



Det er lettere å snakke om klima i byen enn på bygda – en undersøkelse av folkevalgtes oppfatninger

AUGUST 2022

Include – Forskningscenter for sosialt
inkluderende energiomstilling
Anne Sofie Hovden



UiO

Forord

Jeg vil takke Sigrid Stokstad for et godt samarbeid og for god veiledning gjennom sommeren. Jeg gleder meg til å fortsette arbeidet framover mot jul også! Jeg vil også takke Solveig Gjerdåker for å være en drøm å dele kontor med.

Jeg takker også de folkevalgte som tok av tiden sin for å la oss intervjuere dere. Ingen rapport uten dere!

Til slutt vil jeg takke de ansatte på institutt for offentlig rett for lønsjer fylt av quizer, kryssord og gode historier.

Sammendrag

Denne studien har undersøkt folkevalgtes oppfatninger om fortetting og medvirkning fra rural periferi. Tidligere funn viser at rurale innbyggere ikke blir inkludert i medvirkningsprosesser gjennomført av kommunenes administrasjoner etter plan- og bygningsloven. I denne undersøkelsen har vi sett at folkevalgte kan gi rurale innbyggere muligheten til å bli sett og hørt. Dette har å gjøre med måten de utfører vervet på, og funnene viser at noen folkevalgte har det som et bevisst politisk valg å være særlig oppmerksomme på innbyggere i rural periferi i klimaomstillingen. Vi ser at dette ofte kan knyttes til at de bruker egen hverdag, bakgrunn og erfaringer til å ta politiske beslutninger. Funnene viser også at ikke alle de folkevalgte er bevisste på at de gjør dette. Studien baserer seg på litteratur om sosial rettferdighet i overgangsprosesser, litteratur om forholdet mellom velgere, folkevalgte og administrasjon, samt det juridiske rammeverket folkevalgte og administrasjonen i kommunene må forholde seg til og som regulerer forholdet mellom disse.

Abstract (English)

This study has analysed local politicians' perception on densification and participation from the rural population. The findings suggest that local politicians use their personal background, daily life and experiences to make political decisions. This can contribute to include or exclude rural population in planning processes they normally are excluded from, depending on the politicians' background. This does not exclude the possibility that such decisions are based on deliberate policy or knowledge. The study is based on a social justice framework, literature on voters', local politicians' and the municipal administrations' relations, as well as the legal framework that regulate how the municipal administration and local politicians relate to each other and regulate their professional actions and decisions.

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon	1
2 Bakgrunn.....	3
2.1 Klimaendringer og persontransport	3
2.2 Rapporten fra 2021	4
3 Teoretisk og formelt rammeverk.....	6
3.1 Bakgrunn.....	6
3.2 Sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet	6
3.3 Juridisk rammeverk	7
3.3 Forholdet mellom velgere, folkevalgte og administrasjon.....	9
3.4 Medvirkning.....	10
4 Metode	12
5 Funn	13
5.1 Kapittelets struktur.....	13
5.1.1 Innledning.....	13
5.1.2 Generelle funn.....	13
5.2 På hvilken måte bidrar de folkevalgte til en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet?..	14
5.2.1 Hva mener folkevalgte om rettferdig fordeling av goder og byrder?	14
5.2.2 Blir rural befolkning hørt og sett?	15
5.2.3 Folkevalgtes rolle i medvirkning.....	17
5.4 «Det er lettere å snakke om klimamål i by enn i periferien»	20
6 Diskusjon	22
7 Konklusjon	24
Bibliografi	25

1 Introduksjon

Klimapolitikken og klimautfordringene i Norge er mange og sammensatte. By-land-dimensjonen er en sentral dimensjon innenfor dette, ettersom bygde- og by-Norge i framtiden vil måtte takle «svært ulike klimautfordringer» (Berghei, 2019). Det finnes allerede mange eksempler på at klimatiltak i byer får motstand både fra dens egne innbyggere og fra innbyggere utenbys. I dette prosjektet har jeg undersøkt hvilke oppfatninger folkevalgte i kommuner har om medvirkning fra innbyggere bosatt i rural periferi i planprosesser som gjelder sentrum. Med begrepet «periferi» menes det i denne sammenheng folk bosatt utenfor sentrumsområdene i kommunene som undersøkes. Kommunene som blir undersøkt er Lillestrøm og Ullensaker, som begge har regionale byer, flere mindre tettsteder og rural periferi. Begge byene er også utpekt som prioriterte vekstområder i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Planen har som mål å utvikle et transportsystem som skal være «effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 9). Blant annet på bakgrunn av dette har begge kommunene utarbeidet byutviklingsplaner med mål om å øke bruken av miljøvennlige transportformer og redusere bilbruken i sentrum. Innbyggere bosatt i periferien bruker også sentrum, og det er derfor interessant å undersøke hvordan denne gruppen blir inkludert og ivaretatt i planprosessene. Her er medvirkning et viktig virkemiddel, og som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) påpeker er det viktig at politikerne er synlige i slike prosesser. Dette er blant annet fordi det ofte er «politikere og ikke planleggere som befolkningen vil ha kontakt med» (s. 11). En måte å belyse dette på er å forstå hvordan folkevalgte i kommunene ser på en slik problemstilling. Overordnet har problemstillingene vært:

*På hvilken måte bidrar de folkevalgte til en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet?
Er folkevalgtes bidrag forskjellig fra administrasjonens bidrag?*

Med andre ord har folkevalgte en sentral rolle i medvirkningsprosesser, og da særlig for befolkningen, selv om det ofte er administrasjonen som igangsetter slike prosesser. For å kunne forstå bidraget folkevalgte gir til en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet er det også interessant å undersøke synet både folkevalgte og administrasjonen har på dette temaet. Her spiller også rolleforståelsen folkevalgte har rundt dette temaet inn. Underproblemstillingene lyder derfor slik:

*Hvilke oppfatninger har folkevalgte om perifer medvirkning i planprosesser i sentrum?
Hvilken rolle oppfatter folkevalgte at de selv har med tanke på slik medvirkning?
Har folkevalgte og administrasjon ulike syn på medvirkning fra innbyggere bosatt i rural periferi i slike prosesser?*

Som vi skal se i kapittel 2 stiller ruralt bosatte innbyggere svakere i spørsmål om mobilitet fordi de er avhengige av bil for å komme seg til og fra kommunesenteret. Som nevnt er målet for byutvikling i de aktuelle kommunesentre å redusere bilbruken, noe som kan føles urettferdig for rurale innbyggere. På bakgrunn av dette har jeg tatt utgangspunkt i Jenkins mfl. (2016) sin teori om energirettferdighet, som tar for seg aspektene anerkjennelse, prosess og fordeling. Teorien ser på hvor i samfunnet energiurettferdighet oppstår, hvilke samfunnsgrupper som overses og hvilke prosesser som brukes for å avdekke og redusere denne typen urettferdighet (Jenkins mfl., 2016). I arbeidet med å belyse problemstillingene nevnt over har de tre aspektene blitt brukt. I

sammenheng med anerkjennelsesaspektet har jeg stilt spørsmålet: Ser de folkevalgte de som bor i rural periferi? For å belyse det prosessuelle aspektet har stilt spørsmålet: Blir de som bor i rural periferi hørt? Til slutt, i forbindelse med fordelingsaspektet, har jeg spurt om goder og byrder er rettferdig fordelt i klimaomstillingen, og hva de folkevalgte mener om dette. Teorien ser på hvor i samfunnet energi rettferdighet oppstår, hvilke samfunnsgrupper som overses og hvilke prosesser som brukes for å avdekke og redusere denne typen urettferdighet (Jenkins mfl., 2016). I arbeidet med å belyse problemstillingene nevnt over har de tre aspektene blitt brukt. I sammenheng med anerkjennelsesaspektet har jeg stilt spørsmålet: Ser de folkevalgte de som bor i rural periferi? For å belyse det prosessuelle aspektet har stilt spørsmålet: Blir de som bor i rural periferi hørt? Til slutt, i forbindelse med fordelingsaspektet, har jeg spurt om goder og byrder er rettferdig fordelt i klimaomstillingen, og hva de folkevalgte mener om dette. Teorien om energirettferdighet forklares nærmere i kapittel 3.2, og spørsmålene vil være med på å strukturere funnene i kapittel 5.

Denne studien er en del av prosjektet «Perifer medvirkning i urbane dekarboniseringsprosesser» som skal gjennomføres av forskere i Include. Det ble gjennomført et liknende prosjekt sommeren 2021 som undersøkte om og hvordan administrasjonen i de samme kommunene arbeider for å inkludere innbyggere bosatt i periferien i medvirkning for planprosesser i Lillestrøm og Jessheim sentrum. Rapporten og resultatene fra denne oppsummeres i kapittel 2.1. Formålet med denne undersøkelsen er å øke kunnskapen om hvordan medvirkningsinstituttet fungerer i overgangen til lavutslippssamfunnet og skape et grunnlag for videre undersøkelser. Undersøkelsene skal blant annet samle inn informasjon om innbyggernes egne perspektiver og syn på perifer medvirkning i planprosesser i sentrum.

Denne rapporten baserer seg på rapporten fra 2021, i tillegg til seks intervjuer med folkevalgte i Lillestrøm og Ullensaker kommuner. Det er også utviklet et teoretisk rammeverk med grunnlag i litteraturen om energirettferdighet og sosial rettferdighet i grønn samfunnsomstilling. I tillegg bruker jeg det rettslige rammeverket for medvirkning i plan- og bygningsloven. Rapporten gir en oversikt over hvordan folkevalgte forholder seg til denne tematikken, med utgangspunkt i teori rundt folkevalgtes rolle innen statsvitenskap og det rettslige rammeverket for dette. De teoretiske og formelle rammeverkene forklares i kapittel 3, etter kapittel 2 som går gjennom bakgrunnen for prosjektet og rapporten fra 2021. I kapittel 4 gir jeg en kort beskrivelse av metodene som har blitt brukt for datainnsamling, og i kapittel 5 presenterer jeg funnene fra datainnsamlingen. Til slutt vil jeg i kapittel 6 diskutere funnene med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket, før jeg presenterer konklusjonen i kapittel 7.

