

Kommunesektorens organisasjon

Effektivisering av kommunal planlegging

SLUTTRAPPORT

Dato: 2015-12-15

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Rapporttittel:	Effektivisering av kommunal planlegging
Utgave/dato:	1 / 15. des. 2015
Oppdrag:	535382 – Effektivisering av kommunal planlegging
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Fag:	Analyse og utredning
Tema	Kommunal og regional planlegging
Skrevet av:	Erik Plathe, May Britt Hernes
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak er engasjert av Kommunesektorens organisasjon (KS) til å gjennomføre et FoU-prosjekt om «Effektivisering av kommunal planlegging». Prosjektet er delt i to delprosjekt. Den første delen skal belyse forholdet mellom planlegging som redskap for iverksetting av nasjonal politikk versus planlegging som redskap for lokal initiert samfunnsutvikling, mens det andre delprosjektet skal undersøke i hvilken grad kommunale planer blir gjennomført. Kunnskap utviklet i prosjektet skal blant annet brukes i KS folkevalgtprogram, og som innspill til fylkeskommunene som planfaglig veiledning til kommunene.

Prosjektet bygger på informasjonsinnhenting fra politisk og administrativt nivå i 14 utvalgskommuner samt informasjonsinnhenting fra departementene knyttet til statlige plankrav spesielt. Det er også gjennomført webundersøkelser for uttesting av funn i et større utvalg kommuner. Prosjektets anbefalinger bygger på denne informasjonen og planfaglige vurderinger der informasjon fra ulike kommuner blir sett i sammenheng. Takk til kommunene som har delt sine erfaringer og refleksjoner omkring disse problemstillingene. Informasjonen fra kommunene er anonymisert.

I denne sluttrapporten rapporteres begge delprosjektene samlet. Det foreligger råmateriale fra prosjektets informasjonsinnhenting til hvert delprosjekt.

Det har vært opprettet to referansegrupper som har fulgt prosjektet. Styret i Forum for kommunal planlegging har vært faglig referansegruppe i tillegg til referansegruppen bestående av Rådmannsutvalget i Østfold.

Det er utarbeidet en flyer som presenterer et utvalg av funnene i prosjektet.

Prosjektet er gjennomført i perioden fra juni 2014 til november 2015 med seniorplanlegger Erik Plathe som prosjektleder og seniorplanlegger May Britt Hernes som prosjektmedarbeider.

Kongsberg, 15/12/2015

Erik Plathe

Oppdragsleder

May Britt Hernes

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

I dette FoU- prosjektet er effektivisering av kommunal planlegging belyst gjennom to delprosjekt med ulike tilnæringsmåter til problemstillingen. Den første delen «*Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokalsamfunnsutvikling*» tar opp rammene for det kommunale handlingsrommet til å utforme og prioritere kommunal planlegging innenfor de rammer som nasjonal politikk setter. Den andre delen «*Blir kommunale planer gjennomført*» ser på planers gjennomføringsfunksjon. Prosjektets hovedkonklusjoner bygger på en syntese av de to delprosjektene.

«Statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling»

Den kommunale planleggingen er i første rekke et verktøy for lokal samfunnsutvikling, tjenesteyting og forvaltning, men er også et virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk og oppfølging av føringer i regionale planer. Staten har både forventninger til kommunenes planlegging og krav om konkrete planer som har betydning for den kommunale planleggingen og de kommunale plansystemene.

Staten har få krav om konkrete planer kommunen må ha ut over rullerende kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. I prosjektet ble det gjort en henvendelse til 10 departement om hvilke krav det er til konkrete kommunale planer. Det var forventet mange statlige pålagte temaplaner, men undersøkelsen viste at dette bare omfattet to planer; alkoholpolitisk handlingsplan og overordnet beredskapsplan. Det mangler imidlertid en autorisert oversikt over planer staten pålegger kommunene å ha.

Det er gjennomført dybdeintervju i 6 kommuner med ulik størrelse og geografisk lokalisering om statlige forventninger og konkrete krav til den kommunale planleggingen. Undersøkelsen viser at kommunene oppfatter at det er mange statlige plankrav og forventninger, men håndterer dette i praksis ved å prioritere (først) det de mener er viktigst. Kommunenes tilpasning utfordres av ønske om et godt omdømme, kommunens ressurser og egen plankompetanse, samt tilskudd og påvirkning fra stat og fylkeskommune til å utarbeide bestemte planer. Kommunal planstrategi framheves som et viktig verktøy for å ta stilling til og prioritere kommunens samlede planbehov dersom rådmannen bruker planstrategien aktivt til dette, og det er god politisk forankring.

Kommunene opplever et klart skille i krav og forventninger til arealplanlegging kontra samfunnsplanlegging. Mens handlingsrommet er stort innenfor kommuneplanens samfunnsdel og kommunal planstrategi, oppleves det kommunale handlingsrommet betraktelig mindre innenfor arealplanleggingen.

Handlingsrommet svekkes generelt av å ikke ha et oppdatert planverk. Overordnede, strategiske planer der kommunen selv setter dagsorden sees på som et verktøy for styrke det kommunale handlingsrommet.

Kommunene er opptatt av dialog med berørte myndigheter i planprosesser og ønsker å kunne benytte seg mer av den kunnskapen som de besitter. Samtidig vektlegges at regionale

myndigheter har nødvendig kunnskap og forståelse for kommunens situasjon og plansystem slik at tilbakemeldingene og veiledningen de gir er tilpasset dette.

«Blir kommunale planer gjennomført»

Planers gjennomføringsfunksjon er viktig for effektiviteten i den kommunale planleggingen. Planer som ikke gir gjennomføring eller legger føringer som danner grunnlag for senere gjennomføring, vil bidra til ineffektivitet i kommunens plansystem. Det er i delprosjektet som belyser disse problemstillingene gjennomført dybdeintervju i 8 kommuner med ulike størrelse om kommunale plansystem og kommunale planers gjennomføringsfunksjon.

Kommunene i prosjektets utvalg har alle et plansystem bygget rundt hovedkravene i plan- og bygningsloven, men med betydelige variasjoner;

- Samfunnsdelens oppbygning, funksjon og betydning i plansystemet er ulike.
- Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan er ulikt utviklet
- Omfanget av temaplaner varierer ut over hva som skulle følge av kommunestørrelse og samfunnssituasjon.
- Bruken av tematiske kommunedelplaner er utviklet i noen kommuner, mens andre har valgt å ikke bruke denne plantypen. Det er betydelig usikkerhet med hensyn til når tematiske kommunedelplaner bør brukes
- Flere kommuner har ulike former for strategiske planer, meldinger mv. som ikke direkte er forankret i kommunens plansystem, men som tillegges stor vekt.

Et påfallende trekk ved plansystemene i utvalgs kommunene er at disse er i endring eller kontinuerlig forbedring med særlig vekt på å utvikle samfunnsdelen og å styrke koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen.

I det etterfølgende er det gitt en sammenstilling av prosjektets hovedfunn og anbefalinger

Enkelt og forståelig kommunalt plansystem rettet mot gjennomføring

Undersøkelsene i prosjektet viser at det kommunale plansystemet må være enkelt og forståelig med et avklart forhold mellom kommunens ulike planer, og rettet mot gjennomføring. Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel koblet sammen med økonomiplanen må gis en grunnleggende og varig posisjon i plansystemet, og ikke utfordres av andre plantyper. Dette setter krav til innholdet i den kommunale planstrategien og samfunnsdelen, og en rullering som systematisk følger valgperiodene.

Kommunens arealplanlegging må ha en forankring i kommunens samfunnsplanlegging og trekke i samme retning. Arealplanleggingen må henge sammen med kommunens investeringer i infrastruktur, tjenesteyting, drift og tilrettelegging for utvikling.

Kommunal planstrategi må tas aktivt i bruk som styringsverktøy for å sikre oppdaterte planer tilpasset kommunens behov

Kommunene har mange *temaplaner* knyttet til tekniske planer, helse og omsorg, oppvekst, integrering, næring, miljø med videre. Temaplanene kan ha en viktig funksjon dersom de har et avklart forhold i kommunens plansystem, er oppdaterte og har betydning for prioritering og gjennomføring av oppgaver. Mange kommuner har imidlertid et stort antall temaplaner som ikke er oppdatert, har liten betydning for gjennomføring av oppgaver og som bør fases ut eller oppdateres.

Prosjektet viser at *kommunal planstrategi* bør tas i bruk som et verktøy for å gå gjennom hele kommunens plansystem og prioritering av planoppgaver i valgperioden, herunder behovet for temaplaner og større arealplaner som vil trekke på kommunens kapasitet og ressurser. Den konkrete innfasingen av planarbeid i valgperioden vil avklares endelig gjennom den årlige behandlingen av kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan.

Kommunal planstrategi blir fremhevet som et viktig verktøy for de kommunene som har tatt det ordentlig i bruk. Politikere gir uttrykk for at planstrategien har gitt de en helt annen mulighet til å ha oversikt over planarbeid og til å kunne prioritere. De har også fått et annet eierforhold til plansystemet enn de hadde tidligere. Det har også hjulpet administrasjonen til løfte blikket og fokusere på sammenheng mellom planer og system i større grad enn før.

Kommuneplanens samfunnsdel må gis en funksjon som reelt styringsverktøy

I et effektivt og gjennomføringsrettet plansystem må samfunnsdelen være et reelt styringsverktøy. Det innebærer at den må ha satsingsområder og mål med et langsiktig perspektiv som samtidig kan tas ned i kommuneplanens handlingsdel og få betydning for arbeidet med økonomiplanen.

Prosjektet viser at der behov for å legge større vekt på samfunnsdelen som styringsverktøy i et plansystem, og ikke bare som en enkeltplan eller medvirkningsarena. Det betyr at samfunnsdelen må kunne revideres helt eller delvis tidlig i valgperioden dersom det nye kommunestyret gjennom planstrategien mener det er nødvendig. Samfunnsdelen må være relevant både for kommunens utfordringer og det sittende kommunestyret.

Det vil også innebære at samfunnsdelen bør være et eget dokument uavhengig av arealdelen. Arealdelen kan ha andre revisjonsbehov enn samfunnsdelen, og kan kreve lengre planprosesser. Likevel kan samfunnsdelen gi føringer for arealpolitikken og arbeide med arealplaner. Arealpolitikken kan også følges opp gjennom andre typer arealplaner enn en hovedrevisjon av arealdelen.

Kommunestyret har etter plan- og bygningsloven plikt til å sørge for at samfunnsdelen også tar hensyn til nasjonale og regionale interesser, både når det tas stilling til hvilke spørsmål planarbeidet skal ta opp, og når disse interessene blir berørt i selve planarbeidet. Planarbeidet skal også ta hensyn til hva befolkningen og interesseorganisasjoner mener. Skal planen være et styringsverktøy må kommunestyret i lys av dette selv gjøre hovedprioriteringer og sette egne satsingsområder og mål som skal være førende i valgperioden.

Kommunens tjenesteområder har et selvstendig ansvar for å følge opp samfunnsdelen

I arbeidet med å sikre en god kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan har kommunens tjenesteområder en viktig rolle. Tjenesteområdene kan utgjøre sektorer i kommunen som har et selvstendig ønske om å ivareta egne interessefelt med forankring i statlig sektorlovverk. Dette kan i noen kommuner skape en del usikkerhet om kommunens handlefrihet knyttet til innhold og innretting av samfunnsdelen.

Kommunestyret bestemmer selv innholdet i samfunnsdelen. Det er ikke kommunestyrets oppgave å utforme en samfunnsdel der alle kommunens tjenesteområder finner igjen sine «sektorønsker». Tjenesteområdene har et selvstendig ansvar for å klarlegge hvilke av samfunnsdelens satsingsområder som angår tjenesteområdet, og så svare dette ut i temaplaner og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan for å følge opp. Denne tilnærmingen er nødvendig for å sikre en reell kobling mellom samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan.

Kortere og mer tidseffektive planprosesser

Lange planprosesser er en alvorlig utfordring som kan rokke ved plansystemets legitimitet. Planer må kunne leveres med nødvendig tidseffektivitet når et planbehov oppstår og kommunen selv har kontroll over prosessen.

For arealplaner som skal vedtas med rettslig bindende virkning, vil planprosessene ofte ta tid som følge av behovet for interesseavklaringer og nødvendige avklaringer med berørte myndigheter. Dette er planprosesser kommunen i mindre grad har kontroll over fremdriften selv.

Lengden på planprosessene må generelt ned, og det må i større grad settes frister for når planer skal til politisk behandling for planer kommunen kan bestemme framdriften selv.

For kommuneplanens samfunnsdel bør kommunestyret sette frist for når de skal ha den til behandling dersom det blir bestemt at den skal revideres helt eller delvis.

Prioritering av oppgaver som er viktig for gjennomføringen av planer

Eierskap og forankring gjennom involvering og deltagelse i planprosessene er over tid blitt pekt på som et viktig virkemiddel for å sikre gode planer, og i større eller mindre grad blitt et «honnørord» for god planlegging.

Dersom det legges vekt på gjennomføring av planer, må eierskap og forankring sees i en større sammenheng. Eierskap til en plan gjennom god forankring i planprosessen kan gi et eierskap til planen og konsensus om planens innhold, men det kan ikke tas for gitt at det da er konsensus om prioriteringene som må til for å få til gjennomføring.

For noen planer vil det være de økonomiske konsekvensene av planen og ansvars plassering for administrativ oppfølging, eller utbyggingsavtale med private som vil være kritisk for gjennomføringen, og i mindre grad forankringen i planprosessen. Da må planarbeidet

prioritere disse spørsmålene framfor for eksempel bred medvirkning og forankring, slik at kommunens begrensede planressurser brukes på de riktige oppgavene.

Robuste plansystem som tåler administrative endringer

Kommunens plansystem er ofte tilpasset hva administrativ ledelse fra rådmann til sterke sektorledere og planleggere mener er et godt system for å sikre oppfølging og gjennomføring. Det kan bety at et plansystem som fungerer godt under en administrativ ledelse kan bli endret dersom ledelsen endres.

Denne reelt sett personavhengige dynamikken må det være rom for, men den må også erkjennes og bygge på noen hovedprinsipper for kommunale plansystem som er robuste. Det bør ikke utvikles plansystem i enkeltkommuner som er designet ut fra en gitt ledelsesfilosofi eller andre særtrekk som gjør kommunen særlig sårbar dersom nøkkelpersonell slutter.

Rådmannens rolle for å sikre et effektivt kommunalt plansystem og at planer følges opp er viktig. Særlig er dette kritisk for kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Rådmannen må se det potensiale planstrategien og samfunnsdelen har som reelle styrings- og utviklingsverktøy.

Avvikle planprogram som obligatorisk krav i plan- og bygningsloven når samfunnsdelen revideres alene

Skal kommuneplanens samfunnsdel kunne revideres tidlig i valgperioden, for eksempel på bakgrunn av en ny politisk plattform i kommunestyret etter valget, er det viktig å senke terskelen for revisjon og gjøre rammene for revisjonsprosessen så enkle som mulig. Det må være mulig å gjennomføre en «light» revisjon av samfunnsdelen tidseffektivt når et nytt kommunestyre bare ønsker å revidere deler av den gjeldende samfunnsdelen.

Det bør derfor vurderes å fjerne bestemmelsen om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen, men gjøre dette valgfritt for kommunen. Obligatorisk varsling av viktige spørsmål i planarbeidet må opprettholdes, og kommunen kan selv velge egnet form for programmering av revisjonsarbeidet. 89 % av planleggere i et tilfeldig utvalg på 29 kommuner som svarte på en undersøkelse om dette støtter forslaget.

Avvikle tematisk kommunedelplan som plantype

Det synes som om de tematiske kommunedelplanene er med å komplisere de kommunale plansystemene uten at gevinstene med dem er tydelige. Det bør vurderes om tematiske kommunedelplaner skal fjernes som plantype i loven. Plantypen vil da bli erstattet av tematiske planer der kommunen selv bestemmer hvordan planen skal behandles. 86 % av planleggere i et tilfeldig utvalg på 29 kommuner som svarte på en undersøkelse om dette støtter forslaget.

