindkraftverk. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=178&type=A-1%2cA-6>
- Omholt-Jensen, K. (2006) Med kraft, tro og kjærlighet – hvordan lykkes med tettstedsutvikling. Plan 01/2006 (Volum 38), s. 4-13
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/?ch=1>
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06- 27-71). Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Jarenko, K. (2017) The Varying Interpretations of Public Interest: Making Sense of Finnish Urban Planner’s Conceptions. *Current Urban Studies*, 5, s. 82-96. <https://doi.org/10.4236/cus.2017.51006>
- Riibe, S. & Weyergang-Nielsen, H. (2010) Kraftoverføringens kulturminner. (NVE-rapport nr.17 – 2010). Hentet fra http://publikasjoner.nve.no/rapport/2010/rapport2010_17.pdf
- Riise, O (2016, 1.juli) Ett landbasert oppdrettsanlegg er i gang, flere kommer etter. Hentet fra <https://fiskeribladet.no/teknisk/nyheter/?artikkel=67715>
- Regjeringen (2020, 3. januar) Fakta om kommunereformen. Hentet fra <https://regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Regjeringen (2019, 15. november) Økonomiplan og årsbudsjett. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/okonomiplan-og-arsbudsjett/id2006204/>

- Regjeringen (ukjent) Andøy Space Center. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/etater-og-virksomheter-under-narings--og-fiskeridepartementet/tilknyttede-virksomheter/andoya-space-center/id2629282/>
- Ringdal, K. (2012). Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget
- Sager, T. (2009) Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. Progress in Planning 72 (2009) 1-51. NTNU. Trondheim.
- Samskap (ukjent) Andøy Havsalat. Hentet fra <https://www.samskap.info/prosjekter/andoe-y-havsalat-daniel>
- SSB (2020a) Sysselsetting, registrerbar Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06445/tableViewLayout1/>
- SSB (2020b) Befolkningsprofil. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/andoy/befolkningsprofil#>
- Statens vegvesen (ukjent) Ofte stilte spørsmål. Hentet fra <https://www.nasjonaleturistveger.no/no/presse/ofte-stilte-sporsmaal>
- Sørensen, F (2019, 9.september, oppdatert 2.desember) -Tror det blir protestvalg i Andøy. Hentet fra <https://www.blv.no/nyheter/tror-det-blir-protestvalg-i-andoy/>
- Taylor, N. (1998) Urban Planning Theory since 1945. First ed. London: SAGE Publications
- Tewdwr-Jones & Allmendinger (1998) Deconstructing communicative rationality: A critique of Habermasian collaborative planning, Environment and Planning A, 30(11), s. 1975-1989.
- Thagaard, T. (2018). Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- The Whale (2017) The Whale, Andenes. Forprosjekt. Hentet fra <https://www.thewhale.no/hefte>
- Thonhaug, M (2019, 10.september) Her har Høyre mistet ni av ti velgere: - Dette får dramatiske konsekvenser for Andøy. Hentet fra https://www.nrk.no/nordland/her-har-hoyre-mistet-ni-av-ti-velgere_-_-dette-far-dramatiske-konsekvenser-for-andoy-1.14697140
- Thorsnæs (2018, 1.november) Andøy. Hentet fra <https://snl.no/Andoy>
- Tjora, A. (2012). Kvalitative forskningsmetoder i praksis (2. utg.). Oslo: Gyldendal.

Vegloven (1963) Lov om vegar (Lov-1963-06-21-23). Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23?q=veiloven>

Vetlesen, J. (2019, 30.september) Jürgen Habermas. Hentet fra https://snl.no/Jürgen_Habermas

Viseth, S. E. (2020, 7.april) Tysklands ambassadør inn i vindkraftstriden på Andøya: - Ingen er tjent med en langvarig rettsak. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/tysklands-ambassador-inn-i-vindkraftstriden-pa-andoya-ingen-er-tjent-med-en-langvarig-rettssak/489563>

