

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn: Siw M. Niva

FNs bærekraftsmål og medvirkning i
kommunale planprosesser

Dato:

Totalt antall sider:

i. Abstract

The purpose of this paper is to look into the planning system in two different communities, one in Sweden and one in Norway to search and understand how the UN sustainable goals are understood and integrated in the planning systems and processes. At the same time the purpose is to investigate the planning processes of the transition areas where the goal is to establish new district for a sustainable living. The purpose is also to relate the planning processes to theory in ecological economy the communicative arena based on the system theory of life and philosophy of organisms.

The thesis is built on 9 individual interviews, and the theoretical framework is built around economics, nature and culture, with key theories around neoclassical and ecological economics, inspired by Fritjof Capra, Jürgen Habermas, Stig Ingebrigtsen and Ove Jakobsen.

The research is based on hermeneutical research tradition in which the informant's understanding and context are based, which Nyeng considers to be a methodology within humanism.

The world situation today require all nations to change towards a more sustainable future. The challenge is to see the system as a nested network and that all our actions has a consequence for the system. The global challenges we face, includes those related to poverty, inequality, climate change, environmental degradation, peace and justice. The 17 Goals are all interconnected, and in order to leave no one behind, it is important that we achieve them all by 2030. A successful development agenda requires inclusive partnerships — at the global, regional, national and local levels — built upon principles and values, and upon a shared vision and shared goals placing people and the planet at the centre (UN, 2020).

ii. Forord

Jeg har i nesten hele mitt yrkesliv arbeidet med planlegging i regi av kommunal forvaltning, fra nord til sør i Norge, men også hatt den glede av å jobbe et år som planarkitekt i Arvika i Sverige. Min nysgjerrighet for planyrket er stort og jeg har lenge kjent en slags uro over hvordan vi jobber med bærekraftig utvikling i planprosesser. På min veg møter jeg masse flinke folk og et stort engasjement blant kollegaer, utbyggere, prosjektledere, arkitekter og ikke minst blant innbyggerne. Utfordringen for mange av oss er å sy i sammen helheten vi alle stykkevis og delt representerer, hvordan klare og skape helhetlige planer som legger til rette for bærekraftig utvikling? Hvordan ivareta menneskene som skal bo der? Og hvordan bidra til bærekraftig vekst?

Derfor var det naturlig for meg når jeg begynte å studere økologisk økonomi ved Nord Universitetet i Bodø å fokusere min undersøkelse rundt medvirkning, hva er det som påvirker medvirkning og hva oppleves som god medvirkning? Gjennom studiene ble jeg veldig inspirert til å snu fokuset fra en mekanisk tenkning til den organiske, relasjonsbaserte tenkning man finner i økologisk økonomi.

Det har vært spennende å skrive den oppgaven og selv om jeg jobber med planlegging i det daglige, har jeg fått mange aha opplevelser. Det har også vært utfordrende i den forstand at jeg har hatt et langt opphold fra jeg studerte til jeg skrev masteroppgaven. Det har vært litt å plukke opp igjen og grave fram. Det mest utfordrende har nok vært at Koronapandemien gå meg noen utfordringer i forhold til å gjennomføre intervjuer. Det ble praktisk talt umulig å gjennomføre intervjuer ansikt til ansikt. Men det har latt seg gjøre ved bruk av moderne teknologi og Teams burde få en stor takk!

Andre som skal få en takk er mine gode kollegaer i både Arvika og Stange kommune som villig har stilt opp på intervjuer og delt av sin kloke visdom. Og det samme gjelder for de to politikerne som villig har stilt opp med sin kunnskap og sitt engasjement. Jeg vil også takke min mann Rahim som har vært tålmodig og gått stille i dørene når jeg har hatt behov for full konsentrasjon, og ellers for at han er en støtte og inspirasjon i hverdagen. En stor takk til min veileder førsteamanuensis Vivi Lademoen Storsletten og professor Ove Jakobsen som har kommet med verdifulle og inspirerende innspill. Vil til slutt takke min arbeidsgiver Stange kommune som har gitt meg den fleksibiliteten jeg har trengt for å gjennomføre studiet.

Arvika 29.05.2020

Siw Monika Niva

iii. Sammendrag

Tittel

FNs bærekraftsmål og medvirkning i kommunale prosesser

Bakgrunn

Bakgrunn for valg av oppgave er et ønske om å utforske hvordan man arbeider med medbestemmelse i kommunale planprosesser knyttet til at man i kommunal planlegging skal integrere FNs 17 bærekraftsmål om medvirkning og samarbeid i sin organisasjon. Jeg ville også finne ut av om medvirkning i kommunale prosesser kunne relateres til teorier innen den kommunikative arena og systemtenkning i økologisk økonomi.

Problemstilling

- Hvordan er FNs bærekraftsmål nummer 17 integrert i kommunale planprosesser med Arvika kommune i Sverige og Stange kommune i Norge som case?
- Hvilke av prosessene rundt planlegging av nye bydeler i Hamnen i Arvika og Åkersvika Hageby i Stange har best forutsetning for å lykkes med medvirkning ut ifra teori innen økologisk økonomi?

Metode

Denne oppgaven er en liten kvalitativ undersøkelse basert på hermeneutisk metode, basert på innsamling av empirisk data. I oppgaven bruker jeg intensiv design hvor målet er å få en så helhetlig forståelse av forholdene som er framstilt i problemstillingen, altså forholdene mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (Jacobsen, 2005). Oppgaven er også et casestudie av to forskjellige kommuner i to forskjellige land og regioner, Arvika i Sverige og Stange i Norge. Casestudiene omfatter to planprosesser, begge transformasjonsområder hvor målet er å utvikle og etablere to nye fremtidsrettede bydeler.

Behandling av datamaterialet

Intervjuene ble transkribert og deretter kategorisert og analysert ved hjelp av mønstermatching.

Konklusjon

FNs bærekraftsmål er ut til å være sterkere integrert i planlegging på strategisk nivå og i den politiske ledelse enn på saksbehandler/prosjektledernivå. Men undersøkelsen indikerer at kommunene ikke har klart å integrere arbeidet med å integrere FNs bærekraftsmål i egen organisasjon.

Både i Norge og i Sverige er de politiske systemer tuftet på den representative modellen hvor vi velger vår representanter gjennom valg. Derfor eksisterer det ifølge Nyseth og Ringholm (2018:266) «en spenning mellom de to formene for demokrati ettersom politikerne (det

representative demokratiet) er planmyndighet og fatter de autorative planbeslutninger uten å måtte ta hensyn til innspill som kommer inn gjennom medvirkning (direkte demokrati)».

«Lovverket legger dermed til rette for en reaktiv – ikke proaktiv – medvirkning. Planprosesser organiseres ikke som prosesser der befolkningen inviteres inn i utviklingen av planen – kun slik at de eventuelt kan protestere mot planen. Borgerne gis kun en reaktiv rolle»(Nyseth og Ringholm, 2018:266).

Man kan konkludere med at prosessen rundt Hamnen i Arvika har lykket med å gi innbyggerne en sterkere stemme selv om beslutningene fattes autorativt av kommunestyret. Prosessen framstår som mer åpen basert på de muligheter plan- og bygningsloven i Sverige gir gjennom at planen er definert som et strategisk dokument.

Resultatet fra undersøkelsen viser også at informantene har kompetanse innen medvirkning og anser samarbeid og medvirkning med en kombinasjon av «bottom-up» (personlig ansvar) og «top-down» (internasjonale avtaler) som en nødvendighet for å få en utvikling mot et 'felles beste'. (Capra og Jakobsen, 2014).

iv. Innhold

| | | |
|------|--|---|
| i. | Abstract | i |
| ii. | Forord..... | ii |
| iii. | Sammendrag..... | iii |
| | Tittel..... | iii |
| | Bakgrunn..... | iii |
| | Problemstilling | iii |
| | Metode | iii |
| | Behandling av datamaterialet..... | iii |
| | Konklusjon | iii |
| v. | Figurliste | vi |
| 1. | Innledning | 1 |
| 1.1. | Forutsetninger og avgrensning | 1 |
| 1.2. | Bakgrunn for valg av oppgave | 2 |
| | Problemstilling: | 2 |
| 2. | Kapittel Teori | 3 |
| 2.1. | FNs bærekraftsmål..... | 3 |
| 2.2. | Historien bak bærekraftsmålene | 4 |
| 2.3. | Økologisk økonomi..... | 5 |
| 2.4. | Kretsløpsøkonomi..... | 6 |
| 2.5. | Bærekraftig utvikling..... | 7 |
| | Økonomisk bærekraft | 8 |
| | Økologisk bærekraft | 8 |
| | Sosial bærekraft..... | 9 |
| | Sterk og svak bærekraft | 9 |
| | Bærekraft sett i perspektiv av planteori..... | 9 |
| 2.6. | Den kommunikative arena og «the systemic principles of life» | 11 |
| | Den kommunikative arena | 12 |
| | Systemteori – «the web of life»..... | 13 |
| 2.7. | Visjonen om bærekraftige byer – State of the world..... | 17 |
| | Utvikling med mennesket i sentrum..... | 17 |
| | Deltagende styring (participatory governance)..... | 18 |
| | Teoretisk forankring i intervjuguiden..... | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| | Oppsummering | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 4. | Planhistorie og plansystemets oppbygging..... | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 4.1. | Plan og bygningslovens historie | 19 |
| 4.2. | Planprosesser etter plan- og bygningsloven | 22 |
| 4.3. | Medvirkning i planprosesser..... | 23 |
| 4.4. | Planprosesser for nye bydeler i Arvika og i Stange | 24 |
| 5. | Metode | 27 |
| 5.1. | Forskningsdesign..... | 28 |
| 5.2. | Casedesign | 28 |
| | Beskrivelse av case – Arvika og Stange kommune..... | 29 |
| 5.3. | Informantene..... | 29 |
| | Hvem er informantene?..... | 30 |

| | |
|--|---|
| 4.1. Utvalgsparametre | 30 |
| 4.2. Datainnsamling og databehandlingsmetoder | 31 |
| Gjennomføring av intervju..... | 31 |
| Analyser av data | 32 |
| Hermeneutisk metode | 33 |
| Egen forståelse | 33 |
| Forventninger ved fremgangsmåte | 33 |
| 4.3. Validitet, reliabilitet og overførbarhet..... | 34 |
| 5. Fortolkning og drøfting..... | 34 |
| 5.1. Intervju FNs bærekraftsmål | 35 |
| 5.2. Oppsummering FNs bærekraftsmål – hvor godt kjenner du til målene? | 37 |
| 5.3. Intervju - Medvirkning og den kommunikative arena..... | 39 |
| 5.4. Oppsummering – medvirkning og den kommunikative arena..... | 45 |
| 6. Konklusjon | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| Hvordan er FNs bærekraftsmål integrert i kommunale planprosesser i Arvika kommune i Sverige og Stange kommune i Norge? | 49 |
| Hvilke av casestudiene Hamnen i Arvika og Åkersvika Hageby har best forutsetning for å lykkes med medvirkning ut ifra teori innen økologisk økonomi? | 49 |
| 7. Videre forskning | 52 |
| 8. Litteraturliste og referanser | 53 |

v. Figurliste

Figur 1: Verdisoner i økologisk økonomi iht. Ingebrigtsen og Jakobsen (2004).

Figur 2: Kretsløpsøkonomi – prinsippkisse, iht. Jacobsen (2015).

Figur 3: Campbells planleggingstriangel iht. Hofstad (2018)

Figur 4: Economy as a nested system iht. Capra og Jakobsen (2017)

Figur 5: Kommunalt plansystem Sverige (Mullsjø kommune, 2017)

Figur 6: Kommunalt plansystem Norge (SINTEF, 2020)

1. Innledning

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030. Målet med bærekraftsmålene er å se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. FN har vedtatt at de skal gjelde for alle land og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling (Regjeringen, 2020). FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (FN-sambandet, 2019).

En av målsettingene er at landene skal nå bærekraftsmålene gjennom samarbeid og samhandling både på globalt, nasjonalt og lokalt nivå. Selv om dette er en rød tråd i så og si alle 17 bærekraftsmål utdypes dette spesielt i FNs bærekraftsmål nummer 17, «samarbeid for å nå målene - styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling» (FN-sambandet, 2020), hvor bærekraftsmål nr. 17.17 har vært mest interessant for denne oppgaven hvor medlemslandene oppfordres til; «å stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom de offentlige og private i det sivile samfunn, på grunnlag av partnerskapenes erfaringer og ressursstrategier»(FN-sambandet, 2020).

1.1. Forutsetninger og avgrensning

Både Norge og Sverige har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål og i denne oppgaven har jeg fokusert på kommunal planlegging og medvirkning i planprosessene, som FN mener er en av de viktigste forutsetningene ut ifra bærekraftsmål nummer 17, for å få til en bærekraftig utvikling (FN-sambandet, 2020). Planprosesser styres av lovverk, hovedsakelig plan- og bygningsloven (PBL) men også gitte sektorlover, og det er blant annet med PBL som verktøy at man skal sikre bærekraftig utvikling i kommunene hvor plan- og bygningslovens formål er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (Lovdata, 2019) og tilsvarende i Sverige hvor formålet lyder: «I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer»(Sveriges Riksdag, 2019).

For å finne ut av hvordan medvirkning i planprosesser blir operasjonalisert har jeg valgt to caser i to forskjellige byer, Arvika i Sverige og Stange i Norge. Jeg har valgt å gå inn i to planprosesser som begge handler om å planlegge nye bydeler for fremtiden, og sett på hvordan man har løst medvirkning for sine innbyggere.

FNs bærekraftsmål har en ideologi om at samarbeid og samhandling er nødvendig for å få til en bærekraftig utvikling, derfor har det vært interessant å knytte dette opp imot teori innen økologisk økonomi som handler om samspillet mellom økonomi, natur og kultur, altså at alt påvirker alt basert på en kretsløpstankegang. Denne holistiske tankegangen om at alt henger sammen kan betegnes som et paradigmeskifte i motsetning til dagens økonomiske tankegang som er basert på lineær mekanistisk tilnærming. Ved å etablere kommunikative arenaer mener man innen teori i økologisk økonomi at det er mulig å samordne interessene til de ulike aktørene innenfor økonomisk sektor, samtidig som det tas hensyn til verdier knyttet til økologi(natur) og samfunn(kultur). Ingebrigtsen og Jakobsen (2004) mener at den kommunikative arena må etableres på en slik måte at den bidrar til å initiere optimale løsninger som forener interessentenes ulike verdisystemer i tilknytning til økonomi, natur og kultur. Videre har jeg diskutert resultatene opp imot nyere teori innen økologisk økonomi som har kastet nytt lys over teorien om den kommunikative arena, der man sier at økonomiens viktigste oppgave er å forvalte natur- og kulturressurser på en måte som tjener individenes og fellesskapets beste. Økologisk økonomi er en økonomi som lærer av naturen, og økonomien er en del av det organiske nettverket «the web of life» (Capra, Jakobsen, 2017). «The web of life» består av fire viktige prinsipper; nettverkssystemer, selvgenererende systemer, åpne systemer og dialogbasert samspill (Capra, Jakobsen, 2017).

1. 2. Bakgrunn for valg av oppgave

Bakgrunn for valg av oppgave er et ønske om å utforske hvordan man arbeider med medbestemmelse i kommunale planprosesser knyttet til at man i kommunal planlegging skal integrere FNs 17 bærekraftsmål om medvirkning og samarbeid i sin organisasjon. Jeg ville også finne ut av om medvirkning i kommunale prosesser kunne relateres til teorier innen den kommunikative arena og systemtenkning i økologisk økonomi. Ut ifra dette har jeg valgt følgende:

Problemstilling:

- Hvordan er FNs bærekraftsmål nummer 17 integrert i kommunale planprosesser med Arvika kommune i Sverige og Stange kommune i Norge som case?

- Hvilke av prosessene rundt planlegging av nye bydeler i Hamnen i Arvika og Åkersvika Hageby i Stange har best forutsetning for å lykkes med medvirkning ut ifra teori innen økologisk økonomi?

Jeg vil i min masteroppgave foreta en empirisk undersøkelse hvor jeg har valgt ut to kommuner, to caser, en i Norge og en i Sverige. For å forstå hvordan man arbeider med medbestemmelse har jeg valgt å konsentrere oppgaven om to konkrete prosesser i to forskjellige byer i Norge og Sverige. I Norge vil jeg se på Stange kommune som ligger i Innlandet fylke med spesielt fokus på prosessen rundt planleggingen av den nye bydelen Åkersvika Hageby. I Sverige vil jeg se på Arvika som ligger i Värmlands län med tilsvarende fokus på prosessen rundt planleggingen av den nye bydelen Hamnen. Jeg vil sammenligne disse eksemplene og se om det er forskjeller og likheter i planprosessene som gjennomføres i de ulike kommunene, og hvilke utslag dette gir for den demokratiske prosessen. Jeg vil så diskutere funnene opp imot teorier innen økologisk økonomi. Innen økologisk økonomi er økonomiens viktigste oppgave å forvalte natur- og kulturressurser på en måte som tjener individenes og fellesskapets beste. Økologisk økonomi er en økonomi som lærer av naturen (Capra og Jakobsen, 2017).

Så i lys av dette vil jeg diskutere resultatene av intervjuene og studiene opp imot prinsipper og teorier innen økologisk økonomi. Disse prinsippene er basert på teorier som den kommunikative arena og “The systemic principles of life” som omfatter fire dimensjoner, økonomi som nettverkssystemer, selvgenerende systemer, åpne systemer og kognitivt samspill (Capra, Jakobsen, 2017).

2. Kapittel Teori

Oppgaven er bygget opp rundt fagdisiplinen økologisk økonomi. I dette kapittelet vil jeg trekke fram og definere viktige teorier som vil bli diskutert opp imot problemstillingene og den empiriske undersøkelsen.

