

Folketråkk

En analyse gjennomført av Opinion AS for DOGA



April 2021

(REDIGERT UTGAVE)



1 Sammendrag

Siden lanseringen i 2019 har Folkestråkk vært ett av flere virkemidler som lokale myndigheter og andre som er involvert i planprosesser har hatt til rådighet for å sikre lovpålagt innbyggermedvirkning. Gjennom dette er målet å sikre gode løsninger som fungerer godt i et brukerperspektiv. Vi har i dette prosjektet intervjuet nærmere 300 personer fordelt på ulike funksjoner og yrkesgrupper for å etablere mål på ulike forhold knyttet til Folkestråkk. Intervjupersonene er i stor grad areal-/samfunnsplanleggere eller plansjefer / tilsvarende.

Undersøkelsen har sett nærmere på kjennskap til, bruk av og annen erfaring med verktøyet. Men vi har også sett på mer overordnede forhold som holdninger til og oppfatninger rundt innbyggermedvirkning, effekter av slik involvering og intervjupersonenes syn på egen kompetanse. Avslutningsvis berører prosjektet også en problemstilling knyttet til navnelikheten mellom 'Folkestråkk' og 'Barnestråkk', som er litt av et paradoks gitt de to verktøyenes ganske ulike funksjon og virkemåte. Både når det gjelder utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner er det et gjennomgående trekk at innbyggerne involveres tidlig eller midt i prosessen, og intervjupersonene mener i stor utstrekning at de selv besitter høy kompetanse når det gjelder gjennomføring av planprosesser, men at man i ulik utstrekning benytter egne eller innleide ressurser i slike prosesser. Det er imidlertid ingen tvil om at innbyggermedvirkning blir ansett for å være svært viktig og at det reduserer konflikter i betydelig grad.

Vi finner at mens kjennskap til Folkestråkk er relativt høy, sju av ti kjenner til verktøyet, så er erfaring langt mer beskjeden. Bare en av fem blant de spurte svarer at de selv har benyttet Folkestråkk i planprosesser. Det er de tradisjonelle enveis-modellene som dominerer dette bildet som almen kunngjøring, planinnsyn o.l. på kommunenes egen nettside og høringer. Også folkemøter er mye benyttet.

Det kan dermed se ut til at det er et betydelig behov for fortsatt arbeid med å gjøre Folkestråkk bedre kjent. På den ene siden er det liten tvil om at innbyggermedvirkning oppfattes som et svært viktig virkemiddel, samtidig som rene orienteringer ser ut til å dominere virkemiddelbruken. I et gjennomdigitalisert samfunn er det imidlertid mer tvilsomt om brukernes forventninger til 'medvirkning' i liten grad innfris gjennom kunngjøringer i lokalavisen.

Ola Gaute Aas Askheim, seniorrådgiver, Opinion AS



2 Innledning

Bakgrunn

Folketråkk er et DOGA-utviklet verktøy til bruk i planprosesser for å sikre den lovpålagte publikumsmedvirkningen. Hensikten er å sikre god forankring i befolkningen mht. steds- og områdeutvikling, og på den måten sikre bærekraftige lokalsamfunn og gi gode løsninger som fungerer både fysisk og sosialt for brukerne / befolkningen. Særlig viktig anses det å være at brukermedvirkning skjer allerede på et tidlig stadium i planprosessene.

Folketråkk ble lansert høsten 2019, og vil ferdig utviklet bestå av fire moduler. Foreløpig er modul 1 (Folketråkk-veilederen) lansert, mens modul 2 er påbegynt. Veilederen skal være et verktøy for kommunale planmyndigheter. Til tross for aktiv markedsføring av veilederen er det uklart i hvor stor grad dette er kjent for kommunene og i hvilken grad veilederen benyttes.

En undersøkelse i DOGA-regi i 2017 gir et bilde av hvordan kommunene i praksis arbeider med medvirkning i planprosesser. Det er også behov for å oppdatere funn fra denne studien.

I tillegg til kunnskapsbehovet for Folketråkk, er det også behov for noe overordnet kunnskap om Barnetråkk. Barnetråkk er et konkret kartleggingsverktøy som skal sikre samhandling og medvirkning fra barn og unge, og benytter digitale kart der ferdselsvei plottes direkte inn av barna selv. Navnelikheten mellom de to verktøyene kan for øvrig være uheldig, produktenes ulike natur tatt i betraktning. Det er ikke klart hvorvidt dette skal gjøres til gjenstand for nærmere utredning i prosjektet, men forholdet er registrert.

Undersøkellesmetode & hensikt med prosjektet

Formålet med dette prosjektet er å etablere mål på følgende forhold, og med hovedfokus på Folketråkk-veilederen:

- Kjennskap til Folketråkk-veilederen (FT)
- Kjennskap til Barnetråkk-verktøyet (BT)
- Faktisk bruk av FT og opplevd relevans for denne
- Faktisk bruk av BT
- Behov og ønsker knyttet til FT hos kommuner, konsulenter, eiendomsutviklere m. fl.
- Positive og negative tilbakemeldinger ang. FT
- Forslag til konkrete forbedringer av FT
- Ønsker og/eller behov ved framtidig oppdatering av FT

Datainnsamlingen er gjennomført ved hjelp av en webbasert undersøkelse, der invitasjon med lenke til spørreskjemaet ble sendt på e-post til de aktuelle respondentene. Liste med potensielle respondenter er levert av DOGA.

Feltarbeidet er gjennomført i uke 3-5 i 2021, og det er sendt ut i alt to påminnelser til alle som ikke hadde besvart på de aktuelle tidspunktene.

Målgruppe & utvalgsbeskrivelse

Målgruppe for undersøkelsen er personer i alle norske kommuner som arbeider med planprosesser.

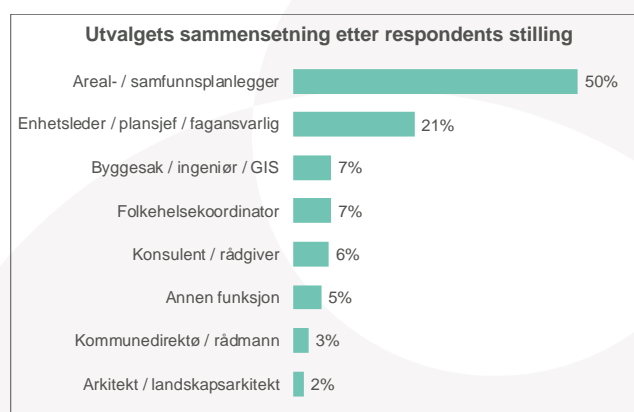
Til ansatte og antatt hel- eller delansvarlige for planprosesser i norske kommuner ble det sendt ut i alt 826 invitasjoner fordelt på 515 personadresser og 311 til postmottak til å delta i undersøkelsen. Dette har resultert i til sammen 227 fullstendige svar som gir en svarprosent på 27. Disse oppfatter vi som 'hovedutvalget' i undersøkelsen. Omfanget av spørreundersøkelser har økt betydelig de seneste par



tiårene, noe som har medført en gradvis fallende svarprosent. Vi betrakter i dag responsrater på 5 til 20 prosent som tilfredsstillende.

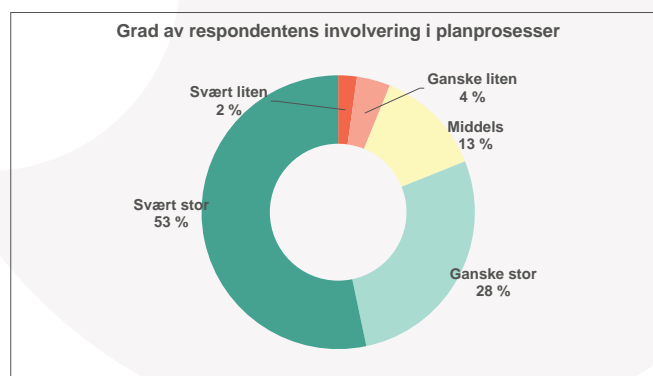
I tillegg til disse ble det etter avsluttet feltarbeid sendt ut invitasjoner om å delta på undersøkelsen til medlemmer av Norske landskapsarkitekters forening, Norske arkitekters landsforbund, Norsk Eiendom, Senter for eiendomsfag. Dette resulterte i ytterligere 58 svar fordelt på 41 arkitekter / landskapsarkitekter og 17 svar fra personer innen eiendom. Svarene fra disse fire gruppene er ikke fremstilt grafisk, men gitt egne kommentarer der disse skiller seg resultatmessig vesentlig fra 'hovedutvalget'.

Diagrammet under viser hvordan utvalget fordeler seg etter respondentens stilling. Halvparten av de spurte oppgir areal- eller samfunnsplanlegger og ytterligere en av fem er enhetsleder, plansjef eller fagansvarlig. de øvrige fordeler seg på en rekke andre funksjoner med relativt små andeler i hver kategori.



Figur 1: Hovedutvalgets sammensetning etter respondentens stilling, halvparten av de spurte arbeider som areal- eller samfunnsplanlegger.

Respondentene oppgir videre at de i stor grad er involvert i planprosesser, rundt 80 prosent svarer dette, mens bare seks prosent svarer i liten grad som vist i diagrammet under. Dette samsvarer godt med svarene fra tilleggsutvalget.

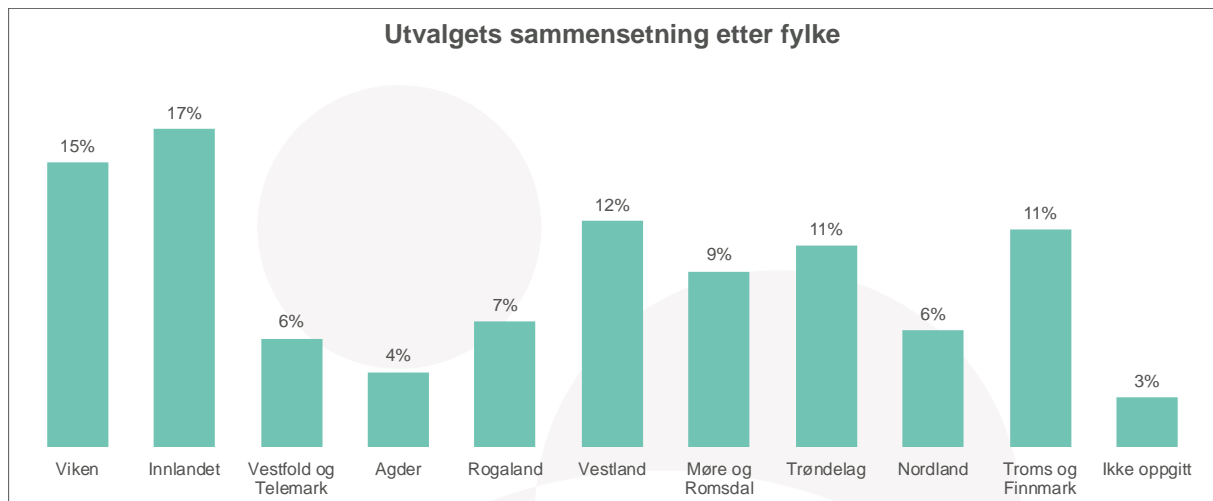


Figur 2: I hvilken grad er du selv involvert i planprosesser i kommunen?

Av i alt 365 kommuner (pr. 1.1.20) er 155 kommuner representert. I tillegg er det seks besvarelser der kommune og fylke ikke er oppgitt. Det betyr at 42 prosent av kommunene i Norge er representert, og vi betrakter med det utvalget som bredt og godt sammensatt, og at resultatene er generaliserbare og samlet sett gir et balansert bilde av de forholdene som er undersøkt.



Samtlige fylker med unntak av Oslo er representert i undersøkelsen. Når det gjelder Oslo, ble ikke undersøkelsen gjennomført her fordi byen har en annen struktur med bydeler, der få sitter med plankompetanse. Diagrammet under viser hvordan respondentene fordeler seg geografisk etter fylke.



Figur 3: Utvalgets sammensetning etter fylke, samtlige fylker er representert med unntak av Oslo som ikke var inkludert i undersøkelsens utgangsutvalg.

I 2017 presenterte SSB en ny sentralitetsindeks for kommunene med oppdatering etter ny kommuneinndeling pr. 1. januar 2020¹. Indeksen er basert på tilgang til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra hver enkelt av landets om lag 13 500 bebodde grunnkretser. Data på krets nivå aggregeres opp til kommunenivå, vektet etter antall innbyggere i kretsene.

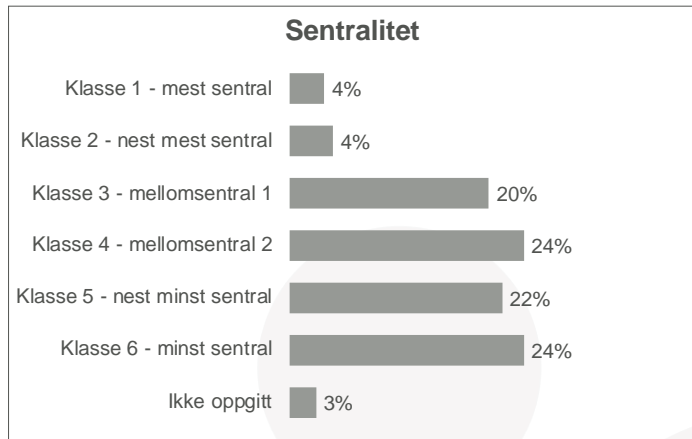
Indeksen bygges «nedenfra», med de ca. 13.500 grunnkretsene som byggesteiner. Den settes sammen av to delindekser:

1. Hvor mange arbeidsplasser kan de som bor i hver enkelt grunnkrets nå med bil i løpet av 90 minutter.
2. Hvor mange servicefunksjoner kan de som bor i hver enkelt grunnkrets nå med bil i løpet av 90 minutter.

Avstander er ikke beregnet for arbeidsplasser og servicefunksjoner som ligger mer enn 90 minutter fra bostedet, siden Reisevaneundersøkelsen (TØI, 2014) viser at svært få – under 1 prosent på landsbasis – har arbeidsreise på mer enn 90 minutter.

Antallet blir vektet, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. Det tas altså hensyn til at avstand har en kostnad, eller at det ligger en motstand i avstand. For ytterligere informasjon om denne klassifiseringen viser vi til SSB-notat 2020/4.

¹ SSB, Notater 2020/4



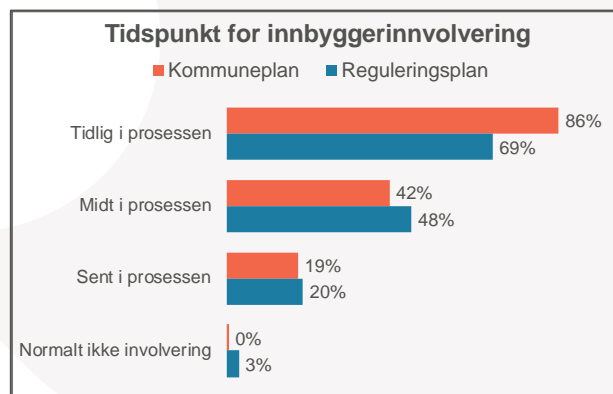
Legger vi denne klassifiseringen til grunn for undersøkelsens utvalg finner vi at rundt en av ti kommuner (klasse 1 og 2) er blant de mest urbane, mens en av fire kommuner er blant de mest rurale (klasse 6).

3 Praksis i dag: Innbyggerinvolvering og kompetanse

Tidlig involvering og høy kompetanse

Både når det gjelder utarbeiding av kommuneplaner og reguleringsplaner oppgir de fleste at dette skjer på et tidlig stadium i planarbeidet, og det kan se ut til at tidlig involveringen skjer noe oftere ifm utvikling av kommuneplaner.

I en av fem tilfeller skjer medvirkningen fra innbyggerne på et sent tidspunkt, mens den i om lag halvparten av tilfellene skjer midtveis i prosessene.



Figur 4: Ved utarbeidelse av kommuneplan og reguleringsplan skal innbyggerne involveres. Når i disse prosessene involveres innbyggere normalt i din kommune for hver av de to planene? Flere svaralternativer mulig.

Areal- og samfunnsplanleggere oppgir i større grad enn øvrige funksjoner at involveringen skjer på et tidlig stadium. Men om vin kontrollerer for landsdel eller urbanitet er det bare mindre forskjeller. Her finner at tilleggsutvalget i langt mindre grad rapporterer om tidlig involvering. Bare fire av ti svarer dette, og nesten en av fem svarer at innbyggerne ikke involveres i det hele tatt.



*

Når det gjelder spørsmålet om egen involvering svarer halvparten av de spurte at de alltid eller nesten alltid er involvert i kommunale planprosesser, mens ytterligere om lag en av fire svarer i ganske stor grad.

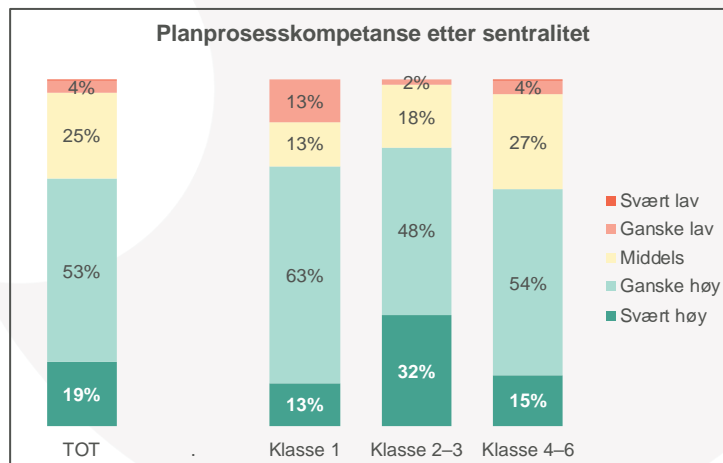
	TOTAL	Areal-/ samfunns- planlegger	Enhetsleder/ plansjef/ fagansvarlig	Byggesak/ ingeniør/ GIS	Folkehelse- koordinator	Konsulent/ rådgiver	Rådmann/ kommune- direktør	Arkitekt/ landskaps- arkitekt	Annet
BASE	227	113	48	15	15	14	6	4	11
I svært liten grad	2 %	1 %		13 %	7 %	7 %			
I ganske liten grad	4 %	2 %	2 %	27 %	7 %		17 %		
Middels	13 %	12 %	10 %	20 %	27 %	14 %			18 %
I ganske stor grad	28 %	23 %	25 %	33 %	47 %	36 %	33 %	75 %	27 %
I svært stor grad	53 %	63 %	63 %	7 %	13 %	43 %	50 %	25 %	55 %

Figur 5: I hvilken grad er du selv involvert i planprosesser i kommunen?

Her er det igjen betydelig forskjeller mellom de ulike gruppen, både planleggere og plansjef/ tilsv. deltar oftest i slike prosesser. Også rådgivere svarer at de i stor grad deltar i denne type prosesser. Til tross for beskjedne basestørrelser for flere av yrkeskategoriene mener vi allikevel at de gir en god indikasjon på situasjonen.

Det later til å herske et noe dempet syn på egen kompetanse knyttet til gjennomføring av planprosesser. Bare en av fem angir den som svært høy, men til gjengjeld svarer halvparten av de spurte at den er ganske høy. Bare fire prosent oppgir at de har lav kompetanse.

Det ser ut til at kommuner med høy sentralitet besitter noe høyere kompetanse enn kommuner med lavere klassifisering. Kontrollert for stilling er det ingen vesentlig forskjell mellom de to største stillingskategoriene.



Figur 6: Hvordan vil du selv karakterisere din egen kompetanse når det gjelder gjennomføring av planprosesser i kommunen?

Tilleggsutvalget oppfatter sin egen kompetanse i planprosesser svært ulik om vi skiller på kommuneplan og reguleringsplan. Bare rundt tre av ti mener de har høy kompetanse på kommuneplanprosess, mens to av tre mener det samme når det gjelder reguleringsplanprosesser. dette er trolig også en logisk konsekvens av det arbeidet disse gruppene jobber med.

*



Undersøkelsen har også gitt svar på i hvilken grad kommunene benytter egen eller ekstern kompetanse i planprosesser. Svaralternativene lød:

1. Leder og gjennomfører som regel planprosesser vha. egne ressurser
2. Leier som regel inn konsulenter for gjennomføring av planprosesser
3. Kombinasjon / varierer / avhenger av prosessens kompleksitet

Fire av ti blant de spurte oppgir at kommunen som regel gjennomfører planprosesser i sin helhet selv og med egne ressurser og kompetanse, mens halvparten svarte at dette varierer og/eller avhenger av prosessens kompleksitet. Kun seks prosent svarer at man som hovedregel henter inn ekstern kompetanse.

	TOTAL	Klasse 1	Klasse 2-3	Klasse 4-6	Ikke oppgitt
BASE	227	8	56	157	6
Leder/ gjf selv	43 %	25 %	57 %	40 %	17 %
Konsulenter	6 %	13 %	2 %	7 %	17 %
Komb / varierer	51 %	63 %	41 %	53 %	67 %

Figur 7: Leder din kommune planprosesser vha egen kompetanse og ressurser, eller leier dere som regel inn konsulenter for å lede slikt arbeid?

Her kan det se ut til at de mest og minst sentrale kommunen henter inn konsulenter i større grad enn kommuner med middels sentralitet. Vi finner også at kommuner med middels sentralitet i større grad svarer at prosessene gjennomføres som regel med egen kompetanse.

Betydning av innbyggermedvirkning

Det er en gjennomgående enighet om at innbyggers medvirkning i planprosesser er viktig. Nærmere åtte av ti oppgir at dette er viktig, mens en av ti mener der middels viktig. Ingen av de spurte betrakter innbyggermedvirkning som mindre viktig. Dette bildet er noe mindre tydelig i tilleggsutvalget der en av ti mener slik medvirkning er indre viktig.

	TOTAL	Klasse 1	Klasse 2-3	Klasse 4-6	Ikke oppgitt
BASE	227	8	56	157	6
Mindre viktig					
Middels viktig	12 %	50 %	9 %	12 %	
Viktig	88 %	50 %	91 %	88 %	100 %

Figur 8: Hvor viktig mener du selv at det er med innbyggernes medvirkning i planprosesser?

Det kan se ut til at de mest sentrale kommunene i mindre grad enn de øvrige ser på dette som viktig. Det er imidlertid ingen klare forskjeller basert på landsdel

Grunner til at innbyggermedvirkning anses som viktig kan plasseres langs tre akser;

1. Lovgivning
2. Eierskap
3. Kvalitet

Mange nevner at brukermedvirkning er lovpålagt og et viktig demokratisk prinsipp.

Innbyggermedvirkning gir også de som prosjektene påvirker mest en mulighet til involvering, og dermed et større eierskap til prosjektet. Det forankrer prosjektet lokalt, gir det legitimitet og man unngår klager på et senere tidspunkt. Samtidig opplever flere at innbyggermedvirkningen øker kvaliteten på prosjektene ved at man i større grad kan belage seg på den kunnskapen om lokale



forhold innbyggerne sitter på slik at man kan utarbeide bedre løsninger og planer basert på lokalkunnskap.

Lovgivning	Eierskap	Kvalitet
<ul style="list-style-type: none"> • Brukermedvirkning er lovpålagt • Demokratisk prinsipp 	<ul style="list-style-type: none"> • Gir de som skal bo / bruke en følelse av eierskap til prosjekter som påvirker dem • Unngår klager • Gir prosjektene legitimitet • Forankres lokalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Benytter seg av lokalkompetanse og kunnskap • Blir gjort oppmerksomme på lokale forhold og faktorer man ikke var klar over • Bedre løsninger og planer

Figur 9: Tabellen viser hvilke forhold som sorterer under de tre hovedaksene som definerer viktigheten av innbyggermedvirkning.

En av respondentene i undersøkelsen uttrykte det slik: «Hvis de skal forstå og føle eierskap til planen er det viktig at de får medvirke i planprosessen. Det er 'for seint' når det juridisk bindende dokumentet er vedtatt. Medvirkning i reguleringsplaner kan også bidra til at man unngår klager på et planvedtak - noe som forsinker en igangsetting av utbygging/realisering av et område»

Medvirkningsprosessen reduserer konflikter

Det er stor enighet om at medvirkningsprosesser bidrar til å håndtere eller redusere konflikter mellom aktører og interessenter i planprosesser. Åtte av ti mener at slike type prosesser i stor grad bidrar til å håndtere eller redusere konflikt, og en av fire sier at de bidrar i svært stor grad. Færre enn en av ti mener slike prosesser i liten grad bidrar til å håndtere eller redusere konflikt.

	TOTAL	Areal- / samfunnsplanlegger	Enhetsleder / plansjef / fagansvarlig	Byggesak / ingeniør / GIS	Folkehelsekoordinator	Konsulent / rådgiver	Rådmann / kommunedirektør	Arkitekt / landskapsarkitekt	Annet
BASE	227	113	48	15	15	14	6	4	11
I svært liten grad	0%	1%							
I ganske liten grad	7%	8%	6%	7%		7%		25%	
Verken eller	12%	10%	13%	7%	13%	21%	17%	25%	27%
I ganske stor grad	55%	58%	56%	53%	33%	50%	83%	25%	36%
I svært stor grad	25%	22%	25%	27%	47%	21%		25%	36%
Vet ikke	1%	1%		7%	7%				

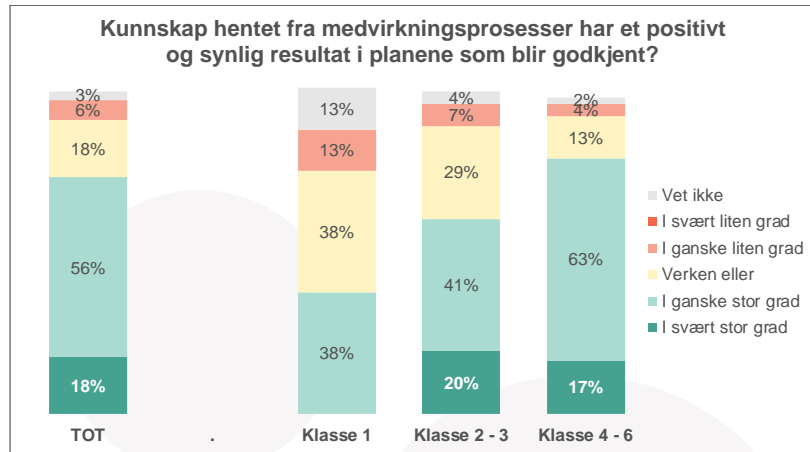
Figur 10: I hvilken grad mener du at medvirkningsprosesser bidrar til å håndtere eller redusere konflikter mellom ulike aktører og interessenter i planprosesser?

Basert på stilling ser vi at rådmenn / kommunaldirektører i større grad enn folkehelsekoordinatorer mener medvirkningsprosesser bidrar i ganske stor grad, mens folkehelsekoordinatorer i større grad enn areal- / samfunnsplanleggerne svarer i svært stor grad. Små baser gjør at vi skal være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner, men nedbrytningen gir allikevel grunnlag for interessante observasjoner og for å etablere hypoteser,

Kontrollert for landsdel og kommunens sentralisering er det ingen vesentlige forskjeller i oppfattelse av hvorvidt medvirkningsprosesser bidrar til å håndtere eller redusere konflikt.

Dette bildet tegner seg også hos tilleggsutvalget. Rundt to av tre mener at medvirkning i stor eller ganske stor grad bidrar til å redusere konfliktnivåer.

Majoriteten sitter også med et inntrykk av at kunnskap hentet fra medvirkningsprosesser bidrar positivt planlegging og har et synlig resultat i planene som blir godkjent. Tre av fire mener innbyggermedvirkning i stor grad bidrar til et positivt resultat.



Figur 11: I hvilken grad opplever du at kunnskap hentet fra medvirkningsprosesser har et positivt og synlig resultat i planene som blir godkjent?

Det kan se ut til at kommuner med høyest sentralitet opplever at kunnskap hentet inn fra medvirkningsprosesser har et noe mindre positivt og synlig resultat i endelig planer.

Kontrollert for stilling er det få signifikante forskjeller, men konsulenter / rådgivere mener i større grad enn areal- / samfunnsplanleggere at kunnskapen hentet fra slike prosesser bidrar positivt i svært stor grad.

*

Tre typer hindre for delttagelse

Utfordringene knyttet til å sikre innbyggers medvirkning i planprosesser kan sees langs tre akser;

1. Representativitet
2. Forståelse
3. Ressurser

Det er en klar utfordring å sikre god nok representativitet med sosiografisk og demografisk spredning blant deltagerne slik at det ikke er de samme personene og de 'sterke stemmene' som blir hørt. Videre er det en utfordring å skape tilstrekkelig forståelse av planprosesser blant innbyggere og deltagere slik at man kan legge til rette for konstruktive diskusjoner og innspill og at disse kommer i riktig fase av prosessen. I tillegg kan ressurser som tid, penger og gode nok metoder skape utfordringer for prosessen.

Representativitet	Forståelse	Ressurser
<ul style="list-style-type: none"> • Ikke tilstrekkelig spredning på alder, kjønn, bakgrunn etc. • «Sterke stemmer» og de samme personene møter opp • Vanskelig å engasjere • Korona-restriksjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanskelig å forstå planprosesser (språk, lovgivning, verktøy etc.) • Feil fokus (konkrete eksempler istedenfor overordnet nivå) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidspress i prosjekt • Ikke nok penger • Ikke gode nok verktøy • Ikke gode nok metoder • Få møteplasser • Krevende å tilrettelegge for et forståelig språk / forklaring av planer og prosesser

Figur 12: Det kan være krevende å sikre innbyggers medvirkning i planprosesser. Hvilke utfordringer eller mulige hindre opplever du selv å stå overfor i denne sammenheng?



En av respondentene uttrykker det slik: «Mange innbyggere forstår ikke alltid plansystemet og kan ha forventninger utenfor hva som er tema. Ofte vanskelig å få engasjert alle innbyggerne på kommuneplannivå. 'De samme' som uttaler seg i mange saker»

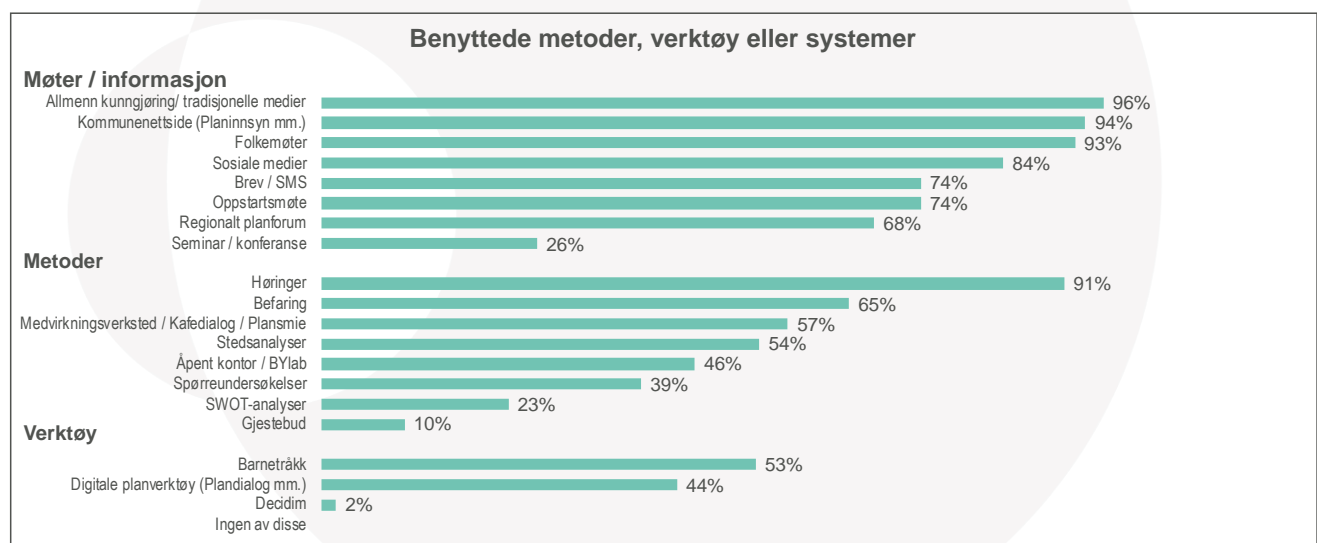
Mange verktøy benyttes i planprosesser

Det tas i bruk en rekke ulike prosedyrer for å sikre innbyggermedvirkning i planprosesser. Ulike strategier og tilnærminger er kategorisert etter type, hhv. møter / informasjon, metoder, og verktøy.