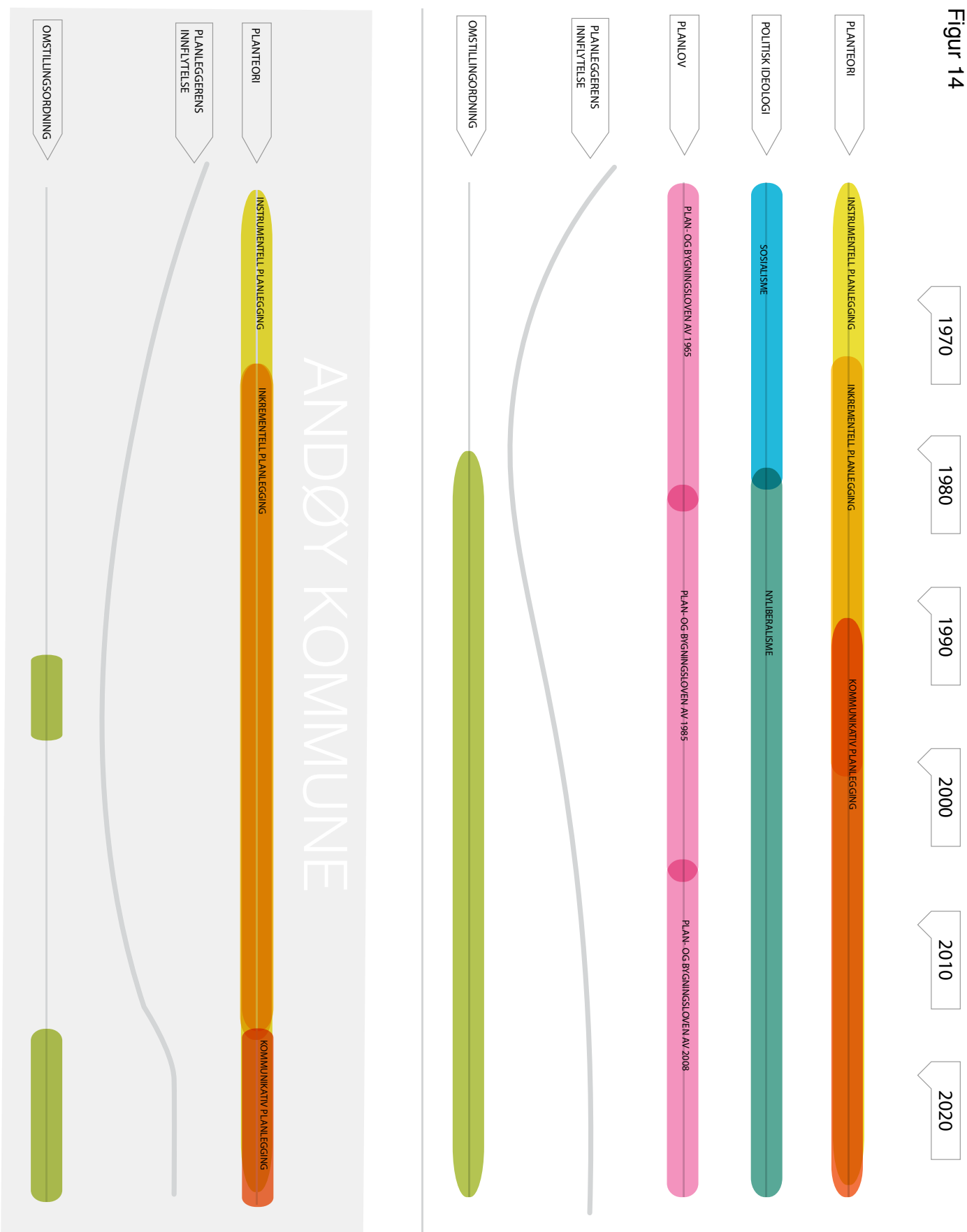
Utdanning (2014) Romteknologi. Hentet fra <https://utdanning.no/studiebeskrivelse/romteknologi>

Kartdataen er FKB-data og er lastet ned fra Geonorge mars 2020.

VEDLEGG

1. FIGUR 14
2. INTERVJUGUIDE
3. INFORMASJONSSKRIV

Figur 14



Intervjuguide

Navn

Stilling

Utdanning

Hva er din rolle i kommunen?

Hvordan ser din arbeidshverdag ut?

Hvordan samarbeider du med andre i kommunen?

Hvordan vil ditt arbeid i kommunen fortsette når din stilling utgår?

Hva er det du liker best å gjøre i ditt arbeid?