2 Bakgrunn

2.1 Klimaendringer og persontransport

Det er hevet over enhver tvil at klimaendringene er et faktum. Verden over prøver man å finne måter å redusere klimagassutslippene sine for å oppnå en mer bærekraftig livsførsel. På lokal skala viser tall fra SSB fra 2020 at transportsektoren stod for rundt en tredjedel av klimagassutslippene i Norge, der veitrafikk bidro til over halvparten av denne delen av norske utslipp (Engedal og Bothner, 2021). I Lillestrøm og Ullensaker stod veitrafikk for den henholdsvis største og nest største andelen av klimagassutslipp i 2020, og innenfor denne andelen stod personbiler for det største utslippet (Miljødirektoratet, u.å.). I denne sammenheng har kompakt byutvikling blitt pekt ut som en løsning, og har som mål å redusere antallet kjørte kilometer for dem som bor i byen ved å gjøre det mer attraktivt å bruke beina eller ta kollektivtransport. Denne typen byutvikling har mange gode mål, men hvordan utspiller resultatene seg i praksis? Per Gunnar Røe (2015) peker på at selv om denne typen byutvikling kan bidra til å « redusere miljøulempen og utslipp », så har de « sosiale implikasjonene i stor grad blitt oversett » (s. 52). Et eksempel på dette er hvordan klasses skillet har blitt forskjøvet østover etter utbyggingen av Fjordbyen i Oslo. Her ser man at den øvre middelklassen bor på Sørenga, mens Tjuvholmen har « blitt et sted for de ultrarike » (Hoffengh, 2022, s. 10). Røes argumenter støttes av Tim Schwanen (2021), som mener det lagt for liten vekt på å se hvordan overganger til lavutslippssamfunnet slår ut sosialt rettferdighetsmessig. Han peker også på at muligheten til å leve miljøvennlig ofte har en sammenheng med sosiodemografi og geografi.

Et av målene med denne studien er å undersøke om kommunenes arbeid med medvirkning i vid forstand kan bidra eller bidrar til sosialt inkluderende samfunnsendringer i forbindelse med det grønne skiftet. I denne sammenheng spiller kommunene en viktig rolle som samfunnsaktør, og kan dermed også ha en viktig rolle i omstillingen til et bærekraftig samfunn (Westskog mfl., 2018). For å kunne gjennomføre klimatiltak kreves aksept fra befolkningen, og dette kan oppnås ved å involvere og informere befolkningen under hele overgangsprosessen (Banister, 2008). Her spiller medvirkning en viktig rolle. Ifølge Westskog mfl. (2018) bidrar medvirkning til å komme fram til bedre løsninger og å bidra til at befolkningen aksepterer iverksetting av for eksempel klimatiltak. Som nevnt har Lillestrøm og Ullensaker kommuner begge byer som er utpekt som prioriterte vekstområder, noe som gjør at byene vokser med stor hastighet, og viktige hverdagsfunksjoner flyttes nærmere inn mot sentrum (Enger, 2021). Dette gjør at det ikke bare er innbyggerne i Lillestrøm og Jessheim sentrum som er avhengige av tilbudene som finnes her, men også de som bor i kommunenes periferi. Dette vil føre til at sistnevnte gruppe også påvirkes av tiltak med mål om å minske personbiltrafikken i sentrum (Enger, 2021). Over tid har urbaniseringsprosesser gjort at mennesker bosatt i rural periferi har blitt avhengige av bilen. Den har skapt betingelser som andre transportmidler ikke kan nå opp til, og det gjør at den utkonkurrerer blant annet kollektivtransport (Berg og Ihlström, 2019). Ut fra dette står innbyggere i rural periferi svakere i spørsmål om mobilitet i sentrum, noe som gjør at de som gruppe bør tas ekstra hensyn til (Enger, 2021).

I forbindelse med dette er det interessant å se på sammenhengen mellom ulemper i forbindelse med transport og sosial ekskludering. Ifølge Karen Lucas (2012) kan sosial ekskludering være en konsekvens når transport har negative virkninger for hverdag og økonomi. Her forstås sosial

ekskludering som at man har begrenset mulighet til å delta i sosiale aktiviteter og relasjoner som normalt sett er tilgjengelige for de fleste i samfunnet, i tillegg til begrenset tilgang til rettigheter, ressurser, varer og tjenester (Lucas, 2012). I rapporten fra 2021 viser Johanne Heen Enger til fire av de sju aspektene ved transportsystemer som er med på å bidra til sosial ekskludering (Church mfl. i Lucas, 2012). Disse fire utpekte aspektene er spesielt relevante for innbyggere bosatt i rural periferi og omhandler geografisk, økonomisk og tidsbasert ekskludering i tillegg til ekskludering fra viktige funksjoner. Den sistnevnte handler om lang avstand til hverdagsfunksjoner som butikk, skole, helsehjelp etc., mens geografisk ekskludering handler om sammenhengen mellom bosetting og tilgang til transporttjenester. Dette har igjen sammenheng med tidsbasert ekskludering som er knyttet til tidspresstet forbundet med plikter og gjøremål i hverdagen. Økonomisk ekskludering handler på sin side om hvordan store avstander til hverdagsgjøremål fører til høyere transportkostnader, både med tanke på kollektiv- og drivstoffutgifter (Enger 2021). I forbindelse med endringer relatert til bilbruk som nevnt over, kan man med bakgrunn i de fire aspektene si at innbyggere bosatt i rural periferi er spesielt sårbare. Dette kan føre til motstand mot å implementere klimapolitikk.

I sin artikkel om rettferdig klimapolitikk trekker Eilif U. Reed (2020) fram Merete D. Leirens forskning på de klimapolitiske forutsetningene for Norges mulighet til å bli et lavutslippsland og hva som skaper aksept eller motstand mot vindkraftutbygging. Her peker Leiren på tre faktorer som er med på å skape motstand mot klimapolitikk, der én av dem handler om viktigheten av at de som rammes av tiltakene har hatt reell medinnflytelse. Om de som rammes av tiltakene ikke føler at de har blitt hørt, samt at fordelene og ulempene blant de som rammes ikke er likt fordelt, vil klimapolitikken oppfattes som urettferdig. Den ulike fordelingen av fordeler og ulemper er et av aspektene i en sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet, som forklares nærmere i kapittel 3.2.

2.2 Rapporten fra 2021

Formålet med Johanne Heen Engers rapport fra 2021 var blant annet å undersøke synet administrativt ansatte i Ullensaker og Lillestrøm hadde på perifer medvirkning. Rapporten tok utgangspunkt i at rurale innbyggere er en gruppe som har interesser i forbindelse med endringsprosesser i regionale byer, og at de derfor skal inkluderes i disse prosessene (Enger, 2021). Det vurderes hvordan rurale innbyggers interesser blir ivaretatt og hørt i planprosessene i forbindelse med kommunenes byutviklingsplaner. Dette blir gjort gjennom blant annet å bedømme hvorvidt de tre aspektene ved sosial rettferdighet blir tatt hensyn til. De tre aspektene ved sosial rettferdighet er fordelingsaspektet, det prosessuelle aspektet og anerkjennelsesaspektet. Disse presenteres nærmere i kapittel 3.2.

I rapporten ble en rekke plandokumenter fra Ullensaker og Lillestrøm analysert. I plandokumentene er det overordnede mobilitetsmålet for begge byenes utvikling å tilrettelegge for at de fleste velger å gå eller sykle framfor å kjøre i byen (Enger, 2021). Blant plandokumentene analyserte Enger også dokumenter som viser hvordan medvirkningen ble gjennomført i de ulike planprosessene. Her ble det undersøkt hvorvidt og på hvilke måter periferien har fått plass i medvirkningen. Konklusjonen ble at periferien sjelden eller aldri ble særlig prioritert i planprosessene (Enger, 2021, s. 21-22).

Det ble også gjennomført intervjuer i forkant av rapporten, med mål om å få innblikk i de ansatte i administrasjonens syn på perifer medvirkning i endringsprosesser i sentrum, sentrum-periferi-problematikk i kommunen og hvordan de har jobbet med medvirkning i de aktuelle

planprosessene. I intervjuene kom det fram at kommunene har oppsøkt sentrumsnære interessegrupper i forbindelse med medvirkningsprosessene for byutviklingsplanene. Det kom også fram elementer i intervjuene som ikke er like synlige i plandokumentene, slik som politikernes tilbakemelding på medvirkningsarbeidet i Lillestrøm. Den gikk ut på at politikerne mente at perifere innbyggers interesser ikke var godt nok representert. Dette førte til at administrasjonen inkluderte denne gruppen i runde to av medvirkningsprosessen (Enger, 2021). Man kan med andre ord se tegn på at folkevalgte forholder seg til medvirkning med innbyggere i periferien på en annen måte enn kommuneadministrasjonen.

3 Teoretisk og formelt rammeverk

3.1 Bakgrunn

I dette kapitlet skal jeg gå gjennom det teoretiske rammeverket for prosjektet. Jeg introduserer først Includes eget rammeverk i arbeidet med sosial rettferdighet i overgangen til lavutslippssamfunnet og de tre aspektene som må ivaretas for å oppnå dette. For å kunne forklare forholdet mellom velgere, folkevalgte og administrasjon er det nødvendig å gi en kort gjennomgang av det juridiske rammeverket som regulerer forholdet mellom disse. Det samme gjelder plikten til å tilrettelegge for medvirkning som plan- og bygningsloven legger på kommunene. Til slutt forklarer jeg forholdet mellom velgere, administrasjon og folkevalgte fra et statsvitenskapelig perspektiv. Å forstå hvordan folkevalgte og administrasjonen plikter å forholde seg til innbyggerne i kommunen og andre offentlige instanser gir en dypere forståelse av rollen de har overfor hverandre og overfor innbyggerne i kommunen. Dette kan gi en bedre forståelse for det synet folkevalgte har på perifer medvirkning i planprosesser i sentrum.

3.2 Sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet

Det overordnede målet til Include er å bidra til kunnskap om hvordan vi kan få til en sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet (Include, 2020). Arbeidet til Include bygger på de tre aspektene ved sosial rettferdighet. Disse tre er fordelingsaspektet (*distributional justice*), det prosessuelle aspektet (*procedural justice*) og anerkjennelsesaspektet (*recognitional justice*) (Include, 2020). Fordelingsaspektet handler om hvordan fordeler og ulemper fordeles mellom innbyggere, som blant annet plassering av infrastruktur og offentlige tjenestetilbud. Det prosessuelle aspektet handler om hvordan ulike grupper i samfunnet har tilgang til og blir inkludert i beslutningsprosesser som avgjør fordelingen av ulemper og fordeler. Innen dette aspektet argumenterer Jenkins mfl. (2016) for at man hensyntar mangfoldet i kjønn, etnisitet, sosial klasse og seksualitet når man inviterer befolkningen inn i beslutningsprosesser. Med andre ord: blir innbyggere hørt i prosesser som angår dem?

Anerkjennelsesaspektet handler på sin side om hvilke grupper av innbyggers perspektiver som blir hensyntatt og hvem som ses på som ansvarsholdere (Jenkins mfl., 2016). Sagt på en annen måte: blir innbyggere sett i prosesser som angår dem?

Innenfor anerkjennelsesaspektet ligger også *misrecognition* og *non-recognition*, som det ikke finnes noe godt norsk ord for. Her handler det om manglende og feilaktig forståelse av synet folk har i en sak. Et eksempel på dette er hvordan man i Storbritannia har mislyktes i å anerkjenne grunnen til at blant andre eldre og kronisk syke har et høyere strømforbruk enn vanlig. Myndighetene begrunnet det høye strømforbruket til disse gruppene med at de mangler kunnskap om energibesparende tiltak, i stedet for å prøve å forstå hvorfor de spesifikke gruppene har et strømoeverforbruk (Jenkins mfl., 2016). Dette påpekes også av Andersen og Skrede (2017, i Andersen mfl., 2018), i deres artikkel om interessemotsetninger i byutviklingen. Her beskriver de hvordan de sosiale utfordringene i Furusetområdet egentlig er «knyttet til infrastrukturelle barrierer», mens kommunens løsning på problemet var å fortette (Andersen mfl. 2018, s. 18).

Å forklare motstand mot klimatiltak som kunnskapsløshet er med på å redusere innbyggers meninger til å handle om NIMBY-fenomenet (*Not In My Back Yard*). Beslutningstakere kan på

denne måten 'miste' gruppen med motstandere, som det viser seg at ofte har lokalmiljøets beste i tankene når de protesterer mot klimatiltak (Jenkins mfl., 2016). Konsekvensene av at myndighetene ikke anerkjenner at ulike grupper i befolkningen har ulike behov kan være at de går glipp av verdifull kunnskap. I denne sammenheng kan eksemplene nevnt overføres til motstand mot tiltak for bilfrie bysentrum. Mange tolker denne motstanden som kunnskapsløshet eller latskap, mens den ofte bunner i at de som bor utenfor sentrum mangler tilbud for å komme seg til byen uten bil. Denne innsikten kan være med på å belyse synet folkevalgte har på perifer medvirkning i planprosesser i sentrum.

3.3 Juridisk rammeverk

Som tidligere nevnt regulerer det juridiske rammeverket forholdet mellom velgere, folkevalgte og administrasjonen i kommunene. De aktuelle lovene for denne rapporten er valgloven, forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven. I valgloven (2002) finner vi reglene om direkte valg til kommunestyrene. Både valgloven og kommuneloven legger grunnlaget for hvordan folkevalgte blir valgt inn i den kommunale forvaltningen og for hvordan folkevalgte og administrasjonen skal opptre overfor innbyggere og andre offentlige organer. Her regulerer forvaltningsloven (1967) mer spesifikt forholdet den offentlige forvaltningen, det vil si staten, kommunene og fylkeskommunene, har til borgerne. Loven gir generelle bestemmelser om hvordan forvaltningen skal gå fram i behandlingen av forvaltningssaker. En sentral bestemmelse i loven er § 17 som fastsetter at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Denne bestemmelsen er relevant i forbindelse med kravet om medvirkning i plan- og bygningsloven. Medvirkning kreves ikke spesifikt i bestemmelsen, men er et verktøy som kan brukes for å opplyse saken.

Kommunelovens (2018, § 1-1) formål er å «fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det». Mange av bestemmelsene i loven setter grenser for selvstyret for eksempel med tanke på saksbehandlingsregler, som krav til organisering og møteoffentlighet (Stokstad, 2022). I lovens forarbeider står det at det er et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom folkevalgte og administrasjonen (NOU 2016: 4). Det første leddet i § 5-3 slår fast kommunestyrets «organisatoriske plassering» i kommunen, se boks 1. Her har lovgiver lagt ansvaret for at kommunen løser de lovpålagte oppgavene sine på kommunestyret (Hopsnes, 2021). Bestemmelsen plasserer også ansvaret for «selvpålagte oppgaver», altså ikke lovpålagte, på kommunestyret. Dette blir omtalt som et mer politisk ansvar, og sees i sammenheng med at kommunestyret har fått «sitt mandat direkte fra folket gjennom valg hvert fjerde år» (Hopsnes, 2021). § 13-1 regulerer myndigheten kommunedirektøren har, og hvilke oppgaver og ansvar hun har, se boks 1.

Ettersom kommunedirektøren er lederen for kommuneadministrasjonen, gjelder bestemmelsen også for administrasjonen. Den tydelige reguleringen av administrasjonens oppgaver i bestemmelsen er med på å tydeliggjøre skillet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Dette er et av målene med denne bestemmelsen (Moshuus, 2022). Fjerde ledd i bestemmelsen fastslår at en av administrasjonens grunnleggende oppgaver er å gjennomføre beslutningene til de folkevalgte, se boks 1. I «...iverksatt uten ugrunnet opphold...» ligger det at selv om vedtak skal iverksettes så fort som mulig, blir det anerkjent at det finnes grunner til at iverksettelsen ikke kan skje med en gang. Dette kan være for vedtak der det kreves planlegging eller forberedelse, eller der det er rekkefølgekrav (Moshuus, 2022). Ut fra hva kommuneloven sier og hva forarbeidene til loven legger til grunn, er det tydelig at administrasjonens og de folkevalgtes roller skal være ulike.

Kommuneloven

§ 5-3 (*Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering*)

«Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.»

§ 13-1 (*Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver*)

«Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.»

«Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.»

«Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Boks 1

Plan- og bygningsloven

§ 5-1 (*Medvirkning*)

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.»

«Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»

§ 5-2 (*Høring og offentlig ettersyn*)

«Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.»

«Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det.»

Boks 2

Plan- og bygningsloven (2008) bestemmer hvordan Norges arealer skal brukes og reguleres. Loven bestemmer også mer spesifikt hvem som har ansvar for at medvirkning skal skje, og hvordan denne skal utføres. Dette kalles lovens minstekrav for medvirkning, og det foregår sjeldent mer omfattende medvirkning utover dette kravet (KMD, 2014).

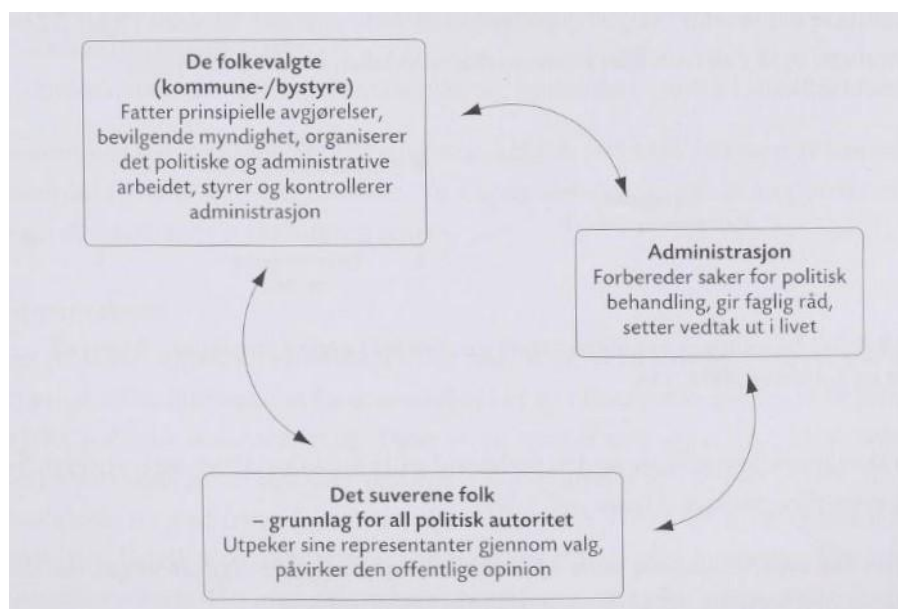
§ 5-1 første ledd er det mest sentrale i denne sammenheng, og er rettet mot administrasjonen i kommunen, se boks 2. Samtidig følger det av koml. § 5-3 at det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for at plikten blir ivaretatt. § 5-1 (i pbl.) innebærer en plikt overfor planmyndighetene, og består i å «iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning» (Tyrén, 2021). Ved å bruke ordlyden «enhver som fremmer planforslag» har lovgiver gjort forslagsstilleren ansvarlig for å tilrettelegge for medvirkning. Ved private reguleringsplanforslag er forslagsstilleren ofte en grunneier eller utbygger, mens ved forslag til kommuneplan og liknende er forslagsstilleren kommunen eller andre offentlige organer (Vedvik, 2021). Uansett hvem som er forslagsstiller slår bestemmelsen fast at det er kommunen som er ansvarlig for at forslagsstiller legger til rette for medvirkning. I andre ledd i §5-1 fastslås det at kommunen skal

sikre at «grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte» får mulighet til å medvirke. Dette gjelder blant annet barn og unge, slik det er fastslått i bestemmelsen, men også ulike minoritetsgrupper og personer med funksjonsnedsettelse. «Interesser» innebærer blant annet interesser for «naturvern i nærmiljøet» og friluftsliv (Vedvik, 2021). Dette handler i hovedsak om å fange opp interesser og hensyn som ikke har talspersoner som er direkte koblet opp gjennom etablerte organisasjoner (Tyrén, 2021).

§ 5-2 første ledd slår fast at alle planforslag skal sendes på høring, og hvem som skal inkluderes i høringen, se boks 2. I denne bestemmelsen legger lovgiver opp til en bred høring, og gir «enhver mulighet til å komme med innspill» når loven bestemmer det (Holth og Winge, 2019, s. 78). Hensikten med denne lovbestemmelsen er å forenkle loven ved at man får en felles forståelse og mønster i behandlingen av planer. Det er meget viktig å få grundige og gode uttalelser fra alle som berøres av en plan, for at den skal få best mulig innhold og for partenes rettssikkerhet (Tyrén, 2021). Som nevnt er innbyggere bosatt i rural periferi en gruppe som bør tas ekstra hensyn til. De har i tillegg interesser knyttet til byutvikling i kommunesentre og mye taler for at de derfor har en plass i medvirkningen for denne typen planprosesser (Enger, 2021).

3.3 Forholdet mellom velgere, folkevalgte og administrasjon

I sin bok *Politikk og demokrati* presenterer Hanssen mfl. (2018) den demokratiske styringskjeden, illustrert i figur 1. Denne kjeden består av de folkevalgte, administrasjonen og «det suverene folk». Det suverene folk omtales som «grunnlag for all politisk autoritet», og er utgangspunktet for politikernes makt nettopp fordi det er folket som velger dem (Hanssen mfl., 2018, s. 188). Figuren viser at selv om administrasjonen er underlagt de folkevalgte, så er de folkevalgte også avhengige av administrasjonen for å få utredet saker og iverksatt vedtak. Her er også administrasjonen avhengige av de folkevalgte, som fatter avgjørelser og organiserer arbeidet deres.



Figur 1: Den demokratiske styringskjeden (videreutviklet versjon av Olsen, 1978, s. 24. i Hanssen mfl. 2018, s. 188).

Innbyggerne i kommunene velger folkevalgte inn i kommunestyret, som er kommunens øverste politiske organ. Administrasjonens 'medlemmer' blir derimot ansatt. Slik sett er de folkevalgtes forhold til innbyggerne en form for tillitsverv, samtidig som de må innfri valgløftene sine. Dette

gir folkevalgte muligheten til å være mer subjektive i sine vurderinger, enn det administrasjonen kan være. I tillegg til administrasjonen og de folkevalgte, har formannskapet og ordføreren viktige roller i den praktiske styringen av kommunene. Formannskapet kan ses på som den politiske ledelsen i kommunen (Hanssen mfl., 2018). Formannskapet er et folkevalgt organ, slik som kommunestyret, og kommuneloven (2018, § 5-6) fastslår at det skal velges «av og blant medlemmene av kommunestyret». Medlemmene i formannskapet skal velges slik at det blir en omtrentlig avspeiling av kommunestyrets partipolitiske sammensetning (Hanssen mfl., 2018). Ordføreren velges også av kommunestyret og fungerer som et bindeledd mellom administrasjonen og formannskapet.

For å kunne forstå forholdet mellom velgere og folkevalgte nærmere, kan begrepet politisk ressurs hjelpe. Politiske ressurser er et av midlene en kan bruke for å påvirke politikk og politiske vedtak i for eksempel en kommune (Berg, 2021). Østerud (2014) påpeker at fordelingen av denne typen ressurser, blant andre kontaktnett, tid, overskudd og erfaring, er ulikt fordelt i samfunnet. Forskning viser her at det finnes en sammenheng mellom samfunnsklasse, levekår, kjønn, etnisk tilhørighet og geografisk bosted og politiske ressurser, selv om graden av sammenheng varierer. Med andre ord vil «velhavende hvite menn fra geografisk sentrale områder» ligge «mer gunstig an» enn «fattige kvinner fra etniske minoriteter i utkantstrøk» (Østerud, 2014, s. 205). Dette tilsier at det blir ekstra viktig å involvere innbyggere som bor i utkantstrøk i medvirkning i planprosesser i sentrum. Dette gjelder også innbyggere med lavere sosial status.

3.4 Medvirkning

Medvirkningsprosesser kan være med på å avdekke kunnskap som kan bidra til å skape aksept for klimatiltak i befolkningen. Slike prosesser kan også være med på å finne fram til bedre løsninger (Westskog mfl., 2018). I denne sammenheng er det av den største betydning hvem som forbereder og gjennomfører medvirkningsprosesser, og hvordan de gjør det. Dette blir lagt vekt på i Europarådets (2021) rapport *More participatory democracy to tackle climate change*. Hvis de som skal designe prosessen ikke tror at innbyggerne kan komme med nyttige tilbakemeldinger eller kunnskap, brukes færre ressurser på selve prosessen og mindre tid på å bearbeide resultater og å følge opp de som deltok i medvirkningen. Mangelfull oppfølging av deltakere gjør medvirkningsprosessen til en «tom øvelse», som egentlig ikke har noen reell virkning (Europarådet, 2021, s. 13). Slike «tomme» øvelser er ofte de samme som minstekravet i plan- og bygningsloven (se kap. 3.2); folkemøter og informasjon om planprosesser i aviser (Fung, 2015). Både Europarådet (2021) og Fung (2015) slår fast at denne typen medvirkning ikke har en reell innvirkning på beslutningstakere.

I forlengelsen av hvilke typer medvirkning som faktisk har innvirkning på beslutningstakere utviklet Sherry Arnstein i 1969 en «typologi for medvirkning» hvor ulike måter å medvirke på representerer ulike trinn i en stige (Enger, 2021, s. 12). Det øverste trinnet representerer en større innflytelse på beslutningstakere, mens trinnene nedover representerer en minking i grad av innflytelse (Arnstein, 2019, s. 25). Medvirkningsmetodene som de øverste trinnene i typologien representerer er metoder som deltakerne føler at de får noe igjen for å være med på, og kan bidra til at de stiller seg mer positive til medvirkning i framtiden. Her er det spesielt viktig at deltakerne får tilbakemelding om hvordan innspillene deres blir brukt. Det kan føre til «stor frustrasjon» blant dem som velger å delta, hvis kommunen har dårlige rutiner på dette (Klausen

mfl., 2013, s. 165). Det er minst like viktig at det finnes prosedyrer for å bringe innspill fra innbyggere videre til beslutningstakerne, samt at de «stilles til rådighet» for andre som skal planlegge tiltak som går ut over de samme personene. Dette er med på å forhindre medvirkningstrøtthet (DOGA, u.å.).

I Klausen mfl. (2013) sin rapport om hvordan norske kommuner involverer innbyggerne i politiske beslutningsprosesser mellom valgperiodene undersøkes litteratur som omhandler dette temaet. Litteraturen framhever viktigheten av «å være bevisst spenningen mellom direkte demokrati (som innbyggermedvirkning representerer) og det representative demokrati» (Agger mfl. 2010, i Klausen mfl. 2013, s. 161). Studien som Klausen mfl. (2013) sin rapport bygger på viser derimot at det ikke er en særlig stor spenning mellom det direkte og representative demokrati. Med andre ord tyder dette på at «lokalpolitikere i liten grad ser på innbyggerinvolvering som en konkurrent til deres posisjon/myndighetsutøvelse» (Klausen mfl. 2013, s. 161). Samtidig påpeker Klausen mfl. at dette ikke gjør det mindre viktig å utvikle og opprettholde «en systematisk tenkning» på hvordan man skal sikre en forbindelse mellom medvirkningstiltak og «prosesser som foregår i de folkevalgte organene» (2013, s. 161). Ut fra dette kan man si at medvirkning er et tiltak som sikrer at innbyggere kan påvirke politiske beslutningsprosesser utover kommunestyrevalgene. At folkevalgte heller ikke ser på medvirkning som «en konkurrent» til myndighetsutøvelsen deres sier også noe om synet de har på dette temaet. Dette poengterer igjen hvor viktig det er å involvere de innbyggerne som faktisk har en interesse i denne typen prosesser.

4 Metode

Datamaterialet for dette prosjektet består av seks semistrukturerte intervjuer med folkevalgte i Lillestrøm og Ullensaker kommuner. Utvalget ble gjort blant ledende folkevalgte (gruppeledere og ordfører) i de tre største partiene ved forrige kommunestyrevalg. Dette gir grunnlag for å analysere det politiske tyngdepunktet i kommunene, og variasjonen blant de største partiene. Slik sett får vi ikke med hele det politiske spekteret, men utvalget har gjort at vi inkluderer både posisjon og opposisjon i begge kommunene. Formålet med intervjuene, som ble gjennomført av en forsker og meg, var å få innblikk i de folkevalgtes oppfatninger om perifer medvirkning i planprosesser i sentrum og hvilken rolle dette spiller for en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet. De ble blant annet spurt om planprosesser i kommunesenteret, betydningen disse har for innbyggere i rural periferi, og synet deres på sentrum-periferi-problematikk i kommunen. Intervjuene ble gjennomført fysisk og på Teams. Det ble gjort opptak av intervjuene som deretter ble transkribert og analysert.

Intervjuene er analysert ved å se på forskjeller og likheter i svarene til de ulike folkevalgte, og fokuset har ligget på hvordan de ser på rollen sin som folkevalgte, og problemstillingene nevnt i introduksjonen.

5 Funn

5.1 Kapittelets struktur

Jeg har valgt å la de overordnede problemstillingene strukturere dette kapittelet, og gruppert underproblemstillingene til hver av de overordnede problemstillingene. Jeg har også brukt de tre aspektene ved energirettferdighet, og spørsmålene de henger sammen med, som ble omtalt i introduksjonen. Gjennom å presentere svarene til de folkevalgte, prøver jeg å belyse disse spørsmålene. I denne sammenhengen bruker jeg 'hørt' om det prosessuelle aspektet, og 'sett' om anerkjennelsesaspektet.

5.1.1 Innledning

Utenom å vedta politikk og planer som iverksetter en overgang til lavutslippssamfunnet, har folkevalgte i kommunestyret som nevnt det øverste ansvaret for at kommunens medvirkningsplikt blir ivaretatt. Medvirkning er noe som kan være med på å skape aksept for klimatiltak i befolkningen, og kan føre til en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet. Her kan folkevalgte benytte seg av muligheten de har til å bruke sine subjektive erfaringer (KS, 2019). Erfaringene til de folkevalgte kan blant annet bidra til å identifisere innbyggere som har interesser i en planprosess, og dermed involvere dem i denne. De folkevalgte kan også selv velge å fremme de ulike interessene. På den måten kan folkevalgte inkludere innbyggere i rural periferi i planprosesser som angår dem. Blir de som bor i rural periferi hørt og sett av de folkevalgte? Dette handler om den personlige kontakten folkevalgte har med ulike grupper i befolkningen. I tillegg handler det om i hvilken utstrekning de folkevalgtes partiorganisasjoner fanger opp synspunkter fra de gruppene som vanligvis ikke medvirker i saker om arealbruk og mobilitet. For at folkevalgte skal høre de som bor i rural periferi er det nødvendig at de også ser, eller anerkjenner, situasjonen til denne gruppen. Som tidligere nevnt er følelsen blant befolkningen av at goder og byrder blir rettferdig fordelt i klimaomstillingen også viktig for å skape aksept for klimatiltak (Reed, 2020). I denne sammenheng er det av stor betydning at de som er ansvarlige for denne fordelingen er bevisst på dette. Er de folkevalgte oppmerksomme på om goder og byrder blir rettferdig fordelt i klimaomstillingen i kommunen? Hva mener de folkevalgte om dette?

Mange av svarene til de folkevalgte peker i flere ulike retninger med tanke på rapportens problemstillinger. Dette er noe som vil behandles i kapittel 6.

