

Hva har ført til at uenighetene mellom Bjørnafjorden kommune og nasjonale og regionale myndigheter har blitt så store, når det kommer til utformingen av kommunens arealplan?

Mari Lunde Lepsøy

VEILEDER

Kjell Overvåg

Universitetet i Agder, 2023

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Global utvikling og Samfunnsplanlegging

Master

Førord

Denne masteroppgaven signaliserer avslutningen på to fine studieår. Det har vært en lærerik prosess, hvor jeg har fått en innsikt i sider ved planlegging jeg ikke ville vært foruten. Jeg vil takke foreleserne jeg har hatt i løpet av de to årene av masteren for å ha bidratt til å styrke min interesse for faget, hvor mye er takket være engasjerte og kunnskapsrike forelesere.

Takk til alle informantene som har stilt til intervju, jeg setter veldig pris på alle de hyggelige, engasjerte og lærerike samtalene jeg har hatt i møte med dere.

Takk til min veileder Kjell for å ha interessert seg for den valgte tematikken. Interessen du har vist for tematikken har vært med på å gi motivasjon for arbeidet i de periodene arbeidet med masteren har vært mer krevende. Takk for at du har kommet med inspirasjon, kritikk og overordnet blikk på arbeidet jeg har gjort. Det har vært veldig fint å ha noen å drøfte ideer og tanker med.

Jeg vil også takke venner og familie for å ha hatt tålmodighet og støttet meg i dette prosjektet. Spesielt på de dagene hvor jeg ikke har hatt noe annet å prate om enn arealplanlegging, men også på de dagene hvor jeg har trengt en pause.

Etter to år vil denne masteroppgaven representere avslutningen på min utdanning. Jeg sitter igjen med en ambivalent følelse, hvor det er kjekt å endelig ha kommet i mål. Samtidig har det vært spennende å kunne fordype seg i og lære mer om en tematikk enn det jeg kunne fra før av.

Mari Lunde Lepsøy,

Mai, 2023.

Sammendrag

Arbeidet med arealplanen i Bjørnafjorden kommune har vært preget av en rekke innsigelser, og uenighetene mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene har gjort at planarbeidet har blitt forskjøvet over flere kommunestyreperioder. Ved å ta utgangspunkt i denne konflikten, har formålet til denne undersøkelsen vært å finne ut hva som har ført til at uenighetene mellom Bjørnafjorden kommune og nasjonale og regionale myndigheter har blitt så store i arbeidet med kommunens arealplan. Det er ulike faktorer som har bidratt til konflikt, og disse kan knyttes til spenninger mellom lokale myndigheter og nasjonale og regionale myndigheter, utfordringer knyttet til sektoriseringsprosessen og interne utfordringer i kommunens kompetanse og kapasitet til å tilstrekkelig gjennomføre planlegging i tråd med lovverk og føringer.

Årsaker til disse konfliktene undersøkes ved å trekke på dokumenter og intervju om kommunens erfaringer og refleksjoner fra arbeidsprosessen med arealplanen. Her kommer det frem at det har oppstått konflikt mellom myndighetsnivåene knyttet til ulike forventninger om hvordan kommunens areal skal nyttes. Kommunen har økonomiske ambisjoner og ønsker om å bevare lokale stedskvaliteter, mens nasjonale og regionale myndigheter har satt forventninger om en utvikling for å ivareta natur og miljø. Videre kommer det frem uenigheter gjennom plansystemets flernivåstyring og sektorisering. Variasjoner i innsigelsesmyndighetenes skjønnsmessige vurderinger av retningslinjene har ført til utydelige signaler til kommunen om hva som er innenfor det lokale selvstyrets handlingsrom og hva som skal styres av nasjonale og regionale myndigheters fastsatte rammer og planer. Kommunens utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet har ført til utfordringer i å planlegge i tråd med plansystemets føringer, og i tillegg har forskyvningen av arealplanen over flere perioder har ført til ytterligere uenigheter internt i kommunen og mellom kommunen og overordnede myndigheter. Ved å se nærmere på de ulike årsakene til uenigheter kan man få en økt forståelse for utfordringene i samordningen mellom aktørene i plansystemet og finne grunnlag for forbedringspotensialer for å redusere konflikt i fremtiden.

Abstract

The process of developing the municipality of Bjørnafjorden's land use plan has been affected by a series of objections, where the disagreements between the local government, and the national and regional governments has led to an extension of the development of the land use plan over several municipal council periods. The purpose of this master thesis is to examine what has led to the disagreements between the municipality of Bjørnafjorden and national and regional governments in the development of the land use plan. There are different factors which has contributed to conflict, and these can be connected to tensions between the local government and national and regional governments, challenges regarding the sectorization of the planning system, and internal challenges in the municipality's competency and capacity to accomplish a sufficient connection between the land use plan and national and regional legislation and guidelines.

Reasons for these conflicts are examined using documents and interviews surrounding the municipality's experiences and reflections from the process of developing the land use plan. The findings show how disagreements between the government levels has occurred due to different expectations for how land in the municipality should be exploited.

The municipality prioritizes economic ambitions and ambitions connected to preserving local qualities of place. While national and regional governments have made expectations for the development to safeguard nature and environment, which do not coincide with the municipality's visions for future development. Furthermore, there are disagreements connected to the planning system's multilevel governance and sectorization. The arbitrary considerations of guidelines made by actors with an authority to make objections varies, which has led to unclear signals to the municipality of which areas are within the authority of the local government and which areas need to follow the national and regional framework. The municipality's challenges connected to competency and capacity has led to difficulties with planning in line with the expectations in the planning system. The extension of the development process of the land use plan across several periods has led to further disagreements, both within the municipality, but also between the municipality and national and regional governments. An understanding of the different reasons for the disagreements can contribute to an enhanced understanding for the challenges in the coordination between the actors in the planning system and give a foundation to identify potentials for improvement to reduce conflict in the future.

Innholdsfortegnelse

1. INTRODUKSJON	9
1.1 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	10
1.2 AVGRENSNING AV OPPGAVEN	11
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING	12
2. BJØRNAFJORDEN KOMMUNE	14
2.1 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV FREMTIDIG UTVIKLING	15
2.2 INNSIGELSENE	16
3 OPPGAVENS TEORETISKE RAMMEVERK	19
3.1 PLANLEGGING	19
3.2 NASJONALE OG REGIONALE MYNDIGHETERS ROLLER OG ANSVAR	21
3.2.1 <i>Nasjonale myndigheter</i>	21
3.2.2 <i>Regionale myndigheter</i>	23
3.3 LOKALE MYNDIGHETER	25
3.3.1 <i>Rammer for kommunale planprosesser</i>	25
3.3.2 <i>Kommunal planstrategi</i>	26
3.3.3 <i>Arealplan og former for arealplanlegging</i>	27
3.3.4 <i>Administrasjon og folkevalgte</i>	29
3.3.5 <i>Lokalpolitikk</i>	30
3.3.6 <i>Kompetanse og kapasitet</i>	32
3.4 SEKTORENE OG HELHETLIG SAMORDNING I PLANLEGGINGSSYSTEMET	35
3.5 INNSIGELSER	36
3.6 ROLLEFORDELING OG BRUK AV INNSIGELSER I PRAKSIS	39
3.7 FORTETTING OG KOMPakte BYER	41
3.8 STEDSBLIND PLANLEGGING	42
4 METODE	45
4.1 ONTOLOGISK OG EPISTEMOLOGISK RAMMEVERK	45
4.2 FORSKNINGSDESIGN	45
4.3 FORSKNINGSSTRATEGI	46
4.4 DATAINNSAMLING	48
4.4.1 <i>Utvalg</i>	48
4.4.2 <i>Dokumentanalyse</i>	49
4.4.3 <i>Intervju</i>	51
4.4.4 <i>Gjennomføring av intervjuene</i>	52
4.5 METODE FOR ANALYSE	53
4.5.1 <i>Tematisk analyse</i>	53
4.6 KVALITETSKRITERIER	54
4.6.1 <i>Validitet</i>	54
4.6.2 <i>Relabilitet</i>	56
5 RESULTATER OG DISKUSJON	57
5.1 RAMMEFORSTÅELSER	57
5.1.1 <i>Arbeidet med arealplanen</i>	57
5.2 SPENNINGER MELLOM DET LOKALE NIVÅET OG DET NASJONALE OG REGIONALE NIVÅET	59
5.2.1 <i>Kommunens tilnærming til arealpolitikk</i>	59
5.2.3 <i>Stedets betydning</i>	67
5.3 SEKTORER OG HELHETER	74
5.3.1 <i>Innsigelsene</i>	74
5.3.2 <i>Ulike tolkninger av retningslinjer og føringer</i>	79
5.3.3 <i>Erfaringer fra meklingsmøtet</i>	83
5.4 KOMPETANSE OG KAPASITET	85
5.4.1 <i>Dårlig prosessarbeid</i>	86
5.4.2 <i>Politiske uenigheter</i>	89
5.4.3 <i>Utfordringer knyttet til kompetanse og ledelse</i>	91
5.4.4 <i>Forholdet mellom politikerne og administrasjonen</i>	92

6 KONKLUSJON	95
7 LITTERATURLISTE	98
8 VEDLEGG	103

Figuroversikt:

Figur 1: Visit Bjørnafjorden på kartet (Visit Bjørnafjord, 2023).14

Figur 2: Kart som viser Os-delen av Bjørnafjorden (Bjørnafjorden vest) (Os Kommune, 2019, s. 9).15

Figur 3: Grunnstrukturen i kommunal planlegging (Aarsæther, 2012, s. 70).26

Figur 4: Illustrasjon av Overturn Window (*Figuren er selvlaget*)59

Tabelloversikt:

Tabell 1: Oversikt over dokumenter brukt i dokumentanalysen50

Vedleggoversikt:

Vedlegg 1: Informasjonsskriv.....103

Vedlegg 2: Intervjuguide.....106

Oversikt over forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
FN	De Forente Nasjoner
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
KDD	Kommunal og Distriktsdepartementet
KMD	Kommunal og Moderniseringsdepartementet (tidligere navn på KDD)
KPA	Kommuneplanens arealdel
MDG	Miljøpartiet De Grønne
NF	Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging
NSD	Norsk Senter for Forskningsdata
pbl	Plan og bygningsloven av 2008
PBU	Plan og bygningsutvalget
RATP	Regional Areal- og Transportplan
RATPB	Regional areal- og transportplan for Bergensområdet
Sp	Senterpartiet
SPR	Statlige Planretningslinjer
SPR-BATP	Statlige Planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
SV	Sosialistisk venstreparti
UiA	Universitetet i Agder
V	Venstre

1. Introduksjon

I Norge er det kommunene som har ansvaret for arealplanlegging. Hvor kommunene har myndighet til å tilrettelegge for en utvikling som sammenfaller med de behovene de identifiserer i lokalsamfunnet (Falleth, 2012, s. 41-42). Samtidig foregår kommunens handlingsrom innenfor et flernivåsystem hvor nasjonale og regionale myndigheter legger rammer av retningslinjer og føringer, som medvirker i gjennomføringen av den kommunale arealplanleggingen (Aarsæther, 2012, s. 84). Kommunen skal dermed ta hensyn til overordna føringer, men også egen politikk og lokale behov. Det oppstår ofte konflikt og uenigheter mellom myndighetsnivåene i planleggingen av areal. Dette ser man blant annet gjennom hvordan det fremmes en rekke innsigelser mot kommuners arealplaner (Hanssen, 2018, s. 344). Tidligere forskning viser til en rekke årsaker til at det kan oppstå konflikt mellom myndighetsnivåene. En årsak er hvordan lokalpolitikken prioriteringer og de nasjonale og regionale verdiene kan være motstridende. Konflikten mellom styringsnivåene kan finnes i hvordan nasjonale og regionale myndigheter prioriterer hensyn til vern av natur og miljø, og kommuners lokalpolitiske interesser knyttet til utbygging (Hanssen, 2018). En annen årsak er knyttet til hvordan praksisen for bruk av innsigelser varierer mellom innsigelsesmyndighetens sektorer og embeter. Dette er blant annet påvirket av hvordan innsigelsespraksisen preges av ulike skjønsmessige vurderinger, og som dermed fører til varierende resultater. En mangel på konsekvent praksis fører til uforutsigbarhet for kommunene, noe som kan bidra til usikkerheter og konflikt mellom lokale og overordnede styringsnivåer (Buanes & Nyseth, 2018). En tredje årsak til konflikt som kommer frem i tidligere forskning er hvordan kommuner har ulikt grunnlag for kompetanse og kapasitet. Svekket kompetanse og kapasitet gir utfordringer i kommuner til å styre den lokale planleggingen til å være i tråd med føringene satt i Plan- og bygningsloven av 2008 (pbl) (Aarsæther & Hanssen, 2018). Lokale myndigheters manglende oppslutning til pbl vil bidra til ytterligere spenninger mellom lokale myndigheter og nasjonale og regionale myndigheter.

Jon P. Knudsen (2018) har på overordnet nivå gjort drøftinger for hele politikfeltet i Norge. Dette blir knyttet til lokal utvikling og miljø og klima. Han viser til hvordan det er to konkurrerende diskurser på forståelsen av rom, hvor den nasjonale politikken er preget av en forståelse av rom som mangelvare, og som med hensyn til klima og miljø må beskyttes (s. 75). Den andre diskursen er en distriktspolitisk forståelse av areal som en ressurs som kan

utnyttes, og som legger opp til mulighet for spredt utbygging (Knudsen, 2018, s. 70). En slik konkurrerende forståelse av rom som mangelvare versus et potensiale for utnyttelse, legger opp til en spenning mellom styringsnivåene om hvordan areal skal brukes (Knudsen, 2018, s. 75).

For å få en større forståelse for hva som kan føre til uenigheter mellom det lokale og de nasjonale og regionale myndighetsnivåene har jeg tatt utgangspunkt i en case. Denne er Bjørnafjorden kommune, som har mottatt en rekke innsigelser på en arealplan. Formålet ved å ta utgangspunkt i Bjørnafjorden kommune vil det være mulig å gå nærmere inn på hvordan spenninger mellom lokale og overordnede myndigheter har påvirket prosessen, hvordan sektorene og helheter har vært med på å påvirke konflikten, og hvordan kommunens kompetanse og kapasitet har vært med på å prege arbeidet med planen. Prosessen med arbeidet med arealplanen i Bjørnafjorden kommune er knyttet til uenigheter som har bidratt til at den har tatt veldig lang tid og brukt veldig mye ressurser. Derfor er det nyttig å forstå hva som har ført til disse uenighetene for å kunne forbedre samordningen mellom lokale myndigheter og nasjonale og regionale myndigheter.

1.1 Presentasjon av problemstilling

Denne studien søker å belyse problemstillingen:

Hva har ført til at uenighetene mellom Bjørnafjorden kommune og nasjonale og regionale myndigheter har blitt så store, når det kommer til utformingen av kommunens arealplan?

For å besvare problemstillingen har jeg følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan har arbeidet vært preget av spenninger mellom nasjonalpolitiske mål og lokale prioriteringer?
2. Hvordan har sektor og helhet vært med å påvirke konflikten?
3. Hvordan har kommunens kompetanse og kapasitet vært med på å prege arbeidet med planen?

Forskningsspørsmålene er knyttet til problemstillingen på ulike måter. Det første er knyttet til problemstillingen med tanke på hvordan nasjonalpolitiske mål og lokale prioriteringer ikke alltid nødvendigvis samsvarer (Hanssen et al., 2018, s. 69). Dette punktet ønsker å undersøke hvilke prioriteringer kommunen har gjort i utarbeidelsen av planen, og om noen av disse strider med overordnede føringer. Det andre er knyttet til sektoriseringen av

planleggingshierarkiet, hvor ulike sektorer har ulike prioriteringer og interesser (Buanes, 2018, s. 78). Her handler det om å se på hvordan sektorenes ulike tilnærminger og skjønnsutøvelse har vært med på å påvirke planarbeidet. Det tredje punktet er knyttet til kompetanse og kapasitet internt i kommunen, og omhandler hvilke aspekter som kan trekkes til interne utfordringer i kommunens arbeid med planen.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Fordi problemstillingen legger opp til å undersøke forholdet mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter vil forholdet mellom disse partene være utgangspunktet for den teoretiske diskusjonen. Dermed legger det opp til en avgrensning hvor innvirkningen fra private, frivillige og ikke-statlige organisasjoner i planlegging ikke er vektlagt i den teoretiske diskusjonen

Jeg har i den empiriske delen vektlagt det lokale nivået og dets perspektiv. Dette innebærer at jeg har hatt kommunen som utgangspunkt for utvalg av informanter, og at refleksjoner og perspektiver her kommer fra lokalt nivå. Samtidig har jeg i dokumentanalysen som jeg gjennomførte før intervjuene fått med innspill og perspektiver fra overordnede myndigheter som Statsforvalter, Fylkeskommune og andre aktører. Dermed blir det en avgrensning hvor fokusert er rettet mot det lokale nivåets perspektiv på tematikken. Intervjuene er rettet mot de lokale myndighetene og kommunen. Hvor innspillene fra overordnede myndigheter vil komme frem gjennom en dokumentanalyse. Videre spesifisering av utvalg kommer frem i kapittel 3 som viser til oppgavens metode.

I tillegg har Bjørnafjorden mottatt en rekke ulike innsigelser fra overordnede myndigheter. I den empiriske datainnsamlingen fra intervjuene blir forholdet med Statsforvalter vektlagt i størst grad. Denne oppgaven er derfor rettet mot dette forholdet. Kommunen har også mottatt en rekke innsigelser vedrørende ulike temaer. For å muliggjøre en grundigere diskusjon av enkelte punkter, heller enn en mindre diskusjon av mange, har det vært hensiktsmessig å avgrense og ekskludere enkelte innsigelsespunkter. De punktene som er inkludert gjelder innsigelser knyttet til tematikken fortetting. Fortetting dreier seg om senteravgrensning, utbygging av og i senterne, befolkningsvekst, fortetting og boligutbygging. Utvelgelsen av fortettingspunktene har relevans når det gjelder hvor uenighetene har vært størst, og som viser til den ulike romlige forståelsen som Knudsen (2018) er opptatt av. Hvor man ser kontrasten mellom klimahensyn og areal som en ressurs som kan utnyttes (s. 74).

Punkter som kommunen har mottatt innsigelser på, som ikke vil være inkludert i oppgaven:

- Strandsone
- Nøst og fritidsboliger
- Naturverdier og landbruks, natur og friluftsområder (LNF) utenfor en fortettingskontekst
- Næring og næringsområder
- Formulering av planbestemmelser

1.3 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 gjør rede for introduksjon og valg av tema. Videre blir oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål presentert. Her blir det også presentert en avgrensning av oppgaven, samt oppgavens oppbygning.

Kapittel 2 presenterer den utvalgte case kommunen. Her vil det komme frem generelle karakteristikk og trekk, som geografisk lokasjon og innbyggertall. Det vil også presenteres hvordan kommunen beskriver seg selv, og formål i arealplanen. Til slutt vil det gis en oversikt over innsigelsesmyndighetene og hvilke innsigelser som har blitt fremmet på arealplanen.

Kapittel 3 omhandler oppgavens teoretiske rammeverk. Dette kapitlet går igjennom generell teori på planlegging og overordnede føringer. Videre blir det presentert ansvar og rollefordelingen mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Innenfor lokale myndigheter vil rammer for kommunale planprosesser, kommunal planstrategi, arealplan og former for arealplanlegging, lokalpolitikk og kompetanse og kapasitet bli presentert. Videre presenteres sektorstrukturen til styringssystemet og hvordan samordningen her kan føre til utfordringer. Deretter presenteres innsigelsesordningen og hvordan rollefordeling av disse kan se ut i praksis. Det inkluderes også teorier på fortetting og kompakte byer. Til slutt blir teori på stedsblind planlegging presentert.

Kapittel 4 tar for seg valg av metode, hvor oppgavens ontologiske og epistemologiske rammeverk blir presentert. Videre presiseres valg av forskningsdesign og forskningsstrategi. Valg av metode for utvalg og datainnsamling blir også presentert, samt metode for analyse av

den innsamlede empiriske dataen. Til slutt blir det nevnt vurderinger av kvalitetskriterier, og hvordan oppgaven lever opp til disse.

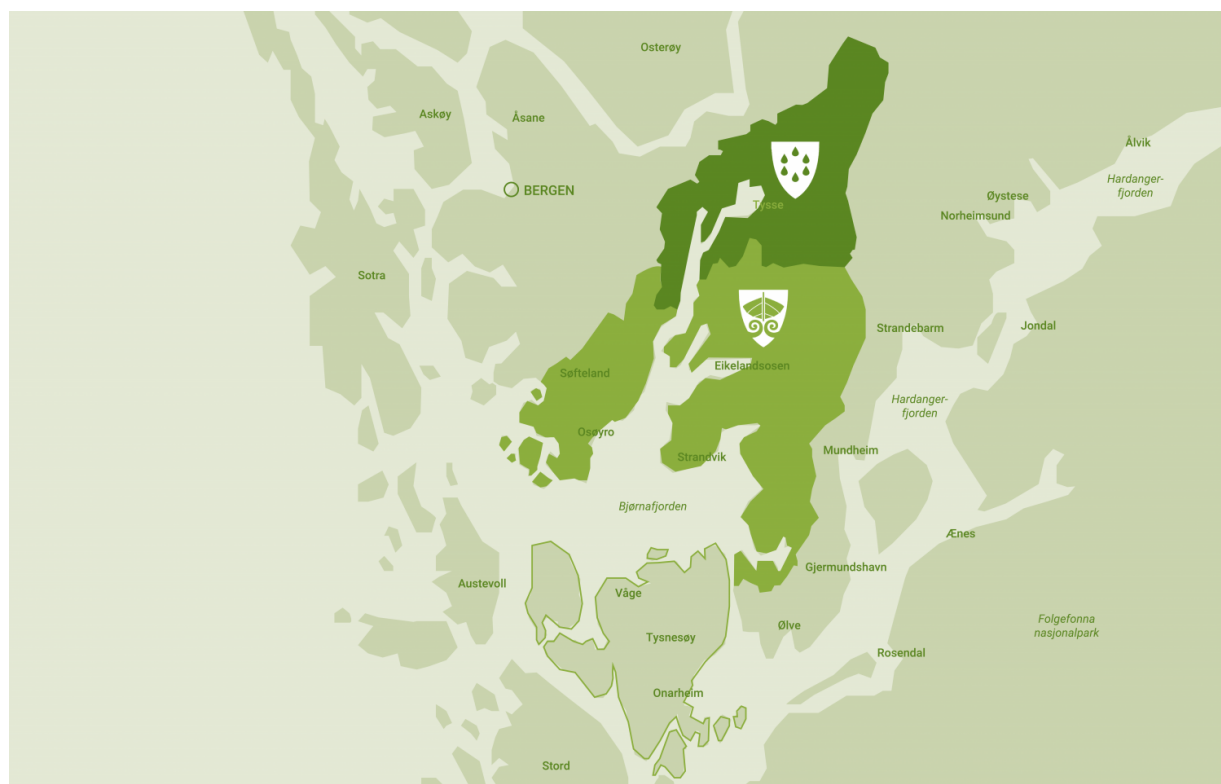
Kapittel 5 presenterer de ulike empiriske funnene gjort i datainnsamlingen. Denne består av tre deler. Den første delen omhandler spenninger mellom lokale myndigheter og de nasjonale og regionale myndighetene. Her presenteres tilnærming til arealpolitikk, fortetting og stedets betydning. Den andre delen er sektorene og hvordan inndelingen mellom disse fungerer i praksis og har påvirket kommunens arbeid med arealplanen. Denne delen består av en diskusjon knyttet til innsigelsene, ulike tolkninger av retningslinjer og føringer, og erfaringer fra meklingsmøtet. Den siste delen omhandler utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet i kommunen. Her kommer det frem hvordan arbeidsprosessen med arealplanen har vært, politiske uenigheter, manglende kompetanse og ledelse, og dynamikken mellom administrasjonen og politikerne i kommunen.

Kapittel 6 presenterer oppgavens konklusjon. Her vil jeg trekke frem de viktigste empiriske funnene og sammenhengene. Til slutt blir det inkludert refleksjoner over funn som understøtter behov for fremtidige vurderinger.

2. Bjørnafjorden kommune

For å undersøke problemstillingen ønsker jeg å ta utgangspunkt i Bjørnafjorden kommune. Under dette punktet skal jeg presentere kommunen, trekk som den peker på som relevante knyttet til egen planutvikling og en presentasjon av enkelte av innsigelsene som har blitt fremmet mot arealplanen.

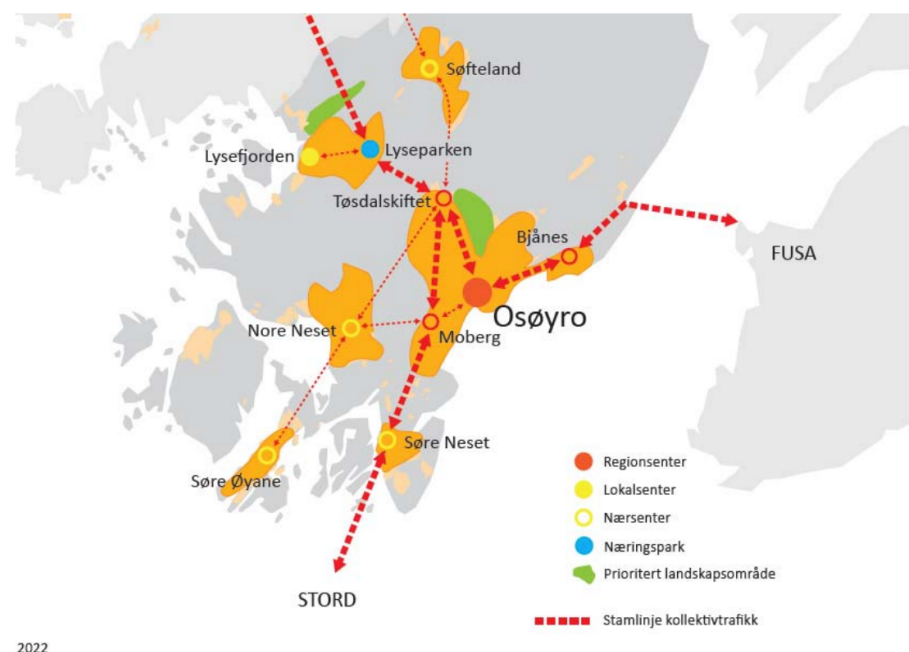
Figur 1: *Visit Bjørnafjorden på kartet* (Visit Bjørnafjord, 2023).



Figur 1 viser Bjørnafjorden kommunes lokasjon i Vestland fylke og er markert med mellomgrønn farge. Den mørkegrønne viser en nabokommune, og den lysegrønne viser resten av omlandet, inkludert Bergen. Kommunen er en av de nye kommunene som ble til etter en kommunesammenslåing av det som tidligere var Os kommune og Fusa kommune i 2020. Dette gir kommunen et befolkningstall på rundt 25,000 innbyggere (Bjørnafjorden Kommune, 2022). Ved kommunesammenslåingen hadde Fusa kommune en egen arealplan, mens Os kommune fortsatt arbeidet med sin del (Bjørnafjorden Kommune, 2021b). Det som tidligere var Os kommune blir nå referert til som Bjørnafjorden vest (Bjørnafjorden kommune, 2023),

og det er denne delen av Bjørnafjorden kommune som vil være utgangspunktet i denne oppgaven

Figur 2: Kart som viser Os-delen av Bjørnafjorden (Bjørnafjorden vest) (Os Kommune, 2019, s. 9).



Figur 2 viser hvordan de to delene av kommunen er delt ved en fjord, og hvordan kommunens regionssenter Osøyro er lokalisert i Bjørnafjorden vest.

2.1 Kommunens beskrivelse av fremtidig utvikling

For å få en større forståelse av hvilke intensjoner kommunen har hatt for fremtidig utvikling, som også vil prege utformingen av arealplanen, vil det være nyttig å se på hvordan kommunen beskriver sine ambisjoner og mål. En av hovedutfordringene i regionssenteret Osøyro er «å leggje til rette for høg grad av fortetting utan å øydelegge eksisterande småskala stadidentitet med stor tidsdjupne og flotte naturkvalitetar knytt til elv, hamn og gamle villaområde» (Bjørnafjorden kommune, 2021f, s. 18). Kommunen nevner hvordan den skal opprette en lokal senterstruktur som sikrer vern av jord og landskap, samt hvordan de skal legge til rette for økt bruk av gange, sykkel og bruk av kollektivtransport. Dette skal gi en tettere forbindelse mellom boliger, arbeidsplasser og tjenester. Kommunen har også tatt utgangspunkt i de Forente Nasjoner (FN) sine bærekraftsmål, hvor disse skal være med på å

legge føringer for kommunens samfunns- og arealplanlegging. De har valgt ut tre fellesmål og vektlegger at disse skal være tilpasset til lokale forhold. Målene som er valgt ut er: Mål 13: Stoppe klimaendringene, Mål 11: Bærekraftige tettsteder og lokalsamfunn og Mål 9: Næring, innovasjon og infrastruktur (Bjørnafjorden kommune, 2021f, s. 8). Kommunen presiserer videre lokale satsingsområder for mål 11. Her pekes det på å kunne sikre gode liv for alle, skape inkluderende boliger og tettsteder, sikre trygge og bærekraftige liv, forme en arealstrategi som er langsiktig, og sikre en helhetlig senterutvikling og levedyktige bygder og krinsler (Bjørnafjorden kommune, 2021a).

Videre informasjon om arbeidet med arealplanen og denne prosessen vil bli presentert i kapittel 5, hvor de empiriske funnene presenteres og diskuteres.

2.2 Innsigelsene

Kommunen startet arbeidet med ny arealplan i 2013. Siden den gang har de ikke kunne egengodkjent planen ettersom det har kommet en rekke innsigelser fra flere instanser. Disse inkluderer; Bergen Kommune, Vestland Fylkeskommune, Statens vegvesen og Statsforvalteren. Det har også kommet innsigelser fra NVE og Forsvaret, men disse vil ikke være inkludert i oppgaven da de enten går utenfor avgrensingen, eller understøtter innsigelsene til de andre instansene.

Oversikt over eksempler på ulike innsigelser som har kommet fra de ulike aktørene:

Bergen kommune:

Bergen kommune har uttrykt en bekymring for at den planlagte utbyggingen i sentrene ikke legger opp til en bærekraftig utvikling av areal og transport. De har kommet med innspill på hvordan det skal bygges ene- og tomannsboliger i lokalsenteret Lysefjorden, hvor det har blitt lagt til rette for en stor vekst. Bergen kommune mener at utbyggingen i dette området vil bli spredt og folk vil være avhengig av personbiltransport, selv om området vil få et tilstrekkelig kollektivtilbud (Bjørnafjorden kommune, 2020a). Bergen kommune ba om at det føres en arealpolitikk som bidrar til å redusere transportbehovet og som legger føringer for en mer kompakt byutvikling (Bergen kommune, 2019, s. 3).

Vestland Fylkeskommune:

Vestland Fylkeskommune mente at senteravgrensningene var for store, og strider dermed med regional plan for attraktive senter (Bjørnafjorden kommune, 2021d). Senteravgrensningene og utbyggingsmønster som arealplanen legger opp til bryter også med Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (RATPB) (Vestland Fylkeskommune, 2021, s. 2).

Fylkeskommunen mener at Bjørnafjorden ikke har lagt tilstrekkelig opp til en planlegging som er arealeffektiv og reduserer transport (Statsforvalteren i Vestland, 2021b, s. 3).