Hva er de største utfordringene du møter i ditt arbeid?

På hvilken måte er din jobb viktig for samfunnet?

Hvor er de største spenningene innenfor ditt felt?

Hvor mye innflytelse føler du følger med i din stilling?

Hvordan samarbeider du med plan i kommunen?

Kan du fortelle litt om omstillingsprosessen?

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Planleggers rolle i en omstillingskommune”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke planleggerrollen i et samfunn som er i en omstillingsprosess. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I min masteroppgave ønsker jeg å se på hvordan planleggerrollen utformer seg i en kommune under omstilling. Planleggerens rolle har vært diskutert gjennom teori og praksis lenge, hvorav de ulike ansvarsområdene en planlegger sitter på kan være ulik fra tid og sted. Det er nettopp dette jeg syns er veldig spennende, spesielt ettersom en omstillingskommune muligens står overfor de samme utfordringene som andre kommuner bare med ekstra press.

Overordnet ønsker jeg å se på den kommunale planleggeren, og arbeidsproblemstillingen er så lang; hvordan arbeider en kommunal planlegger i en kommune i omstilling? Innunder den foreløpige arbeidsproblemstillingen vil jeg trekke inn de ulike utfordringene og mulighetene som kommunen møter, og se det i sammenheng med planleggerens arbeidsoppgaver og syn.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, institutt for by- og regionplanlegging er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Ettersom Andøy kommune er en omstillingskommune, er det veldig interessant for meg og ta kontakt med deg. Din stilling i denne omstillingsperioden er veldig relevant for min undersøkelse. Kontaktinformasjonen fikk jeg fra kommunes hjemmeside.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å foreta semi-strukturerte intervjuer for å finne ut mest mulig av arbeidshverdag og ansvarsområde innenfor din stilling. Dersom du ønsker å delta vil det bety at vi finner en tid som passer for begge, hvor jeg stiller noen spørsmål og åpen dialog om din rolle i kommunen. Det er veldig ønskelig for meg å ta lydopptak av intervjuet for begge del. På den måten får jeg med alt korrekt.

Tematikk i intervjusituasjon:

- Arbeidsoppgaver
- Din stilling knyttet til utfordringer og muligheter i kommunen
- Din stilling knyttet til lovverket og plansystemet
- Din relasjon til de andre ansatte i kommunen
- Din stilling tilknyttet omstillingsprosjektet

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake

uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Dine svar vil bli inkorporert i en analyse tekst om planleggers rolle. Navnet ditt vil ikke brukes i teksten.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Opplysningene var intervjuet/intervjuene er forbeholdt mine veiledere og meg selv, og vil ikke brukes i ettertid. Oppbevaring av opplysningene vil være lokalt på egen datamaskin og ekstern harddisk.

Selv om svar og navn er anonymisert tar oppgaven for seg en spesifikk rolle kommunen. Det vil derfor være mulig å forstå hvem jeg snakket med ved å søke på kommunens nettside. Jeg vil tar med skriftlig kopi av dette dokumentet ved avtalt intervju.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.mai 2020. Opplysningene innhentet for oppgavens formål vil bli slettet etter at sensuren er foretatt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, institutt for by- og regionplanlegging har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) ved Marte Henriksen, på epost marte.henriksen@nmbu.no eller telefon 40 62 50 61.
- Veileder for masteroppgaven ved NMBU:
Sebastian Peters, førsteamanuensis ved LANDSAM, by- og regionplanlegging, NMBU, på epost sebastian.peters@nmbu.no
- Biveileder for masteroppgaven:
Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved LANDSAM by- og regionplanlegging, NMBU på epost knut.bjorn.stokke@nmbu.no

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Marte Henriksen
Masterstudent ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Prosjektansvarlig
Sebastian Peters

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet planleggers rolle i en omstillingskommune, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *[sett inn aktuell metode, f.eks. intervju]*
- å delta i *[sett inn flere metoder, f.eks. spørreskjema]* – hvis aktuelt
- at lærer kan gi opplysninger om meg til prosjektet – hvis aktuelt
- at mine personopplysninger behandles utenfor EU – hvis aktuelt
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes *[beskriv nærmere]* – hvis aktuelt
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, til *[beskriv formål]* – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *[oppgi tidspunkt]*

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway