



**Rapport**

**Plan- og byggesak**

**og**

**næringsliv/utbyggere**

**i**

**Østre Toten kommune**

2021

# 1. Innledning

Oppdraget er utført av seniorrådgiver May-Britt Nordli på oppdrag av kommunedirektøren i Østre Toten kommune.

Målsettingen med oppdraget er følgende:

- Finne ut om kritikken fra næringsliv/utbyggere i plan- og utbyggingssaker er holdbar og hva som evt er årsakene.
- Foreslå tiltak som kan øke tilliten mellom kommunen og næringslivet som følge av analysen.

Denne rapporten beskriver gjennomføringen av oppdraget og anbefalinger for oppfølging av kommunedirektøren.

Brevet underskrevet av 12 næringsdrivende i Østre Toten med sterk kritikk av plan- og byggesaksmiljøet i kommunen, har ikke vært tema i seg selv i denne rapporten, men danner et bakteppe for hvorfor undersøkelsen ble bestilt av kommunedirektøren.

Rapporten er skrevet for kommunedirektøren, som selv avgjør hvordan den skal benyttes videre i kommunen.

## Metode

Som underlag for å forstå kommunens, dvs plan- og byggesaksavdelingens forhold til utbyggere er følgende lagt til grunn:

- Østre Toten kommunes kommuneplan Samfunnsdelen (2016)  
Arealdelen (2019)
- Pågående arbeid med kommunedelplan Lena
- Kommunens veiledere på feltet
- Plan- og bygningsloven med forskrifter og andre nasjonale føringer
- Gjennomføring av intervjuer med sju ledere og fagpersoner i kommunen, dvs alle innen fagfeltet.
- Gjennomføring av intervjuer av relevante utbyggere. Ni utbyggere ble plukket ut fra ei bruttoliste oppgitt fra kommunen. Rådgiveren har selv avgjort hvem som har blitt intervjuet.
- Aktuelle plan- og byggesaker er ikke referert spesielt, men det er spurt om eksempler i intervjuene, som danner grunnlag for å forstå hva som er informantens oppfatning av forholdene
- På bakgrunn av intervjuene og faktamaterialet, har rådgiveren gjort sine vurderinger av situasjonen og foreslått tiltak til forbedringer.
- Til slutt er det en kort oppsummering av oppdraget.

## 2. Fakta

Kommunens behandling av plan- og byggesaker er hjemlet i Plan- og bygningsloven. I tillegg må kommunen forholde seg til forskrifter til loven, samt statlige planretningslinjer.

## 2.1. Kommuneplanen

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i 2016 og ga føringer til arealdelen, som ble vedtatt i 2019 (i forrige kommunestyreperiode).

Hovedsiktemålene i samfunnsdelen ble uttrykt slik:

- Økt næringsvirksomhet og nye arbeidsplasser
- Skape en positiv utvikling i bo- og arbeidsmarked og med mål om økt befolkningsvekst
- Styrke og videreutvikle bokvaliteter
- Styrke og videreutvikle tettstedskvaliteter
- Ha en offensiv boligpolitikk med god utbyggingsstruktur som skal dekke et variert behov.
- Kommunens arealdel skal gi klare rammer for boligbygging mht lokalisering, boligtyper og utbyggingsrekkefølge.
- Samarbeid mellom eiendomsselskapet, private utbyggere og kommunen skal styrkes i tråd med arealplanene.
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Bevare eksisterende grøntstrukturer.

Langsiktige arealstrategier er avgjørende for å legge opp til langsiktige investeringsplaner og infrastruktur med langsiktig tidshorizont. Kommunens arealdel skal gi klare rammer for boligbyggingen mht lokalisering, boligtyper og utbyggingsrekkefølge.

Kommuneplanens samfunnsdel for Østre Toten har ingen struktur- og arealstrategi som kommuneplanens arealdel har kunnet bygge videre på. Dette har gitt utfordringer i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Det legges vekt på:

- Sentrums-/tettstedsutvikling – bosetting og fortetting av eksisterende tettsteder:  
Lenas landsbypreg skal opprettholdes og styrkes  
Skreia – opprettholdes og styrkes som tettsted nr 2  
Kapp og Kolbu skal ha nødvendig nærtilbud
- LNF – bebyggelse knyttet til stedbunden næring
- Næringsvirksomhet i hovedsak i etablerte næringsområder
- Jordvern
- Strandsone Mjøsa

Kommuneplanens arealdel:

Arealdelen ble utarbeidet i samsvar med overordnede mål og prinsipper i samfunnsdelen.

- Ved behandlingen av arealdelen fikk rådmannens forslag flertall mot 12 stemmer. Forslaget bygde i stor grad på samfunnsdelens prinsipper. 12-14 stemmer ble avgitt for en mengde forslag fra opposisjonen om mer liberale bestemmelser.

Opposisjonens forslag gikk bl a ut på å tillate:

- Større garasjer
- Større tomter i tettbygd strøk
- Større hus
- Bygge kårbolig når eieren selv mener det er behov
- Tillate at kårboliger kan ligge på dyrket mark og at den kan bygges utenfor eksisterende tun

- Fradeling av kårboliger selv når de ligger inntil tun
- Ikke nødvendig med saltak på driftsbygninger
- Større anneks og liberalisere definisjon av anneks
- Større utleieleiligheter og hybler
- Oppheve 4 km avstandsgrense til skole for nybygg av boliger
- Spredt boligbygging utenfor felt (der det ikke er naboer)

Sett utenfra vil dette være gjennomføring av en liberal politikk i nasjonal målestokk og i en viss grad tvers av nasjonal politikk på noen områder.

### 3. Vurderinger

I disse vurderingene ligger ingen fasitsvar, men det er plukket ut en del forhold som i sum skaper utfordringer for Østre Toten kommunes relasjoner i forhold til utbyggere. Det ser ut til at kommunen har større utfordringer når det gjelder aktører som er hjemmehørende i kommunen enn med de som har kontor andre steder. Hvorfor det tyder på at det er en forskjell, er ikke enkelt å svare på. Men det kan ligge noe i type kommune; dvs type bosetting og næringsstruktur og noe i interne forhold, både hos kommunen selv og hos de næringsdrivende.

#### 3.1. Bosettings- og næringsstruktur – arealplanen

Østre Toten har en bosettings- og næringsstruktur, som en oftere finner i langt mindre kommuner i mer rurale områder. «Det bor folk over alt og det er jorder over alt», som det ble uttalt av en av informantene. Kommunen har fire tettsteder, der selv ikke det største (Lena) har noen bylignende struktur. De fleste kommuner av samme størrelse ville hatt minst ett sterkt tettsted eller by. Det virker som det er en uforløst spenning i kommunen i forhold til om man skal sette inn virkemidler for å virkelig styrke tettstedene eller ikke. Hvis det er en reell prioritering, må politikken og virkemidlene tilpasses dette. Men om de folkevalgte ønsker dette, bølger fram og tilbake med forskjellig politisk flertall. Dette gir liten langsiktighet og forutsigbarhet, både for innbyggere/utbyggere og de ansatte i kommunen som skal forvalte kommunens planer.

Det må nevnes at de fagansvarlige for utarbeidelse av kommuneplanen, være seg samfunnsdelen eller arealdelen, i for liten grad fikk anledning til å delta i planutvalgets møter når disse sakene har vært til drøfting, enten som observatører eller som deltakere i møtet. Dette skyldes delvis tidligere rådmanns holdning til slik deltakelse. I mange andre kommuner er det tradisjon for at fagansvarlig på planområdet deltar i direkte dialog med de folkevalgte. Man får på den måten belyst kjerneproblemstillinger på en bedre måte og skaper forståelse og tillit mellom hverandre. Fagpersoner er også mer trent på å formulere bestemmelser, som er enkle å anvende i ettertid. Fagansvarliges deltakelse vil derfor også være et bidrag til å kvalitetssikre planen og dens bestemmelser. Det er ikke heldig når mange formuleringer blir vedtatt direkte i «over bordet» i et beslutningsmøte. Kommunedirektøren bør ved oppstarten av planarbeidet bidra til en avklaring og enighet med de folkevalgte om spilleregler for utarbeidelse av kommuneplanen.

Det er en ulempe for Østre Toten kommune at de folkevalgte ikke greier å samle seg mer om felles politikk, slik at kommuneplanen blir langsiktig og forutsigbar, slik den er ment å være. Da intervjuene ble foretatt, var det asymmetri mellom vedtatt kommuneplan, som har bestemmelser om tettstedsutvikling og restriksjoner på bosetting i spredte områder og hva det som det politiske flertallet står for. Nåværende posisjon var opposisjon i forrige periode og kom i mindretall ved behandling av arealdelen. Posisjonen står for en mer liberal arealpolitikk og en liberalisering på mange områder, som nevnt under faktadelen. Dette ønskes nå gjennomført, men gjeldende planverk

har andre bestemmelser. Etter plan- og bygningsloven skal det ved starten av hver kommunestyreperiode vedtas en planstrategi med hvilke planer som skal utarbeides i periode og det skal vedtas planprogram for arbeidet før en kommer i gang med selve revideringen av kommuneplanen. Dette tar vanligvis mye av kommunestyreperioden og gjør at det er et stykke fram med hensyn til å få endret vedtatt politikk.

Slik det er i dag, opplever de ansatte i en del tilfeller å komme i «skvis» mellom gjeldende kommuneplan og det posisjonen har gått til valg på. Posisjonen har uttalt at de ønsker at Østre Toten skal bli en «JA»-kommune. Dette har imidlertid ikke blitt konkretisert i noen dialog mellom kommunestyret og administrasjonen. Her ligger det politiske forventninger, som også innbyggere og utbyggere har merket seg, som det i for liten grad er blitt problematisert og tatt fatt i, både fra politisk og administrativ ledelse. Her kunne en ha tenkt seg at situasjonen ville skape konflikter og uenighet og skape mistillit mellom politikk og administrasjon. De ansatte kan ikke styre på grunnlag av politiske «signaler», men på grunnlag av vedtak. Usikkerheten fører til at mange dispensasjonssaker blir lagt fram for politisk behandling og mange saker som blir snudd gjennom politisk behandling. Her har både de folkevalgte og kommunedirektør et ansvar for å rydde opp.

Imidlertid har Østre Toten kommune valgt som strategi at bestemmelsene som vil bli vedtatt for den kommende kommunedelplanen for Lena, skal innarbeides som midlertidige bestemmelser også for gjeldende arealplan. På denne måten kan politikken bli endret på en raskere måte enn om en hadde fulgt den ordinære framdriftsplanen for revisjon av kommuneplanen. Dette vil avhjelpe situasjonen i en viss grad.

Signalene det politiske flertallet har gitt, både før og etter valget, har som nevnt skapt forventninger til endringer i behandlingen av plan- og byggesaker i befolkningen i Østre Toten. Det virker derfor fornuftig at politikk og administrasjon snakker seg mer sammen om hvordan en skal opptre på en mer samstemt måte utad, med utgangspunkt i det planverket man faktisk har. Dette bør følges opp internt.

### 3.2. Administrativ ledelse

Det er litt uklart i hvilken grad og på hvilken måte kommunedirektøren og kommunalsjef har engasjert seg i å løse utfordringene som er kommet opp, blant annet som følge av nytt politisk flertall med en annen villet politikk, samt en viss uttalt misnøye mot administrasjonen. Kommunen har utviklet et visst omdømmeproblem på dette fagfeltet. Det bør gjøres noe aktivt for å rette opp dette.

Det er vanskelig å spore at det er tatt spesifikke grep på noe ledernivå, for eksempel har tatt initiativ til å avklare situasjonen eller hatt styringsdialog med eget fagmiljø om utfordringene. Noen ansatte opplever situasjonen som ganske vanskelig og føler seg litt overlatt til seg selv. De trenger lederstøtte og en ledelse som tar fatt i vanskelighetene og veileder. Det savnes også en bedre dialog mellom ledernivåene på dette området.

Det er ikke uvanlig at kommunedirektører/rådmenn i mindre grad er engasjert i konkrete plan- og byggesaker, men her dreier det seg om prinsipielle saker og overordnet strategi. Det krever en tydelig ledelse, både innad og utad, som kan bidra til å rette opp omdømmebildet og sørge for en god dialog med de folkevalgte og med innbyggerne.

### 3.3. Folkevalgtes rolleforståelse

Kommunestyrets medlemmer har flere typer roller:

- Ledelse/styring av kommune

- Ombud
- Myndighetsutøvere
- Øverste arbeidsgiver

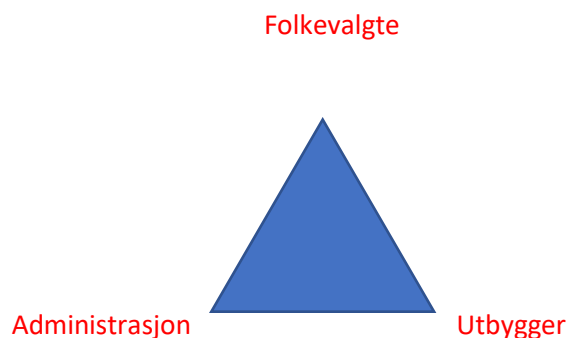
Inntrykket er at de folkevalgte lar ombudsrollen sin dominere sitt virke som folkevalgt. Ombudsrollen er selvfølgelig viktig; at en representerer velgerne sine og det en har gått til valg på. I noen grad også behovet for å ivareta «den lille mann» overfor «systemet». Det handler om å ivareta tilliten fra sine velgere.

Likevel må det forventes av de folkevalgte at de ivaretar styringsrollen sin; at kommunen blir godt ledet og at kommunen oppnår gode resultater, og at kommunen generelt har god tillit fra både egne innbyggere, samarbeidspartnere, næringsliv og overordnede myndigheter. Det er kommunestyrets felles ansvar å ivareta alle sine folkevaltsroller.

Myndighetsutøvelsen skjer kun gjennom vedtak i formelle møter, ikke gjennom politiske signaler. Det framgår tydelig av ny kommunelov. I myndighetsutøvelsen er det viktig å ivareta innbyggernes rettssikkerhet i enhver sak og sørge for likhetsbehandling og forutsigbarhet overfor de som har saker til behandling.

Det handler også her om tillit og omdømme, som skal holdes i hevd over tid. Alle i kommunen, både folkevalgte og ansatte har like stort ansvar for å bygge tillit utad. For å få til det, må det også være god tillit mellom politikk og administrasjon.

Ikke minst viktig er de folkevalgtes arbeidsgiverrolle. Kommunestyret og dets medlemmer er de ansattes øverste arbeidsgiver og har et overordnet ansvar for alle sine ansatte. Det høver dårlig at arbeidsgiveren «snakker ned» sine ansatte i media, på facebook eller på butikken. Som i alle andre typer virksomheter bør de folkevalgte ivareta sine ansatte og rette en eventuell kritikk internt.



Det er selvfølgelig ganske vanlig, og ønskelig, at de folkevalgte møter og har dialog med næringslivsaktører og innbyggere om konkrete saker. Det man derimot bør være forsiktige med, er å gi lovnader om et bestemt utfall på forhånd, fordi det etter kommuneloven er kommunedirektørens ansvar å sikre at en sak er forsvarlig utredet og gi sin faglige innstilling. Spesielt er dette problematisk i oppstarten av for eksempel utbyggingssaker, dersom det kun deltar folkevalgte og ingen fagpersoner fra administrasjonen, som kan bidra til å gi faglige råd om videre behandling.

De folkevalgte kan uten å tenke over det «kortslutte» sin egen administrasjon, hvis de først og fremst forholder seg til utbyggerne og lytter til dem. De folkevalgte må ha et like sterkt forhold til de andre siden i denne «trekanten», dvs administrasjonen og gi denne anledning til å gjøre sine faglige vurderinger først. Dette gjelder alle typer saker til behandling, enten det er en ordinære saker eller om det er en sak av prinsipiell betydning som skal behandles politisk.

Det har vært eksempler på at enkelte folkevalgte nærmest oppfordrer innbyggere til å klage eller fremme misnøye i forhold til kommunal saksbehandling. Hvis det ønskes generelle endringer, må man kunne vurdere om dette kan fremmes uten sterke politiske egenmarkeringer. Alle folkevalgte bør tenke over sin eget påvirkning på Østre Toten kommunes omdømme og bidra til at det er attraktivt å flytte til/etablere seg i kommunen (og arbeide i kommunen).

### 3.4. De ansattes rolleforståelse

Det er ingen tvil om at de ansatte utfører arbeidet sitt samvittighetsfullt og med de beste intensjoner. Generelt er inntrykket at fagkompetansen er god nok i kommunen. Flere har bakgrunn fra privat sektor før de ble ansatt i kommunen. Et viktig bidrag til en god forståelse av hva «kundene» forventer.

Mange utbyggere er fornøyd med sine relasjoner til plan- og byggesaksbehandlerne i Østre Toten og mener de er minst like gode som nabokommunene (Vestre Toten og Gjøvik). Disse vurderingene kommer fra firmaer med base i Gjøvik. Firma med base på den andre siden av Mjøsa er imidlertid mer forbeholden og mener at man er mer løsningsorientert på Hedmark-siden, der Ringsaker blir spesielt framhevet.

Ut fra mine intervjuer har derimot lokale næringsaktører en annen opplevelse av hvordan de blir møtt og veiledet av kommunens saksbehandlere. Det har ikke vært kjent hvem som ville bli intervjuet til denne rapporten. Informantene har derfor ikke hatt noen mulighet til å samordne seg. Det må derfor følges opp at de lokale aktørene samstemmig er misfornøyd og mener at kommunen har en utfordring med sine relasjoner til lokale næringsaktører av forskjellig slag. Det gjentas fra mange hold at de fra noen av de ansatte møtes med negativitet, lite serviceinnstilling, firkantethet og regelorientering. Det lokale næringslivet opplever kommunens ansatte i for liten grad bidrar til å få fram gode løsninger. Dialogen er ikke preget av tillit mellom partene. Det sies at dette har utviklet seg over tid og ikke kun er knyttet til dagens ansatte. Det uttales også at dette ikke gjelder alle: man er mest misfornøyd med behandlingen av reguleringsplaner og dispensasjonssøknader. Det skal heller ikke være slik at folk gruer seg til å oppsøke/kontakte kommunen.

Det kan derfor arbeides med den interne kulturen og jobbe med felles holdninger. Behandler de lokale og «utenbygds» næringsaktører på forskjellig måte? Har man kommet inn i et feil spor kommunikasjonsmessig, som det er vanskelig å komme ut av? I en mindre/mellomstor kommune blir en godt kjent med hverandre og en vet hvem man møter og har kanskje begge veier gjort seg opp en (negativ) oppfatning av den andre. Dette kan sperre for god dialog og samhandling. Det kan være tilfelle her.

Som myndighetsperson kan en imidlertid ikke tillate seg å ha forhåndsinnfattede oppfatninger av personer eller firma som oppsøker kommunen for å få løst en sak. Likebehandling må være ledestjernen. I denne rollen har en stor innvirkning på folks eiendom og i mange tilfeller avgjørende for utviklingen av et firma eller en næringsvirksomhet. Det berører folks følelser i stor grad fordi tiltaket betyr mye for dem, og det kan tas svært personlig hvordan en blir møtt når en ønsker å få noe gjennomført. Dette må ansatte være oppmerksomme på og tilpasse sin kommunikasjon og samhandling med søkere og være seg bevisst sin myndighetsrolle.

De fleste informanter, både lokale og utenbygds fra, etterlyser større bruk av skjønn i saksbehandlingen fra kommunens side. De mener det er et større handlingsrom i planverket enn kommunen benytter. Om dette handler om holdninger, mangel på kompetanse eller manglende delering av myndighet er ikke godt å si. Til det kreves mer inngående analyse. Det kan også handle om hvilke opplysninger og veiledning søkere får når de oppsøker kommunen, slik at man lettere

forstår at kommunen virkelig ønsker å bidra til en løsning. Utbyggere ønsker å bli møtt med «ja dette bør kanskje kunne gå, men da må..... i tilfelle oppfylles» istedenfor «dette går ikke». Da vil aktøren kunne gå ut fra møtet med en helt annen opplevelse og føle at de er blitt lyttet til. De fleste skjønner at det ikke er fritt fram.

## 4. Anbefalinger

Dette er ingen uttømmende liste over hva som kan gjøres, men en oppsummering av hovedfunnene i formasjonene fra intervjuene og bearbeidingen av disse.

### 4.1. Planverket

Østre Toten kommune trenger en langsiktighet og forutsigbarhet i sitt planverk. Selv om kommuneplanen, inkludert arealdelen skal revideres hvert 4. år, er intensjonen med kommuneplanarbeidet nettopp å legge til rette for å tenke i et lengre perspektiv, slik at infrastruktur, investeringer og langsiktig utvikling av kommunen gjennomføres i tråd med overordnet plan. Det skal være transparent og tydelig hvilken utvikling kommunen ønsker seg, slik at alle som skal forholde seg til kommunen vet hva som gjelder. Det må nå settes mye inn på å komme fram til en politisk enighet, som kan stå i mange år framover. Kommunen gir seg selv et stort handicap dersom det fortsetter å bølge fram og tilbake hva som er ønsket utvikling. Det skaper usikkerhet og uforutsigbarhet og vil føre til at Østre Toten framstår som en mindre attraktiv kommune å investere i. Kommunen er heller ikke tjent med en stor grad av dispensasjonssøknader, som over tid undergraver kommuneplanen.

Det trengs en felles strategi for utviklingen av Østre Toten kommune, som er godt forankret politisk og i administrativ ledelse for å få til en god utvikling. Dersom man klarer å oppnå dette, vil det være enklere for den enkelte saksbehandler å vurdere i hvilken retning man skal vise fleksibilitet. Dette vil også dempe en misnøye og skape en forståelse hos innbyggerne.

I utarbeidelsen av ny kommuneplan anbefales det at fagansvarlig(e) deltar i direkte dialog med planutvalget i arbeidsmøter, for kunnskapsutvikling, tillitsskaping og et robust sluttprodukt. Det må framelskes at administrasjonen og de folkevalgte er på samme lag. Det handler om en god og bærekraftig utvikling av Østre Toten kommune, og det handler om kommunens attraktivitet og omdømme.

### 4.2. Utviklingspartner

Det anbefales at kommunen inntar en enda mer aktiv og offensiv rolle overfor de som har utbyggingsplaner av forskjellig slag. Kommunen bør per definisjon ha som målsetting å bidra til at søkerne i så stor grad som mulig skal kunne få gjennomføre på en eller annen måte. Da handler dette ikke om å bryte lovverk eller noe som er i strid med kommunens eget planverk, men utnytte det handlingsrommet som finns i mange saker. I tillegg til å sørge for tjenestetilbudet til innbyggerne, ivareta myndighetsutøverrollen og være en demokratisk arena, har kommunen en viktig rolle som samfunnsutvikler. Samfunnsutviklerrollen bør ivaretas på en måte slik at kommunen virker som en *utviklingspartner* og ser seg selv som den som bidrar til utvikling av gode løsninger i et overordnet og helhetlig perspektiv.

Kommunen må selv definere hvordan denne utviklingspartnerrollen skal utøves og hva den skal inneholde. Men ordet *løsning* må være langt framme i panna på alle i kommunen. Begrepet «JA-kommune» må gis innhold og mening for både innbyggere, utbyggere og de ansatte i samme prosess.

Innholdet i *utviklingspartner* må som sagt defineres, og ikke minst må det gås opp felles policy for hvordan dette skal håndteres. Her må det skje en avklaring med kommunestyret som ligger til grunn



for det videre arbeidet. I tillegg må kommunedirektøren i nær dialog med det berørte fagmiljøet gå opp retningslinjer og avklare myndighet på området. Bruk av skjønnsutøvelse, kommunikasjon og holdninger blir viktige elementer. Oppsummert kan dette også omtales som en bevisst kulturendring, som må skje over tid med god støtte fra administrativ og politisk ledelse.

Det bør settes av faglige ressurser til å utvikle fagområdet og til å utarbeide veiledere, sjekklister og interne retningslinjer og rutiner for hvordan man legger opp og gjennomfører diverse saker. Slike tiltak vil være avgjørende for å komme på offensiven overfor både folkevalgte, næringsliv og innbyggere og gi forutsigbarhet i behandlingen av saker.

#### 4.3. Kommunikasjonsstrategi

Kommunestyret og administrasjonen, med ordfører og kommunedirektør i spissen, bør i fellesskap utarbeide en kommunikasjonsstrategi for å bygge økt tillit til kommunen. Omdømmet har fått seg en skrape i lakken pga medieoppslagene på forsommeren 2020, samtidig som det synes å være manglende tillit til kommunen hos en del næringsmiljøer og typer innbyggere. Man må være enig om budskapet og hvordan omdømmet til kommunen skal forvaltes framover.

Kommunen må aktivt bruke sine kommunikasjonsplattformer; hjemmeside, sosiale medier osv for å fortelle hva kommunen gjør og hva den står for, samt legge ut det man har av faktainformasjon, veiledere, sjekklister, ofte stilte spørsmål osv. på en forståelig måte for de som ikke besitter fagkunnskap om plan- og bygningsloven, lokale planforutsetninger mv.

I tillegg bør det inviteres til informasjonsmøter/fag-/temamøter til spissede målgrupper for å øke kunnskapen om forskjellige sakstyper og hva som må hensyntas/legges vekt fra de forskjellige aktørers side. Mest mulig faglig kommunikasjon og dialog med utbyggere vil over tid bygge økt tillit mellom kommunen og næringsliv og innbyggere.

#### 4.4. Administrativ ledelse - endringsledelse

Kommunedirektøren og hans medledere på samfunnsutviklingsfeltet har en oppgave med å endre omdømmet til kommunen, gjennomføre en kulturendring som innebærer større forståelse og tillit mellom eksterne aktører og kommunens ansatte, spesielt innenfor plan- og byggesak. Det bør bygges tettere kommunikasjonslinjer mellom nivåene i organisasjonen og også arbeide enda bedre på tvers mellom faggrupperinger.

Kommunedirektøren må innta en tydeligere overordnet lederrolle, som gir retning og tydelighet på hva kommunen skal oppnå og hvilke kriterier man skal arbeide etter. Inntrykket er at fagmiljøet har en god bredde, slik at utgangspunktet burde være bra. Men det må legges til rette for god intern dialog og samarbeid både vertikalt og horisontalt for å komme fram til en ny, felles policy for kommunens plan- og byggesaksforvaltning.

Dette innebærer endringsledelse på flere ledernivåer, med kommunedirektøren i spissen. En endring forutsetter felles virkelighetsforståelse. Det synes ikke som den helt er på plass i dag. Endrings-/utviklingsprosessen må gis prioritet. Noen konkrete målsettinger fram i tid vil fungere godt for å holde prosessen på sporet og gi motivasjon til å holde fram. Her bør det tenkes både «small wins» og mer overordnede endringer.

I endringsprosessen bør det inngå en egevaluering av hvordan myndighetsoppgaven løses av den enkelte medarbeider, samt iverksette prosesser for å øke selvinnsett og egenutvikling hos den enkelte. Teamutvikling vil også være et sentralt element. Plan- og byggesaksfeltet trenger ledelse med faglig trygghet, som kan coache, være støttespiller for de fagansatte og generelt lede an for en utvikling av fagfeltet.

#### 4.5. Politisk rolleforståelse

Som nevnt i et tidligere kapittel har kommunestyret flere roller, blant annet er kommunestyret øverste arbeidsgiver. Denne rolleforståelsen er ikke tydelig nok for det nye kommunestyret. De ansatte nevnte en del eksempler på slike tilfeller. Det er ødeleggende for kommunens omdømme og de ansattes motivasjon at dette ikke er helt på plass. Det at en kommune er en folkevalgt styrt organisasjon, kan i mange tilfeller være en utfordring m.h.t. arbeidsgiverrollen, fordi de folkevalgte i hovedsak kommuniserer i offentligheten. Det kan komme utsagn om de ansatte i politiske møter, det kan være utsagn i media, på sosiale medier og i sosiale sammenhenger. Dette er ikke heldig, verken av hensyn til de ansatte eller av hensyn til kommunens omdømme. Kommunestyrets medlemmer er imidlertid arbeidsgiver til enhver tid, i alle sammenhenger og må være seg det bevisst.