Senteravgrensningen til lokalsenteret Lysefjorden var for stor, og ettersom dette området ikke er en del av regionscenteret, vil størrelsen kunne være med på å utfordre Osøyro som regionalt senter. Videre vil utbyggingen i Lysefjorden bidra til nedbygging av natur, noe som også kommer i konflikt med føringer i RATPB. Dermed krevde fylkeskommunen at avgrensningen til lokalsenteret måtte innskrenkes (Vestland Fylkeskommune, 2021, s. 2). Videre mente de at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har sikret at fortettingen skjer «innanfrå og ut» (Vestland Fylkeskommune, 2021, s. 7). Dermed gir ikke Bjørnafjordens arealplan føringer som er konkrete nok om rekkefølgen på hvordan utviklingen skulle skje (Bjørnafjorden kommune, 2021e). Videre mener fylkeskommunen at arealplanen ikke legger tilstrekkelige føringer for at utbygging av nye boliger og bygg må skje innenfor byggeområder som allerede eksisterer og i områder som ikke er avhengig av personbiltransport. Det kommer frem hvordan kommunen burde sette rekkefølgekrav for at utbygging av senterområdene og områder i nærheten av sentrene skal skje før utbygging andre steder. Videre pekes det på at utbygging bør vurderes ut ifra avstanden til kollektivstopp. Utbygging nær sentre og kollektivtilbud påpekes å være av betydning fordi det vil få flere til å nytte kollektivtransport (Statsforvalteren i Vestland, 2021b, s. 3).

Statens vegvesen:

Statens vegvesen mente at en del formål i planen la opp til urealistiske rekkefølgekrav fordi de ble for kostnadskrevene (Bjørnafjorden kommune, 2020b, s. 6). Statens vegvesen presiserer at utbyggingsavtaler ikke kan løse utfordringer i tilfeller hvor det blir for kostnadskrevene å gjennomføre utbyggingen. «Det er eit grunnleggande prinsipp at det er den som utløyer behov for til dømes gang- og sykkelveg eller utbetring av kryss som må stå for finansieringen» (Statens Vegvesen, 2019, s. 3). I saker som kommunen anser som viktige, vil det offentlige kunne bidra økonomisk til å realisere rekkefølgekravene. Samtidig kan ikke kommunen forvente at det vil være nok ressurser til dette. Dermed savner Statens vegvesen

«ei vurdering av om rekkefølgekav er realiserbare, med dei økonomiske konsekvensane slike krav har for utbyggjar» (Statens Vegvesen, 2019, s. 3).

Statsforvalteren:

Statsforvalteren mente at senteravgrensningen til senterne var for stor og at lokalisering av sentrumssoner enkelte steder heller burde flyttes til andre steder. De store senterutstrekningene viser ikke nødvendigvis intensjoner om fortetting (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 3). Videre var det satt for høye og urealistiske ambisjoner om folkeveksten i kommunen. Statsforvalteren mente at hovedvekten av vekst måtte skje i regionscenteret, og var uenig med kommunens fordeling med 40 prosent vekst i Osøyro (regionscenteret) og 60 prosent av vekst utenfor regionscenteret (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 4). Statsforvalteren ønsket en 80-20 fordeling med 80 prosent av veksten lokalisert i regionscenteret (Bjørnafjorden Kommune, 2021c). Vekst som skjer utenfor regionscenteret, skal skje i områder hvor innbyggerne kan gå til tjenester. Eller hvor det er et tilstrekkelig kollektivtilbud til Osøyro, hvor et tilstrekkelig kollektivtilbud defineres som avganger med 10-15 minutters mellomrom i rushtrafikk (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 5). Det var også et krav om å redusere antall boliger utenfor sentrumsområder, ettersom dette strider med statlige planretningslinjer (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 4).

I gjennomgang av disse innsigelsene har det kommet frem at arealplanen til kommunen har brutt med en rekke planer, retningslinjer og føringer. Eksempler på disse er:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning
- Regional areal- og transportplan for Bergensområdet
- Regional plan for attraktive senter i Hordaland

3 Oppgavens teoretiske rammeverk

Teorikapittelet er delt inn i åtte delkapitler. Første delkapittel, 3.1 tar for seg generell teori på planlegging og introduserer føringer for det norske planleggingssystemet. Delkapittel 3.2 presenterer rollen til nasjonale og regionale myndigheter i planleggingssystemet. Delkapittel 3.3 presenter de lokale myndighetene og mer detaljerte faktorer som lokale myndigheters rammer og arbeid med arealplanen, fordeling av oppgaver og ansvar, samt kompetanse og kapasitet som kreves i planlegging. Delkapittel 3.4 redegjør for sektorene og helhetlig samordning i planleggingssystemet. Delkapittel 3.5 er bindeleddet mellom delkapittel 3.4 og 3.6 og presenterer generell teori på innsigelser og innsigelsesmyndighetene og dynamikker her. Delkapittel 3.6 presenterer perspektiver på hvordan rollefordeling og innsigelsesordningen kan foregå i praksis. Delkapittel 3.7 presenterer teori på fortetting, mens delkapittel 3.8 ser på perspektiver knyttet til stedsblind planlegging.

3.1 Planlegging

Planlegging kan forstås som et redskap for å virkeliggjøre politiske mål, hvor det er et fokus på å planlegge hvordan fremtidens samfunn skal formes (Aarsæther, 2012, s. 67). Det er en utfordrende oppgave å planlegge for en fremtid man ikke kan forutse (Aarsæther, Falleth, et al., 2018, s. 19). Dermed må man ha kunnskap for å «forstå mekanismene og utviklingsdynamikken i samfunnets mange delprosesser, og hvordan de samvirker, men også om hvordan man skal kunne fatte mest mulig rasjonelle beslutninger» (Buanes, 2018, s. 71). Kunnskap vil kunne bidra til å gi bedre innsikt i hvilke utfordringer som finnes knyttet til hvordan man bør organisere samfunnsutviklingen, møte komplekse utfordringer, og hvilke utfordringer som allerede eksisterer. En forståelse av hvordan slike utfordringer kan se ut vil gi et bedre utgangspunkt når man forsøker å planlegge for en uforutsigbar fremtid (Aarsæther, Falleth, et al., 2018, s. 19). Ved å forstå planlegging som bruk av vitenskapelig kunnskap for å bedre kunne møte mer uforutsigbare fremtidige utfordringer, vil planlegging være en fornuftig måte å løse problemer på. Dette er fordi fagkunnskapen gjør beslutninger mer oversiktlige når man forsøker å nå de målene man har satt seg. Planlegging kan også forstås som en måte å sikre gode beslutninger når en rekke aktører er involvert (Kleven et al., 1998, s. 9). Dette innebærer å kunne fastsette rammer for hvordan man skal føre utvikling i ulike kontekster og på ulike nivå (Kleven et al., 1998, s. 11).

Det norske plansystemet er et flernivåsystem, hvor planleggingen bidrar til å kunne sikre samarbeid mellom ulike aktører. Å sikre samarbeid er en kompleks oppgave, hvor man må sikre samordning på tvers av myndighetsnivåer (Aarsæther, Nyseth, et al., 2018, s. 56). En videre kompleksitet finnes i hvordan de offentlige sektorene har egne styringsformer, men samtidig er likestilte enheter med lokale og regionale myndigheter (Higdem, 2012, s. 115). Alle aktørene i plansystemet skal bidra i planleggingen på ulike måter, og legger dermed føringer for hvordan samfunnet skal utvikles, noe som gjør at planleggingen blir kompleks fordi den opererer i spenninger mellom planmyndigheter (Aarsæther, Falleth, et al., 2018, s. 19-20). Samordning av planleggingsaktiviteter på tvers av aktørene vil dermed kunne gi en tydeligere retning for hvordan man skal løse samfunnsutfordringer (Aarsæther, Nyseth, et al., 2018, s. 57). Her stilles det tydelige forventinger til hvordan man kan styre gjennom planlegging (Buanes, 2018, s. 72). Dette gjøres blant annet ved å legge føringer for hvilke metoder som skal benyttes i planarbeid, noe som innebærer å fastsette rammer og regler for hva som anses som gode måter å drive planlegging på og hvilke avgjørelser som bør tas (Kleven et al., 1998, s. 11). For å få til en god samordning mellom de ulike aktørene blir det lagt føringer for hvordan aktørene skal samarbeide og en tydelig inndeling av ansvarsområder, hvor aktørene blant annet skal etterfølge nasjonale myndigheters avgjørelser (Saglie, 2006, s. 74). Samordning handler også om å kunne formidle til statlige myndigheter at man følger de føringene som har blitt satt, og hvordan dette skal gjøres (Kleven et al., 1998, s. 9).

Planleggingssystemet har i oppgave å mekle mellom motsigende ønsker for arealbruk, hvor de ulike aktørene setter ulike mål som kan komme i konflikt med hverandre. Ved å forsone de ulike ønskene kan man finne løsninger på hvordan man for eksempel kan tillate utbygging av arealer, samtidig som man sikrer at tiltaket ikke skader klima og miljø (Grunder, 2016, referert i Inch, 2018, s. 1080). Behovet for mekling i plansystemet viser til hvordan det er konkurrerende perspektiver på hvordan graden av statlig innblanding i regional og lokal planlegging skal være (Newman, 2014, referert i Inch, 2018, s. 1080). Cruickshank & Knudsen (2010) peker på hvordan nasjonale vurderinger har fått forrang for regionale og lokale vurderinger, og hvordan dette blir legitimert av et behov for å ta større hensyn til miljøinteresser. Denne tendensen kan bidra til hvordan man kan legitimere reduksjon av utbygging for å sikre større hensyn til klima og miljø (s. 44). Et økende hensyn til miljøinteresser har ført til at nasjonale myndigheter i større grad griper inn i lokale planprosesser (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 45). Dette kan også trekkes til Knudsens

(2018) diskusjon knyttet til de ulike forståelsene av rom som preger norsk arealpolitikk. Hvor den nasjonale diskursen forstår rom en mangelvare, mens politikk som føres i distriktene ikke nødvendigvis støtter opp under dette synet. En slik ulik forståelse av hvordan man skal ilagge arealer verdier fører til uenigheter og spenninger mellom myndighetsnivåene (s. 75).

3.2 Nasjonale og regionale myndigheters roller og ansvar

3.2.1 Nasjonale myndigheter

Norge er et flernivådemokrati, noe som betyr at styringssystemet består av aktører som er demokratisk valgte. Videre innebærer det hvordan beslutninger knyttet til planlegging blir utført av aktører som er spredt utover på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Reitan, Saglie & Smith, 2012, referert i Hanssen et al., 2018, s. 69). Denne fordelingen av ansvar utover ulike nivåer fører til større behov for samarbeid og forhandlinger mellom aktørene (Hooghe & Marks, 2003, referert i Hanssen et al., 2018, s. 69). Aarsæther og Buanes (2012) peker på hvordan staten i Norge preges av tre ulike perspektiver på stat, disse er folkestyreoppfatningen, byråkratiets makt, og ekspertise. Det første perspektivet, folkestyreoppfatningen, tar utgangspunkt i hvordan det er demokratisk valgte representanter som har ansvar for å styre planlegging (s. 129). Ettersom regjeringen styrer med utgangspunkt i politisk fastsatte rammer, vil styremåten være preget av hvordan ulike politiske partier har ulike ambisjoner. Dette innebærer at føringer vil endre seg over tid i tråd med endringer av det politiske flertallet. Variasjoner i de politiske ambisjonene kan føre til endringer av hvor mye makt og ansvar det regionale og lokale nivået får delegert. Dermed vil regionale og lokale myndigheters handlingsrom variere i tråd med nasjonalpolitiske vurderinger, og vurderinger som blir tatt på nasjonalt nivå vil påvirke hvordan landet som helhet utvikles (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 130). Det andre perspektivet bygger på Webers (1982) teori om byråkratiets makt, hvor statsforvaltningen i hovedsak består av faste ansatte (referert i Aarsæther & Buanes, 2012, s. 130). Denne faste ansettelsen i byråkratiet skiller seg fra den politiske ledelsen som kan byttes ut hvert fjerde år (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 130). Tanken er at de ansatte i departementene bidrar til kontinuitet og har opparbeidet kompetanse om lov- og regelverket. Kontinuiteten dannes av arbeidsforhold som formes av langvarig samhandling. Disse arbeidsforholdene skaper uformelle forvaltningsstrukturer, hvor normer og forståelser av hvilke saker som er av større og mindre prioritet fastsettes. Ettersom byråkratiet kan bestå av de samme menneskene med de samme oppfatningene av det formelle regelverket, blir det ikke nødvendigvis store overgrepene endringer når nye politiske ledelser

kommer inn. Byråkratiet er komplekst og kan ikke nødvendigvis forstås i en kontekst av geografiske områder eller regioner, hvor man må forstå dynamikker i kontekst av sektorer eller oppgaveområder. Det tredje perspektivet er ekspertise, som representerer fagkunnskap og kompetanse tilgjengelig for staten. Statsforvaltningen består ofte av ansatte som har opparbeidet seg god kjennskap til fagkunnskap. Ansvaret til ekspertene i statsforvaltningen er blant annet å rådføre den politiske ledelsen om hva som er mulig og ikke mulig å få til. Ekspertene bruker sin kunnskap til å veilede styresmaktene, som kan ta utgangspunkt i denne kunnskapen når de tar avgjørelser og fastsetter rammer. I det byråkratiske perspektivet blir det dannet en kontinuitet basert på en fast ansettelse. Denne kontinuiteten finner man også innenfor ekspertperspektivet gjennom hvordan fagkunnskap ikke nødvendigvis endrer seg i takt med nye politiske ledelser. Samt vil det avhenge av hvilke typer fagkunnskap styresmakten velger å handle ut i fra, noe som vil kunne gi ulike resultater i praksis (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 131).

Det som er felles for disse styringsperspektivene er at det kan være vanskelig å skille ut om avgjørelser har blitt tatt av de folkevalgte, av byråkratiet eller ekspertdannet kunnskap. Likevel kan man si at statens avgjørelser, uansett hvilke styringsperspektiv de har blitt formet av, vil være med på å forme nasjonale mål og føringer for planlegging. (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 132). Stortinget kan gjøre lovendringer som styrker eller svekker regionale og lokale myndigheters makt innenfor arealplanlegging (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 135). I tillegg vil byråkratiets ansatte i statsforvaltningen, og deres kontinuitet, gjøre det mer utfordrende å endre etablerte føringer (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 135-136).

3.2.1.1 Statens rolle i planlegging

Statens rolle i planlegging innebærer å fastsette rammer for lokale og regionale myndigheter. Lokale og regionale myndigheter må ta utgangspunkt i de statlige føringene i sin planlegging. Selv om fylkeskommuner og kommuner blir delegert større ansvar for planlegging, vil nasjonalpolitiske vedtak fortsatt påvirke utviklingen (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 109). Staten er også ansvarlig for Kommunal og Distrikts Departementet (KDD), som har ansvar for den endelige avgjørelsen i innsigelsessaker (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 110).

Aarsæther og Buanes (2012) peker på statens rolle som planlovgiver og planforvalter (s. 127). Staten legger rammer for planlegging på flere måter. En av disse er gjennom formulering og fastsetting av Plan- og bygningsloven (pbl), hvor det blant annet står:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1–1).

Her kommer det frem hvordan staten har ansvar for å sikre at alle kommuner og fylkeskommuner driver med planlegging, blant annet for å sikre bærekraftig utvikling over hele landet. En annen måte er gjennom Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging (NF), som blir utsendt hvert fjerde år. Videre kan statlige myndigheter fastsette Statlige Planretningslinjer (SPR). Dersom kommunene driver planlegging utenfor loven sine rammer, kan staten fremme innsigelser på for eksempel en kommunes arealplan (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 127). Dermed kan man si at statens rolle som planlovgiver handler om å formulere lover og rammeverk for å presisere den ønskede utviklingen i samfunnet, hvor disse vektlegger en bærekraftig utvikling. I statens rolle som planforvalter handler det om å kunne tydelig formidle disse signalene til sektorer og regionale og lokale myndighetsnivåer slik at planleggingen blir samordnet og helhetlig (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 128).

3.2.2 Regionale myndigheter

Regional planlegging foregår på nivået mellom det nasjonale og det lokale (Higdem & Hagen, 2018, s. 87). Fylkeskommunen er ansvarlig for regional politikk, regionale planstrategier og planer og regionens utvikling (Higdem, 2012, s. 102). Et eksempel på regional plan som fylkeskommunene kan utarbeide er Regional areal- og transportplan (RATP). Regional planlegging innebærer å imøtekomme de regionale og lokale behovene og utfordringene. Regioner har egne forutsetninger og forhold, noe som krever at fylkeskommunen tilpasser nasjonal politikk til å sammenfalle med den regionale utviklingen (Higdem & Hagen, 2018, s. 89).

Det regionale nivået består av mange aktører og er komplekst sammensatt (Higdem, 2012, s. 102). Dette krever at regionale myndigheter legger opp til en klar ansvarsfordeling mellom aktørene. Mangfoldet av aktører involvert i regional planlegging legger opp til at selv om fylkeskommunen har hovedansvaret for utarbeidelse av planer, skal alle parter som blir berørt av en plan være med å medvirke. I tillegg er det et krav om at forhandlinger og vurderinger skal føre frem til en viss enighet om planens utforming. Dermed kan man si at planlegging på

det regionale nivået handler om å sikre tilstrekkelig samarbeid og å oppnå enighet mellom en rekke aktører (Higdem, 2012, s. 111). Å sikre samarbeid mellom aktørene er en utfordrende oppgave for fylkeskommunen ettersom det regionale nivået er preget av to ulike logikker. På den ene siden har fylkeskommunen ansvar for regional utvikling, og aktørene i fylkeskommunen faller inn under ulike posisjoner i planhierarkiet, hvor noen aktører har større makt og ansvar enn andre. På den andre siden er det en tanke om at de ulike partene som deltar i arbeidet er likeverdige. Formålet ved at alle aktørene skal være likestilte er at det vil bidra til bedre samordning av planlegging i regional utvikling (Higdem, 2012, s. 117). De to ulike logikkene som preger det regionale nivået kan bidra til utfordringer fordi forhandlingene er preget av interessekonflikter, hvor noen aktører har mer makt og dermed får større mulighet til å påvirke resultatene enn andre (Amdam & Veggeland, 2011, referert i Higdem, 2012, s. 117).

3.2.2.1 Aktører

I tillegg til fylkeskommunen finner man en rekke andre aktører involvert på det regionale nivået. Her skal det presenteres eksempler på disse aktørene. Den første aktøren er kommunene, som har en rolle i det regionale planarbeidet fordi de blir berørt av de fylkeskommunale planene og føringene som blir vedtatt. De skal også gjennomføre de regionale planene i sin planlegging på lokalt nivå (Higdem, 2012, s. 113). Ettersom regionale planer gir lokale konsekvenser, blir det viktig å sikre kommuners medvirkning i utarbeidelsen av dem (Buanes, 2018, s. 75). Den andre aktøren er Statsforvalteren, som representativt sett er et statlig organ. Statsforvalteren har ansvar for å sikre ivaretagelse av statlige hensyn i fylkeskommunen og samordne interessekonflikter som oppstår (Higdem, 2012, s. 114). Videre har Statsforvalteren ansvar for å sikre et godt samarbeid mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene (Buanes & Nyseth, 2018, s. 342). Statsforvalteren kan også selv fremme innsigelser på kommuners arealplaner (Buanes & Nyseth, 2018, s. 336). En tredje aktør er regionale statsetater, som utgjør en del av aktørene innen regionale myndigheter, hvor et eksempel på en regional statsetat er Statens vegvesen. Statsetatene er ulikt organisert og har ulike interesser innenfor sine områder. Dermed vil det være av interesse for statsetatene å delta i utviklingen av regionale planstrategier og planer (Higdem, 2012, s. 114).

3.3 Lokale myndigheter

Det er kommunene i Norge som har hovedansvaret for arealplanlegging på det lokale nivået (Amdam & Veggeland, 1981, s. 21). Samtidig må de ta hensyn til rammer som settes i nasjonale og regionale retningslinjer (Amdam & Veggeland, 1981, s. 83). Planlegging på lokalt nivå forstås innenfor økonomiske rammer, og langsiktig styring som innebærer en vurdering av hvordan en kommune kan tilpasse infrastruktur, utbygging og kunnskap for å imøtekomme endringer av behov internt i kommunen (Aarsæther, 2012, s. 67). På det lokale nivået finnes det ulike verdi- og styringslogikker knyttet til planlegging, og disse kan deles inn i tre deler. Det første er innenfor det offentlige styringssystemet, og utgjør et hierarkisk system. Det andre er knyttet til private aktører som driver med utbygging, og deres rolle i planlegging. Til slutt er det planlegging som utføres av nettverk, hvor aktører er avhengige av å samarbeide med hverandre (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010, referert i Falleth & Saglie, 2018, s. 79). Den første styringslogikken kan trekkes tilbake til perspektiv på staten, og hvordan den består av folkestyre, byråkrati og ekspertise. I kommunen er politikerne de folkevalgte mens administrasjonen er byråkratiet som sitter på ekspertkunnskapen. Den markedsbaserte og nettverksbaserte planleggingen omhandler hvordan administrasjonen og politikerne må samarbeide med lokalsamfunn, private aktører og organisasjoner i utarbeidelse av planer og planstrategier (Falleth & Saglie, 2018, s. 79). En utfordring i samordningen av de ulike aktørene er at det kan føre til at politiske hensyn kan få mindre prioritet, og kan føre til utfordrende interessekonflikter (Falleth & Saglie, 2018, s. 80).

3.3.1 Rammer for kommunale planprosesser

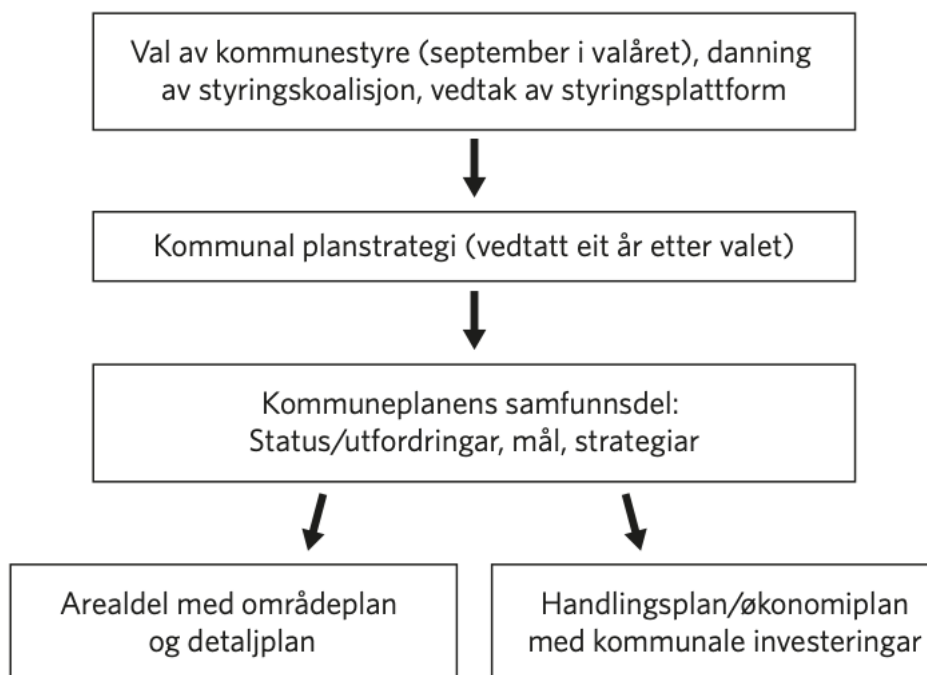
På øverste hold er det pbl som setter rammer for arealplanlegging (Falleth & Saglie, 2018, s. 69). Pbl legger opp til at det er politikerne som har hovedansvaret i utarbeidelse av planer (Aarsæther, 2012, s. 64). Forståelsen av handlingsrommet til det lokale selvstyret blir komplisert gjennom hvordan nasjonale myndigheter legger rammer og føringer for lokal arealplanlegging. Den nasjonale prioriteringen av bærekraft i et fremtidsrettet perspektiv bidrar til å gjøre det mer utfordrende å få en oversikt over komplekse problemer som må imøtekommes. Videre vil det variere hvorvidt de overordnede føringene vil samsvare med politiske ambisjoner og oppfatninger rundt om i landet, noe som legger opp til at det kan forekomme uenigheter mellom lokale og overordnede myndigheter (Aarsæther, 2012, s. 65). Kommuneloven legger også rammer for kommunens handlingsrom, og understøtter at den kommunale forvaltningen skal fremme bærekraftig utvikling (Kommuneloven, 1992, § 1).

Videre må kommunen må forholde seg til restriksjoner fra sektorer, hvor ulike sektorer har egne interesser eller incentiver til å legge restriksjoner på arealbruk i kommuner (Falleth & Saglie, 2012, s. 88).

3.3.2 Kommunal planstrategi

Alle kommuner er pålagt å vedta en kommuneplan, som skal følge en «klar tidsmessig progresjon» (Aarsæther, 2012, s. 70). I utarbeidelse av en kommuneplan må man først vedta en planstrategi, denne skal legge grunnlag for planarbeidet med samfunnsplanen, arealplanen og økonomiplanen. Figur 3 viser en forenkling av grunnstrukturen i kommunal planlegging (Aarsæther, 2012, s. 70).

Figur 3: *Grunnstrukturen i kommunal planlegging* (Aarsæther, 2012, s. 70).



I tillegg til det som vises i Figur 3 vil det være innvirkninger knyttet til rullinger i plansystemet, vedtak fra nasjonale og regionale myndigheter, og medvirkning fra lokale aktører (Aarsæther, 2012, s. 71).

Plansystemet kan virke omfattende og overveldende. Dermed kan kravet om å innføre en kommunal planstrategi ses på som et forsøk på å gjøre de folkevalgtes møte med planarbeidet

enkler. Å utvikle en planstrategi kan forstås som et forsøk på å tilrettelegge planarbeidet for politikere som ikke har tidligere erfaring med plansystemet og planarbeidet. Et av formålene ved å følge en slik struktur som Figur 3 viser, er at det vil kunne bidra til å minske følelsen av å komme «til dekket bord» (Aarsæther, 2012, s. 73). Folkevalgte som må arbeide med planer som har blitt påstartet av tidligere kommunestyre, kan føle at de arbeider med planer uten at de får lagt til egne politiske ambisjoner, og får dermed ikke opparbeidet eierskap til planarbeidet. En av argumentene for at manglende eierskap til planarbeidet er ønskelig å redusere er betydningen av motivasjon for å engasjere seg i lokalpolitikken og å delta i planarbeidet. En tidlig oppstart av planstrategiarbeidet tenkes å bidra til å gi folkevalgte en mulighet til å kunne kultivere sin rolle som planlegger. Hvor dette vil bidra til å skape større engasjement for å tilegne seg kunnskap som kreves for å drive planlegging. De politiske partiene, den politiske ledelsen og administrasjonen må samarbeide for at planprosessen skal være vellykket (Aarsæther, 2012, s. 73).

3.3.3 Arealplan og former for arealplanlegging

En arealplan skal vise hvordan fremtidig utvikling og bruk av areal henger sammen (Falleth & Saglie, 2018, s. 70). Det er også krav at den skal vise hvordan kommunen regulerer forslag som kommer fra private utbyggere (Aarsæther, 2012, s. 65). Arealdelen må følge innholdet i samfunnsdelen, som igjen bygger på den vedtatte planstrategien. Dette betyr at arealplanens innhold ikke kan vike fra de målene og strategiene satt i samfunnsdelen (Aarsæther, 1999, s. 53). Planlegging er en viktig del av arealutviklingen og bestemmer hvor arealutvikling kan foregå, hva som kan bygges hvor og hvilke hensyn som må tas. Planprogram og planbeskrivelser må utarbeides og man må gjennomføre konsekvensutredninger for samfunn og miljø (Falleth & Saglie, 2012, s. 86). Planlegging må tilpasses til forhold i enhver kommune, ettersom alle kommuner har ulike utforminger og forutsetninger (Amdam & Veggeland, 1981, s. 128).

Det er ulike tilnærminger til å styre arealplanleggingen i kommuner. Disse er prosjekt- og planstyrt utvikling. Prosjektstyrte prosesser innebærer at man enten lager planer i forkant av eller samtidig som private utbyggere fremmer sine prosjekter (Børrud, 2012, s. 205). Planer som blir utarbeidet i forkant er med på å styre hvor det kan bygges og hva som kan bygges (Nordahl, 2012, s. 170). Dette innebærer å legge føringer for utvikling av infrastruktur, endringer i arealbruk og hvor ulike funksjoner skal lokaliseres (Røsnes, 2002, referert i Børrud, 2012, s. 212). Planlegging styrer dermed utviklingen av de fysiske omgivelsene

gjennom å legge rammebetingelser. Et aspekt som er viktig i slik regulering er å legge til rette for ønsket utbygging, forhindre uønsket utbygging, og sikre at rette funksjoner havner på rett plass (Børrud, 2012, s. 212). Prosjektstyrt utvikling kan også utvikle planer samtidig som private aktører fremmer utbyggingsforespørsler (Børrud, 2012, s. 205). I de tilfellene hvor dette skjer samtidig, blir hensikten å oppnå gode prosjekter. Børrud (2012) påpeker at når kvaliteten til prosjektene i slike tilfeller bør vurderes nøye, noe som innebærer å kunne vurdere hvilke prosjekter som er gode og forhindre realisering av prosjekter som kan gi negative konsekvenser (s. 216).

Fordi offentlig eierskap har blitt redusert til fordel for privat eierskap, er det mer utfordrende for kommuner å drive planstyrt planlegging (Nordahl, 2012, s. 171). I vurderinger av planstyrte prosesser blir det dermed heller forsøkt å beskrive i hvilken grad planer brukes for å legge rammer for utviklingen. Utbyggere kan komme med forespørsler som strider med en plans føringer. I slike tilfeller må politikere vurdere prosjektforslaget opp mot de rammene planen fastsetter (Falleth & Saglie, 2012, s. 97). En slik vurdering innebærer å sette klimahensyn opp mot behovet for nye utbyggelser i et område (Falleth & Saglie, 2012, s. 98). Vektleggingen av bærekraft innen planlegging legger krav til tydeligere bruk av planer for å sikre former for utbygging som fremmer klimahensyn. Noe som innebærer at utbyggingsønsker bør vurderes opp mot konsekvensene de påfører klima og miljø (Falleth & Saglie, 2012, s. 99).

Andre perspektiver på planlegging finnes i kontekst av utviklingsplanlegging og tilpasningsplanlegging. Noen kommuner er store og har større økonomisk selvstendighet (Amdam & Veggeland, 1981, s. 84). De har egne inntekter og er mindre avhengig av innskudd fra staten. Disse kommunene driver ofte former for utviklingsplanlegging, som innebærer at de er mer selvstendige fordi de ikke er like avhengig av andre når de fatter mål og vedtak (Amdam & Veggeland, 1981, s. 74). Blant annet har de mer makt i forholdet til overordnede myndigheter, og kan påvirke overordnede føringer i større grad. I møte med kommuner som driver former for utviklingsplanlegging må staten i større grad forhandle seg frem til løsninger i interessekonflikter. Svakere kommuner er oftere preget av å være mottakere av økonomiske innskudd fra staten. Dette fører til større uforutsigbarhet i hvor mye inntekt de vil få over tid. Noe som bidrar til at de overordnede myndigheter kan kontrollere allokeringen av ressurser til kommunen og dermed presse kommunen til å i større grad måtte følge overordnede føringer (Amdam & Veggeland, 1981, s. 84). Slike kommuner blir ofte

presset til å drive former for tilpasningsplanlegging. Planleggingen her blir ofte preget av et forhandlings og manipulasjonspreget samspill mellom overordnede myndigheter og kommunene. Lokale myndigheter kan i ønsket om å få medhold på sine vedtak føre meklingen oppover i systemet til departementet (Amdam & Veggeland, 1981, s. 74). Kommuner som driver med tilpasningsplanlegging blir ofte eksperter på forhandling, da de oftere må forhandle med overordnede myndigheter i forsøk på å få gjennomslag for egne ønsker og ambisjoner (Amdam & Veggeland, 1981, s. 75).

3.3.4 Administrasjon og folkevalgte

Politikerne kommer ofte fra bakgrunner uten fagkompetanse om planlegging. En utfordring her er hvordan det viser seg å være vanskelig for politikerne å tenke strategisk om planarbeidet. Strategisk plantenkning innebærer å kunne formidle en tydelig retning for kommunens utvikling, og hvilke innsatsområder som skal prioriteres (Aarsæther, 2012, s. 64). Samtidig som politikerne ikke nødvendigvis har tilstrekkelig faglig kompetanse, vil de gjerne ha en bedre lokalkunnskap om lokale forhold enn administrasjonen (Aarsæther, 2012, s. 66). Når de folkevalgte kommer inn i kommunestyret får de opplæring i planlegging, men denne er begrenset til et par dager, hvor informasjon som omfatter alle kommunale ansvarsområder skal formidles, i tillegg til planlegging. Politikerne skal ta avgjørelser om offentlige ressurser, arealbruk og regulere privat utbygging, noe som krever kunnskap som de ikke nødvendigvis sitter inne med. For å utbalansere dette har det blitt forsøkt å skape et skille mellom ansvarsområder mellom de folkevalgte og fagkunnskapen i administrasjonen.

Administrasjonen fremmer planforslag til politikerne, som i neste omgang vurderer og noen ganger også vedtar disse. En slik ansvarsfordeling krever at administrasjonen kjenner til de politiske ambisjonene, at de klarer å formidle plankunnskap, og fremstiller planforslag på en tydelig måte til politikerne. Samtidig er det en risiko for at politikere fatter vedtak som ikke sammenfaller med administrasjonens arbeid og vurderinger (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 187). Dette kan komme av hvordan politikere ofte har insentiver for kommunens utvikling, som videre vil kunne føre til konflikt mellom de politiske ambisjonene og administrasjonens faglige vurderinger av hvilke behov som finnes i kommunen (Lyngstad, 2003, Baldersheim, 2005, referert i Aarsæther, 2012, s. 67).

Ansvarsfordelingen mellom politikerne og administrasjonen kan føre til konflikter.

Politikerne har ansvar for å vedta hvordan den ønskede utviklingen for kommunen skal se ut. Administrasjonen har ansvar for å bistå politikerne med fagkunnskap i formulering og

gjennomføring av planer. Dette fører til en spenning mellom hvordan de folkevalgte skal gjøre vedtak, samtidig som at vedtakene skal være faglig forankret. Administrasjonen i kommunen skal ta hensyn til de politiske ambisjonene, samtidig som den ikke skal gi etter for politisk press. Dette innebærer at administrasjonen ikke skal slå av på sine krav knyttet til faglige vurderinger for å komme til en enighet med politikerne. Videre vil politikerne måtte forholde seg til innbyggernes ønsker, samtidig som de må forholde seg forslag fra administrasjonen som er forankret i faglige vurderinger. Forholdet mellom administrasjonen og politikerne kompliseres dermed gjennom hvordan politikerne kan føle seg fastlåst mellom innbyggernes og administrasjonens ulike forventninger. Dermed er det behov for samarbeid mellom politikerne og administrasjonen, hvor administrasjonen må ta hensyn til de politiske ambisjonene og politikerne må ta hensyn til de faglige rådene administrasjonen kommer med (Baldersheim, 1986, s. 176). Hvis politikerne ikke tar stilling til fagkunnskapen administrasjonen fremmer, kan det føre til rollekonflikter og lojalitetsspørsmål for administrasjonen. Administrasjonen må forholde seg til hvordan politikerne har vedtaksmakten, samtidig som de må forholde seg til styringssignaler fra overordnede myndigheter (Baldersheim, 1986, s. 177).

3.3.5 Lokalpolitikk

Hanssen et al. (2018) omtaler to roller i det norske flernivåsystemet. Den ene rollen innebærer hvordan kommunen gjennomfører nasjonalpolitikkenes føringer. Den andre omhandler hvordan kommuner har egne lokalpolitiske mål og interesser som legger føringer for deres avgjørelser (s. 69). Et område som kan vise til hvordan disse rollene kan utspille seg er i forvaltning av naturressurser. På den ene siden finnes det lokale behov for å bruke disse ressursene. På den andre siden legger nasjonale myndigheter føringer for å verne dem (Hanssen et al., 2018, s. 70). Videre fører dette til et behov for at kommunen ser sine egne ambisjoner i sammenheng med nasjonale hensyn, og tilpasser sin utvikling deretter (Hanssen et al., 2018, s. 69).

Det er ulike årsaker til at lokale myndigheter ikke alltid tilpasser arealbruk til overordnede føringer. Den første årsaken er utfordringer i systemet, hvor trege prosesser kan føre til at man velger bort hensynet til naturressurser for å kunne sikre forutsigbarhet for innbyggere. Områder uten reguleringsplaner kan bli bygget ut. Areal kan bli videreført fra gamle planer til nye planer fordi det bidrar til forutsigbarhet for grunneiere, og ikke nødvendigvis fordi det er behov for det (Hanssen et al., 2018, s. 78). Den andre årsaken er knyttet til utbyggingssaker

hvor personlige og økonomiske interesser er med på å påvirke vurderinger. Mange innbyggere ønsker å delta i planprosesser fordi arealpolitikk gir konsekvenser for folks hverdag. Samtidig kan det forekomme skjevheter i hvilke stemmer som får sterkest utslag i slike prosesser. Mer ressurssterke innbyggere som for eksempel grunneiere, står ofte i en sterkere posisjon til å påvirke resultatet i en plansak. Politikerne kan føle seg presset av slike stemmer, eller prioritere å lytte til dem, og dermed kan det bli lagt inn unødvendige arealer til utbygging i planen. Den tredje årsaken er knyttet til en vurdering av vekst versus vern, hvor det lokale behovet for å nytte arealer kan komme i konflikt med nasjonale forventninger for vern av klima og miljø (Hanssen et al., 2018, s. 79). En konflikt her kan knyttes til hvordan lokalpolitikeres skjønnsutøvelse kan vektlegge behovet for økt eller spredt utbygging, hvor den miljømessige bærekraften nedprioriteres (Hanssen, 2018, s. 340). En fjerde årsak er knyttet til hvordan man ikke alltid klarer å løse lokale konflikter om utbygging av areal på lokalt nivå. Ved slike konflikter kan administrasjonen eller politikere satse på at Statsforvalteren involverer seg i arealbruken, og dermed legger begrensninger og føringer som må etterfølges (Hanssen et al., 2018, s. 81).

Den lokale arealpolitikken vil også variere ut ifra lokalpolitiske ideologier. Noen partier er mer villige til å regulere den private eiendomsretten enn andre. Hanssen et al. (2018) har laget en oversikt over de ulike partienes tilnærming til regulering av eiendomsretten. De partiene som er mest villige til å regulere den er Senterpartiet (Sp), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Kristelig Folkeparti. Arbeiderpartiet (Ap) er plassert i midten, mens de partiene som er minst villige til å regulere eiendomsretten er Venstre (V), Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) (s. 75). Arealpolitikken blir formet av tilpasning til lokale forhold, men den blir også preget av lokale erfaringer, lokalpolitiske tradisjoner og konflikter (Hanssen et al., 2018, s. 83). Dette tilsier at arealpolitikken blir preget av lokale forhold, hvor ulike vurderinger av behov må settes opp mot hverandre. I noen tilfeller vil det å la være å bygge ut områder gi størst gevinst, mens andre ganger vil utbygging være mer fordelaktig. Slike vurderinger viser til hvordan lokale behov og kontekster kan bli prioritert til fordel for nasjonale føringer om vern av natur (Aarsæther, 2012, referert i Hanssen et al., 2018, s. 82). I situasjoner hvor nasjonale og lokale målsetninger kommer i konflikt, vil det være et større behov for sterkere statlig styring (Reitan, Saglie & Smith, 2012, referert i Hanssen et al., 2018, s. 70).

3.3.6 Kompetanse og kapasitet

En del av kommunens ansvar er å kunne ivareta oppgaver innen samfunnsutvikling, myndighetsutøvelse og tjenesteytelse. Det kreves at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne imøtekomme disse ansvarsoppgavene (KMD, 2014, referert i Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 188). Det er stor variasjon mellom kommunene i tilgangen de har på fagkompetanse, hvor noen kommuner må kjøpe inn privat konsulentarbeid for å kunne oppfylle kompetansekrav (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 191). Mangel på kompetanse kan være med på å påvirke administrasjonens og politikernes forhold til planarbeidet, hvor de ikke nødvendigvis klarer å opparbeide seg eierskap til planene (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 193). I tillegg til kompetanse er det viktig at kommunene har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre planlegging. Tendenser til manglende kapasitet kan finnes i kommuner som ikke klarer å gjennomføre planlegging etter lovverket (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 190). Det innebærer også utfordringer med å aktivt kunne bruke planer til å styre politiske vedtak. Her er man blant annet avhengig av kapasiteten til å rullere i planverket i tråd med progresjonen vist i Figur 3 (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 193).

Pbl forsøker å samordne praksis mellom myndighetsnivåene, og kan bli forstått som en form for flernivåstyring. En utfordring med planlegging er hvordan de ulike myndighetsnivåene har ulike forutsetninger for å drive god planlegging. Spesielt kommunene har utfordringer med å planlegge i tråd med føringene i pbl, fordi de mangler tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. En av årsakene til dette kan finnes i praksisen til nasjonale og regionale myndigheter, hvor føringer for planlegging ikke alltid er forutsigbare og konsekvente (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 185). Under punkt 3.2.1.1 har det blitt nevnt hvordan pbl fremmer bærekraft i planlegging. Ved bytte av politisk flertall på statlig nivå vil det forekomme endringer i statlige styringsdokumenter. Slike endringer blir preget av hvordan nye tolkninger og prioriteringer kan ilegges bærekraftbegrepet, og dermed føre til nye politiske signaler i statlige styringsdokumenter (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 185-186). En annen utfordring for kommuner er i tilfeller hvor statlige signaler er i konflikt med hverandre, noe som vil komplisere kommuners forståelse av hvordan det forventes at de skal planlegge (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 186). Nasjonale og regionale myndigheter inkluderer stadig nye hensyn som skal tas stilling til i plansystemet. Dette gjør det i større grad mer utfordrende og uforutsigbart for kommunene å utføre planlegging i tråd med signaler fra overordnet hold. For kommuner betyr dette at en større grad av kompetanse og kapasitet kreves for å navigere og

gjennomføre planlegging i tråd med alle krav og forventninger (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 191).

I tillegg til variasjoner i politiske signaler, er det et store og omfattende krav til planlegging også av andre årsaker. Det handler blant annet om å være klar over hva avgjørelser kan føre til og hvilke konsekvenser de kan gi, samt fange opp alle sektorhensyn, skillet mellom privat og offentlig sektor, føringer fra ulike styringsnivå. Videre innebærer det å kunne planlegge for fremtidige utfordringer samtidig som det tas hensyn til klima og miljø. Oppgavene er mangfoldige og krevende, som også fører til et behov for at politikerne klarer å forstå plansystemet. Dette innebærer at de klarer å engasjere seg i og bruke planlegging til å styre samfunnsutviklingen, uten at den ender opp med å føles fremmedgjørende (Aarsæther, 2012, s. 73). Det er også av betydning at administrasjonen klarer å legge opp til en god arbeidsfordeling mellom det politiske ansvarsområdet og administrasjonens fagkunnskap (Aarsæther, 2012, s. 75).

Tidligere i oppgaven har ansvarfordelingen mellom administrasjonen og politikerne blitt presentert. Her kommer det frem hvordan det er politikerne som skal fatte vedtak, mens administrasjonen skal sikre vedtakenes forankring i fagkunnskapen (Baldersheim, 1986, s. 176). En slik ansvarsfordeling mellom administrasjonen og politikerne fører til krav om kompetanse og kapasitet til å navigere en rekke ulike forhold. Administrasjonen skal være i stand til å formidle sin fagkunnskap til politikerne, slik at politikerne opparbeider seg en planforståelse, og klarer å ta beslutninger som gir bedre politisk styring (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 191). Dette er for å sikre at fagkunnskapen og politiske vedtak i større grad sammenfaller. Administrasjonen bør tydelig formidle skillet mellom hvilke rammer forvaltning av lovverket legger, og hva som er det politiske handlingsrommet. Et annet ansvarsområde i kommunen er å sikre at planer er med på å forme utviklingen. Dette innebærer å unngå bruk av enkeltvedtak og dispensasjoner. Dermed stilles det krav til administrasjonen om at de tar en tydeligere rolle for å veilede og understøtte politikerne, slik at de dispensasjonsvedtakene som forekommer etterfølger kravene i pbl. Bruk av dispensasjoner kan forklares gjennom hvordan planer ikke i tilstrekkelig grad blir brukt som styringsverktøy, og kan vise til en kommunes manglende kapasitet til å sikre dette (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 194). Det er også av betydning at kommunene har kompetanse og kapasitet til å få planer til å bygge på hverandre og overensstemme. Det kommer ikke alltid tydelig frem i en arealplan at det er en kobling til samfunnsdelen, eller at det tydelig formidles

hvilke overordnede politiske prioriteringer som har blitt gjort (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 196). Planer skal tydelig formilde vurderinger av utviklingsbehov og hvordan dette skal bli løst (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 192). Videre skal planer synliggjøre identifiserte utfordringer i lokalsamfunnet (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 199). Når det kommer til kommunens forhold til bruk av planer i planlegging handler det ikke bare om kompetanse og kapasitet, men også vilje til å bruke planer til å styre samfunnsutviklingen (Buanes, 2018, s. 78).

Et annet punkt som kan være utfordrende for kommuner er kompetanse og kapasitet til å se helheter, hvor man må være i stand til å se alle utfordringer i kommunen. Ferdigheten til å se helheter innebærer å identifisere faktiske behov for utbygging og omstilling. En utfordring er at kommuner ikke nødvendigvis klarer å fange opp alle faktorene som bidrar til å påvirke et problem som skal løses. Det kan identifiseres en målgruppe eller enkeltaspekter som bør imøtekommes, men man klarer ikke nødvendigvis å inkludere helhetlig perspektiv på alle de faktorene som spiller inn. Videre er det et behov for kapasitet til å vurdere hvilke aktører man inkluderer i prosesser. Blant annet kan det i utbyggingsprosesser ikke tilrettelegges for å inkludere målgruppen for utbyggingsprosjektet, hvor det heller er fokus på å inkludere grunneiere og utbyggere. Dermed kan noen grupper bli ekskluderte til fordel for mer ressurssterke aktører. Det handler om å ha tilstrekkelig kompetanse for å oppnå en helhetlig forståelse og kapasitet til å fange opp og inkludere alle de ulike faktorene og aktørene i en identifisert utfordring (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 196).

En annen utfordring knyttet til kompetanse og kapasitet ligger i hvordan det kan være vanskelig å etterfølge kravene fra de ulike sektorlovene. Sektorlover legger blant annet rammer for forvaltning og vern av naturressurser (Winge, 2013, referert i Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 199). Utfordringene med å etterfølge sektorlover og hensyn stammer fra et behov for kompetanse om de ulike lovene og føringene de legger. Noen kommuner klarer ikke å se alle hensyn som sektorlovene legger føring for, og velger heller ut enkelte hensyn som skal imøtekommes (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 199). Sektorlovenes føringer skal etterfølges, samtidig som kommunene har myndighet til å vurdere hensyn opp mot hverandre. Kommunene kan vurdere om bruken av et areal er nødvendig nok til at det gir rom for utnyttelse, selv om det skader naturmangfoldet. Dette kan bidra til utfordringer ettersom kommuner ofte vektlegger kortsiktig økonomisk profitt, heller enn langsiktige vurderinger av

klimahensyn. Kompetanse og kapasitet blir dermed viktig for å sikre en mer helhetlig vurdering av klimahensyn opp mot utbyggingsbehov (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 200).

3.4 Sektorene og helhetlig samordning i planleggingssystemet

Tidligere i oppgaven har det blitt presentert hvordan samordning mellom sektorene er viktig i det norske plansystemet, i tillegg til at de må følge fastsatte nasjonale føringer (Saglie, 2006, s. 74). Videre er sektorene pliktig til å delta i planleggingen til hverandre. I det norske plansystemet er samordningen mellom sektorene lagt opp til at alle myndigheter som blir berørt av et planforslag, skal kunne delta tidlig i prosessen og kunne medvirke. Kommunale planprogram blir sendt på høring, hvor de ulike berørte myndighetsnivåene gir tilbakemelding dersom noe av innholdet bryter med viktige regionale eller nasjonale verdier (Buanes, 2018, s. 75). En sektors avgjørelser vil påvirke en annen sektor. På grunnlag av dette dannes et behov for at aktørene i plansystemet legger opp til å planlegge for å kunne imøtekomme innvirkninger fra avgjørelser tatt av andre sektorer. Dette kan føre til spenninger ettersom en sektor kan ta avgjørelser som er fordelaktig for dem selv, men som vil skape negative konsekvenser for en annen. En annen utfordring ved samarbeid mellom sektorene, er at de ikke alltid klarer å samordne sine tilbakemeldinger til kommunene. Dette fører til at hensyn som må bli tatt kan være motstridende, og hvordan man skal forholde seg til disse motstridende hensynene blir ikke alltid tydeliggjort av sektorene (Buanes, 2018, s. 78). Kommuner kan oppleve føringene til sektorene som ensidige og uhensiktsmessige, ettersom de ikke klarer å fange opp de lokale behovene sine nyanser (Buanes, 2018, s. 81). Et eksempel på dette er hvordan kommuner opplever at Statsforvalteren legger forventninger til at alle kommuner bør føre lik planlegging, uansett størrelse og utforming (Buanes, 2018, s. 77). Dette fører til at det kan bli en dragkamp om hvordan balansen mellom kommunal og statlig styring skal være (Buanes, 2018, s. 83).

Bærekraftbegrepet er med på å komplisere samordningen mellom sektorene. En av årsakene til dette er hvordan begrepet kan tolkes på ulike måter, avgjørende av hva man iverksetter begrepet (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 185). Det er tre bærekraftdimensjoner; den miljømessige, den økonomiske og den sosiale (Hofstad, 2018, s. 204). Planlegging omhandler å balansere, økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft. Den førstnevnte tar for seg ønsket om økonomisk vekst, hvor areal brukes til utbygging av bygninger og infrastruktur for å styrke lokaløkonomien. Den miljømessige dimensjonen omhandler å beskytte miljø og

naturmangfold. Den sosiale dimensjonen dreier seg om sosial rettferdighet, fordeling av muligheter, ressurser og tilgjengelighet til tjenester. De tre bærekraftdimensjonene legger opp til interessekonflikter. Økonomisk og sosial bærekraft kan settes i en kontekst av eiendomskonflikt, hvor private aktørers ønsker for utbygging kan stride med hva som er best for resten av innbyggerne (Campbell, 2003, referert i Hofstad, 2018, s. 206). Økonomisk og miljømessig bærekraft kan ses i en kontekst av vekst-vern problematikken. I konflikten mellom miljømessig og sosial bærekraft kan vern av natur settes opp mot å bruke areal for å styrke svakstilte områder (Campbell, 2003, referert i Hofstad, 2018, s. 207). En utfordrende oppgave for planlegging er å forsone alle bærekraftdimensjonene ettersom ulike verdier kan vektlegges, som også vil gjøre det mer krevende å få til tilstrekkelig samarbeid og enighet mellom ulike parter (Campbell, 2003, referert i Hofstad, 2018, s. 208). Ulike aktører har ulike utgangspunkt for hvilke bærekraftdimensjoner som blir prioritert i planleggingen (Connely, 2007, referert i Hofstad, 2018, s. 209). Dette kan føre til utfordringer mellom kommuner og overordnede myndigheter da kommunen har sine interesser, og prioriterer ofte økonomisk vekst fremfor miljømessig bærekraft (Hofstad, 2018, s. 218). På en annen side har sektormyndigheter ønsker om å sikre egne verdier, ofte knyttet til en miljømessig forståelse av bærekraft som prioriterer vern av natur og miljø, og videre legger begrensninger på arealbruk (Buanes, 2018, s. 78).

3.5 Innsigelser

Kommuner har myndighet til å godkjenne planer så lenge de ikke bryter med rammer og retningslinjer fra nasjonalt og regionalt nivå. Formålet med at ulike myndighetsnivåer og organer kan fremme innsigelser er å kunne sikre nasjonale og regionale interesser, og etterfølgelse av sektorlover (Buanes & Nyseth, 2018, s. 333). For lokale myndigheter kan innsigelsene til tider føles som overprøvelser fra nasjonale og regionale myndigheter. Samtidig er innsigelsesordningen en viktig del av samordningen mellom myndighetsnivåene (Buanes & Nyseth, 2018, s. 334). Det har blitt gjort tiltak på å redusere antall innsigelser fordi de forlenger planprosesser og begrenser det lokale selvstyret. Dette har ført til krav om at innsigelsesmyndighetene skal delta tidlig i planprosesser, for å kunne sikre bedre forankring av nasjonale fastsatte mål i kommunale planer (Buanes & Nyseth, 2018, s. 333). Videre har det blitt lagt føringer for hvilke områder innsigelsesmyndighetene kan fremme innsigelser på. Fylkeskommunen kan fremme innsigelser på områder innen egen forvaltning, som for eksempel tilfeller hvor kommunale planer bryter med regionale planer. Kommuner kan

fremme innsigelse mot en nabokommune dersom planer skaper negative konsekvenser på tvers av kommunegrensar. Statlige organer og sektoretater som Statsforvalteren og Statens Vegvesen kan fremme innsigelse ut ifra statlige styringsdokumenter, hvor disse må være innenfor eget forvaltningsområde (Buanes & Nyseth, 2018, s. 336). Statlige sektoretater utarbeider egne veiledere for prioriteringsområder innenfor egen sektor for å tydeliggjøre hvilke aspekter innenfor etatens ansvarsområde som skal vektlegges i lokal planlegging. Dette innebærer at det også kommer føringer fra regionalt nivå fra statsetatene som kommuner må forholde seg til. Slike veiledere kan brukes som innsigelsesgrunnlag (Buanes & Nyseth, 2018, s. 344).

Buanes og Nyseth (2018) undersøker hvordan kommunene opplever forutsigbarheten til de ulike innsigelsesmyndighetene. Her identifiseres en rekke faktorer som skaper uforutsigbarheter som påvirker forholdet mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene. Disse inkluderer uforutsigbarhet i KDD sine vurderinger, i innslagspunkt for innsigelse og variasjon i skjønnsutøvelse (s. 338). Uforutsigbarhet i innsigelsespraksisen kan føre til konflikt mellom myndighetsnivåene (Buanes & Nyseth, 2018, s. 335). Videre kan uforutsigbarheten føre til at mål fastsatt av nasjonale myndigheter ikke blir tilstrekkelig etterfulgt, i tillegg til en uhensiktsmessig utvikling av areal (Hofstad & Hanssen, 2015, 2016; Millstein et al., 2016, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 339).

Det første omhandler uforutsigbarhet knyttet til KDDs avgjørelser i innsigelsessaker. I tilfeller hvor innsigelsesmyndighetene og kommunen ikke blir enige, blir saken sendt til departementet for en endelig avgjørelse. Dersom det er en stor avstand mellom innsigelsesmyndighetene og departementets skjønsmessige vurderinger, vil dette føre til motstridende styringssignaler til kommuner. Kommuner oppfatter avgjørelsene til KDD som ukonsekvente. Statistikk på saker som har fått medhold eller ikke, varierer fra regjering til regjering (Buanes & Nyseth, 2018, s. 340). Noe som kan vise til hvordan uforutsigbarhet knyttet til hvorvidt man vil få medhold, og at vurderinger og kriterier som settes til kommunen endres over tid.

Det andre punktet som blir trukket frem er knyttet til uforutsigbarhet til innslagspunktet for innsigelse. Innslagspunktet er begrunnelsen til en innsigelse. Dette betyr at man må kunne vise hvordan plantiltaket bryter med nasjonale eller regionale hensyn eller planer (Buanes & Nyseth, 2018, s. 336). Det er mange ulike begrunnelser for innsigelse, hvor noen eksempler

på disse kan være at planer strider med sektorlover eller at de kommer i konflikt med andre regionale eller kommunale planer (Lund-Iversen et al., 2013, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 337). Mangfoldet av begrunnelser fører til at kommunene kan oppleve sektorenes praksis som uforutsigbar (Buanes & Nyseth, 2018, s. 338). En annen utfordring knyttet til uforutsigbarhet ved innslagspunkt til innsigelser er hvordan sektorene ikke alltid følger retningslinjer for hvordan innsigelser kan nyttes. Et eksempel som blir trukket frem er hvordan innsigelser fremmes «for å komme i dialog med kommunen» (Lund-Iversen et al., 2013, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 338). Buanes og Nyseth (2018) peker på hvordan mangelen på konsekvent bruk av innsigelser fører til usikkerhet i kommuners forhold til innsigelsesmyndighetene (s. 339).

Det tredje punktet omhandler uforutsigbarheter knyttet til variasjon i skjønnsutøvelse innen sektorene. Statsetatene har et stort handlingsrom og forskning viser at sektorer har ulik innsigelsespraksis på tvers av regioner (Lund-Iversen et al., 2013, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 340). Dette er fordi enhver sektor må ta en skjønsmessig avgjørelse om det vil være innsigelsesgrunnlag eller ikke (KMD, 2009, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 336). Variasjoner i skjønnsvurderinger fører til konflikt fordi det kan være ulike forståelser av når eller om noe strider med nasjonale og regionale hensyn. Ved å tydelig forklare hvorfor man mener innhold i en plan bryter med overordnede føringer, vil det gjøre det lettere å få kommunene til å etterfølge innsigelsene (Buanes & Nyseth, 2018, s. 335). Variasjoner av skjønnsvurderinger finnes også i hvordan styringsdokumenter brukes for å fremme innsigelser. Noen aktører bruker enkelte styringsdokumenter mer aktivt enn andre (Buanes & Nyseth, 2018, s. 340). En annen utfordring er knyttet til Statsforvalterens rolle. Statsforvalterens vurderinger av innsigelser og saksforhold er avhengig av skjønnsvurderinger, og vil dermed gi ulike resultater for saker. En utfordring for Statsforvalterens legitimitet knyttes til hvordan vurderinger foregår i «lukkede prosesser» (Buanes & Nyseth, 2018, s. 343). Dermed vil ikke kommunene nødvendigvis kunne vite hvilke begrunnelser som ligger til grunn for de endelige avgjørelsene. Videre er det variasjoner av skjønsmessig vurdering av det lokale selvstyret, som bidrar til uforutsigbarhet i Statsforvalterens praksis. Det er veldig ulik vurdering av i hvor stor grad det lokale selvstyret skal vektlegges opp mot nasjonale hensyn til klima og miljø. I enkelte tilfeller kan kommuner argumentere for nedbygging av natur fordi de har et reelt behov for å gjøre det. (Hanssen, 2018, s. 349). Statsforvalteren vil i slike tilfeller måtte vurdere om innsigelser skal være gjeldende, eller om de skal avskjære innsigelsesmyndighetene og få dem til å trekke

innsigelsene. Vurderingen av dette vil være preget av hvor enige kommunestyre er om saken. I tilfeller hvor kommunestyret er enstemmig skal det lokale selvstyret vektlegges sterkere (Hanssen, 2018, s. 350). Samtidig viser det seg at den skjønnsmessige vurderingen av dette varierer i praksis, og vil kunne sende motstridende signal til kommuner (Hanssen, 2018, s. 349).

3.6 Rollefordeling og bruk av innsigelser i praksis

I de tidligere avsnittene har det blitt diskutert hvilke roller de ulike myndighetsnivåene har og kompleksitetene ved samordningen av de ulike nivåene. Det har også blitt nevnt føringer for innsigelser og uforutsigbarheten knyttet til dette. Under dette delkapittelet vil det trekkes inn i en større helhetlig diskusjon om hvordan ulike aktører griper inn i kommuners planarbeid og hvordan dette kan se ut i praksis.

Det er ulike argumenter som fremmer behovet for at innsigelsesmyndigheter kan gripe inn i godkjenninger av planer. Kommuner har ofte insentiver for å prioritere lokaløkonomisk konkurransedyktighet. Dette innebærer at kommuner tar mindre hensyn til miljø, og regulerer areal i mindre grad for å gjøre seg mer attraktive for bedrifter og sterke skattebetalere (Strand & Næss, 2017, s. 157). Å gripe inn i slike kontekster kan kobles til økonomiske teorier om statlige inngrep og korrigerende av markedssvikter (Strand & Næss, 2017, s. 158). En annen forståelse av et statlig inngrep kan finnes i den ulike forståelsen av rom. Hvor man kan se på rom som mangelvare og en ressurs som bør beskyttes, eller som en ressurs som i større grad kan utnyttes. Noen kommuner kan ha en tendens til å prioritere utbygging og økonomisk gevinst, eller legge føringer som legger opp til spredt utbygging. Dette kan føre til at kommuner har en annen forståelse av rom enn hva som blir lagt opp til i nasjonalpolitiske prioriteringer, hvor kommunale planer legger opp til resultater som ikke samstemmer med de nasjonalpolitiske føringene (Knudsen, 2018, s. 74). Prioriteringer som økt konkurransedyktighet i arbeids- og boligmarkedet kan gi miljømessige konsekvenser som strekker seg utover kommunens grenser. Dette fører til at det finnes behov for nasjonale og regionale myndigheter til å regulere kommuner, slik at enkeltkommuner ikke kan ta beslutninger som fører til store negative innvirkninger på nabokommuner, regionalt eller nasjonalt nivå. Dersom en kommune følger overordnede føringer og legger reguleringer som sterkere ivaretar klimahensyn, vil den kunne risikere at andre kommuner øker sin økonomiske konkurransedyktighet ved å la være å legge strengere føringer på areal og miljø. Dermed vil

overordnet regulering av kommuner være med på å forhindre at noen kommuner blir straffet for å legge miljøreguleringer som kanskje ikke er like økonomisk fordelaktige (Strand & Næss, 2017, s. 158).

Det finnes også argumenter for at staten griper for mye inn i lokale planprosesser. Cruickshank & Knudsen (2010) hevder at planleggingsfeltet har blitt et område for konflikt mellom lokale og nasjonale myndigheter. De argumenterer for at staten har fått et overtak i den lokal-statlige maktbalansen i planlegging (s. 41). En av begrunnelsene for dette er hvordan hensyn til klima og miljø har fått en sterkere posisjon innen planlegging. Det er en forskjell på planlegging i utviklingen av samfunnet som skjer i kommuner, og planlegging i bruk av miljø. Denne forskjellen kan spores tilbake til måten miljøplanlegging styres av Miljøverndepartementet. Her fastsettes det reguleringer og føringer hvor det ikke er rom for forhandling. Utviklingsplanleggingen som foregår i kommuner har overordnede føringer de må forholde seg til, men det åpnes opp for det lokale selvstyrets skjønnsmessige vurderinger av behov og lokal tilpasning. Det vil si at man står med «to systemer som ikke har forutsetninger for å spille sammen» (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 44). Staten får dermed mer makt ved å legge føringer for miljø som ikke kan forhandles på, som griper inn i utviklingsplanleggingens sfære og legger begrensninger på det lokale selvstyrets utfoldelsesmuligheter (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 44). Dette trekker mot et paradoks dersom miljøplanlegging «fortrenger lokalt initiert og basert kunnskapsproduksjon som kunne bidratt til en bedre og mer legitim forvaltning» (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 46). En av årsakene til at staten ønsker å tilegne seg mer kontroll, er hvordan nasjonale myndigheter kan oppfatte de lokale myndighetene til å ikke være i tilstrekkelig stand til å ta hensyn til miljø i utbyggingssaker. En av begrunnelsen for en slik oppfattelse finnes i hvordan kommunen blir utsatt for press fra private aktører i markedet. Lovverket og ansvarsfordelingen mellom aktørene kan oppleves som uklart. Dette kan føre til en maktkamp mellom nasjonale og lokale myndigheter, hvor resultatene ikke nødvendigvis er hensiktsmessige for planlegging. Videre er det utfordringer knyttet til et komplekst byråkrati, hvor prosesser kan bli dratt ut over lengre tid og føre til konflikter. Slike tendenser mellom myndighetsnivåene kan bidra til å svekke legitimitet og tillit kommuner har til nasjonale myndigheter (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 46).