2.1. FNs bærekraftsmål

FNs 17 bærekraftsmål har 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. I denne oppgaven hvor jeg har diskutert medvirkning i planprosesser har det vært naturlig å ta utgangspunkt i FNs bærekraftsmål nummer 17 som har som målsetting «å styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling» (<https://norad.no/om-bistand/dette-er-fns-barekraftsmal/mal-17-samarbeid-for-a-na-malene/>).

FNs bærekraftsmål nummer 17 er inndelt i kategorier og underpunkter, og under overskriften «systemiske spørsmål» og kategori «partnerskap mellom flere interessenter» finner man underpunkter som tydeliggjør målsetting om samarbeid og partnerskap. I mål 17.16 presiseres det at man skal «styrke det globale partnerskapet for bærekraftig utvikling, som følges opp av partnerskap mellom flere interessenter med sikte på å mobilisere og dele kunnskap, ekspertise, teknologi og finansielle ressurser for å bidra til at alle land, særlig utviklingslandene, når bærekraftsmålene». Og for denne oppgaven er underpunkt 17.17 veldig interessant hvor målet er å «stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige og private og i det sivile samfunn, på grunnlag av partnerskapenes erfaringer og ressursstrategier». Så FNs målsetting for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft må baseres på samhandling og dialog. Det fremstår dermed som om FNs bærekraftsmål har en grunntanke som er i overensstemmelse med teorier innen økologisk økonomi og det som ligger til grunn i den kommunikative arena, med prinsippet om samhandling mellom alle aktørene, og ut i fra teorien om systemtenkning «the web of life» som omfatter fire prinsipper; nested systems, selvgenererende nettverk, åpne systemer og dialogbaserte samfunn (kognitive systemer).

2.2. Historien bak bærekraftsmålene

I takt med at verden forandret seg gjennom økt vekst og forbruk av naturressurser, økte også bekymringene. Den første miljøkonferansen i FN-regi fant sted i Stockholm i 1972. Bakgrunnen var en økende erkjennelse fra industrilandene, kombinert med økt engasjement og oppmerksomhet fra opinionen i disse landene om at den raske økonomiske utviklingen på 1950-60 tallet hadde medført et stort press og påfølgende skade på natur og miljø. Det var hovedsakelig miljøvern som sto på dagsorden (Prosus, 2020). Og i 1983 vedtok FNs generalforsamling at det skulle nedsettes en kommisjon med det formål å utrede forholdet mellom fattigdom, miljø og utvikling (ibid). I Norge er kommisjonen mest kjent som Brundtland kommisjonen som i 1987 kom ut med Brundtland rapporten «Vår felles fremtid», som forsøkte å ta et helhetsgrep på verdens ressurs- og miljøproblem. Begrepet bærekraftig utvikling er et begrep som snart fikk fotfeste definert som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (FN- sambandet, 2020).

Etter Brundtland rapporten fulgte man opp med FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992, med deltakere fra 181 land (IBID). Resultatet fra Rio konferansen var at man vedtok 27 felles prinsipper for miljø og utvikling blant dem et handlingsprogram for det

tjueførste århundre, Lokal Agenda 21. Lokal Agenda 21 er en internasjonal forpliktelse til å bygge på og omsette lokalt engasjement til handling for å nå målet om bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet. I kapittel 28 henvender FN seg for første gang direkte til verdens kommuner og lokalsamfunn og utpeker disse til hovedaktører i arbeidet med å oppnå en bærekraftig utvikling (Regjeringen, 2020).

I 2002 arrangerte FN på nytt møte som ble avholdt i Johannesburg i Sør-Afrika hvor målet var å vedta en handlingsplan for hvordan målene som ble vedtatt på Rio-konferansen i 1992 skulle nås. Imidlertid var møtet preget av store uenigheter, og sluttdokumentet som ble vedtatt var lite konkret (FN-sambandet, 2020). Derfor møttes verdens ledere på nytt i 2012 for å forsøke å bli enige om at det var behov for nye politiske forpliktelser for en bærekraftig utvikling. Etter konferansen startet arbeidet med å lage nye bærekraftsmål som skulle videre og utvide FNs tusenårs mål (IBID). Etter tre år med forhandlinger ble bærekraftsmålene vedtatt i FNs generalforsamling. Bærekraftsmålene trådte i kraft 1. januar 2016. Det er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheter og stoppe klimaendringene innen 2030 (IBID).

FNs 17 bærekraftsmål har 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. Dette har både Norge og Sverige forpliktet seg til å gjøre noe med innen 2030.

Det er i rollen som samfunnsutvikler at kommunen nå skal integrere FNs 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft.

2.3. Økologisk økonomi

Det er en gryende erkjennelse innenfor flere sentrale forskningsfelt av at mange av de utfordringene vi blir stilt overfor, ikke lar seg løse innenfor rammene av etablerte teorier og modeller (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004). I et historisk perspektiv har formålet med økonomi vært å produsere varer og tjenester så ressurseffektivt som mulig til glede for flest mulig mennesker. For over 2000 år siden definerte Aristoteles økonomi som «ledelse af en husholdning, der sigter på at forøge brugsværdien for alle husholdningers medlemmer i det lange løp» (Daly og Cobb Jr., 1991:159).

Man kan definere økologisk økonomi som en økonomi hvor samspeillet mellom økonomi, natur og kultur, altså at alt påvirker alt basert på en kretslopstankegang er det essensielle. Denne holistiske tankegangen om at alt henger sammen kan betegnes som et paradigmeskifte i motsetning til dagens økonomiske tankegang som er basert på lineær mekanistisk tilnærming (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

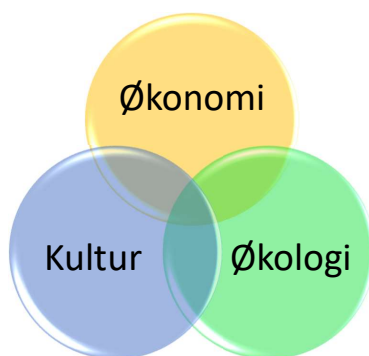
Capra og Jakobsen(2017) definerer økonomiens rolle på følgende vis: “The economy should give priority to activities that are in harmony with the overarching goal of maximizing the well-being of human beings, non-humans, and whole ecosystems. The only valid purpose of the economy is to serve the life processes in all kinds of social and ecological systems”.

Altså at økonomiens viktigste oppgave er forvalte natur- og kulturressurser på en måte som tjener individet og fellesskapets beste.

2. 4. Kretsløpsøkonomi

For å få et skifte i økonomisk tenkning har det vært viktig å endre langs fire dimensjoner i økonomien, fra linearitet til kretsløp, fra konkurranse til samhandling, fra verdimonisme til verdipluralisme og fra atomisme til holisme. Disse endringene har lagt grunnlaget for utviklingen av kretsløpsøkonomien (Jakobsen og Ingebrigtsen, 2004). I kretsløpsøkonomien deles samfunnet inn i tre sektorer: økonomi, natur og kultur. En vanlig definisjon av begrepet natur viser til den delen av virkeligheten som ikke er bearbeidet av mennesket. Det vil si at den har utviklet seg av seg selv gjennom evolusjonære prosesser. Kulturen derimot er utviklet gjennom menneskelig virksomhet. Kulturen omfatter både fysiske og psykiske strukturer i det sosiale system. Jakobsen og Ingebrigtsen (2004) tenker her blant annet på teknologi, kunnskap, verdier og normer. Økonomi defineres som alt som har med fremstilling, fordeling, forbruk og gjenvinning av varer og tjenester. Økonomiens viktigste oppgave er å forvalte natur- og kulturressurser på en måte som tjener individenes og fellesskapets beste. For å etablere et konstruktivt samspill mellom de ulike sektorene er det nødvendig både å ha kjennskap til hvordan de fungerer hver for seg og til hvilke prinsipper som gjelder for interaksjon mellom dem (Jakobsen og Ingebrigtsen, 2004).

Verdisoner i kretsløpsøkonomi:



Figur 1: Verdisoner i økologisk økonomi iht. Ingebrigtsen og Jakobsen (2004).

Som vist i figur over bygger kretsløpsøkonomien på en differensiering mellom sektorene økonomi, natur og kultur. I kretsløpsøkonomi er det med basis i teoretiske og empiriske studier utviklet en modell som viser at de tre sektorene er knyttet sammen gjennom integrerte kretsløp. Ut ifra perspektivet om at økonomiens viktigste oppgave er å forvalte natur- og kulturressurser på en måte som tjener individet og fellesskapets beste, må alle former for økonomisk aktivitet avstemmes mot egenskaper ved de kontekstuelle rammebetingelser (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).



Figur 2: Kretsløpsøkonomi – prinsippkisse, iht. Jacobsen (2015).

Figuren viser at det økonomiske kretsløpet er knyttet sammen med naturen ved at materie og energi sirkulerer mellom de to sektorene, og med kulturen gjennom sirkulasjon av kunnskaper og verdier.

2.5. Bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er et begrep som er hovedbudskapet i FNs 17 mål for bærekraftig utvikling, i lovgrunnlaget for planlegging og ikke minst i teorier innen økologisk økonomi. Bærekraft er et begrep som brukes for å karakterisere økonomiske, sosiale, institusjonelle og miljømessige sider ved menneskelige samfunn. Begrepet bærekraftig utvikling kommer fra

det latinske ordet *sustenerere* (på engelsk *sustainable*), som betyr å støtte opp under, eller opprettholde. Begrepet bærekraft ble først brukt i økologisk sammenheng, som en måte å økonomisere eller forvalte naturen på (Nystad, Jaminon, Jakobsen, 2014).

«Bærekraftig utvikling» kom første gang til sin rett i «The World Conservation strategy» som ble lagt fram av IUCN (The world Conservation Union) i 1980 (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004). Men begrepet fikk først sin renessanse i forbindelse med Brundtlands rapporten som kom i 1987, der bærekraftig utvikling (*sustainable development*) ble definert som «en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov». Termen bærekraftig utvikling ble senere brukt i FNs program Agenda 21 under Riokonferansen i 1992. Under det sosiale toppmøtet World Summit on Social Development i 1995 ble bærekraftig utvikling definert som «rammene for våre anstrengelser for å oppnå en høyere livskvalitet for alle mennesker», der «økonomisk utvikling, sosial utvikling og miljøvern samvirker og forsterker hverandre gjensidig» (Wikipedia, 2020).

Innen økologisk økonomi skiller man også på bærekraft mellom de tre dimensjonene økonomisk bærekraft, økologisk bærekraft og sosial bærekraft.

Økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft defineres som produksjon av varer og tjenester som opprettholdes over tid med sikte på å tilfredsstille menneskelige behov (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Forskjellen fra tradisjonell tenkning hvor fokuset er på økonomisk vekst, snakker man heller om økonomisk utvikling i økologisk økonomi. I dagens samfunn måles økonomisk vekst gjennom BNP (brutto nasjonalprodukt), mens i økologisk økonomi er det mer hensiktsmessig å operasjonalisere økonomisk vekst gjennom tilfredstillelse av menneskelige behov (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Økologisk bærekraft

Økologisk bærekraft har naturen i fokus hvor økosystemene skal opprettholdes over tid. Dette er også en del av definisjonen gitt i Brundtland kommisjonens rapport hvor kravet om å sikre naturens bæreevne er en vesentlig forutsetning (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004). Ingebrigtsen og Jakobsen (2004) definerer økologisk bærekraft som; «naturens bæreevne er den belastningen det opprinnelige naturgrunnlaget kan tåle over lang tid uten at evnen til å tåle belastningen reduseres».

Sosial bærekraft

I økologisk økonomi defineres sosial bærekraft til i hvilken grad sosiale systemer og samspillet mellom dem kan opprettholdes over tid. Moralfilosofen Rawls (1971) har betegnet sosial bærekraft som «det rettferdige samfunn». Grunnleggende elementer som da må være på plass er forutsigbarhet basert på frihet, rettferdighet og velferd (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Sterk og svak bærekraft

Innen økologisk økonomi opererer man med begrepene sterk og svak bærekraft. Sterk bærekraft innebærer at alle dimensjonene må være bærekraftige i seg selv da dimensjonene skal utfylle hverandre. Svak bærekraft defineres som at summen av dimensjonene må være intakt, hvor en av dimensjonene, for eksempel økonomien, erstatter deler av kultur og natur (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Bærekraft sett i perspektiv av planteori

Denne oppgaven tar utgangspunkt i kommunale planprosesser med plan- og bygningsloven som verktøy for medvirkning, derfor er det også viktig å forstå teorien som ligger bak dagens forståelse av balanseringen av de tre dimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft i planarbeidet.

Planleggingstriangelet

I 2003 utarbeidet Scott Campell, en amerikansk professor i urban planning planleggingstriangelet, som har hatt stor betydning for forståelsen av hva en balansering av bærekrafts dimensjonene innebærer for planlegging. Jerkø (2009) sier at «å balansere sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft handler om at de tre elementene skal være bærekraftige i seg selv og i relasjon til hverandre» (Hofstad, 2019). Dette er ikke ulikt definisjonen på sterk bærekraft innen økologisk økonomi. Videre argumenterer Jerkø (2009) for at dersom en av bærekrafts dimensjonene forringer en av de andre, vil dette virke tilbake og gi negative konsekvenser på den samme dimensjonen (Hofstad, 2019: 206).

Den økonomiske dimensjon

Campbell omtaler den økonomiske dimensjonen som økonomisk vekst og effektivitet. En planlegger med økonomisk vekst for øyet ser kommunen som et sted hvor produksjon, forbruk, fordeling og innovasjon foregår (Campbell, 2003:437).

Den miljømessige dimensjon

Den miljømessige dimensjonen omtales som miljøvern. Miljøplanleggeren ser kommunen som en forbruker av ressurser og produsent av avfall hvor kommunens disposisjoner tærer på natur- og landressurser (Hofstad, 2019).

Den sosiale dimensjon

Den sosiale dimensjonen omtales som sosial rettferdighet, økonomiske muligheter og inntektskilder. Her ses kommunen som et sted hvor en konflikt om fordeling av ressurser, service og muligheter spiller seg ut mellom ulike sosiale grupper (Hofstad, 2019).

Konfliktlinjer i bærekraftig utvikling i planleggingskontekst

Et kjernepunkt i Campbells definisjon av bærekraftig utvikling i et planleggingskontekst er interesser og konflikt. Campbell definerer tre grunnleggende konfliktlinjer mellom hver av de tre målsettingene (Hofstad, 2019).

Eiendomsconflikt

Eiendomsconflikten mellom økonomisk vekst og sosial rettferdighet mellom private interesser og kollektive goder. Hege Hofstad (2019) henviser til eksempler der næringslivet på den ene siden ønsker å sikre avkastning på sine eiendomsinvesteringer, samtidig som de er avhengig av tilrettelegging og forutsigbare rammer gitt av det offentlige slik at de kan foreta trygge investeringer. På den andre siden ønsker lokalsamfunnet sikring av kollektive, allmenne goder som sosiale møteplasser, sosial og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og boliger til en overkommelig pris, samtidig som man er avhengig av privat vilje til investeringer for å få til en ønskelig lokal utvikling.

Ressursconflikt

Ressursconflikt mellom økonomisk vekst og miljøvern hvor næringslivet motsetter seg regulering av egen ressursutnyttelse, samtidig som de er avhengig av slik regulering for nåværende og fremtidige behov. Campbell (2003:438) henviser til naturens doble funksjon både som et økonomisk gode og et økologisk gode. Næringslivet er avhengig av å kunne utnytte naturressurser i sin produksjon, til eiendomsutvikling og ulike former for næringsutvikling. Samtidig er trygging av de samme ressursene viktig for å bevare økologiske ressurser for fremtiden (som næringslivet også er avhengig av) og for menneskers behov for rekreasjon og naturopplevelse. Ressursconflikten handler altså om å finne balansepunktet mellom bruk og vern av naturressurser (Hofstad 2019).

Utviklingskonflikt

Utviklingskonflikten mellom miljøvern og sosial rettferdighet (Campbell 2003:439) hvor sosiale fordelingshensyn kolliderer med hensynet til natur og miljø. Et eksempel som Hege Hofstad (2019) trekker fram er en situasjon der man må velge om man skal etablere en ny busslinje for å øke tilgjengeligheten til et økonomisk og sosialt svakt område, kontra å øke tilbudet på klima- og miljøvennlig skinnegående kollektivtrafikk som reduserer bilpendlingen fra rikere områder (Campbell 2003:440).



Figur 3: Campbells planleggingstriangel iht. Hofstad (2018)

I midten av triangelet står det bærekraftig utvikling – «grønn, lønnsom og rettferdig». Den midtre triangelet symboliserer ifølge Campbell ikke bare spenningsnivået mellom de tre dimensjonene, men også at det er en gjensidig avhengighet mellom dem (ibid). For å kunne bevege utviklingen i en bærekraftig retning argumenterer Campbell for at det er vesentlig å skape forsoning og aksept for de ulike verdiene som ligger til grunn for de tre dimensjonene, og få til samarbeid og skape konsensus (Campbell, 2003:443).

2. 6. Den kommunikative arena og «the systemic principles of life»

Som tidligere nevnt har FNs sagt at for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft må dette baseres på samhandling og dialog. Med bakgrunn i FNs arbeide for en mer

bærekraftig verden har man også gitt medvirkning større oppmerksomhet i plan- og bygningsloven. Derfor har det vært av interesse å diskutere dette i forhold til den kommunikative arena slik den er integrert i kretsløpsmodellen, og systemteori «the systemic principle of life» som tar utgangspunkt i fire dimensjoner; økonomi som nettverkssystemer, selvgenererende systemer, åpne systemer og kognitivt samspill (Capra og Jakobsen, 2017).

I 2004 publiserte Ingebrigtsen og Jakobsen en teori om «den kommunikative arena» innenfor økologisk økonomi. Denne teorien har Capra og Jakobsen bygget videre på gjennom sin systemteori; «A conceptual framework for ecological economics based on systemic principles of life», publisert i 2017.

For at det hele skal henge sammen er det viktig å forstå at fremtidens økonomi må bygge på en forståelse av at det enkelte mennesket er uløselig knyttet til samfunnet, samtidig som samfunnet er noe mer enn summen av enkeltmennesker. Helt tilbake i gresk filosofi hersket det enighet om at det bare var mulig å leve «det gode liv» innenfor rammene av «det gode samfunn» (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004, s.131), og for å komme fram til hva som var det «det gode» liv og «det gode samfunn» måtte man komme fram til dette gjennom dialoger. Som Ingebrigtsen og Jakobsen (2004) sier; «den kommunikative arena er limet som får det hele til å henge sammen». Habermas (1990) definerer kommunikativ kompetanse som vår evne til å tematisere og drøfte spørsmål som berører grunnleggende verdier og normer (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Den kommunikative arena

I Kretsløpsmodellen i økologisk økonomi vil den økonomiske virksomheten alltid være knyttet til en økologisk og samfunnsmessig kontekst. Og for å sikre at alle verdier knyttet til dimensjonene økonomi, natur og kultur blir trukket inn i prosesser er det nødvendig at alle er representert på den kommunikative arena. Og vel så viktig som at alle verdier skal være representert må det opprettes en arena hvor alle interessenter har like rettigheter. Dette er viktig for at en dimensjon ikke skal kolonisere de andre. Kommunikasjon er en forutsetning for at den nye økonomien skal kunne fungere, og det beste løsninger blir utarbeidet innenfor rammer av samarbeid. I den klassiske økonomiske tenkning har utviklingen gått i en retning hvor dimensjonen økonomi har fått kolonisere dimensjonene natur og kultur (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

Habermas (1990) som regnes som den viktigste bidragsyteren innenfor kommunikativ handlingsteori, mente at i stedet for å følge ytre autoriteter eller tradisjoner, bør vi ha mer

tiltro til at vår egen fornuft er i stand til å prioritere «det gode argument». Ingebrigtsen og Jakobsen (2004) med bakgrunn i Habermas sine prinsipper, argumenterer for at diskursive prosesser innenfor økonomien må tilfredsstillende følgende krav:

- Alle individer og organisasjoner (eller representanter for dem) som kan bli berørt, skal gis anledning til å delta
- Alle gis mulighet til å stille spørsmål ved ethvert utsagn
- Alle har til enhver tid mulighet til å introdusere egne forslag
- Alle har mulighet til å uttrykke egne holdninger, ønsker og behov.
- Ingen må hindres, verken av interne eller eksterne krefter i å utøve alle de nevnte rettighetene.

Utover disse punktene forutsettes det at alle er villige til å innrette seg etter de vedtak som fattes (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2004).

I økologisk økonomi ser man på dialogbasert samarbeid som et grunnleggende prinsipp for den kommunikative arena. Og med et perspektiv om gjensidig respekt mener man at det er mulig å beholde grunnverdien frihet samtidig som konflikten mellom individualistiske og kollektivistiske interesser settes i en konstruktiv ramme.

Systemteori – «the web of life»

Der prinsippene om den kommunikative arena mere kan ses på som en “verktøykasse” for gjennomføring av dialog, har man tatt steget videre gjennom å foreslå et nytt rammeverk for teori og praksis innen økologisk økonomi basert på systemtenkning.

I artikkelen “*A conceptual framework for ecological economics based on systemic principles of life*” (2017) trekker Capra og Jacobsen frem fire fundamentale prinsipper i økologisk økonomi . De fire prinsippene er nettverkssystemer, selvgenererende systemer, åpne systemer og kognitivt samspill.

Alle individer utvikles ut ifra en mengde ulike prosesser som er vevd inn i hverandre. Systemtenkning innebærer både kontekstuell og prosess tenkning. Denne endringen i tankesett og perspektiv har en stor metodisk konsekvens. Når man registrerer relasjoner finner man noen fenomener som gjentar seg. Istedenfor å fokusere på relasjoner og prosesser knyttet til objekter/individer endrer man fokus fra kvantitet til kvalitet (Capra og Jakobsen, 2017).

Livssystemer finner man i alle former for liv og i menneskelige aktiviteter, for nesten alle fenomener vi møter på i vårt profesjonelle eller private liv har med levende systemer å gjøre.

Enten vi snakker om økonomi, miljø, utdanning, helse, rettssystemet (lovverk), eller ledelse så handler det om levende organismer, sosiale systemer eller økosystemer (Ibid).

Økologi er vitenskapen om relasjoner mellom individer i et økologisk samfunn og dets omgivelser. I denne sammenheng er økologisk økonomi et økonomisk system som tar hensyn til de økologiske prinsipper som også kan kalles «livets systemprinsipper».

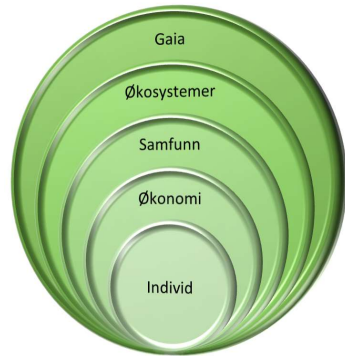
Alle levende systemer har mer eller mindre samme egenskaper og måter å organisere seg på. Disse universelle og fundamentale prinsippene er de som Capra og Jakobsen (2017) definerer som «systemic principles of life».

Prinsipp 1 - Økonomi som nettverk

Hvert system er et eget system, men på samme tid en del av et større system. For eksempel består menneskekroppen av organer som består av vev som igjen består av celler. På den andre siden er organismen som helhet en del av et større sosialt system, som igjen er en del av et økosystem. På samme måte er økonomien et levende system knyttet sammen med andre systemer som samfunn, kultur, politikk, natur og jordkloden. Jordas økologiske tilstand er av samme grunn knyttet til menneskers livskvalitet (Capra og Jakobsen, 2017).

Nettverk består av bestemte forbindelser og relasjoner mellom systemets komponenter. Men ikke bare relasjoner i systemet i seg selv, men også i relasjoner utenfor sitt eget system, til andre systemer. I organisk systemtenkning er interaksjonene ikke objekt basert, men relasjons basert. Systemet fungerer helhetlig og kan ikke overleve atomisert på samme måte som at ingen organismer kan overleve bitevis. På samme måte vil et økonomisk system være levende og fleksibelt og kapabelt til å tilpasse seg forandringer bare hvis det er organisert som et nettverk, bestående av mindre livssystemer, integrert i større sosiale og økologiske nettverk.

Lokale nettverk lenket sammen nasjonalt og globalt gir det beste grunnlaget for ansvarlige mennesker. Viktige faktorer i systemtenkningen, som i den «kommunikative arena» er at den enkelte innbygger skal opprettholde sin identitet og verdighet. I nettverksteorien er lokale «bottom-up» initiativer sammen med globale demokratiske institusjoner og myndigheter («top-down») viktige aktører. En kombinasjon av «bottom-up» (personlig ansvar) og «top-down» (internasjonale avtaler) er nødvendig for å sikre at det totale forbruket av naturressurser holder seg innenfor det kritiske nivået, tålegrensen (Capra og Jakobsen, 2014) .



Figur 4: Economy as a nested system iht. Capra og Jakobsen (2017)

I økologisk økonomisk systemtenkning og filosofien om organismer anses kreativitet som en drivende styrke for utvikling. Kreativitet er avhengig av individets frihet til å aktualisere potensialet som finnes i lokalsamfunnet. En levende økonomi forutsetter at det finnes arenaer hvor man fritt kan utveksle ideer, kunnskap og informasjon.

Dialog i systemtenkning stimulerer alle til å bidra ut ifra egne forutsetninger og stadfester alles rett til å få dekket sine behov innen rimelighetens grenser og ved å ta hensyn til andres behov.

Prinsipp 2 – selvgenererende systemer

Et levende system er et selvgenerende nettverk innenfor sine egne grenser. Hver komponent innenfor nettverket hjelper til med å endre eller omplassere komponenter, og på den måten skapes eller omskapes systemet av seg selv. På denne måten er systemene i konstant strukturelle endringer.

Prinsipp 3 – åpne systemer

Et levende system er materialistisk og energimessig et åpent system som aldri er i likevekt. Det er en kontinuerlig strøm av energi og masse i systemet. Alle levende systemer trenger energi og føde for å opprettholde seg selv, og alle levende systemer produserer avfall. Men i naturen danner organismer samfunn, økosystemer, hvor avfall fra en art er mat for den neste. Dynamikken i et slikt åpent system er ikke lineært og involverer mange sammenhengende sløyfer som føres frem og tilbake i systemet, noe som gjør at systemet regulerer balansen selv.

Prinsipp 4 – kognitiv interaksjon

Alle systemer er dialogbaserte. De reagerer kognitivt med sitt miljø forutbestemt ut ifra sin egen organisasjon. De ikke-lineære nettverk er kjent som økosystemer – næringskjeder, som innebærer samarbeid, partnerskap og symbioser. I hjertet av paradigmeskiftet fra mekanisk tenking til systemtenkning finner man en stor endring i hvordan man ser på verden, til å se verden som et levende organisk nettverk og ikke en maskin.

I den menneskelige verden innebærer kognitiv interaksjon en bevisstgjøring og spesielt en følelse av etikk. Den globale økonomien er et nettverk av finansflyt som er konstruert på en mekanisk måte uten noen etisk ramme. Sosial ulikhet og ekskludering er et resultat av en økonomisk globalisering som har gjort forskjellene mellom rike og fattige større og økt fattigdommen i verden. Det er derfor viktig å gjeninnføre en etisk ramme som medfører kommunikativ samarbeid mellom de økonomisk ansvarlige aktører på alle nivå.

Markedet er et nettverk av integrerte deltakere hvor kunder, leverandører, konkurrenter, samfunn og andre interessegrupper er avhengig av hverandre. I en slik situasjon er tillitt og ansvar viktige verdier. Samarbeid basert på en dynamisk dialog gir rom for integrerte løsninger til forskjell fra mekanismen i en atomistisk og konkurrerende økonomi. Likhet og gjensidighet mellom de involverte partene er nødvendige forutsetninger for et konstruktivt arbeid.

Når konkurranse byttes ut med samarbeid som et hovedprinsipp i markedet, vil utviklingen av «felles beste» gradvis ta plass. Den konkurrerende og autonome økonomiske mannen må byttes ut den samarbeidende sosiale økologiske mann (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2009).

Circularity is the basis of the connection between economy and nature. Sustainability depends on our ability to discover connections between input and output of natural resources in the economic value chains. To develop a life-enhancing economy it is necessary to cooperate with nature on both sides. In this perspective, CO2 is not a cause; it is a symptom of a carbon-based economy. In other words, to handle climate change we have to be aware of the patterns of interconnectedness between the input and the output side of the economy.

Så ut ifra systemteori i økologisk økonomi må man endre fokus i kommunene til å tenke nettverk, man tenker ikke enheter lengre, men man tenker kommunen som et nettverk av aktører istedenfor en sum av aktører. Det vil jo si at kommuneadministrasjonen går inn i et nettverkssamarbeid og at dialogen ikke blir ovenfra og ned.

2. 7. Visjonen om bærekraftige byer – State of the world

I 2016 kom «The world watch institute» ut med en ny utgave av “jordas tilstand” (the state of the world), med overskriften “Can a City be Sustainable”? I kapittel 4, med overskriften “towards a vision of Sustainable Cities” beskriver forfatteren Gary Gardner syv nøkeklprinsipper som kan være til hjelp i fysisk planlegging for bærekraftige byer. Noen av disse prinsippene omhandler spesielt dette med medvirkning og kommunikasjon. Grunnen til at jeg har tatt de med i teoridelen er at de konkretiserer noe av den filosofien og prinsippene som ligger i «den kommunikative arena» og «the web of life».

Utvikling med mennesket i sentrum

Gardner (2016) mener at byutvikling ofte har skjedd på utbyggere og investorers premisser, men byens hensikt er å tjene sine innbyggere. Det er derfor viktig å involvere innbyggerne til å bidra i byutvikling med sine kunnskaper og behov, og at fokuset må flyttes over til å utvikle en by på innbyggernes premisser.

| Tradisjonell praksis | Retningslinjer som peker mot en bærekraftig byutvikling |
|---|---|
| Strategiske planer basert på scenarier som gagnar noen få | Strategiske planer basert på innbyggernes behov |
| Menneskers behov tilpasses økonomiske interesser | Menneskers behov driver planprosesser; økonomiske behov bygges rundt menneskers behov |
| Tilgang til grunnleggende tjenester styres av markedspris | Bred tilgang til grunnleggende tjenester, større likhet |

Tabell 1: Menneskesentrert utvikling: Sjekkliste for byutvikling (State of the world, 2016)

Et eksempel som er trukket fram er hvordan man kan ta vare på regnvann og overflatevann og bruke dette som vannressurs i tørkeperioder. På denne måten kan man opprettholde grøntområder i tørkeperioder, som er viktige møteplasser for innbyggerne. I private hushold kan innbyggerne få mulighet til å samle regnvann og kan på den måten kutte kostnader ved forbruk av vann. Slike systemer kan gjøres tilgjengelige for alle uansett rik eller fattig. Man kan åpne opp slik at overflatevann føres i åpne dreneringsbassenger som blir en del av byens forskjønning og alle kan nyte av det (Gardner, State of the World, 2016). Så gjennom å ta i bruk en ressurs som tidligere har vært til bry for byen, har man skapt forskjønnende tiltak for hele byens befolkning, samtidig som man har gitt enkeltmenneske en mulighet til å ta kontroll over sitt eget liv.

Deltagende styring (participatory governance)

For at byer skal bli bærekraftige mener Gardner (2016) at byen må organiseres på en måte som oppfordrer til selvstyring og deltakelse. I bærekraftige byer er innbyggerne med og ta avgjørelser på ulike nivå, enten som velgere eller for eksempel som medlem av en interessegruppe. Politiske avgjørelser deles mellom rådhus og mindre lokalsamfunn, bydeler. Alle sivile grupper høres jevnlig i store prosesser.

| Tradisjonell praksis | Retningslinjer som peker mot en bærekraftig byutvikling |
|--|--|
| De folkevalgte tar avgjørelsene | Makten er fordelt og delegert hvor distrikter og nabolag har en sterk stemme |
| Viktige avgjørelser tas i hemmelighet | Prosesser er åpne for allmennheten gjennom publikasjoner som er lett tilgjengelig gjennom media og internett |
| Høye kompetansekrav for medvirkning | Alle innbyggere oppmuntres og rekrutteres til å delta |
| Makteliten har stor tilgang og innflytelse på beslutningstakerne | Møtekalendere for offentlig ansatte gjøres tilgjengelige |

Tabell 2: Deltakende styring- sjekkliste for deltakelse i byutvikling (State of the World, 2016)

Et eksempel på deltagende styring er hentet fra Porte Alegre i Brasil som allerede i 1989 inviterte sine innbyggere til å komme med innspill til hva byens budsjett skulle brukes til. Blant annet skulle de komme med innspill til fordeling mellom distriktene. Evaluering av prosessen viste at demokratiet ble styrket og det medførte til nye investeringer i fattigere områder (State of the World, 2016).

Gardner (2016) mener at innbyggere som drives av en visjon om bærekraftige byer er villige til å utvikle en by som setter viktige grenser; et helsefremmende samfunn, et samfunn som skaper muligheter og trivsel. Videre har han definert hva disse viktige grensene innebærer:

- *Å sette viktige grenser betyr å respektere naturens tålegrense, unngå avfall ved å resirkulere så langt det går, redusere byens energiforbruk og materielt fotavtrykk, og for det meste benytte seg av fornybar energi.*
- *Fremme god folkehelse gjennom å sikre tilgang til helsetjenester og mulighet til god livstil ved å fremme tilgjengelighet for gående og syklende, redusere bilbruk og redusere forbruk for et bedre liv.*

- *Skape muligheter handler om å skaffe arbeid til alle, utvide relasjoner og forbindelser mellom mennesker, foretak, organisasjoner og det offentlige, samtidig som man gir lokalsamfunnene en sterk stemme.*

3 Planhistorie og plansystemets oppbygging

3.1. Plan og bygningslovens historie

For å forstå operasjonaliseringen av planprosesser i henholdsvis Sverige og Norge og hvorfor man gjør som man gjør har det vært viktig å se litt tilbake i tid, og hva som lå til grunn for den planlovgivning som man forholder seg til i dag.

Planlegging har en gammel tradisjon i Sverige. Allerede under middelalderen fantes det regler for hvordan man skulle utnytte eiendommer og for hvordan hus skulle bygges (Boverket 2019). Men behovet for planlegging skjøt fart under 1900 tallet med en sterk urbanisering, effektivere måter å utvinne naturressurser på, industrialiseringen og en stor velstandsøkning. Dette gjorde at det ble behov for å få en orden på tettstedene (ibid). I 1907 kom «loven om byplanlegging og utvikling» i Sverige, og planene fikk med dette en juridisk binding. I 1947 kom en ny planlov som innebar vesentlige forandringer i forholdet mellom samfunnet og den enkelte grunneiers rettigheter. Etter den nye loven kunne kommunene bestemme hvor og når planer skulle igangsettes og hva den skulle inneholde (Boverket, 2019).

I Norge kom først planlovgivning på banen i etterkrigstiden. Gjenreisningen av Finnmark og Nord-Troms ble gjennomført av «Brente steds regulering»; det ble på slutten av 1940 tallet utarbeidet fylkesvise «områdeplaner», etterfulgt av Utbyggingsprogram for Nord- Norge (1951). Tilliten til de norske kommunene var ikke stor og da Stortinget vedtok et tydelig plankrav til kommunene i 1965, var det også med et statlig forbehold om at kommunens «generalplaner» måtte stadfestes av Kommunaldepartementet (Aarsæther, 2018).

I Sverige endret man sin byggesakslov på nytt i 1960. Et veldig viktig element i denne planendringen var at det innførtes byggenemder i alle kommuner og ansvaret for å opprette planer ble flyttet fra grunneiere og byggherrer til kommunene. På den måten ble det innført praktisk talt et kommunalt planmonopol. Litt senere innførte man også enhetlige byggesaksbestemmelser for hele landet (Boverket, 2019).

I Norge ble behovet for ny planlov etter hvert stort, og i 1985 vedtok man den nye loven. I Norge var det en oppfatning om at planlegging bare ville stille seg i veien for økonomisk

utvikling og kritikken av offentlig sektor tiltok, og ideen om privatisering av offentlige tjenester fikk politisk oppslutning. Mens hovedvekten fortsatt var på arealplanlegging, ble samordning av sektorer løftet fram i formålsparagrafen, sammen med bruk og vern, barn- og unge og estetisk utforming. Medvirkning ble innført og det ble innført krav om handlingsdel som anses å være et forsøk på å bygge bru over til økonomiplanlegging etter kommuneloven (Aarsæther, 2018). Samtidig presiserte pbl. 1985 at private kunne fremme forslag til reguleringsplaner. I følge Aarsæther (2018) kan pbl. 1985 karakteriseres som svært inkluderende, men den fremsto i liten grad som et sammenhengende plansystem.

Andre viktige endringer var en presisering av medvirkning der planlegging og vedtak skulle sikres åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skulle legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skulle beskrives (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/plan-og-bygningsloven/id570450/>

I 1987 fikk Sverige sin første plan- og bygningslov som da erstattet blant annet byggesaksloven. Den nye planen fokuserte mer på planprosess der ulike konfliktområder skulle samordnes og konflikter skulle løses tidlig i prosessen. Loven gå også rom for større innflytelse fra innbyggerne som skulle gi et bedre beslutningsgrunnlag hvor de som var berørte av innholdet i en detaljplan fikk mulighet til å uttale seg ved to tilfeller i planprosessen. Og de som på ett eller annet tidspunkt hadde synspunkter til planforslaget, fikk også klagerett (Boverket, 2016).

Så i henholdsvis 2008 i Norge og i 2011 i Sverige kom de siste nye plan- og bygningslovene som begge har knyttet til seg bærekraftbegrepet i lovteksten. Nye bestemmelser kom inn som innebar at man skal ta hensyn til både miljø- og klimaaspektet. Dette er tydeliggjort i plan- og bygningslovens formålsparagraf både i Norge og i Sverige;

Plan og bygningslovens 1 §, Sverige:

1 § I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Plan og bygningslovens § 1 i Norge:

§ 1-1.Lovens formål - 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.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

For Norge sin del var også andre viktige endringer i den nye planloven av 2008 en presisering av medvirkning der planlegging og vedtak skulle sikres åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skulle legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skulle beskrives.

Hvordan sikre kobling til FNs bærekraftsmål i planlegging

Som en ny del av planloven i 2008 i Norge vedtok Stortinget at regjeringen hvert fjerde år skal legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme bærekraftig utvikling i hele landet. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Den siste vedtatte planstrategi for Norge gjelder for perioden 2019-2023. I denne perioden har regjeringen vedtatt at det skal legges vekt på fire store utfordringer; å skape et bærekraftig samfunn, å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning, å skape et sosialt bærekraftig samfunn og å skape et trygt samfunn for alle. I dette ligger det også at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i det regjeringen beskriver som 'vår tids største utfordring'. (Regjeringen, 2020).

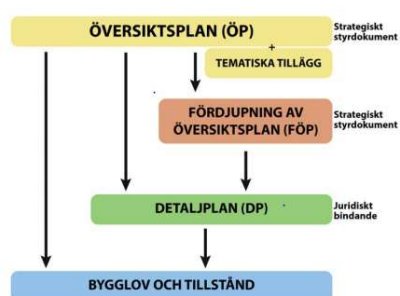
Tilsvarende vedtok Sveriges regjering i i 2018 sin handlingsplan for Agenda 2030 som gjelder fra 2018-2020. Handlingsplanen fokuserer på likhet og likestilling, et bærekraftig samfunn, en samfunnsnyttig, sirkulær og biobasert økonomi, et sterkt næringsliv med

bærekraftige foretak, en bærekraftig og helsebringende matproduksjon samt kunnskap og innovasjon. Regjeringens formål med handlingsplanen er styrke arbeidet med å gjennomføre agendaen og å gjøre det tydelig hvordan myndigheter og andre samfunnsaktører kan bidra (Regjeringen.se, 2020).

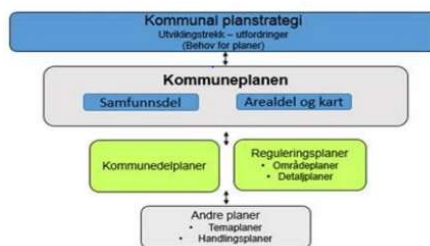
3.2. Planprosesser etter plan- og bygningsloven

I dette kapitlet beskriver jeg og sammenligner planprosesser etter plan- og bygningsloven henholdsvis i Sverige og i Norge. I utgangspunktet kan man si at planprosessene bygger på de samme prinsippene, men allikevel er det noen viktige forskjeller. Jeg har i oppgaven sett på to planprosesser som omfatter planlegging av to nye bydeler i såkalte transformasjonsområder, noe som betyr at områdene tidligere har hatt en annen funksjon.

Figur5: Kommunalt plansystem Sverige (Mullsjö kommune, 2017)



Figur6: Kommunalt plansystem Norge (SINTEF, 2020)



Det fremkommer av de to foregående figurer at den største forskjellen mellom det svenske og det norske plansystemet er den juridiske bindingen som ligger i områdeplanlegging. På svensk kaller man en områdeplan for en «fördjupad översiktsplan». I Sverige fremgår områdeplanen som et strategisk styringsdokument for ytterligere detaljplanlegging, mens i Norge er områdeplaner juridisk bindende på lik linje med reguleringsplaner. Det betyr at i Norge kan man gå rett over på tiltak i etterkant av vedtak av områdeplan, men i Sverige må man gjennom en ytterligere prosess med høring og medvirkning før man kan igangsette tiltak. Enkelt forklart kan man si at i Norge har områdeplanen samme status som en detaljplan, mens i Sverige har en områdeplan samme status som kommunens strategidokument (kommuneplanens samfunnsdel). Et strategisk dokument er oftere et dokument med visjoner og ønsker for fremtidig utvikling, mens en reguleringsplan er et arbeidsverktøy med kart og bestemmelser innenfor gitte rammer.

3.3. Medvirkning i planprosesser

Ifølge FN er involvering og medvirkning nødvendig for å kunne nå målet om bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet. Dette var et av hovedbudskapene under Riokonferansen i 1992 hvor Lokal Agenda 21 ble introdusert. Lokal Agenda 21 er en internasjonal forpliktelse til å bygge på og omsette lokalt engasjement til handling for å nå målet om bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet.

Medvirkning har kommet sterkere inn i lovverket gjennom de endringer som ble gjort i plan- og bygningsloven på 2000 tallet i Norge og i Sverige. Sammen med et større fokus på bærekraft og planlegging for fremtidens generasjoner har loven åpnet opp for et større fokus på kommunens samfunnsrolle (Barstad og Wang, 2006:120).

Plan- og bygningsloven fremstår som en teknisk lov med paragrafer som gir rammer for planlegging og byggesaksbehandling. Den beskriver på en veldig konkret måte de steg som må tas i form av prosess fra oppstart til vedtak. Loven sier at alle berørte parter har rett til å uttale seg til en plan, men den sier lite om dialog og om hvordan man skal gjennomføre dialog. Loven fremstår som lite organisk i den forstand at den ikke tar hensyn til hva som forventes av de som skal medvirke og på hvilken måte. I økologisk økonomi er den kommunikative arena sentral. Som Jakobsen og Ingebrigtsen (2004) sier; «ved å etablere kommunikative arenaer er det mulig å samordne interessene til de ulike aktørene innenfor økonomisk sektor, samtidig som det tas hensyn til verdier knyttet til økologi (natur) og samfunn (kultur). Den kommunikative arena må med andre ord etableres på en slik måte at den bidrar til å initiere optimale løsninger som forener interessentenes ulike verdisystemer i tilknytning til økonomi, natur og kultur».

Kommunene har måtte endre seg fra en kommunesektor hvor hovedoppgaven i etterkrigstiden i stor grad var å planlegge for vekst, med henhold til oppgaver, budsjetter og antall ansatte i kommunen over til en styringsform og planlegging som vant fram, nemlig New Public Management (NPM). NPM skulle bli verktøyet som håndterte kravet om økt effektivitet. Barstad og Wang trekker fram stikkord i denne sammenheng som oppstykkning/fristilling av virksomheter, klare resultatkrav, bruk av konkurranse, ulike former for markedstenkning/mekanismer, og ikke minst økt vekt på kontraktstyring med rendyrking av kommunens «utfører» ansvar eller bestiller rolle (Ingebrigtsen og Jakobsen 2015, s. 120). Så har man i de siste årene gått over fra å ha fokus på hierarkisk styring (Government) til

nettverksstyring med mange aktører (Governance). Governance begrepet fanger også opp at det offentlige må forholde seg til at styring skjer på ulike nivåer og at løsninger blir til gjennom et komplekst samspill mellom mange aktører.

Disse innovative formene som ble introdusert ga borgerne en mer proaktiv rolle enn lovverket hadde lagt til rette for. Slik det norske lovverket legger til rette for er det hovedsak lagt til rette for reaktiv – ikke proaktiv – medvirkning. Planprosesser organiseres ikke som prosesser der befolkningen inviteres inn i utviklingen av planen – kun slik at de eventuelt kan protestere mot planen. Nyseth og Ringholm (2018, s. 258) mener at her ligger hovedproblemet. Borgerne gis kun en reaktiv rolle.

Det er tidligere gjort studier der man har sett at det er sjelden at medvirkning i seg selv endrer planbeslutninger. Og grunnen til det sies å være at de autorative beslutningene fattes i det norske og det svenske plansystemet først og fremst av politikere som sitter med planmyndigheten (Fung 2006). Nyseth og Ringholm (2018:265) omtaler dette som en spenning mellom indirekte (representativ) og direkte demokrati, der medvirkning gjerne knyttes til former for direkte demokrati. Direkte demokrati har røtter tilbake til den greske bystaten der begrepet «demos» betyr folk, og demokrati derfor betydde folkestyre (Held 2006). Mens i Norge og i Sverige er de politiske systemer tuftet på den representative modellen hvor vi velger vår representanter gjennom valg. Derfor eksisterer det ifølge Nyseth og Ringholm (2018:266) en spenning mellom de to formene for demokrati ettersom politikerne (det representative demokratiet) er planmyndighet og fattet de autorative planbeslutninger uten å måtte ta hensyn til innspill som kommer inn gjennom medvirkning (direkte demokrati).

3. 4. Planprosesser for nye bydeler i Arvika og i Stange

Jeg har kategorisert de prosessene som er gjennomført i de to casene, hvor jeg har delt inn og kategorisert fra oppstart eller en strukturert fremstilling og hvordan planene er forankret i planer og utvalg, og hvilke formål og visjoner som ligger til grunn for planleggingen. Har videre sagt noe om organiseringen og litt om medvirkningsprosessene i de to kommunene og hvor veien går videre nå.

| Prosess og milepæler | Hamnen i Arvika | Åkersvika Hageby Ottestad |
|--|---|---|
| Oppstart og politisk forankring | 2008 - Forankret i kommuneplanens oversiktsplan (kommuneplanens samfunnsdel) for Arvika, og i utviklingsplan for Arvika og Jössefors. | 2013 – Vedtak om organisering av arbeidet med plan for utbygging av Åkershagan. Oppnevning av styringsgruppe. |

| | | |
|---------------------------------|--|---|
| | <p>2015 – Politisk vedtak planprogram for utvikling av havnen.</p> <p>2019 – Politisk vedtak om sende områdeplan på høring</p> <p>2020 – Områdeplan for Hamnen vedtas i kommunestyret den 20.05.2020</p> <p>Føringer: Skal legges sterk vekt på en miljømessig og fremtidsrettet arealbruk</p> <p>Bakgrunn: Ønsket transformasjon fra industriområde til boligområde. Arealet er på ca. 300 dekar, ønsker utbygging som rommer cirka 300 nye boliger.</p> | <p>2011 – forankret i kommunedelplan for Ottestad</p> <p>2013 – Politisk vedtak om planprosess og organisering</p> <p>2016 – formannskapet vedtar konsept og overordnet plangrep</p> <p>2017- Planprogram vedtas</p> <p>2019 – Formannskap vedtar utbyggingsmodell</p> <p>2020 – områdeplan planlegges regulert</p> <p>Føringer: Skal legges sterk vekt på en miljømessig og fremtidsrettet arealbruk</p> <p>Bakgrunn: Ønsket transformasjon fra institusjonsområde til boligområde. Behov for flere boliger. Planområdet er på ca. 410 dekar, ønsker utbygging som rommer cirka 750 nye boliger.</p> |
| Organisering av arbeidet | <p>Prosjektleder fra egen kommunal planavdeling samt politisk oppnevnt styringsgruppe. Egen intern arbeidsgruppe på planavdelingen med deltakere ut ifra behov for faglig input. Fagrapporter utarbeides av konsulenter.</p> | <p>Egen prosjektstilling plassert i strategisk ledelse samt politisk oppnevnt styringsgruppe. Ved overgang til reguleringsarbeid er styringsgruppe omdefinert til referansegruppe. Egen intern arbeidsgruppe bestående av representanter fra administrasjonen og innleid plankonsulent. Fagrapporter utarbeides av konsulenter.</p> |
| Visjoner og formål | <ul style="list-style-type: none"> • Det blå og det grønne – hvordan vann og grønnstruktur på en kreativ måte kan brukes for å skape mer verdi i bylandskapet med fokus på bærekraftig utvikling • Arbeide, bolig og rekreasjon – bebyggelsesmønster som inneholder boliger, virksomheter og rekreasjon. • Bevegelser og koblinger – forbindelser mellom havnen og bykjernen der det fokuseres på siktlinjer, bevegelsesmønster og tilgjengelighet og et trygt og trivelig miljø | <ul style="list-style-type: none"> • Organisering –strukturelle verdier • Fellesskap – sosiale verdier • Attraktivitet – emosjonelle verdier • Bærekraft – miljømessige verdier og sosial bærekraft <p>En grønn bydel- en hageby – som stimulerer og styrker ferdsel til fots, på sykkel eller via kollektivtransport. Et nærmiljø hvor privatbilen også har sin plass, men hvor den spiller en sekundær, supplerende rolle til daglig.</p> |

| | | |
|--------------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Aktiviteter og møteplasser – tar hensyn til eksisterende møteplasser, samt utfylle disse ved å gi positive opplevelser med liv og røre i havneområdet. Kan skape gode forutsetninger for et inkluderende og inviterende hverdagsliv med møter i skiftende form, formelle og uformelle, innomhus og utomhus. | <p>Avgjørende viktig at sosiale treffpunkt og arenaer gis tilstrekkelig prioritet i bydelsutviklingen. Et velfungerende bo- og nærmiljø med god mellommenneskelig interaksjon, mangfold og integrering.</p> <p>Etablering og utvikling av sosiale knutepunkt og steder for både organisert og uorganisert samkvem.</p> <p>Skal legges sterk vekt på en miljømessig og fremtidsrettet arealbruk, som støtter opp om ambisjonene lagt i klima- og energiplanen. Skal bidra til redusert bilbruk, gjennom gode forhold for gående, syklende og kollektivtransport. Må legges opp til gode løsninger for oppvarming og belysning.</p> |
| Prosess | <p>2014 – Workshop og åpent hus for innbyggerne</p> <p>2015 - Planprogram med formål om å få belyst ulike fremtidsbilder av området på en tydelig måte. Ambisjon om at byutviklingsprosessen skal gi økt forståelse, legitimitet og delaktighet.</p> <p>2016 -Arkitektkonkurranse</p> <p>2018 – Forslag til områdeplan lagt ut på første gangs høring i 2 måneder i henhold til plan- og bygningsloven</p> <p>2019 – Forslag bearbeidet og lagt ut på ny høring i 2 måneder etter plan- og bygningsloven</p> <p>2020 – Områdeplan for Hamnen vedtatt i kommunestyret</p> | <p>2014 – Utarbeidelse av mulighetsstudie og konsept</p> <p>2016 – igangsetting av planprosess av områdeplan for Åkersvika</p> <p>Planprogram med formål om å utrede virkninger for miljø, naturressurser og samfunn, og avklaring av rammebetingelser for planforslaget</p> <p>2018 – Vedtak av planprogram</p> <p>2019 – Utarbeidelse av områdeplan etter plan- og bygningsloven</p> <p>2020 – ambisjon om å få lagt planen ut til første gangs behandling høsten 2020.</p> |
| Medvirkning | <p>Innbyggerne inviteres:</p> <p>Alle husstander tilsendt brev med mulighet til å komme med innspill.</p> <p>Workshop og utstilling:</p> <p>I 2014 inviteres noen utvalgte til å delta på to workshops og resultatet av dette ble presenter for allmennheten i en egen utstilling i Hamnen. Stor oppslutning fra innbyggerne hvor kommunen fikk inn cirka 500 ulike innspill</p> <p>Arkitektkonkurranse:</p> <p>Innspillene fra innbyggere sammen med de overordnede målene la grunnlaget for en</p> | <p>Prosjektleder jevnlig møter med:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eiendomsmeglere i forhold til tips og trender i fremtiden. • Lokale utbyggere • Lokale politiske partier • Lag og foreninger som har ytret ønske om å bli informert <p>Hoveddel av medvirkning og samarbeid har foregått i den interne styringsgruppen, med blant annet befaringer og inspirasjon fra andre prosjekter og kommuner.</p> |

| | | |
|--------------------------|---|---|
| | <p>arkitektkonkurranse hvor tre arkitektkontorer fikk i oppdrag å foreslå fremtidsbilder for Hamnen.</p> <p>Områdeplan på høring: I 2018, med bakgrunn i programmet og innbyggerdialogen ble planforslaget lagt ut på høring i 2 måneder. Kommunen arrangerte faste treffpunkt for innbyggerne på biblioteket under hele høringsperioden. Administrasjonen møtte også næringslivet, de virksomheter som er etablerte i Hamnen.</p> <p>I 2019 ble planen revidert og sendt på ny høring i 2 måneder våren 2020, med samme treffpunkt på biblioteket.</p> | <p>I 2019 engasjerer eiendomsavdelingen plankonsulent til å utarbeide planforslag. Plankonsulent blir en del av intern arbeidsgruppe og skal være drivende i produksjon av materiale og prosess.</p> |
| Hva skjer videre? | <p>Områdeplan for Hamnen er ikke juridisk bindende da den er definert som et strategisk styringsdokument. Så før planen kan realiseres må det utarbeides juridisk bindende reguleringsplaner.</p> <p>Tomtesalg skal igangsettes etter kriterier og forutsetninger som ligger i områdeplan.</p> | <p>Planforslaget skal opp til politisk behandling med offentlig høring/medvirkning i løpet av 2020.</p> <p>I etterkant av vedtak av plan skal tomtene selges etter fastsatte kriterier og forutsetninger som ligger i områdeplanen.</p> <p>Området er så klart for utbygging.</p> |

Selv om planprosessene skal kunne ut i det samme, nemlig to nye bydeler har prosessene vært ganske ulike. Dette har også noe å gjøre med de prosesskravene som ligger i plan- og bygningsloven. Et strategisk dokument har en mer åpen prosess for allmennheten, og disse planene har lengre prosesser i og med at høringsperiodene er lengre. I Sverige har man også to like lange høringer før en endelig beslutning av en plan, noe som ikke er tilfelle i Norge hvor det gjennomføres bare en høringsperiode uansett om planen er strategisk eller juridisk bindende. En reguleringsplanprosess, enten det er en områdeplan eller en detaljplan, er en mer lukket prosess hvor kravet er at kun nærmeste naboer og andre berørte varsles ved planoppstart.

4. Metode

Jeg har valgt å bruke en kvalitativ, samfunnsvitenskapelig metode basert på innsamling av empirisk data. Metode kommer av det greske ordet *methodos* som betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Johannessen, Kristoffersen et al. 2004). En kvalitativ metode er en åpen metode der forskeren forsøker å legge så få føringer som mulig på den informasjonen som skal samles

inn. Empiri kan defineres som «data om hvordan virkeligheten faktisk ser ut» (Jacobsen 2005:2).

Problemstillingen i denne oppgaven har en beskrivende tilnærming. En beskrivende problemstilling er ofte konsentrert omkring det å beskrive forskjeller og likheter på et gitt tidspunkt, mens en annen innfallsvinkel kunne være en kausal problemstilling som inneholder et ønske om å forklare hvorfor det er forskjeller og likheter (Jacobsen 2005:2).

For å få den beste besvarelsen basert på en empirisk tilnærming vil jeg først og fremst benytte primærdata. Primærdata er innsamling av opplysninger direkte fra mennesker eller grupper av mennesker. Primærdata får vi tak i ved å benytte metoder som intervju, observasjoner eller spørreskjema (Jacobsen 2005:2). I tillegg vil oppgaven støtte seg på sekundærdata, det vil si opplysninger/data som er samlet inn av andre (IBID). Dette vil jeg gjøre for å nansere oppgave. Det er viktig for oppgavens validitet å undersøke hva som er sagt om fenomenet «*medvirkning*» i gjeldende lovverk, tidligere forskning og litteratur.

4.1. *Forskningsdesign*

I oppgaven bruker jeg intensiv design hvor målet er å få en så helhetlig forståelse av forholdene som er framstilt i problemstillingen, altså forholdene mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (Jacobsen 2005:2). Intensiv design har et større fokus på å gå i dybden av et fenomen i et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet. Den motsatte innfallsvinkel ville være ekstensiv design som Dag Ingvar Jacobsen (2005) definerer som en design hvor formålet vil være å gå i bredden for å få en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster.

I problemstillingen har jeg valgt å sammenligne to forskjellige kommuner i to forskjellige land, Norge og Sverige. For å kunne utrede fellestrekk og utfordringer for de to kommunene i to forskjellige land, med fokus på medvirkning i planprosesser, vil det være naturlig å gjennomføre et casestudie.

4.2. *Casedesign*

Oppgaven er en casestudie av to forskjellige kommuner i to forskjellige land og regioner. Men kommunene har for eksempel til felles at de er i samme størrelse befolkningsmessig og ligger geografisk nokså nære hverandre. Dag Ingvar Jacobsen (2005:2) skriver i sin bok «Hvordan gjennomføre undersøkelser?» at når man ønsker å beskrive hva som er spesielt med for eksempel et spesielt sted, en organisasjon, en kommune eller en klasse er naturlig å velge

en casestudie. Ordet case kommer fra latin og betyr «tilfelle» (Johannesen, Kristoffersen et al. 2004). Case kan beskrives som en kollektiv enhet som består av flere absolutte enheter og kan være en gruppe, en organisasjon eller et lokalsamfunn (f. eks en enkelt kommune). Innen en organisasjon vil vi finne flere grupper, og vi vil finne flere enkeltindivider innen hver gruppe. Jo høyere nivå enheten er på, desto flere underenheter består den av (Jacobsen, 2014:2).

Beskrivelse av case – Arvika og Stange kommune

Arvika kommune

Arvika kommune er en forholdsvis liten by som per 2019 hadde 26045 innbyggere, hvor cirka halvparten av innbyggerne bor i sentrum, eller sentrumsnært. Kommunen ligger i Värmlands län, ikke langt fra grensen mot Norge, bare en times kjøring fra Kongsvinger.

Regionhovedstaden er Karlstad med sine 61.000 innbyggere, cirka 70 kilometer øst for Arvika. Sentrum ligger nære innsjøene Kyrkviken og Glafsforden, som har forbindelse til Vänern, Sveriges største innsjø. Arvika kalles faktisk Sveriges indre havn siden man kan ta seg fram til havet via Vänern og gjennom sluser og kanaler helt fram til Stockholm og Gøteborg. Vannvegene var helt fram til 1800-tallet den viktigste ferdselsåren. Men i løpet av 1800-tallet ble jernbanen etablert og i juni 1871 møttes de svenske og norske tog på Arvika stasjon for første gang.

Arvika har et rikt næringsliv med cirka 11.000 arbeidsplasser. Den dominerende sektoren er produksjonsindustrien hvor Volvo, som produserer hjullastere, alene har 900 ansatte. Ellers er det kommunen som er den største arbeidsgiveren med over 2000 ansatte. Arvika er også kjent for sitt kulturliv med sentralisert musikkutdanning fra Karlstad universitet og et ellers yrende kulturliv.

Stange kommune

Stange kommune har ved utgangen av 2019 21.064 innbyggere. Stange kommune ligger trygt plassert midt på Hedemarken sør for Hamar og ca. 1 ½ times kjøring fra Oslo, langs Mjøsas bredder. Stange er en typisk jordbrukskommune hvor du finner noen av Norges største og historisk kjente gårder. Som Arvika er Stange kommune kjent for sitt rike kulturliv samt sitt verdifulle kulturlandskap. Stange har cirka 7000 arbeidsplasser men med sin nærhet til Hamar by og bare en times reise fra Oslo har kommunen også en betydelig arbeidspendling. Stange har to jernbanestasjoner som er en del av Intercitystrekningen mellom Oslo og Lillehammer.

4.3. Informantene

Informantene i denne oppgaven har vært enkeltpersoner som jeg har intervjuet. Jeg har prioritert ansatte i den kommunale forvaltningen og utvalgte folkevalgte. Utvalget av

respondenter er foretatt i forhold til den stilling/posisjon de har i sin kommune, og i hvilken grad respondenten har tilknytning til/erfaring med problemstillingen. For å få bredde i utvalget var jeg interessert i å ha informanter med ulike oppgaver og fagfelt i den kommunale forvaltningen.

Hvem er informantene?

Informantene representerer utvalgte i kommuneadministrasjonene i Arvika og Stange. De valgt ut i fra deres rolle i kommunens administrasjon knyttet opp imot planlegging. Informant 1 til 5 representerer Arvika kommune, og informant 6 til 9 representerer Stange kommune.

| Informant | Kontekst |
|-----------|---|
| 1 | Kvinne i slutten av 20 årene. Har arbeidet i det kommunale systemet i underkant av tre år. Har arbeidsoppgaver knyttet til kommunens eiendommer som skjøtsel, tomterettigheter, tomteavtaler og salg av kommunens eiendommer. |
| 2 | Kvinne i 60 årene. Har arbeidet i sin kommune siden slutten 1987. Har sine oppgaver knyttet til kommuneledelsen og overordnet ansvar for samfunnsutvikling. |
| 3 | Mann i 40 årene. Er folkevalgt og ordfører i sin andre periode. Sitter også som leder for planutvalget i sin kommune. |
| 4 | Kvinne i 30 årene. Forholdsvis nyansatt som samfunnsplanlegger i sin kommune siden høsten 2019. Har tidligere arbeidet med planlegging som konsulent. Har sine arbeidsoppgaver knyttet til overordnet plan, men også saksbehandling av reguleringsplaner. |
| 5 | Kvinne i 20 årene. Forholdsvis nyutdannet og ansatt i sin kommune som arealplanlegger siden 2019. Har sine arbeidsoppgaver knyttet til prosess og saksbehandling av områdeplan og etablering av ny bydel, samt reguleringsplaner. |
| 6 | Kvinne i 50 årene. Har arbeidet med planlegging i sin kommune i ca. 7 år. Har arbeidsoppgaver knyttet til overordnet planlegging, først og fremst kommuneplanens arealdel. |
| 7 | Mann i 50 årene. Har hatt sine arbeidsoppgaver knyttet til strategisk ledelse og som prosjektleder for områdeplan og etablering av ny bydel. |
| 8 | Mann i 30 årene. Er folkevalgt og leder for planutvalget. Sitter som folkevalgt i sin første periode. |
| 9 | Mann i 30 årene. Har sine arbeidsoppgaver knyttet til eiendomsdrift og kjøp og salg av eiendommer i sin kommune. |

Tabell 3: Oversikt over informantene

4.1. Utvalgsparametre

De to casene, altså kommunene Stange og Arvika, er valgt ut i fra at begge kommunene er forholdsvis små kommuner i Skandinavia, hvor begge kommuner må forholde seg til FN's klimamål som FN har vedtatt at skal gjelde for alle land og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling. Kommunene er valgt ut i fra at de er kommuner i

forholdsvis lik størrelse i innbyggertall og areal. Begge kommuner er i gang med prosesser hvor formålet er å transformere sentrale områder fra næring/industri til bolig.

4.2. Datainnsamling og databehandlingsmetoder

Data innsamlingsmetoden vil påvirke dataens gyldighet og pålitelighet og om man kan stole på den informasjonen som samles inn. Metoden vil påvirke dataens pålitelighet fordi alle metoder er selektive i sin informasjonsinnsamling (Jacobsen 2005:2).

I denne oppgaven har jeg brukt individuelle åpne intervju. Individuelle åpne intervju er en av de vanligste datainnsamlingsmetodene innenfor kvalitativ metode (Jacobsen 2005:2). Det åpne intervjuet har basert seg på personlig intervju i utgangspunktet ansikt til ansikt, men for det meste har intervjuene foregått via Teams på internett på grunn av at da koronapandemien i verden slo til under studietiden ble personlige møter umulig å gjennomføre. Alle intervjuene ble tatt opp og/eller skrevet ned, for så å bli transkribert og analysert i etterkant. Min erfaring med transkribering er at det tok mye lengre tid enn jeg hadde trodd, selv om jeg ble advart om dette på forhånd.

Gjennomføring av intervju

Jeg utarbeidet en intervjuguide med en oversikt over hvilke temaer vi skulle innom i løpet av intervjuet. Intervjuguiden var av en slik art at den åpnet opp for at informantene selv kunne ta opp tema. Det betyr at det var en viss struktur, samtidig som man ikke låste muligheten for innspill. Det var viktig å oppnå gode relasjoner og tillit i intervjusituasjonen, og at intervjuet foregikk under gode rammer. For å sikre gode rammer rundt intervjuet benyttet jeg følgende framgangsmåte som er beskrevet i boka til Ingvar Jacobsen (2005:2) «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»:

Jeg begynte intervjuet med en rask oversikt over hvorfor det blir foretatt (hensikt). Før samtalen begynner sa jeg noe - ganske kort- om selve undersøkelsen. Det som var viktig å få med seg er:

- Hvem vi er, navn og bakgrunn (dvs. den bakgrunn som er relevant for undersøkelsen, noe som vanligvis vil bety jobb bakgrunn)
- Hva som er hensikten med undersøkelsen
- Hvem som har bestemt at undersøkelsen skal gjennomføres
- Hvordan informasjonen som kom fram i intervjuet skal benyttes (herunder omtrent hvor mange andre som intervjues, om det skal skrives en rapport som er tilgjengelig, og i hvilken grad intervjuobjektet er sikret anonymitet)

For å sikre verdifull informasjon var det viktig å stille åpne spørsmål og at jeg som intervjuer i minst mulig grad styrte informantene. Det er allikevel viktig å være bevisst på de første spørsmålene i et intervju da dette vil være styrende for resten av samtalen. Som intervjuer var det min oppgave å innta en lyttende rolle hvor intervjuobjektet kunne få snakke fritt og føle seg trygg. Det var viktig å avslutte intervjuet på en god måte, og dette gjorde jeg ved at vi allerede før vi startet intervjuet satte en tidsramme. På den måten kunne vi sette av tid mot slutten til kommentarer og avklaring av spørsmål. Som tidligere nevnt ble de fleste intervjuene gjennomført på Teams etter samtykke fra informantene.

I tillegg til intervju benyttet jeg meg av dokumentundersøkelse. I denne oppgaven dreide en del av undersøkelsen seg om politiske valg og gjeldende lovverk, noe som det var vanskelig for de fleste av informantene å ha full oversikt over. I tillegg til primærdata gjennom intervjuene benyttet jeg meg av sekundærdata i form av tidligere forskning, offentlige dokumenter, lovdata og litteratur innen fagfeltet.

Intervjuene ble gjennomført på norsk og på svensk. Selv om norsk og svensk er forholdsvis like språk er det allikevel en del forskjeller som gjør at det må oversettes. Spesielt handlet dette om faguttrykk som var viktige å forstå i sammenhengen.

Analysen av data

Etter at intervjuene ble gjennomført ble intervjuene transkribert i sin helhet. Yin nevner i Johannesen, Kristoffersen et al. (2004) tre måter å knytte data med de teoretiske antakelsene:

Mønstermatching:

Denne måten søker etter mønstre, mening eller sammenhenger som passer sammen. Hvis et empirisk basert mønster i data passer sammen med et forutsagt mønster, kan man si at det foreligger høy grad av det Yin (2003) kaller mønstermatching. Hvis et mønster basert på empirisk data passer inn med det mønsteret forskeren har predikert i form av antagelser og teoretiske begreper, kan dette også indikere at forskningen oppfyller kravet om intern validitet (Johannesen, Kristoffersen et al. 2004, s. 217).

Forklaringskjeder:

Denne metoden dreier seg om å bygge opp en teoretisk forklaring rundt casen. Målet med denne metoden er ikke nødvendigvis en konklusjon for den konkrete casen, men å utvikle teorier for videre forskning.

I min oppgave har et av målene å se fellestrekk/og eller ulikheter i handlingsmåter mellom de ulike casene og sette dette opp imot teorien, hermeneutisk metode. Av den grunn vil det være naturlig å bruke mønstermatching og forklaringskjeder.

Hermeneutisk metode

Hermeneutikken er både en filosofisk retning og et viktig metodisk fundament innenfor samfunnsvitenskapen. Hermeneutisk metode kjennetegnes av at sannheten er subjektiv og forståelsen holistisk. Man må søke å få tak i virkelighetsforståelsen til de man studerer for å kunne tolke dette. Hermeneutisk metode er induktiv, det vil si at man går fra empiri og så til teoridannelse. Dette i motsetning til en deduktiv tilnærming, hvor man først har en hypotese som skal testes mot empirien (Jacobsen 2005). Induktiv hermeneutisk tilnærming er egnet i undersøkelser hvor man ikke er sikker på hva man vil finne, og hvor det eksplorative elementet er å gå ut bredt og kunne tilpasse undersøkelsen underveis er relevant for å få frem ny kunnskap eller forståelse. Det er relevant å ta med forskerens egen forforståelse i en hermeneutisk metode. Hermeneutikken legger også til grunn at det finnes mange forskjellige oppfatninger av virkeligheten og det betyr at vi kan forvente å finne forskjellige svar.

Egen forståelse

Forfatterens egen forståelse er egen erfaring innen plan som yrke i 20 år. Dette gjør at det er lett for meg å sette meg inn i lovtekster og prosesser. De informantene som er valgt ut er kjente, tidligere og nye kollegaer. Casene er kjente da det er nåværende og tidligere arbeidsplass. Bakdelen ved dette er at relasjonen mellom informant og forfatter er kjent og det kan oppstå situasjoner hvor ikke all informasjon kommer fram enten fordi man antar at det er kjent kunnskap for forfatter, eller at informantene oppfatter relasjonen for nære til at man vil dele informasjon. Bakdelen er også at forfatteren 'vet' alle svar på forhånd.

Forventninger ved fremgangsmåte

I en liten kvalitativ undersøkelse basert på enkeltintervjuer så sier resultatene oss bare noe om akkurat de respondentene som intervjues, og resultatene kan ikke generaliseres til populasjonen. Men styrken ved å velge denne fremgangsmåten er at man får en ny informasjon og kunnskap om respondentenes opplevelser og oppfatning rundt temaet medvirkning i deres kommune. Min forventning var å finne forskjeller i måter å løse medvirkning på i de ulike kommunene. Jeg forventet også å finne en variasjon i kunnskap og metoder for integrering av FNs bærekraftsmål i den kommunale planleggingen.

4.3. Validitet, reliabilitet og overførbarhet

Oppgaven er kvalitativ basert på primærdata gjennom intervjuer av respondenter. Det er viktig å ha et kritisk blikk til den data vi samler inn og kritisk drøfte gyldighet og pålitelighet. Jacobsen (2005:2) omtaler dette som *intern gyldighet* (har vi fått tak i det vi ønsket å få tak i?) og *ekstern gyldighet* (kan vi overføre det vi har funnet til andre sammenhenger?). Kan vi stole på de data vi har samlet inn (*pålitelighet*)?

Økologisk økonomi er et fagfelt det er forsket lite på i Norge, så utfordringen er å finne relevant litteratur og studier i forhold til problemstillingen. I samfunnsvitenskapen snakker man om begrepet intersubjektivitet heller enn sannhet. Begrepet intersubjektivitet innebærer at det nærmeste vi kommer sannheten, er at flere personer er enige om at noe er riktig beskrivelse (Jacobsen 2005:2). Jacobsen (IBID) hevder at forskere bør forsøke å avklare hvilke kilder som er bedre enn andre. Jeg har i min oppgave lagt vekt på å kvalitetssikre kildene gjennom å legge mest vekt på data:

- Fra kilder med kunnskap om emnet
- Fra førstehåndskilder (nærhet)
- Fra kilder uten klare motiver for å lyve
- Fra flere uavhengige kilder
- Fra en sen fase i undersøkelsesprosessen
- Som kommer uoppfordret fra en respondent

5. Fortolkning og drøfting

I denne delen av oppgaven presenteres og drøftes funnene fra undersøkelsen. Det benyttes kategorier ved hjelp av direkte sitater fra informantene, samt tabeller for å se sammenhenger mellom informantenes utsagn. Strukturen i dette kapitlet følger de hovedkategoriene som ble dannet på bakgrunn av informantenes svar og de hovedspørsmål etablert i problemstillingen.

5.1. Intervju FNs bærekraftsmål

Bakgrunnen for denne kategorien, var et intervju spørsmål for å få informantene til å reflektere over sin egen kunnskap og sitt forhold til FNs 17 bærekraftsmål i sin rolle som ansatt i den kommunale administrasjonen eller som politiker.

Tabell 4 sammenfatter informantenes kunnskap, betraktninger og erfaringer om integrering av FNs bærekraftsmål i sitt daglige arbeid og i de kommunale planverk. I oppsummeringen har jeg diskutert og sammenlignet svarene jeg har fått, og sett på hvordan de slår ut i forhold til informantenes rolle og ramme for integrering av bærekraftsmålene.

| FNs bærekraftsmål – hvor godt kjenner du til målene? | | |
|--|---|---|
| Informant | Kunnskap | Integrering i planarbeid |
| 1 | Vet at de finnes og tror det er 17 stykker. Kjenner til mål om biologisk mangfold som handler om skjøtsel. | Bruker ikke målene som noe styrende i sitt daglige arbeid, men vet at de integreres i de overordnede planene i kommunen. |
| 2 | Kjenner til FNs bærekraftsmål og bruker de nasjonale mål i sitt arbeide. | FNs bærekraftsmål brukes for å sette strategier og mål i den strategiske overordnede planen. Benytter seg av et nasjonalt system hvor man kan sammenligne seg med mål satt i andre kommuner i landet. Vil ha enda større fokus på bærekraftsmålene når man nå skal i gang med å revidere kommuneplanen. Har også funderinger rundt ny visjon for kommunen knyttet til FNs bærekraftsmål og nasjonale mål. |
| 3 | Kjenner godt til FNs bærekraftsmål og de kommer inn i den overordnede strategiske planen. | Integreres gjennom overordnet planlegging som igangsettes nå. Jobber også med å forbedre vannkvalitet i kommunen, hvor man har satsset på sedimentbassenger for å få rensset vannkvaliteten. Jobber med bærekraftige transporter i kommunen. Det er et spørsmål som kommunen eier sjøl og hvor man i hvert fall kan sørge for at kommunens egne transporter er så bærekraftige som mulig. |
| 4 | Kjenner til FNs bærekraftsmål. Blir ikke superkonkret at man jobber med de, men man har de alltid i bakhodet. Det føles som | Bærekraft er alltid noe man går ut ifra og skal det man gjør tilpasse seg det. Vi har nettopp gjort en oppdatering av mal for planbeskrivelse for detaljplaner. Vi vurderer |

| | | |
|---|--|---|
| | om det blir mer og mer fokus på det hvor lenger jeg jobber med planlegging. | alltid ulike temaer som knyttes til bærekraft og det skal vi fortsette med. Men i overordnet plan blir det et eget kapittel om FNs bærekraftsmål da de er en global forutsetning som vi skal forholde oss til. Det føles merkelig å snakke om strategiske planer om man ikke tenker bærekraft og langsiktighet. |
| 5 | Kjenner ikke godt til FNs bærekraftsmål, men har med seg det fra utdanningen at man skal planlegge bærekraftig og tenke på hvordan man gjør det i fremtiden. | Vet ikke hvordan det jobbes med FNs bærekraftsmål i kommunal planlegging. |
| 6 | Kan ikke gjengi de, men det er på en måte kjent stoff. | Det med medvirkning og grønne rom er veldig sentralt i min faglige bakgrunn og ståsted. Men det er selvfølgelig en selvfølge at vi skal ha god medvirkning og det er mange måter å gjøre det på. |
| 7 | Har ikke vært fullt og helt bevisst på bærekraftsmålene. Først i det siste at jeg har blitt klar over disse. | Det har vært en klar påvirkning fra politikerne om temaet og de har sagt at bydelsplanleggingen skal være et grønt prosjekt. For styringsgruppen og meg ble det like sterkt med det røde (det sosiale) som var oftere fremme i mitt arbeid og tydelig stimulert fra arbeidsgruppa. Målet var at «du skal kjenne at du er en sterkere og tydeligere del av den sosiale veven» enn det vi er vant til i planlegging. |
| 8 | Har mye sosialdemokratisk tankegang over seg for det handler om balansere de økonomiske ressursene med miljøaspektet og de sosiale forholdene i verden. Fokus på god utdanning og likhet mellom kjønnene. Handler mye om omfordeling, en ideologi som jeg står inne for. | Bærekraftsmål nummer 17 er kanskje den beste indikator som sier at alt skal balanseres. Må ta ansvar for helheten politisk og i administrasjonen. Må finne en god balanse og må finne et likevektspunkt. Men dette utfordrer oss på administrativt og politisk nivå. Hvis vi mener noe med dette vil det gi konkrete konsekvenser for kommunen. Eksempel på dette er økonomisk vekst opp imot vern. Arealplanen har motstridene hensyn som må vurderes. Jordvern og bærekraftige byer. Sentrum bygd opp rundt god matjord for |

| | | |
|---|---|--|
| | | eksempel. Det økonomiske systemet er veldig tett knyttet opp imot befolkningsvekst. |
| 9 | Både ja og nei. Det er klart at vi har som mål å utarbeide klimavennlige formål, legge til rette for at folk kan bo klimavennlig. | Vi utarbeider planer og områder som ikke fører til økt bilbruk og planlegger for samkjøring av infrastruktur. Det som er et av målene er at vi skal tilby grunnleggende tjenester til innbyggere. Det med pris er viktig. Vi skal ikke favorisere noen grupper, vi skal kunne tilby alle grupper det samme uansett bakgrunn og økonomi. |

Tabell 4: Resultat intervju – FNs bærekraftsmål

5.2. Oppsummering FNs bærekraftsmål – hvor godt kjenner du til målene?

Ut ifra de svarene informantene har gitt er kunnskapen om FNs bærekraftsmål kjent for de alle fleste, men det kan virke som om kunnskapen er størst blant de som har sin rolle i strategisk og politisk ledelse, dette kan man se i svarene gitt både av informant 2,3 og 8. For eksempel viser informant 3 direkte til hvordan man integrerer bærekraftsmålene i styringsdokumentene:

«De kjenner jeg til. Vi har mer av Agenda 2030 med i vår strategiske plan nå for vi vil jo bruke dem i kommunene også. For vi har jo et tydelig styringsdokument i Agenda 2030 og da vil ha det på kommunalt nivå også».

Videre når jeg spør om hvordan man arbeider med bærekraftsmålene gir informant 3 følgende svar:

«Ett av målene vi jobber med er vannkvalitet, for eksempel Kyrkvikens vannkvalitet som vi jobber mer konkret med, der vi skal rense vannet i Kyrkviken. Det er et konkret eksempel hvor vi for eksempel har satsset på sedimentbassenger for å få rensset overflatevann».

«Bærekraftige transport er et annet mål vi jobber med. Det er jo et spørsmål som kommunen eier sjøl og hvor man i hvert fall kan sørge for at kommunens egne transport er så bærekraftige som mulig. Og energiforbruk i våre egne lokaler jobber vi også med».

«I forhold til FNs bærekraftsmål er vi i Sverige generelt gode allerede. I et globalt perspektiv så er Sverige veldig langt framme. Det finnes jo saker som vi kan gjøre bedre og som vi naturligvis må jobbe med. Når man har samfunnsplanlegging på agendaen er det mye man kan gjøre. For eksempel når man skal bygge en ny bydel slik som vi skal gjøre i Arvika havn

så kan man begynne fra «scratch» med å tenke bærekraftig hele vegen. Det kan gjennomsyre hele prosessen».

Når jeg spør informant 3 om hvordan det arbeides politisk med å få alt til å henge i sammen svarer informanten følgende:

Det er et stadig pågående arbeide. Men man må hele tiden minne seg selv på å tenke tverrsektorielt. Det er lett at man ser i sitt eget «stuprør». Man må tenke utover sitt eget og se på hvordan man kan ta del av hverandres kunnskaper. Vi har en ganske stor selskapsstruktur i Arvika så man må tenke konsernet hele tiden. Vi kan jo ta del av hverandre istedenfor å se kun sin sektor hele tiden. Det må vi som politikere i kommunestyret hele tiden påminne oss selv om. Vi må jobbe med hvordan kan vi hjelpe hverandre, og hva kan vi hjelpe til med og hvordan kan vi dele hverandres kompetanse mellom oss. Det gjør seg ikke sjøl. Det kommer nye folk hele tiden i ulike stillinger, det kommer nye politikere så man må hele tiden jobbe med dette. Og da må man ha en struktur, et overgripende dokument, som stimulerer til det.

Informant nummer 8 henviser også direkte til FNs bærekraftsmål nummer 17:

Alle er nok enige politisk om at bærekraftsmålene skal inn, men sikkert uenig om tiltakene som skal prioriteres. Bærekraftsmål nummer 17 er kanskje den beste indikator som sier at alt skal balanseres. Vi må ta ansvar for helheten politisk og i administrasjonen. Må finne en god balanse og må finne et likevektspunkt. Men dette utfordrer oss på administrativt og politisk nivå. Hvis vi mener noe med dette vil det gi konkrete konsekvenser for kommunen.

Informant nummer 2 har en strategisk rolle i administrasjonen og er veldig bevisst på hvordan man jobber med bærekraftsmålene i kommunen, og har konkrete ideer for den videre planleggingen:

Vi arbeider med FNs bærekraftsmål ved at vi skal sette strategier og mål i vår strategiske plan. I vår egen virksomhet bruker vi Agenda2030 for å finne bra målbare mål. Og der får vi hjelp av et system som heter «Kolada» der de har et spesielt avsnitt hvor det er lagt inn forslag til mål og nøkkeltall som kommuner kan følge ut ifra Agenda2030. På den måten får vi en hjelp og så kan andre kommuner følge samme mål og vi kan sammenligne kommunene i mellom. Nå når vi drar i gang strategisk plan for de kommende tre årene så kommer vi til å ha enda større fokus på dette. Det var egentlig første gang i fjor at vi jobbet med Agenda2030. Vi har jo også hatt noen tanker om at kommunen skulle hatt en ny visjon, så det

kommer sikkert til å komme inn i flere plansammenheng hvordan vi forholder oss til Agenda2030.

Informantene 4 og 6 har funksjon som planleggere på strategisk nivå og har også rimelig kunnskap om målene. Informant 4 mener at bærekraft er noe man alltid har som utgangspunkt i planlegging.

De informantene som jobber mer med de arealmessige avklaringer på detaljnivå, knyttet til planlegging og kjøp og salg av eiendom, kjenner mindre til FNs bærekraftsmål og har kanskje ikke en klar bevissthet rundt dette i sitt daglige virke. Informant nummer 1 svarer følgende på spørsmål om FNs bærekraftsmål settes høyt på agendaen når det snakkes om planlegging i kommunen:

«Både og. Planleggerne har nok bedre oversikt og bruker målene på en annen måte, og først og fremst planleggeren som sitter med samfunnsdelen som gjelder for hele kommunen har bra oversikt, men i mitt daglige arbeide så bruker jeg ikke disse målene som noe styrende, det gjør jeg ikke».

Jeg har valgt to case i to forskjellige land. Det har derfor vært interessant å undersøke om det er forskjeller å spore ut ifra det rammeverket man opererer etter i de ulike landene. Ut i fra det informantene har sagt, så er det ingen forskjell i kunnskap om FNs bærekraftsmål mellom de to gruppene som er intervjuet, de som jobber i Sverige og de som jobber i Norge. Forskjellen i kunnskap og integrering i planarbeidet skiller seg likt ut i begge land hvor det kan tyde på at de som sitter i strategisk ledelse og i politiske posisjoner har større kunnskap og bevissthet om bærekraftsmålene og bruker de mere aktivt.

5.3. Intervju - Medvirkning og den kommunikative arena

Medvirkning og den kommunikative arena er kjernen i denne oppgaven, med utgangspunkt i de to casene; Arvika med planlegging for ny bydel i Hamnen og Stange med planlegging for ny bydel i Åkersvika Hageby. I hovedtrekk har jeg intervjuet informantene rundt temaet medvirkning, hva slags rolle de har hatt i de to planprosessene, hva slags erfaring de har med medvirkning på generell basis og i forhold til selve casene.

I tillegg til disse kategoriene har informantene kommet med tilleggsinformasjon som jeg også har redegjort for her. For eksempel har flere av informantene bidratt med informasjon om inntrykk og tilbakemeldinger fra innbyggere på opplevelse av medvirkning. Videre har jeg redegjort for medvirkning i kontekst av internasjonale avtaler, det lovverket som ligger til

grunn for den praksisen som utøves, teorier innen økologisk økonomi, og om dette gir nasjonale/lokale forskjeller.

| Planprosesser for nye bydeler – kommunikatív arena | | | |
|--|--|---|---|
| Informant | Rolle i planprosessen | Din erfaring med medvirkning | Når fungerer medvirkning best? |
| 1 | Representerer kommunen som grunneier. Jobber først og fremst med forurenset grunn innenfor planområdet. Blir mitt ansvar å selge de kommunale tomtene i ettertid, samt å forhandle om utbyggingsavtaler og om hvordan det skal bygges, tilvisningsavtaler. | I min egen kommunikasjon med innbyggere forsøker jeg å høre på dem så mye som det går. Men har lover og regler å forholde meg til. Når det gjelder planlegging av ny bydel synes jeg vi har hørt på innbyggere ved å utvide grøntområder som de var redde for skulle forsvinne. Vi har hatt to omganger med dialogmøter på biblioteket hvor vi har møtt innbyggerne. | Synes dialogen vi har hatt på biblioteket har vært bra for da har man kunnet vise kart og dokumenter, og innbyggerne blir involverte på en annen måte enn når vi slenger et papir i hånden og sier «sånn skal det bli!». Når man snakker ansikt til ansikt er det lettere å ta til seg innbyggernes meninger. Man får også synspunkter fra andre som kanskje aldri hadde sendt inn et papir eller e-post. Mange vil heller prate enn å sende brev. Savner den yngre generasjonen. |
| 2 | Har hatt kjennskap til prosessen med utvikling av ny bydel siden man begynte å planlegge på slutten av 90-tallet. Nå mere en overordnet rolle. Det har vært en tydelig politisk retning siden midten av 80-tallet å forandre bydelen til noe annet. | Når oppdraget om ny bydel kom var det en fantastisk politisk ambisjon om å gå stort ut. Det ble igangsatt en stor medvirkningsprosess før man gikk i gang med selve planforslaget. Man fikk inn over 400 ideer som skulle være grunnlaget for det videre arbeidet. Men prosessen tok lang tid og folk ventet på tilbakemeldinger på sine forslag. Jeg tenker at vi skulle ha vært litt mere på slik at prosessen hadde skutt litt fart. Vi har fått bra synspunkter fra innbyggerne i planprosessen. Tiden har på et vis modnet for synet på bærekraft. | Synes vi ofte havner i reaktive situasjoner i for eksempel sosiale medier, så der må vi være litt mere på. Har i andre sammenhenger deltatt på møter hvor man har gått bort i fra stormøtet, men heller invitert til småbord med ulike spørsmål på hvert bord. Alle fikk sagt det de ønsket med en gang uten å måtte sitte å høre på og bli stigmatiserte. Det ble mer dialog og ikke «vi mot dem». |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 3 | Har vært med i planlegging av ny bydel siden 2007 i kraft av å være politiker. Er leder for prosjektets politiske styringsgruppe. | Begynte med en stor innbyggerdialog i 2007. Fikk inn mange synspunkter som kanaliserte seg ut til et antall forslag som videreførtes i planarbeidet. Planprosessen har vært lang så det har skapt litt frustrasjon blant innbyggerne. Gjelder at vi har fokus på bærekraft. Og når det gjelder en bærekraftig bydel så er det en politisk vilje til dette. Det er jo det vi som politikere kan bidra med, vi er jo ikke med i detaljene men får heller styre det overgripende. | Jeg vet ikke, det er den formen for dialog som vi har i Sverige med «samråd» og «granskning». Man skulle ønske et flere deltok i sånne prosesser. Vi hadde jo et stort innbyggermøte på biblioteket og det kom jo en del innbyggere. Men med tanke på hvor stor plan dette er så hadde jeg ønsket at flere engasjerte seg. Det var jo veldig mange som deltok i 2007 når man ville ha inn synspunkter, men da var det litt mer fritt ønske hvor man kunne ønske hva man ville. Det var kanskje litt enklere for innbyggerne å mene noe da. Nå var det mer innenfor visse rammer og det har ikke vært like stor medvirkning som jeg hadde villet. |
| 4 | Er ikke direkte involvert i planprosessen rundt den nye bydelen, men var med i oppstartsfasen i studentperioden. | Når jeg hadde praksis i mine studier var jeg involvert i det innledende arbeidet der man sendte ut disse folderne til alle husstandene i Arvika. Den besto av et kart hvor du kunne skrive noe om hvor og hva du kunne tenke deg skulle skje i Hamnen. Det var ut ifra de innspillene man fikk disse verdiordene og temaene fra Arvika innbyggerne. Det var en veldig interessant prosess å observere. | Formålet med hva man vil med medvirkning er viktig at man forklarer. Det er viktig i overordnet planlegging å forklare hva man vil med dialogen i de ulike stegene. «Nå vil vi ha hjelp til det her, nå har vi kommet litt lengre» osv. Å formidler på en bra måte blir kjempeviktig. |
| 5 | Har prosjektansvar og er saksbehandler for områdeplanen som omfatter ny bydel. | Det ble gjort mye før man satte i gang prosessen med områdeplanen. Man sendte ut informasjon til alle innbyggerne og man sto i Hamnen med åpent | Alle mennesker er ulike og man må forsøke å få inn ulike måter å prate med folk på. Noen vil gå på et møte, lytte, gå hjem og fundere, lese dokumentene på pc og så |

| | | | |
|---|--|---|---|
| | | <p>hus og utstilling i et av havnas «magasiner». I planprosessen har man først hatt ett samråd og et samrådsmøte samtidig som man har stått med utstilling på biblioteket. På biblioteket så samler man ikke opp alle typer mennesker. Det er kategorien eldre som går forbi spontant. Visse har bestemt seg for at de skal komme dit å prate med oss, men det er mange som ikke visste at vi skulle stå der og det er ikke alle som besøker et bibliotek i dag. Vi har nok pratet mest med pensjonister og kunne vel ønsket å prate litt mer med de som kanskje kommer til å bo i området.</p> | <p>skrive en kommentar. Men visse fungerer ikke sånn og de vil heller sitte ned å diskutere, eller kanskje de heller vil male.</p> <p>Det er et evig tidspress for saksbehandlere. For alt skal gå så fort men prosesser går ikke fort. Skal en sånn prosess gå fort blir det veldig vanskelig å få med seg folk. Men har man aktiv deltakelse blir det lettere lengre fram hvor man kanskje slipper klager. Og tenker man sånn så vil det kanskje gå like fort om man begynner å inkludere folk slik at de blir fornøyde.</p> |
| 6 | <p>Er prosjektleder for overordnet arealplan hvor områdeplanen omfattes av denne. Men er ikke involvert i prosess områdeplan for ny bydel.</p> | <p>I forbindelse med etterutdanning i prosjektledelse, medvirkning og stedsutvikling var jeg på studietur i København. Der har de en mer aksjonspreget medvirkning enn vi er vant med. Så også eksempler fra enkelte steder i USA hvor det var hippe miljøer i NY som okkuperte områder og gjorde de om til parker, «leftover spaces».</p> <p>Et annet eksempel fra København handlet om et prosjekt som oppsto i forbindelse med T-bane utvidelse som la beslag på arealer som hadde funksjon som møteplasser og parker. Grupper måtte flytte, det vil si, en møteplass for rusmisbrukere</p> | <p>Av og til er det litt sånn at vi kan krysse av for lovpålagt medvirkning. I beste fall så får man gode konkrete innspill. Vi har styringsverktøy som setter noen rammer for det vi skal gjøre, blant annet det som er politisk vedtatt, hvor målet er at vi skal ta hensyn til alle. Men er det rett å ta hensyn til alle? Skal alle få litt eller skal vi satse på satsingsområdene.</p> <p>Kjernen av det man kan oppleve som en utfordring er de overordnede målene som virker sentraliserende. Innspillene vi får går på å ivareta grendene. Der har vi også mest aktivitet og engasjement. Der folk bor tett er det mindre engasjement,</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | | måtte flyttes. Brukerne ble tatt med på råd og involvert i det å lage et nytt sted. Det som var veldig tydelig var at brukerne av parken fikk et eierforhold til sitt sted i ettertid. | Erfaring fra å kjøre skikkelig medvirkning er at det er veldig viktig å ha tydelige rammer «Disse størrelsene er gitt, det kan vi ikke gjøre noe med, men hva kan vi gjøre innenfor og kan vi utfordre rammene?». Viktig for at medvirkning skal oppleves som reel og forutsigbart for gjennomføring, er det avgjørende å være ærlig på hva som er rammene. |
| 7 | Var ansatt i en egen prosjektstilling, rådgiverstilling, for å utarbeide en masterplan for den nye bydelen. Stillingen var plassert i strategisk ledelse | Har tidligere arbeidet med plansmier. Det er spennende og artig, men tror det skapte mer en forhåpning om medvirkning enn det som er reelt. Min basis er at dette i stor grad er fagarbeid som må gjøres. At man får uttalelser på milepæler underveis er fint, men erfaringsmessig endrer det ikke velbegrunnede faglige vurderinger. | Har hatt møter med eiendomsめklere og utbyggere og ellers hvis folk har ønsket det har jeg stilt opp og presentert planen. Har møtt lag- og foreninger, lokale politiske partier, borettslag, Rotary og representanter for museet. Hadde ikke større mål for medvirkning enn det som er pliktløype i planbehandling. Styringsgruppa og meg som prosjektleder har vært oss sjøl nok. Min erfaring er at det er veldig langt fram til realisering. Medvirkning er hyggelig men gir ikke reel påvirkning. Har liten faglig verdi og dette er faktisk fagfelt selv om det berører folks liv. |
| 8 | Er leder for planutvalget som skal ta de politiske beslutningene i planprosessen. | Kjenner for lite til den interne jobben som gjøres men vet det er en styringsgruppe som jobber med det. Gleder meg til det prosjektet kommer til politisk behandling. Veldig viktig for området og viktig i forhold til bærekraftsmålene. Heller ingen | Åpen møte er fint, men det blir å greie å gå litt dypere enn det. Ha en slags referansegruppe som kanskje består av de som kanskje skal bo der. Samfunnsutviklingen går litt raskere enn behovene til nåværende befolkning. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | <p>stor utfordring i forhold til matjord.</p> <p>Tror aldri innbyggerne blir mettet på å bli hørt, og tror vi har noe å gå på der. Selv om vi har steder folk kan hente informasjon ønsker vi en samlingsplass der vi kan ta opp forskjellige tema. Tror folk blir litt rådvillige over hvor de skal gå og hvem de skal henvende seg til. Men vi har noen muligheter til å treffe folk gjennom å arrangere for eksempel bygdelab eller gjennom digitale nettverk. Men det er noe med å la folk treffes fysisk. Den gruppen som jeg representerer er også en målgruppe som kanskje er lettere å nå på nett/andre plattformer. Fysiske lokaliteter eller møteturne er en ide. Men man må passe seg for ikke å skape forventninger om at folk har innflytelse i saker de ikke kan gjøre noe med.</p> | <p>Ambisjoner om klimanøytralt samfunn er kanskje for stort enn hva folk flest klarer å tenke på akkurat nå.</p> <p>Viktig med dialog med f. eks småbarnsforeldre som representerer den nye livsstilen. Blir ofte utfordret på dette med sykkel. Viktig å få pushet familier i rett retning for å redusere bilbruk.</p> <p>Informasjonsflyt og kommunikasjon er vanskelig, derfor behov for å danne bygdelag for å skape en arena der det er plass for dialog.</p> <p>Opprettholde framdrift slik at politikerne ikke blir en flaskehals. Tilgjengeliggjøring av informasjon er viktig og en referansegruppe som går i dybden. Mer info på hjemmesiden.</p> |
| 9 | <p>Jeg sitter som prosjektleder for eiendomsavdelingen. Min rolle er å samordne og holde koordinere og holde fremdrift på planen som vi holder på med nå. Spennende prosjekt med mål om utbygging av ca. 700 boliger.</p> | <p>Forholder oss til brukere av det vi planlegger, skole, svømmehall og annet. Etablerer ei brukergroupe. Rektor bestemmer hvem som skal være med. Ofte rektor, verneombud og ansatte representant. Utarbeider romprogram sammen og er med i detaljeringen hele veien og får det bygget de ønsker.</p> | <p>Synes prosesser funker best når alle ønsker å få gjennom prosjekter, at man får de avklaringer man trenger innenfor oppsatte tider og man ellers har en god dialog.</p> <p>Ellers er de som skal bo i våre bygg lite involverte.</p> |

Tabell 5: Resultat intervju medvirkning

5.4. Oppsummering – medvirkning og den kommunikative arena

I denne oppgaven har jeg ikke prioritert å intervjuer innbyggere om hva de tenker om medvirkning. Jeg har forholdt meg til de som jobber i administrasjonen og de som er beslutningstakere, de folkevalgte. Jeg har allikevel snakket med informantene om hva slags tilbakemeldinger de selv fått fra publikum på medvirkning, for å få et lite inntrykk av hva folket mener.

Informant 2 er av den formening at kommunen ofte er litt bakpå når det gjelder å kommunisere med innbyggerne:

«Vi kan nok jobbe mer proaktivt. Vi havner ofte i reaktive situasjoner for eksempel i sosiale medier som Facebook hvor vi ofte er «tvåa på bollen». Men noen ganger er vi først ute, men vi er altfor ofte i etterskudd hvor avisene ofte snapper opp hva som diskuteres på Facebook osv».

Informant 5 har svart følgende når jeg har spurt om informanten har noen erfaring med hva folk mener om medvirkning, og om de har reel påvirkning:

«Noen mener at det spiller ingen rolle hva den personen mener, kommunen gjør som den vil for det. Den oppfatningen kjenner jeg at en del har, spesielt de som ikke deler samme syn som kommunen. Folk som har en negativ innstilling høres mer enn folk som er positive. På forslaget til Hamnen fikk vi i denne omgang inn 25 merknader og det er jo ikke veldig mye for en så stor greie som har vært ute på høring i over to måneder».

Respondent nummer 6 har tidligere vært prosjektleder for utarbeidelse av kommunedelplan og arrangerte i den forbindelse en plansmie. Erfaringene fra plansmia og medvirkning oppsummerer informanten slik:

«Mange opplever at de ikke har reel medvirkning. Noe som kan til dels være riktig. Det var felles konsensus fra medlemmer av plansmia om at et område i nærmiljøet ikke skulle bygges ut med boliger, men det ble allikevel lagt ut til bolig i planen. Der skulle vi vært tydelige om at dette var avklart i overordnede planer. Da er det forståelig nok at folk føler at de har brukt sjela si i noe som ikke blir noe av. «Vi føler oss lurt og hva er vitsen med medvirkning?»»

Informant nummer 8 er også opptatt av dette med informasjon og kommunikasjon slik som respondent nummer 2 gå utrykk for:

«Tror aldri folk blir mett på å bli hørt, og tror vi har noe å gå på der. Selv om vi har steder folk kan hente informasjon ønsker vi en samlingsplass der vi kan ta opp forskjellige tema. Tror folk blir litt rådvillige over hvor de skal gå og hvem de skal henvende seg til».

Videre spurte jeg informantene om de selv hadde erfaringer og eksempler på det de definerte som god medvirkning og gjerne medvirkning i forbindelse med de to case, utvikling av nye bydeler. Svarene fra informantene er oppsummert i tabellen over. Ut ifra hva informantene har svart er det gjennomgående at de synes at det de får mest ut av er de gode dialogene hvor folk møtes og diskuterer sammen.

Som informant 8 sier:

«Vi har noen muligheter til å treffe folk gjennom å arrangere for eksempel bygdelab eller gjennom digitale nettverk. Det er noe med å la folk treffes fysisk».

Jeg har sett på to case, Arvika og utvikling av Hamnen, og Stange og utvikling av Åkersvika Hageby. For å forstå medvirkning i de to case har det vært viktig å se på forutsetningene for planlegging og hva slags konsekvenser dette har gitt av resultatet.

Det er to forhold som er spesielt interessante å sammenligne, og det er planenes status i plansystemet, og kommunens mulighet for styring.

I det svenske plansystemet har en områdeplan status som et strategisk dokument på lik linje med samfunnsdelen i kommuneplanen. Den er visjonær og trekker opp de store linjene for senere detaljplanlegging. Den er ikke juridisk bindende, så den kan kun brukes som en rådgivende plan, men med sterke føringer. I og med at den ikke er juridisk bindende, er det heller ingen innbyggere som har klagerett. Men siden områdeplanen er visjonær åpner den opp for kreativ deltakelse hvor alle kan være med å mene noe og foreslå tiltak. Uansett plan så har man planer på høring til allmennheten i to omganger. For strategiske planer betyr dette to høringer av to måneder om gangen. Etter første høring justerer planen og så sendes den ut på nytt i to måneder. I etterkant av siste høring justeres planen for siste gang før den sendes til politisk behandling.

I det norske plansystemet har en områdeplan samme status som en detaljreguleringsplan, selv om den ofte omfatter større arealer og mere omfattende utredninger. Det betyr at planen er juridisk bindende og må følges, ethvert tiltak må være i henhold til planen, ellers så kreves det at planen må gjøres om eller at man må søke kommunen om dispensasjon. Siden planen er operativ vil ethvert tiltak medføre konsekvenser for noen, for eksempel naboer og miljøet. Det

betyr også at man har klagerett som berørt part, da som direkte nabo eller en statlig myndighet som representerer miljø og samfunn. Uansett plan så har man den ute på høring til allmennheten en gang. Det er opp til kommunen å velge hvilket nivå av deltakelse man ønsker, men det er ikke uvanlig at man har dialogmøter i større prosjekter. Alle kan mene noe om planen, men det er bare naboer som har rett til å klage. Siden planen har status som en detaljplan må høringsperioden være i minimum seks uker. Etter høringsperioden justeres planen og sendes til politisk sluttbehandling.

I Sverige har man i siden 60-tallet hatt mer eller mindre planmonopol siden ansvaret for å opprette planer ligger til kommunene. I Norge har man hatt den oppfatning at planlegging bare ville stille seg i vegen for økonomisk utvikling, så i Norge fremmes de fleste reguleringsplaner av private aktører. Det er også sånn i Sverige at private foreslår områder som de vil regulere, men det er kommunen som utarbeider planene i dialog med de private. I Norge utarbeides planene av private i dialog med kommunen.

I utviklingen av planer for nye bydeler i Arvika og Stange har prosessene vært helt forskjellige men målet har vært det samme, nemlig å skape bærekraftige bydeler for framtiden. I Arvika ble hele befolkningen invitert inn til idédugnad som resulterte i et program og en arkitektkonkurranse basert på fire visjoner; det blå og det grønne, arbeide, bolig og rekreasjon, bevegelser og forbindelser, aktiviteter og møteplasser. Disse visjonene har også fått sin plass i områdeplanen. I prosessen rundt områdeplan har planen vært ute på høring i to omganger, hvor administrasjonen og styringsgruppa har møtt folk til dialog med faste møter på biblioteket.

Noen av informantene har sagt at det har vært utfordrende at planprosessen har tatt lang tid fra man har invitert folk inn fram til det faktisk skal skje noe i Hamnen. Det oppleves som uheldig fordi det blir vanskelig å opprettholde engasjementet. Før man kan begynne å etablere den nye bydelen må området reguleres, og det betyr nye runder med høringer. Som informant 2 uttrykker det:

«Men prosessen tok lang tid og folk ventet på tilbakemeldinger på sine forslag. Jeg tenker at vi skulle ha vært litt mere på slik at prosessen hadde skutt litt fart».

I Stange har man valgt en helt annen strategi. Der Arvika utarbeidet et program med bakgrunn i medvirkningsprosess, valgte Stange å engasjere en prosjektleder internt som i samarbeid med politisk valgt styringsgruppe utarbeidet en masterplan for området. Det som er likt er at kommunen er både eier og utvikler.

Så langt i prosessen har det ikke vært en åpen prosess hvor innbyggerne er inviterte inn. Man har heller valgt en strategi hvor man har hatt dialog med eiendomsmeglere, utbyggere, lag og foreninger og etablerte næringsutøvere i området. Prosjektleder og styringsgruppen hadde kvartalsvise møter og reiste på befaringer og lot seg inspirere av allerede etablerte prosjekter i andre kommuner. Som informant nummer 7 uttrykker det:

«Hadde ikke større mål for utbredt medvirkning en det som er en pliktøype i planbehandling. Vi har vært oss sjøl nok og ganske interne».

«Min erfaring er at det er veldig langt fram til realisering. Hyggelig men ikke reel påvirkning. Har det noe faglig input av verdi, tja. Dette er faktisk fagfelt selv om det berører mange menneskers liv».

Selv om det ikke har vært medvirkning på samme måte som i Arvika, så har prosessen tatt tid og man har gjort et grundig forarbeid med sterk vekt på en miljømessig og framtidsrettet arealbruk. Man har i masterplanen hatt fokus på strukturelle verdier, sosiale verdier, emosjonelle verdier og miljømessige verdier og sosial bærekraft. Ut i fra prosesskrav i plan- og bygningsloven ble det utarbeidet en konsekvensutredning(KU) som så har vært på høring. KU skal definere hvilke temaer som skal utredes videre i områdeplanen, for eksempel konsekvenser av økt trafikk. Områdeplan for Åkersvika Hageby vil snart legges ut til høring og da blir det opp til administrasjonen å bestemme på hvilket nivå av medvirkning man vil ha.

Respondent nummer 8 som representerer den besluttende myndighet uttrykker kunnskap om prosessen på følgende vis:

«Kjenner for lite til den interne jobben som gjøres men vet det er en styringsgruppe som jobber med det».

I økologisk økonomisk systemtenkning og filosofien om organismer anses kreativitet som en drivende styrke for utvikling. Kreativitet er avhengig av individets frihet til å aktualisere potensialet som finnes i lokalsamfunnet. En levende økonomi forutsetter at det finnes arenaer hvor man fritt kan utveksle ideer, kunnskap og informasjon.

6. Konklusjon

Hvordan er FNs bærekraftsmål integrert i kommunale planprosesser i Arvika kommune i Sverige og Stange kommune i Norge?

Både Norge og Sverige har forpliktet seg til å følge opp FNs bærekraftsmål gjennom nasjonale strategier. Resultatene fra undersøkelsen kan være en indikasjon på at kommunene ikke har klart å ta rollen som hovedaktør i arbeidet med å oppnå bærekraftig utvikling. Det er nødvendig at kunnskapen og engasjementet går som en rød tråd igjennom organisasjonen. Hvis den stopper på strategisk nivå har man ikke lykket med å få en helhetlig strategi. Slik planarbeid er organisert i de fleste kommuner, er planprosesser styrt av saksbehandlere og prosjektledere. Og slik denne undersøkelsen viser så kan det se ut som om det er saksbehandlere og prosjektledere som har minst kunnskap om bærekraftsmålene og bevisstgjøring om hvordan man integrerer de i planarbeidet og i medvirkningsprosessene. Informant 1 svarte på spørsmål om kjennskap til FNs bærekraftsmål at:

«Planleggerne har nok bedre oversikt og bruker målene på en annen måte, og først og fremst planleggeren som sitter med samfunnsdelen som gjelder for hele kommunen har bra oversikt, men i mitt daglige arbeide så bruker jeg ikke disse målene som noe styrende, det gjør jeg ikke».

I systemteori i økologisk økonomi har man definert nettverk som bestemte forbindelser og relasjoner mellom systemets komponenter. Men ikke bare relasjoner i systemet i seg selv, men også i relasjoner utenfor sitt eget system, til andre systemer.

Slik informant 1 beskriver det er det en tendens til at ansvar for integrering av FNs bærekraftsmål tillegges enkeltpersoner eller enkelte sektorer, beskrevet som atomisme i motsetning til en holistisk tankegang i økologisk økonomi, hvor nettverk består av bestemte forbindelser og relasjoner mellom systemets komponenter. I økologisk økonomisk teori fungerer systemet helhetlig og kan ikke overleve atomisert på samme måte som at ingen organismer kan overleve bitevis. Det vil derfor være utfordrende å integrere FNs bærekraftsmål både innad i kommunens eget nettverk og i relasjoner utenfor kommunens system, for eksempel i relasjon til innbyggerne.

Hvilke av casestudiene Hamnen i Arvika og Åkersvika Hageby har best forutsetning for å lykkes med medvirkning ut ifra teori innen økologisk økonomi?

Det er tidligere gjort studier der man har sett at det er sjelden at medvirkning i seg selv endrer planbeslutninger. Og grunnen til det sies å være at de autorative beslutningene fattes i det norske og det svenske plansystemet først og fremst av politikere som sitter med planmyndigheten (Fung 2006). Nyseth og Ringholm (2018:265) omtaler dette som en

spenning mellom indirekte (representativ) og direkte demokrati, der medvirkning gjerne knyttes til former for direkte demokrati.

Både i Norge og i Sverige er de politiske systemer tuftet på den representative modellen hvor vi velger vår representanter gjennom valg. Derfor eksisterer det ifølge Nyseth og Ringholm (2018:266) en spenning mellom de to formene for demokrati ettersom politikerne (det representative demokratiet) er planmyndighet og fatter de autorative planbeslutninger uten å måtte ta hensyn til innspill som kommer inn gjennom medvirkning (direkte demokrati).

Lovverket legger dermed til rette for en reaktiv – ikke proaktiv – medvirkning. Planprosesser organiseres ikke som prosesser der befolkningen inviteres inn i utviklingen av planen – kun slik at de eventuelt kan protestere mot planen. Nyseth og Ringholm (2018, s. 258) mener at her ligger hovedproblemet. Borgerne gis kun en reaktiv rolle. Informant nummer 6 har uttrykt dette dilemmaet mellom en reaktiv rolle kontra en proaktiv rolle:

«Mange opplever at de ikke har reel medvirkning. Noe som kan til dels være riktig. Det var felles konsensus fra medlemmer av plansmia om at et område i nærmiljøet ikke skulle bygges ut med boliger, men det ble allikevel lagt ut til bolig i planen. Der skulle vi vært tydelige om at dette var avklart i overordnede planer. Da er det forståelig nok at folk føler at de har brukt sjela si i noe som ikke blir noe av. «Vi føler oss lurt og hva er vitsen med medvirkning?»»

Gardner (2016) skrev i World Watch Institute sin rapport State of the World (2016) at det er viktig å involvere innbyggerne til å bidra med sine kunnskaper og behov, og at fokuset må flyttes over til å utvikle en by på innbyggernes premisser. Han mener at skal man utvikle byer i en retning av bærekraftige byer så må det utarbeides strategiske planer basert på innbyggernes behov, men ikke minst at makten er fordelt og distrikter og nabolag har en sterk stemme. På den måten kan man konkludere med at prosessen rundt Hamnen i Arvika har lyktes med å gi innbyggerne en sterkere stemme selv om beslutningene fattes autorativt av kommunestyret. Prosessen framstår som mer åpen basert på de muligheter plan- og bygningsloven i Sverige gir gjennom at planen er definert som et strategisk dokument.

Referert til utsagn fra informant 3 om idédugnad for utvikling av Hamnen:

«Det var jo veldig mange som deltok i 2007 når man ville ha inn synspunkter, men da var det litt mer fritt ønske hvor man kunne ønske hva man ville. Det var kanskje litt enklere for innbyggerne å mene noe da».

Dette utdypes i systemteori innenfor økologisk økonomi at man ser markedet som et nettverk av integrerte deltakere hvor kunder, leverandører, konkurrenter, samfunn og andre interessegrupper er avhengig av hverandre. I en slik situasjon er tillit og ansvar viktige verdier. Samarbeid basert på en dynamisk dialog gir rom for integrerte løsninger til forskjell fra mekanismen i en atomistisk og konkurrerende økonomi. Likhet og gjensidighet mellom de involverte partene er nødvendige forutsetninger for et konstruktivt samarbeid (Capra og Jakobsen, 2017). Når konkurranse byttes ut med samarbeid som et hovedprinsipp i markedet, vil utviklingen av 'felles beste' gradvis ta plass. Den konkurrerende og autonome økonomiske mannen må byttes ut med den samarbeidende sosiale økologiske mann (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2009).

Skal man lykkes med å integrere bærekraftsmålene slik dette beskrives i systemteori innenfor økologisk økonomi må man se markedet som et nettverk av integrerte deltakere hvor kunder, leverandører, konkurrenter, samfunn og andre interessegrupper er avhengig av hverandre. I en slik situasjon er tillit og ansvar viktige verdier.

Habermas (1990) som regnes som den viktigste bidragsyteren innenfor kommunikativ handlingsteori, mente at i stedet for å følge ytre autoriteter eller tradisjoner, bør vi ha mer tiltro til at vår egen fornuft er i stand til å prioritere «det gode argument».

Det ser ut til at Arvika kommune har lyktes med dette i større grad da kommunen bevisst har involvert innbyggerne og interessenter på ulike arenaer, og hvor innspill fra prosessene har blitt ivaretatt som en rød tråd i planen. Stange kommune har valgt en annen strategi hvor nettverk og samarbeid har vært mer fragmentert og ingen dynamisk dialog mellom deltakerne. Stange kommune har hatt en strategi hvor innbyggerne ikke har vært involvert i den kreative prosessen.

Når konkurranse byttes ut med samarbeid som et hovedprinsipp i markedet, vil utviklingen av 'felles beste' gradvis ta plass. Den konkurrerende og autonome økonomiske mannen må byttes ut med den samarbeidende sosiale økologiske mann (Ingebrigtsen og Jakobsen, 2009). Det er stor sjanse for at planene i Arvika og i Stange planmessig blir like gode, men uten medvirkning er det mindre sjanse for å utvikle et «felles beste» i Stange. En kombinasjon av «bottom-up» (personlig ansvar) og «top-down» (internasjonale avtaler) er nødvendig for å sikre at det totale forbruket av naturressurser holder seg innenfor det kritiske nivået, tålegrensen.

Resultatet fra undersøkelsen viser også at informantene har kompetanse innen medvirkning og anser samarbeid og medvirkning med en kombinasjon av «bottom-up» (personlig ansvar) og «top-down» (internasjonale avtaler) som en nødvendighet for å få en utvikling mot et 'felles beste'. (Capra og Jakobsen, 2014). Informant 1 har uttrykt dette på følgende vis:

«Når man snakker ansikt til ansikt er det lettere å ta til seg innbyggernes meninger. Man får også synspunkter fra andre som kanskje aldri hadde sendt inn et papir eller e-post. Mange vil heller prate enn å sende brev».

7. Videre forskning

Dette studiet tar for seg bare et lite fragment av forskning med fokus på medvirkning. Jeg har valgt å intervju enkelte saksbehandlere som direkte jobber med planfaget og noen som er knyttet til planfaget gjennom sin rolle i strategisk ledelse eller i politiske verv. Skulle man forsket videre på fenomenet medvirkning, kunne man gjort et studie opp imot innbyggerne, og deres opplevelse av medvirkning og om man faktisk har mulighet til å påvirke.

Teori innen økologisk økonomi definerer nettverk som bestemte forbindelser og relasjoner mellom systemets komponenter. Men ikke bare relasjoner i systemet i seg selv, men også i relasjoner utenfor sitt eget system, til andre systemer. I organisk systemtenkning er interaksjonene ikke objekt basert, men relasjons basert. Systemet fungerer helhetlig og kan ikke overleve atomisert på samme måte som at ingen organismer kan overleve bitevis. På samme måte vil et økonomisk system være levende og fleksibelt og kapabelt til å tilpasse seg forandringer bare hvis det er organisert som et nettverk, bestående av mindre livssystemer, integrert i større sosiale og økologiske nettverk (Capra og Jakobsen, 2017).

Med bakgrunn i dette kunne det vært interessant å forske videre på, og kartlegge de organiske interaksjonene som skjer mellom kommunal administrasjon, det private marked, frivilligheten og politikken. Videre kan man se om det er noen måter å organisere nettverk på som er bedre enn andre i forhold til å være fleksible og tilpasningsdyktige, og som gjør at man bedre kan oppnå et bærekraftig samfunn.

8. Litteraturliste og referanser

Bøker:

Gardner, Gary (2016), *Can a City be sustainable?*, Gardner, G, Prugh, T, Renner, M, *Towards a vision of Sustainable Cities*, London, Island Press.

Jakobsen, Ove D og Ingebrigtsen, Stig (2006), *Økonomi, natur og kultur – praktiske eksempler*, Oslo, Abstrakt forlag.

Jacobsen, Ove D og Ingebrigtsen, Stig (2004), *Økonomi, natur og kultur – ny økonomi på et filosofisk grunnlag*, Oslo, Abstrakt forlag

Jacobsen, Dag Ingvar (2005:2). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Campbell, Scott (2003), *Readings in planning Theory*, s. 437, 439, 443, Oxford, Blackwell Publisher, Hansen, G. S, Aarsæther, N (2018), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?*, Oslo, Universitetsforlaget.

Gardner, Gary (2016), *Can a City be sustainable?*, Gardner, G, Prugh, T, Renner, M, *Towards a vision of Sustainable Cities*, London, Island Press.

Hansen, Gro Sandkjær og Aarsæther, Nils (2018), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget

Hofstad, Hege, (2018), *Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag*, Hansen, G. S, Aarsæther, N (2018), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget.

Jerkø (2009), *Det norske formålet «bærekraftig utvikling»*. *Tidsskrift for rettsvitenskap* 3, s. 354-387.

Nyseth, Torill og Ringholm, Toril, (2018), *Medvirkning i demokratiske spenningsfelt*, Hansen, G. S, Aarsæther, N (2018), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget.

Artikler og dokumenter:

Capra, Fritjof og Jakobsen, Ove (2017), *A conceptual framework for ecological economics base on systemic principles of life*, *International Journal of Social Economics*.

Arvika kommune (2015) , Program for utvikling av Hamnen, *Välkommen til Arvika!*

Arvika kommune (2017), *Förslag til fördjupad översiktsplan för Arvika Hamn.*

Database:

Capra, F og Jakobsen, O 12. juni 2017, A conceptual framework for ecological economics based on systemic principles of life. Nedlastet 20.04.2020,
<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJSE-05-2016-0136/full/html#sec003>

FN-sambandet (2019), *FNs bærekraftsmål*, tilgjengelig på: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

Kortreist kvalitet (2020), Kretsløp og delingsøkonomi, tilgjengelig fra:
<https://www.kortreistkvalitet.no/8-en-ny-dagsorden/8-3-kretslops-og-delingsokonomi/>

Lovdata (2020), *Loven om planlegging og byggesaksbehandling*, tilgjengelig fra:
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1

Norad (2020), Mål 17: *Samarbeid for å nå målene*, tilgjengelig fra: <https://norad.no/om-bistand/dette-er-fns-baerekraftsmaal/mal-17-samarbeid-for-a-na-malene/>

Mullsjø kommun (2020), *Översiktsplan 2017, Figur kommunalt plansystem Sverige, s. 7*, tilgjengelig på:
https://www.mullsjoe.se/download/18.3fdd958716d1f9a7a07483d/1568364140460/Oversiktsplan_redigerad_2017-12-18.pdf

Prosus (2020), Bærekraftig utvikling, tilgjengelig på: <http://www.prosus.org/bu/>

Regjeringen.no (2020), FNs Bærekraftsmål 5.juli 2018, tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/mat/fns-baerekraftsmaal/fns-baerekraftsmaal/id2538121/>

Regjeringen.no (2020), Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023, 14. mai 2019, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

Regeringskansliet (2020), Handlingsplan Agenda 2030, publisert 14. juni 2018, tilgjengelig fra: <https://www.regeringen.se/rapporter/2018/06/handlingsplan-agenda-2030/>

Regeringskansliet (2020), *Regeringen har beslutat om Sveriges handlingsplan för Agenda 2030*, tilgjengelig fra: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-har-beslutat-om-sveriges-handlingsplan-for-agenda-2030/>

Stange kommune (2020), Kommunefakta, tilgjengelig på:

<https://www.stange.kommune.no/stange/www/site/forsiden/kommunefakta/>

Sveriges Riksdag (2020) *Plan- och bygglag (2010:900)*, tilgjengelig fra:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

United Nations (2020), *17 partnerships for the goals*, tilgjengelig på:

Aasly, K.A, Tenold H, Snilsberg P, Ragnhildstveit, J, Lindås, O.R, Sintef (2020), Rapport, *Regionale og lokale planprosesser*, Figur 6.kommunalt plansystem Norge , s. 16. Tilgjengelig på:<https://www.sintef.no/globalassets/project/kortreist-stein/006-rapport-utredning-planprosesser-v2.0-endelig.pdf>

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 1:

Intervjuguide individuelt intervju – MBA økologisk økonomi

| | |
|--|--|
| <p>Fase 1: Rammesetting</p> | <p>1. Løst prat (5 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uformell prat hvor jeg forklarer hvem jeg er, i denne sammenheng student ved Nord universitet i Bodø <hr/> <p>2. Informasjon (5-10 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030. Målet med bærekraftsmålene er å se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. FN har vedtatt at de skal gjelde for alle land og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling (Regjeringen.no, Norge 2018). FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (FN-sambandet 2019). • Jeg informerer om at jeg ønsker å finne ut av om utviklingen går i den retningen hvor målet med bærekraftsmålene er å se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, og om man makter å se nettopp sammenhengene og mulighetene mellom disse. Mitt fokus er å se dette i sammenheng med økologisk økonomisk teori. • • Forklarer at jeg kommer til å intervju et utvalg av mennesker som jobber opp imot klimamål og planlegging i de to kommunene jeg skriver om, Arvika og Stange. Intervjuet er en del av datainnsamlingen for å få en bedre forståelse for temaet og vil intervju de med relevant kunnskap og erfaring innen feltet. • Alle som deltar vil bli anonymisert og all data vil bli slettet innen prosjektslutt. • Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål • Informerer om ev. opptak, sørg for samtykke til ev. opptak • Start opptak |
| <p>Fase 2: Erfaringer</p> | <p>3. Overgangsspørsmål: (15 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva slags rolle har du i det kommunale planleggningssystemet? |

| | |
|---------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Hva slags erfaring har du knyttet til å jobbe med FNs klimamål? • Prøv å beskrive hva du mener kjennetegner FNs klimamål. |
| Fase 3: Fokusering | 4. Nøkkelspørsmål: (50-60 min) <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan jobbes det med FNs klimamål i din kommune? • Medvirkning/inkludering/samarbeid • Finnes det virkemidler/lover for å fremme FNs klimamål? • Målet med bærekraftsmålene er å se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng – hvordan jobbes det med dette i din kommune/ditt arbeidsfelt og finnes det utfordringer? • • Eventuelt oppfølgingsspørsmål |
| Fase 4: Tilbakeblikk | 5. Oppsummering (ca. 15 min) <ul style="list-style-type: none"> • Oppsummere funn • Har jeg forstått deg riktig? • Er det noe du vil legge til? • |

Vedlegg 2: Arvika Hamn og Åkersvika Hageby