5.1.2 Generelle funn

Generelt sett ga alle de folkevalgte som ble intervjuet til dels ulike svar i intervjuene. Samtidig ser vi at flere lar sin egen hverdag og erfaringer farge beslutningene de tar som politikere, og dette kan som nevnt ha en betydning for hvem som blir inkludert i medvirkningsprosesser i kommunen. Sammenliknet med resultatene fra Engers rapport har de folkevalgte, etter egen oppfatning, bedre oversikt over hva innbyggere i den rurale periferien mener enn det administrasjonen har (2021). Samtidig framstår de folkevalgtes tilnærminger her til dels lite strukturert, og preges av personlige erfaringer, eget bosted og liknende.

Det var tydelig at de folkevalgte også hadde ulik tilnærming til å la egen hverdag påvirke beslutningene de tar. Dette har til en viss grad konsekvenser for om de anerkjenner situasjonen til innbyggerne som bor i rural periferi. Det har også en betydning for om denne gruppen blir

inkludert i beslutningsprosesser. Et godt eksempel på dette er at en av de folkevalgte selv mener at hun ikke kunne svare på om endringsprosesser i sentrum har betydning for innbyggere i periferien, fordi hun «aldri hadde vært på en bondegård før»¹. En annen folkevalgt la også vekt på at bosted og hvor han kommer fra har noe å si. Han anerkjenner at han som folkevalgt skal representere hele kommunen, men at han «har et hjerte for grenda [han] bor i»². I sammenheng med dette framhever flere av de folkevalgte viktigheten av å ha kommunepolitikere som representerer de ulike byene og tettstedene i kommunen. Dette for å sikre at synspunkter fra ulike steder har en stemme i kommunestyret. Samtidig som flere av de folkevalgte var bevisst at bakgrunnen deres hadde betydning for evnen de hadde til å sette seg inn innbyggernes hverdager, var det andre som ikke nevnte noe om bakgrunnen sin i spørsmålene vi stilte. Dette kan indikere at de ikke er like bevisste på at egen hverdag og erfaringer farger deres politiske beslutninger, eller at de er opptatt av å vurdere slike spørsmål uavhengig av eget bosted mv.

Et av spørsmålene vi stilte for å få en bedre innsikt i de andre svarene de gir i intervjuene, var om de er engasjerte i klimapolitikk. Dette er relevant ettersom det å øke bruken av miljøvennlige transportformer og redusere bilbruken i sentrum er en del av klimapolitikken i landet. Svarene på spørsmålet om klimapolitikk var entydige, der alle var variasjoner av et bekreftende svar på dette spørsmålet. Kun én folkevalgt skilte seg ut ved å svare «ikke så veldig» på spørsmålet: Dette gikk på at han mener klima og miljø er to forskjellige ting, der han så på miljø som «nærmiljøet, det som vi ser i byen»:

«Dette med å fjerne bilene i gatene. Legge til rette for at gående, syklende og bevegelseshemmede kan ferdes fritt. Klima er mer det globale sånn som jeg bruker ordene opp mot hverandre. Og i det globale så er det klart at der er vi veldig små. Så det å si nei til å bruke bil her fordi vi skal beskytte verden som et klimahensyn den kjøper jeg kanskje litt mindre enn for miljøet på [kommunesenter] og det som vi ferdes i, så er det viktig. Og det å legge til rette for gang og sykkelveier osv. det er jo kjempeviktig.»³

I forbindelse med spørsmålet om klimapolitikk peker en annen av de folkevalgte på den sentrale rollen kommunene har i det grønne skiftet, ved å «gjøre det attraktivt til å ta disse gode, klimavennlige valgene»⁴. Dette er det flere av de folkevalgte som peker på, men i denne sammenheng fokuserer de først og fremst på tiltak i sentrum av kommunen. Det er flere av de vi spurte som mener at selv om det ofte er MDG som oppfattes partiet med mest eierskap til klimapolitikken, så er det partiet de selv tilhører som gjennomfører politikken, eller at deres parti også har en god klimapolitikk. Av de spurte er det også disse folkevalgte som har det klareste bekreftende svaret på spørsmålet om engasjement i klimapolitikken. Dette er muligens ikke så overraskende, ettersom alle de som svarte dette tilhører de tradisjonelle styringspartiene i politikken.

5.2 På hvilken måte bidrar de folkevalgte til en rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet?

5.2.1 Hva mener folkevalgte om rettferdig fordeling av goder og byrder?

Svarene fra de folkevalgte viser at de grovt sett har to ulike utgangspunkt på om goder og byrder er rettferdig fordelt i klimaomstillingen. Det ene går på at det å bidra til å redusere

¹ Folkevalgt 3

² Folkevalgt 4

³ Folkevalgt 5

⁴ Folkevalgt 1

klimagassutslipp er bra, og at det for eksempel er til det beste for alle i kommunen å få bedre trafikk-løsninger i og rundt sentrum. Hvis et slikt tiltak slår negativt ut gjelder det kun enkeltpersoner eller enkelte nabolag. Det andre utgangspunktet er at omstillingsprosesser for klima gjør det vanskeligere for dem som bor i utkanten av kommunen. Her peker de folkevalgte også på bedre trafikk-løsninger i sentrum, men flere opplever at disse skaper utfordringer for rural befolkning fordi de må endre mer på transportvanene sine enn de som bor sentrumsnært. Blant annet med tanke på kollektivtilbud har rurale innbyggere, ifølge en folkevalgt, dårligere mulighet til å bruke disse ettersom avgangene ikke er like hyppige som de er nærmere sentrum. Dette ses i sammenheng med kundegrunnlaget som kreves: det er til sammen færre innbyggere i rural periferi enn i sentrumsnære strøk, og dermed færre potensielle kunder. Det blir også nevnt andre eksempler om hvordan politiske avgjørelser kan slå ulikt ut handler om utgifter. En av de folkevalgte peker her på økende avgifter for innbyggere som ikke er påkoblet offentlig kloakksystem og større transportkostnader for dem som bor langt utenfor sentrum. For sistnevnte eksempel blir vanskene med å kunne delta i ulike aktiviteter for barn og unge vektlagt.

5.2.2 Blir rural befolkning hørt og sett?

Om de folkevalgte anerkjenner rural befolkning og inkluderer dem i beslutningsprosesser viser seg å variere stort mellom de vi har intervjuet. Noen er svært oppmerksomme på det, andre i mindre grad.

Eksempelene i forrige avsnitt taler for at konsekvensene av gode- og byrdefordeling ikke vektlegges i saksframlegg i planprosesser i sentrum. I denne sammenheng påpeker en av de folkevalgte at denne typen fordeling er noe politikerne er mer bevisst på enn administrasjonen. Dette tilsier at folkevalgte er mer oppmerksomme på rural befolknings perspektiver og behov, og anerkjenner og hensyntar denne gruppen mer enn administrasjonen:

«Det kan godt hende at vi er enda mer bevisst på enkeltmennesker og hva de vedtakene får av konsekvenser for de da. [...] Det er fordelene ved å ha politikere bosatt ulike deler i kommunen da. At vi har med oss litt ulike perspektiver inn i de politiske prosessene og de politiske beslutningene som blir tatt.»⁵

I forlengelsen av dette påpeker en annen folkevalgt at det at det ikke finnes noe punkt i saksframleggene i denne typen saker som heter «noe med konsekvenser for de som ikke bor i sentrum» i seg selv er et slags svar på om dette temaet vektlegges⁶. Dette kan være en indikasjon på at befolkning i rural periferi ikke har blitt inkludert i beslutningsprosesser som avgjør fordelingen av ulemper og fordeler.

Det viser seg med andre ord at det er individuelle variasjoner i hvor 'gode' de folkevalgte er på å anerkjenne rural befolkning, og å inkludere dem i beslutningsprosesser. Tilnærmingen de folkevalgte har med tanke på dette vistes da vi spurte om det å bygge en by som oppfordrer til mer bærekraftige transportvaner har noe å si for de som bor perifert. Noen av de folkevalgte svarte at en slik byutvikling er positiv for alle som bruker byen, uavhengig av om de bor i kommunen eller ikke:

⁵ Folkevalgt 4

⁶ Folkevalgt 3

«Så er man redd da for at tettstedene skal dø ut. Det er ofte da den frykten som er når jeg snakker med innbyggere i kommunen rundt om, men jeg har jo fortsatt en evig og god tro på at en sterk by og utvikling av den vil også bygge opp under de vekstområdene og tettstedene som vi har også i kommunen.»⁷

Dette taler for at de folkevalgte som svarte dette ikke gjør forskjell på innbyggere bosatt sentralt og ruralt. En konsekvens av dette er at rurale innbyggere ikke får 'hjelp' til å hverken bli anerkjent eller inkludert i planprosesser av denne gruppen folkevalgte. Utbygging av offentlige tjenester som bibliotek og helsestasjoner blir også tatt opp i sammenheng med bærekraftig byutvikling. Flere av de folkevalgte mener at å bygge ut slike tilbud ofte går på bekostning av å bygge ut samme tilbud på andre steder. For eksempel koster det, ifølge en av de folkevalgte, det samme å bygge ut offentlige tilbud i sentrum og periferi, og fordi tilbudet blir tilgjengelig for flere innbyggere prioriteres slik utbygging i sentrum. Plassering av offentlige tjenester i periferien i stedet for i sentrum blir av flere sett på som noe «symbolsk», og at den spredte plasseringen går på bekostning av gode fagmiljøer. Dette synet er det i hovedsak de folkevalgte som ikke gjør forskjell på sentralt og ruralt bosatte innbyggere som har.

Mange av de folkevalgte ser en sammenheng mellom poengene presentert over og regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus. Som nevnt er flere av byene og tettstedene i kommunene utpekt som prioriterte vekstområder. Denne planen legger opp til en «sterkere konsentrasjon» av vekst i bolig og arbeidsplasser i noen prioriterte vekstområder, og «en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 5). Fordelingen mellom vekst i prioriterte vekstområder og vedlikeholdsveksten i andre områder er henholdsvis 80-90 % og 10-20 %. Det er først og fremst opposisjonen i Ullensaker som er negativ til denne typen offentlige rammer for kommunal planlegging. Dette kan ses i sammenheng med partitilhørigheten de folkevalgte vi snakket med har. Planen blir sett på som noe som låser mulighetene for å kunne utvikle gode tettsteder utenfor de definerte vekstområdene. En av de folkevalgte kommer inn på hvordan slike rammer påvirker medvirkning fra innbyggere:

«Jeg tror avstanden blir for lang ofte, lokalpolitikere de kjenner de, og vet stort sett hvem de er fra de ulike partiene, innbiller jeg meg da. Vi møtes på butikken og andre steder og folk tar nå i hvert fall opp ting med meg stadig vekk, av det som er lokalpolitikk.»⁸

Den folkevalgte tror også at innbyggere har «mindre innsikt i hvem som er fylkespolitikere», og at de sakene som fylket tar opp ofte virker fjernere for dem. En av de andre folkevalgte i kommunen omtaler denne typen planer som at de er «vedtatt ovenfra og ned», og at slike planer «ikke alltid er til lokaldemokratiets beste»⁹. Innsigelsesmyndigheten til fylkeskommunene og statsforvalteren er også noe som tas opp i sammenheng med dette. De som var positive til denne typen rammer, var først og fremst de folkevalgte som mener at byutvikling som oppfordrer til bærekraftige transportvaner påvirker rural befolkning positivt. Dette er også de folkevalgte som er i posisjon i Ullensaker kommune. Her nevner en av de folkevalgte at for

⁷ Folkevalgt 1

⁸ Folkevalgt 4

⁹ Folkevalgt 5

kommuner som hans, som har flere stasjonsbyer som de ønsker å fortette, «er de veldig glade for» regional plan. Ettersom det finnes flere stasjonsbyer i kommunen får de muligheten til å fordele 'vekstprosenten' annerledes enn andre kommuner, der de har en fordeling på «75/15 til [tettsted], og så 10 til resten»¹⁰. Han har også stor forståelse for at planen ikke fungerer like godt for de kommunene som ikke har den «ordningen» som hans kommune har. Her tar han opp problematikken rundt utbygging på matjord, ettersom «det mest sentrale stedet i kommunen det er jo gjerne der fordi det er dyrka mark rundt».

5.2.3 Folkevalgtes rolle i medvirkning

Det er også interessant å se på hvilken rolle de folkevalgte oppfatter at de selv har med tanke på medvirkning fra rural befolkning i planprosesser i sentrum. I denne sammenheng spurte vi hvilke grupper de folkevalgte selv mener de har best kontakt med. Her er det ulike svar, men vi ser igjen at de folkevalgte bruker sin egen hverdag og erfaringer for å få kontakt med innbyggere. De fleste mener nemlig at de har best kontakt med de som er i deres egen aldersgruppe, og innbyggere som bor på det samme stedet som dem. Enkelte trekker også fram at partitilhørigheten deres har noe å si for hvem de har best kontakt med, fordi partiet lokalt har frontet saker som angår svakerestilte grupper. På spørsmål om de har engasjert seg i måten administrasjonen organiserer medvirkning i planprosesser er også svarene ulike. En av de folkevalgte mener at det ikke er rett at en politiker «skal gå inn og fortelle hvordan administrasjonen skal gjøre det»:

«[...] kommunedirektøren med sin administrasjon må finne hensiktsmessige måter som gjør at innbyggerne føler seg ivaretatt ved at det er en mulighet til å komme med innspill.»¹¹

En annen av de folkevalgte har på den annen side engasjert seg direkte i måten administrasjonen organiserer medvirkning, i forbindelse med et byutviklingsprosjekt som ville resultere i nedbygging av nærnatur som mange bruker. Den folkevalgte og andre politikere mente de ikke hadde fått god nok innsikt i det innbyggerne mente:

«Så da diskuterte vi med administrasjonen og ba om å få flere innspillsmøter. Vi prøver å være på administrasjonen slik at vi er sikker på at vi faktisk har fått gode nok innspill til å kunne ta gode politiske beslutninger. Men ikke i alle plansaker, og antakelig for lite. Det går litt på hvor mye tid vi har.»¹²

Det siste poenget i sitatet over går også igjen i svarene til de andre folkevalgte. Dette går mer på utfordringen med å være «hobbypolitiker» mot det å være ansatt i planavdelingen, med tanke på tiden som legges ned i de ulike delene av en planprosess. Et eksempel som blir tatt opp er selv når planavdelingen har jobbet med en sak i mange måneder kan den bli fullstendig endret av de folkevalgte fordi de «ikke liker hva som har blitt gjort». Slike situasjoner mener den folkevalgte illustrerer behovet for en dialog mellom planavdelingen og dem selv fram til forslaget legges fram, slik at begge parter forstår konsekvensene av å endre eller ikke endre forslaget.

¹⁰ Folkevalgt 6

¹¹ Folkevalgt 1

¹² Folkevalgt 4

Flere av de folkevalgte uttrykte også meninger om *hvor* administrasjonen arrangerer medvirkningsmøter, særlig at slike arrangementer også burde foregå på andre steder enn i sentrum. Mange bemerket også hvordan plan- og bygningslovens minstekrav til medvirkning hindret store deler av befolkningen i å gi innspill til kommunen. I denne sammenhengen gjaldt dette folkemøter:

«Veldig ofte så er det de eldre [som møter opp]. [...] Det kan jo ha noe å gjøre med livserfaring, og at man er vokst opp her. Ungdommene er kanskje ikke så fremtredende i de prosessene, men jeg skjønner at det å være 16-17 år og sitte her nede på et informasjonsmøte og rekke opp hånda når det sitter en haug med utbyggere og pensjonister der, det skal kanskje litt til.»¹³

Etter koronapandemien har flere av de folkevalgte fått erfare at å arrangere folkemøter digitalt fører til bedre oppmøte og en mangedobling av innspill og spørsmål under møtene. Her mente mange at dette har noe med nettopp det sitatet over uttrykker: det er vanskeligere å si sin mening når man sitter blant mange ukjente mennesker. I denne sammenheng pekes det også på å bruke den eksisterende strukturen gjennom frivilligheten, for eksempel slik at de som har kommet med innspill kan se at de blir tatt med videre i prosessen. Her poengterer en folkevalgt også hva målet med medvirkning er:

«Hva er målet med det [bredere involvering fra innbyggerne]? Ja vi vil ha inn flere stemmer fra innbyggerne men vi må jo samtidig.. høre på stemmene til folk, men vi må jo samtidig da bygge opp strukturer og organisasjoner som gjør at de innbyggerne som tar seg tid og bryet med å være med å gi innspill også ser igjen innspillene sine da. Vi skal ikke liksom gjøre det bare fordi det skal gjøres.»¹⁴

En annen av de folkevalgte stiller seg til dels likt til spørsmålet, og sier blant annet at selv om kommunen gjør det loven pålegger dem, så «kan det vel aldri bli nok»:

«...men en må på en måte forvente også at folk henger med litte granne selv også synes jeg da. At ikke alt skal bli lagt helt opp i henda.. Vi kan liksom ikke reise rundt og dørbanke hver gang med en eller annen plan for å høre meningen til alle. Men å legge til rette for medvirkning er viktig. Holde politiske møter åpne.»¹⁵

I forbindelse med dette spurte vi også om i hvilken utstrekning de folkevalgtes partiorganisasjoner fanger opp synspunkter fra de gruppene som vanligvis ikke medvirker i saker om arealbruk og mobilitet. I denne sammenheng framhever flere av de folkevalgte viktigheten av å ha kommunepolitikere som representerer de ulike byene og tettstedene i kommunen. Alle de folkevalgte uttrykte at det er viktig at «folk blir sett og hørt», men måten synspunktene blir fanget opp varierer ut fra partitilhørigheten. En av de folkevalgte sier at partiorganisasjonen hans er «talerøret» til de som er «lavest på rangstigen»¹⁶. Denne gruppen forteller han at han

¹³ Folkevalgt 5

¹⁴ Folkevalgt 3

¹⁵ Folkevalgt 1

¹⁶ Folkevalgt 5

heller aldri har sett på kommunens medvirkningsarrangementer. En annen folkevalgt mener at partiorganisasjonen hennes er «for dårlige» til å fange opp synspunktene til de som ikke medvirker i saker om arealbruk og mobilitet. Dette er fordi at «man er lokalpolitiker på fritida», og da blir man avhengig av at innbyggere tar kontakt med dem for at man skal kunne høre dem:

«Men det blir for lite tid til å faktisk selv som lokalpolitiker ta initiativ til å få i gang god dialog med innbyggerne. Der er vi avhengig av at administrasjonen lager en type folkemøter da, der vi som politikere kan komme og klare å lytte til de som kommer på folkemøte og ytrer sin mening.»¹⁷

Vi spurte også om de folkevalgte hadde noen synspunkter på hvordan kommunen bruker innspill fra innbyggerne i planprosesser. Her påpekte en av de folkevalgte at medvirkning, ifølge ham, ikke alltid har formål om å opplyse saken. Han mener det ofte kan virke som medvirkning arrangeres så «du skal føle at du har fått sagt meningen din uten at den egentlig har noe å si»:

«Jeg synes veldig ofte at man ber innbyggere om svar, men når man får svar, så sier man «ja okay, men det skal vi ta hensyn til» og så går vi videre. Det blir litt som at «da har du fått sagt ditt», og så finner man en eller annen overordna plan som sier hvorfor ikke vi kan ta hensyn til det. Det er vel mer den byråkratiske tilnærmingen.»¹⁸

Når det er de folkevalgte som har spesifikke innspill eller argumenter til plansaker er opplevelsen ofte at det blir slik som administrasjonen vil på grunn av de «faglige sterke argument[ene] som politikken ikke klarer å komme seg rundt»¹⁹. I forlengelsen av dette blir også dialogen mellom politikerne og administrasjonen vektlagt, i tillegg til hvordan de forstår hverandres roller. Her er det viktig at det skal føles trygt å stille kritiske spørsmål eller være uenige med hverandre:

«At jeg er ikke ute etter deg som plansjef fordi jeg ikke er enig i det du legger på bordet, men at vi tør å utfordre hverandre litt, da. Det krever faktisk litt tyngde og erfaring før du kommer dit.»²⁰

I intervjuprosessene var vi også interesserte i om de folkevalgte mener at de selv og administrasjonen forholder seg til sentrum-periferi-dimensjonen på samme måte. I svarene vi fikk her kommer de folkevalgtes syn på sin egen rolle klart fram. I følge de folkevalgte er de mer koblet på lokalmiljøet enn administrasjonen, noe de selv mener er naturlig. Ser man på den demokratiske styringskjeden, og forholdet mellom velgere og folkevalgte, bekrefter dette de folkevalgtes syn. Det pekes også på at det faglige skjønnet ikke alltid stemmer overens med innbyggernes ønsker, særlig i sammenheng med skolesammenslåinger. En skole viktig for innbyggerne og for lokalmiljøet, særlig i mindre tettsteder, noe en av de folkevalgte mener at han er mer oppmerksom på enn administrasjonen. Andre folkevalgte mener at det er minst like viktig at politikken må «lene seg på fagmiljøene», nettopp fordi folkevalgte fatter vedtak på bakgrunn av kunnskapen de har tilegnet seg. Dette står og faller på en enkeltes evne til å lese seg opp på plansaker og å være oppmerksom på hva innbyggerne mener, ifølge den folkevalgte.