KS Folkevalgtopplæring har egne temadager om kommunestyrets rolle som arbeidsgiver, generelt om forholdet politikk administrasjon og til lokalsamfunnet. Det anbefales å gjennomføre en slik dag for å øke bevisstheten om sine roller.

De folkevalgte skal heller ikke saksbehandle saker; det er kommunedirektørens ansvar at saker er forsvarlig utredet (kommuneloven § 13-1). De folkevalgte styrer gjennom vedtak i møter (kommuneloven § 11-2) og ikke gjennom såkalte politiske signaler. Dette forholdet bør også belyses i en folkevalgtopplæring.

## 5. Oppsummering

Østre Toten kommune bør ha en god mulighet for å skape gode relasjoner til sine innbyggere, samt lokalt og eksternt næringsliv. Kommunen har mange gode bostedskvaliteter, har en oversiktlig størrelse og kan i prinsippet legge opp til korte beslutningsveier og god kommunikasjon med innbyggere og næringsliv.

Men kommunen har flere kulturutfordringer: «bygda/bondemiljøet/grunneiere» sies det, har vært mye vant til å få det som de vil, uansett regelverk. Den andre kulturutfordringen ligger internt i kommunen selv: en noe byråkratisk og for liten løsningsorientert kultur.

Imidlertid har både ansatte og næringsliv tanker og idéer om hva som skal til for å skape endringer og håp om at det kan ordne seg. Dette er et godt utgangspunkt for å få til noe.

Forhåpentligvis kan en slik gjennomgang som dette bidra til økt kunnskap om hvor skoen trykker (her er det påvist en del forskjellige sko) og bidra til å gjennomføre endringer. (Mange andre kommuner kunne for øvrig hatt nytte av å gjøre den samme type evaluering.)

For å lykkes med endringene, må kommunen samlet ønske det. Det krever samstemthet og tillit mellom politikk og administrasjon. Tillitsarbeidet er det gjennomgripende og overgripende temaet i denne analysen. Tillit bygges over tid. Det er avgjørende viktig å ta fatt på dette arbeidet så snart som mulig og gjennomføre reelle endringer, både på kort og lang sikt, som kan føre til varige endringer.

## 9. Vedlegg

### 9.1. Spørsmålguide – ansatte

1. Kommuneplanens samfunnsdels målsettinger:
  - Hvordan fulgt opp av rådmannen og ledelse for øvrig?
  - Hvordan forankret i Plan- og byggesakforvaltningen?
  - Hvordan kommer dette konkret til uttrykk?
2. Finns det noen policy eller veileder for Plan- og byggesaksforvaltningen?
3. Samsvarer arealdelen med kommuneplanens samfunnsdel?
4. Hvordan arbeides det praktisk med reguleringsplaner/større byggesaker?
5. Opplevs det utfordringer med planverket eller med en enkeltutbygger?
6. Snubletråder/suksesskriterier? Kommunikasjon?
7. Hva kan forbedres/hvordan?
8. Faglig nivå – samarbeid – fagmiljø – nettverk med andre?
9. Eksempler på kompliserte/vanskelige saker?
10. Finns det store utbyggere/gjengangere?
11. Når opplevs samarbeidet/relasjonen med utbyggere godt evt dårlig?
12. Øvrige kommentarer?

### 9.2. Spørsmålguide – næringsliv/utbyggere

1. Hva slags bedrift?
2. Hvilken kontakt med kommunen/type saker de siste årene?
3. Hvordan ble du møtt av saksbehandler? (Holdning, væremåte o.s.v.)
4. Hvilken type veiledning har du/dere fått?
5. Hva er inntrykket av kompetansen/fagmiljøet i kommunen?
6. Hvordan er kommunikasjonen/relasjonen?
7. Ønsker om forbedringer?
8. Østre Toten sammenlignet med andre kommuner?