3.7 Fortetting og kompakte byer

Fortetting er en strategi, og begrepet kompakt by blir brukt for å omtale resultatet fra en forretningsprosess (Børrud, 2018, s. 24). Kompakte byer blir sett på som et bærekraftig alternativ til byspredning. Dette innebærer at man bruker områder som allerede er utbygget når man bygger nye boliger og fasiliteter. For å sikre mer effektiv arealbruk kan man bygge høyere bygninger (Bakke, 2019, s. 28). Eller gjennom transformasjon av underutnyttede områder (Næss et al., 2020, s. 152). Fortetting har ført til en endring i strategier om tilgjengelighet. Tidligere har fokuset på å øke folks tilgjengelighet til tjenester og hverdagsaktiviteter omhandlet å redusere friksjonen til avstand ved å øke folks mobilitet. Fortettingsstrategien har endret denne tilnærmingen ved å forsterke tilgjengelighet ved å øke menneskers nærhet til tjenester og hverdagspraksiser. Ved å fortette bebygde områder og blande former for arealbruk har det redusert avhengigheten av personbiltransport. Romlig nærhet er en av de viktigste trekkene til fortetting, hvor tilgang til jobb og tjenester er viktig for å dekke innbyggernes hverdagslige behov (Vilhelmson & Elldér, 2021, s. 1-2). Ved å øke tilgjengelighet via nærhet vil det bidra til å redusere klimagassutslipp fra privatbiltransport og behov for areal til infrastruktur for biltrafikk. Kommunale tjenester til private hjem kan bli billigere og mer effektive ved å bygge med mindre avstander mellom boliger, eller å bygge boligformer som rommer flere mennesker (Bakke, 2020, s. 197).

Formålet ved fortetting innebærer å skape levedyktige og bærekraftige byer. Når man skaper større tetthet er det viktig å finne en balanse mellom gode bomiljøer, tilgjengelighet til arbeid og tjenester, samt vurderinger av hvordan man skal bruke arealene. I fortettingsprosesser bør man kunne evaluere hvordan man skal endre stedets utforming, hvilke konsekvenser en slik endring kan gi, og hvordan utbyggingen passer inn i stedets eksisterende utforming. Det kan være vanskelig å finne den rette balansen ettersom hensyn til naturmangfold kan gå tapt dersom man endrer eksisterende miljøers utforming (Børrud, 2018, s. 25). Samtidig kan også prioriteringen av en mer bærekraftig utvikling føre til at eksisterende stedskvaliteter og stedets karakter går tapt (Bakke 2019, s. 28). Tap av stedskvaliteter kan finnes i tilfeller hvor utbygging av leiligheter i nabolag med et flertall av eneboliger, eller i større press på uteområder. Disse eksemplene kan være et resultat av å samle et økende antall mennesker innenfor et mindre areal (Bakke, 2019, s. 31). Bakke (2019) stiller spørsmål ved om fortetting er en strategi som passer for bygder og mindre steder. Ettersom man må tilpasse fortettingen til stedets eksisterende egenskaper og utforming, hvor «tetthet i bygdesentrene er noe annet enn tetthet i byene» (s. 31). En av de største forskjellene mellom fortetting i byer og fortetting

i bygder og mindre steder, er hvordan fortetting i byene fokuserer på å redusere transport og klimautslipp. Mens fortetting i mindre steder fokuserer på å øke den sosiale bærekraften. Dermed må man kunne se steders behov, og kunne vurdere hvordan man kan møte ulike utfordringer, samtidig som man bevarer de verdiene som verdsettes (Bakke, 2019, s. 33).

3.8 Stedsblind planlegging

Det er rettet kritikk om at planlegging er stedsblind (Healey, 2010, referert i Nyseth et al., 2018, s. 269) Stedsblind planlegging handler om hvordan man ikke klarer å fange en helhetlig forståelse av sted og dets premisser. Dette kommer blant annet fra hvordan planlegging kan bli påvirket av aktørers ulike interesser. Fordelingen av ansvar mellom ulike myndighetsnivåer og sektorer bidrar til at de lokale forholdene ikke alltid blir tilstrekkelig identifisert (Graham & Healey, 1999, referert i Nyseth et al., 2018, s. 269). Fokuset på det lokale nivået taper i større grad i konkurransen med større krefter fra ikke-lokale og globale forhold. Det lokale perspektivet blir viktig i kontekst av de menneskene som setter høy verdi i sine lokalsamfunn, og som ønsker å bevare sin lokale forankring (Cruickshank, 2014, s. 4). Graham & Healey (1999) løfter frem behovet for det som kalles den pro-aktive planleggeren. Baktanken ved dette er at man i større grad klarer å drive pro-aktiv fremfor en reaktiv planlegging. En utfordring med reaktiv planlegging er at når man har kommet så langt i en prosess at man innføre reaktive tiltak, vil man ikke lengre klare å sikre hensyn til miljø eller tilstrekkelig deltakelse (referert i, Cruickshank, 2014, s. 7). Videre kan dette føre til at utviklingsretningen i større grad blir styrt av ressurssterke aktører som ikke har tilknytning til stedet (Cruickshank, 2014, s. 7).

Det er mange spørsmål knyttet til hvordan man skal planlegge et samfunn. Dette innebærer blant annet vurderinger av hva stedet skal være, og hvilken type utvikling stedet skal ha. Man må kunne se de aspektene som et sted er avhengig av, eller som har vært med å utforme det. Noen steder er avhengig av pendlingsmuligheter, hvor reduksjon av denne muligheten kan ses på som fordelaktig i et bærekraftperspektiv. En utfordring kommer frem i hvordan planlegging også må kunne se de behovene som finnes, og de godene som for eksempel vedlikeholdelse av pendling kan utgjøre for et lokalsamfunn, og ikke bare den miljømessige bærekraftdimensjonen. I slike omfattende forhold er det utfordrende å fange opp den helhetlige kompleksiteten steder består av. Steder blir preget av folks hverdagsaktiviteter, en rekke ulike aktører som samhandler og markedskrefter. Dersom slike faktorer ikke blir tatt

hensyn til kan planlegging fort bli stedsblind. Istedenfor å inkludere en helhetlig forståelse av sted, preges planlegging ofte av sektoriserte perspektiver som ikke klarer å se utviklingsbehov i kontekst av steders faktiske omgivelser (Cruickshank, 2014, s. 7). En annen utfordring er å fange opp hvordan folk interagerer med steder og hvordan behov vil kunne variere mellom mindre steder og større byer. Mindre steder kan ha en annen tilknytning til sine nærområder og dermed også ha andre behov i utbyggingen av dem. Dersom man ikke fanger opp slike detaljer vil det kunne skape rammer for utvikling som ikke samsvarer med de faktiske behovene i lokalsamfunnet. Andre eksempler på dette kommer frem i kontekst av befolkningsvekst, økonomisk vekst og fortetting. Fortettingsstrategier fanger ikke opp hvilke faktorer som gjør at folk flytter til mindre steder. Mange ønsker gjerne å bo mer spredt og ha større hus og uteareal. I planlegging hvor man forsøker å møte befolkningsveksten og tilpasse seg til denne gjennom fortettingsprosesser, kan slike aspekter bli glemt (Cruickshank, 2014, s. 7-8). Fortettingsstrategier kan passe for utviklingen av mindre steder, men man må klare å forstå hvordan disse inngår i komplekse kontekster. Cruickshank (2014) påpeker at man bør reflektere over hva man velger bort til fordel for disse prosessene. I slike vurderinger er det behov for tilstrekkelig kunnskap om innbyggernes hverdagslige behov. Lokale planleggere besitter gjerne slik kunnskap, men har utfordringer med å gjennomføre planlegging i tråd med kunnskapen. Dette begrunnes med hvordan det er utfordrende å «omsette kunnskapen om de sosiale og økonomiske kreftene på stedet til strategier» (s. 9).

En annen årsak til at planlegging kan være vanskelig å få til på en helhetlig måte, kan ses i en kontekst av pbl. Nyseth et al. (2018) påpeker hvordan pbl «opererer med romlige begreper, men ikke sted» (s. 270). Dette åpner for et perspektiv for at loven er stedsblind. Areal er det romlige begrepet som blir nyttet i pbl, og refererer til geografiske avgrensede områder. Begrepet kan forstås i kontekst av hvor steder er lokalisert. I kontrast omfatter begrepet ikke hvordan steder blir til, hvor det har «en kultur, og hvor tid og rom er atskilte begreper» (Nyseth et al., 2018, s. 270). Dette innebærer at pbl legger føringer for hvordan man kan bruke areal, men ikke for hvordan man skal utvikle steder. I diskusjonen i det forrige avsnittet kom det frem argumenter for hvorfor steder må bli forstått som mer enn bruk av areal. Slike hensyn er ikke noe som kommer frem i pbl. (Nyseth et al., 2018, s. 270). Uniforme føringer for planlegging fører til at byer og bygder fører likere resultater av planlegging (Mohamad, 1998, referert i Ujang, 2012, s. 156). I tillegg til pbl, som har et ensidig fokus på areal og dermed ikke klarer å fange opp flere av de helhetlige kompleksitetene til steder, finnes det andre nasjonale føringer og retningslinjer som heller ikke har like nyanserte føringer.

Et eksempel er SPR hvor en av disse er Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). Disse retningslinjene har til hensikt å «oppnå samordning av bolig-, areal- og transport-planleggingen og bidra til mer effektive planprosesser. Retningslinjene skal bidra til et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere for å sikre god steds- og byutvikling» (KMD, 2014, s. 1). Det har blitt foretatt en evaluering av SPR-BATP, og hvor det fremkommer vurderinger ved om det burde være et tydeligere skille «mellom hvilke føringer som gjelder for større bykommuner og hvilke som gjelder resten av landet» (Langeland et al., 2022, s. 109). I en av anbefalingene som kommer frem blir det etterspurt om den heller burde være delt i to deler, en for større byer, og en for mindre tettsteder (Langeland et al., 2022, s. 10). Dette leder til at føringer både i form av pbl, men også SPR legger opp til en generaliserende planlegging som ikke nødvendigvis fanger opp nyanser og kompleksiteter i vurderinger av steders utvikling.

4 Metode

I dette kapittelet vil oppgavens metode presenteres og drøftes. Kapittelet inneholder ontologisk og epistemologisk rammeverk, valg av forskningsdesign og strategi, utvalg, dokumentanalyse, intervju, gjennomføring av intervjuene, tematisk analyse og vurdering av oppgavens oppnåelse av kvalitetskriteriene.

4.1 Ontologisk og epistemologisk rammeverk

Ontologi er forståelsen av den sosiale verden og sosiale fenomen. Det er ulike måter å forstå verden på, og dermed også ulike ontologiske posisjoner (Clark et al., 2021, s. 7). Disse ulike posisjonene ser enten på mennesker som passive aktører, som i større grad blir begrenset av sine omstendigheter, eller som produkter av sosial interaksjon (Clark et al., 2021, s. 29). Som forsker er det viktig å være klar over sin egen ontologiske posisjon, fordi man forsøker å forstå virkeligheten. Dermed vil min ontologiske posisjon være med på å definere min forståelse av virkeligheten og hva som eksisterer i den (Clark et al., 2021, s. 27). Den ontologiske tilnærmingen som vil være med på å legge rammeverk for denne oppgaven er konstruktivisme. Konstruktivisme forstår den sosiale verden som noe som er i en konstant prosess av endring. Hvor sosiale konstruksjoner har blitt og fortsetter å bli konstruert ut ifra sosiale aktørers oppfattelser og handlinger (Clark et al., 2021, s. 7).

Dette er med på å understøtte oppgavens epistemologiske rammeverk. Epistemologi innebærer hvordan den sosiale verden bør bli undersøkt og hvordan kunnskap bør bli produsert (Clark et al., 2021, s. 7). Det epistemologiske rammeverket foregår innenfor interpretivisme, som legger opp til en forståelse av menneskelig forståelse og interaksjon, hvor man forsøker å forstå menneskelig erfaring og hvordan de ser og handler i verden, og hvilke forhold som legger til rette for at spesifikke syn og handlinger forekommer (Clark et al., 2021, s. 25).

4.2 Forskningsdesign

Forskningsdesignet for denne oppgaven er en casestudie, hvor jeg skal ta for meg en enkelt case. Da jeg forberedte meg til oppgaven kom jeg over den utvalgte casen, og fikk interesse for å videre utforske forholdene her. Forskning innen casestudier er rettet mot å få bedre

innsikt i naturen og kompleksiteten til den utvalgte casen, som for eksempel kan foregå innenfor en organisasjon eller et lokalsamfunn (Clark et al., 2021, s. 59). I dette forskningsprosjektet er valget av case Bjørnafjorden kommune i Vestland fylke.

Den utvalgte casen i en casestudie er et objekt av interesse og forskeren forsøker å få en bredere forståelse av den. Dette er blant annet gjennom hvordan forskeren forsøker å finne unike trekk spesifikt knyttet til case (Clark et al., 2021, s. 60). I dette tilfellet vil det være relevant å velge en case for å utforske problemstillingen. Casen er knyttet til hva som har bidratt at uenighetene mellom lokale myndigheter og nasjonale myndigheter har blitt stor i arbeidet med kommunens arealplan. Dermed vil det være produktivt å ta utgangspunkt i en spesifikk kommune for å se hvordan dette har utfoldet seg i praksis og hvilke forhold som kommer frem.

Clark et al. (2021) peker på hvordan lokasjoner i casestudier noen ganger i seg selv bare er et bakteppe for datainnsamling, mens andre ganger får sted en betydelig interesse (s. 59). I denne oppgaven vil utvalg og sted for casestudien være av interesse fordi konteksten rundt stedet skaper relevante faktorer som har innvirkning på arbeidet med arealplanen. Dette er noe som jeg håper blir synlig i gjennomgangen av de empiriske funnene i kapittel 5.

4.3 Forskningsstrategi

I valg av strategi for forskningsprosjektet har jeg tatt utgangspunkt i valget av å utføre en casestudie, og hva problemstillingen tilsier at jeg ønsker å finne ut av. Problemstillingen legger opp til å undersøke hva som har uenighetene mellom Bjørnafjorden kommune og nasjonale og regionale myndigheter har blitt så store, når det kommer til utformingen av kommunens arealplan. Ettersom en kvalitativ forskningstilnærming forsøker å skape en forståelse av interaksjoner mellom individer, og er en metode for bedre å forstå sosiale virkeligheter, vil dette være en metode som kan bidra til å få større innsikt i hvordan disse dynamikkene foregår (Clark et al., 2021, s. 350). En kvantitativ tilnærming kan gi større innsikt i informasjon om mange. I dette tilfellet vil kvalitativ tilnærming gi en mulighet til å få en dybdeforståelse av en kontekst, hvor formålet til strategien er å skape større innsikt i et mindre utvalg (Silverman, 2017, s. 133). Dette kan inkludere mennesker, samfunn, organisasjoner og institusjoner (Clark et al., 2021, s. 350). I dette tilfellet vil det være aktuelt å peke på en kommune som en institusjon, hvor menneskene innenfor denne institusjonen vil

sitte på relevante kunnskaper og erfaringer knyttet til kontekst som vil være interessant å få større innsikt i. Valg av kvalitativ strategi som tilnærming baseres også på hvordan man må anerkjenne de spesifikke relasjonene, nettverk og miljø hvor medlemmer av en sosial gruppe opererer. Da dette vil bidra til å forstå adferd og ulike handlingsvalg til den utvalgte gruppen (Clark et al., 2021, s. 355). Denne studien vil baseres på data innsamlet fra dokumentanalyse og intervjuer.

Innenfor forskningsstrategi er det ulike måter å strukturere forholdet mellom teori og empiri. Man kan ha en deduktiv tilnærming, hvor man trekker på kunnskap om et spesifikt område, og på relevante teoretiske ideer for å kunne komme opp med en hypotese som kan testes empirisk (Clark et al., 2021, s. 19). Deduktiv logikk prøver å svare på hvorfor forskningsspørsmålene forklarer mønstrene som er blitt observert ved å bruke eksisterende teori. Målet til den deduktive logikken er å finne en forklaring på et forhold mellom to konsepter ved å foreslå en teori – som man kan teste relevansen til. Poenget er at man bruker eksisterende teori for å kunne skape et deduktivt argument (Blakie & Priest, 2018, s. 95). En induktiv logikk innebærer hvordan teori blir resultatet av forskningen, og er formet av generaliserbare beslutninger fra empiriske funn (Clark et al., 2021, s. 20). Målet ved induktiv logikk er å etablere et begrenset antall generaliseringer om fordelingen av mønstre som henger sammen blant observerte egenskaper til et individuelt sosialt fenomen. Disse mønstrene blir senere gjort til teori. For å svare på et forskningsspørsmål må forskeren på forhånd avgrense og velge ut et sett av egenskaper eller trekk, samle data relatert til disse, og deretter trekke generaliseringer fra dem. Når nye egenskaper og trekk som vil være relevante blir tydeliggjorte, vil disse kunne inkluderes i forskningen. Beskrivelser som blir produsert av induktiv logikk kan ikke bli forstått som «universelle lover», da utvalget av egenskaper og trekk som blir forsket på, og deres definisjoner og vurderinger, er blitt utformet fra forskerens synspunkt. Fra dette synspunktet kan den sosiale verden bare observeres gjennom de definerte konseptene som forskeren har brukt (Blakie & Priest, 2018, s. 92). Man kan forklare forholdet mellom induktiv og deduktiv logikk slik: Hvis induktiv orientert forskning skaper en konklusjon om at det er et forhold mellom to konsepter, så vil deduktiv logikk kunne bli brukt til å forklare dette forholdet (Blakie & Priest, 2018, s. 95).

For denne masteroppgaven har forholdet mellom teori og empiri vært preget av begge disse to logikkene. I oppstarten av oppgaven ble det nyttet en deduktiv logikk, hvor teori var med på å danne forhåndsforståelse og kunnskap rundt kontekst, for eksempel teori på tendenser i

nasjonal arealpolitikk og forholdet mellom styringsnivåer i plansystemet. Senere har forskningen min blitt preget av en induktiv logikk. Dette innebærer at det først og fremst er empiri og den utvalgte casen som styrer innholdet i teorikapittelet. Det er dermed den induktive logikken som har størst påvirkning i forholdet mellom teori og empiri for denne masteroppgaven, både i teorikapittelet og i den teoretiske diskusjonen av empiriske funn.

4.4 Datainnsamling

4.4.1 Utvalg

I vurderinger knyttet til utvalg må man se på hvordan forskningsdesignet har blitt fastsatt til en casestudie av Bjørnafjorden kommune. Problemstillingen legger opp til at jeg ønsker å få dypere innsikt i hva som har ført til uenighetene mellom kommunen og nasjonale og regionale myndigheter i arbeidet med arealplanen. Dette er noe som fører til at mer tilfeldige former for utvalg ikke ville kunne dekke behovet for datainnsamling, da kunnskap og erfaringer om dette vil være begrenset til spesifikke aktører i samfunnet. Målgruppen må inkludere mennesker som har et godt grunnlag for å kunne dele erfaringer og kunnskap fra arealplanprosessen. Dermed vil en relevant tilnærming til utvalg være i form av strategisk utvalg. Dette tillater et bevisst utvalg av en målgruppe som sitter på spesifikk informasjon, fordi de tillater forskeren å lære så mye som mulig om fokusområdet. (Clark et al., 2021, s. 378). Det strategiske utvalget vil ha en form av «criterion sampling» eller kriteriebasert utvalg. Dette innebærer at målgruppen faller inn under spesifikke kriterier som blir satt for valg av målgruppe (Clark et al., 2021, s. 379). De satte kriteriene innebærer at målgruppen enten skal være ansatt i relevant stilling eller politiker i kommunestyret i Bjørnafjorden kommune. Videre skal de ha erfaring og kunnskap om interne forhold i kommunen og prosessen med arbeidet med arealplanen.

I dokumentanalysen kom det frem en oversikt over hvem som har vært med i ulike deler av prosessen med arealplanen. Dette ble et utgangspunkt for å finne relevante deltakere. Kommunens hjemmesider har en oversikt over både kommunens ansatte og medlemmer av det politiske kommunestyret. Det ble valgt ut fem deltakere, hvor disse passer inn under de satte kriteriene, i tillegg til at det var påvirket av at disse var deltakere som svarte på forespørsel og som ønsket å delta i forskningsprosjektet. Tre av deltakerne representerer politikerne, og to av deltakerne representerer kommunens administrasjon. De fem informantene vil bli referert til slik i oppgaven:

Informant 1
Informant 2
Informant 3
Informant 4
Informant 5

Man kan se at jeg har valgt å ikke knytte informantene til sin spesifikke rolle om de representerer politikerne eller administrasjonen. På bakgrunn av at det er en liten kommune, vil hensynet til å bevare anonymiteten til deltakerne føre til at det ikke vil bli inkludert en videre spesifisering som direkte knytter deltakerne til sin representative rolle som politiker eller administrativ representasjon.

4.4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en metode som involverer bruk av dokumenter som vil være nyttige for forskeren (Clark et al., 2021, s. 520). Dette kan inkludere alt fra personlige brev, autobiografier, nettsider og offisielle dokumenter (Clark et al., 2021). I denne oppgaven har det blitt brukt offisielle dokumenter. Disse kan skilles i to kategorier, hvor den første er offentlige myndigheters publikasjoner som for eksempel nasjonale styringsdokumenter. En annen type offentlige dokumenter er i form av private kilder. Disse innebærer gjerne dokumenter som er offentlig publiserte (men ikke alltid) og finnes i form av referater fra møter og intern og ekstern korrespondanse (Clark et al., 2021, s. 506). I følge Christoffersen & Johannesen (2012) kan dokumenter brukes som hovedkilder eller som tilleggsdata (s. 87). I denne oppgaven er det blitt brukt dokumenter fra offentlig arkiv, som innebærer ulike møteprotokoller, planer og kommunikasjon internt i kommunen. I tillegg vil dokumenter som inneholder kommunikasjon mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene bli brukt som hoveddata. Andre dokumenter som SPR-BATP, NF, og RATPB, har blitt brukt som tilleggsdata. Med formål om å bidra til å danne en større forståelse for blant annet arealplanens rammeverk.

I dokumentanalysen har det vært en gjennomgang av i underkant av 100 dokumenter, hvor 24 av disse aktivt er blitt brukt i dokumentanalysen. Det vil ikke være hensiktsmessig å vise til

alle dokumentene her. Derfor vil jeg gi en oversikt over fem mer fremtredende og mer brukte dokumenter i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Oversikt over dokumenter brukt i dokumentanalysen

Utgiver	År	Tittel
Statsforvalteren i Vestland	2021	Førebels attendemelding til utkast - Kommunedelplan Bjørnafjorden vest 2021 - 2033
Vestland Fylkeskommune	2021	Melding om politisk vedtak Fråsegn til kommunedelplan for Bjørnafjorden vest – 2021-2033
Bjørnafjorden kommune	2021	Merknadsskjema Samordna uttale
Bjørnafjorden kommune	2021	Merknadsskjema Vestland Fylkeskommune
Bjørnafjorden kommune	2021	Merknadsskjema – førebels attendemelding frå Statsforvalter datert 25.03.2021

Clark et al (2021) trekker frem fire viktige kriterier for å kunne vurdere kvaliteten til et dokument som man tar i bruk i en analyse. Disse kriteriene er autentisitet, kredibilitet, representativitet og mening. Dokumentets autentisitet viser til om det er genuint og kommer fra en troverdig kilde. Kredibilitet knyttes til at dokumentet ikke inneholder feil og forvrengning. Representativitet refererer til om dokumentet er typisk for den typen dokument det representerer. Mening handler om dokumentet formidler innholdet på en forståelig måte (s. 498). I dokumentanalysen har dokumenter enten blitt hentet direkte fra offentlige myndigheters egne publikasjoner, eller i en database for publikasjoner med tilgang for offentlig innsyn. Basert på dette mener jeg at de utvalgte dokumentene møter de nevnte kriteriene. Samtidig er det viktig å være klar over at man ikke kan forstå dokumenter som noe som gir en objektiv representasjon. Selv om enkelte av dokumentene kan være påvirket av

kommunens egen tolkning av tilbakemeldingene fra overordnede myndigheter, vil deres tolkning kunne være med på å formidle kommunens oppfattelser av konteksten. Fordi dokumenter ikke nødvendigvis gir en objektiv representasjon må de bli gjennomgått i kontekst av andre datakilder (Clark et al., 2021, s. 507). Formålet er å lete i dokumenter for å finne mønstre i dataen hvor temaer fremtrer (Clark et al., 2021, s. 519). En av årsakene til at dokumentanalysen var relevant å trekke med inn i det empiriske materialet er hvordan dokumenter kan brukes for å få frem roller og betydning til organisasjonens underliggende kultur (Clark et al., 2021, s. 507). Dokumenter kan formidle andre sammenhenger og forståelser enn det som kommer frem i intervju. Intervju vil bli presentert under neste del som en annen metode for datainnsamling. Begge metodene vil bidra til å kunne se hvordan de empiriske funnene fra hver av dem understøtter og utfyller hverandre.

4.4.3 Intervju

Intervjuer er benyttet for å samle inn empirisk data. I kvalitativ tilnærming er intervjuer en metode som bidrar til å sikre reliabilitet og validitet fordi forskeren undersøker satte variabler. Intervjuer i kvalitativ metode ønsker å undersøke hva informanten tenker og føler om tematikken man ønsker å få innsikt i. Det er benyttet semi-strukturerte intervjuer da de gir tilgang til erfaringer og tanker til informantene, og at de får frem informantenes kunnskap, meninger og erfaringer. I tillegg til at de gir en bedre innsikt i hva informanten selv anser som relevant og viktig (Clark et al., 2021, s. 425). Denne tilnærmingen har tillatt meg å lage en intervjuguide med spesifikke spørsmål. Disse spørsmålene ble formulert med utgangspunkt i funnen fra dokumentanalysen og relevans til problemstillingen. Selv om man har laget en intervjuguide kan man endre på hvilken rekkefølge spørsmålene stilles i. Dette åpner for større fleksibilitet, hvor informantene i større grad kan prate fritt. I tilfeller hvor informantene har kommet inn på tematikker som var lengre nede i intervjuguiden, har dette spørsmålet blitt stilt tidligere enn det strukturen la opp til. Dette var fordi det ble mer naturlig å gjøre det slik og flyten i samtalen ble også mer naturlig. Ved slik fleksibilitet er det viktig å sikre at spørsmålene som blir stilt i intervjuene har lignende formulering, slik at de har et likt utgangspunkt for analyse og sammenligning av de empiriske funnene (Clark et al., 2021, s. 426). Dette har blitt sikret ved å følge formuleringen i intervjuguiden, selv om rekkefølgen tidvis har blitt endret. Metoden legger også opp til at forskeren kan stille oppfølgingsspørsmål på det som blir sakt i samtalen, noe som har blitt brukt for å få en videre utdypning i informantenes uttalelser. Dette har åpnet opp for at nye perspektiver og forståelser har fått kommet frem i intervjuene. Det har også gitt meg som forsker muligheten til å spørre

informantene om jeg har forstått dem korrekt, og det har gitt dem mulighet til å gi tilbakemelding på dette. Bruken av semi-strukturerte intervjuer har ført til at jeg har fått innhentet empirisk data fra informantene hvor det har kommet frem informasjon fra informantene om det som allerede var identifiserte faktorer (innholdet i intervjuguide), men også tillatt fremvekst av nye aspekter.

4.4.4 Gjennomføring av intervjuene

Deltakerne ble valgt ut basert på informasjon innhentet i dokumentanalysen, om informasjon om hvilke personer som har vært med i de ulike prosessene, og basert på offentlig tilgjengelig informasjon publisert på kommunens hjemmeside. Det ble opprettet kontakt over e-post, hvor jeg forhørte meg om interesse for å delta i mitt forskningsprosjekt, i tillegg til informasjon rundt prosjektet. Deltakerne er dermed basert på de som svarte at de hadde lyst til å delta og vi avtalte møtetidspunkt. Fire av intervjuene foregikk under et fysisk møte, hvor deltakerne fikk utdelt et informasjonsbrev/samtykkeskjema om forskningsprosjektet. Deretter fortsatte vi intervjuene med diktafon. En av informantene fikk informasjonsbrevet tilsendt på e-post. Jeg holdt et møte på teams med vedkommende etter at skiftelig samtykke ble gitt. Møtet ble avholdt på teams etter informantens eget ønske. Som nevnt ble det gitt et skriftlig samtykke før intervjuet, men fordi det var over internett, viste jeg også frem diktafonen under møtet og spurte igjen om det var greit at tok lydopptak under intervjuet. Alle intervjuene varte i rundt en time, og var basert på intervjuguiden og oppfølgingsspørsmål. Intervjuene ble også fornet av hva informantene selv valgte å dele under intervjuene.

Som nevnt ble det brukt diktafon til å ta lydopptak under intervjuene. Dette ble gjort fordi det gjorde det lettere å være til stede i samtalen, samtidig som man fanger opp en mer nøyaktig beskrivelse av det som blir sagt (Clark et al., 2021, s. 441). Bruk av lydopptak ble gjennomført i samsvar med UiA og NSD sine retningslinjer. Informantene fikk et informasjonsbrev/samtykkeskjema på forhånd, hvor bruk av lydopptak ble informert om og samtykket til. Det ble også informert om oppgavens formål og deltakernes rettigheter med tanke på innsamlingen av deres personlige data. Informantene fikk mulighet til å stille spørsmål knyttet til informasjonsbrevet og intervjuet. Alle intervjuene gikk greit for seg, og jeg ble møtt av kunnskapsrike og engasjerte informanter som var villige til å dele deres erfaringer og kunnskap knyttet til tematikken. På slutten av hvert intervju spurte jeg informantene om det var noe de ønsket å legge til som de selv syntes var viktig som ikke

hadde kommet frem under intervjuet. Jeg åpnet også opp for at de kunne stille meg spørsmål i avslutningen av intervjuet.

I etterkant av hvert intervju startet jeg transkriberingen, og i denne prosessen ble alle intervjuene anonymisert. Når man transkriberer er det viktig å sikre at man gjengir det informanten sier ordrett (Clark et al., 2021, s. 442). Jeg har vært opptatt av å formidle tydelig, i skriftlig form, det som ble sagt under intervjuet. For å ikke forvrengte budskapet i en overføring fra muntlig til skriftlig kilde, har jeg forsøkt etter beste evne å ikke la egne meninger og forståelser prege tolkningen av det som ble sagt.

4.5 Metode for analyse

4.5.1 Tematisk analyse

For å analysere de empiriske dataene har jeg brukt tematisk analyse. Tematisk analyse handler om å sortere empiriske funn inn i kategorier, hvor man forsøker å skape en oversikt over hvilke sammenhenger som finnes (Clark et al., 2021, s. 538-539). Tematisk analyse ble brukt ved å sortere de empiriske funnene inn i kategorier ut ifra vurderinger om hvordan de bidrar til å besvare forskningsspørsmålene (Clark et al., 2021, s. 537). Prosessen i tematisk analyse innebærer å identifisere fremvoksende trender i empiriske funn, for å så se over disse og gjerne kombinere enkelte tematikker som passer sammen, eller skiller seg fra hverandre (Clark et al., 2021, s. 538). Ved slutten av datainnsamlingen fra dokumentanalysen var det en rekke kategorier som kom tydeligere frem. Disse ble brukt for å danne et kunnskapsgrunnlag om konteksten, og var med på å formulere intervju spørsmål for å lære videre om de ulike tematikkene. I intervjuene kom det frem fellestrekk mellom de ulike tematikkene som kom frem flere ganger i løpet av intervjuene og som har vært med på å danne grunnlag for diskusjon. Den tematiske analysen har bidratt en større forståelse av hva mine funn og likheter og ulikheter som har kommet frem i intervju. Videre har denne tilnærmingen bidratt til å se fellestrekk mellom de empiriske funnene i dokumentanalysen og de empiriske funnene i intervjuene.

Jeg vil også argumentere for at det finnes tendenser for narrativ analyse. Narrativanalyse er en tilnærming for å analysere kvalitative data som vektlegger historiene folk forteller for å forklare hendelser (Clark et al., 2021, s. 542). Informantene fortalte om erfaringer fra en prosess som allerede har funnet sted. Ved å se på hvordan de forteller om den og hva de

vektlegger i denne gjenfortellingen, kommer det frem tendenser som kan forklare hva som i større grad har vært med på å prege arbeidet med arealplanen. Disse funnene ble likevel kategorisert inn i de samme temaene som ble fastsatt i den tematiske analysen, og det er denne som er utgangspunktet for analyse av de empiriske funnene.

Kategoriene som jeg endte opp med i avslutningen av den tematiske analysen kan deles inn i tre hovedtemaer. Hvor det første er spenninger mellom lokale og nasjonale og regionale myndigheter. Med underpunktene; kommunens tilnærming til arealpolitikk, fortetting og stedets betydning. Den andre er sektorer og helhet, med underpunktene innsigelser, ulike tolkninger av retningslinjer og føringer, og erfaringer fra meklingsmøtet. Den tredje hovedinndelingen er kompetanse og kapasitet, med underpunktene arbeidsprosessen med arealplanen, manglende kompetanse og ledelse, og uenigheter mellom administrasjonen og politikerne. Disse kategoriene har jeg brukt for å kunne få en oversikt over hvordan de kommer til uttrykk i datainnsamlingen. Alle disse kategoriene er på sin måte med å bidra til å besvare problemstillingen. Det har kommet frem andre punkter også, men disse ble ikke store nok faktorer, eller ble ikke plass til å inkludere inn i oppgaven. De utvalgte kategoriene ble valgt på grunn av at de viste seg som klare og sterke i det empiriske materialet, relevans og avgrensning med hensyn til oppgavens lengde.

4.6 Kvalitetskriterier

Innen kvalitativ metode er det ulike kriterier for å sikre kvaliteten til forskningen som har blitt gjort. Her skal det presenteres de ulike vurderingene som kan knyttes til oppgavens validitet og reliabilitet.

4.6.1 Validitet

En viktig del av validitet er å kunne se om man observerer, identifiserer eller måler hva du sier at du gjør (Mason, 1996, referert i Clark et al., 2021, s. 363). Intern validitet handler om det er en sammenheng mellom forskerens empiriske funn og de teoriene som utvikles (Clark et al., 2021, s. 363). Dette innebærer om målemetoden og forskningsresultater gir et korrekt bilde av virkeligheten. Bruk av strategisk utvalg og kriteriene som ble satt, har vært utformet i tråd med hvilken målgruppe som man trenger tilgang til for å besvare problemstillingen. Ved å vurdere utvelgelsen av informanter opp mot utvalgskriteriene har det bidratt til å sikre at informantene er relevante for å besvare problemstillingen.

Ekstern validitet er knyttet til om spesifikke funn kan generaliseres over ulike sosiale kontekster. En utfordring for kvalitativ forskning er hvordan fenomenene som undersøkes er kontekstbetinget, og dermed er også den forståelsen man får av dem betinget til den samme konteksten (Clark et al., 2021, s. 363). Det har i denne oppgaven blitt fastsatt en casestudie som forskningsdesign. Utfordringen ved casestudier er at de ikke nødvendigvis klarer å være tilstrekkelig representativ til å skape funn som kan bli brukt mer generelt også i andre forhold. Samtidig er ikke formålet til en casestudie å produsere generaliserbare funn (Clark et al., 2021, s. 61).

Likevel vil jeg argumentere for at min studie av casen vil være relevant for å forstå denne type uenigheter mellom myndighetsnivåene. Dette er fordi kommuner mottar en rekke innsigelser på arealplaner, hvor det fremmes flere enn hundre innsigelser hvert år av innsigelsesmyndighetene (Hanssen, 2018, s. 344). Dette viser til at det ikke bare er oppgavens utvalgte kommune som mottar innsigelser, og hvor det finnes uenigheter. Dermed er ikke dette et unikt forhold, hvor man kan argumentere for at mange av funnene i denne studien antakeligvis vil kunne være relevant også utover for andre situasjoner og forhold.

En del av validiteten er å se på utvalget som er gjort og vurdere om det er et representativt grunnlag for det man ønsker å finne ut av (Clark et al., 2021, s. 42). Ettersom jeg har gjort en casestudie forsøker jeg å tydelig formidle karakteristikker ved casen og de utvalgte informantene. En svakhet som kan trekkes frem her er at oppgaven kan kritiseres for ikke i tilstrekkelig grad spesifisere detaljer om informantene. Jeg har prøvd å møte denne utfordringen ved å presentere informantene så tydelig som mulig uten at det går på bekostning av deltakernes anonymitet.

En annen metodisk svakhet til denne oppgaven knyttet til validitet kan knyttes til utvalget. Utvalget legger opp til kommunen som målgruppe, og det er kommunens perspektiv som vektlegges i oppgaven. Samtidig er det utført en dokumentanalyse som fremmer perspektiver både fra kommunen og overordnede myndigheter. I den forstand ville det vært av kvalitetsmessig betydning å inkludere overordnede myndigheter inn i utvalget for intervju. Dette for å inkludere forståelser og oppfattelser også hos denne gruppen. Dette er ikke blitt gjort grunnet tidsmessige begrensninger. Begrenset tid gjorde at det ikke ville være hensiktsmessig å inkludere flere utvalgs-kategorier. Likevel ønsker jeg å presisere at inkluderingen av en slik målgruppe, og for eksempel intervjuer med Statsforvalter og/eller

fylkeskommunen, kunne bidratt til et større forståelsesgrunnlag for tolkning av de empiriske funnene i dokumentanalysen, og følgelig en mer helhetlig validitet for oppgaven.

4.6.2 Relabilitet

Relabilitet handler om hvordan oppgaven kan bli utført på nytt. Dette innebærer at metode for datainnsamling og analytiske metoder vil gjenskape konsistente funn hvis de blir repetert på et annet tidspunkt eller av en annen forsker. En utfordring i kvalitativ forskning er at forholdene i konteksten man utfører forskningen i vil endre seg fra tidspunktet min studie har funnet sted, til tidspunktet andre studier vil foregå. Dermed vil det være større utfordring å kunne gjenskape forskningen og forvente de samme resultatene (Clark et al., 2021, s. 363). Samtidig handler relabilitet også om hvordan forskningsprosedyrene har blitt fulgt (Clark et al., 2021, s. 366). For å sikre relabilitet har jeg forsøkt å tydelig formidle vurderinger og avgjørelser knyttet til forskningsdesign, strategi og metoder for datainnsamling og analyse.

Clark et al. (2021) påpeker hvordan forskeren og de som deltar i forskningsprosjektet har egne subjektive forståelser og måter de påvirker forskningsprosessen på (s. 363). Jeg har forsøkt i presentasjonen og i diskusjonen av de empiriske funnene å tydeliggjøre hva som er funn fra intervju og hva som er tolkning av resultatene. Det er også slik at oppgaven har vært preget av utvelgelse av kategorier, hvor mer fremtredende kategorier er valgt ut til fordel for andre. Slike vurderinger har blitt påvirket av vektleggingen til informanter, tendenser som kom tydeligst frem i empiriske funn og oppslutning til problemstillingen. Noen kategorier er ekskludert med tanke på oppgavens lengde.

5 Resultater og diskusjon

I dette kapittelet vil de empiriske funnene som har blitt gjort i datainnsamlingen presenteres. De empiriske funnene omhandler spenninger mellom nasjonalt og regionalt, og kommunalt nivå, faktorer som kan knyttes til sektor og helheter, og kompetanse og kapasitet. Innenfor delen som omhandler spenninger, vil det trekkes inn kommunens tilnærming til arealpolitikk, fortetting og stedet betydning. Innenfor delen som omhandler sektor og helhet kommer det frem aspekter fra innsigelsene og refleksjoner knyttet til disse, ulike tolkninger av retningslinjer og føringer mellom lokalt og overordnet nivå, samt refleksjoner fra meklingsmøter. Kompetanse og kapasitet omhandler prosessarbeidet med arealplanen, politiske uenigheter, kompetanse og ledelse, og uenigheter mellom administrasjonen og politikerne. Disse punktene skal trekkes inn i diskusjon i kontekst av det teoretiske rammeverket for oppgaven. Før presentasjon av empiri og teoretisk diskusjon skal gjøres vil jeg fastsette noen forståelsesrammer, i tillegg til å gi et overblikk over hele prosessen med arbeidet med arealplanen i kommunen, fra start til slutt.

5.1 Rammeforståelser

Diskusjonen av prosessen knyttet til arbeidet med arealplanen vil være preget av to ulike tidsinndelinger. Den første er før kommunesammenslåingen i 2020. I det som tidligere var Os kommune har FrP og H hatt flertall i 20 år. Den andre tidsinndelingen vil være etter kommunesammenslåingen i 2020, hvor det ble dannet et nytt kommunestyre med nytt flertall. Dette flertallet bestod av Ap, Sp, SV, og MDG. Dette tidsskillet oppfattes som viktig for informantene, da dette har vært med på å prege arbeidet med planen.

Det er nyttig å påpeke at når informantene snakker om Bjørnafjorden kommune, så refererer de i hovedsak til det som foregår i arbeidet med arealplanen for Bjørnafjorden vest. De bruker også stedsnavnet Os, for å referere til denne delen av kommunen.

5.1.1 Arbeidet med arealplanen

Før diskusjonen på de punktene nevnt ovenfor starter, vil det være hensiktsmessig å inkludere en oversikt over hvordan prosessen for planarbeidet har vært. Det er flere aspekter som vil være førende i forståelsen av den kommende diskusjonen. Denne beskrivelsen vil være en gjenfortelling fra det som har kommet frem i intervjuene. Det var flere av deltakerne som ga

uttrykk for at en forståelse for hvordan hele prosessen har foregått er viktig, og flere av deltakerne brukte mye tid i intervjuet til å gjenfortelle dette.

Den tidligere arealplanen til Os kommune ble vedtatt i 2003. Arbeidet med arealplanen som er i fokus for denne oppgaven startet i 2013, og samfunnsdelen ble vedtatt i 2015. I denne perioden var det FrP og H som hadde flertallet. Det ble i arbeidet valgt ut fokusområder; bolig, næring, offentlige områder og senterstruktur. Her kom det en rekke innsigelser på planen fra ulike instanser som gjorde at kommunen ikke kunne godkjenne planen selv. Kommunen imøtekom ikke kravene fra innsigelsesmyndighetene godt nok. Arealplanen ble ikke ferdig før kommunesammenslåingen i 2020, og under et meklingsmøte i 2019, fikk kommunen beskjed om at de måtte gjøre arbeidet på nytt. Det ble ikke noe løsning under meklingsmøtet. Fra 2013 til 2019 var det et pågående arbeid med arealplanen hvor man ikke kom i mål med arbeidet som ble stemt frem av flertallet.

Da kommunesammenslåingen kom i 2020, ble det opprettet et nytt plan og bygningsutvalg (PBU) i den nye kommunen. I Bjørnafjorden kommune var det Ap som fikk flertallet med representant til ordfører. Dette partiet dannet flertallet sammen med Sp, SV og MDG. I den nye kommunens PBU var det et flertall de nye medlemmene som ikke hadde tidligere erfaring med planlegging. Dette førte til at de startet en ganske intensiv prosess hvor det ble holdt mange møter for å komme i gang med arbeidet med planen som tidligere Os kommune hadde startet opp. Arbeidet som ble gjort i denne prosessen ble sendt over til administrasjonen som skulle gjøre dette klart til å sende til Statsforvalteren for å be om et nytt meklingsmøte. I 2021 fikk de svar fra Statsforvalteren. I dette brevet ble det sendt flere sider med hva kommunen måtte ordne på og arbeide med før de kunne få et nytt meklingsmøte. Kommunen fortsatte å justere videre og hadde planen ute på ny politisk høring. I mai 2022 fikk kommunen et meklingsmøte med Statsforvalteren, men under dette møtet kom ikke partene til enighet. Kommunen måtte igjen gjøre endringer på planen før de i november 2022 fikk et meklingsmøte. Under dette møte klarte de å forhandle seg frem til en enighet på punkter knyttet til sentrumsutstrekning, areal og fortetting, hvor kommunen nå kan begynne arbeidet med å godkjenne arealplanen.

Ifølge informantene har arbeidet med arealplanen, gått over tre kommunestyreperioder: 2011-2015, 2016-2019 og 2020 frem til 2023.

5.2 Spenninger mellom det lokale nivået og det nasjonale og regionale nivået

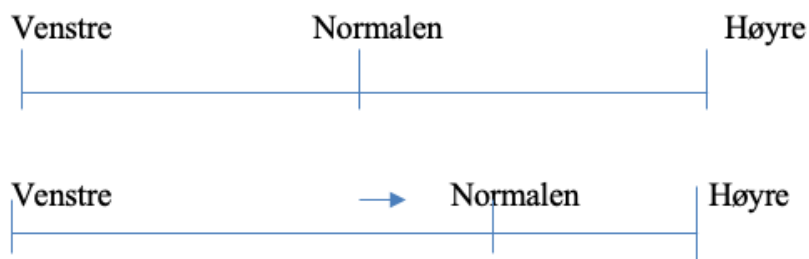
Under dette delkapittelet skal det presenteres ulike uenigheter og spenninger som har forekommet mellom det lokale nivået og det nasjonale og regionale nivået. Her vil det bli presentert de følgende punkter for diskusjonen; kommunens tilnærming til arealpolitikk, fortetting og stedets betydning.

5.2.1 Kommunens tilnærming til arealpolitikk

I diskusjonen om spenninger mellom lokale og overordnede myndigheter vil det være relevant å se på arealpolitikken som føres i kommunen. Arealpolitikken legger føringer for hva som arbeides med og hva som prioriteres internt, som igjen vil legge føringer for utformingen av arealplanen (Hanssen et al., 2018, s. 83). Empiriske data som blir trukket frem vil vise til at det finnes spenninger mellom den nasjonale og regionale politikken, og den som blir ført på lokalt nivå. I tillegg har det i dokumentanalysen kommet frem hvordan arealpolitikken i kommunen direkte har blitt kritisert av fylkeskommunen. «Etter vår vurdering føl ikkje planforslaget opp arealstrategiane, eller regionale føringar for arealpolitikk, i tilstrekkeleg grad» (Vestland Fylkeskommune, 2021, s. 8)

Det kommer frem i intervjuene at prosessen som har foregått i tidligere Os kommune har vært preget av en arealliberal politikk som primært føres av FrP og H som har hatt flertall i kommunen i 20 år. For å forklare hvordan et langvarig politisk flertall kan gi konsekvenser for den lokale politikken bruker ene informanten begrepet «overturn window». Med dette menes det at man har den høyrevendte aksene og den venstrevendte aksene, med normalen i midten. Hvis man forskyver hva som er opplevd som normalt, blir normalvinduet forskjøvet. Figur 4 illustrerer hva informant 2 viste med sine hender i samtalen.

Figur 4: Illustrasjon av *Overturn Window* (Figuren er selvlaget)



Figur 4 viser hvordan det som oppfattes som normal kan bli forskjøvet. Det kommer også frem hvordan en slik forskyvning påvirker grunneiere og entreprenørers oppfattelse av hva som er normal arealpolitikk.

De er her på en veldig liberal linje og hadde de vært med i en annen, altså hadde de på en måte flyttet til en annen kommune så kunne de fått seg en overraskelse. For vi har, vi har virkelig ... Vi har ikke bare gått litt ... [Vi har] smelt i veggen på arealliberalisme i den kommunen. (Informant 2)

Arealliberalismen i kommunen kan forklares ut ifra eiendomsretten. Betydningen til eiendomsretten kan vises i refleksjoner fra en informant «jeg har jo stor respekt for at man, når man eier noe, så skal man selv få være med å bestemme hva man har lyst å gjøre med eiendommen sin» (Informant 1). Hvis man ser denne arealliberalismen i kontekst med «overturn window» kan man se hvordan det påvirker både innbyggere og kommunens perspektiv på eiendomsretten og bruk av areal. Informant 2 peker på at selv om hen er enig i at eiendomsretten er viktig, så endrer det ikke hvordan «demokratiet eier fargene i kartet». Dette referer til hvordan kart i arealplanen blir markert med ulike farger til ulike formål. «Den fysiske bakken er det grunneier som eier og det er kommunestyret som skal forvalte fargene i kartet, og dette har vært underkommunisert i Os kommune og i Bjørnafjorden» (Informant 2). Videre kommer det frem hvordan innbyggerne forventer at de skal få gjøre hva de selv ønsker med eiendommen sin, og at dersom kommunen omregulerer tomtens formål i plankartet vil innbyggerne reagere på dette som et overtramp på deres rettigheter som grunneier.

Arealliberalismen i kommunen viser til hvordan lokalpartiene sitt arbeid er påvirket av å måtte tilpasse seg til den konteksten de inngår i. Arealliberalismen viser også hvordan partipolitisk organisering blir påvirket av en lokal tilpasning til politikken, og lokalpolitiske tradisjoner (Hanssen et al., 2018, s. 83). Politikken som har blitt utformet i kommunen over en lang periode har dermed forskjøvet hva som blir oppfattet som normalt. En slik forskyvning av hva som blir forstått som normalt av innbyggerne, kan gi press på politikerne hvor for eksempel grunneiere har forventninger til hva som skal være mulig å gjøre med eiendommen sin og i hvor stor grad kommunen skal regulere dette. At lokalpolitikken preges av lokalpolitiske tradisjoner, kan også vise til hvorfor arealliberalismen fortsatt henger igjen ved en overgang til et nytt kommunestyre.

Arealpolitikk i direkte konflikt med nasjonale og regionale myndigheter

Det er flere av informantene som mener at det var en ganske bevisst linje til konflikt med overordnede myndigheter i utarbeidelsen av arealplanen. Her kommer det frem hvordan forholdet mellom kommunalt selvstyre og hvordan man skal forholde seg til overordnede føringer bidrar til spenninger. «Så det har jo ligget inne fra starten av en bevisst holdning til at vi følger ikke overordnede myndigheters hverken krav eller anbefalinger og FrP gikk for en konflikt linje da» (Informant 2). Senere i intervjuet belyser informanten hvordan de mener at den arealliberale tilnærmingen til kommunen viser seg i hvordan flertallet FrP og H i tidligere Os kommune valgte å tilnærme seg arealplanarbeidet. Her kommer det frem refleksjoner om hvordan administrasjonen burde gjort et forberedende arbeid om hva som ligger i samfunnsdelen, hvilke føringer som ligger i regionale og statlige planer og føringer og vurderinger om hvordan det vil være fornuftig å drive med samfunnsutvikling. Videre burde det kommet fremlegg på hvordan det ville være lurt for politikerne å gå frem, hvilke områder som passer inn og som ikke passer inn, og hvor reguleringer bør innføres. En informant peker på hvordan dette ikke ble tatt hensyn til:

Mens FrP og Høyre de gjorde faktisk vedtak hvis jeg husker rett. [...] De gjorde vedtak på at nei vi skal ikke gjøre det sånn. Vi skal gjøre det annerledes. Vi skal starte med en høringsrunde hvor alle grunneiere kommer med innspill. Hva vil de gjøre med sin eiendom også er det det vi tar som utgangspunkt, også jobber vi gjennom det bit for bit for bit av det. Og det brukte de enormt mye ressurser på og enormt mye detaljområdet. [...] Det er en helt hårreisende dårlig prosess for offentlig forvaltning. Men det var det. Og det er jo på en måte synet til FrP i Os i alle fall at grunneiers selvråderett er ultimat (Informant 2).

Denne prosessen blir også beskrevet av en annen informant, som uttrykker refleksjoner knyttet til hvordan innspillene som kom ble vurdert. «Høyre og FrP de bestemte, ja alt, skulle bare si ja til alt (Informant 4).

I intervjuene kommer det frem eksempler på hvordan den politiske holdningen ikke har lagt opp til å ta hensyn til overordnede føringer og retningslinjer. Her beskriver en informant sine refleksjoner om at kommunen la inn flere arealer på tross av at det var vurdert nok areal til boligformål i arealplanen:

Så vi har allerede høyt tilgjengelig areal også skulle vi ha mere. Så de er ikke enige med Statsforvalteren i at de statlige planretningslinjene skal følges. Så det var direkte til konflikt. Og det var ingen. Ikke en gang FrP regnet med. Ville trodd at dette skulle gå igjennom enkelt. Men forrige KPA som ble vedtatt, den ble vedtatt gjennom mekling. Og siste delen av den gikk helt til departementet. Det var vel det de så for seg at de skulle krangle og krangle og krangle til de vant igjennom for mest mulig. For de har en politisk holdning om at vi skal kjempe for hver enkelt grunneier. (Informant 2)

At føringer fra nasjonale og regionale myndigheter ikke ble fulgt førte til konflikt og uenigheter. Slik beskriver to av informantene det:

Også har du et lokalt Høyre, FrP styrt som hadde totalt frislepp. Altså jeg tror ikke de var interessert å ha en eneste arealplan å styre etter og verktøy å bruke og da får du litt sånn ja. Litt tilfeldig hvor ting kommer og hvem som er på ballen der og da. Istedenfor å kunne ha litt plan i det. (Informant 4)

Ja det er altså en utrolig lang prosess med disse innsigelsene sånn at det. [...] Og den gangen da var det Høyre og FrP som styrte, de var opptatt av å kjøre sin politikk, og brydde seg ikke så mye om innsigelsene fra Staten eller fra Fylkeskommunen, eller fra Statsforvalteren. De kjørte bare på allikevel sant. Sånn at det gjør at konfliktnivået det øker underveis i prosessen. (Informant 3)

Vektleggingen av eiendomsretten får konsekvenser for hvordan arealplanleggingen blir gjennomført i praksis. En av informantene peker på hvordan arealplanleggingen i kommunen er preget av at «hvis noen vil bygge noe så skal de få lov til det» (Informant 2). Et eksempel som informanten trekker frem for å forklare dette er plasseringen av en matbutikk. Noen i kommune argumenterte for at butikken burde ligge tettere på nærsenteret. Dette ble ikke tatt hensyn til, fordi andre påpekte at hvis grunneier mener at de kan drive butikk der, så det er ikke kommunens oppgave å stå i veien for det.

I kontekst av informasjonen som har blitt presentert overfor kommer det frem tre ulike perspektiver som kan bidra til spenninger mellom myndighetsnivåene. For det første har kommunen i arbeidet med arealplanen vedtatt å gå bort fra den tidsmessige progresjonen som pbl legger opp til (Aarsæther, 2012, s. 70). Hvor de heller ikke har forankret planen i

overordnede føringer. Dette gir rom for en konflikt med overordnede myndigheter fordi kommunen dermed ikke kan vise til hvordan den følger de føringene som har blitt satt (Kleven et al., 1998, s. 9).

For det andre skal planlegging bidra til å styre hvordan kommunen skal påvirke ulike problemer i lokalsamfunnet (Saglie, 2006, s. 65). En for stor vektlegging av grunneieres interesser kan føre til at man ikke fanger opp et helhetlig perspektiv på utfordringene som finnes (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 196). Ved å prioritere grunneieres ønsker blir føringer for utviklingen av lokalsamfunnet preget av at kommunen disponerer areal til ressurssterke aktører slik at en helhetlig planlegging som forsøker å møte fremtidige utfordringer blir nedprioritert. Ved å ha et helhetlig perspektiv på planlegging ser man på hvordan samfunnet burde vært utformet på en effektiv måte for alle. En for stor vektlegging av grunneieres interesser er utfordrende fordi det ikke legger opp til at man inkluderer alle stemmer som blir påvirket av utviklingen i lokalsamfunnet, men heller de sterke aktørene. Ifølge Aarsæther og Hanssen (2018) vil en for sterk prioritering av enkelte grupper over andre være med på å legge opp til et manglende helhetsperspektiv (s. 196).

For det tredje viser det seg at kommunen har lagt in unødvendige arealer for å imøtekomme forventninger fra grunneiere. Et spenningsfelt mellom myndighetsnivåene kan dermed sees i hvordan kommunen vektlegger eiendomsretten i større grad enn statlige reguleringer. Dette spenningsfeltet viser til hvordan det har oppstått en konflikt med kommunens rolle til å iverksette nasjonal politikk, hvor deres egne lokalpolitiske ambisjoner blir prioritert (Hanssen et al., 2018, s. 69) Overordnede føringer vektlegger hensyn til miljøinteresser, hvor disse legger forventninger om redusert utbygging, med formål om å ta et større hensyn til vern av klima og miljø (Cruickshank & Knudsen, 2010, s. 44). Man kan dermed se hvordan planleggingssystemet har i oppgave å mekle mellom ønsker for arealbruk som kommer i konflikt med hverandre (Grunder, 2016, referert i Inch, 2018, s. 1080). Cruickshank og Knudsen (2010) påpeker hvordan lovverket og ansvarsfordelingen kan oppfattes som uklart. Kommunens tilnærming til arealplanlegging, og hvordan denne viker fra føringer satt av overordnede myndigheter, viser til hvordan det har oppstått en maktkamp mellom de lokale og overordnede myndighetsnivåene (s. 46). Det viser seg at kommunens forhold til overordnede myndigheter viser flere ulike nyanser som kan trekkes til en dragkamp om hvordan balansen mellom kommunal og statlig styring skal være (Buanes, 2018, s. 83).

5.2.2 Fortetting

I dette kapitlet presenteres de ulike kravene som settes av overordnede myndigheter og noen refleksjoner fra informantene knyttet til dette. Videre presenteres hvordan kommunen prioriterer konkurransedyktighet og aspekter som kommer frem her.

Fortetting er en tematikk i Bjørnafjorden kommune som viser motstridende ønsker om tilnærminger som skaper spenning mellom lokale prioriteringer og nasjonal politikk og regionale føringer. Kommunen har fått beskjed om at de ikke kan drive med spredt utbygging i tillegg til en fortettingsstrategi.

Kommunen kan ikke basere seg på ein «både- og»-arealstrategi med tanke på fortetting og utvikling andre stader enn i senter og kollektivknutepunkt. Dette svekker utviklinga av attraktive byer og tettstader og reduserer moglegheitene for å få etablert eit godt kundegrunnlag for kollektivtransporten og å leggje til rette for sykkel og gange, jf. Regional ATP (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 5).

I det ene intervjuet kommer det frem en beskrivelse av hvordan kommunen ser på fortettingsstrategien.

Fra Statsforvalteren sin side var [hensikten] å ta ut gamle boligområder som ikke fungerer, og drive med fortetting, for folk må bo tettere. For det er bra for samfunnsutviklingen totalt sett. Mens her i Os, eller Bjørnafjorden, eller Osdelen av Bjørnafjorden var det veldig på det at vi har vår egen autonomi, vi har våre egne bygder, vi må ta vare på bygdekulturen. Det er hvis du har lyst å bygge på hjemgården din må du få lov til det, sant på en måte det lå litt til grunn altså. Veldig egentlig litt uenige, grunnleggende uenige i denne her fortettingsstrategien som kom da i 2015 cirka. (Informant 3)

I oppfølgingsspørsmål på hvorfor de var uenige med fortettingsstrategien svarte informanten:

Jeg tror det har litt med det å gjøre at politisk i hvert fall, holdning om at folk må få lov til å bo der de vil. Og hvis det er et boligfelt som ligger utenfor en kollektivakse, så må det være greit for de å bo der. Det er jo ikke kommunen som skal gjøre at de får lengre vei til bussen, det må de ta ansvar for selv. Litt sånn den holdningen var. Og det

endret seg politisk da og det har modnet da, og flere og flere ser at det er fornuftig å ha kort vei til bussen og kort vei til butikken. (Informant 3)

Konkurransedyktighet

En av utfordringene når det kommer til fortetting er at hovedårsaken til at folk velger å bosette seg i Os er tilgangen på større areal og uteområder. «Vi vil ikke ha den derre bare leiligheter, og bare rekkehus og blokkbebyggelse. Folk har alltid ønsket å ville komme til Os, fordi at her er det litt mer luft, og det er tomter og mulig å bygge seg en enebolig» (Informant 1). Muligheten for å kunne bygge eneboliger, eller å ha tomter tilgjengelige utenfor senterområdene er noe som omegnskommunene til Bergen nytter for å styrke sin konkurransedyktighet om å tiltrekke flere innbyggere.

Det er jo det alle kommunene rundt Bergen har nytt godt ut av. Ikke bare Os, men også Askøy, Sotra og disse her. Da kunne du få kjøpe deg en tomt å bygge drømmehuset som du alltid har hatt lyst til. [...] At det også i fortsettelsen skal være mulig å bygge eneboliger, men det må jo naturligvis bli litt utenfor sentrene fordi i sentrene er det mer konsentrert bolig. (Informant 1)

Det kommer frem i intervjuene hvordan tilflyttere til Os blir trukket til kommunen fordi det historisk sett har vært større areal og muligheter til å få en egen tomt. Man kan flytte fra en liten leilighet i Bergen og få en større enebolig i Os. Det er dette som utgjør noe av konkurransegrunnlaget til omegnskommunene rundt Bergen, inkludert Bjørnafjorden. En av informantene understøtter dette perspektivet ved å sammenligne bokkvaliteter i områder i Os versus Bergen «At hvis du skal bo i blokk hvorfor skal man gjøre det i Os eller for den slags skyld på Nore neset. Hvorfor skal du bo i blokk på Nore neset hvis du kan bo i blokk på Landås?» (Informant 2). Dette referer nok til at Bergen kommune har områder med gangavstand til mange tjenester og andre viktige tilbud og et godt utbygd kollektivtilbud som øker tilgjengeligheten for folk sammenlignet med de som bor i Bjørnafjorden. Nabokommunene til Bergen har dermed tjent på å kunne tilby større boligareal til tilflyttere. Tilflyttere «ofrer» gjerne nærheten til tjenester og kulturtilbud til fordel for større bolig og hage.

Et av argumentene for at mangfold av boliger er viktig for kommunen, er at den er en lavinntektskommune. Her kommer det frem i intervju hvordan det tidligere har blitt bygget ut

en rekke tomanns-og firemannsboliger. Erfaringen med dette er at det tiltrakk svakere skattebetalere. «Vi skal legge til rette for både de med lavere inntekter og innvandrere med andre typer bakgrunner, og vi skal også legge til rette for at noen rike onkler kan bosette seg her. Det er veldig upolitisk korrekt å si, men det er ikke vondt ment, men ja» (Informant 1). Muligheten til å kunne gjøre seg attraktiv for mer ressurssterke innbyggere ble argumentert for av informanten som fordelaktig fordi det vil kunne bidra til flere ressurser til å legge til rette for oppbygging av infrastruktur, bygging av skoler og sikre god eldreomsorg.

En av årsakene til at myndigheter over kommunen i planhierarkiet eller nabokommuner kan gripe inn i planer, er behovet for å motvirke insentivstrukturer som oppfordrer kommunen til å prioritere lokaløkonomisk konkurransedyktighet. De empiriske funnene viser til hvordan kommunen fører en arealpolitikk som er preget av å gjøre seg mer attraktive for sterke skattebetalere og bedrifter (Strand & Næss, 2017, s. 157). Dette kan ses i sammenheng med vurderingen av vekst versus vern problematikken, hvor kommunen prioriterer utbygging fremfor nasjonale hensyn om å beskytte naturverdier (Hanssen et al., 2018, s. 79).

Overordnede myndigheter kan også gripe inn i tilfeller hvor kommuner øker sin konkurransedyktighet ved å utnytte hvordan andre kommuner har lagt strengere reguleringer på naturmiljøer (Strand & Næss, 2017, s. 158). I dette tilfellet ser man at Bergen har utført strengere reguleringer på arealer:

Det Bergen gjorde i sin arealplan, var jo fortetting spesielt rundt bybane traséen og de sentrene som var rundt bybanestoppene. Også gjorde de massiv arealdisponeringer der også tok de ut store gule byggeområder litt lengre ute i kommunen sant. Sånn at strategien var å samle folk, tette folk, alle skal bo i leiligheter. Ingen får bygge rekkehus og eneboliger mer. (Informant 3)

Dersom Bjørnafjorden fortsetter å tilby større tomter og eneboliger med privat hage, vil det kunne bidra til at en Bergen, som har innført strengere reguleringer for miljøhensyn, kan tape i konkurranse om innbyggere med omegnskommuner som velger å utnytte situasjonen. Reduksjon av negative eksterneffekter over på nabokommuner viser seg å være et av formålene bak innsigelsene. Dette kommer frem i et innsigelsesbrev fra Statsforvalteren:

Vi finn det riktig å leggje kommuneplanen i Bergen som ein form for mal for neste generasjon overordna arealplanlegging i Bergensregionen ved offentleg ettersyn. Viss

ikkje vil ein risikera at Bergen kommune sin nye kommuneplan vert uthola av mindre stram arealplanlegging i tilgrensande kommunar (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 4-5).

Dette viser til en interessekonflikt mellom kommunen og de andre myndighetene.

Begrensningene som legges på arealbruken kan føre til en frykt hos kommunen om at de vil tape i konkurranse med Bergen om flere innbyggere, fordi arealet er en av de viktigste konkurransefordelene de har hatt. Konflikten rundt hvordan kommunen skal drive fortetting og bygge ut boliger kan trekkes til hvordan de ulike partene har ulike prioriteringer innen bærekraftdimensjonen. Statsforvalteren vektlegger den miljømessige bærekraften gjennom ivaretagelse av og mer effektiv arealbruk, mens kommunen prioriterer økonomisk og sosial bærekraft (Campbell, 2003, referert i Hofstad, 2018, s. 206). Den økonomiske bærekraften omhandler økning i skatteinntektsgrunnlaget for kommunen, og det vil bidra til å bedre den sosiale bærekraften ved å senere kunne tilby tjenester av høyere kvalitet til innbyggerne gjennom økte økonomiske ressurser.

5.2.3 Stedets betydning

I dette delkapittelet skal det drøftes hvordan ønsket om å bevare stedskvaliteter i kommunen har vært med på å skape spenninger med overordnede myndigheter. I diskusjonen rundt stedets betydning skal det trekkes inn ulike punkter for diskusjon. Først vil det presenteres en diskusjon knyttet til de ulike partenes forståelse av sted, som kan føre til ulike prioriteringer i arealplanleggingen mellom kommunen og de andre myndighetsnivåene. Deretter drøftes stedskvaliteter for å få frem en tydeligere forståelse av hvorfor spenninger mellom Bjørnafjorden og innsigelsesmyndighetene har funnet sted.

I dokumentanalysen kommer det frem en tendens til to ulike forståelser av kommunen som sted og dermed også dens ansvarsområder. Den første er nasjonale og regionale myndigheters forståelse av kommunen, og knyttes til hvordan de ser på kommunens lokasjon og rolle innad i fylket. Her virker det til at det er en forståelse av Bjørnafjorden som en kommune i Bergensområde, og med Bergen som nabokommune stilles det like krav til planlegging. Dette innebærer blant annet å ta hensyn til negative innvirkninger som Bjørnafjordens arealavgjørelser kan føre til. Bergen kommune mener blant annet at Bjørnafjordens arealplan slik den var satt opp ville føre til økt bruk av personbiltransport og pendling (Bjørnafjorden

Kommune, 2020). Dette blir også understøttet i RATPB hvor fylkeskommunen uttrykker et behov for samordning på tvers av kommunene i fylket.

Det er mykje pendling mellom kommunane i bergensområdet og dette skapar mykje transport. Transportutfordringane kan ikkje løysast av den einskilde kommune og det er difor naudsynt å sjå på tvers av kommunegrensar. Det kan bli argumentert for at det mest effektive i eit klimaperspektiv er å konsentrere mest mogeleg vekst til Bergen, men dette er lite realistisk i ein region med mange kommunar som alle har mål om vekst i eigen kommune (Hordaland Fylkeskommune, 2017, s. 29).

Fokuset her ligger på å sikre en samordning for å redusere klimautslipp på tvers av kommunegrensene. I tillegg settes det forventninger til at omegnskommuner skal være med på å fatte tiltak som reduserer trafikkveksten inn mot Bergen (Hordaland Fylkeskommune, 2017, s. 13). Dette viser til at for overordnede myndigheter ligger forståelsen av Bjørnafjorden som en kommune i Bergensområdet, som har forpliktelser til å være med på å bidra til utvikling som Fylkeskommunen har satt for hele fylket. På den andre siden virker det som at Bjørnafjorden forstår seg selv i en større avstand til Bergen, hvor de prioriterer å ivareta sine ambisjoner og ønsker, og forsøker å bevare sine kvaliteter som en bygdekommune.

Det er jo på en måte naturlig å bli sammenlignet med Bergen. [...] Vi er jo nabokommuner, og det er jo Bergen som er motor i regionen. Men samtidig så har vi lyst å konkurrere litt med Bergen, og at vi ikke bare blir en soveby og at alle må reise til Bergen for å jobbe. Så vi ønsker jo å få utviklet næringslivet her i kommunen og (Informant 5)

Ja da, Statsforvalteren ser jo kommunene rundt Bergen som en del av bergensregionen, felles bo og arbeidsmarked. Man bor i Os og jobber i Bergen, man bor i Bergen og jobber i Os. Og det er korte avstander. Og kortere er det blitt med ny vei. [...] Mens vi mener her i Os at de egenskapene som Os har, de må vi prøve å bevare sant. Flott natur, nydelig skjærgård, fasiliteter som skal ivareta bygdekulturen på mange måter sant, samtidig som det er urbant sant så liksom prøver å finne det balansepunktet. Mens det noe storby eller drabant by til Bergen, det har vi ikke lyst å være, så det. (informant 3)

Ved å se på de ulike ansvarsområdene nasjonale og regionale myndigheter har, vil det kunne sies å være fornuftig at de anser Bjørnafjorden som en kommune i et helhetlig perspektiv, basert på dens posisjon og rolle innad i fylket. Et område for konflikt blir at det varierer hvorvidt nasjonale og regionale føringer er i samsvar med politiske ambisjoner og oppfatninger i en kommune (Aarsæther, 2012, s. 65). Kommunens avgjørelser avhenger av interne forhold og forholdet den har til andre kommuner, fylkeskommune og stat (Amdam & Veggeland, 1981, s. 83). I tillegg vil den lokale politikken tilpasse seg den konteksten de inngår i (Hanssen et al., 2018, s. 83).

Den andre forståelsen er kommunens forståelse av seg selv. Bjørnafjorden ser på seg selv i større grad som en egen enhet med kvaliteter og egenskaper. Dette er et perspektiv som til en viss grad tar avstand til den rollen de overordnede myndighetene gir kommunen basert på dens plassering i fylket. Dette kan bidra til at føringer og vedtak som blir fattet i større grad kan være i avstand til overordnede myndigheters føringer og retningslinjer. En slik selvforståelse kan bidra til at kommunen ikke nødvendigvis fanger opp et helhetlig perspektiv på konsekvenser av arealplanleggingen, som kan ha innvirkninger også utenfor kommunens egne grenser. Noe som kan vise til hvordan kommunens manglende forståelse for egen rolle som aktør i et helhetlig bilde kan ha bidratt til spenninger mellom de ulike aktørene i planhierarkiet. Samtidig er det slik at Bjørnafjorden opplever at de blir stilt krav til som ikke nødvendigvis passer med den utformingen de selv ønsker, og at de lokale myndighetene har en annen oppfattelse av Bjørnafjorden som sted interesser. Noe som kan vise til hvordan sektorer og nasjonale og regionale myndigheter ikke alltid klarer å se helhetlige behov i lokalsamfunn (Buanes, 2018, s. 78). Dermed vil også kommunens ønske om fremtidig utvikling vike fra den som de nasjonale og regionale myndighetene har. Denne motstanden fra kommunen kan trekkes inn i Knudsens (2018) diskusjon rundt konfliktene mellom myndighetsnivåene, hvor slike konflikter viser en fremvoksende rivalisering, når det kommer til hvem som har overtaket i å forme fremtidig regional utvikling (s. 74).

Bergen som planleggingsideal

Stedsutviklingen som kommunen ønsker, kommer i konflikt med den som forventes av de nasjonale og regionale myndighetene i utarbeidelsen av arealplanen. Avstanden mellom kommunene og de andre myndighetsnivåene og konflikten den skaper, vil diskuteres i lys av hvordan Statsforvalteren fremmer Bergen som ideal for planleggingspraksis. Under den

tidligere diskusjonen i punkt 5.2.2 nevnes det hvordan Statsforvalteren påpeker at Bjørnafjorden bør bruke Bergen sin arealplan som mal for neste arealplan (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 4). Bjørnafjorden er uenig i kravet og mener at det å bruke Bergens arealplan som mal er problematisk. «Bjørnafjorden kommune er ikkje samd i at dette er vegen å gå. Arealplanar skal vere overordna og bygge på samfunnsplanen til kommune. Neste generasjon arealdel til kommuneplan for Bjørnafjorden kommune vil legge til grunn ny samfunnsplan for Bjørnafjorden kommune og dei arealstrategiane som vert lagt i denne» (Bjørnafjorden Kommune, 2021b). Da jeg spurte en av informantene om hva kommunen tenker om kravet om å ha Bergens arealplan som mal svarte vedkommende:

Jeg opplever vel ikke at Statsforvalteren har bedt oss om å kopiere Bergen i fargekartet. Jeg opplever at det de har bedt oss om å gjøre er å ha en moderne arealstrategi. Det er det de har bedt oss om. Det er ikke det vi har implementert. (Informant 2)

Kravet om å ha lik arealplan som Bergen kan se ut til at stiller krav om å ha strengere reguleringer og oppfølging av overordnede føringer. Dermed kan det stilles spørsmål ved hvor bokstavelig Statsforvalteren mener at Bjørnafjorden bør følge Bergens arealplan. Samtidig viste det seg at andre informanter har tolket kravene fra Statsforvalteren på en annen måte enn informant 2, hvor de reagerte på kravet om å ta utgangspunkt i Bergens arealplan, og opplevde dette som en forventning om å føre lik arealplanlegging som Bergen. I intervju kommer det frem ulike årsaker til hvorfor de opplevde dette kravet som utfordrende.

Vi ser jo Bergen har jo satset veldig mye på utbygging langs denne bybanen sin og fortetting rundt de der sentrale knutepunktene. Enten om det er Lagunen eller de andre bybanestoppene, og det er jo forsåvidt positivt det til en viss grad tenker vi. Men vi har jo ikke noe tilsvarende bybane i Os da, vi har jo forsåvidt busslinjene våres [...]. Men jeg vet ikke om jeg ja. Jeg tror ikke det [at] vi som bor i Bjørnafjorden, kunne tenkt oss å bo i en blokk inne med Lagunen. Det er liksom ikke den type utbygging vi ønsker oss kanskje. (Informant 3)

Vi er ikke Bergen, vi skal være et alternativ til Bergen. Er egentlig det korte svaret på det. Det har vi vært i all sin tid og det ønsker vi å være i fortsettelsen. (Informant 1)

Informantenes refleksjoner åpner for en diskusjon knyttet til stedskvaliteter og stedsforståelse. En videre diskusjon som kan knyttes til et ønske om å bevare stedskvaliteter kan trekkes til tre argumenter. For det første kommer det frem refleksjoner fra en informant knyttet til hvordan overordnede føringer ikke nødvendigvis åpner opp for at kommunen kan tilpasse stedsutviklingen til å sammenfalle med de stedskvalitetene de ønsker å bevare:

Vi føler jo av og til at de overordna retningslinjene er litt sånn. De passer veldig godt for Bergen for eksempel, altså for en by, men det er ikke alle disse her regionale og statlige planretningslinjene som passer like godt for en kommune. Nå er jo forsåvidt tidligere Os et område med stort utbyggingspress og ligger tett opp til Bergen, så vi har jo litt av de samme utfordringene som Bergen, men samtidig så er det jo ikke en. Det er jo ikke en by, det er jo en bygd. Og vi ønsker jo å ta vare på det særpreget som vi har i kommunen. (Informant 5)

For det andre ønsker kommunen å ta hensyn til hva innbyggerne gir uttrykk for at de selv ønsker. Her kommer det frem refleksjoner knyttet til hvordan kommunen ikke oppfatter Bergens utforming som passende for innbyggernes ønsker av å bo i Bjørnafjorden.

Også er det noe som handler om at kommunene skal. Jeg husker ikke ordlyden i paragrafen, men at de skal legge til rette for god livskvalitet og det er det noe som vi har i vår visjon for kommunen vår. Livskvalitet for alle. Og det er jo så mangt, hva livskvalitet er. Men så tilbake til det hvorfor bosetter folk seg i Os, og nå igjen i Bjørnafjorden. Og det er fordi at her er det noe annet enn storbyen, vi ønsker å være noe annet, et alternativ til Bergen. For Bergen har jo durt på og fjerna alt som heter gule areal som ikke ligger klin i bybanen. (Informant 1)

Informanten viser til hvordan de har gjort en undersøkelse på hva innbyggerne ønsker:

Vi var med i et regionalt prosjekt [...]. Der nabokommunene til Bergen var med, Bergen var ikke med. Men vi var med og Lindås var med, og Fjell, også ble det utarbeidet en slags oppsummering når dette prosjektet var over, der konklusjonen egentlig var ganske knusende. Det ble gjennomført mange intervju med ulike aldersgrupper [...] Konklusjonen ble at i vår kommune så ønskte de en hageflekk. De kunne gjerne bo i rekkehus, men de ville i alle fall bo på gateplan, med en liten

hageflekk, sånn at de kunne ha trampolinen sin til ungene. De kunne gjerne bo sentralt, men de ville ikke bo i leiligheter. Det var på en måte konklusjonen.

(Informant 1)

I intervju med informant 1 kommer det frem hvordan innbyggere allerede har reagert på fortettingen som skjer i kommunen, hvor innbyggere har gått ut i lokalavisen og kritisert et fortettingsprosjekt i et nabolag.

Ja vi kan jo lese Os og Fusaposten i fra i helgen oppe på Hauge der det er store protester fra de som bor i området der i etablerte eneboligfelt. Den gamle Bjørnafjorden Gjestetun skal transformeres. [...] De opplever at planforslaget gir mulighet for fortetting inne på deres privateide tomter, og det provoserer veldig. [...] Vi skal lytte til innbyggerne. (Informant 1)

For det tredje viser det seg at det er et sterkt ønske i kommunen om å ha en utbygging som setter Bjørnafjorden i en ytterligere kontrast til Bergen.

Selv om vi ligger så tett opp til hverandre, er vi langt fra hverandre. Vi er en liten kan gjerne kalle det forstad eller et eller annet som til Bergen, men vi er ikke Bergen, og det å holde på identiteten som hele tiden blir presset, ikke minst den utbyggingen ikke sant. (Informant 4)

Her hos oss gikk det jo veldig mye på at vi er jo ikke Bergen, altså hallo er det noe vi ikke vil være så er det lik Bergen. (informant 3)

Avstanden Bjørnafjorden kommune tar til Bergen kommune står så sterkt. Derfor har kommunen gjort tiltak for å oppnå ytterligere avstand. Dette kommer tydelig frem i intervjuet med en av informantene:

Ja altså for å si det sånn. Vi slo oss sammen med Fusa og ble Bjørnafjorden var jo kanskje en liten sånn iboende frykt. [...] at hvis vi skulle komme i kommunereformen til det steget at noen borte i Oslo skal begynne å tegne kommunekartet på nytt igjen, så hadde det vært veldig naturlig for de å gjøre Os til en del av Bergen, men det vil vi ikke være for vi er ikke Bergen. Vi har aldri vært Bergen og det er veldig ulikheter

mellom bergensere og osinger. [...] Den store Bergens kommunen, de har et helt annet folketal enn oss. [...] Men det er klart nå har det kommet en ny vei mellom Os og Bergen, og det gjør jo at vi blir enda tettere på Bergen. [...] Noen av oss har tenkt at det kan være klokt av oss å være en egen enhet. For jeg tror ikke at Bergen har hatt lyst til å bli en kommune sammen med Fusa for å si det sånn. (Informant 1)

Tidligere i oppgaven under punkt 5.2.2. har jeg diskutert hvordan kommunen har andre ambisjoner knyttet til fortetting enn det nasjonale og regionale myndigheters føringer legger opp til. Diskusjonen i denne delen viser hvordan Bjørnafjorden kommune ønsker en annen tilnærming til stedsutvikling enn den Bergen kommune har. Føringerne fra overordnede myndigheter er generelle og gjelder alle kommuner. Uniforme føringer for planlegging fører til at byer og bygder får mer like resultater av planlegging (Mohamad, 1998, referert i Ujang, 2012, s. 156). Eksempler på uniforme føringer for planlegging finner man i pbl og SPR-BATP. Pbl legger føringer for hvordan areal og arealbruk skal styres, men klarer ikke å fange opp helhetlige nyanser i stedsutvikling (Nyseth et al, 2018, s. 270). SPR- BATP har blitt kritisert for ikke å være godt nok tilpasset mindre tettsteder (Langeland et al., 2022, s. 10). Uniforme føringer virker til å være problematisk for Bjørnafjorden kommune. De ønsker å utvikle seg på en måte som setter kommunen i kontrast til Bergen.

De nasjonale og regionale føringerne for stedsutvikling ser ikke ut til å fange opp lokalt forankrede egenskaper og trekk ved Bjørnafjorden. Noe som fører til at kommunen ønsker å styre utviklingen på en annen måte. Ifølge Bakke (2019) vil et hensyn til bærekraft kunne bidra til å forringe viktige stedskvaliteter i en kommune (s. 28). Basert på dette viser det seg hvordan konflikten mellom kommunen og overordnede myndigheter omhandler nasjonale prioriteringer for arealbruk og kommunens ønske om å bevare stedskvaliteter. Videre påpeker Bakke (2019) at tetthet i byer og tetthet i bygder ikke er det samme (s. 31). Dermed kan konflikten også være preget av hvordan uniforme føringer for fortetting ikke nødvendigvis fanger opp hvordan byer og bygder har ulike behov når det kommer til hvilke resultater fortettingsstrategien skal gi.

Cruickshank (2014) argumenterer for at i planlegging av steder må man inkludere en helhetlig forståelse av sted (s.7). I innføringen av fortettingsprosesser må man forstå hvordan disse inngår i komplekse kontekster, og hva man velger bort til fordel for fortetting (Cruickshank, 2014, s. 9). Resultatene fra intervjuene viser at kommunen selv har gjort seg en forståelse av

hva som gjør at folk flytter til kommunen, og hvilke stedskvaliteter de søker. Det kommer frem at det er de overordnede myndighetene som legger begrensninger på hvordan kommunen kan tilpasse den ønskede utviklingen med de kvalitetene som politikerne opplever at innbyggerne verdsetter. De uniforme føringene fra pbl og SPR-BATP og nasjonale og regionale myndigheters manglende helhetlige forståelse for stedet og dets behov, kan bidra til at planleggingen i kommunen blir stedsblind. I intervjuene og analysen av hva Bjørnafjorden kommune velger å prioritere med tanke på arealplanlegging, ser jeg at det er tydelig avstand til overordnede føringene. Det fremkommer at de nasjonale og regionale føringene legger opp til en arealplanlegging som er likere den som føres i Bergen kommune. I intervjuene kommer det frem at det er tydelig motstand mot å bli sammenlignet med Bergen kommune og at Bjørnafjorden kommune har egne ønsker og behov som de vektlegger sterkt. Dette kan føre til at kommunen også i fremtiden vil kunne ta avstand til føringene for arealplanlegging som likestiller en storbykommune og en kommune med flere tettsteder. Det er tydelig at Bjørnafjorden kommune ikke ønsker å ha den typen stedsutforming som Bergen kommune har. Noe som kan vise til en svakhet i plansystemets mulighet til å ta hensyn til bygdekvaliteter og mindre steders ønskede utforming.

5.3 Sektorer og helheter

I dette delkapittelet skal forholdet mellom sektorene som bidrar til å komplisere og utfordre forholdene i arbeidet med arealplanen presenteres. Her vil det trekkes frem informantenes refleksjoner rundt innsigelsene, ulike tolkninger av retningslinjer og føringene, og refleksjoner fra meklingsmøter.

5.3.1 Innsigelsene

Kommunen har i sitt arbeid med arealplanen mottatt en rekke ulike innsigelser fra ulike sektorer. Her vil jeg forsøke å belyse hvordan kommunen har forholdt seg til innsigelsesmyndighetene og hvordan ulike dynamikker har ført til utfordringer.

Det kommer alltid innsigelser på arealplaner

Alle informantene gav uttrykk for at de hadde forventet innsigelser på arealplanen. Begrunnelsene som fremkom, kan knyttes til hvordan det alltid vil være innsigelser på enhver arealplan, ettersom den er svært omfattende. Videre kom det frem at statlige og regionale instanser har sine særrområder som de er opptatt av, noe som vil påvirke mengden innsigelser

man vil motta, og hvilke områder det fremmes innsigelser mot i planen. Innsigelsene gjaldt blant annet faglige uenigheter, ulike tolkninger av steder og føringer og kommunikasjonen mellom kommune og innsigelsesinstansene, som ble påpekt at var uklar. Kommunen har ellers erfart at den forrige arealplanen ble sendt til departementet for to områder. Slik beskrev en av informantene kommunens erfaring med innsigelsene på den forrige arealplanen:

Det endte faktisk med at kommunen fikk medhold med begge de to. Altså at departementet stadfestet kommunen sitt vedtak, og avviste innsigelsespunktene fra Fylkesmannen som det het den gangen. Så det er ikke uvanlig at en får innsigelser på en sånn stor plan. (Informant 5).

Erfaringen kommunen hadde i arbeidet med den forrige arealplanen kan ha bidratt til å påvirke forholdet de hadde til innsigelsesmyndighetene. I arbeidet med den forrige arealplanen ble noen punkter sendt til departementet, hvor det endte med at de fikk medhold. En slik variasjon mellom departementets og innsigelsesmyndighetenes skjønsvurderinger kan ha bidratt til at legitimiteten til innsigelsene og tillitten til innsigelsesmyndighetene allerede har vært svekket siden før kommunen startet arbeidet med den nye arealplanen (Buanes & Nyseth, 2018, s. 340).

Årsaker til innsigelser

Her presenteres noen perspektiver på hva informantene mente var årsak til at det kom innsigelser på arealplanen:

Når arbeidet med en kommuneplan går over flere år og kommunestyreperioder, så blir det litt at man må starte på nytt hver gang, og at det gjerne kommer inn nye retninger for de nye i utvalget og i kommunestyret ønsker å legge sin politikk på planen. (Informant 5)

Vi vet jo det at det alltid vil være innsigelser på enhver så stor plan som en kommunedelplan eller arealplan er. Det er på en måte. Det var vi egentlig forberedt på. Men så er det ulike grunner til at det kommer innsigelser. Du har statlig planretningslinjer, men så har du fylkeskommunale planer som jeg har kjent på at de vel så mye oftere har vært til hinder. Sant så da har du plan for attraktive senter, regionalplan for attraktive senter også har du den regionale plan for areal og transport

plan spesielt. [...] Som er de fylkeskommunale planene som gjerne har gjort at vi har fått innsigelser. (Informant 1)

Basert på de ulike uttalelsene til informantene kan man trekke inn to ulike tendenser for forventninger av innsigelser.

Den første er at kommunen har gjort ulike politiske prioriteringer som sammenfaller med ambisjonene til det lokale selvstyret, og dets ønske om å kunne forme den fremtidige utviklingen i kommunen. Kommunen forventer at det kommer innsigelser på enkeltpunkter da deres ønsker og behov med tanke på fremtidig arealplanlegging ikke nødvendigvis vil sammenfalle med overordnede føringer.

Den andre tendensen handler om endringer i sektorers skjønnsvurderinger. De ulike sektoretatene har ulike normer for hva de verdsetter og vurderer som viktige aspekter innenfor sin sektor (Aarsæther & Buanes, 2012, s. 131). Informant 1 viser til eksempler på de ulike planene som legger føringer for kommunen. Kommunen må forholde seg til sektoretatene som har ulike veiledere for å formidle sine interesser og hva de vektlegger (Buanes & Nyseth, 2018, s. 344). I tillegg legges det føringer i statlige styringsdokumenter og regionale planer. Når nye planer og retningslinjer lages, vil det også kunne komme nye tolkninger og prioriteringer av bærekraftbegrepet, og dermed føre til nye politiske signaler i statlige styringsvirkemidler (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 186). Slike endringer i overordnede dokumenter og føringer, i tillegg til uforutsigbarhet knyttet til skjønnsvurderingene av dem, vil kunne føre til at kommunen forventer innsigelser fordi de ikke klarer å forutsi hva som vil være eller om noe vil være problematisk (Buanes & Nyseth, 2018, s. 339).

Uforventede innsigelser

Det har kommet innsigelser på arealplanen til Bjørnafjorden kommune som ikke var forventet av kommunen, og som har bidratt til å komplisere arbeidet med den. En informant forteller om hvordan de i arbeidet med arealplanen hadde utarbeidet fortettingssoner, hvor de hadde delt regionsenteret, lokalsenteret og nærsentrene inn i en indre og en ytre fortettingssone. Statsforvalteren hadde tidlig i arbeidet akseptert en slik inndeling. Senere har Statsforvalteren gått bort denne aksepten og krevde at den ytre fortettingssonen skulle fjernes. Informanten uttrykker frustrasjon rundt en slik endring.

Da kjenner vi at han skal endre på spillereglene helt på sluttinnspurten. Det var ganske provoserende faktisk. Fordi du kan ikke endre på de gitte forutsetningene. Då blir det jo noe helt annet enn det som har blitt lagt til grunn for hele arbeidet. Så det var mye provokasjon på oss på disse innsigelsene som kom på disse tingene for de synes vi var ... De var ikke greie. (Informant 1)

Det kom frem i intervjuet med informant 1 at kommunen endte opp med å imøtekomme dette kravet om endring, og fjernet inndelingen av en indre og ytre fortettingssone i meklingsmøtet i november 2022. Samtidig vises det en frustrasjon over endringen i Statsforvalterens krav. Senest 24. mars 2021 var det uttrykt positivitet knyttet til en indre og ytre fortettingssoneinndeling:

Statsforvaltaren ser generelt positivt på at kommunen har laga ei slik struktur i samband med denne revisjonen. Krinsane er delt inn i tre/fire sonar med ei sentrumssone, utanfor den ei indre fortettingssone (IF), deretter ei ytre fortettingssone (YF) og område utanfor som anna område, mykje etter mønster frå kommuneplan i Bergen (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 3).

Forutsigbarhet i arbeidet med arealplanen kan bli utfordrende når kommunen i første omgang får tilbakemelding om at en inndeling av en indre og ytre fortettingssone er positivt og deretter får kontrabeskjed om at en slik inndeling vil være problematisk. Buanes og Nyseth (2018) peker på hvordan det er ulike skjønnsmessige vurderinger mellom statsetater. Hvor det finnes «et betydelig fortolkningsrom og stor forskjell i praksis fra embete til embete» (s. 340). Det ser ut til at det er en forskjell innad i et Statsforvalterembete (Statsforvalteren i Vestland), hvor en indre og ytre fortettingssone blir akseptert for arealplanen for Bergen, og ikke for Bjørnafjorden. Et annet aspekt knyttet til skjønnsmessige vurderinger er på hvordan Statsforvalteren har oppfordret Bjørnafjorden til å bruke Bergens arealplan som mal (Statsforvalteren i Vestland, 2021a, s. 4). Statsforvalteren trekker deretter ut ett punkt (indre og ytre fortettingssone) som faktisk sammenfaller med utformingen til Bergens arealplan og påpeker dette punktet til å ha en problematisk utforming. En slik variasjon i vurderinger av hva som er akseptert og ikke kan føre til at det kan stilles spørsmål ved legitimiteten til innsigelsesmyndighetene (Buanes & Nyseth, 2018, s. 345).

Forholdet mellom kommunen og Statsforvalteren

Under punkt 5.2.1 kommer det frem at i arbeidet med arealplanen har kommunen gått til direkte konflikt med innsigelsesmyndighetene ettersom kommunen har vært klar over hvordan vedtak bryter med overordene føringer. Motstanden i Bjørnafjorden kommune om å etterfølge overordnede retningslinjer eller imøtekomme krav fra innsigelsesmyndighetene, har også vært med på å påvirke dynamikken mellom kommunen og Statsforvalteren. Det kommer frem i intervju at Statsforvalteren har blitt opplevd som mer restriktiv med tanke på reguleringen av kommunens arealplanlegging. En av informantene påpeker at årsaken til en mer restriktiv regulering fra Statsforvalterens side kommer av hvordan Bjørnafjorden kommune ikke har vært villig til å forhandle med Statsforvalteren

Men problemet er det, og det har til og med Statsforvalteren uttalt at disse krinskommunene rundt Bergen de bare krever og krever og krever og krever. Og de disper og disper og disper og disper [bruk av dispensasjoner]. [...] Og jeg tror det har vært uttalt offentlig til og med at «disse kommunene rundt Bergen, de prøver å strekke alle regler så mye at nå må vi [Statsforvalteren] se nøye på dem. Vi må faktisk sette streken kjempestrengt for ellers så er det en lillefinger også havner du der borte. (Informant 2)

I et oppfølgingsspørsmål til denne uttalelsen spurte jeg om Bjørnafjorden har fått ekstra strengere regulering fordi det er en omegnskommune til Bergen. Til dette svarte informanten:

Ja og fordi vi [kommunen] historisk har vært for liberale så har vi fått tilbakemelding om at: «ja vet du hva nå må vi [Statsforvalteren] se nøyer på dere, for dere klarer ikke forvalte dette lokale samstyret i tråd med retningslinjene, dermed er vi ekstra strenge». Jeg vet ikke om vi har fått det formelt, men det er i hvert fall opplevelsen av det oppfatter jeg og jeg tror det har vært uttalt også. (Informant 2)

Videre kommer det frem i intervjuet hvordan informanten mente at Statsforvalteren kunne ha godkjent enkelte punkter, men at disse heller ble brukt som forhandlingsmiddel med kommunen. Punktene ble brukt til å presse kommunen til å forhandle på andre områder. Dersom kommunen tok ut noen områder, ville de få lov til å legge andre områder inn igjen i planen.

I intervjuet kommer det frem at årsaken til Statsforvalterens strengere regulering var at kommunen ikke hadde vært villig til å forhandle med Statsforvalteren og ikke vært villing til å ta ut arealer. Dette viser til en maktkamp mellom lokale og overordnede myndigheter. En slik maktkamp Dette kan også være med på å forklare hvorfor konflikten, som blir belyst under delen som tar for seg «uforventede innsigelser» har funnet sted. Statsforvalteren har gitt motstridende signaler til kommunen, og legitimiteten til innsigelsene har blitt stilt spørsmål ved av kommunen.

Statsforvalterens bruk av innsigelser på enkelte områder for å forhandle med kommunen viser til tendenser som handler om å bruke innsigelser for å komme i dialog med kommunen. Noe som ikke er en av intensjonene ved bruk av innsigelser (Lund-Iversen et al., 2013, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 388). Statsforvalterens strengere regulering av kommunen kan være resultat av kommunens manglende anerkjennelse av de begrensningene som finnes på det lokale selvstyret, samt manglende vilje til å bruke planer for å styre samfunnsutviklingen. Buanes (2018) påpeker at vilje til å bruke planer for å legge føringer for utviklingen er noe som er av betydning for å sikre tilstrekkelig planlegging (s. 78).

På den andre siden kan man se til hvorfor kommunen viser motstand mot innsigelsesmyndighetene og plansystemet. Dette understøttes av Amdam & Veggeland (1981) sitt perspektiv på tilpasningsplanlegging, som ofte føres av kommuner som er svakere stilt i sitt forhold med overordnede myndigheter (s. 74). Kommuner med mindre makt i møte med innsigelsesmyndighetene må i større grad være forberedt på å forhandle for å prøve å få igjennom sine ambisjoner. En slik tilnærming til planlegging kan være med på å forklare hvordan kommunens motstand mot føringene er et forsøk på å prøve å få planen opp til departementet, dersom meklingen med Statsforvalteren ikke blir løst på en måte som de kan akseptere (Amdam & Veggeland, 1981, s. 75).

5.3.2 Ulike tolkninger av retningslinjer og føringer

Under dette punktet vil det diskuteres hvordan statlige og regionale føringer har blitt tolket ulikt. Først vises det til dialogen mellom partene fra dokumenter, hvor det er en uenighet om tolkning av retningslinjer og føringer. Videre presenteres refleksjoner knyttet til dette i intervjuene. Til slutt vil det komme frem hvordan administrasjonen blir satt i press mellom politikerne og innsigelsesmyndighetene.

En del av konflikten mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene ligger i hvordan det virker til at de ulike partene har tolket styringsdokumenter og føringer ulikt. Buanes & Nyseth (2018) peker på hvordan en utfordring for at innslagspunktet for innsigelse er knyttet til ulike skjønsmessige vurderinger (s. 338).

I dokumentanalysen kommer det frem tendenser til at de ulike partene er uenige om hvordan man skal tolke føringer. Statsforvalteren mener blant annet at kommunen ikke tilstrekkelig etterlever krav i SPR-BATP og SPR for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i vurderingen av ubebygde boligarealer i planen (Bjørnafjorden Kommune, 2021b). Til dette svarer kommunen:

Dei kriteriene som kommunen har brukt fangar i stor grad opp kriteria i SPR som vert nemt. Kommunen viser til at «praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold», jf. SPR-SBATP punkt 2. første avsnitt. Plangrepet har lagt vekt på meir lokale forhold (Bjørnafjorden Kommune, 2021b).

Et annet forhold som viser til ulike tolkninger, finnes i hvordan Statsforvalteren påpeker:

Regional areal- og transportplan for bergensområdet er tydeleg på at veksten i bustader og arbeidsplassar i hovudsak bør kome innanfor regional vekstsone, som her er Osøyro. Kommunen må styre mot at mesteparten av veksten skal kome innanfor regionsenteret, og at veksten i person-transport i størst mogleg grad takast med kollektiv, sykkel og gange. Vi finn såleis at kommunen må styre mot at opp mot 80 % av veksten leggjast til regionsenteret, medan rundt 20 % av veksten kan fordelast på dei andre sentra for å sikra utvikling og liv i krinsane (Bjørnafjorden Kommune, 2021c).

Til dette svarer kommunen at de mener at SPR ikke legger føringer for hvilken andel av veksten som skal skje i sentrene. Videre legger kommunen til: «regionsenteret har ein samla vekst på over 40%. Det ligg til kommunalt sjølvstyre å definere grad av vekst i ulike senter og knutepunkt. Statsforvaltaren har ikkje heimel til sitt krav om ein fordeling 80/20» (Bjørnafjorden Kommune, 2021b).

Disse eksemplene viser til hvordan det er ulike tolkninger og vurderinger av overordnede planer og føringer mellom partene. I intervjuene spurte jeg informantene hvordan de har opplevd at kommunen har tolket disse på en annen måte enn overordnede myndigheter. Her kommer det frem to ulike forhold i deres refleksjoner. Det første omhandler tilfeller av faglig uenighet, blant annet med forankring i lokal kunnskap og om lokale forhold.

Altså noen ganger er det rett og slett faglig uenighet, det opplever vi. NVE sier at det er fare for flom også sier miljøkonsulent, nei, men det er det ikke, vi kjenner de lokale forholdene så her har vi holdt på i 500 år og det har ennå ikke vært flom her. Ja, men klimaendringer, men allikevel så sier de ... Faglige uenigheter, det er det nok. Det ser vi på flere fagområder, at man tolker både regelverket og retningslinjene ulikt.

(Informant 3)

Det andre forholdet omhandler posisjonen til administrasjonen mellom politikerne og overordnede myndigheter. Hvor administrasjonen blir satt i press mellom vedtakene satt av politikerne og kravene fra overordnede myndigheter. En av informantene beskriver en slik situasjon:

Altså hvis det er faglig uenighet så kan det godt være at administrasjonen vår tenker at ja, men da skal vi bare argumentere enda bedre så vil det gå igjennom, men det vil det ofte tenker jeg. Men hvis det er politikken som styrer det så er det altså, det var et krav for eksempel av Statsforvalteren at vi skulle ta ut. Hvis vi skal ha nye boligområder inn så måtte vi ta ut noe gammelt som ikke var bygget. Der sa FrP at det er helt uaktuelt. Alt som ligger fra før, skal ligge der også i tillegg skal vi ha inn nye. Da kommer du egentlig ingen vei, for da har Statsforvalteren bestemt seg for at det går ikke, og så har FrP bestemt seg for at dette vil de ikke forhandle på også er du i klinsj, også går årene og pengene. (Informant 3)

En annen informant understøtter denne dynamikken.

Det er litt nyanser, men sånn i hovedsak tenker jeg kommunen og Statsforvalteren hadde altså, administrasjonen i kommunen og Statsforvalteren de var ganske enige der. Men kommunen altså administrasjonen her var ute og søkte etter å finne løsninger som var innenfor det, rammene for det fylkeskommunen og Statsforvalteren la. Men

politisk i alle fall i den tidlige fasen av denne planen, så var det jo ikke, de ville ikke høre på de sant. (Informant 4).

Dette følges opp med hvordan administrasjonen har forsøkt å finne løsninger på å balansere rammene fra Fylkeskommunen og Statsforvalter og politiske ønsker. «Administrasjonen har jobbet enormt med disse til å finne de løsningene som [...] politikere er ute og ser etter [...] men så er det ikke alltid det går likevel, men det gikk jo til slutt» (Informant 4).

Under punkt 5.2.2 har det blitt diskutert hvordan lokalpolitikere ikke nødvendigvis ønsker å prioritere hensyn til vern av natur i sin forvaltning av areal, hvor bærekraft blir nedprioritert til fordel for det politiske skjønnet. Dette kan føre til en spenning mellom administrasjonens forsøk på å ivareta naturmangfoldhensyn og politikernes ønske om utbygging (Hanssen, 2018, s. 340).

Den første utfordringen som kommer frem, er knyttet til hvordan det er utfordringer i å formidle de lokale forholdene og vurderinger av de lokale kontekstene til overordnede myndigheter. Det står i RATPB, SPR-BATP og NF at føringene som fremmes i disse dokumentene skal tilpasses lokale forhold (Hordaland Fylkeskommune, 2017, s. 36; KMD, 2014, s. 1; 2019, s. 6). Ved å nytte muligheten og tilpasse disse føringene til lokale forhold kan det føre til at kommunen har tatt vurderinger som ikke nødvendigvis sammenfaller med de vurderingene gjort av innsigelsesinstansene. Dette kan trekkes til Cruickshank & Knudsen (2010) sin diskusjon rundt hvordan miljøplanleggingen og utviklingsplanleggingen ikke har forutsetninger for å spille sammen. Kommunens planlegging av utvikling påvirkes av det lokale selvstyrets skjønnsmessige vurderinger for behov og lokal tilpasning, samtidig som sektorene sin måte å forholde seg til miljøplanlegging ikke tar hensyn til dette, og følger fastsatte og strenge rammer uten rom for forhandling (s. 44).

Den andre utfordringen kan knyttes til hvordan de empiriske funnene viser til at administrasjonen i større grad blir satt i et press mellom politikernes vedtak og overordnede myndigheters rammer for arbeidet med arealplanen. Politikerne har myndigheten til å fatte vedtak og ta de avgjørende beslutningene (Aarsæther, 2012, s. 66). Administrasjonen sitter på fagkunnskap og har ansvar for å følge opp og forbedre politiske beslutninger som skal være i tråd med kravet til faglige vurderinger og plansystemets føring (Baldersheim, 1986, s. 176). En utfordring for administrasjonen blir her i de tilfeller hvor politikernes visjoner ikke

stemmer overens med administrasjonens kunnskapsbaserte vurderinger av endringer av behov som finnes i kommunen (Lyngstad, 2003, Baldersheim, 2005 referert i Aarsæther, 2012, s. 67). I tilfeller hvor signal fra sektororganene og politikernes vedtak ikke samsvarer, kan det føre til en rollekonflikt hos administrasjonen, hvor de må vurdere om de skal prioritere hensyn til lokalpolitikere eller overordnede føringer (Baldersheim, 1986, s. 177). Presset fra overordnet hold handler om at vedtak i planen skal være faglig forankret, og samsvare med overordnede styringsdokument, mens presset fra politisk hold kommer fra vedtak som ikke samsvarer med de faglige vurderingene eller styringsdokumentene. Dermed kan en forklaring på hvorfor kommunen og overordnede myndigheter har tolket føringer ulikt finnes i administrasjonens hvordan administrasjonen kan forsøke å tolke føringer slik at de gir rom for å legitimere de politiske vedtakene.

5.3.3 Erfaringer fra meklingsmøtet

I intervjuene har det kommet frem en rekke refleksjoner knyttet til opplevelsene fra meklingsmøtene med Statsforvalter. Funnene her legger opp til en diskusjon knyttet til utfordringer om forutsigbarhet i planleggingsystemet. Informantene peker på to ulike meklingsmøter kommunen hadde med Statsforvalteren. Det første meklingsmøtet de peker på er et fra mai 2022. Det andre er fra november 2022. Det kommer frem hvordan kommunen hadde to veldig ulike opplevelser i møtet med Statsforvalteren i disse to møtene. Erfaringer fra første meklingsmøtet blir beskrevet av en informant slik:

I mai var det en stedfortreder, assisterende Fylkesmann, som var leder av det møtet. Det var jo katastrofalt dårlig. [...] Vi ble jo heve på hode og ræven ut derifra. [...] men de [kommunen] følte de snakket for døve ører. Det ble fryktelig pinlig, og han som fungerte som statsforvalter var totalt passiv og tok ikke møteledelsen slik han burde og kall det å sette sine egne på plass. (Informant 1)

Erfaringer fra det andre meklingsmøtet blir beskrevet av en informant slik:

Men når du er så heldig at du kommer til meklings og vi kan si oss ferdig med vårt arbeid her for å gå i møte. Prøve å komme i en forhandlingsposisjon da. Så møter vi statsforvalteren og da går statsforvalteren selv, altså Liv Signe Navarsete i dette tilfellet går ut av sin rolle som statsforvalter og er meklingsdame. [...] Så da er det fagfolkene hennes som sitter og forhandler med kommunen, også er hun

meklingsmann. Hun er ikke like mye kommunen sin, men hun prøver å forstå kommunen på en litt annen måte. [...] Det som skjedde nå siste mekling, var at statsforvalteren sa imot sine egne på en del felt. Så det at. [Statsforvalteren sa] «Her hører jeg mest på kommunen, her synes jeg kommunen har gode argumenter. Jeg godkjenner det kommunen legger frem». (informant 3)

Erfaringer fra kontrasten mellom meklingsmøtet blir beskrevet av informantene slik:

Vi dro jo frem den Hurdalsplattformen når vi satt i [det første] møte og leste fra den. Dette skal vi bestemme selv, også sitter de på andre siden: «vi tar ikke hensyn til det som står i såne ting for vi skal ha det inn på dette skrivet som kommer fra kommunalministeren». Og jeg skjønner jo det at de kan jo ikke bare, men det ligger jo tross alt en plattform her som regjeringen er bygd på, da må de også kunne vise litt smidighet, og det var det hun Navarsete gjorde [i det andre møtet] synes jeg. (Informant 4)

[I det første meklingsmøtet] der var det sånn at vi fremla vårt syn, de fremla sitt syn, også gikk vi hver til vårt også satt vi på vårt rom også sa Statsforvalteren som satt på et annet rom «de må komme med noe mer». Også kom vi med noe mer, så gikk meklerin inn på det andre rommet med det som vi hadde foreslått, så at «her er det som de foreslo» også kom meklerin tilbake og sa «nei vi vil ha enda mer», også sa vi nei vi har ikke mer også sånn var det. Mens i siste møtet så satt vi rundt samme bordet. Var i dialog, meklingsmannen satt i midten, hva mener dere, hva mener dere, hvordan kan vi få dette til. Vi må prøve å unngå at dette skal til departementet. Hva skal til for at vi får det til. Så sier statsforvalter at ja hvis vi gjør sånn og sånn og sånn og sånn så kan vi få det til. Vi sa hvis vi gjør sånn og sånn og sånn og sånn så kan vi få det til. Også blir man enig på bordet. (informant 3)

Dette vet jeg ikke om det tåler dagens lys holdte jeg på å si, men kompetansen til meklingsmannen eller meklingsdamen tror jeg jeg må få lov til å si. Måten vi ble møtt på første gangen av forrige statsforvalter. Eller han var vikar då egentlig og måten vi ble møtt på andre gangen av Navarsete, det var to forskjellige møter altså, enorm stor forskjell, og da er det på personer altså. Det er jo helt vilt. Sånn skal det jo ikke være. Men det er sånn altså. (Informant 3)

Dette viser til to ulike skjønnsmessige vurderinger som har blitt gjort av det samme Statsforvalterembetet. I det første møtet kan man se hvordan statsforvalteren har vektlagt sektorenes interesser fremfor det lokale selvstyret. I det andre meklingsmøtet viser det til at statsforvalteren i større grad har tatt hensyn til det lokale selvstyret og gjort vurderinger om sektorene skal trekke sine innsigelser. Dermed viser det seg at den skjønnsmessige vurderingen av hvordan vektleggingen av det lokale selvstyre varierer, og sender motstridende signal til kommunen. Kommunen blir i første omgang kritisert for å ikke anerkjenne begrensningene til det lokale selvstyret, og det ble satt krav som kommunen skulle leve opp til. I andre omgang får de større rom for meklings og medhold.

Hanssen (2018) påpeker hvordan en stor skjønnsmessig variasjon kan svekke tillitt kommuner har til innsigelsesmyndighetene og dens legitimitet (s. 349). Basert på det som kommer frem i informantenes refleksjoner viser det til at den store skjønnsmessige variasjonen mellom det første og andre meklingsmøte kan ha ført til en svekket legitimitet og tillit mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene. En manglende legitimitet til innsigelsesmyndighetene kan bidra til at mål fastsatt av nasjonale myndigheter ikke blir tilstrekkelig etterfulgt og u hensiktsmessig utvikling av areal (Hofstad & Hanssen, 2015, 2016; Millstein et al., 2016, referert i Buanes & Nyseth, 2018, s. 339). Erfaringene som informantene har fra de to meklingsmøtene bidrar til spørsmål om fremtiden, og hvordan kommunen stiller seg til innsigelsesmyndighetene i arbeidet med nye planer. Dersom innsigelsesmyndighetene ønsker å formidle at kommunens tilnærming til arealplanlegging ikke er tilstrekkelig, vil de motstridende signalene bidra til at kommunen i neste omgang heller ikke nødvendigvis planlegger i tråd med kravene som blir satt av innsigelsesmyndighetene. Etersom kommunen har erfart at kravene satt av Statsforvalteren er personavhengig, og kommunens tillit til vurderingene som har blitt gjort kan ha blitt svekket.

5.4 Kompetanse og kapasitet

I dette delkapittelet skal det diskuteres faktorer knyttet til kompetanse og kapasitet internt i kommunen. Utfordringene knyttet til kompetanse og kapasitet kan videre bistå til ytterligere forklaringer av punkter som har kommet frem tidligere i kapittelet. Dette delkapittelet skal omhandle de faktorene som har hatt påvirkning på utfordringene kommunen har møtt når det gjelder tilrettelegging for tilstrekkelig planlegging for å møte kravene som ligger i plansystemet. De aktuelle faktorene er: punkter i arbeidsprosessen med arealplanen, politiske uenigheter og manglende kompetanse og ledelse. Til slutt inkluderes det et perspektiv på

konflikt mellom politikerne og administrasjonen. Konflikten mellom politikerne og administrasjonen velges å drøftes under delkapittelet som omhandler kompetanse og kapasitet, ettersom det vil bidra til å belyse hvordan administrasjonen blir satt i en posisjon som fører til utfordringer knyttet til dens kapasitet til å sikre planarbeidets forankring i fagkunnskap, og å sikre at planarbeidet sammenfaller med pbl sine rammer og andre overordnede føringer. Forholdet mellom politikerne og administrasjonen henger tett sammen og utfordringer i dette forholdet kan bidra til å gi konsekvenser for kommunens helhetlige planlegging.

5.4.1 Dårlig prosessarbeid

Arbeidet med arealplanen startet som nevnt i tidligere Os kommune, med Frp og H som flertall. Under punkt 5.2.1 ble det presentert hvordan FrP og H valgte å arbeide med arealplanen i de tidligere kommunestyreperiodene. Her blir det nevnt hvordan det ble valgt å fokusere på de mange innspillene som kom fra enkeltinnbyggere, fremfor å sikre en oppkobling til overordnede føringer. En av informantene beskriver denne arbeidsprosessen slik:

Vi har vel kanskje gått veldig bredt ut når vi startet på prosessen. Det skal vi jo spørre oss selv i fra kommunen sin side. Om vi skal gjøre det på denne måten fordi at det ble veldig åpent at folk kunne komme med sitt innspill til planen. Uten at vi egentlig hadde gjort så mye forarbeid, så det ble veldig mye småsaker. Altså veldig mye enkelttiltak. Som gjerne vi skal tenke om vi skal gjøre det på den måten. (Informant 1)

En annen informant understøtter hvordan det å tilnærme seg planen ved å fokusere på enkeltinnspill har vært utfordrende ved å påpeke hvordan utvalget «druknet litt» i dem (informant 4).

Etter kommunesammenslåingen skulle det nye kommunestyret komme i gang med det videre arbeidet med arealplanen. Det ble startet opp en intensiv prosess, hvor utvalget møttes annenhver uke for å arbeide med planen, og bearbeide den ut ifra tilbakemeldingene de hadde fått fra Statsforvalteren. Å holde møte annenhver uke viste seg å være en tung jobb, både for politikerne og for administrasjonen.

Det er altså så dårlig. Det er så utmattende og svake prosesser. Og her var det veldig svak prosessledelse både fra politisk og administrativ ledelse. Vi hadde dessverre tre forskjellige kommunalsjefer på veldig kort tid. Flere som ikke viste interesse for prosess eller tematikken. Og leder av utvalget greide ikke løfte tematikken strategisk, så vi ble bare sittende å pirke i detaljer. Disse 8 målene skal de være inne eller ute, også har vi en halvtimes debatt hvor FrP sier «ja men han har jo og vi røver verdier fra de hvis vi tar bort gulfargen», også har vi sånne dogmatiske situasjoner der. Så det har vært veldig krevende i denne perioden. (informant 2)

Utfordringene i denne prosessen førte til frustrasjon blant medlemmene i kommunestyret. Noen har ment at det burde startes på nytt med ny plan for hele kommunen. I intervju kommer det frem at ønsket om å starte prosessen på nytt hadde en historisk årsak. Det var allerede en manglende tillit til prosessen med planarbeidet som ble gjort i de forrige kommunestyreperiodene. Derfor var opplevelsen nå at arealplanen hadde et for dårlig og svakt fundament til å kunne ferdigstilles. En av informantene beskriver refleksjoner knyttet til å starte på nytt med ny plan slik:

Litt for vi var en ny kommune med et felles areal og litt fordi jeg hadde liten tillit til den gamle prosessen. Den prosessen som har foregått i Os kommune var veldig fargelagt av en ekstremt arealliberal politikk som da primært føres av FrP og Høyre i Os kommune. Og de hadde rent flertall. De hadde over en rekke år sett bort fra anbefalingene til administrasjonen på både metode og innhold og alt, så det arbeidet vi fikk på en måte oversendt til Bjørnafjorden kommune når vi begynte på det er litt overlapp i politikere, men ganske lite. (Informant 2)

En annen informant peker også på frustrasjon over planarbeidet som ble gjort. Dette blir blant annet beskrevet slik: «Det er bygd på deres [det forrige kommunestyret] visjoner og tanker. Vi har jo egentlig komnt til duk og dekket bord og vi har bare snudd litt på tallerkenene sant for å justere» (Informant 4). Informanten uttrykker også frustrasjon over planens kvalitet. «Det var ingen plan. Det var bare ja til alle innspillene og det lå flydd alle veier» (informant 4). Likevel ble det ikke startet arbeid med ny plan for hele kommunen. Dette er fordi det var et sterkt ønske om å bli ferdig med planen. Arbeidet med planen hadde pågått siden 2013, og var fortsatt ikke ferdig. Dersom kommunen skulle starte arbeidet med ny plan, kommer det

refleksjoner om at «da hadde vi ikke blitt ferdig i denne perioden, også hadde det gått neste også nye folk i det også hadde dette rullet og gått» (Informant 4).

De overnevnte empiriske funnene viser til at kommunen har hatt utfordringer knyttet til dårlig prosessarbeid i arbeidet med arealplanen. Disse kan trekkes inn i en diskusjon på to ulike utfordringer. Den første gjelder arbeidet med arealplanen i det tidligere kommunestyret. Ved å ikke prioritere en progresjon i planarbeidet eller kobling opp mot overordnede føringer, er grunnlaget til planens kvalitet allerede svekket ifølge Aarsæther (2012, s. 70). Manglende kobling til overordnede føringer svekker også samordningen mellom kommunen og andre myndigheter (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 195). En manglende kobling til overordnede føringer førte til at planen som Bjørnafjorden kommune arvet allerede hadde sine utfordringer når det gjaldt kvalitet og legitimitet.

Den andre utfordringen er knyttet til hvordan den nye kommunen etter 2020 ikke visste hvordan de skulle forholde seg til det tidligere arbeidet som hadde blitt gjort. Planen ble opplevd å være av dårlig kvalitet og det var en manglende tillit til prosessen som utviklet den. Formålet ved å ha en tydelig progresjon er at det skal bidra til å gjøre de folkevalgtes møte med planarbeidet enklere. En tydelig progresjon kan ses i sammenheng med å forsøke å minske følelsen av at nyinnvalgte politikere kommer «til dekket bord» (Aarsæther, 2012, s. 73). Det viser seg at det nye kommunestyret endte opp med å oppleve akkurat denne følelsen av å komme til en allerede påstartet plan. Utfordringen her ligger i hvordan dette kan føre til en opplevelse av at politikerne skal videreføre planarbeidet som ble satt i gang av det forrige kommunestyret. Videreføring av et planarbeid er utfordrende fordi det kan føre til manglende motivasjon for å engasjere seg i arbeidet med planen (Aarsæther, 2012, s. 73). Ved ikke å ha vært med på å formulere grunnlaget for planen bidrar det til at engasjementet for å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om planlegging blir svekket (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 193). I tillegg viser det seg at administrasjonen har vært preget av utskiftninger og en svak ledelse. For å lykkes med å kunne drive tilstrekkelig planlegging kreves det god involvering av både administrativ og politisk ledelse (Aarsæther, 2012, s. 73). Utskiftninger i administrasjonen og en svak ledelse kan dermed sees på som problematisk med tanke på et godt planarbeid.

Forskyvningsutfordringer

Forskyvningen til arealplanen over flere perioder har ført til en utydelig kommunikasjon med overordnede myndigheter. Statsforvalteren mener at planfremlegget til arealdelen bryter med

planprogrammet for samfunnsdelen. Det er en for stor avstand mellom planlagt utbygging i arealdelen og behovsvurderingen som er fastsatt i samfunnsdelen. Vurderingene som er fastsatt i samfunnsdelen påpekes av Statsforvalter å være mer bærekraftig enn føringene i arealplanen (Bjørnafjorden Kommune, 2021c). I et dokument uttrykker Bjørnafjorden kommune at de ikke er enige med at planen bryter med målene satt i samfunnsplanen, og at arealplanen bygger på arealstrategiene i gjeldende samfunnsdel (Bjørnafjorden Kommune, 2021b).

I et av intervjuene kommer det frem hvordan en forklaring på hva som kan ha bidratt til uenigheten om arealplanens oppslutning til samfunnsplanen. Her blir det uttrykt hvordan en forklaring kan komme fra hvordan arealplanen har blitt forskjøvet over flere kommunestyreperioder og inn i den nye kommunen etter kommunesammenslåingen. Informanten forklarer hvordan arealplanen for Bjørnafjorden vest bygger på den gamle samfunnsdelen til tidligere Os kommune. Kommunen har i senere tid vedtatt en ny samfunnsplan for hele Bjørnafjorden kommune. I den gamle samfunnsdelen lå det inne en befolkningsvekst på opp til tre prosent årlig vekst. Kommunen har senere innsett at folkeveksten ikke blir så stor som den tidligere forutså. I den nye samfunnsplanen har det derfor blitt tatt høyde for en mindre vekst. Den nye samfunnsplanen har også andre mål sammenlignet med samfunnsplanen til tidligere Os kommune. Konflikten rundt kommunens manglende kobling til samfunnsplanen kan dermed forklares ut ifra hvordan kommunen og statsforvalteren tar utgangspunkt i to ulike samfunnsplaner når de vurderer grad av oppslutning. Forskyvningen av arealplanen over flere perioder og inn i en ny kommune har ført til utfordringer i kommunens planarbeid når det kommer til kompetanse og kapasitet. En av utfordringene er hvordan kommunen sliter med å kunne vise til en tydelig kobling mellom arealplanen og samfunnsplanen. En slik forskyvning kan også føre til utfordringer i formidlingen til de andre aktørene i plansystemet når det gjelder hvilke overordnede prioriteringer som har blitt gjort. Dette blir også bekreftet av Aarsæther og Hanssen (2018) som peker på hvordan en tydelig kobling av arealplanen til samfunnsplanen er viktig i samordningen mellom planaktørene (s. 196).

5.4.2 Politiske uenigheter

Etter kommunesammenslåingen ble det fastsatt et nytt flertall med Ap, Sp, SV, og MDG. I intervjuene kommer det frem at i arbeidet med arealplanen begynte partene å bli mer uenige. Det ble utfordrende for politikerne å få innsigelser på arbeidet de hadde gjort.

I påsken 2021 fikk vi et svar fra. En respons fra statsforvalteren. Jeg vet ikke hvor mange sider det var, men bare negativt, alt var galt. Vi var litt bedre enn de som var før. Men vi måtte hjem og gjøre leksen på nytt igjen. Og da gikk jo noen parti i svart og dette vil vi ikke være med på mer. (informant 4)

Denne frustrasjonen førte til at Ap og Sp dannet nytt flertall sammen med H, i et forsøk på å få planen ferdig. En informant forteller hvordan kilden til konflikt ligger i den brede arealpolitiske dimensjonen i kommunen.

I denne perioden så var det fra vi var ganske så samstemt det første halve året. [...] og når du ser på det politiske landskapet at de ble litt mer varmere i trøyen og ga litt mer beskjed om at enkelte ting ikke skal røres med så ble det komplisert. [...] Så jeg tror at en større politisk. En tydeligere politisk retning hadde gjort det enklere. (Informant 4)

Det politiske rommet i kommunen preges av at enkelte politikere er veldig arealliberale, mens andre ligger i midten. I tillegg er det noen politikere som ønsker å ha større begrensninger på areal.

Uenighetene om hvordan arealplanleggingen for kommunen skal være, har ført til at det er en manglende klar retning for kommunens utvikling. «Så det har vært en del uenigheter politisk også, som har gjort at det kanskje har vært litt vanskelig å se den klare retningen man vil ha for Os» (Informant 4). Det kan diskuteres om en mangel på en klar retning har ført til større politiske uenigheter, eller om politiske uenigheter har ført til mangel på en klarere retning. Det ser imidlertid ut til at politiske uenigheter og mangel på en klarere retning for kommunens utvikling har vært med på å prege arbeidet med arealplanen. Uenighetene har ført til at det ikke er formidlet ut en helhetlig og tydelig visjon til andre instanser og aktører. Hvis man forstår planlegging ut ifra definisjonen til Aarsæther (2012), kan man forstå planlegging som en fremtidsorientert prosess, hvor planlegging kan sees på som et redskap for å virkeliggjøre politiske mål. Dette innebærer at med å delta i planarbeid, så er det formingen av fremtidens samfunn som gjelder (s. 67). Sett i lys av en slik definisjon kan man se på hvordan Bjørnafjorden kommune mangler en klar retning man vil ha for kommunen. Noe som kan føre til at kommunen ikke klarer å tilstrekkelig gjennomføre planlegging, fordi det heller ikke er en helhetlig forståelse for og enighet rundt hvilke politiske mål som skal

virkeliggjøres. Den politiske uenigheten rundt en klar retning for kommunen kan også være med på å forklare den manglende viljen til bruk av plan for politisk styring. Som igjen kan forklare hvordan avgjørelser som blir tatt ikke er basert i langsiktige vurderinger, men heller på enkeltpunkter som innspill fra grunneiere. En slik mangel på helhetlig og fremtidig utvikling er noe pbl forsøker å motvirke (Aarsæther, 2012, s. 69).

5.4.3 utfordringer knyttet til kompetanse og ledelse

I intervju kommer det frem hvordan Bjørnafjordens nye kommunestyre og planutvalg bestod av et flertall av nye politikere uten tidligere erfaring og kompetanse knyttet til planleggingsfeltet. Den manglende erfaringen og kompetansen førte til at arbeidet med arealplanen ble en krevende prosess. Forsøk på å gi en innføring i planarbeid og øke kunnskapsgrunnlaget til det nye planutvalget ble utført. Samtidig ble det påpekt at det ikke nødvendigvis ble stor nok tid til det. Selv om kommunen prøvde å kompensere med mangelen på kompetanse i utvalget ved å ha møter ofte i oppstartsfasen, var det krevende at mange ikke hadde nok kompetanse. En informant uttrykker sin frustrasjon over den manglende kompetansen ved å trekke frem et eksempel vedrørende kunnskap om fortetting:

Da er jeg tilbake til dårlig opplæring. Eller manglende opplæring. Vi har jo fått høre fra Statsforvalter og retningslinjer og sånn. Vi skal fortette. Det er instruksjonen vår nå og det er derfor vi bygger disse nærsenterstrukturene. Okei, vi skal fortette der. Der det er klokt å gjøre det. Men hva betyr det i praksis? Hvordan fortetter man? Skal du bare bygge ut en bolig til eller en tomannsbolig i en stor hage. Skal du transformere, altså rive og bygge nytt, og vi har etterlyst mange ganger gjennom disse tre årene, snart fire. Kan ikke vi få litt mer kunnskap, hva er god fortetting, og hva er dårlig fortetting? Og nå, vi har bedt om det mange ganger, vi har til og med gjort vedtak på det. (Informant 2)

I tillegg til mange nye i utvalget og manglende kompetanse, var det utfordringer knyttet til en manglende ledelse fra administrasjonen i arbeidet. I intervju kommer det frem hvordan det har vært fire til fem ulike kommunalsjefer i løpet av den siste perioden fra 2019-2023. Dette inkluderer en ansatt som har sluttet, vikarer og den nåværende kommunalsjefen. Det har også vært to plansjefer denne perioden. Utbytteingen i administrasjonen har vært utfordrende.

Så det har vært krevende å få kontinuitet og få folk som kommer inn i kommunalsjefstillingen til å forstå historien, kontinuiteten i dette for det er litt viktig. Og da er du tilbake til dette med å se på hvordan kjører man slike prosesser. Hvem er med i dem. Altså du fikk et nytt utvalg, og du fikk en hel haug med nye administrative ledere som skulle se på det. (Informant 4)

Med nytt utvalg med manglende kompetanse og en ustabil administrasjon som har hatt utfordringer knyttet til det å følge opp arbeidet har det vært utfordrende for kommunen å arbeide med arealplanen.

5.4.4 Forholdet mellom politikerne og administrasjonen

Under dette punktet skal det diskuteres hvordan forholdet mellom politikerne og administrasjonen har vært med på å prege arbeidet med arealplanen.

Det kommer frem i intervjuene at administrasjonens dilemma er at de styrer etter politiske vedtak, hvis de får et oppdrag om at det skal være en innretning i planen må dette gjennomføres selv om det er faglig uenighet. Administrasjonen kan enkelte ganger være faglig uenige med Statsforvalteren, og gjerne da også enige med politikerne i kommunen. Samtidig viser det seg til at det er tendenser til at det ikke er alt politikerne og administrasjonen har vært enige om. Selv om administrasjonen til tider kan være uenig med om politiske vedtak faglig sett er gode, vil disse fortsatt måtte innføres. Enkelte av informantene føler at det har vært et godt samarbeid mellom det politiske og administrasjonen, og at administrasjonen gjerne har støttet politiske ønsker og innspill. Samtidig kommer det frem en hendelse som kan vise til at det har vært en betydelig uenighet mellom administrasjonen og politikerne. Denne uenigheten kan ha bidratt til å påvirke administrasjonens mulighet til å rettlede og kommunisere med politikerne på en måte som gjør at de tar valg som vil være forenlig med faglige vurderinger og hensyn til statlige og regionale retningslinjer. Manglende konsistent veiledning fra administrasjonen kan også kunne forklares ut ifra denne konflikten som nå skal presenteres.

Det kommer frem i intervju at det har vært en konflikt mellom administrasjonen og politikerne. Her beskriver to informanter hvordan det i et møte i 2018 endte med at tidligere plansjef og en tidligere kommunalsjef gikk fra møtet fordi det var så stor spenning under møtet. En informant forteller hvordan kommunalsjefen og plansjefen hadde med faglig

grunnlag forklart at de følte at arbeidet med planen ikke ville bli godkjent av innsigelsesmyndighetene. Videre ble det påpekt at tilnærmingen til politikerne ville føre til videre bortkastet tid og penger. Selv om kommunalsjefen og plansjefen uttrykte deres meninger om hvordan den politiske tilnærmingen var i strid med overordnede føringer og deres faglige vurderinger, valgte det politiske flertallet likevel å vedta forslaget som ble kritisert. Videre i intervju kom det frem hvordan FrP og H skrev brev til rådmannen angående kommunalsjefen og plansjefen. Dette brevet har i senere tid blitt offentliggjort. Her står det blant annet:

Lojaliteten til vedtak fattet av politisk nivå må være 100%. Administrasjonen må ikke bli «politisk». Administrasjonen må aldri mer i åpne møter og ellers, true PBU med at de nekter å «skrive eller tegne en eneste strek» i forhold til sitt arbeid frem mot saksbehandling. Etter vedtak i PBU skal de jobbe videre med og kjempe for disse uansett om de er enige eller ikke. [...] Det skal vises gjensidig respekt og hierarkiet må være klart (Os Kommune, 2018).

Dette viser til hvordan administrasjonen har mottatt en klar beskjed fra politikerne om hva deres rolle skal være i arbeidet med arealplanen. Dette løfter en større diskusjon rundt roller og ansvar innenfor planlegging og hvilke konsekvenser en skjevfordeling av dette kan gi. Innen planlegging er det nødvendig å ha fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å kunne ivareta kommunens oppgaver (KMD, 2014, referert i Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 188). Dette er fordi planlegging er komplekst og krever at man klarer å ta stilling til en rekke ulike områder.

For det første krever det at man har kompetanse og kapasitet til å kunne tilrettelegge planleggingen i kommunen til å sammenfalle med statlige og regionale planer og føringer, og andre sektorlover (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 186). Det kreves også kompetanse og kapasitet til å ha et helhetlig blikk på planlegging (Aarsæther, 2012, s. 73). Baldersheim (1986) peker på hvordan det kan forekomme konflikt i måten styresettet er strukturert på. Politikerne har ansvar for å godkjenne vedtakene i den offentlige sektoren. Samtidig er det behov for faglig bistand fra administrasjonen i utredning og iverksettelse av vedtakene, hvor vedtakene skal være faglig forankret (s. 176). Denne fordelingen av myndighet og ansvarsområde krever at kommuner klarer å imøtekomme et behov for at administrasjonen og politikerne samarbeider på tvers av sine områder. I lys av uenighetene som fant sted mellom

politikerne og administrasjonen i kommunen kan det vise til en manglende kapasitet til å klare å gjennomføre planlegging etter lovverket (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 191), samt kapasitet til å bruke planer som politiske styringsinstrumenter (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 193). Dette kan bety at kommunen har hatt problemer med å bruke planverket aktivt (Aarsæther & Hanssen, 2018, s. 198).

Konflikten som har funnet sted mellom administrasjonen og politikere kan ha påvirket en rekke områder i administrasjonens arbeid med arealplanen. Under punkt 5.3.2 vises det til hvordan administrasjonen havner i press mellom de politiske vedtakene og rammene som settes av overordnede myndigheter. Dette kan forklares med at de politiske visjonene ikke samsvarer med de kunnskapsbaserte vurderingene administrasjonen har gjort (Lyngstad, 2003, Baldersheim, 2005, referert i Aarsæther, 2012, s. 67).

Under punkt 5.2.1 diskuteres det hvordan et fokus på grunneiere kan medføre et manglende helhetsblikk på planlegging. Videre kommer det frem under punkt 5.4.3 at det er manglende kompetanse blant politikere og manglende kapasitet i administrasjonen til å veilede dem. Alle disse punktene har blitt påvirket av konflikten som har funnet sted. Ved å ha blitt irettesatt deres posisjon av politikere kan det ha ført til at administrasjonen i større grad har vegret seg mot å ta en aktiv veiledende rolle overfor politikere, i frykt for at nye konflikter skal oppstå. Samtidig viser konflikten også til manglende vilje blant politikere til å ta stilling til de rådene administrasjonen kommer med. Man kan se hvordan den administrative og politiske konflikten og utbyggingen av administrasjonen som har funnet sted i perioden fra 2018-2023 har ført til at det har vært manglende kapasitet i administrasjonen for å klare å formidle skillet mellom hva lovverket sier og hvilke rammer forvaltningen av det legger, og hva som er det politiske handlingsrommet. Å kunne skille mellom hvilke føringer overordnede rammer fastsetter og hva som er det politiske handlingsrommet er noe Aarsæther og Hanssen (2018) understøtter til å være av betydning for å sikre god kvalitet i planarbeidet (s. 194).

6 Konklusjon

Problemstillingen for dette forskningsprosjektet omhandler hva som har ført til at uenighetene mellom Bjørnafjorden kommune og nasjonale og regionale myndigheter har blitt så store, når det kommer til utformingen av kommunens arealplan. Den utvalgte case kommunen har vist hvordan uenighetene har kommet til uttrykk i praksis. Det har blitt vist gjennom hvordan det finnes spenninger mellom lokal politikk, og nasjonal og regional politikk og føringer. Videre har det kommet frem spenninger mellom sektorene knyttet til ulike skjønnsutøvelser og utfordringer knyttet til uforutsigbarhet. Til slutt har det kommet frem hvordan uenighetene har vært preget av utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet innad i kommunen. Jeg ønsker å trekke frem de viktigste årsakene til at det har blitt uenigheter mellom myndighetsnivåene.

Den første årsaken er knyttet til hvordan de empiriske funnene viser til en avstand mellom lokalpolitiske ambisjoner og de rammene nasjonale og regionale myndigheter legger for lokal planlegging. Hensynet til utviklingsretningen kommunen selv mener er best blir prioritert fremfor å følge signaler fra de andre myndighetene og bidrar til konflikt mellom styringsnivåene. Hvor det viser seg at det finnes ulik forankring i bærekraftdimensjonen, hvor lokalpolitikken prioriterer økonomisk og sosial bærekraft, mens de nasjonale og regionale føringene i hovedsak prioriterer den miljømessige bærekraften. I tillegg viser det seg å være spenninger knyttet til fortetting, hvor uniforme føringer ikke nødvendigvis klarer å ivareta hensyn til bygdekvaliteter og mindre steders ønskede utforming. De empiriske funnene og de uenighetene som kommer frem understøtter hvordan det skjer en dragkamp mellom lokale og nasjonale og regionale myndigheter om hvem som har overtaket i å forme lokal utvikling (Buanes, 2018, s. 83).

Den andre årsaken kan finnes i konflikten rundt de ulike tilbakemeldingene av forventninger og krav fra innsigelsesmyndighetene. De empiriske funnene viser at de varierende skjønsmessige vurderingene fattet av innsigelsesmyndighetene og ulik praksis i Statsforvalterembetet har påvirket kommunens forhold til dem. Den uforutsigbare skjønnsutøvelsen bidrar til utydelige signaler til kommunen, og har svekket legitimiteten til innsigelsesmyndighetene. Dette kommer frem gjennom de empiriske funnene hvor det viser seg at kommunen valgte å ikke ta hensyn til innsigelsene i stor nok grad til å imøtekomme forventningene som kom fra overordnede myndigheter. Variasjonen rundt

innsigelsespraksisen og erfaringene kommunen hadde meklingsmøtene med Statsforvalteren, vil kunne føre til at kommunens tillit til dem har blitt svekket også for fremtidige forhold. Noe som viser til hvordan plansystemet er oppbygd på en måte som til tider kan gjøre det uklart hvor grensen for det lokale selvstyret skal være, og i hvor stor grad statlige styringsdokumenter og regionale planer legger opp til en lokal tilpasning av dem.

Den tredje årsaken til uenigheter knyttes til manglende kompetanse og kapasitet i kommunen. Det viser seg at kommunen har hatt utfordringer med å sikre forankring i overordnede føringer, samt et kommunestyre som har tolket sitt handlingsrom på en måte som ikke har lagt opp til et tilstrekkelig samarbeid med administrasjonen. Manglende samarbeid mellom politikere og administrasjonen er noe som Baldersheim (1986) har påpekt å være en utfordring for å sikre at politiske vedtak er faglig forankret (s. 176). Dette har bidratt til utfordringer innad i kommunen om å bruke planverket i tilstrekkelig grad og å kunne planlegge i tråd med pbl. Å bruke planverket og planlegge i tråd med pbl er noe som Aarsæther og Hanssen (2018) peker på som en forutsetning for tilstrekkelig planlegging (s. 190). Disse overnevnte faktorene har bidratt til at kommunen har mottatt innsigelser på planarbeidet, som igjen har ført til en forskyvning av planen over tre kommunestyreperioder og over i en ny kommune etter en kommunesammenslåing. Dette har ført til konflikter både internt i kommunen, men også med de overordnede myndighetene som har vært involvert i planarbeidet.

Ved å se på disse overnevnte årsakene til uenigheter i arbeidet med arealplanen mellom nasjonale og regionale myndigheter og Bjørnafjorden kommune, vil jeg trekke ut et par utfordringer i det norske plansystemet som jeg mener burde rettes et større søkelys mot i fremtiden. Det første omhandler å anerkjenne hvordan det finnes en konflikt mellom lokale og nasjonale og regionale myndigheter om hvem som har overtaket i å forme lokal utvikling. Hvis man ønsker å i større grad øke vektleggingen av naturhensyn i kommunal planlegging mener Hanssen (2018) at man bør «styrke vekten av hensynet til naturmangfold og jordvern når det veies i plan- og bygningsloven sine planprosesser» (s. 362). Dette innebærer å i større grad synliggjøre de hensynene man ønsker å fremme, tydeligere formidle krav til arealregnskap for å vise effekter av arealplanlegging og styrke krav om kunnskap (Hanssen, 2018, s. 361-362). Dette behovet blir understøttet av de empiriske funnene, hvor kommunen prioriterer sine egne ambisjoner for lokal utvikling overfor hensyn til klima og miljø. Samtidig kommer det frem hvordan kommunen ønsker å kunne tilpasse arealplanleggingen til

lokale identifiserte behov og utfordringer på en måte som understøtter de stedskvalitetene de ønsker å bevare. I evalueringen som har blitt gjort av SPR-BATP kommer det frem en oppfordring om en todeling av de statlige planretningslinjene, hvor man har en for større byer og en annen for mindre tettsteder og bygder (Langeland et al., 2022, s. 10). De empiriske funnene understøtter at samtidig som man burde styrke forankringen av klimahensyn, burde man også åpne for en større tilpasning til utvikling av mindre steder. Når kommunen opplever at det blir satt uniforme føringer for arealplanleggingen som ikke passer med stedets premisser, viser de motstand mot føringene. En bør også vurdere om en inndeling av føringer for arealutvikling hvor man har en til mindre og en til større steder vil kunne sikre større etterfølgelse av hensyn til klima og miljø i kommunene, fordi føringene i større grad oppleves å sammenfalle med stedets premisser.

Det andre er knyttet til hvordan kommunens møte med innsigelsesmyndighetene bidrar til større spørsmål innenfor det norske planleggingssystemet. Hva innebærer det at man skal ta hensyn til lokal tilpasning? I hvor stor grad kan man tilpasse nasjonale og regionale retningslinjer til lokale forhold, og når går slike tilpasninger for langt? I hvor stor grad skal det lokale selvstyret vektlegges opp mot sektorenes interesser for klimaspørsmål når det oppstår konflikt? Dette er spørsmål som ikke i stor nok grad er fastsatt og tydelig formidlet ut til kommuner. Hvor slike vurderinger fortsatt er avhengig av skjønnsmessige vurderinger og hvilken praksis som blir ført av Statsforvalterembeter (Hanssen, 2018, 350). De empiriske funnene knyttet til den ulike erfaringen med de to meklingsmøtene og de ulike tilbakemeldingene kommunen har mottatt i møte med innsigelsesmyndighetene viser til et behov for en sterkere vurdering og tydeliggjøring av disse spørsmålene.

7 Litteraturliste

- Amdam, J. & Veggeland, N. (1981). *Planlegging for samfunnsendring - innføring i teorier om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008052900001?page=0
- Bakke, T. (2019). Fortetting i små steder. *PLAN*, 51(2), 28-33.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2019-02-07>
- Bakke, T. (2020). Den urbane landsby: redusert avhengighet av transport og institusjonaliserte strukturer som døråpner for degrowth. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 196-200.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-08>
- Baldersheim, H. (1986). Planlegging, politikk og forvaltning - et vanskelig hopehav. I J. Naustdalslid (Red.), *Kommunal styring: Innføring i kommunalkunnskap frå ein planleggingssynsstad* (s. 173-182). Det norske Samlaget.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007080600052?page=1
- Bergen kommune. (2019). *Høringsuttale - Offentlig ettersyn av forslag til ny arealdel til kommuneplanen for Os*. Bergen Kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2020020096&dokid=1363389&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden kommune. (2020a). *Merknadsskjema – fråsegn tema 4 – presisering av føresegner*. Bjørnafjorden kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2020020096&dokid=1363385&versjon=2&variant=A&>
- Bjørnafjorden kommune. (2020b). *Plan- og bygningsutvalet: møteinnkalling*. Bjørnafjorden kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=2020020689&dokid=1363567&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF>
- Bjørnafjorden kommune. (2021a). *Fremdrift*. Bjørnafjorden kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021024309&dokid=1525007&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden Kommune. (2021b). *Merknadsskjema - førebels attendemelding frå Statsforvalter datert 25.03.2021*. Bjørnafjorden Kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021024309&dokid=1518561&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden Kommune. (2021c). *Merknadsskjema Samordna Uttale*. Bjørnafjorden Kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021060119&dokid=1594437&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden kommune. (2021d). *Merknadsskjema Vestland Fylkeskommune*. Bjørnafjorden kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021067620&dokid=1603877&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden kommune. (2021e). *Orientering om vidare arbeid med KDPA Bjørnafjorden vest*. Bjørnafjorden kommune.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021054836&dokid=1577682&versjon=3&variant=A&>
- Bjørnafjorden kommune. (2021f). *Planomtale: Kommunedelplan for Bjørnafjorden vest (tidl. Os kommune) 2021-2033*. Bjørnafjorden Kommune.

- <https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.aspx?journalpostid=2021111105&dokid=1603860&versjon=1&variant=A&>
- Bjørnafjorden Kommune. (2022, 30. november). *Dette er Bjørnafjorden Kommune*. Bjørnafjorden Kommune. Hentet 1. februar 2023 fra <https://bjornafjorden.kommune.no/om-bjornafjorden-kommune/>
- Bjørnafjorden kommune. (2023, 8. mai). *Skal Godkjenne arealplan for Bjørnafjorden Vest*. Bjørnafjorden kommune. Hentet 28. mai 2023 fra <https://bjornafjorden.kommune.no/siste-nytt/skal-godkjenne-arealplan-for-bjornafjorden-vest.36381.aspx>
- Blakie, N. & Priest, J. (2018). *Designing Social Research: The Logic of Anticipation* (3. utg.). Polity Press. <https://web.p.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzIwMDIwNzlfX0FO0?sid=93e19e0c-c147-4691-a543-657bdb9b7bf7@redis&vid=0&format=EK&rid=1>
- Buanes, A. (2018). Helhetlig planlegging og sektorenes ansvar. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 71-81). Universitetsforlaget.
- Buanes, A. & Nyseth, T. (2018). Innsigelser. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?* (s. 333-345). Universitetsforlaget.
- Børrud, E. (2012). Planlegging av en allerede bygget by. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 204-221). Cappelen Damm Høyskoleforlaget. https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging
- Børrud, E. (2018). Nytt blikk på fortetting som byutviklingsstrategi. *PLAN*, 50(4), 24-29. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2018-04-05>
- Christoffersen, L. & Johannesen, A. (2012). *Forskningsmetode for lærerutdanningene*. Abstrakt Forlag.
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2021). *Bryman's social research methods* (6. utg.). Oxford University Press.
- Cruickshank, J. (2014). Stedsblind planlegging av lokalsamfunnet. *PLAN*, (6), 4-9. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2014-06-02>
- Cruickshank, J. & Knudsen, J. P. (2010). Planlegging ved pendelens yttergrense. *PLAN*, 42(3-4), 40-47. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2010-03-04-08>
- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 49-62). Cappelen Damm Høyskoleforlaget. https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 85-101). Cappelen Damm Høyskoleforlaget. https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og Samfunn: System, praksis, teori*. (s. 69-86). Cappelen Damm Akademisk.

- Hanssen, G. S. (2018). Spenninger mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planlegging? I N. Aarsæther & G. S. Hanssen (Red.), *Plan og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 325-362). Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hamre, L. & Skog, K. L. (2018). Jordressurar under press: Kan partipolitikken forklara gapet mellom det nasjonale målet og den lokale forvaltninga av jordressursane? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2-3), 65-88.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-02>
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 102-120). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging
- Higdem, U. & Hagen, A. (2018). Regional planlegging - mellom stat og kommune. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori* (s. 87-108). Cappelen Damm Akademisk.
- Hofstad, H. (2018). Bærekraftig planlegging for fremtiden. I N. Aarsæther & G. S. Hanssen (Red.), *Plan og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 203-222). Universitetsforlaget.
- Hordaland Fylkeskommune. (2017). *Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028*. Vestland Fylkeskommune.
https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regionale-planer/regional-areal--og-transportplan-for-bergensområdet_2017_30.10.17.pdf
- Inch, A. (2018). 'Opening for business'? Neoliberalism and the cultural politics of modernising planning in Scotland. *Urban Studies*, 55(5), 1076-1092.
<https://doi.org/10.1177/0042098016684731>
- Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (1998). *Planlegging og handling: kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring* (2. utg.). Kommuneforlaget. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008080800053?page=0
- KMD. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprb_atp.pdf
- KMD. (2019). *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Knudsen, J. P. (2018). Towards a new spatial perspective - Norwegian politics at the crossroads. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 72(2), 67-81.
<https://doi.org/10.1080/00291951.2018.1445125>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>
- Langeland, J. L., Selvig, E., Fosli, O., Hanssen, G. S., Eika, A. & Tønnesen, A. (2022). *Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Civitas.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b39115191be54907bab7405c9aff6771/evaluering-av-statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig-areal-og-transportplanlegging.pdf>
- Nordahl, B. (2012). Planlegging og marked - arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 166-184). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging
- Nyseth, T., Førde, A. & Cruickshank, J. (2018). Fra attraktive steder til omtentksom by- og stedsutvikling - implikasjoner for planlegging? I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og Samfunn: system, praksis, teori* (s. 267-285). Cappelen Damm Akademisk.
- Næss, P., Saglie, I.-L. & Richardson, T. (2020). Urban sustainability: is densification sufficient? *European Planning Studies*, 28(1), 146-165.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604633>
- Os Kommune. (2018). *Innspill til dialog rundt eventuelle reaksjoner mot Rådmannens og Planavdelingens representanter i PBU*. <https://tenester.sunnhordland.no/f/innspe.pdf>
- Os Kommune. (2019). *Kommuneplan for Os 2019-2030: Arealdelen, planskildring*. Os Kommune. https://bjornafjorden.kommune.no/_f/p1/iccfc9fb4-05dc-4c02-a726-8392831c7a6e/utkast-planomtale-2506.pdf
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Saglie, I. L. (2006). «Vi holder oss til planen»- om arealplanlegging og tettstedsvekst. I H. Fiskaa & T. Skjeggedal (Red.), *Planlegging og bærekraftig utvikling* (2. utg., s. 65-92). Tapir Akademisk Forlag. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008111900015?page=0
- Silverman, D. (2017). *Doing Qualitative Research* (4. utg.). SAGE Publications Ltd.
- Statens Vegvesen. (2019). *Uttale til offentlig ettersyn av forslag til ny arealdel til kommuneplanen for Os kommune*. Statens Vegvesen.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2020020879&dokid=1367444&versjon=1&variant=A&>
- Statsforvalteren i Vestland. (2021a). *Førebels attendemelding til utkast - Kommunedelplan Bjørnafjorden vest 2021 - 2033*. [Upublisert Manuskript]
- Statsforvalteren i Vestland. (2021b). *Referat frå dialogmøte med Bjørnafjorden kommune - KDP Bjørnafjorden vest*. Statsforvalteren i Vestland.
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2021054836&dokid=1574201&versjon=1&variant=A&>
- Strand, A. & Næss, P. (2017). Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(2), 156-167. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1175927>
- Ujang, N. (2012). Place Attachment and Continuity of Urban Place identity. *Procedia- Social behaviour Sciences*, 49, 156-167. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.07.014>.
- Vestland Fylkeskommune. (2021). *Melding om politisk vedtak: Fråsegn til kommunedelplan for Bjørnafjorden vest - 2021-2033*. [Upublisert Manuskript]
- Vilhelmson, B. & Elldér, E. (2021). Realizing proximity in times of deregulation and densification: evaluating urban change from a welfare regime perspective. *Journal of Transport geography*, 94, 103098. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.103098>
- Visit Bjørnafjord. (2023). *Velkommen til Visit Bjørnafjord*. Visit Bjørnafjord. Hentet 10. mai 2023 fra <https://www.visitbjornafjord.no/>
- Aarsæther, N. (1999). *Plan med folkevett: plan- og budsjettarbeid i lys av lokal agenda 21* (3. utg.). Kommuneforlaget. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2009020904155?page=1
- Aarsæther, N. (2012). Ny giv for kommunal planlegging? I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 63-84). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging

Aarsæther, N. & Buanes, A. (2012). Staten - Frå planaktør til planforvaltar? I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 121-143). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

https://www.researchgate.net/publication/274733612_Utfordringer_for_norsk_planlegging

Aarsæther, N. & Buanes, A. (2018). Den komplekse statsmakta - rollemangfald og styringsutfordringar i planfeltet. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori* (s. 109-127). Cappelen Damm Akademisk.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2018). Plansystem, praksis og teori. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis, teori* (s. 15-26). Cappelen Damm Akademisk.

Aarsæther, N. & Hanssen, G. S. (2018). Kompetanse og kapasitet: det lokale nivået - er forutsetningene til stede? I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 185-201). Universitetsforlaget.

Aarsæther, N., Nyseth, T. & Buanes, A. (2018). Samordning: Planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 49-70). Universitetsforlaget.

8 Vedlegg

Er du interessert i å delta i et forskningsprosjekt?

«Hvordan navigerer en kommune i planhierarkiet i en fortetningskontekst»

Mitt navn er Mari L. Lepsøy og jeg er en Masterstudent i global utvikling og samfunnsplanlegging med spesialisering i by- og regional utvikling ved Universitetet i Agder. Jeg ønsker å spørre deg om du ønsker å delta som respondent for min masteroppgave, hvor mitt hovedformål er å undersøke kommunens erfaring med planleggingshierarkiet. Spesielt med tanke på hvordan Bjørnafjorden kommune har mottatt innsigelse på kommunens arealplan og hvordan man kan navigere nasjonale og regionale føringer i en lokal kontekst. I dette informasjonsbrevet vil vi gi deg informasjon rundt prosjektet og hva din deltakelse vil innebære.

Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å undersøke og lære mer om forholdet mellom lokale myndigheter og nasjonale og regionale myndigheter i en planleggingsprosess knyttet til utvikling og fortetting. Hva har ført til uenigheter og hvilke refleksjoner har blitt gjort. I tillegg til kontekst knyttet til lokalt selvstyre, lokal stedstilpasning, ulike måter å tolke retningslinjer og føringer på, og hvordan hele prosessen som har vært erfares og oppfattes av kommunen.

Hvorfor har du blitt spurt om å delta

Ut ifra den valgte problemstillingen har utvalget blitt basert på kompetanse kriterier og erfaring knyttet til den utvalgte kommunen, hvor utvalgte deltakere har kompetanse på hvordan kommunen navigerer forholdene knyttet til innsigelsene, og andre forhold knyttet til planarbeidet. Kontakt har blitt opprettet med relevante deltakere og da har det blitt mottatt svar fra noen som har vært villig til å stille opp og høre om dette prosjektet.

Hva vil deltakelse bety for deg

Dette prosjektet innebærer et intervju. Informasjonen som blir samlet inn er den som blir delt i samtalen, rundt hva du selv ønsker å dele av informasjon og hva som blir sagt under samtalen.

Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet. Kommunen du representerer vil bli nevnt i

avhandlingen.

Det er frivillig å delta

Deltakelse i prosjektet er frivillig. Dersom du velger å delta, kan du trekke ditt samtykke når som helst uten begrunnelse. All informasjon om deg vil da bli gjort anonymt. Det vil heller ikke være noen negative konsekvenser for deg dersom du velger å ikke delta, eller senere ønsker å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke din personlige data for dette spesifikke masterprosjektet. Din personlige informasjon vil bli håndtert med fortrolighet og i samsvar med lov om databeskyttelse (the European General Data Protection Regulation and Personal Data Act).

- Ingen andre enn Mari L. Lepsøy vil ha tilgang til dine personlige data.
- Navnet og personopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrige data.
- Din personlige data vil bli lagret sikkert på UiA sine servere, hvor ingen uautoriserte personer har tilgang.

I oppgaven vil Bjørnafjorden kommune bli nevnt som kommunen for utgangspunkt i denne studien. Som deltaker i intervju, vil du bli anonymisert, men det vil nevnes i metodedelene at de som har blitt utvalgt som deltakere på intervju er ansatte og politikere i kommunen, uten at dette knyttes direkte til spesifikke deltakere. Avhandlingen skal publiseres.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektets planlagte slutt er 1. November 2023. Etter denne datoen vil all personlig data bli slettet og all annen data vil bli anonymisert.

Dine rettigheter

Så lenge du kan bli identifisert av innsamlede data, har du rettighet til:

- Tilgang på den personlige data som er behandlet om deg.
- Be om at din personlige data blir slettet.
- Be om at ukorrekt personlig data blir rettet opp/utbredes.
- Motta kopi av din personlige data (dataportabilitet), og
- Sende en klage til Personvernstilsynet eller Datatilsynet rundt behandling av din

personlige data.

Hva gir oss rett til å behandle din personlige data?

Vi vil behandle din personlige data basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for Forskningsdata AS har vurdert at behandlingen av personlige data i dette prosjektet er i samsvar med lov om databeskyttelse.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Dersom du har spørsmål rundt prosjektet, eller ønsker å nytte dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Agder via Mari Lunde Lepsøy: marilepsoy@gmail.com og/eller Veileder Kjell Overvåg: kjell.overvag@uia.no
- Vårt personvernombud: Trond Hauso, trond.hauso@uia.no, +4793601625
- NSD- Norsk Senter for Forskningsdata AS, via email: (personverntjenester@nsd.no) eller via telefon +47 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Prosjekt Leder: Kjell Overvåg Student: Mari Lunde Lepsøy

Samtykkeskjema

Jeg har mottatt og forstått informasjon rundt prosjektet “En kommunes navigasjon av planhierarkiet”, og har blitt gitt muligheten til å stille spørsmål. Jeg gir mitt samtykke:

Til å delta i et intervju

Jeg gir mitt samtykke for at min personlige data behandles til slutt dato 1. November 2023.

(Signert av deltaker, dato)

Navn i blokkbokstaver

Intervjuguide

Presentere meg selv og prosjektet + lydopptak, gi informasjonsskriv og snakke om dette.

Intervjuspørsmål:

Forspørsmål som skal ikke inkluderes i oppgaven, men bygge min forståelse av kompetansen og tilnærmingen intervjuobjektet har til tematikken. – oppvarmingsspørsmål? Hvis naturlig for intro. Jeg fortalt litt om meg selv, og før vi begynner på spørsmålene til masteren kan bli litt kjent med deg. Kanskje du kan fortelle litt om hva:

1. Hva er din assosiasjon til Bjørnafjorden kommune?
2. Hvor lenge har du jobbet for Kommunen/vært politiker i kommunen?
3. Bor du i os? – har du gjort det lenge.

Hovedspørsmål:

1. Hvordan har det vært for kommunen å få innsigelser på arealplanen?
 - a. Hvilke ambisjoner hadde dere for kommunen i oppstartsfasen og hvordan har disse endret seg?
2. I min gjennomgang av dokumenter har det kommet frem at den tidligere arealplanen har vært basert på pbl 1985, og at kommunen har gått fra en aksetenkning til fortetting, er disse overgangene noe som kan ha bidratt til å påvirke arbeidet med planen?
3. Hvilke tanker har du om lokalt selvstyre i forhold til at kommunene skal være ansvarlig for arealdisponering – men at det i dette tilfellet blir det pålagt en ganske streng regulering av nasjonale myndigheter
 - a. Hvordan har det lokale selvstyret blitt begrenset i denne prosessen - hvordan?
 - b. Hva tenker dere om dette er problematisk eller ikke, og i så fall hvilke konsekvenser kan dette få for stedsutvikling
4. Hva tenker dere om mulighetene dere har for stedstilpasning når dere har mottatt så mange innsigelser og begrensninger på arealplanen?
 - a. Hvilke begrensninger har vært mest utfordrende?
5. Hvilken tilnærming har kommunen til fortetting som strategi, og er dette en strategi som passer med utviklingen av BF?

6. Har det vært utfordringer knyttet til uenigheter mellom samfunnsplanleggere/administrasjonen/politikerens om utvikling av arealplanen? – → større gap med andre myndighetene-aktørene?
 - a. Til administrasjonen: har det vært uenigheter mellom dere og politikerne om utviklingen av arealplanen?
 - b. Til politikere: har det vært uenigheter mellom politikere og administrasjonen om utvikling av arealplanen?
 - i. (Hvis tilfellet) Hvordan kan dette ha ført til større gap mellom plan og nasjonale og regionale myndigheters retningslinjer og føringer?
7. I dokumentgjennomgangen har jeg kommet over en rekke innsigelser hvor kommunen er uenig med at det dere har ønsket å gjøre ikke er i strid med nasjonale og regionale retningslinjer og føringer
 - a. Hvordan har dere opplevd at dere har tolket retningslinjer og føringer ulikt enn instansene som har fremmet innsigelser?
 - b. Hvilke konsekvenser har dette fått for kommunen når nasjonale og regionale myndigheter tolker retningslinjer og føringer ulikt som kommunen?
8. Det kommer også frem i innsigelse fra Statsforvalter at Bergen sin arealplan bør være mal for de andre kommunene og at BF er uenig med denne påstanden
 - a. Hvorfor er kommunen uenig med dette?
 - b. Hvordan opplever kommunen å bli sammenlignet med Bergen?
 - c. Opplever dere at dere blir stilt like krav som Bergen,
 - d. Hvis → er dette utfordrende når dere har andre forutsetninger?
9. I gjennomgang av dokumentene kan det virke som at det er to ulike forståelser av kommunen – hvor den ene er kommunen sin egen forståelse av seg selv som enkeltkommune med sine lokale utforminger og utfordringer – mens på den andre siden en forståelse av BF som en kommune i bergensområde – basert på en forståelse av en kommune i tilknytning til Bergen – opplever dere at dette kan stemme?
 - a. I så fall – hvilke konsekvenser kan en slik forskjell av forståelse av kommunen få konsekvenser for lokal utvikling
 - b. (alternativ formulering → Har det vært ulik forståelse av kommunen som sted mellom nasjonale og regionale myndigheter og kommunen, som har ført til at kommunen ønsker å utvikle kommunen i en annen retning enn de andre myndighetene?

10. Hvilke refleksjoner har kommunen om resultatet fra forhandlingene som har funnet sted mellom kommunen og instansene som har fremmet innsigelsene frem til nå?

Eventuelle spørsmål:

1. Dere har jo fått en rekke innsigelser på planen, var dette noe som var forventet? At man holdt planen ganske åpen for å kunne forhandle om punkter i større grad. Eller ble planen utviklet i tråd med fremtidig utvikling – ambisjoner – og at det kom brått på hvor strenge innsigelsene kom til å være?
2. Kommunen har fått tilbakemelding på at Arealplanen bryter med samfunnsdelen, hvilke tanker har kommunen om dette?

Avslutningsspørsmål

- Er det noe som vi ikke har snakket om som du synes er viktig til konteksten? /Har du noe mer du har lyst å formidle?
- Har du noen spørsmål til meg?