Funnene indikerer at mange velger tradisjonell enveiskommunikasjon som strategi for å sikre innbyggermedvirkning. Disse sorterer under kategoriene *møter / informasjon*. Her ser vi at over ni av ti har informert via allmenne kunngjøringer og / eller i tradisjonelle medier, utgitt informasjon via kommunenettsteder, eller i folkemøter. Videre har over åtte av ti delt informasjon via sosiale medier, og tre av fire har delt informasjon via brev og / eller SMS eller i et oppstartsmøte. Over seks av ti har benyttet seg av regionalt planforum, mens en av fire har arrangert seminar eller konferanse.

Under merkelappen 'metode' er høringer mest brukt, ni av ti sier de har benyttet seg av dette. Over seks av ti sier de har benyttet seg av befaringer, mens omtrent halvparten har benyttet seg av medvirkningsverksted / kafedialog / plansmie, stedsanalyser eller åpent kontor / BYlab. Fire av ti har tatt i bruk spørreundersøkelser, mens en av fire har benyttet seg av SWOT-analyser i denne prosessen. Kun en av ti har benyttet seg av 'Gjestebud'.

Under 'verktøy' svarer halvparten at de har benyttet seg av Barnetråkk, noen færre, 44%, har tatt i bruk digitale verktøy som for eksempel plandialog. Kun 2% sier de har benyttet seg av Decidim.



Figur 13: Hvilke av følgende metoder, verktøy eller systemer har din kommune benyttet i planprosesser for å sikre innbyggermedvirkning?

Ikke helt overraskende er det de samme fire virkemidlene som er mest benyttet i tilleggsutvalget (folkemøter, kunngjøring i trad. medier, kommunens nettside og høringer).

Det er noe forskjeller i hvilke type metoder, verktøy eller system en har valgt å benytte seg av basert på landsdel, sentralitet og stilling. Ser vi på landsdel finner vi at de som er lokalisert på Østlandet, i Nord-Norge og i Agder, Vestfold og Telemark i større grad enn de i Midt-Norge benytter seg av regionalt planforum. De på Østlandet tar også i større grad i bruk stedsanalyser enn de som er



lokalisert i Midt- og Nord-Norge. Videre benytter de på Østlandet seg også i større grad av digitale planverktøy enn de som er lokalisert i Nord-Norge, Midt-Norge og Vestlandet. De på Østlandet benytter seg også i større grad av åpent kontor / BYlab enn de som er lokalisert i Nord-Norge og Midt-Norge og Agder, Telemark og Vestfold. De på Vestlandet benytter seg også i større grad av dette, men kun signifikant mer enn de som er lokalisert i Midt-Norge.

	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Agder, Vestfold og Telemark
BASE	227	40	45	42	72	22
Allmenn kunngjøring/ tradisjonelle medier	96	100	98	98	92	100
Kommunenettside (Planinnsyn mm.)	94	95	96	90	96	95
Folkemøter	93	100	87	93	93	95
Høringer	91	93	93	93	92	91
Sosiale medier	84	85	87	79	89	73
Brev / SMS	74	78	67	76	75	73
Oppstartsmøte	74	83	71	76	68	82
Regionalt planforum	68	73	49	67	78	77
Befaring	65	60	73	67	65	59
Medvirkningsverksted / Kafedialog / Plansmie	57	63	47	52	61	73
Stedsanalyser	54	48	44	52	68	55
Barnetråkk	53	50	47	50	65	41
Åpent kontor / BYlab	46	38	33	57	57	32
Digitale planverktøy (Plandialog mm.)	44	38	42	24	61	41
Spørreundersøkelser	39	33	40	33	46	45
Seminar / konferanse	26	33	27	21	26	32
SWOT-analyser	23	33	27	14	22	23
Gjestebud	10	10	9	10	10	18
Decidim	2		2	2	3	

Figur 14: Hvilke av følgende metoder, verktøy eller systemer har din kommune benyttet i planprosesser for å sikre innbyggermedvirkning? (Alle verdier i prosent.)

Ser vi på sentralitet benytter kommuner med høy sentralitet benytter seg i større grad stedsanalyser, digitale verktøy og Decidim enn kommuner med lav sentralitet, og mer av Gjestebud enn kommuner med både middels og lav sentralitet.

Kommunene med middels sentralitet tar i størst grad i bruk regionalt planforum. Denne gruppen benytter seg også av oppstartsmøter i større grad enn kommuner med høy sentralitet, samtidig som de i større grad enn kommuner med lav sentralitet benytter seg av stedsanalyser, åpent kontor / BYlab, medvirkningsverksted, Barnetråkk og digitale planverktøy.

Kommuner med lav sentralitet benytter seg derimot av oppstartsmøter i større grad enn hva kommuner med høy sentralitet gjør.



	TOTAL	Klasse 1	Klasse 2-3	Klasse 4-6	Ikke oppgitt
BASE	227	8	56	157	6
Allmenn kunngjøring/ tradisjonelle medier	96	100	96	96	83
Kommunenettside (Planinnsyn mm.)	94	100	95	94	67
Folkemøter	93	88	96	92	67
Høringer	91	100	93	92	50
Sosiale medier	84	88	88	83	67
Brev / SMS	74	88	82	70	67
Oppstartsmøte	74	38	77	75	50
Regionalt planforum	68	50	86	64	33
Befaring	65	75	73	62	33
Medvirkningsverksted / Kafedialog / Plansmie	57	75	75	51	33
Stedsanalyser	54	88	70	48	
Barnetråkk	53	100	77	43	50
Åpent kontor / BYlab	46	63	73	36	33
Digitale planverktøy (Plandialog mm.)	44	75	57	38	33
Spørreundersøkelser	39	100	43	36	17
Seminar / konferanse	26	38	45	20	
SWOT-analyser	23	38	29	21	
Gjestebud	10	38	9	10	
Decidim	2	13	4	1	

Figur 15: Hvilke av følgende metoder, verktøy eller systemer har din kommune benyttet i planprosesser for å sikre innbyggermedvirkning? (Alle verdier i prosent.)

Basert på stilling er det også en del forskjeller. Areal- / samfunnsplanleggere, arkitekter / landskapsarkitekter, og enhetsledere / plansjefer / fagansvarlige er de som i størst grad har benyttet seg av brev og / eller SMS i forbindelse med innbyggermedvirkning i planprosesser. Videre ser vi at det er arkitekter / landskapsarkitekter som i størst grad benytter seg av SWOT analyser.

	TOTAL	Areal- / samfunns- planlegger	Enhetsleder/ plansjef/ fagansvarlig	Byggesak / ingeniør / GIS	Folkeshelse- koordinator	Konsulent / rådgiver	Rådmann/ kommune- direktør	Arkitekt/ landskaps- arkitekt	Annet
BASE	227	113	4	15	48	15	14	6	11
Allmenn kunngjøring/ tradisjonelle medier	96	97	100	100	98	73	93	100	100
Kommunenettside (Planinnsyn mm.)	94	94	100	93	94	93	93	100	91
Folkemøter	93	90	100	80	98	93	93	100	100
Høringer	91	93	100	93	88	87	79	100	100
Sosiale medier	84	86	100	67	88	73	64	100	91
Brev / SMS	74	83	100	40	77	47	50	33	82
Oppstartsmøte	74	80	75	73	69	40	71	83	73
Regionalt planforum	68	76	75	53	67	33	64	50	64
Befaring	65	73	100	27	58	67	57	50	64
Medvirkningsverksted / Kafedialog / Plansmie	57	64	50	33	56	47	64	33	45
Stedsanalyser	54	55	100	40	56	27	64	67	45
Barnetråkk	53	61	50	20	50	47	64	17	45
Åpent kontor / BYlab	46	55	75	13	40	27	50	17	45
Digitale planverktøy (Plandialog mm.)	44	57	25	40	29	13	43	17	45
Spørreundersøkelser	39	38	75	33	42	47	43	17	27
Seminar / konferanse	26	29	25	13	31	13	14	17	27
SWOT-analyser	23	24	75	20	25		7	50	27
Gjestebud	10	9	25		13	13		50	
Decidim	2	1		7	2	7			

Figur 16: Hvilke av følgende metoder, verktøy eller systemer har din kommune benyttet i planprosesser for å sikre innbyggermedvirkning? (Alle verdier i prosent.)