¹⁷ Folkevalgt 4

¹⁸ Folkevalgt 5

¹⁹ Folkevalgt 5

²⁰ Folkevalgt 5

Om forholdene mellom sentrum og periferi, på mer generell basis, tar flere opp viktigheten av å skape gode nærmiljøer, noe de ser mer av i periferien enn i sentrum, og at dette har en viktig betydning for innbyggernes identitet. Et eksempel på dette er at det er færre som møter opp på folkemøter som avholdes i sentrum enn i et av tettstedene. Dette knyttes opp mot andelen innflyttere, og det vises til at det tar «i snitt fem år fra du kommer flyttende til et sted til du påtar deg et verv».²¹ I forlengelsen av dette påpeker den folkevalgte at det kan slå negativt ut for de som har bodd på stedet lenge:

«Hvis du har altfor høy andel som ikke har bodd der lenge nok til å ha slått seg til ro og kunne ta på seg sånne verv, så blir det en veldig belastning på den andre delen av befolkningen. Og så begynner dette her å smuldre, og da har du på en måte ikke klart å ha den sosiale bærekraften.»²²

Her nevner hun også at engasjementet for nærmiljøet også er sterkere i periferien enn i sentrum, fordi det som «frivillige klarer å fikse noen steder i kommunen, klarer man ikke å fikse i sentrum». Hun legger også vekt på at et sterkt nær- og lokalmiljø er noe alle innbyggere, uansett hvor de bor, ser på som viktig. En annen folkevalgt kommer med et liknende syn når han forteller at han ser flere som møter opp på folkemøter på småsteder i kommunen enn i bysentrum. Dette forklarer han med at i bygda «er det liksom veldig sånn samhold og sånn, folk er engasjerte»²³.

5.4 «Det er lettere å snakke om klimamål i by enn i periferien»

Flere av svarene til de folkevalgte viser deres inntrykk av hva som opptar befolkning bosatt ruralt. Dette er særlig i forbindelse med spørsmålet om det å bygge en by som oppfordrer til mer bærekraftige transportvaner har noe å si for de som bor perifert. Svaret vi fikk fra en folkevalgt på dette var også et tydelig eksempel på at han lar politikerrollen farges av egen hverdag. Han mener at å bygge en slik by ikke «treffer oss så veldig mye», annet enn når han drar til og fra byen:

«Men utover det så har ikke det noen virkning ut mot grendene på utsiden av [kommunens by]. Så sånn sett så lever vi vårt eget liv vi som bor utenfor sentrum.»²⁴

Her er ordbruken til den folkevalgte interessant, ettersom han bruker «oss» i stedet for «jeg». Dette tilsier at han identifiserer seg som en som bor i rural periferi, dermed er han også mer oppmerksom på situasjonen til sine sambygdingar. Her er det verdt å nevne at denne folkevalgte er den eneste som var uttalt på at han er oppvokst på et annet sted enn der han nå er folkevalgt, i en bygd lenger nord i landet. På spørsmål om han er engasjert i politikk for rural periferi i kommunen tar han opp synet innbyggere bosatt ruralt har på sentrumsplanlegging:

«...men det er klart jeg har jo et hjerte for den grenda jeg...bor i. Så vi prøver å følge med litt og få inn gode vedtak også for de, men vi har ikke den samme...det er kanskje litt andre ting som opptar oss i de kretsene utenfor sentrum enn sentrumsplanlegging. Vi også har våre sentrumer og prøver også å konsentrere utbyggingen til det vi definerer som sentrum i de grendene eller kretsene også, men det blir på et litt annet nivå egentlig... Så sånn sett har vi en form for bypolitikk, men i en litt annen skala.»²⁵

²¹ Folkevalgt 2

²² Folkevalgt 2

²³ Folkevalgt 6

²⁴ Folkevalgt 4

²⁵ Folkevalgt 4

Når de folkevalgte blir stilt spørsmål om forholdet mellom sentrum og periferi i kommunen er det mange som peker på grunnene til at folk velger å bosette seg enten i sentrum eller utenfor. Her handler det først og fremst om preferanse, både for de som bosetter seg i byen eller på bygda:

«De er opptatt av andre ting altså. Og jeg sier ikke at det er mindre viktige ting, men andre ting. De har fokus på annen næring. De har fokus på annen bosetting. De skjønner jo ikke at noen kan bo i blokker i byen.»²⁶

Flere påpeker også at det er en sosiodemografisk og økonomisk dimensjon, med tanke på boligpriser, når man velger hvor man skal bo. Dette er imidlertid noe de folkevalgte først påpeker etter at vi har spurt mer direkte om dette. Dette kan tyde på at de ikke er oppmerksomme på dette elementet i de rurale innbyggerses situasjon. Her snakker en folkevalgt også om sammenhengen mellom bosted og behovet for å ha en hytte eller reise utenlands:

«Og så viser det seg også.. det er jo en sammenheng mellom inntekt og både hvor mye du flyr og.. om du har hytte. Og det er en sammenheng, veldig sterk sammenheng mellom inntekt og hvor sentrumsnært du bor. De sammenhengene ser man. Man ser også at jo lengre ut av sentrum du bor.. jo enklere hytte har du, fordi at behovene du skal oppfylle ved å ha en sekundærbolig er ikke så kompliserte som det det er [i byen].»²⁷

I denne sammenhengen nevner den folkevalgte det synet hun mener en del rurale innbyggere har på reisevanene til innbyggere i sentrum. Dette går på at man mener at de som bor i sentrum kan velge å ta seg en «shoppingtur i New York», mens innbyggere på bygda har et mer nøkternt syn. På bygda er det ifølge den folkevalgte viktigere med «odelsgutt-tradisjonen», der en skal overlate gården i bedre stand enn da man overtok den.

I forbindelse med klimaspørsmålet kommer en folkevalgt inn på hvordan hun mener at innbyggere i periferien og i sentrum er like opptatt av dette, men at «det er en annen måte å nærme seg utfordringene på». Her snakker hun om hvor forskjellig det er å bo i byen og på bygda, særlig med tanke på hvor avhengig man blir av bil på bygda.

«Fordi at det er lettere... å snakke om klimamål i by enn i periferien, sånn at jeg har inntrykk av at for veldig mange av de som bor i by har stor forståelse for arbeidet og endringsprosesser som må til for å nå klimamålene. Det er klart at det er mye enklere for meg å gå til butikken eller sykle til butikken for meg enn de som bor langt ute i [lite sted]. Vi kan ikke sammenligne det, fordi at det er så vidt forskjellig.»²⁸

²⁶ Folkevalgt 3

²⁷ Folkevalgt 2

²⁸ Folkevalgt 3

6 Diskusjon

I intervjuprosessen har vi som sagt tatt utgangspunkt i valgresultatene når vi har valgt ut hvem som intervjues. I begge kommunene er det de samme to partiene som har fått flest stemmer, mens det tredje største partiet er forskjellig mellom kommunene. Dette betyr at vi har intervjuet to politikere fra det samme partiet på venstresiden, to politikere fra det samme partiet på høyresiden, og to politikere fra to ulike partier plassert ulikt i det politiske spekteret. Dermed er det mulig å se om partipolitisk tilhørighet hadde noe å si for hva de folkevalgte svarte. Funnene viser at de folkevalgte som tilhører det samme partiet ikke nødvendigvis mener det samme, og at de to som representerer hvert sitt ulike parti i Ullensaker og Lillestrøm hadde meninger som skilte seg ut fra de andres svar. Dette gikk i hovedsak ut på at de var mer uttalte i sine meninger. Til sammen kan dette tilsi at partitilhørighet ikke er en faktor som nødvendigvis har noe å si for hvordan man forholder seg til hva rural befolkning mener. Her er heller individuelle personlige variasjoner like mye en faktor, og kan handle om alt fra oppvekststed til arbeidsbakgrunn. Den oppmerksomme leser vil kunne ha lagt merke til at jeg i kapittelet om funn har sitert noen av de intervjuede oftere enn de andre, nettopp fordi de hadde (flere) meninger om temaene vi tok opp. Det er også tydelig at noen hadde sterkere meninger om medvirkning og statlige føringer enn andre. Ut fra antakelsen om at partitilhørighet har lite å si for den enkelte folkevalgtes meninger, er også dette en bekreftelse på at folkevalgte tar utgangspunkt i egen bakgrunn når de gjør politiske beslutninger. Samtidig er det ikke til å se bort fra at ens egen bakgrunn også har noe å si for hvilke partier man foretrekker over andre. Dette kan tale for at partipolitisk tilhørighet kan ha en innvirkning på beslutningene man tar som folkevalgt, men at grunnen til dette kan være føringer fra partiet man tilhører. I forlengelsen av dette er et annet relevant funn at de folkevalgte framhevet viktigheten av å ha kommunepolitikere som representerer de ulike byene og tettstedene i kommunen. Dette kan tolkes som at de folkevalgte som svarte dette har erkjent at de selv og andre tar beslutninger basert på egen hverdag og nabolag. Denne erkjennelsen kan være med på å gjøre den enkelte folkevalgte bevisst på denne typen partiskhet.

I forbindelse med dette kan henvisningen til en av de folkevalgte om at det tar i snitt fem år fra man flytter til et sted før man påtar seg verv, ha noe å si for folkevalgte som representanter for innbyggerne i kommunen. Sammenhengen dette ble sagt i var om hvordan man kan få folk til å engasjere seg i samfunnet. Dette kan tilsi at innflyttere ikke blir like godt representert i kommunestyret som de som har bodd i her lenge. Hvis det er slik som funnene fra intervjuene våre viser, at folkevalgte lar egen hverdag farge politiske beslutninger, er det noen innbyggergrupper som taper på dette. Dette gjelder i hovedsak i de tilfellene der folkevalgte ikke anerkjenner situasjonen til en gruppe som ikke har noen som taler deres sak i lokalpolitikken. Et eksempel på dette ser vi fra den folkevalgte som snakker om at folk på bygda interesserer seg for andre ting enn sentrumsplanlegging. I sitatet hans ser vi at han ønsker å legge til rette for gode løsninger i rural periferi når det skal gjøres vedtak som kan påvirke denne gruppen. Dette viser at de som anerkjenner at rural periferi får flere byrder er personlig engasjert i temaet.

Ser en funnene ut fra de tre rettferdighetsaspektene går de folkevalgte lenger enn administrasjonen i å anerkjenne situasjonen til rural befolkning, men det er lite systematisert. For noen er det heller ikke noe de er bevisste på. Dette kan være til både fordel og ulempe for

rural befolkning, ettersom det enten kan bety at folkevalgte taler deres sak eller overser deres perspektiver. Dette illustreres godt gjennom eksempelet fra kapittel 2.2 om hvordan folkevalgte etterspurte bredere innbyggerinvolvering etter en medvirkningsprosess i Lillestrøm. Dette er også et godt eksempel på hvordan den demokratiske styringskjeden fungerer; folkevalgte og administrasjonen er avhengige av hverandre for å få utredet og vedtatt saker, og for å iverksette vedtak. Administrasjonen går på sin side lenger i det prosessuelle aspektet, noe plan- og bygningsloven pålegger dem.

Det kommer også fram i funnene at periferien og sentrum er like opptatt av klima, men at de har ulike tilnærminger til temaet, etter de folkevalgtes oppfatning. Her har særlig oppfatningen de folkevalgte har om rurale innbyggers meninger om klima relevans. Svarene deres viser at de som har en kobling til rural periferi, eller er bevisste på at de *ikke* har det, mener at virkeligheten i rural periferi og i sentrum er forskjellige. Her handler det både om motivasjonen til hvor man velger å bosette seg, samt forskjellene på transportmuligheter på bygda og i byen. Dette tilsier at flere av de folkevalgte anerkjenner at det er forskjellig å bo i bygd og by.

Generelt sett ser vi at perifer medvirkning i urbane dekarboniseringsprosesser er et ukjent tema for de fleste folkevalgte. I løpet av samtalen kom det likevel fram synspunkter og vurderinger med høy relevans. Av svarene ser vi at medvirkningsprosessene ikke var lagt opp spesielt med tanke på interessene til folk i rural periferi, men sammenliknet med administrasjonene framstår flere av de folkevalgte likevel som mer oppmerksomme på tematikken. Vi ser også at de folkevalgte har en oppfatning av at deres egen rolle er annerledes enn administrasjonens. Johanne Heen Engers rapport konkluderer med at det ikke blitt lagt noen stor vekt "på å sikre sosialt rettfærdige utfall for den rurale periferien" i prosessene for å planlegge lavutslippssamfunnet (2021, s. 2). Med andre ord har de administrasjonene som er undersøkt i Engers rapport ikke klart å involvere de innbyggergruppene som har blitt 'tildelt' byrdene i samfunnet. Dette betyr at det enten blir opp til de folkevalgte eller disse gruppene selv, å nyansere det synet administrasjonen har på de sosiale konsekvensene av overgangen til lavutslippssamfunnet. Som en av de folkevalgte sier: «Politikkens oppgave er å ha et helhetssyn»²⁹. Dette kan bidra til at overgangen til lavutslippssamfunnet blir mer rettfærdig, blant annet ved å legge opp til medvirkningsprosesser som fører til at byrder og goder fordeles likt i samfunnet. Dette gjelder først og fremst hvis de folkevalgte anerkjenner situasjonen til rurale innbyggere.

²⁹ Folkevalgt 1

7 Konklusjon

Folkevalgtes rolle er annerledes enn administrasjonens: de har et tillitsverv, og de skal velges og gjenvelges. De har en annen type kontakt med folk enn administrasjonen, som har et faglig oppdrag og er ansatt. De folkevalgte er i posisjon til å anerkjenne ulike grupper og påvirke beslutningsprosesser og kan som sådan utfylle administrasjonen, og utfyller den lovpålagte medvirkningen. Man kan se på de folkevalgte som en nøkkel, som kan 'låse opp' tilgangen til medvirkningsprosesser for innbyggere som ikke har blitt inkludert. Samtidig viser de generelle funnene at ikke alle de folkevalgte er bevisste på at egen hverdag og erfaringer farger de politiske beslutningene de tar. Dette kan gjøre at de folkevalgte av den grunn kan 'låse' tilgangen for innbyggere til medvirkningsprosesser, uten at de nødvendigvis er bevisst på det.

Ser en funnene ut fra de tre rettferdighetsaspektene går de folkevalgte lenger enn administrasjonen i å anerkjenne rurale innbyggere. Administrasjonen går på sin side lenger i det prosessuelle aspektet, noe plan- og bygningsloven pålegger dem. Dette illustreres godt gjennom eksempelet fra kapittel 2.2 om hvordan folkevalgte etterspurte bredere innbyggerinvolvering etter en medvirkningsprosess i Lillestrøm. Dette er også et godt eksempel på hvordan den demokratiske styringskjeden fungerer; folkevalgte og administrasjonen er avhengige av hverandre for å få utredet og vedtatt saker, og for å iverksette vedtak.

De folkevalgte har mulighet til å bruke, og bruker, personlige erfaringer i møte med innbyggerne i kommunen. Dette er både en fordel og en ulempe med tanke på medvirkning fra folk i rural periferi, ettersom det å bruke egne erfaringer kan gjøre at en ikke anerkjenner hvordan det er å leve i rural periferi. Det kan også gjøre at man har et bedre innblikk i denne befolkningsgruppens situasjon, og kan bringe dette inn i en planprosess. Administrasjonens rolle er å arbeide ut fra faglige kriterier heller enn personlige erfaringer, og bruke informasjon fra medvirkningsprosesser. Problemet med dette, og da kanskje mest i møte med administrasjonen, er at denne måten å tilnærme seg innbyggere på fra de folkevalgtes side ikke skjer på en systematisk måte. Det virker heller ikke som de folkevalgte er bevisste på dette, noe som er en del av utfordringen.

Bibliografi

- Andersen, B., Skrede, J., Bjørgaas, H. H. og Mæhle, Y. M. (2018) Interessesmotsetninger i byutviklingen. Fortetting som mål i Oslo. *Plan*, Vol. 4, s. 16-23.
- Arnstein, S. (2019) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 85(1), s. 24-34.
- Banister, D. (2008) The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, Vol. 15(2), s. 73-80.
- Berg, O. T. (2021) *Politisk ressurs*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/politisk_ressurs (Hentet: 21. juli 2022).
- Berg, J. og Ihlström, J. (2019) The Importance of Public Transport for Mobility and Everyday Activities among Rural Residents. *Social Sciences*, Vol. 8(2), s. 58-70.
- Berghei, J.-T. (2019) *Sentrum og periferi i klimapolitikken*. Tilgjengelig fra: <https://urban.oslomet.no/2019/09/sentrum-og-periferi-i-klimapolitikken/> (Hentet: 25. august 2022).
- Bragdø-Ellenes, S. C. og Abusland, T. (2018) *Forvaltningsrett i et nøtteskall*. 1. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Council of Europe (2021) *More participatory democracy to tackle climate change*. Rapport Doc. 15351. Strasbourg: Europarådet.
- Design og arkitektur Norge (DOGA) (u.å.) *Hvorfor medvirkning?* Tilgjengelig fra: <https://doga.no/verktoy/folketrakk/folketrakk-veilederen/hvorfor-medvirkning/> (Hentet: 27. juli 2022).
- Engedal, M. I. A. og Bothner, T. M. (2021) *Transportutslipp påvirkes av korona, elbiler og biodrivstoff*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/artikler/transportutslipp-pavirkes-av-korona-elbiler-og-biodrivstoff> (Hentet: 25. juli 2022).
- Enger, J. H. (2021) *Den rurale periferiens rolle i byutviklingsprosesser i Lillestrøm og Ullensaker kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo. Rapport.
- Europarådet (2021) *More participatory democracy to tackle climate change*. Rapport Doc. 15351. Strasbourg: Europarådet.
- Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*.
- Fung, A. (2015) Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, Vol. 75(4), s. 513–522.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. og Vabo, S. I. (2018) *Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 4. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hoffengh, S. (2022) Ber politikerne satse på billigere boliger her, *Dagsavisen*, 23. juli, s. 8-10.
- Holth, F. og Winge, N. (2019) *Plan- og bygningsrett. Kort forklart*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopsnes, R. (2021) *Kommuneloven. Lovkommentar*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_2 (Hentet: 18. juli 2022).

- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R. Stephan, H. og Rehner, R. (2016) Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11(jan), s. 174-182.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. og Aars, J (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* (Prosjekt 3055 «Innbyggerdiallog i den kommunale beslutningsprosessen»). Rapport.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Medvirkning i planlegging. Veileder*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- KS (2019) *Tillit: KS folkevalgtprogram 2019-2023*. Oslo: KS.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy* Vol. 20, s. 105-113.
- Miljødirektoratet (u.å.) *Utslipp av klimagasser i kommuner*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=546&sector=4> (Hentet: 25. juli 2022).
- Moshuus, S. R. (2022) *Kommuneloven. Lovkommentar*. Tilgjengelig fra: <https://juridika.no/lov/2018-06-22-83/%C2%A713-1/kommentar> (Hentet: 18. juli 2022).
- NOU 2016: 4. *Ny kommunelov*.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2015) *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo: Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.
- Plan- og bygningsloven. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Røe, P. G. (2015) Iscenesettelser av den kompakte byen – som visuell representasjon, arkitektur og salgsobjekt, i Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schwanen, T. (2021) Achieving just transitions to low-carbon urban mobility. *Nature Energy*, Vol. 6, s. 685-687.
- Sigrid Stokstad (2022) *Kommuneloven. Lovkommentar*, § 1-1. Lovens formål, Juridika. Tilgjengelig fra: <https://juridika.no/no/lov/2018-06-22-83/%C2%A71-1/kommentar> (Hentet: 26. juli 2022).
- Tyrén, C. W. (2021a) *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar*, §5-1. Medvirkning, Juridika. Tilgjengelig fra: <https://juridika.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A75-1/kommentar> (Hentet: 18. juli 2022).
- Tyrén, C. W. (2021b) *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar*, § 5-2. Høring og offentlig ettersyn, Juridika. Tilgjengelig fra: <https://juridika.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A75-2/kommentar> (Hentet: 19. juli 2022).
- Valgloven. *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre*.
- Vedvik, S. E. Å. (2021) *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar*, § 5-1. Medvirkning, Karnov. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-3 (Hentet: 18. juni 2022).
- Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H. og Jensen, E. S. (2018) *Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak* (CICERO Rapport 2018:03).

Østerud, Ø. (2007) *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.