INNHOLD

SAMMENDRAG.....	3
1 EFFEKTIVISERING AV KOMMUNAL PLANLEGGING SOM UTFORDRING	10
2 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET OG DE FORMELLE RAMMENE	11
3 STATSOPPDRAG ELLER VERKTØY FOR LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING	13
3.1 Typer krav og forventninger til den kommunale planleggingen	13
3.1.1 Skille mellom krav og forventninger	14
3.2 Statlige krav om konkrete planer	15
3.3 Nærmere om plankrav og forventninger for noen utvalgte tema	16
3.3.1 Kommunens samfunnsoppgaver og tjenesteområder	17
3.3.2 Regionale krav og forventninger formidlet gjennom fylkeskommunene.....	21
3.4 Informasjonsinnhenting fra kommuner	22
3.5 Funn	23
3.5.1 Krav og forventninger og kommunens tilpasning	23
3.5.2 Det kommunale handlingsrommet.....	25
3.5.3 Begrensende eller stimulerende samhandling med berørte myndigheter	27
3.5.4 Krav og forventninger og forholdet til effektivisering.....	29
3.5.5 Kommunal planlegging - først og fremst et verktøy for lokal samfunnsutvikling.....	31
3.6 Utsjekk av funn og vurderinger	32
3.7 Sammenfattende vurderinger	34
4 BLIR KOMMUNALE PLANER GJENNOMFØRT	35
4.1 Faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon	35
4.1.1 Sammenheng mellom plannivå og gjennomføringsfaktorer.....	37
4.2 Informasjonsinnhenting fra kommuner	38
4.3 Funn	39
4.3.1 Karakteristika ved plansystemene i kommunene i utvalget.....	39
4.3.2 Oversiktlig plansystem med et avklart forhold mellom planene	41
4.3.3 Oppdaterte planer og planprosesser som ikke tar for lang tid	41
4.3.4 Forankring og eierskap til planer	42
4.3.5 Rådmannens rolle og ansvars plassering for gjennomføring	43
4.3.6 Koblingen mellom samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan.....	44
4.3.7 Tematiske planer	45
4.3.8 Tematiske kommunedelplaner	48

4.4	Oppsummering av faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon.....	49
4.5	Synspunkter på foreløpige funn og anbefalinger fra et større utvalg kommuner.....	51
5	PRINSIPPER FOR EFFEKTIV OG GJENNOMFØRINGSRETTETTET KOMMUNAL PLANLEGGING.....	57
5.1	Hovedprinsipper.....	57
5.2	Rådmannen må se planverktøyene som reelle styringsverktøy	58
5.3	Robuste plansystem som tåler administrative endringer.....	58
5.4	Staten har få krav til kommunale planer.....	59
5.5	Oppdaterte planer og aktiv bruk av kommunal planstrategi.....	59
5.6	Samfunnsdelen må gis en funksjon som styringsverktøy	60
5.7	Kommunens tjenesteområder har et selvstendig ansvar for å følge opp samfunnsdelen	62
5.8	Kortere og mer tidseffektive planprosesser.....	62
5.9	Prioritering av oppgaver som er viktig for gjennomføringen av planer	63
5.10	Tematiske kommunedelplaner har i liten grad funnet sin plass.....	63
5.11	Gjennomføring av arealplaner.....	64
6	SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER	65
6.1	Hva kan kommunen gjøre	65
6.2	Hva kan fylkeskommunen og regional stat gjøre	66
6.3	Hva kan staten gjøre.....	66
6.4	Endringsbehov i plan- og bygningsloven.....	67
6.4.1	Avvikle planprogram som obligatorisk krav når samfunnsdelen revideres alene	67
6.4.2	Avvikle tematisk kommunedelplan som plantype	67
6.5	Behov for kunnskapsutvikling.....	69

1 EFFEKTIVISERING AV KOMMUNAL PLANLEGGING SOM UTFORDRING

Effektivisering av kommunal planlegging berører viktige temaer knyttet til kommunens roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. I tillegg har kommunene begrensede ressurser til planlegging, og det er samfunnsmessig viktig at disse ressursene brukes på en god måte.

Planleggingen og effektivisering av den berører en rekke forhold knyttet til politisk styring, kommunenes plansystem og planvolum (antall planer), planers relevans og gjennomføringsfunksjon, forholdet stat-kommune og prioritering av planressurser lokalt, organisering, kompetanse og involvering, og måten konkrete planprosesser gjennomføres på.

I dette prosjektet er effektiviseringsutfordringene tilnærmet gjennom to hovedtema:

- 1) «*Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokalsamfunnsutvikling*» med vekt på en kartlegging av det kommunale handlingsrommet til å utforme og prioritere kommunal planlegging innenfor de rammer som nasjonal politikk setter, samt avdekke hva som er faktiske plankrav/forventninger fra staten og hva som kan defineres som ønsker.

En viktig problemstilling er om kommunene på ulike måter presses til å utarbeide planer kommunen ikke mener det er behov for, og om dette går ut over kommunens prioriteringsfrihet til å løse lokale behov. I vurderingene skal det både sees på hva kommunen selv kan gjøre, hva staten kan gjøre og om det er elementer i plandelen av plan- og bygningsloven som ikke fungerer etter hensikten/oppleves som u hensiktsmessig.

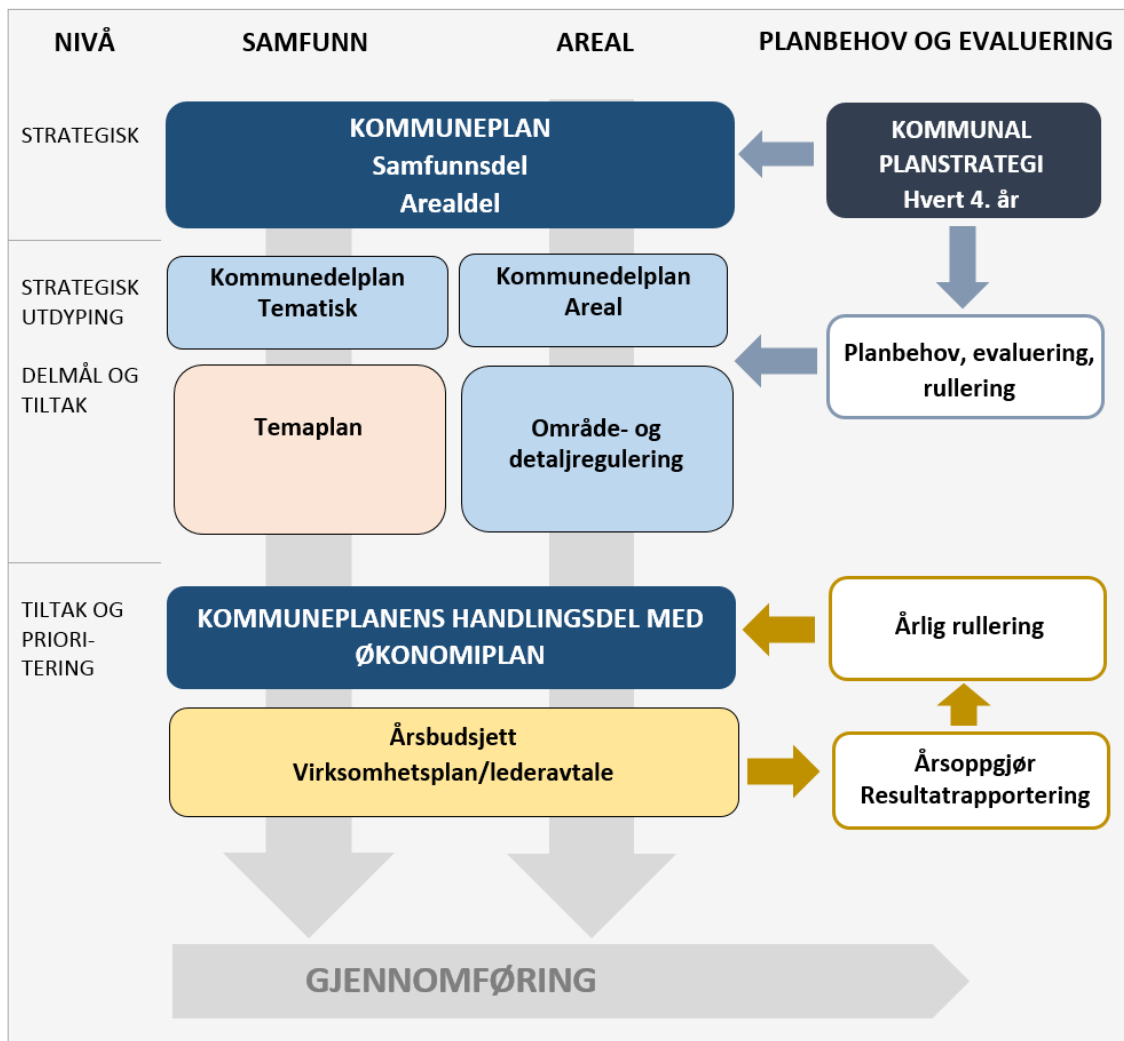
- 2) «*Blir kommunale planer gjennomført*» med vekt på årsaker til at planer ikke blir gjennomført og hva som kjennetegner planer/planprosesser som blir gjennomført og planer som ikke blir det. Temaet er avgrenset til kommuneplanens samfunnsdel, temaplaner og sektorplaner med handlingsprogram og kobling til økonomiplan, samt gjennomføringsutfordringer knyttet til arealplaner.

Viktige problemstillinger er knyttet til sammenhengene i plansystemet mellom ulike planer og økonomiplanen, om det er noen plantyper/tema som utmerker seg positivt/negativt, årsaker til manglende gjennomføring, hvilke tiltak kan iverksettes for å øke gjennomføringsevnen innenfor gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven, og om det er behov for å gjøre endringer i plansystemet for å øke gjennomføringsevnen.

Med grunnlag i funn fra arbeidet med de to hovedtemaene er det gjort en samlet vurdering av forhold som bidrar til effektiv kommunal planlegging, anbefalinger for oppfølging, og forslag til endringer i plandelen i plan- og bygningsloven.

2 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET OG DE FORMELLE RAMMENE

Det kommunale ansvarsområdet er mangfoldig og planproduksjonen ofte omfattende fra samfunnsutvikling til kommunen sin drift og tjenesteområder. De kommunale plansystemene kjennetegnes av en kombinasjon av formelle plantyper etter plan- og bygningsloven, ulike typer temaplaner som ikke er knyttet til plan- og bygningsloven, virksomhetsplaner samt utredninger, meldinger og andre former for underlags- og rammedokumenter de enkelte kommunene velger å bruke som verktøy.



Figur 2.1 Det kommunale plansystemet med «årshjulet» og «fireårshjulet» der kommunal planstrategi, kommuneplanen og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan utgjør «ryggraden».

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha en kommuneplan med handlingsdel koblet til økonomiplan, og å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak. Planbehovet og om kommuneplanen skal revideres eller ikke skal vurderes hvert fjerde år i kommunal planstrategi.

I tillegg er det enkelte direkte plankrav i sektorlover særlig rettet mot virksomhetsplaner. Ut over dette bestemmer kommunen selv hvilke planer det er behov for, men kommunen vil

være influert av planbehov påpekt eller støttet (gjennom tilskudd) av staten og fylkeskommunen.

Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et verktøy for å drøfte og klargjøre hvilke planer det nye kommunestyret mener skal settes i gang eller videreføres. Kommunal planstrategi skal utarbeides etter kommunevalget hvert fjerde år. I planstrategien skal det tas stilling til om kommuneplanen skal revideres eller ikke. Planstrategien kan også omfatte en vurdering av kommunen sitt samlede planbehov i valgperioden. Den endelig prioriteringen av planoppgaver vil skje gjennom rullering av økonomiplanen. Det er krav til samarbeid med statlige og regionale myndigheter og nabokommuner, men det er ikke mulighet for myndighetene å fremme innsigelse til planstrategien.

Kommuneplanen er kommunens strategiske og langsiktige plan og omfatter samfunnsdel med handlingsdel koblet til økonomiplanen. I tillegg kan kommunen utarbeide kommunedelplaner for utvalgte samfunnstema eller arealer for en del av kommunen. Noen kommuner utarbeider mange tematiske kommunedelplaner, andre bruker i liten grad dette planverktøyet. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som mange kommuner integrerer i økonomiplanen.

Temaplaner er planer for enkelte tema eller tjenestoområder og utarbeides for å utdype og konkretisere oppfølgingen av kommuneplanen eller andre særskilte planbehov i kommunen. I noen kommuner kalles temaplaner også sektorplaner. Temaplanene inneholder ofte en handlingsdel som legges til grunn for prioriteringer i handlingsdel/økonomiplanen. Fag og temaplanene kan følge deler av/alle prosessreglene i plan- og bygningsloven dersom kommunen mener det er hensiktsmessig.

Administrative virksomhetsplaner er planer som blir utarbeidet innenfor ulike virksomhetsområder i kommunen. Planene kan være et arbeidsredskap til å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning, grunnlag for tilsyn og for intern prioritering og koordinering av arbeidsinnsatsen. Planene er som regel innenfor det som er delegert til rådmannen og krever bare intern behandling. Mange av lovkravene til utarbeiding av plan faller inn under denne kategorien. Eksempler på dette kan være årsplan for barnehager, arkivplan og sosial beredskapsplan. Denne type planer inngår ikke i dette prosjektet.

Utredningskrav

I tillegg til plankrav og planbehov kommunene selv prioriterer er det krav til utredninger som skal ligge til grunn for planer. Eksempel på dette kan være krav om overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, oversikt over befolkningens helse eller konsekvensutredningskrav knyttet til arealplaner. Utredningskravene til rettslig bindende arealplaner kan være omfattende både gjennom de kravene som er satt i plan- og bygningslovens kapittel 4 (Generelle utredningskrav) og de kravene som følger av sektorlovene (kulturminner, naturmangfold mv).

3 STATSOPPDRAG ELLER VERKTØY FOR LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING

Den kommunale planleggingen er i første rekke et verktøy for lokalt initiert samfunnsutvikling, tjenesteyting og forvaltning, men er også et redskap for iverksetting av nasjonal politikk. I henhold til § 3-3 i plan- og bygningsloven (kommunens planoppgaver og planmyndighet) har den kommunale planleggingen til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Det er kommunestyret selv som er planmyndighet og har ledelsen av den kommunale planleggingen. Kommunestyret skal etter § 3-3 siste ledd sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Det er kommunestyret som må fastsette hva som er et godt og effektivt plansystem i egen kommune innenfor de hoveddrammene plan- og bygningsloven og kommuneloven setter. Spørsmålet er om statlige krav og forventninger til planleggingen slik de blir praktisert bidrar til å understøtte effektive kommunale plansystem eller ikke, for eksempel ved at planleggingen påvirkes mot planer og oppgaver kommunen selv ikke mener det er behov for. Dette kan gjelde både statlige og regionale styringsdokumenter og planer, statlige satsingsområder og tildeling av tilskuddsmidler til planlegging, og hvordan regional stat og fylkeskommunen praktiserer samhandlingen med kommunene.

I denne delen av prosjektet er disse problemstillingene belyst gjennom en innledende kartlegging av statlige krav og forventninger til kommunene, dybdestudier med erfaringsinnhenting fra 6 kommuner med ulik størrelse, situasjon og geografisk plassering, og en uttesting av funnene i en webundersøkelse med svar fra 38 kommuner.

3.1 Typer krav og forventninger til den kommunale planleggingen

Kravene og forventninger til den kommunale planleggingen og kommunens deltagelse i planlegging omfatter;

- Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging etter § 6-1 i plan- og bygningsloven (siste vedtatt 12.06.2015 med blant annet vekt på gode og effektive planprosesser)
- Andre statlige føringer (fordi de nasjonale forventningene ikke er uttømmende)
- Statlig krav om konkrete kommunale planer
- Statlige forventninger om kommunale planer
- Fortolkning av statlige forventninger til krav om kommunale planer hos myndigheter (statlige og fylkeskommunen) og statlige foretak
- Kommunal deltagelse i regionalt og statlig initiert planarbeid som også binder kommunale planressurser

Kommunene har et ansvar for å følge opp statlig politikk i arbeidet med kommuneplanen og kommunal planstrategi og annen planlegging innenfor kommunens plansystem. Innenfor arealplanleggingen har staten flere virkemidler for å sikre at statlige interesser ivaretas, blant annet innsigelsesinstituttet og statlig plan. Staten eller regionale myndigheter kan ikke instruere innholdet i kommuneplanens samfunnsdel eller kommunal planstrategi, dette bestemmer kommunen selv.

Nivå ↓	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	<ul style="list-style-type: none"> Nasjonale forventninger Statlige planretningslinje 	<ul style="list-style-type: none"> Statlig planbestemmelse 	<ul style="list-style-type: none"> Statlig arealplan
Regionalt	<ul style="list-style-type: none"> Regional planstrategi Regional planer 	<ul style="list-style-type: none"> Regional planbestemmelse 	
Lokalt	<ul style="list-style-type: none"> Kommunal planstrategi Kommuneplanens samfunnsdel 		<ul style="list-style-type: none"> Kommuneplanens arealdel Områderegeringsplan Detaljreguleringsplan

Tabell 3.1 Planverktøyene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i plan- og bygningsloven.

3.1.1 Skille mellom krav og forventninger

Det er et vesentlig skille mellom statlige plankrav og statlige forventninger og oppfordringer til kommunene. Statlige plankrav, slik det defineres her, innebærer at kommunen må utarbeide en spesifikk plan uavhengig av om dette bidrar til et effektivt plansystem og oppgaveløsning i kommunen eller ikke. Statlige forventninger gir føringer for oppgaver staten forventer kommunene løser blant annet gjennom sin planlegging, men setter ikke krav om hvordan dette skal gjøres.

Statlige forventninger til den kommunale planleggingen

Statlige forventninger til den kommunale planleggingen gis gjennom de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging, stortingsmeldinger, retningslinjer mv., og blir omsatt av statlige etater, direktorat til retningslinjer, veiledere til mer konkrete føringer for planleggingen. Med statlige forventninger menes her hensyn og oppgaver kommunen skal ivareta i sin planlegging, men det er i utgangspunktet kommunen selv som velger om de enkelte forventningene skal vektlegges eller ikke. I arealplanleggingen vil også forslag til planløsninger kunne utløse konflikter med nasjonale interesser kommunen må løse i planprosessen.

Innenfor alle statens sektorområder foreligger det et omfattende sett statlige forventninger og oppfordringer til kommunene. Svært mange av dem har innebygde målkonflikter som må løses lokalt gjennom lokale prioriteringer av oppgaver, eller som konkrete løsninger i arealplanleggingen. De nasjonale forventningene som ble vedtatt 12.06.2015 gir en oversikt, men ikke uttømmende, over statlige forventninger til kommunenes planlegging.

Statlige forventninger om kommunale planer

Statlige planforventninger eller oppfordringer om at kommunene utarbeider konkrete planer for eksempel handlingsplaner eller temaplaner gitt gjennom stortingsmeldinger, retningslinjer eller veiledere vil ikke være et eksplisitt krav om en plan overfor kommunen. Her kan kommunen velge om planforventningene ivaretas gjennom kommunes eksisterende plansystem, eller om det utarbeides egne temaplaner eller handlingsplaner for de aktuelle temaområdene slik staten forventer/oppfordrer til. Typiske planforventninger av denne type er boligsosiale handlingsplaner og klimaplaner.

Statlige krav om kommunale planer

Statlige plankrav er her definert som krav til kommunen om en spesifikk plan for en type oppgaveløsning som er hjemlet eller styrt av:

- 1) Lov
- 2) Forskrift
- 3) Statlige planretningslinjer etter PBL § 6-2
- 4) Forutsetning for økonomiske tilskudd til oppgaveløsning

Statlige støtte til å gjennomføre planlegging regnes her som en incentivordning og ikke krav.

I denne kartleggingen har hovedfokus vært hvilke statlige krav om konkrete kommunale planer kommunen må forholde seg til i arbeidet med kommunal planstrategi og kommuneplanen.

Krav og forventninger om utredninger og innhold i planer

De statlige plankravene og forventninger til kommunal planlegging avleder en rekke utredningskrav, i første rekke knyttet til arealplanleggingen. I enkelte sektorlover, som lov om folkehelse, er det også krav om innhold i kommunens strategiske planlegging.

3.2 Statlige krav om konkrete planer

Som en del av kartleggingen av statlige plankrav ble det i juni 2014 gjort en forespørsel til 10 av departementene med spørsmål om hvilke krav til planer de har innenfor sitt fagfelt, om det settes krav til innhold eller løsninger og hvordan dette formidles til kommunene. Det var utfordrende å få tak informasjon om statlige plankrav i flere av departementene. I tabell 1.1 er det vist en oversikt over resultatene fra kartleggingen.

STATLIGE PLANKRAV	TYPE PLAN	HJEMMEL	ALTERNATIVE PLANVERKTØY
RULLERENDE KOMMUNEPLANLEGGING	Kommunal planstrategi	PBL § 10-1	Nei
	KP Samfunnsdel	PBL § 11-1	Nei
	Handlingsdel med økonomiplan	PBL § 11-1 og KL § 44	Handlingsdel slått sammen med økonomiplan eller hver for seg
	KP Arealplan	PBL § 11-1	Kommunedelplan for delområder i kommunen
REGULERINGSPLAN FOR STØRRE BYGGE- OG ANLEGGSTILTAK	Reguleringsplan	PBL § 12-1 siste ledd	Område- eller detaljregulering
STATLIG PÅLAGTE FAG- OG TEMAPLANER			
Helse og sosial	Alkoholpolitisk handlingsplan	Alkoholloven § 1-7d	Fag/temaplan
Samfunnssikkerhet og beredskap	Overordnet beredskapsplan	Lov om kommunal beredskapsplikt § 4	Fag/temaplan
KRAV OM PLAN FOR Å FÅ STATLIGE TILSKUDD	Trafikksikringsplan	Utløser midler til tiltak for trafikksikring	Temaplan eller kommunedelplan
	Plan for Idrett, kultur og friluftsliv	Grunnlag for utdeling av spillemidler	Temaplan eller kommunedelplan
	Plan for Energi og klima	Støtte hos Enova. Avviklet i 2015	Kommunedelplan

Tabell 3.2 Oversikt statlige krav om kommunale planer basert på henvendelse til 10 departement gjennomført i juni 2014.

Som det går fram av tabell 3.2 er det relativt få statlige krav om helt konkrete kommunale planer. Hovedkravene er knyttet til den rullerende kommuneplanleggingen og økonomiplan etter kommuneloven.

3.3 Nærmere om plankrav og forventninger for noen utvalgte tema

Basert på ulike tjenesteområder i kommunen er det forsøkt å se på hva som er de planrealterte forventningene innenfor feltet. Listen er supplert med noen sektorovergrepene tema. Listen over tema og innhold bygger i stor grad på tilbakemelding fra departementene og er ikke uttømmende.

3.3.1 Kommunens samfunnsoppgaver og tjenesteområder

Økonomi

Kommuneloven § 44 setter krav om at alle kommuner årlig skal utarbeide en rullerende økonomiplan. Denne skal omfatte minst de neste 4 budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Beredskap

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

1. januar 2010 trådte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i kraft. Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldende fra 7. oktober 2011. Loven endret navn fra "Lov om Sivilforsvaret" til "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret". Det nye i loven er at kommunene pålegges en generell beredskapsplikt, noe de tidligere ikke har hatt. Dette innebærer at kommunene skal utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS jf. § 2) som skal ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan. Denne skal komplettere de sektorvise planene. Denne utredningen skal ikke bare ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan som skal følge opp samfunnssikkerhet og beredskap, men skal også vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven jf. lov om kommunal beredskapsplikt § 2 b).

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Loven setter videre et minstekrav til hva planen skal inneholde

Barnevern

Kartleggingen viser ingen spesielle krav som berører barneverntjenesten i den kommunale planleggingen. Barn og unge er imidlertid en gruppe som loven vektlegger særskilt på flere punkt. Dette regnes imidlertid som et hensyn og ikke som plankrav eller forventninger.

Sosial

Det er ikke spesifikke krav til kommuneplan eller planstrategi på tjenesteområde sosial, ei heller til spesifikke fagplaner på feltet. I plan- og bygningsloven § 3 hensyn og oppgaver til planlegging ligger det en forventning om at kommuneplanleggingen skal ivareta deler av sosialfeltet i kommunal planlegging. Dette kommer særskilt til uttrykk i punkt a: sette mål for økonomisk og sosial utvikling og punkt e: at det skal legges til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst og levekår i alle deler av landet.

I St.meld. nr. 49 (1997-98) "Om boligetablering for unge og vanskeligstilte" oppfordres kommunene til å utarbeide lokale handlingsplaner for boligetablering. Dette førte til at Husbanken satte i gang prosjektet "Lokale boligsosiale handlingsplaner" for å stimulere og veilede kommunene til et målrettet planarbeid som kunne bistå vanskeligstilte husstander og unge i etableringsfasen med å etablere seg og beholde en bolig. Husbanken ga støtte og veiledning til utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner. Denne støtteordningen er nå avviklet.

Denne planen vurderes som noe som det blir oppfordret til, men det eksisterer også en form for belønning for utarbeiding av plan. I retningslinjene for tildeling av tilskudd til utleieboliger står det under utmålingsregler: *I de tilfeller hvor det utmåles tilskudd ut over 20 %, skal tiltaket være forankret i kommunalt plandokument, eksempelvis boligsosial handlingsplan.*

Det er altså et krav for å få dette tilskuddet at tiltaket er forankret i plan, det er imidlertid ikke fastsatt at det må være en boligsosial handlingsplan. Enkelte kommuner har integrert dette temaet i andre kommunale planer.

Sosial beredskapsplan: Lov om sosiale tjenester i NAV § 16 og lov om helsemessig og sosial beredskap setter krav til at kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for arbeids- og velferdsforvaltningen. Sosialberedskapsplanen skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsplaner.

Helse og omsorg

Med utgangspunkt i Omsorgsplan 2015, St meld 25 (2005-2006), St.meld. nr. 47 Samhandlingsreformen og Meld. St 16 Nasjonal helse og omsorgsplan har departementet en forventning om at kommunene "har satt framtidens omsorgsutfordringer på dagsorden i kommunal planlegging". Det forventes ikke egne sektorplaner, men at planleggingen er en integrert del av øvrig kommuneplanlegging. Særlovgivningen om planlegging og forsøksvirksomhet på helse- og sosialtjenestenes område ble avviklet i 2003, for å sikre en helhetlig og samordnet kommunal planlegging på dette feltet.

Videre plikter kommunen å utarbeide en beredskapsplan for sosial- og helsetjenestene i samsvar med Lov om helsemessig og sosial beredskap, jf. Sosialtjenesteloven § 3-6 og Kommunehelsetjenesteloven § 1-5 og en smittevernplan m/pandemi i samsvar med smittevernloven § 7-1 Planene skal inngå i kommunen sin øvrige beredskapsplanleggingen.

Folkehelse

Folkehelseloven trådte i kraft i 2011. Den setter krav til at alle kommuner skal utarbeide en oversikt over folkehelsesituasjonen i kommunen. Videre sier loven at denne oversikten skal ligge til grunn for kommunen sitt arbeid med kommunal planstrategi og at planstrategien bør inneholde en drøfting av folkehelseutfordringer i kommunen. Loven legger således føringer for innhold i planstrategi, men det er opp til kommunen selv å avgjøre om dette skal tas med i planstrategien.

Videre setter loven krav (skal) til at kommuner skal i arbeidet med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de utfordringene kommunen står ovenfor med utgangspunkt i oversikten som er utarbeidet. jf. Folkehelseloven § 5 og § 6. Det er uklart hvordan disse kravene skal fortolkes for eksempel i forhold til at det er kommunen selv som bestemmer innholdet i kommuneplanens samfunnsdel.

På hjemmesiden til departementet skrives det at det også vil være naturlig at kommunestyrene årlig behandler lokale tiltak for folkehelse i forbindelse med behandlingen av kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen.

Av plankrav som kan vurderes inn under folkehelse er kravet om at kommunene skal utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, jf. Alkoholloven § 1-7d. I følge svar fra departementet stilles det ingen krav til løsning og innhold, men det er utarbeidet en veileder fra Helsedirektoratet IS-1362. Den anbefaler en helhetlig rikspolitisk handlingsplan som sees i sammenheng med øvrige plankrav til kommunene. Helsedirektoratet har stimulert til utarbeiding av planer og senere til utvikling av kvaliteten av disse gjennom kurs og veiledning.

Folkehelse er sektorovergripende og flere av momentene fra de andre temaene i oversikten kunne stått under folkehelseparaplyen, som eksempel smittevern og friluftsliv.

Skole, Barnehage, PPT

Det eksisterer få eksplisitte plankrav på dette området. Mange av kravene ligger implisitt i krav til drift og internkontroll. Dette gjelder for eksempel opplæringsloven § 13-10 der det står at det skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskole- og videregående opplæring, knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftes av kommunestyret. Det er krav til en rekke planer som her er betegnet som administrative, som for eksempler årsplan i barnehagen.

I gjennomgangen av dette området er det ikke funnet krav eller spesifikke planforventninger som berører den kommunale planleggingen eller planstrategi.

Tekniske tjenester, veg, vann og avløp

Det foreligger ingen spesifikke krav om kommunale planer. Byggesaksdelen setter krav til infrastruktur, men ikke i plandelen. Utarbeiding av trafikkisikringsplaner er ikke hjemlet i lov, men er et kriterium for å få tildelt statlige midler til tiltak.

Kultur, idrett og friluftsliv

Kulturdepartementet innførte i 1988 et krav om vedtatt plan for idrett og friluftsliv som en forutsetning for tildeling av støtte av spillemidler. Senere har kravet blitt endret og utvidet flere ganger. I 2002 gjennomførte Nordlandsforskning en evaluering av systemet for Kulturdepartementet. De utarbeidet rapporten «Mellom statleg plankrav og kommunalt spelerom»

Kulturdepartementet har utarbeidet bestemmelser om tilskudd for anlegg for fysisk aktivitet og idrett. Her står det: Det er et vilkår for å kunne søke om spillemidler at anlegget er del av en vedtatt kommunal plan som omfatter idrett og fysisk aktivitet. Dette gjelder også ved søknad om idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning. Departementet stiller kommunene fritt til å definere planform, men den skal være politisk behandlet.

Kulturminner

Det er ingen direkte krav hjemlet i lov til at kommunene skal utarbeide kulturminneplaner. Gjennom prosjektet Kunnskapsløfte for kulturminneforvaltningen (2011) gir Riksantikvaren støtte til utarbeiding av planer i form av at de "kjøper" kulturminneplanen fra kommunen gjennom fylkeskommunen. Riksantikvaren sitt mål med prosjektet er at 90 % av kommunen skal ha en slik plan/oversikt. Riksantikvaren har utarbeidet en veileder «Kulturminneplaner i kommunen» men det er opp til kommunene selv hvordan de løser oppgaven.

Oversikten over kulturminner vil blant annet være viktig i forbindelse med utarbeiding av konsekvensutredning til arealplaner.

Forventningen/ønske formidles gjennom brev til FK som spiller det inn til kommunene i deres arbeid med kommunal planstrategi.

Klima

Miljøverndepartementet har utarbeidet statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. I henhold til planretningslinjene er målsettingen at «kommunene i sin kommuneplan eller som egen kommunedelplan skal behandle klima – og energispørsmål (...) det forventes at alle kommuner innen 01.07.10 skal gjøre første generasjons klima- og energiplanlegging. Blant annet skal kommunen presentere hvordan den skal ivareta hensynet til klima, energi effektivisering og miljøvennlig energiomlegging under de løpende planprosessene i plan- og bygningsloven. På lengre sikt forventes det at alle kommuner gjør en mer detaljert klima- og energiplanlegging.»

Kommunen må selv avgjøre om den ønsker en klima- og energiplan som en egen kommunedelplan, eller om disse temaene heller tas inn i selve kommuneplanen.

Enova (Statsforetak) har gitt støtte til kommunene for utarbeiding av planer og stiller krav til innhold, blant annet at planen skal ha form av en kommunedelplan og at den er en integrert del av kommunen sitt plan- og styringssystem. Enova fører også statistikk på sine hjemmesider over hvilke kommuner som har utarbeidet plan.

Arealplan

Plan- og bygningsloven setter krav til at alle kommuner skal ha en arealplan som omfatter hele kommunen, jf. § 11-5. Planen skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene. Videre stiller plan- og bygningsloven krav til at det for større bygge- og anleggstiltak skal utarbeides en reguleringsplan.

Arealplanene skal ivareta nasjonale og regionale hensyn og dersom noen av disse blir berørt trer blant annet flere utredningskrav i kraft.

Landbruk

Det er ikke spesifikke plankrav knyttet til landbruk. Vern av jordressursene er imidlertid godt forankret i plan- og bygningsloven som et hensyn og oppgave som skal ivaretas. Departementet svarer at det er en forventning at kommunene jobber for å følge opp mål for forvaltning av jordressursene, sist i Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken kapittel 9.9. Landbruks- og matdepartementet/Statens landbruksforvaltning vektlegger at fylkesmennene skal følge opp målet i sin dialog med kommunene, om nødvendig ved bruk av innsigelse.

Naturmangfold

Formelle krav til kommunene følger av naturmangfoldloven kapittel II, særlig § 7, som sier at de prinsippene som er nevnt i kapitlet skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Dette gjelder all offentlig myndighet, også når kommuner lager og vedtar planer. Videre har loven regler om utvalgte naturtyper i kapittel VI som får betydning for de kommunene som har slike innenfor sine grenser.

3.3.2 Regionale krav og forventninger formidlet gjennom fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal på den ene siden utarbeide regionale planer både etter krav og forventninger fra staten og utfra behov de ser i fylket, og regionalisere statens krav og forventninger ut til kommunene. Fylkeskommunen har et veiledningsansvar etter plan- og bygningsloven, administrerer regionalt planforum, arrangerer planforum, kommer med høringsuttalelser og har innsigelseskompetanse i forhold til arealplaner.

Regionale planer skal blant annet legges til grunn i kommunal planlegging og virksomhet i regionen, jf. PBL § 8-2. Videre har kommuner rett og plikt til å delta i den regionale planleggingen som berører dem, jf. PBL § 8-3.

Det ble som en oppfølgende del av kartleggingen sendt ut en forespørsel til alle fylkesplansjefene med spørsmål om hvilke krav og forventninger de har til kommunene og hvor dette er forankret. Videre ble det stilt spørsmål om utarbeiding av regionale planer generer bruk av de kommunale planressurser.

Fylkeskommunene som har svart på forespørselen bekrefter at de har planer som direkte påvirker de kommunale planene, og at regionale planer innebærer bruk av kommunale planressurser. Statlige krav til fylkeskommunen som blir trukket frem er krav om regional plan for senterstruktur og kjøpesenteretableringer, regional plan for villrein, regional klimaplan, regional plan for samordnet areal og transport og regional plan for vannforvaltning.

Videre har fylkeskommunen noen bevilgningsstyrte plankrav. For å få utløst spillemidler må tiltaket være forankret i en kommunal plan og det samme gjelder støtte til trafikkisikringstiltak.

3.4 Informasjonsinnhenting fra kommuner

Problemstillingen Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling er forsøkt belyst gjennom kvalitativ metode. Fokus i denne kunnskapsinnhenting er å se på de bakenforliggende tankene og erfaringene bak problemstillingen. Behov og prioriteringer som kommunene velger lar seg ikke på samme måte fange opp i kvantitative spørreskjemaer.

På bakgrunn av dette er det gjennomført dybdeintervju i 6 kommuner i perioden oktober-desember 2014. Kommunene er fordelt på ulike kommunestørrelser og typer og har en geografisk spredning som dekker hele landet;

- Kommune 1: Mindre kommune med befolkningsnedgang (industrikommune)
- Kommune 2: Stor kommune med vekst (mindre sentral, blandet tjenesteyting og industri)
- Kommune 3: Større bykommune i vekst (sentral tjenesteytende)
- Kommune 4: Mellomstor kommune i svak vekst (sentral, blandet tjenesteyting)
- Kommune 5: Mellomstor kommune i svak vekst (blandet landbruk og industri)
- Kommune 6: Stor kommune i med stor vekst (sentral blandet og tjenesteytende)

Utvalget av kommuner er basert på kommuneklassifisering til SSB både når det gjelder type kommune og innbyggertall. Geografisk spredning og vekst kontra nedgang har også vært avgjørende for valg av kommuner. I forhold til antall innbyggere omfatter utvalget en kommune i intervallet 2 000 - 4 999 innbyggere, 2 kommuner i intervallet 5 000 - 9 999 innbyggere, en kommune i intervallet 10 000 - 19 999 innbyggere og 2 kommuner i intervallet 20 000 – 49 999 innbyggere.

Informantene i de respektive kommunene er politisk ledelse (ordfører), administrativ ledelse (rådmann) og plankompetanse (planlegger/plansjef).

Sentrale problemstillinger i møtene med kommunene har vært knyttet til:

- Hvilken oversikt/kunnskap kommunen har om krav og forventninger til planlegging og i hvilken grad man innretter arbeid med kommuneplanen (areal og samfunn) og planstrategi etter dette.
- Om statlige krav og forventninger til planleggingen går ut over det lokale handlingsrommet og kommunens egne behov som skal løses i planleggingen, og hvordan kommunen selv kan påvirke det lokale handlingsrommet
- En rekke forventninger formidles gjennom ulike dokumenter og statlig og regional samhandling i planprosessene. Hvordan oppleves denne samhandlingen for kommunen- begrensende eller stimulerende?
- I hvilken grad statlige krav og forventninger bidrar til et mer/mindre effektivt kommunalt plansystem og hva som eventuelt er årsakene til dette, herunder om de påvirker kommunens plankapasitet og prioritering av planressurser.

3.5 Funn

3.5.1 Krav og forventninger og kommunens tilpasning

Kommunene oppfatter at det er mange krav og forventninger. Noen av informantene ser krav og forventninger til planleggingen og andre typer krav og forventninger som for eksempel rapportering til staten i sammenheng.

*«Det er mange krav og forventninger, ingen tvil om det. Det er en utvikling vi ser etter hvert som vi blir mer og mer et rettighetssamfunn. Vi må levere i forhold til det. Det kommer for eksempel bare til å vokse med mengde søksmål mot kommuner. Det kreves dokumentasjon, og planer. Jeg sier ikke at det er unødvendig, men slik er det»
(rådmann)*

Samtidig som de sier at det er mange krav og forventninger understrekes det at kravene og forventningene stort sett virker fornuftige og at de har forståelse for at det må være slik og de bruker/tilpasser forventningene til eget bruk. Flere av dem sier:

«Det er masse krav til kommunal planlegging- men det har ikke vært en overordnet problemstilling hos oss» (ordfører)

«Kjenner meg for så vidt igjen i bildet om at det er mange krav og forventninger, men kravene plager meg ikke. Vi løser oppgavene ut fra egne behov» (planlegger)

«Å levere på alle krav og forventninger er ganske ressurskrevende. Vi sorterer ut det som er viktig» (rådmann)

Informantene skiller mellom absolutte krav og mykere forventninger, men sier også at;

«Mange forventninger blir i praksis til et krav. Hvis ikke du har en plan for det kommer det gjerne i pressen – og hvilken politiker vil stå der og si at i vår kommune prioriterer vi ikke klima? Eller i vår kommune prioriterer vi ikke idrettsanlegg?» (rådmann)

Videre sier en annen rådmann:

«Det er ikke alltid krav om en plan, men for å oppfylle alle reglene innenfor et tema trenger vi en plan» (rådmann)

Plan i rådmannens stab:

«Klimaplanen vår er bare en skrivebordsplan. Den ble satt ut til konsulenter. Det er ikke kompetanse i kommunen på dette. Vi opplevde at dette var bare noe vi måtte ha og har et distansert forhold til planen. Vi har ikke brukt den til noe. Når den bare kom som en bestilling har det ikke fungert i det hele tatt. Dette handler om ressurser og kompetanse i kommunen. Fylkeskommunens klimaplan var egentlig bedre, den har vi brukt.»

Oversikt og kunnskap om krav og forventninger

Flere av informantene etterlyser et sted der man kan få en samlet oversikt over hvilke krav som gjelder for kommunal planlegging. «De nasjonale forventningene» er et forsøk på å samle det, men ifølge flere av informantene gir dokumentet ikke et komplett bilde av krav og forventninger, men er hovedsakelig preget av (det tidligere) Miljøverndepartementet sine interesseområder.

Rådmennene og ordførerne presiserer at de ikke har oversikt over kravene, men at de støtter seg på kunnskapen til fagfolkene. En av ordførerne sier det slik;

«Planavdelingen har oversikt over hvilke temaer som må være med. Som politiker må jeg finne mulighetene, så passer administrasjonen på at det er i henhold til regler og retningslinjer» (ordfører)

Planleggerne mener at en manglende oversikt over krav og forventninger ikke er en overordnet problemstilling for dem, men at de gjerne skulle hatt en bedre oversikt. En av planleggerne ga uttrykk for at det var forsøkt å etablere en samlet oversikt over hvilke planer kommunen må ha, men at den første de har sett er gjennom dette prosjektet.

Flere av planleggerne med lang erfaring sier at de legger vekt på å holde seg orientert i forhold til hvilke krav som gjelder, men at det er viktig å ha en pragmatisk og realistisk innstilling til forventningene. Forventningene endrer seg ikke i vesentlig grad, men det varierer hvilke temaer som er i fokus. Et eksempel som de trekker frem i denne forbindelse, er folkehelse. Temaet er ikke nytt i plansammenheng, men har fått en økt fokus de siste årene. Planleggerne legger vekt på at det er behovene i kommunen som er styrende. Planleggere som ikke er like erfarne etterlyser i større grad en samlet oversikt over hva som er forventningene til arbeidet de skal utføre.

Hovedinntrykket er at det mangler i dag en tilgjengelig oversikt over krav om hvilke planer kommunen må ha. Når det gjelder forventninger, praktiseres de som en tilpasning til hva som oppleves som viktig for kommunen.

Kommunenes tilpasning

Tilpasningen til kravene og forventningene skjer på to hovedmåter:

- Ved at de plukker ut det som de mener er det viktigste for sin kommune
- Tar tak i det de opplever som de sterkeste forventningene fra staten

Informantene opplever et klart skille mellom forventninger og krav knyttet til arealplanlegging kontra samfunnsplanlegging.

De fleste kommunene mener hovedsakelig arealplan når de forteller om at det er mange krav. Dette er i første rekke utredningskrav. Noen uttrykker frustrasjon over detaljeringsgraden og at utredningskravene ikke skiller på størrelsen på planen. En ordfører sier det slik:

«Jeg vil si at vi er et rikt land som har lagt oss til ekstravagante vaner. Vi skal ta hensyn til alt når vi planlegger.»

Både informanter fra politisk og administrativt hold påpeker også at disse kravene er fornuftige og at det er bra at de ikke bare kan gjøre som de vil:

«Forventningene og kravene kan være begrensende, men det er bra at ikke alle kan gjøre som de vil. Det er en del av den overordnede styringen» (rådmann)

Kommunene opplever i varierende grad et press på å få på plass spesifikke temaplaner. Presset kan utløses ved at de får tilsyn, at man blir sammenlignet med andre kommuner eller at det blir satt fokus på at kommunen bør utarbeide enkeltplaner som for eksempel kulturminneplan.

«Når vi får besøk eller tilsyn av FM blir det jo sett på hva vi har og de kan for eksempel påpeke at dere har ikke landbruksplan. Dette går jo på omdømme- vi vil ikke være verst i klassen. Det er viktig for oss at vi fungerer godt og at folk vi bo her» (rådmann)

Flere av kommunene ser på det å ha orden i plansystemet som viktig for omdømme.

Noen ganger opplever de at regionale myndigheter har meninger om hvilke temaplaner de bør prioritere og i hvilken form. Kommunene gir i varierende grad etter for disse oppfordringene. Det er påfallende regionale forskjeller når det gjelder regionalt press for å utarbeide bestemte temaplaner.

«For mange kommunedelplaner innenfor enkelte særområder (som vi ikke alltid oppfatter som så viktige selv) gjør at kommuneplan som strategisk verktøy blir mindre viktig. Det er vel planstrategien som skal definere hvilke planer vi har bruk for utfra det vi mener er våre utfordringer? Føringer fra andre aktører om at ulike planer skal ha status som kommunedelplan er jeg derfor ikke så begeistret for» (planlegger)

«Vi tar inn over oss fokusområder fra staten. Først blir det satt inn øremerkede midler. De faller jo bort etter en stund og da er jo tanken at det skal være så godt integrert i organisasjonen at vi klarer det selv. Jeg synes det er bra med øremerking av midler. Det er en tung hverdag og det er vanskelig å prioritere. Det er viktig at det følger ressurser med forventningene. Vi har for eksempel tatt ordentlig tak i folkehelse. Det er et av tiltakene som går igjen i alle tiltakene i samfunnsdelen til kommuneplanen. Det er også tatt inn i budsjettet» (rådmann).

Hovedinntrykket er at kommunene tilpasser seg krav og forventninger, men denne tilpasningen utfordres av:

- Ønske om et godt omdømme – «kommunen ønsker ikke å bli hengt ut fordi man ikke har utarbeidet en viss type plan»
- Tilgjengelig kompetanse i kommunen
- Sektorstyrt støtte til visse typer planlegging

3.5.2 Det kommunale handlingsrommet

Krav og forventninger synes ikke å gå ut over det lokale handlingsrommet, med unntak av i arealplanleggingen når det blir konflikter med statlige interesser. Flere påpeker også at det

ofte er kommunens ressurser til å gjennomføre tiltak og utvikling som begrenser handlingsrommet, ikke krav og forventninger fra staten.

Alle informantene peker på at de opplever stor handlefrihet i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Dette er kommunens plan der kommunens og innbyggernes behov er i fokus

«Vi fikk noen tilbakemeldinger ved oppstart om klima, men vurderte at vi ikke tok det inn. Så fikk vi tilbakemelding fra innbyggere om at det var et viktig tema for kommunen, så da tok vi det inn» (planlegger).

Mange peker på samfunnsdelen som kommunens viktigste plan og at den er et godt styringsverktøy dersom den er tilstrekkelig forankret i organisasjonen og plansystemet for øvrig. Flere peker på at de hverken opplever engasjement eller press fra statlige og regionale myndigheter når det gjelder kommuneplanens samfunnsdel.

Den samme handlefriheten blir også fremhevet for kommunal planstrategi.

For kommuneplanens arealdel opplever kommunene at det er mange begrensninger og krav fra statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen. Dette er både knyttet til arealkonflikter og utredningskrav som følger av plan- og bygningsloven og tilgrensende sektorlovverk. Flere av kommunene er i fylker som omfattes av forsøket om samordning av innsigelser fra statlige myndigheter, og påpeker at samarbeidet har blitt bedre etter at forsøket ble igangsatt.

Skille mellom samfunnsdelen og arealdelen er imidlertid ikke alltid så lett å sette, som en av ordførerne påpeker, fordi arealdelen konkretiseres samfunnsdelen:

«Handlingsrommet oppleves ikke så veldig stort. På areal for eksempel er det spørsmål om mye jordvern. (..) På samfunnstema er det stort handlingsrom. Der er det litt ledigere så lenge en ikke bryter norsk lov. Men samfunnstemaene blir jo konkretisert gjennom areal, for eksempel gode bomiljø. Det må jo avsettes i arealplanen» (ordfører)

Flere av informantene har et ønske om og mener at de bør ha et større handlingsrom i saker som er lokalt anliggende, mens de uttrykker forståelse for at det må være strengere føringer i de store samfunnsinteressene.

Hva kan kommunen gjøre selv for å utvide handlingsrommet

Kommunene ser at det er viktig å være med i prosessene der premissene blir lagt, både i form av direkte deltakelse og som høringsinstans. Dette gjelder både regionalt og nasjonalt. Begrensede ressurser er ofte det som hindrer deltakelse.

«For å øke handlingsrommet bør kommunen være aktiv der begrensningene blir lagt. Viktig å være med i prosessene. Det er jo vanskeligere når de først er vedtatt. Dette gjelder både nasjonale og regionale prosesser. Vi bør være flinkere til det, men arbeidspresset er stort og det er vanskelig å finne rom til det. På den annen side kan man stille seg spørsmålet: Hjelper det?» (Rådmann).

Flere av kommunene påpeker at handlingsrommet ligger i å ha gode, oppdaterte planer. Da kan man oppnå mye av det man ønsker og det som er viktig for kommunen.

«Det er viktig å ha oppdaterte planer. Da er du Herre i eget hus» (ordfører).

«Handlingsrommet er større enn politikerne gir uttrykk for, men for å ta det i bruk krever det at politikerne setter mål og jobber mot dem. De må være litt systematiske; tørre å si nei, for å vise at man jobber mot målene» (planlegger)

Dersom planene derimot ikke er oppdaterte opplever flere kommuner at presset fra statlige og regionale aktører. En av kommunene fikk erfare dette i utarbeidelse av kommuneplanens arealdel. De opplevde at manglende tydeliggjøring av kommunens strategier og mål gjorde dem dårlig rustet til å argumentere for det som var viktig for kommunen. De opplevde at de ikke hadde de gode argumenter og endte i høringsperioden opp med å gi etter for kravene som ble stilt:

«Resultatet med gjeldene plan er altfor påvirket av fylkesmannen og fylkeskommunen. Vi fikk mange innspill til nye områder i planen, men fordi vi ikke hadde kommuneplanen sin samfunnsdel, hadde vi ikke gode argumenter til å kjempe for de nye områdene. FM kom med sterke faglige råd og vi kunne ikke vise til en overordnet strategi. Vi visste ikke å bruke handlingsrommet som er der. Vi klarte ikke å argumentere. KPA skal jo vise hvor vi skal gjøre tiltak for å få det som vi vil – slik ble den ikke og er nærmest en skinnplan.» (Planlegger)

Løsningen for denne kommunen var å utarbeide en samfunnsdel som tydelig viste hva som var viktig for kommunen, før de gikk i gang med å rullere arealdelen på nytt.

Et annet moment som blir trukket frem i flere av intervjuene for å bedre handlingsrommet, er å ha en god og åpen dialog med andre myndigheter underveis i planprosessene. Denne samhandling blir beskrevet nærmere i neste delkapittel.

3.5.3 Begrensende eller stimulerende samhandling med berørte myndigheter

I løpet av planprosessene er det krav om samhandling med berørte myndigheter. I noen av planprosessene foregår samhandling hovedsakelig i formell form gjennom høringer og planforum, mens i andre prosesser og i noen kommuner er det en løpende dialog i løpet av hele prosessen.

FK og FM sitter på mye kompetanse som kommunene ønsker å benytte seg av. De fleste kommunene er fornøyd med samhandlingen de har.

«Det har vært en god samhandling. FM og FK har mye planressurser. De har satt seg inn i planarbeidet. De er litt regelryttere, men har klare tilbakemeldinger. Noen ganger er de litt vanskelige, mens andre ganger kan en oppnå noe bra med dialog» (ordfører).

Gjennom dialog møtes ofte partene på halvveien og kommunene mener at de ofte da får et godt resultat.

Mange av kommunene svarer at regionale aktører kunne vært litt mer offensive.

«De (FK) sitter på mye kompetanse. Jeg skulle ønske de kunne være litt mer orientert ut mot kommunene. Det er jo her i kommunene det skjer. Mye av det som skjer i FK ser vi ikke noe til. Mange av oppgavene kunne vi løst bedre i kommunen enn i FK. Innbyggerne aner ikke hva de holder på med. FK hadde nesten ikke trengt å være der. Oppgavene kunne lagt til kommunene. Pengene kunne vært brukt der de gjør nytte. Det er mange dyktige folk i FK, men vi får for lite effekt av dem. Det er rart at vi må søke midler av de for regional utvikling. Det hele blir veldig byråkratisk. Regional utvikling det kan vi jo, både innenfor skole, samferdsel og ikke minst kultur. Når vi først er organisert sånn, vil vi ha mer nytte av kompetansen de besitter»

Flere opplever at FM og FK sitter på mye god kompetanse og ønsker å kunne benytte seg mer av den. En av rådmennene påpeker at dette også er kommunenes sitt ansvar:

«Kommunene må jo også være modige nok til å slippe forvaltningsnivåene inn. Noen ganger kan de være hjelpende for å få ting på plass. Man har jo et felles mål om å legge til rette for utvikling. De kan være til støtte og hjelpe deg opp mot politikerne. På den måten kan de være effektiviserende. Det er viktig å utnytte kompetansen deres. Det kan hjelpe oss videre.» (Rådmann)

De fleste kommunene trekker frem regionalt planforum som et nyttig og viktig verktøy for samhandling. De opplever det som positivt å komme til planforum for å presentere planene sine og få tilbakemeldinger på dem. Dette blir påpekt både administrativt og politisk. Noen av informantene har opplevd å ikke få tilstrekkelig tilbakemelding når de kommer i planforum. Dette skyldes ifølge informantene at:

- Aktørene har ikke satt seg tilstrekkelig inn i materiale og kommer med generelle innspill
- Tilbakemeldingen blir sektorvis
- Bærer mer preg av informasjon fra sektorene enn en dialog mellom de ulike sektorene.

Erfaringene deres er at mange av deltakerne har lett for å gi tilbakemelding på konkrete arealdisponeringer som kan komme i konflikt med sektorinteresser, men at de i liten grad gir tilbakemelding på de store, overordnede grepene.

En av informantene sier det slik:

«FM er ikke så opptatt av byutvikling. De er mer opptatt av enkelttema som jordvern og miljø. Vi har prøvd å utfordre statlige og regionale interesser på å komme på tilbakemelding på de store grepene og retningslinjer, men de er mer på detaljnivå. I planforum spurte vi om vi hadde truffet på de store målsettingene. Det fikk vi ikke noe svar på» (planlegger).

En annen kommune som var i planforum med samfunnsdelen opplevde ikke at tilbakemeldingene kom på det riktige nivået:

«Tilbakemeldingene går gjennomgående bare på arealstrategiene våre og ting som skal håndteres i arealplanen» (planlegger).

Kommunene er opptatt av å involvere innbyggerne i planprosessene. De opplever mange ganger at det er vanskelig å engasjere folk, spesielt innenfor samfunnsplanleggingen. En rekke ordførere trekker frem at planleggingen fremstår kompleks og at det gjør at den i økt grad er profesjonalisert. Dette ser de som et demokratisk problem.

«Det er en viss terskel for å delta. De (innbyggerne) føler at de mangler kompetanse. De profesjonelle kjenner spillereglene. Det er kanskje det mest skumle i planleggingen. Saksbehandleren kan ha en veldig sentral rolle» (ordfører)

3.5.4 Krav og forventninger og forholdet til effektivisering

Bruk av planressurser

Planlegging er ofte kompleks og det er ressurskrevende prosesser. Noen av informantene fremhever derfor det er viktig at de bruker ressursene på å lage gode planer som er viktig utfra kommunens behov

En av informantene sier det slik:

«Det er mye arbeid å rullere en kommuneplan for en relativt liten kommune. Vi trenger et produkt som er nyttig for oss. Vi jobber for mye med det» (planlegger)

En annen sier:

«Det blir veldig viktig med helhetlige planer. Det må gå tydelig frem hva vi skal satse på. Vi har ikke god økonomi og kan satse alt. Vi har ikke råd til å gjøre feil på tjenester eller areal» (ordfører)

I mange av kommunene er utarbeiding av temaplaner lagt til ulike fagmiljøer og personer i kommunen. Ved krav /eller forventning om en viss type plan som for eksempel klima eller idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv eller kulturminneplan går det da gjerne utover saksbehandling eller annen forvaltning i kommunen, men ikke direkte planressursene, slik informantene ser det.

Deltakelse i regionale planer tar i liten grad opp planressurser i kommunen. Ingen av kommunene i denne undersøkelsen mener at regionale planoppgaver opptar planressursene i kommunen i vesentlig grad. De sier at de opplever å bli invitert med i ulik grad og at de da tar interne diskusjoner på hvilke planoppgaver som er viktige for kommunen. De fleste kommunene ser nytten av å engasjere seg i det regionale arbeidet. De har selv et ønske om at deres kommune skal ha noe å si i regionen og da må de bidra. Det å bidra regionalt blir også sett på som en tilføring av kunnskap og noe som er positivt. En rådmann uttrykker det slik:

«Vi må være med å bidra. Vi må ivareta interessene til kommunen. Vi vinner mer enn vi taper på å være med i prosessene. Organisasjonen har stor frihet til å være med. Det er et samfunnsoppdrag» (rådmann)

For omfattende plansystem

Alle kommunene opplever at de har et veldig omfattende plansystem med alt for mange planer. Arbeidet med planstrategien har gjort de særlig oppmerksom på det. Alle ser verdien i å minske volumet og de ønsker å innarbeide et system der de ser planene i sammenheng.

«Da vi så alle planene vi har, tok det luven av oss»

«Det er veldig fort å bli for ambisiøse på kommunen sine vegne. Vi tar ofte med mer enn vi får til i øyeblikkets rus.»

En annen utfordring som blir pekt på av flere informanter er at planprosesser tar veldig lang tid. Dette skyldes ikke bare kravene som ligger der, men også fagpersoner eller andre i kommunens ønske om å lage en god plan.

«Vi lager planene for omfattende. Det er en kombinasjon av at vi gjør det for omfattende og FM sine krav. Den som lager planen ønsker å lage en best mulig plan og da blir det gjerne svært omfattende» (rådmann)

«Detaljnivået i planer er skremmende. Jeg vil si at vi er et rikt land som har lagt oss til ekstravagante vaner. Vi skal ta hensyn til alt når vi planlegger. Det blir stilt voldsomme krav til innhold i planer som krever spisskompetanse. Det er vanskelig å ha den ekspertisen i kommunen» (ordfører)

«Det er mye krav og forventninger med lite ressurser til å gjennomføre det. Vi ønsker så mye, men ressursene strekker ikke til. Ting er veldig byråkratisk. Det krever mye av oss. Alt skal rapporteres» (rådmann)

Kommunal planstrategi som effektiviseringsverktøy

Kommunal planstrategi fremstår som et veldig viktig styrings- og effektiviseringsverktøy for de som har tatt det ordentlig i bruk i kommunen. Politikere påpeker at planstrategien har gitt de en helt annen mulighet til å ha oversikt over planarbeidet og til å kunne prioritere. De har også fått et annet eierforhold til plansystemet enn de hadde tidligere. Flere av dem sier også at de tidligere ofte møtte planarbeidet først i det de vedtok oppstart og da var det allerede en prosess hos administrasjonen.

«Planstrategi er definitivt et godt styringsverktøy. Organisasjonen er begrenset og vi må prioritere hva som skal gjøres. (..) tidligere var det litt mer tilfeldig og ad hoc hvilke planer som ble utarbeidet. Som politiker vil vi ha alt. Planer fremstår som lite forpliktende og vi tenker ikke alltid på hvordan vi skal følge de opp» (ordfører)

Rådmennene påpeker også at planstrategien har gitt de en god oversikt og en økt mulighet til å styre planarbeidet og ikke minst se planene i sammenheng. Noen av dem sier at det tidligere var mer ad hoc planlegging og at det var store ulikheter i planarbeid hos de ulike sektorene.

For planleggerne har planstrategien gitt en oversikt og en forutsigbarhet i arbeidet.

Ansvar og koordineringen av arbeidet med å utarbeide planstrategi, har i alle kommunene blitt lagt til plankompetansen i kommunen. I noen av kommunene har politikerne vært sterkt engasjert og planstrategien har et sterkt politisk preg. I andre kommuner har den i større grad vært et administrativt styringsverktøy.

Rådmannen innehar en nøkkelrolle i hvor godt styringsdokument planstrategien er blitt i kommunene. Rådmannens engasjement er avgjørende for om det blir et effektiviseringsverktøy eller ikke.

*«Planstrategi har en oppdragende effekt på oss. Vi har vært med å vedta dette»
(ordfører)*

«Vi fikk til en konkret planstrategi og den bruker vi masse» (rådmann)

«Politikerne var veldig involverte, ledergruppen var ikke så mye med. Det gikk mye på det som politikerne ønsket å prioritere. De bruker den aktivt i dag. Referer mye til den og har et eierforhold til den»

3.5.5 Kommunal planlegging - først og fremst et verktøy for lokal samfunnsutvikling

Materiale fra de 6 utvalgskommunene fremhever kommunens fokus på planlegging som et verktøy for lokal samfunnsutvikling snarere enn et statsoppdrag. Det er ikke mange spesifikke plankrav, men kommunene ser på plan som et godt virkemiddel for oppfylle andre krav på sektorområdene.

Både i utarbeiding av planstrategi og kommuneplanen fremhever kommunene at de først og fremst ser på hva som er behovene i kommunen. Samfunnsdelen er kanskje der de føler de har størst frihet og kan gjøre som de vil. De av kommunene som nylig har utarbeidet samfunnsdel legger vekt på den gode og åpne prosessen de har hatt og viktigheten av dette er en plan som skal være realistisk og forpliktende – både for administrasjon og politikere. Forankring og medvirkning er viktige nøkkelord.

De statlige kravene og forventningene ligger mer som et bakteppe og kan oppleves som strukturerende mer enn begrensende. De nasjonale forventningene og fokusområder oppleves så pass generelle at de passer i de fleste kommunene. Kommunene mener at det stort sett er fornuftige føringer og at det er tema som de selv også er opptatt av.

Flere av kommunene mener at utviklingen går mot et økt fokus på kommunen sine egne behov i planleggingen. Samfunnsdelen sin status, innføring av planstrategi og prøveordning der Fylkesmannen skal koordinere de statlige innsigelsene er blant verktøyene kommunene trekker frem som gode for at handlingsrommet til kommunene øker.

Her følger noen sitat fra informantene omkring kommunal planlegging som statsoppdrag:

«Vi trengte å gjennomføre en god prosess for å se at vi er én organisasjon, at vi er én kommune- ikke bare «de på rådhuset»» (planlegger)

«Proessen har vært mer mellom innbygger og organisasjon, enn kommune og stat. Det har vært viktig at det ble VÅR plan. Jeg er veldig fornøyd med prosessen. Vi har et produkt som er VÅRES. Politikerne er også veldig fornøyd» (planlegger)

«I løpet av det siste kommunevalget, ny PBL og planstrategi som nytt verktøy planlegger man i økt grad for samfunnsutvikling. Planstrategien har vært veldig nyttig for dette» (planlegger)

«I starten av arbeidet var vi mest opptatt av hvilke behov vi hadde. De statlige forventningene kom litt etter hvert»

«Det aller meste gjør vi av egen nytte. Det er ikke et statsoppdrag. Det å håndtere nasjonale forventninger er bare brodder av det» (planlegger)

3.6 Utsjekk av funn og vurderinger

De foreløpige funnene fra dybdestudiene i de 6 utvalgskommunene ble i januar 2015 testet ut med et større utvalg kommuner fra hele landet gjennom en web-basert spørreundersøkelse til kommunale planleggere. Det foreligger svar fra 36 kommuner. I hovedsak bekrefter undersøkelsen funnene fra dybdestudiene.

Nedenfor er det gitt en gjennomgang av spørsmålene og svarene fra kommunene.

1. Kommunenes oversikt over krav om statlige planer

I vedlegg 1 (jfr. tabell 1.1 i denne rapporten) er det gitt en oversikt over statlige krav om kommunale planer.

- a. Samsvarer dette med kommunens oppfatning? (ja/nei)*
- b. Hvis ikke, hvilke andre planer har kommunen oppfattet som pålagte? (fritekst)*
- c. Er det behov for at staten lager en oversikt over planer kommunen er pålagt å utarbeide. (ja/nei)*

Til spørsmål a. svarte over 90 % av kommunene at dette samsvarer med kommunens oppfatning. Noen kommuner svarte at det også var andre planer de oppfattet som pålagt fra staten bla folkehelseplan, boligsosial handlingsplan og avfallsplan for havner.

78 % mente det er behov for at staten lager en oversikt over planer kommunen er pålagt å utarbeide.

2. Kommunens handlefrihet i samfunnsplanleggingen

Gjennom dybdestudier i 6 utvalgskommuner har det kommet fram at kommunene oppfatter det er mange statlige krav og forventninger til planleggingen, men at dette i liten grad går ut over den kommunale handlefriheten i samfunnsplanleggingen med unntak av for arealplanleggingen. Kommunene tilpasser seg ved å fokusere på det som er viktig for egen kommune og det som oppleves som de sterkeste forventningene fra staten.

- a. Er erfaringene de samme i din kommune? (ja/nei)*

b. Hvis nei, hva begrenser handlefriheten hos dere? (fritekst)

Til spørsmål a. svarte 95 % av kommunene at de er av samme oppfatning. Til spørsmål b. ble det oppgitt at handlefriheten begrenses mest av kommunens kapasitet, kompetanse og økonomiske rammer.

3. Dialogen med regionalt nivå om behovet for planer

Undersøkelsen viser at dialogen mellom kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen om krav og forventninger om konkrete planer eller tema kommunen må utarbeide planer for varierer. Flere kommuner opplever at det ble utøvet ulike former for press for å utarbeide tematiske planer knyttet til for eksempel kulturminner, folkehelse eller klima, mens kommunen på sin side ønsket å integrere temaene inn kommunens eksisterende plansystem.

- a. Har kommunen opplevd tilsvarende press? (ja/nei)*
- b. Hvordan har dere tilpasset dere*
 - i. Etterkommet ønsker fra regionalt nivå og utarbeidet de planene som var etterspurt*
 - ii. Valgt å integrere temaene i kommunens plansystem*
 - iii. Utfyllende kommentarer*
- c. Er det generelt en god forståelse på regionalt nivå om kommunens plansystem og behovet for et effektivt plansystem tilpasset kommunens ressurser? (ja/nei)*

Til spørsmål a. svarer 50 % at de har opplevd tilsvarende press. På spørsmål b. svarer 60 % at de etterkom ønsker fra regionalt nivå og laget en temaplan, mens 40 % valgte å integrere temaene i kommunens plansystem. Flere peker på at ulike former for press har forekommet, men at dette ikke har vært avgjørende for kommunens valg. Til spørsmål c. svarer 64 % at det generelt er en god forståelse på regionalt nivå for kommunens plansystem og behovet for et effektivt plansystem tilpasset kommunens ressurser.

4. Kommunal planstrategi som effektiviseringsverktøy

Undersøkelsen viser at kommunal planstrategi er et viktig verktøy for å effektivisere det kommunale plansystemet dersom administrativ ledelse bruker planstrategien aktivt til dette, og det er en god politisk forankring.

- a. Er erfaringene de samme i din kommune*
 - i. Ja*
 - ii. Nei*
 - iii. Utfyllende kommentarer*

Til dette spørsmålet svarte 78 % at de hadde de samme erfaringene i egen kommune. Flere kommuner understreker betydningen av den politiske forankringen av planstrategien.

3.7 Sammenfattende vurderinger

Oppsummert indikerer dybdestudiene;

- Kommunene oppfatter at det er mange statlige plankrav og forventninger, men håndterer dette i praksis ved å prioritere (først) det de mener er viktigst.
- Kommunens tilpasning utfordres av ønske om et godt omdømme, de kommunale ressursene og egen plankompetanse, samt tilskudd og påvirkning fra stat og fylkeskommune til å utarbeide bestemte planer.
- Det mangler oversikt over planer staten pålegger kommunen å ha. De kommunale planleggerne er forventet å ha denne oversikten og har en viktig «oversetter» rolle overfor politikere og administrativ ledelse.
- Kommunene opplever et klart skille i krav og forventninger til arealplanlegging kontra samfunnsplanlegging. Mens handlingsrommet er stort innenfor kommuneplanen sin samfunnsdel og planstrategi opplever det kommunale handlingsrommet betraktelig mindre innenfor arealplanlegging.
- Handlingsrommet svekkes av å ikke ha et oppdatert planverk. Overordnede, strategiske planer er et verktøy for styrke det kommunale handlingsrommet.
- Kommunene er opptatt av dialog med berørte myndigheter i planprosesser og ønsker å kunne benytte seg mer av den kunnskapen som de besitter. Samtidig vektlegges at regionale myndigheter har nødvendig kunnskap og forståelse for kommunens situasjon og plansystem slik at tilbakemeldingene og veiledningen de gir er tilpasset dette.
- Deltakelse i regionale planprosesser tar i liten grad opp planressurser i kommunen.
- Kommunal planstrategi framheves som et viktig verktøy for å ta stilling til kommunens samlede planbehov dersom rådmannen bruker planstrategien aktivt til dette, og det er god politisk forankring.

4 BLIR KOMMUNALE PLANER GJENNOMFØRT

Planers gjennomføringsfunksjon er viktig for effektiviteten i den kommunale planleggingen. Planer som ikke gir gjennomføring eller legger føringer som danner grunnlag for senere gjennomføring, vil bidra til ineffektivitet i kommunens plansystem.

Spørsmålet om kommunale planer blir gjennomført går inn i kjernen av kommunens samlede plansystem og arbeidsdelingen mellom planene i dette systemet. Hvilke planbehov har kommunen og har kommunens planer et avklart forhold til hverandre, politikernes forhold til planene, administrasjonens engasjement og oppfølging, ledelse og organisering, og ikke minst økonomi og det økonomiske gjennomføringsansvaret.

Problemstillingene krever også oppmerksomhet om hva som legges i gjennomføring av planer og planers funksjon i forhold til gjennomføring. For eksempel vil noen planer legge rammebetingelser som kan legge til rette for senere gjennomføring, mens andre planer utvikler tiltak rettet direkte mot gjennomføring når de har kostnadsdekning.

For planer med tiltak som er avhengig av kommunal finansiering vil gjennomføring være avhengig av prioritering i handlingsdel/økonomiplan og budsjett. Andre planer kan være avhengig av for eksempel statlige eller fylkeskommunale midler som for eksempel trafikksikringstiltak eller tiltak fra plan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. For disse vil kommunens innspill og prioriteringer overfor regionale myndigheter være viktig.

Realisering av arealplaner blir ofte iverksatt av private utbyggere. Privat gjennomføring krever ofte at kommunen tar en tilretteleggingsrolle for å sikre at offentlig infrastruktur blir bygget ut med nødvendig privat og offentlig finansiering, og kommunal finansiering av tiltak kommunen har et direkte ansvar for.

I denne delen av prosjektet er disse problemstillingene belyst gjennom dybdestudier i 8 kommuner med forskjellig størrelse og fra ulike deler av landet. Som grunnlag for studiene er det gjort en vurdering av faktorer som kan påvirke planers gjennomføringsfunksjon, og som også definerer nærmere hva som legges i begrepet gjennomføring av kommunale planer.

4.1 Faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon

Som en del av arbeidet med å kartlegge planers gjennomføringsfunksjon er det innledningsvis definert 7 faktorer som kan påvirke planenes gjennomføringsfunksjon. Faktorene vil kunne ha ulik betydning på ulike plannivå og ha større eller mindre betydning i den enkelte kommune avhengig av hvordan kommunes plansystem er bygget opp.

I det etterfølgende er det gitt en kort omtale av de enkelte faktorene. Nummereringen angir ikke grad av betydning.

1. Funksjon i kommunens plansystem.

Omfatter i hvilken grad planen har en god funksjon og et innhold som er tilpasset kommunens plansystem eller ikke. Ligger planen på siden av kommunens etablerte plansystem og har et

innhold som for eksempel fanges opp i andre planer eller dokumenter, eller av andre grunner ikke anses som relevant.

2. Politisk forankring

Planer som skal vedtas politisk må ha en politisk forankring om de skal bli gjennomført. Denne forankringen henger ofte sammen med grad av politisk involvering i planprosessen. Det vil også henge sammen med i hvilken grad planen tar opp utfordringer, tema og løsninger som er politisk prioritert av det sittende kommunestyret.

3. Samfunnsforankring og medvirkning

Med dette menes i hvilken grad planen tar opp forhold som innbyggere, næringsliv, organisasjoner og andre myndigheter er opptatt av blir gjennomført og som derved kan påvirke de politiske prioriteringene. Dette forholdet berører også hvordan medvirkning og samarbeid gjennomføres i konkrete planprosesser.

4. Administrativ oppfølging.

Administrativ oppfølging er knyttet til de administrative ressursene kommunen har for å gjennomføre planer som kompetanse, personalressurser og organisering for å gjennomføre eller tilrettelegge for gjennomføring. Gjennomføringen vil også kunne være avhengig av i hvilken grad oppfølgingsansvar er klart definert i organisasjonen. Det kan også henge sammen med om de delene av administrasjonen som skal arbeide for gjennomføring ser planen og dens innhold som viktig og relevant, og arbeider aktivt for å få den realisert, for eksempel i forhold til andre pågående oppgaver.

5. Økonomisk realisme

Økonomisk realisme er knyttet til om planens gjennomføringsambisjoner står i forhold til kommunens (og andres) økonomiske ressurser over en periode (dvs. ut over omprioriteringer innenfor budsjett fra et år til et annet).

6. Grad av eksternt gjennomføringsansvar.

I hvilken grad planen er avhengig av gjennomføring eller bevilgning hos andre myndigheter, eller private investeringer (gjelder spesielt arealplaner og kommunens utbyggingspolitikk)

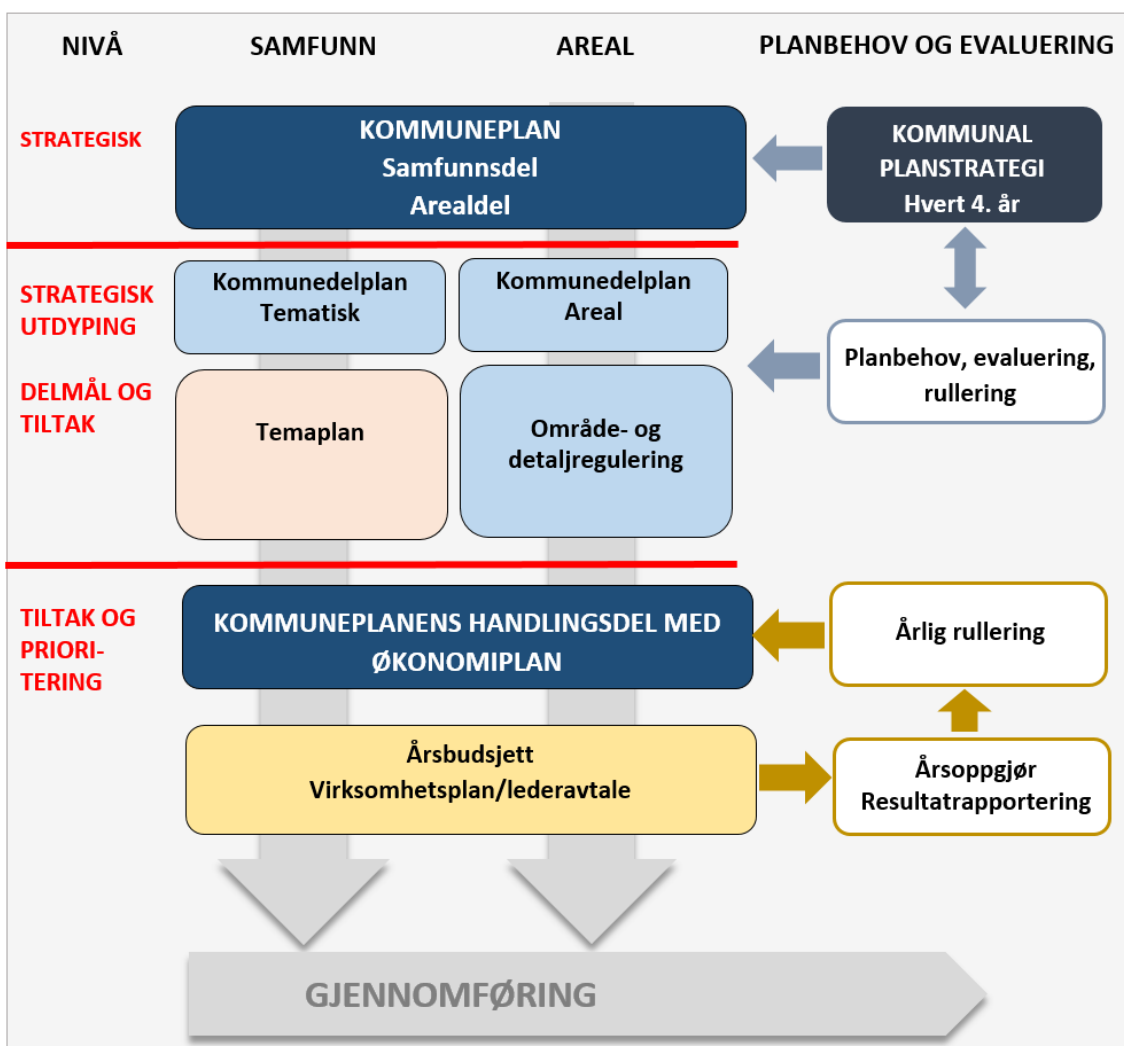
7. Oppdaterte planer

Samfunnet og kommunenes rammebetingelser endres raskt. Ofte mister planer sin betydning for gjennomføringen dersom forutsetningene for planen endres, den økonomiske situasjonen i kommunen endres, et nytt kommunestyret ønsker en annen politikk enn det planen legger opp til, eller planen kan ha blitt liggende i mange år uten oppdatering eller rulling.

4.1.1 Sammenheng mellom plannivå og gjennomføringsfaktorer

Planer innenfor det kommunale plansystemet kan defineres innenfor tre hovednivå:

- *Strategisk* som omfatter kommuneplanen og kommunal planstrategi etter plan- og bygningsloven, men som i noen kommuner også kan omfatte andre strategiske dokumenter
- *Strategisk utdyping, delmål og tiltak* som omfatter kommunedelplan (tematisk og areal), temaplaner som utgjør et stort planvolum i mange kommuner, og område- og detaljregulering knyttet til arealplanleggingen på mer detaljert nivå.
- *Handlingsdel med økonomiplan* som omfatter tiltak og prioritering med tildeling av økonomiske ressurser.



Figur 4.1. Det kommunale plansystemet og de tre hovednivåene og arbeidsdelingen i plansystemet.

Plannivåene definerer en arbeidsdeling mellom planer, og derved også hvilken funksjon planen har i forhold til gjennomføring. I de enkelte kommunene er både planleggingen og plansystemet tilpasset kommunens situasjon og «plankultur». I praksis vil imidlertid de fleste kommunene på en eller annen måte ha et plansystem som ivaretar disse tre nivåene, men det er ofte ikke tydeliggjort.

I figur 4.2 er det gitt en oversikt over sammenhengene mellom plannivå/plantyper og de 7 definerte gjennomføringsfaktorene.

PLANNIVÅ	PLANTYPE SAMFUNN	PLANTYPE AREAL	FAKTORER SOM KAN PÅVIRKE PLANERS GJENNOMFØRINGSFUNKSJON						
			1. FUNKSJON I PLANSYSTEMET	2. POLITISK FORANKRING	3. SAMFUNNS FORANKRING	4. ADMINISTRATIV OPPFØLGING	5. ØKONOMISK REALISME	6. EKSTERN AVHENGIGHET	7. OPPDATERTE PLANER
STRATEGISK	KP Samfunnsdel	KP Arealdel							
STRATEGISK UTDYPING DELMÅL OG TILTAK	Tematisk kommune- delplaner Strategiske samfunnsplaner som ikke er behandlet etter PBL ¹ Temaplaner Fagutredninger ²	Kommune- delplan for areal ³ Strategiske arealplaner som ikke er behandlet etter PBL ⁴ Område og detalj- regulering							
TILTAK OG PRIORITERING	Handlingsdel med økonomiplan								

Figur 4.2. Sammenhenger mellom plannivå og plantyper, og faktorer som kan påvirke planers gjennomføringsfunksjon.

I kapittel 4.4 er informasjon innhentet fra utvalgskommunene vurdert i forhold til gjennomføringsfaktorene i tabell 4.2.

4.2 Informasjonsinnhenting fra kommuner

Det er gjennomført informasjonsinnhenting fra 8 kommuner. Dybdestudiene er utført som arbeidsmøte/intervju med relevante personer i kommunene, slik som ordfører, rådmann, planleggere, økonomiansvarlig og sektorledere. Etersom kommunene er ulikt organisert er det ulike informanter fra kommune til kommune som har bidratt inn i prosjektet.

¹ For eksempel en strategisk næringsplan

² Er ikke en plan, men kan være et alternativ til temaplaner som for eksempel en skolestrukturutredning som gir direkte innspill til andre planer

³ Arealavklaringer på dette nivå kan også løses gjennom områdereguleringsplan

⁴ For eksempel program for utvikling av byutviklingsområder, masterplan for reiselivsområder

Kommunene er valgt ut fra geografi (lokalisering i landet) og en spredning i forhold til innbyggertall og størrelse, situasjon vekst/skape vekst, at kommunen har et planverk etter ny lov (spesielt kommuneplanens samfunnsdel) og et velfungerende plansystem eller andre faktorer som gjør at de framstår som interessante. Ønske om deltakelse er også et viktig utvelgelseskriterium.

Kommunene i utvalget omfatter:

- *Kommune 1: Mindre kommune med befolkningsnedgang*
- *Kommune 2: Stor kommune med vekst*
- *Kommune 3: Større bykommune i vekst*
- *Kommune 4: Mellomstor kommune i svak vekst*
- *Kommune 5: Mellomstor kommune i svak vekst*
- *Kommune 6: Stor kommune i med stor vekst*
- *Kommune 7: Mindre kommune med befolkningsnedgang*
- *Kommune 8: Mindre kommune med befolkningsnedgang*

I informasjonsinnhenting fra kommunene har det vært lagt vekt på å få avdekket og analysert systemerfaringer og viktige faktorer knyttet til gjennomføring av planer, og ikke en beskrivelse av plansystemet i enkeltkommuner. Det har også vært viktig å få avdekket ulike oppfatninger hos de ulike aktørene i kommunen om disse spørsmålene. All informasjon fra kommunene er derfor anonymisert.

4.3 Funn

I dette kapitlet er det gitt en samlet og tematisk sammenstilling av informasjonen fra informantene i kommunene. Innledningsvis er det gitt en sammenstilling av hva som karakteriserer plansystemene i kommunene.

I omtalen av funnene er det gjort en planfaglig vurdering av hva som finnes av felles oppfatninger, og erfaringer som har særlig betydning for planers gjennomføringsfunksjon.

4.3.1 Karakteristika ved plansystemene i kommunene i utvalget

Kommunene i utvalget har alle et plansystem som er bygget rundt hovedkravene i plan- og bygningsloven med kommuneplan (samfunnsdel og arealdel), og økonomiplan etter kommunelovens § 44. Alle kommunene har også vedtatt kommunal planstrategi.

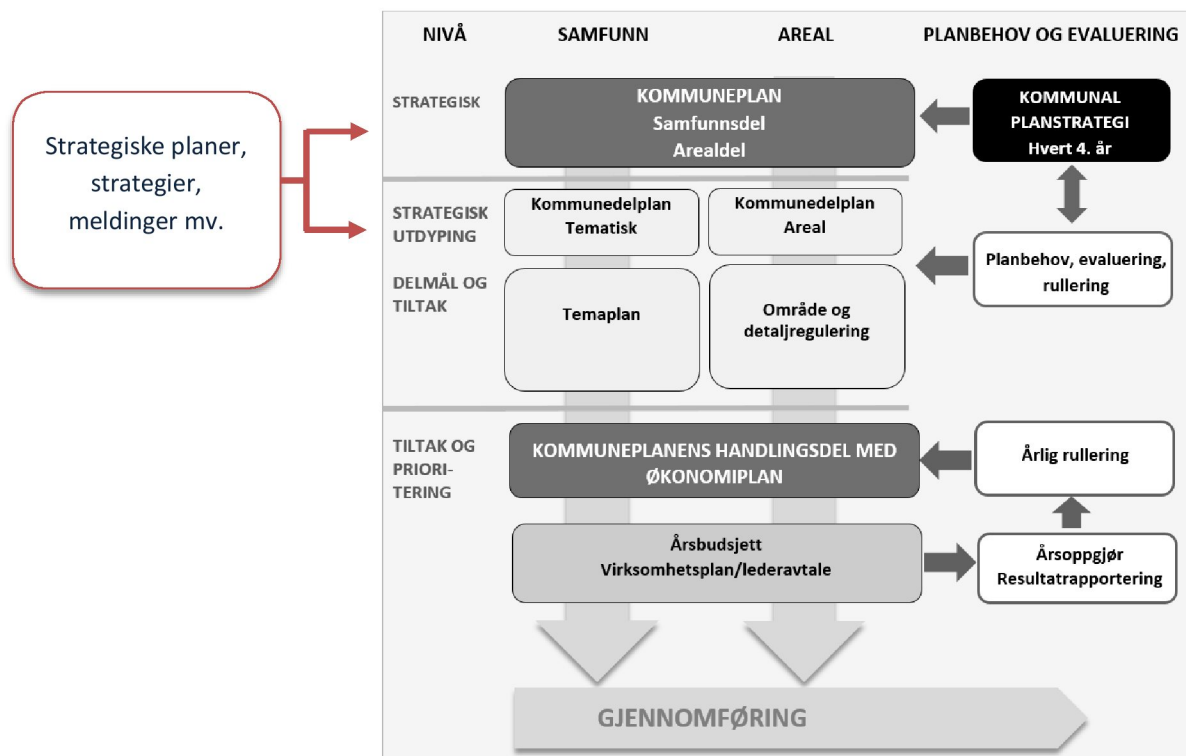
Når det gjelder kommunens øvrige plansystem herunder det lovpålagte kravet til kommuneplanens handlingsdel, er det betydelige variasjoner. De viktigste trekkene ved dette er:

- Samfunnsdelens oppbygning, funksjon og betydning i plansystemet er ulik.
- Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan er ulikt utviklet. Ikke alle kommunene har handlingsdel til kommuneplanen.
- Omfanget av temaplaner varierer ut over hva som skulle følge av kommunestørrelse og samfunnskompleksitet.
- Bruken av tematiske kommunedelplaner er utviklet i noen kommuner, mens andre har

valgt å ikke bruke denne plantypen.

- Noen kommuner har ulike former for strategiske planer, meldinger mv. som ikke direkte er forankret i kommunens plansystem, men som tillegges stor vekt.

De strategiske planene og strategiene i utvalgskommunene spenner fra overordnede omdømmestrategier, strategisk avtale mellom partier som er i posisjon i kommunestyret, til strategiplaner innenfor virksomhetsområder som legger føringer for arbeidet med temaplaner, og meldinger for eksempel knyttet til folkehelse. I figur 4.3 er det illustrert spennet i hvor ulike strategiske planer i utvalgskommunene kommer inn i det kommunale plansystemet.



Figur 4.3. Ulike typer strategiske planer, strategier og meldinger mv. i utvalgskommunene som ikke er direkte forankret i kommunens plansystem kommer både inn på kommuneplannivå og på temaplannivå.

«Det er ikke alltid det er en plan vi trenger. Vi fikk beskjed om å lage en folkehelseplan, men det ble en melding. Avslutningsvis laget vi en tabell som viste hvilke planer vi hadde som dekket de ulike temaene innenfor folkehelse. Dette ble en fin måte å vise sammenhengen i plansystemet på. Tabellen viste også at vi ikke trengte en plan for vi har allerede planer som dekker det. Det er viktig å se denne sammenhengen» (planlegger hos rådmannen)

Plansystemene gjennomgår løpende endring og forbedring

Et påfallende trekk ved plansystemene i utvalgskommunene er at disse er i endring eller kontinuerlig forbedring. Flere av kommunene beskriver at de har hatt et plansystem som trenger endring, men at de nå har begynt å sette det i et bedre system. Dette anses som et viktig grep for å styrke gjennomføringsfunksjonen og få et bedre og mer effektivt plansystem.

Det er noen tydelige retninger i endringene:

- Kommuner som har et plansystem med vekt på samfunnsdel godt koblet til handlingsdel med økonomiplan arbeider med å forsterke sammenhengene. Samtidig «ryddes» det i den delen av plansystemet som ligger i mellom (tematiske planer)
- De kommunene som ikke har hatt en velfungerende samfunnsdel koblet til handlingsdel med økonomiplan «reformerer» systemet mot å få på plass en samfunnsdel som er et reelt styringsgrunnlag og utvikle kobling mot handlingsdel/økonomiplan.
- Økonomiske konsekvenser av planer tillegges større vekt når planer utarbeides.

Ut fra informasjonen fra utvalgskommunene synes det å skje mye på plansystemsidene i flere kommuner. Om dette er en følge av ny plan- og bygningslov, økte krav til effektivisering og økonomistyring i kommune eller en følge av løpende tilpasning og utvikling av plansystemet er mer usikkert. Større endringer i plansystemet gjør seg særlig gjeldene ved skifte i ansatte, for eksempel en rådmann, planlegger eller sektorleder, som ser behovet for et nytt system.

Det legges særlig vekt på å utvikle koblingen mellom samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan. Dette arbeidet har også betydning for hvordan samfunnsdelen bygges opp (innhold), og at den sikres løpende revisjon.

4.3.2 Oversiktlig plansystem med et avklart forhold mellom planene

Fra flere av kommunene legges det vekt på at kommunen har eller har hatt et for stort og uoversiktlig plansystem. Flere sier de har eller har hatt et uoversiktlig plansystem med en rekke ulike begreper både administrasjonen og politikere har problemer med å forholde seg til (strategiplaner, strategier, temaplaner, hovedplaner, meldinger, fagplaner, handlingsplaner, plattformer, retningslinjer).

I forhold til gjennomføringen vektlegges betydningen av et avklart forhold mellom planer og ulike plannivå, og at det må brukes begreper som er forståelige og gir mening for politikere og administrasjonen.

For flere av kommunene er det eller arbeides det med å etablere en «planpolicy». Et viktig formål er å få et avklart forhold mellom kommunens plantyper. Arbeidet med «planpolicy» er også nært koblet til ønske om å styrke kommuneplanens samfunnsdel, og koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen.

I enkelte av kommunene legges det også vekt på å tydeliggjøre forholdet mellom politikk og fag, og betydningen av at kommunestyret setter satsingsområder og mål i samfunnsdelen som grunnlag for administrativ oppfølging.

4.3.3 Oppdaterte planer og planprosesser som ikke tar for lang tid

Informantene legger gjennomgående stor vekt på at planer må være oppdaterte. Utdaterte planer er en viktig årsak til at de heller ikke har en reell gjennomføringsfunksjon.

«Planer må omtale det som er viktig nå. De er ferskvare i så måte» (Planlegger).

Det fremheves også at en av årsakene til at mange planer ikke blir oppdatert, er at det brukes for lang tid og for mye ressurser på å utarbeide og revidere planer. Spesielt ordførerne som er intervjuet er opptatt av dette, og vektlegger det særlig i forhold til kommuneplanen.

«Vi har brukt mye tid på en begrenset revidering. Kommuneplanen bør være et levende dokument som revideres ofte» (Ordfører).

«Planprosessene tar lang tid. Det er vanvittig å bruke mye ressurser på planer som ikke blir brukt» (Rådmann).

4.3.4 Forankring og eierskap til planer

Forankring og eierskap til planer blir fremhevet av alle informantene. Det legges særlig vekt på politisk eierskap, men også eierskap hos administrasjonen og forankring i kommunesamfunnet.

*«Planen trenger legitimitet og anerkjennelse hos politikere og forvaltning»
(rådmannskontoret)*

«Aller helst skal alle gruppene (innbyggere, pol, administrasjonen) ha eierskap til planen. I hvert fall må politikerne og administrasjonen ha eierskapet. De må ha en felles forståelse for hva det betyr.» (Ordfører)

«Forankring er viktig. Ledende personer har vært med å utarbeide planen og tatt den videre i sin organisasjon.» (Planlegger)

«Vi bruker stor grad av brukerdiallog. Det er viktig at innbyggerne blir hørt. Det er for de vi lager planene. Det er viktig at prosessen ovenfor innbyggerne er god. Det kan være en utfordring at noen er ekstremt taleføre og har korte veier inn til politikerne. Noen er ekstremt dominerende. Noen mener det er en dårlig plan fordi de ikke har fått inn sitt tiltak.» (Planlegger)

Generelt synes ordførerne å vektlegge innbyggerforankring i større grad enn administrasjonen. Spesielt gjelder dette for kommuneplanens samfunnsdel.

I enkelte av kommunene, spesielt de mindre kommunene, fremheves samarbeidet med befolkning, organisasjoner og lag både i planprosessene og i gjennomføring og oppfølging av planer;

«For gjennomføring er vi ofte avhengig av lag og organisasjoner. For eksempel har kommunen bygget en kino, men det er.....som driver den. Dersom vi skulle drive den, hadde vi ikke hatt råd til det. Det samme gjelder kunstgressbane. Vi har bygget, men idrettslaget driver.» (Ordfører)

Det gis mange eksempler på ulike planer som ikke har hatt en god gjennomføringsfunksjon som følge av manglende eierskap og forankring politisk og administrativt i kommunen. Ofte gjelder dette ulike temaplaner.

Informanter understreker også at administrasjons eierforhold er knyttet til ledelse og ikke nødvendigvis til deltagelse i planprosessene.

«Man trenger ikke å ha vært med å utarbeide en plan for å ha eierforhold til den og for at den skal ha en gjennomføringsfunksjon. Eierforholdet har med ledelsesstruktur å gjøre. Man må forholde seg til at det finnes en verden før man kom.» (Rådmann)

Informanter tar også opp at eierforhold og forankring til planer ofte ikke er tilstrekkelig for å sikre gjennomføring. Eierskap til en plan gjennom god forankring i planprosessen kan godt gi et eierskap til en plan i form av konsensus mht. til planens innhold, men det kan ikke tas for gitt at det da er konsens om prioriteringene som må til for å få til gjennomføring.

«Vi hadde en stor og god prosess med kulturarenaplanen. Det var en stor kartlegging av alt man hadde og hvordan man skulle legge til rette for nye. Det var også en handlingsdel. Det var et eksemplarisk planarbeid. Men for å gjennomføre har man problemer med å samordne mellom sektorene som har ansvar. Planen legger opp til at skolene skal ha aulaer som skal være kulturarenaer. Men det er ikke nødvendigvis satt av midler av skolesektoren som har ansvar for bygging av skoler. Skole og kultur kan ha ulike prioriteringer.» (Planlegger hos rådmannen)

4.3.5 Rådmannens rolle og ansvars plassering for gjennomføring

Rådmannens rolle for å sikre et effektivt kommunalt plansystem og at planer følges opp framheves som helt avgjørende av mange informanter. Særlig er dette kritisk for kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel og sammenhengene i plansystemet. Det går et klart skille mellom kommuner som har rådmenn som vektlegger helhet og sammenheng i det kommunale plansystemet, og de som legger hovedvekt på økonomiplanen. Informanter fra administrasjonen i enkeltkommuner peker for eksempel på at kommunen fikk et helt annet syn og fokus på planlegging og kommuneplanens samfunnsdel da det kom en ny rådmann, og at dette var positivt for kommunen.

«Jeg ser at det har mye å si hvilken innstilling rådmannen har til plan. Da den nye rådmannen kom gikk vi egentlig gjennom en planrevolusjon. Tidligere var det litt mer å lage en plan for planens skyld, litt som alibi for enkeltsaker. Denne rådmannen etterspør hva som står i planverket i enhver sammenheng. Det er klart det får konsekvenser for organisasjonen. Når sjefen sier hopp, så hopper du. Vi vet at det er ingen vits å gå inn på kontoret til rådmannen og spørre om noe, hvis du ikke har lest hva Samfunnsdelen sier om det. Det er det første spørsmålet han stiller» (Økonomi i rådmannens stab)

Ansvars plassering for gjennomføring og oppfølging av planer i organisasjonen oppgis som viktig for gjennomføringen. Informantene peker på at det ikke alltid er tydelig hvem som har ansvaret for oppfølging. Dette gjelder spesielt i forhold til planer med tiltak som er tverrfaglige/tverrsektorielle og er avhengig av ulike budsjettposter.

Informantene peker på flere momenter og modeller for oppfølging som har fungert godt i egen kommune blant annet;

«Planer blir fulgt opp i rådmannen sin ledergruppe. Det er et par saksbehandlere hos rådmannen som har ansvar for å kontrollere at alle vedtak blir fulgt opp. Vi pleier å ta en runde rundt bordet der alle rapporterer på politiske vedtak.» (Planlegger)

«Det er opprettet tverrfaglige grupper som tar ansvar for oppfølging. Noen av gruppene har jevnlig møter. Alle gruppene har en administrativ prosjektleder og plan og økonomiutvalget er styringsgruppe som følger opp gruppene.» (Planlegger)

«Et godt tips for tverrsektorielle planer er at man må plassere ansvaret, stadfeste hvem som har ansvaret for de ulike tiltakene. Det er lettere med planer som ligger innenfor et tjenesteområde.»

4.3.6 Koblingen mellom samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan

Koblingen mellom samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan er vektlagt i alle kommunene. Flere gir uttrykk for at de ikke helt har fått dette til å fungere, men arbeider med utvikle modeller for det. Kommunene i utvalget som har arbeidet med koblingen over tid, har etablert modeller som forbedres løpende.

Informantene i de kommunene som har arbeidet mye med denne koblingen peker på flere viktige forutsetninger som må være oppfylt samlet for å få til en god kobling jfr. figur 4.4.

- Samfunnsdelen må ha tydelige politisk prioriterte satsingsområder og mål som eies av det sittende kommunestyret
- Kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan må være satt sammen i ett dokument
- I kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan klargjør tjenesteledere hvilke satsingsområder/mål i samfunnsdelen som tjenesteområdet har ansvar for, beskriver periodemål for tjenesteområdet for de satsingsområdene/målene i samfunnsdelen som angår tjenesteområdet (4 års horisont), og rapporterer på hvilke tiltak som gjennomføres.
- Administrativ ledelsesoppfølging for å sikre god kobling.

Figur 4.4. Forutsetninger som må være oppfylt samlet for å få til en god kobling mellom samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan. Basert på informasjon fra utvalgskommune.

Informantene peker på at det kan være utfordrende for tjenesteledere å gjøre sin del av denne koblingen, og at måten dette gjøres på må utvikles etter hvert som en får erfaring. Enkelte kommuner har for eksempel utviklet store matriser som viser hvordan mål i samfunnsdelen berører de enkelte tjenesteområdene, men har forlatt denne tilnærmingen og isteden synliggjort oppfølgingen under det enkelte tjenesteområdet.

I andre kommuner som ikke har kommet så langt i denne koblingen er det lagt vekt på å synliggjøre samfunnsdelens satsingsområder/mål i økonomiplanen.

Flere av informantene peker på at det er innholdet og innrettingen av samfunnsdelen som kan være kritisk for å få til en god kobling til handlingsdel med økonomiplan. Samfunnsdelen må gi en retning og reelle prioriteringer for kommunen selv.

«Jeg synes vi har lyktes godt med samfunnsdelen. Vi har lyktes med posisjonen den har, både politisk og administrativt, og innrettingen. Vi har prøvd å spisse samfunnsdelen. I stedet for å ha et dokument på 50 sider som omhandler mange tema, har vi klart å få et politisk innrettet dokument på 10-12 sider. Det sier hva vi vil satse på de neste årene og da er det klart at vi ikke kan prioritere alle tema. På høringen fikk vi de vante tilbakemeldingene fra fylkesmannen og fylkeskommunen om sektorinteresser som de mente vi burde ha med, som for eksempel kulturminner og beredskap. Beredskap tok vi med inn i planen». (Rådmann)

«Vi finner veldig mye i samfunnsdelen. Det er en utfordring at alle kan finne noe i planen som passer for seg og kan argumentere ut ifra det. Utfordringen er at planen ikke prioriterer noe» (ordfører i en annen kommune).

Informanter i kommuner som arbeider for vekst og har økonomiske utfordringer peker også på dilemmaer med den ulike innrettingen samfunnsdelen og økonomiplanen kan få. Der samfunnsdelen fokuserer på utvikling legger handlingsdel med økonomiplan opp til kutt.

«Det største dilemmaet mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er at samfunnsdelen ser på utvikling og forbedring, mens økonomiplanen legger opp til kutt. De gode tingene møtes i en hverdag med kutt. Når en kommer til stykket er det helse og skole som får de store prioriteringene, og da forsvinner ofte de gode planene. Men det er viktig å tenke på at dårlige tider ikke er en begrunnelse for å kutte ut en plan. Utfordringene er å gjøre den relevant. I stedet for 70 sider med ubetydeligheter må vi ta med der hvor vi vil sette inn støtet.» (Rådmann)

4.3.7 Tematiske planer

Informasjon om temaplaner og tematiske kommunedelplaner er både innhentet i den delen av FoU prosjektet som omfatter statlige plankrav, og i denne delen som omfatter planers gjennomføringsfunksjon.

Temaplanene utgjør en viktig og stor del av utvalgskommunenes plansystem. Antallet temaplaner er omfattende og varierer fra mellom 15-20 i de mindre kommunene til nærmere 50 i dybdestudiens bykommune. I en mindre kommune har det vært arbeidet bevisst med å redusere antallet temaplaner, og denne kommunen har 8 temaplaner inkludert tematiske kommunedelplaner.

De statlige kravene til konkrete temaplaner er i denne undersøkelsen kartlagt til et fåtall planer jfr. kapittel 3.2. Det er følgelig kommunen selv som bestemmer hvor mange og hvilke

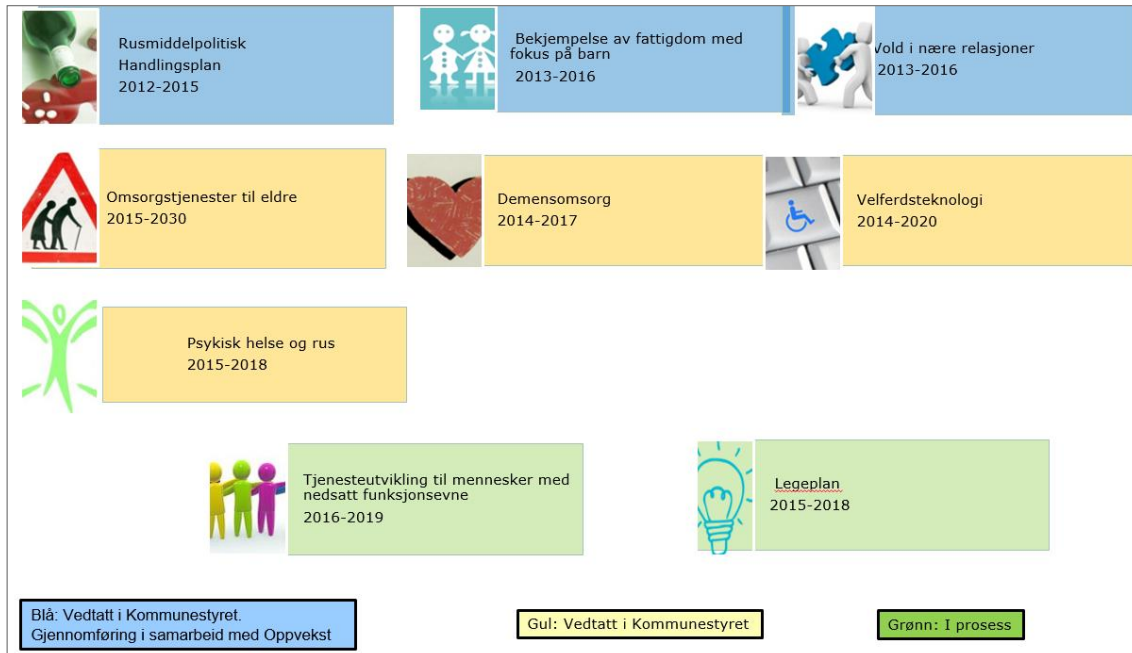
typer temaplaner det er behov for. Temaplanene omfatter en rekke ulike tema, handlingsplaner og utdypende strategier.

I figur 4.5 er det vist noen typiske temaplaner fra utvalgskommunene.

<p>Tekniske planer</p> <ul style="list-style-type: none">- Trafikksikkerhetsplan- Hovedplan for vannforsyning- Hovedplan for avløp- Avfallsplan- Gatebruksplan <p>Beredskapsplaner</p> <ul style="list-style-type: none">- Kommunal beredskapsplan- Smittevernplan (eventuelt integrert i kommunal beredskapsplan)- Strategiplan for forebyggende brannvern <p>Helse- og omsorg, oppvekst, integrering</p> <ul style="list-style-type: none">- Helse- og omsorgsplan- Handlingsplan for folkehelse- Boligsosial handlingsplan- Flyktningeplan- Plan mot kjønnslemlestelse- Plan for selvmordsforebyggende arbeid- Plan for helhetlig habilitering- og rehabiliteringstjenester- Oppvekstpolitisk plan- Vold i nære relasjoner- Plan for legetjenester- Temaplan for frivillighetspolitikk <p>Næring, miljø, bolig, kultur mv.</p> <ul style="list-style-type: none">- Strategisk næringsplan- Bibliotekplan- Internasjonal strategi- Designprogram- Energi- og klimaplan- Plan for et mangfoldig arbeidsliv- Handlingsplan for kultur- Handlingsplan for kunst- Plan for kulturarenaer- Boligprogram- Barnehageplan- Beitebruksplan- Forvaltningsplan for vassdrag- Temaplan for naturmiljø- Landbruksplan- Kulturminneplan
--

Figur 4.5. Utvalg av temaplaner fra kommuner i dybdestudiene

Som det går fram av tabell 4.5 er det mange temaplaner innenfor noen tjenesteområder som for eksempel helse- og omsorg. I figur 4.6 er det vist et eksempel for planer innenfor helse- og omsorg som kommune styrebehandles i en av de større utvalgskommunene.



Figur 4.6. Temaplaner innenfor helse og omsorg med kommunestyrebehandling i en av de større utvalgskommunene.

Flere av informantene vektlegger at både omfanget av og innholdet i temaplaner er en viktig diskusjon i kommunen. Dette gjelder både forholdet mellom temaplaner som er av mer strategisk karakter og de handlingsorienterte temaplanene som konkretiserer tiltak og forholdet til gjennomføring.

Også forholdet til samfunnsdelen pekes på som et viktig tema. Både hvordan temaplanene følger opp samfunnsdelen, men også det motsatte. I enkelte av utvalgskommunene har tematiske komunedelplaner dannet grunnlaget for samfunnsdelen jfr. kapittel 4.3.8. Noen av informantene vektlegger at behovet for temaplaner kunne vært redusert dersom kommunen hadde hatt en bedre samfunnsdel.

Informantene fra kommunens økonomiavdelinger peker på at det er nødvendig og viktig at det gjennomføres økonomisk kvalitetssikring av temaplaner. Det pekes på at mange temaplaner ikke har relevans dersom de ikke kan forankres i økonomiplanen. Vektleggingen av dette synes å variere mellom kommunene. I enkelte av utvalgskommunene er det lagt inn egne systemer for økonomisk kvalitetssikring av temaplaner.

«Det er en utfordring at det kan legges frem temaplaner med en hensikt og store ambisjoner, men det kan stoppe opp i møte med økonomiplanen.» (Økonomiansvarlig)

4.3.8 Tematiske kommunedelplaner

En tematisk kommunedelplan etter plan- og bygningsloven⁵ skiller seg fra en vanlig temaplan ved at den skal følge prosessreglene i plan- og bygningsloven for kommuneplan jfr. §§ 11-12,13,14, og 15 (planprogram med varsling av planarbeid, høring og offentlig ettersyn av planforslag og kunngjøring av vedtatt plan). I tillegg skal den tematiske kommunedelplanen etter § 11-2 i plan- og bygningsloven ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Bruken av tematiske kommunedelplaner varierer i utvalgskommunene. Noen kommuner bruker ikke plantypen, noen legger vekt på å avvike bruken, mens andre har nettopp tatt dette i bruk som plantype. De fleste kommunene har utarbeidet kommunedelplan for idrett- og friluftsliv og trafiksikring fordi det har vært oppfattet som et statlig plankrav for å få tilskudd. Kommunedelplaner er brukt på en rekke ulike temaområder (vann- og avløp, helse, kultur mv).

Forholdet mellom samfunnsdelen og de tematiske kommunedelplanene varierer. I noen av kommunene ligger kommunedelplanene på et strategisk nivå under samfunnsdelen, mens i andre er dette mer uklart. Noen av informantene oppgir at samfunnsdelen bygger på vedtatte tematiske kommunedelplaner.

Et hovedtrekk i tilbakemeldingene fra informantene i flere av utvalgskommunene er at det ikke har betydning for gjennomføringen om en plan er en temaplan eller tematiske kommunedelplan.

*«Det har ingen betydning for gjennomføringen om det er en KDP eller en temaplan. Det som betyr noe er det politiske engasjementet og ressurser til gjennomføring.»
(Samfunnsplanlegger)*

«Vi tok en god opprydding i forhold til KDP og temaplaner i planstrategien. Det førte til at vi større grad har erstattet KDP'er med handlingsplaner som er operative. For eksempel så vi på næringsplanen vi hadde, at nå var egentlig temaet veldig godt behandlet i KPS at behovet for en egen KDP falt bort. Det var derfor bedre å utarbeide en handlingsplan for næring. Det er viktig at vi har ryggdekning i KPS for å gjøre dette. Men når temaene er så godt behandlet der, synes vi det er bedre med en operativ handlingsplan» (økonomi i rådmannens stab).

⁵ Plan- og bygningsloven bruker begrepet «kommunedelplaner for tema eller virksomhetsområder»

4.4 Oppsummering av faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon

I figur 4.7 er det gitt en oppsummert oversikt over hva informasjonen fra dybdestudiene viser om faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon. Det er skilt mellom generelle faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon og situasjonsbestemte faktorer.

De generelle faktorene har direkte betydning for planers gjennomføringsfunksjon. De situasjonsbestemte har betydning i gitte plansituasjoner.

PLANNIVÅ	PLANTYPE SAMFUNN	PLANTYPE AREAL	FAKTORER SOM KAN PÅVIRKE PLANERS GJENNOMFØRINGSFUNKSJON						
			1. FUNKSJON I PLANSYSTEMET	2. POLITISK FORANKRING	3. SAMFUNNS FORANKRING	4. ADMINISTRATIV OPPFØLGING	5. ØKONOMISK REALISME	6. EKSTERN AVHENGIGHET	7. OPPDATERTE PLANER
STRATEGISK	KP Samfunnsdel	(KP Areal)	●	●	()	●	()	()	●
STRATEGISK UTDYPING DELMÅL OG TILTAK	Tematisk kommune- delplaner Temaplaner	(Kommune- delplan for areal) (Område og detalj- regulering)	●	●	()	●	●	()	●
TILTAK OG PRIORITERING	KP handlingsdel med økonomiplan		●	●	-	●	●	()	Rulleres årlig

Figur 4.7 Oversikt over faktorer som påvirker planers gjennomføringsfunksjon basert på samlet vurdering av informasjon fra utvalgskommunene ● Viktige generelle faktorer som påvirker planenes gjennomføringsfunksjon. () Faktorer som kan påvirke planenes gjennomføringsfunksjon i bestemte situasjoner. Arealplaner er satt i parentes fordi hovedfokus i prosjektet er samfunnsplaner.

Funksjon i plansystemet

Planers funksjon og rolle i plansystemet er en faktorer som påvirker gjennomføringsfunksjon på alle plannivå. For samfunnsdelen viser dybdestudiene et spenn fra at den ikke har en klar funksjon eller gir noen prioritering, til at den har en strategisk funksjon for innhold og innretting av underliggende planlegging og arbeidet med kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan.

For temaplanene og de tematiske kommunedelplanene peker informantene særlig på at omfanget av planer er tilpasset kommunens behov, men også funksjon i plansystemet. Er det reelle behov for temaplanen, eller kan behovet løses på annen måte. Det samme gjelder

tematiske kommunedelplaner som også kan ha en uavklart funksjon i forhold til samfunnsdelen.

For kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan variere det mye. Flere har ikke handlingsdel koblet sammen med økonomiplan, men mer en ren økonomiplan. