

# Samspill mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser

## Inspirasjons- og diskusjonsnotat

Versjon 1.0



## Forord

Dette notatet er et inspirasjons- og diskusjonsnotat om samspillet mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser. Notatet har særlig vekt på overordnede strategiske planer som følger valgperiodene det vil si kommuneplanens samfunnsdel, men har også relevans for annen overordnet planlegging – også arealplanlegging. Det samme gjelder overordnet strategisk planlegging i fylkeskommunene som for eksempel regional planstrategi.

Notatet bygger i hovedsak på kunnskap utviklet gjennom KS-FoU- prosjekt og Storbyforskningsprosjekt som har tatt opp temaet, og diskusjoner i en workshop med KS, KS konsulent, NIBR-Oslo met, NMBU og Asplan Viak desember 2023. Det bygger også på praktiske erfaringer fra planprosesser Asplan Viak har hatt i samarbeid med både store og små kommuner.

En stor del av grunnlaget i notatet bygger på KS-FoU prosjektet «Ny agenda for samfunnsdelen» Asplan Viak 2022, og Storbyforskningsprosjektet «Samspill politikk og administrasjon i et samskapingsperspektiv i strategiske planprosesser» Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022.

Formålet med notatet er å inspirere til vektlegging av det tidlige samspillet mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser i praksis, og til videre diskusjon og utvikling av et viktig tema for planleggingen.

Notatet er utarbeidet på oppdrag fra KS.

Kongsberg, 09.02.2024

Erik Plathe

Kristin Karlbom Dahle

Oppdragsleder

## Innholdsfortegnelse

1. Forståelsesramme	3
2. Tillit og rolleforståelse	4
3. Samspill i planprosessen	5
4. Forholdet mellom samspill og saksbehandling	6
5. Ledergruppens rolle	7
6. Politiske verksted som metode i prosessen	8
7. Refleksjonsspørsmål om samfunnsdelen	10

# 1. Forståelsesramme

**Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling.** Det framgår både av formålsparagrafen i plan- og bygningsloven, og at Norge har sluttet seg til 2030-agendaen med 17 mål for å fremme en sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling. I henhold til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2023-2027 er fylkeskommunene og kommunene som samfunnsutviklere, tjenesteytere og planmyndigheter, avgjørende for at Norge skal lykkes med å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling i hele landet.

**Bærekraftig samfunnsutvikling handler om mange og vanskelige dilemmaer som krever politiske avveininger og beslutninger.** Dette kan ikke løses gjennom enkelttema eller sektortilnærming som den offentlige debatten ofte er preget av. Den strategiske planleggingen er en viktig arena for å løse dilemmaer og sette retning, men kan da ikke ensidig vektlegge fag og medvirkning. Det krever også at denne planleggingen legger til rette for at folkevalgte får utøve leder- og samfunnsutviklerrollen gjennom planprosessene.

**Dette gir et tydelig behov for nytenkning og endring i hvordan strategiske planprosesser gjennomføres.** Særlig gjelder det planer som følger valgperiodene som kommuneplanens samfunnsdel som ikke kan skilles fra kommunevalget og politikken det nye kommunestyret vil føre. Folkevalgte må på en bedre måte komme inn tidlig i planprosessene, og få et relevant kunnskapsgrunnlag og gode arenaer for å diskutere lange linjer og satsingsområder som skal ha prioritet i valgperioden.

Hvordan kan samfunnsdelen til kommuneplanen bli de folkevalgtes viktigste styringsverktøy?

Hvordan kan planarbeidet bidra til at et nyvalgt kommunestyre beslutter og iverksetter politikken de har gått til valg på?

«Det som kjennetegner dagens planprosesser og kommunal samfunnsutvikling/ oppgaveløsning er mye fag og mye innbyggerinvolvering. Det folkevalgte lederskapet er ikke synlig nok.»

KS' beskrivelse av bakgrunnen for FoU-prosjektet

De strategiske planene er viktige for at folkevalgte skal kunne ta samfunnsutviklerrollen

«Vi har ikke noe gjennomtenkt system for hvordan vi som politikere kan være samfunnsutviklere inn i kommunens strategiske planer»

«Skal jeg som ung politiker orke å være med videre må vi politikere få anledning til å være samfunnsutviklere»

«Det som er helt fraværende er viktige strategiske drøftinger. Må ikke munne ut i vedtak. Trenger tid og sted til å diskutere.»

Sitat fra folkevalgte

## 2. Tillit og rolleforståelse

**Den politiske og administrative rasjonaliteten er forskjellig**, og det skal den også være. Samtidig kan det være utfordrende å avgrense hva som er politikk og hva som er fag. Det som faglig kan oppfattes som en utfordring innenfor et tema, behøver ikke oppfattes på samme måte av folkevalgte når det sees på i en helhet.

Administrasjonens blanding av politikk og fag er en potensielt stor kilde til misstillit. Det er en lederoppgave å sørge for at administrasjonen fremstår faglig nøytral. Hvis folkevalgte opplever at administrasjonen er uklare i grenseoppgangen mellom fag og politikk, kan dette svekke tilliten til administrasjonen.

**Samspill mellom folkevalgte og administrasjon i planprosesser kan bygge på prinsipper inspirert av samskaping.** I intervjuer med folkevalgte og administrative ledere framheves noen grunnleggende prinsipper for dette.



Disse prinsippene går i praksis begge veier. Opplever folkevalgte at administrasjonen «utøver politikk» kan det skapes mistillit som kan gjøre et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon vanskelig. Viser folkevalgte mistillit til administrasjonen, vil administrasjonen kunne trekke seg tilbake og bli strengt saksbehandlende. Rommet for spørsmål, utfylling av kunnskapsgrunnlag og tilrettelegging av prosesser der folkevalgte kan diskutere føringer i strategiske planer snevres inn. Resultatet av dette vil lett kunne bli at prosessen vil kunne gå direkte inn i en saksbehandlende fase der administrasjonen har laget et forslag uten at folkevalgte har lagt føringer for innholdet.

*«Nøkkelbegrepet er rolleforståelse, både i kontekst og i endring over tid. Må være tillit mellom politikk og administrasjon»*

*Administrativ leder*

### 3. Samspill i planprosessen

I storbyprosjektet om samspill mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser, ble det introdusert en hovedmodell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping. Hovedmodellen er generell i den forstand at den gjelder både strategier og temaplaner for samfunnstema eller sektorer, og kommuneplanens samfunnsdel som kommunenes viktigste strategiske plan. I tillegg er modellen relevant for kommuneplanens arealdel der planprogrammet spiller en viktig rolle i den tidlige fasen.



Det innledende «strategiske kunnskapsgrunnlaget» må tilpasses om planen er en strategi eller temaplan for samfunnstema eller sektorer (klima, næring, skole, helse og mestring, kultur mm.) eller kommuneplanens samfunnsdel. For strategier og temaplaner vil det ofte være behov for tidlig medvirkning og utredninger for å få plass et strategisk kunnskapsgrunnlag, det vil si et kunnskapsgrunnlag som er tilpasset et overordnet nivå.

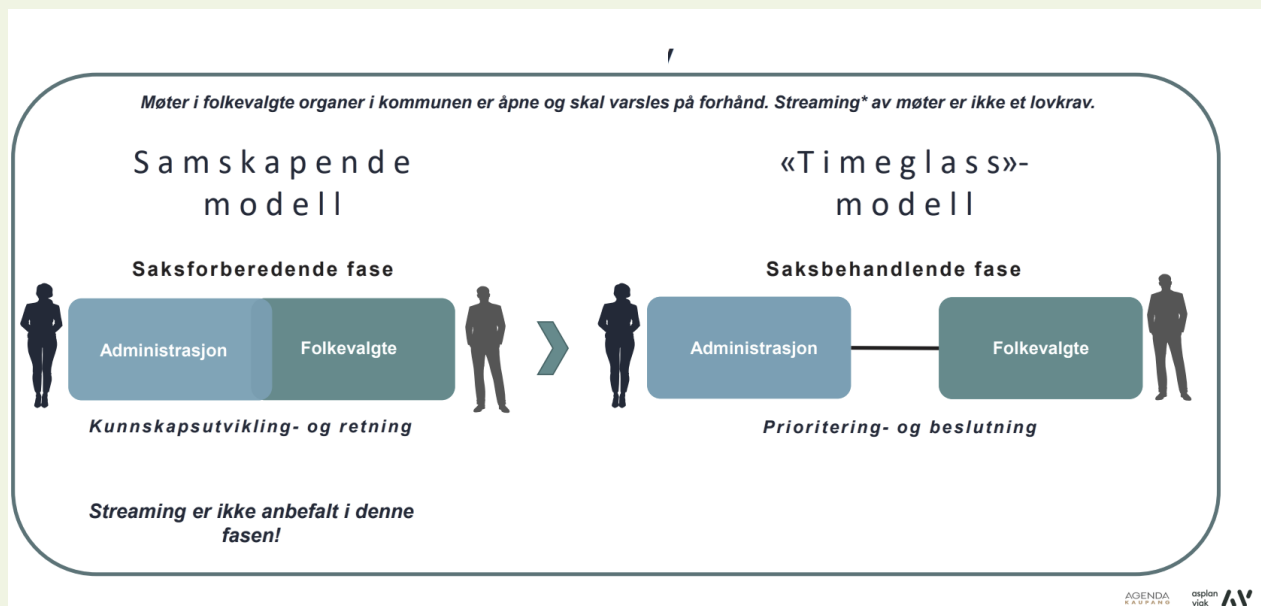
For kommuneplanens samfunnsdel stiller dette seg annerledes. Der er kommunevalget i praksis en tidlig medvirkningsarena, mens kunnskapsgrunnlaget må dekke bredt og omfatte samfunnstema, kommunal tjenesteyting og kommunal økonomi i tillegg til informasjon om viktige regionale og nasjonale føringer. Hovedspørsmålet er - hva trenger kommunestyret kunnskap om for å ta stilling til endringer i den gjeldende samfunnsdelen.



## 4. Forholdet mellom samspill og saksbehandling

Samspill mellom folkevalgte og administrasjonen i en tidlig fase av en strategisk planprosess, innebærer at det tilrettelegges en arena for politisk diskusjon tidlig i planprosessen for eksempel knyttet til kommuneplanens samfunnsdel. I samfunnsdelen skal det nye kommunestyret legge politiske føringer for videre oppfølging i kommuneorganisasjonen og økonomiplanleggingen. Det sier seg selv at administrasjonen ikke kan utforme dette uten at kommunestyret selv får diskutert behovet for og innholdet i eventuelle endringer i gjeldende samfunnsdel. Samtidig må dette skje i et samspill med administrasjonen fordi;

- 1) diskusjonene skal bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon og utviklingstrekk og viktige nasjonale og regionale føringer. Det følger blant annet av bestemmelsene om kommunal planstrategi i §10-1 i plan- og bygningsloven.
- 2) administrasjonen må sammen med politisk ledelse lage gode arenaer for denne type strategiske diskusjoner med et opplegg for hvordan grunnlaget fra diskusjonene brukes i planprosessen og i samspill med de folkevalgte. Eksempel på metode for dette er omtalt nærmere i kapittel 6.



Arenaene som tilrettelegges, for eksempel politiske verksted, må gjennomføres etter reglene i kommuneloven om møter i folkevalgte organer. Streaming er ikke lovpålagt eller anbefalt i denne fasen.

## 5. Ledergruppens rolle

I prosessen med samfunnsdelen og i oppfølgingen av den vil kommunens ledergruppe ha en sentral rolle. Strategiske planer handler om ledelse. I praksis kan det defineres «tre hovedoppgaver» som berører ledergruppen i prosessen med samfunnsdelen

1. Kommunens situasjon og utviklingstrekk som en del av arbeidet med kommunal planstrategi og planprogram for samfunnsdelen.
2. Konkretisering av satsingsområder folkevalgte har pekt ut gjennom diskusjon om behov for endringer i gjeldende samfunnsdel
3. Oppfølging av vedtatt samfunnsdel – hva betyr dette for oss?



Kommunestyret har behov for et bredt, men kortfattet og tydelig kunnskapsgrunnlag for å ta stilling til endringer i samfunnsdelen. Kunnskapsgrunnlaget må omfatte samfunnsutvikling, tjenesteyting, beredskap og økonomi og ha hovedfokus på kommunens situasjon og utviklingstrekk, ikke veivalg og løsninger som er politiske. Ledergruppen må både kvalitetssikre og «eie» dette kunnskapsgrunnlaget.

Når kommunestyret har pekt ut for eksempel satsingsområder for valgperioden gjennom politiske verksted trenger dette faglig utdyping når det innarbeides i et utkast til samfunnsdel. Her vil de delene av ledergruppen som er berørt av satsingsområder ha en viktig rolle.

Når samfunnsdelen er vedtatt, med større eller mindre endringer av et nytt kommunestyre, så skal den følges opp i kommunens videre planlegging, sektorenes arbeid og økonomiplanen. Føringer i en samfunnsdel som gir tydelig retning for eksempel i form av satsingsområder vil ha ulik betydning for ulike sektorer. Det er derfor sentralt at ledergruppen tar stilling til – hva betyr dette for oss når det gjelder oppfølging, prioriteringer, samarbeid og planbehov?

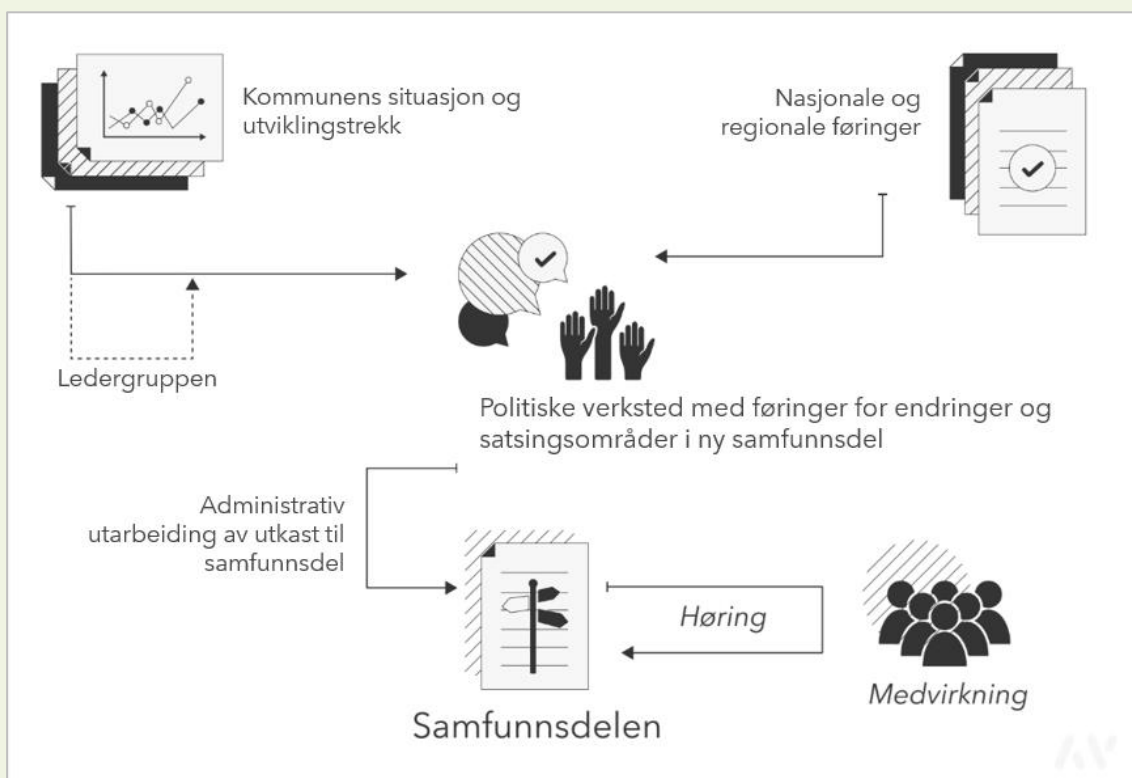
*«Avgjørende med tydelig ledelsesmessig eierskap, eid av linja, ikke bare en planavdeling. Å lykkes med strategiske planprosesser handler i høyeste grad om ledelse»*

*Administrativ leder*



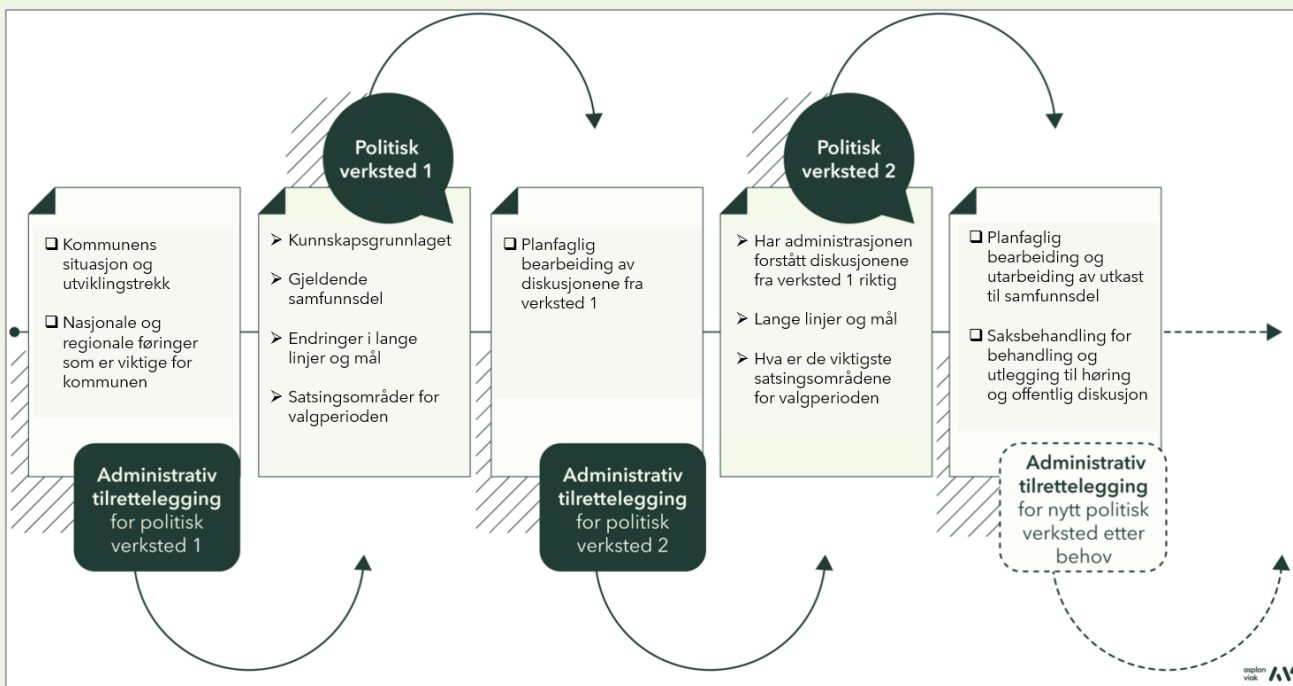
## 6. Politiske verksted som metode i prosessen

Politiske verksted er en metode som skal gi folkevalgte en tidlig arena for konkret diskusjon og gi føringer for det politiske innholdet i strategiske planer. I praksis vil de folkevalgte gjennom verkstedene gi råd til administrasjonen i det planfaglige arbeidet med å utforme en samfunnsdel tilpasset kommunens plansystem. For samfunnsdelen vil grunnlaget være gjeldende samfunnsdel og et kunnskapsgrunnlag om kommunens situasjon og utviklingstrekk, og nasjonale og regionale føringer som det er viktig at kommunestyre kjenner til. Ledergruppen har en sentral rolle i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget.



Gjennom politiske verksted gir folkevalgte råd til administrasjonens utarbeiding av utkast til samfunnsdel, og de kommer før det legges opp til medvirkning og høring. Prosessen vil være et samspill der de folkevalgte gir inn premisser i en tidlig fase av arbeidet med samfunnsdelen, og administrasjonen setter innspillene inn i en planfaglig sammenheng. For så å ta en utsjekk opp mot folkevalgte igjen i påfølgende verksted, og med ønsket videre diskusjon om innhold i mål, satsingsområder og for eksempel arealstrategier i samfunnsdelen.

Folkevalgte får gjennom verkstedene anledning til å ta samfunnsutviklerrollen og utforme et representativt grunnlag for endringer i gjeldende samfunnsdel som grunnlag for videre planfaglig bearbeiding, høring og offentlig diskusjon. Verkstedene er en del av en planprosess, men vil indirekte også kunne gi folkevalgte innsikt om kommunens plansystem som supplerer KS folkevalgtprogram.



Gode erfaringer med metodiske grep for politiske verkstedene er blant annet:

- Innledning fra administrasjonen. Gir de folkevalgte et felles utgangspunkt for diskusjon
- Diskusjon i tverrpolitiske grupper der de folkevalgte selv noterer fra diskusjonen
- Både gruppediskusjon og diskusjon i plenum
- 2-3 verksted (kommunestyre/kommuneplanutvalg). Det første verkstedet der kunnskapsgrunnlaget og innholdet i gjeldende samfunnsdel settes under diskusjon bør være med kommunestyret.
- Det er viktig at verkstedene rendyrkes som politiske verksteder for kommunestyret selv.

**Aktuelle spørsmål for det første politiske verkstedet kan være;**

- Kommunens situasjon og utviklingstrekk
  - Overrasket over
  - Nysgjerrig på
  - Mangler
- Skal visjon, hovedmål, arealstrategier (de lange linjene) i den gjeldende samfunnsdelen videreføres eller endres? Hvorfor?
- Satsingsområder
  - Skal de gjeldende satsingsområde i samfunnsdelen endres?
  - Gir de tydelig nok retning?
  - Hvilke satsinger er viktige for kommunestyret i valgperioden? Hvorfor?

## 7. Refleksjonsspørsmål om samfunnsdelen

TEMA	REFLEKSJONSSPØRSMÅL
1) <i>Koble samfunnsdelen til valgperiodene</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I hvilken grad har samfunnsdelen en god kobling til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk i dag? Hvordan kan koblingen styrkes?</li> </ul>
2) <i>Kunnskapsgrunnlaget for et nytt kommunestyre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan forberedes arbeidet med samfunnsdelen for et nytt kommunestyre?</li> <li>I hvilken grad er ledergruppen involvert i arbeidet med å få fram et tydelig kunnskapsgrunnlag?</li> <li>I hvilken grad har det vært samhandling med fylkeskommunen og statsforvalter om beskrivelsen av kommunens situasjon og utviklingstrekk?</li> <li>Hvordan kommer nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen og viktige regionale føringer i fram i kunnskapsgrunnlaget?</li> </ul>
3) <i>Tilrettelegge for politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen i samspill med administrasjonen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er det tenkt gjennom hvordan det kan legges til rette for tidlig tverrpolitisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen i samspill med administrasjonen?</li> </ul>
4) <i>Samfunnsdel med lange linjer og satsingsområder for valgperioden</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I hvilken grad har den gjeldende samfunnsdelen både lange linjer/hovedmål for kommunens utvikling og satsingsområder for valgperioden?</li> <li>Har den relevante arealstrategier for oppfølging i arealplanleggingen</li> <li>Oppfattes den gjeldende samfunnsdelen bred og generell, eller gir den tydelig retning for prioritert oppfølging i den kommunale organisasjonen?</li> </ul>
5) <i>Koble samfunnsdelen til økonomiplanen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan følges føringer og satsingsområder fra samfunnsdelen opp av ledergruppen?</li> <li>Hvordan er det synliggjort at samfunnsdelen følges opp i handlings- og økonomiplandokumentet?</li> </ul>