Majoriteten av kommunene benytter seg en eller flere av metodene, verktøyene eller systemene nevnt over, men en av tre sier de også benytter seg av andre verktøy eller metoder.

Andre typer verktøy eller metoder som nevnes er blant annet dialogmøter og samarbeid med ulike råd (ungdomsråd, eldreåd, etc.), skoler og næringsliv, stands i lokalmiljøet, byvandring, etc.



stedskompasset, egenutviklet brettspill, workshops, GIS-verktøy og UNGdata. Se for øvrig eget vedlegg med samtlige åpne svar.

*

Variierende tilfredshet med ulike verktøy

I hvilken grad man er fornøyd med benyttet verktøy i planprosesser varier. De som har benyttet seg av befaringer er de som er mest fornøyd (sett bort i fra Gjestebud), hele åtte av ti er sier det er fornøyd med bruk av dette virkemiddelet, og en av tre sier de er svært fornøyde.

Andre virkemidler som genererer høy tilfredshet er:

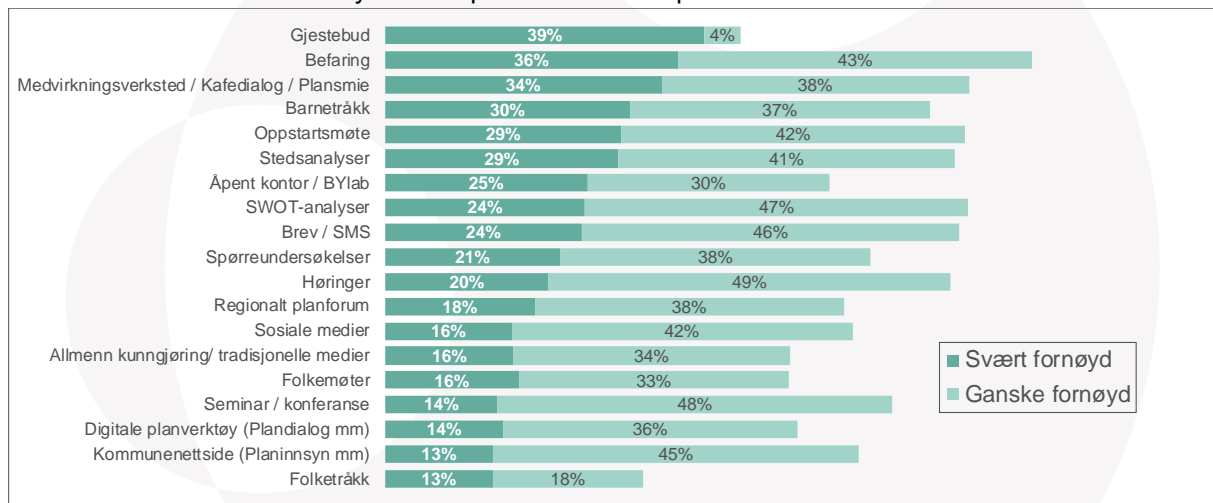
- Medvirkningsverksted / Plansmie
- Barnetråkk
- Oppstartsmøte
- Stedsanalyser

Om lag hver tredje bruker av disse svarer at det er svært godt fornøyd.

Virkemidler som befinner seg i en mellomposisjon mht brukertilfredshet er:

- Åpent kontor / BYlab
- SWOT-analyser
- Brev / SMS
- Spørreundersøkelser
- Høringer
-

Alle disse har en 'svært fornøyd-andel' på mellom 20-25 prosent.



Figur 17: Hvor fornøyd er du alt-i-alt med følgende medvirkningsprosesser? Kun de som har benyttet de ulike får spørsmålet, derfor er basetallet (antall spurte for de enkelte sterkt varierende. Decidim er fjernet pga. lav base. (base: varierer, har benyttet verktøy)

4 Folketråkk

Blant de som har benyttet Folketråkk svarer om lag en av åtte (13 prosent) at de er svært fornøyde, ytterligere 18 prosent svarer at de er ganske fornøyde. De som uttrykker tilfredshet med Folketråkk, peker på følgende forhold:

- Aktiv og engasjerende måte å få innbyggere delaktige i planprosessen
- Bygger på konkrete innspill, enklere å følge opp
- Det gir ny kunnskap og bedre grunnlag for dialog.
- Direkte medvirkning, godt lesbare resultater



- Enkelt verdfullt medvirkningsverktøy
- Gir et godt bilde som er vanskelig å få fram ellers
- Helhetlig veiledning gjennom prosessen.
- Nyttig verktøy for arealplanlegging

En respondent pekte på at Folkestråkk i større grad må rette seg mot personer med planansvar i kommunene (teknikk/plan) og at dette er en gruppe som i mange tilfeller er preget av etablerte mønstre, vanetenking og en viss konservatisme.

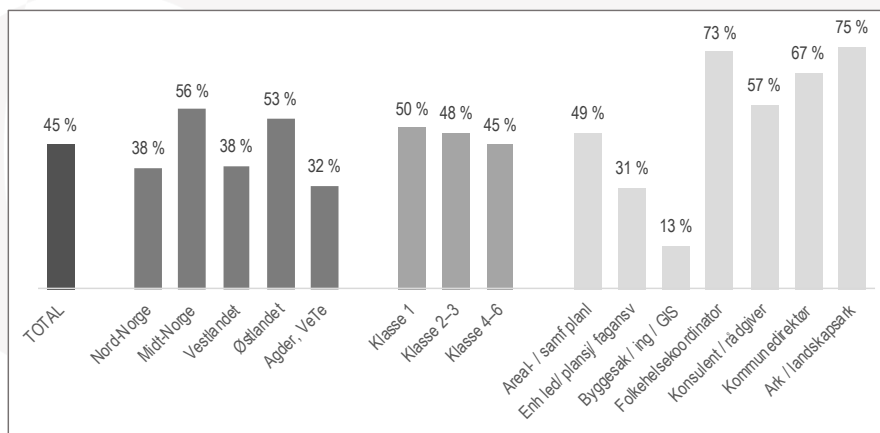
Flere metoder og verktøy sammen med flere eksempler blir trukket frem som viktigste forbedringsområdet for Folkestråkk.

Opplevd behov for innbyggermedvirkning og kunnskapsdeling

Om lag halvparten (45 prosent) av de spurte mener det er behov for en nasjonal digital plattform knyttet til medvirkning i planprosesser, mens bare 14 prosent svarer 'nei' på dette spørsmålet. De resterende er usikre (41 prosent).

Andelen som svarer 'ja' fordeler seg noe ulikt etter region, høyest andel finner vi i Midt-Norge og på Østlandet (Innlandet og Viken) der noe over halvparten responderer positivt. De øvrige delene av landet ligger omtrent 15 prosentpoeng under dette nivået.

Kontrollert for urbanitet / sentralitet er forskjellene vesentlig mindre. Det har tilsynelatende altså lite å si for betydning av en slik plattform hvorvidt kommunen er svært urban eller svært rural.



Figur 18: Er det etter din mening behov for en nasjonal digital plattform knyttet til medvirkning i planprosesser? (base: alle)

Når det gjelder respondentens stilling er det større variasjoner, men igjen skal vi være varsomme med for sterke konklusjoner på grunn av små baser. Vi merker oss imidlertid at det er en relativt lav andel blant enhetsledere, plan- og fagsjefer som mener det finnes et slikt behov, særlig når vi sammenligner med areal- og samfunnsplanleggere.

Respondentene fikk også følgende spørsmål:

«Det er en målsetting av Folkestråkk-veilederen skal være i dynamisk utvikling og tilføres erfaringer fra brukerne over tid. Har du erfaringer fra medvirknings-prosjekter/ verktøy/ plattformer, og i tilfelle hvordan kan vi sikre at du som bruker faktisk deler dine erfaringer og kunnskap?»



Tre av fire svarte 'vet ikke' på dette spørsmålet, men de øvrige peker på ulike forhold som kan ha betydning som for eksempel:

- *At inngang til medvirkning er lavterskel, lettfattelig, inkluderende og presis.*
- *Etablere et brukerforum for de som har benyttet veilederen.*
- *Det er viktig for videre bruk og overførbarhet av kunnskap at resultatene fra medvirkningsprosjekter gjøres lett tilgjengelig, og enkelt kan implementeres i eksisterende plattformer som kommunen allerede bruker. For eksempel er det viktig at resultatene av tråkk kan legges direkte inn i kommunens kartløsning.*
- *Det må innhentes systematiske erfaringer og analyser fra kommunene . Se 'smarte kommuner'.*
- *Det må være enkelt å respondere, og gis tilbakemelding på hvordan responsen behandles og tas til følge.*
- *Det må være enkelt, intuitivt og ta kort tid. Ellers vil ikke erfaringer bli delt.*
- *Det er tid det står på. Spiller det kanskje helst inn i en fagsamling der jeg kan bygge nettverk og samtidig spille inn forslag i verksted/gruppearbeid-setting? Da blir det vinn-vinn.*
- *Webinarer hvor erfaringer om Folkestråkk kan deles ut utvikles videre i f eks verksteder.*

Vi viser for øvrig til vedlegg med samtlige åpne svar.

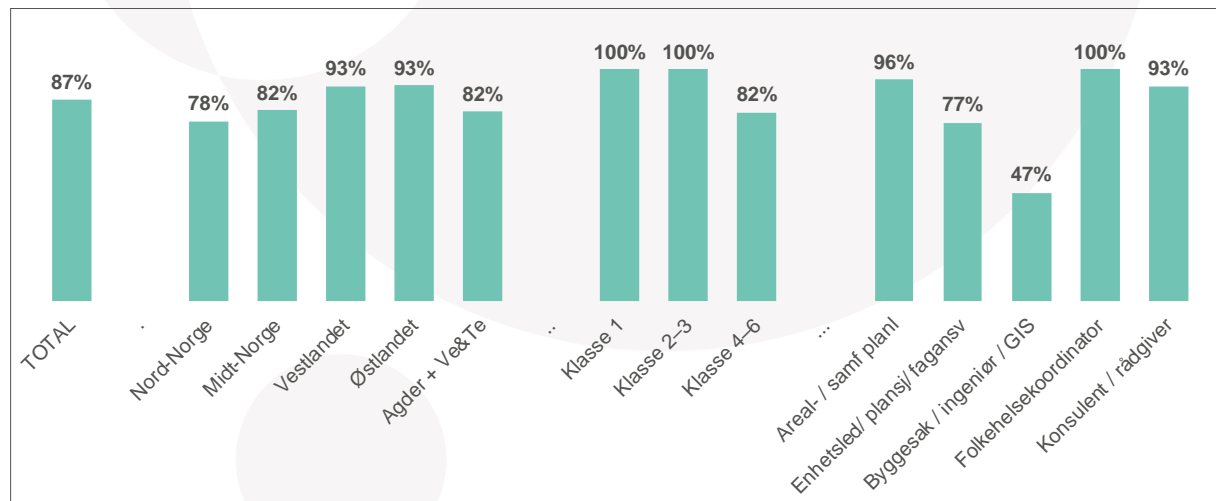
5 Barnetråkk

Høy kjennskap og mange har benyttet

DOGA har siden 2005 (den gang 'Norsk Form') hatt ansvaret for Barnetråkk, et digitalt medvirkningsverktøy og en metode for å sikre barn og unges interesser i planlegging. I 2014 utviklet DOGA en ny og oppdatert versjon sammen med Naturfagsenteret (UiO) og Skolelaboratoriet i realfag (UiB) gjennom prosjektet Kart i skolen. Siden relanseringen i 2014 har mer enn 60 prosent av alle kommuner gjennomført Barnetråkk digitalt.

Ni av ti svarer at de kjenner til Barnetråkk. Kjennsapsgraden varierer mellom landsdelene, og det ser ut til å være noe lavere kjennskap i de minst urbane kommunene, men kjennskapet må allikevel karakteriseres som gjennomgående høy. Også her er det samsvar mellom hovedutvalget og tilleggsutvalget, rundt 80 prosent svarer at det kjenner til Barnetråkk.

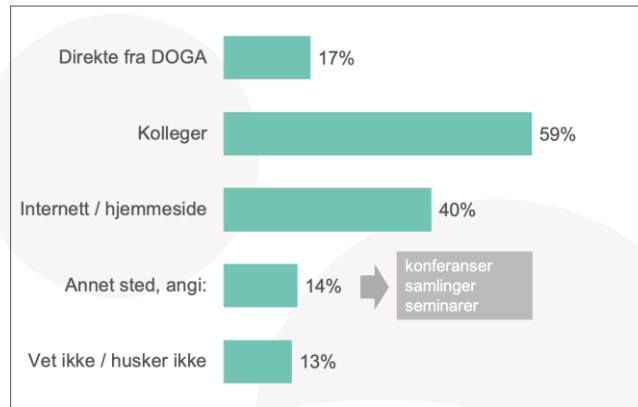
Q20



Figur 19: Barnetråkk er et konkret kartleggingsverktøy som skal sikre samhandling og medvirkning fra barn og unge, og benytter digitale kart der ferdselsvei og bruk av arealer plottes direkte inn av barna selv. Kjenner du til eller har du hørt om Barnetråkk?



Informasjon og kunnskap om Barnetråkk kommer først og fremst fra kolleger. Seks av ti nevner dette som kilde, og 'vareprat' er uten sammenligning den viktigste kanalen for spredning av slik kunnskap. Dernest peker mange på internett og hjemmesiden (til Barnetråkk) som en viktig kanal, hele fire av ti peker på denne.



Figur 20: Hvor har du fått informasjon om Barnetråkk? (Base: Hørt om Barnetråkk, n=197)

Omtrent en femtedel av de spurte svarer at de har fått informasjon direkte fra DOGA og nesten like mange oppgir diverse andre kanaler. Den siste gruppen med svar består hovedsakelig av konferanser, samlinger og seminarer av forskjellige ikke nærmere angitte slag.

Av de som kjenner til barnetråkk er det i alt 70 prosent som svarer at de har benyttet verktøyet. Dette gir riktignok ikke et eksakt bilde av andelen kommuner i Norge som har benyttet Barnetråkk én eller flere ganger, fordi det er flere personer i enkelte kommuner som har avgitt svar. Vi må også formode at ikke alle kommunalt ansatte til enhver tid har full oversikt over hvilke verktøy kommunen noen gang har benyttet, slik at det må anses å være betydelig feilkilder her.

Om vi allikevel skal benytte opplysningene som indikasjoner, og går ut fra at om lag 90 prosent av kommunene kjenner til Barnetråkk og at 70 prosent av disse har benyttet verktøyet så peker dette i retning av rundt 60 prosent av samtlige kommuner ($87 \text{ prosent} \times 0,7 = 61 \text{ prosent}$).

Base: Alle	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Agder + Ve&Te
Benyttet	61 %	58 %	51 %	64 %	72 %	45 %
Kjenner, ikke benyttet	26 %	21 %	31 %	29 %	21 %	37 %
Kjenner ikke	13 %	22 %	18 %	7 %	7 %	18 %

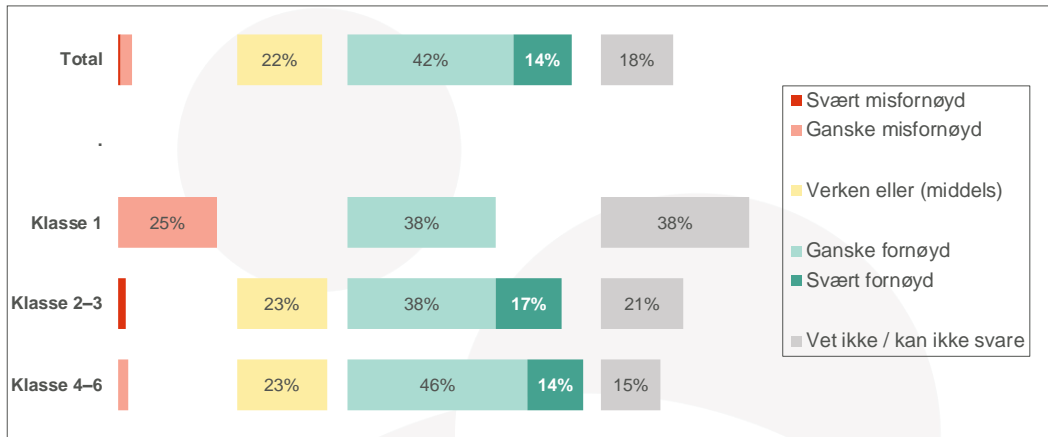
Figur 21: Tabellen viser beregnet andel som hhv. har benyttet, hørt om og ikke hørt om Barnetråkk for alle og fordeling etter region.

Det kan dermed se ut til at rundt en av fire kjenner til Barnetråkk, men har av ulike årsaker ikke benyttet det verktøyet. Denne andelen kan se ut til å være noe høyere i region Agder, Vestfold og Telemark, men på grunn av måleusikkerhet på kommunenivå skal vi være forsiktige med å trekke absolutte konklusjoner. Videre kan de se ut til at kjennskap til Barnetråkk er høyere på Vestlandet og Østlandet enn i resten av landet. Bare snaut en av ti i disse to regionene svarer at de ikke kjenner til verktøyet.



Fornøyde Barnetråkk-brukere

De som har benyttet Barnetråkk er meget godt fornøyd med verktøyet. Bare unntaksvis uttrykker noen misnøye. I alt svarer nesten seks av ti som har benyttet Barnetråkk at de er fornøyde. Blant disse er en fjerdedel svært fornøyde.



Figur 22: Hvor fornøyd er du alt-i-alt med Barnetråkk? (Base: Har benyttet Barnetråkk, n=138)

Brutt ned på sentralitet / urbanitet er det små forskjeller mellom de ulike klassene. Det er tilsynelatende en visse avstand i oppfatning og erfaring mellom kommuner i sentralitetsklasse 1 og de øvrige klassene, men i klasse 1 er basetallet svært beskjedent, bare i alt 8 respondenter representerer disse kommunene, slik at de tilfeldige utslagene blir voldsomme, og vi velger derfor å se bort fra dette avviket.

For de svært få som svarer at de IKKE er fornøyd med Barnetråkk manglende oppdaterhet og liten fleksibilitet samt problemer med å engasjere skolene oppgitt som årsaker. Dette svarer noen av brukerne:

- *Dekker ikke hele bysentrum. Det er for gammelt materiale. Dette må være ferskvare.*
- *Den digitale løsningen er utdatert og samsvarer ikke med den digitale læringsplattformen i skolen i dag.*
- *Vanskelig å få skolene med på dette. De har mye annet de skal gjøre. Kanskje synes de at verktøyet er tungvint? Synes det er overraskende lite relevant data som kommer ut derfra tatt i betraktning ressursbruken.*

Blant de som er fornøyd er det stor bredde i tilbakemeldingene. Men det er særlig opplevelse av at man ved hjelp Barnetråkk får innsyn i en virkelighetsopplevelse som tilhører barna som går igjen. På mange måter hjelper Barnetråkk med å åpne dører til informasjon og forståelse som eller er lukket for voksne beslutningstagere i planprosesser. Under har vi listet en del av tilbakemeldingene. For fullstendig oversikt over åpne svar viser vi til vedlegg.

- *Den fikk frem nye perspektiver og andre synspunkter enn de vi satt på fra tidligere - ga oss ny kunnskap.*
- *Den viser ferdselsårer og lokasjoner som ellers ikke er synlig*
- *Det er et svært enkelt og lett-forståelig verktøy. Barna forstår godt hvordan de skal bruke verktøyet. Dataene som hentes ut er enkle å videreformidle/håndtere.*
- *Direkte medvirkning fra en gruppe som ellers ikke hadde blitt hørt*
- *Flott verktøy som jeg tror ga barna forståelse for nærmiljøets kvaliteter, utfordringer og hvordan det skal utvikles i fremtiden. Bra for oss som fagfolk å få innblikk i hva barn tenker om nærmiljøet sitt. Resultatene var dessverre vanskelige å håndtere/sile og ta i bruk.*



- *Kartfesting av verdifull informasjon. Synliggjøring av barnas bruk av og ønsker for nærmiljøet sitt. Bevisstgjøring av barna om nærmiljøet og mulighet for påvirkning. Innføring av kart for barna.*
- *Vi kartla hele kommunen for flere år siden. Burde sikkert gjort det på nytt, men arbeidet har gitt flere konkrete forbedringer i planprosesser.*

6 Konklusjoner og anbefalinger

Kunnskap om Folkestråkk

Vi slår fast at tradisjonelle virkemidler til 'medvirkning' fortsatt dominerer bildet i 2021, slik det gjorde i 2017²: allmenn kunngjøring, planinnsyn (nettside) og høringer var mest benyttet i 2017 og er det fortsatt i 2021. I et historisk perspektiv er fire år et relativt beskjedent intervall, det fortsatt i stor grad de samme personene som bekler de samme stillingene, og som arbeider etter innarbeidede og velprøvde metoder. Dermed vil endringer som overgang til bruk av nye verktøy bare langsomt finne sted.

Det er etter vårt syn legitimt å sette et spørsmålstegn ved i hvilken grad denne type enveis-løsninger oppleves som forankrende, og involverende eller om de faktisk virker mot sin hensikt? Her kan Folkestråkk spille en viktig rolle som pådriver for arbeidsmodeller som skaper større reell opplevelse av nettopp å bli hørt, å ha fått muligheten til å si sin mening, til å komme med verdifulle innspill og kommentarer, osv. Det synes klart for oss at det er et stort behov for kunnskap om Folkestråkk. Til tross for relativt høy kjennskap til verktøyets eksistens er det få som har førstehåndserfaring med Folkestråkk (bare rundt en av fem).

Folkestråkk-verktøyet behøver kraftig markedsføringsstøtte for å få dette til.

Innbyggermedvirkning et tveegget sverd

Undersøkelsen levner ingen tvil om at innbyggermedvirkning er et svært viktig virkemiddel og et naturlig prinsipp fordi det bidrar til å bremse for konflikter dersom medvirkningsløpet er gjennomført på en god måte. De mest sentrale motivene for medvirkning handler dels om lovgivning, dels om en opplevelse av eierskap til beslutningen i befolkningen og dels at beslutningene og sluttresultatet faktisk blir bedre gjennom å få tilført lokal kompetanse og kunnskap.

Samtidig finnes det en viss uro eller bekymring knyttet til åpne prosesser. Dels opplever man et fravær av representativitet der bare noen grupper og 'sterke stemmer' til stadighet gjør seg gjeldende. Ikke sjelden kan mange slike 'sterke stemmer' oppfattes som både plagsomme og direkte bremsende for fremdrift i en prosess ved at de synliggjør konflikter og sterke meningsmotsetninger i en sak.

Også manglende forståelse for de lovpålagte prosessene og tidvis vanskelig fagterminologi kan være et problem i tillegg til de ressursene som regulerende myndigheter har til rådighet. Det kan være både tidsmessige og økonomiske ressurser, men også tilgang til kompetanse for å styre prosessen på en god måte og tilgang til relevante og gode verktøy.

² DOGA-notat (2017), *Hvilke medvirkningsverktøy- og metoder brukes i norske kommuner og hvordan fungerer de?*



Forslag til tiltak

Kan dette styres, bremses eller kontrolleres? Finnes det gode måter å gjøre det på?

Innbyggermedvirkning har åpenbart lite for seg i de sakene der beslutningen i realiteten allerede tatt, og en prosess blir en skinnmanøver. Samtidig er det trolig et behov for at saklig informasjon og et forståelig faktagrunnlag blir gjort tilgjengelig. Her kan trolig Folkeetråd spille en sentral rolle, ved å presentere modeller og teknikker. 'Oversettelse' av dokumenter spekket med fagterminologi (klartspråk) kan være ett av flere like tips.

Et annet, og viktig, retorisk virkemiddel er å møte motforestillinger proaktivt og å synliggjøre de overliggende almene interessene i et prosjekt for å lede fokus bort fra interessekonflikter.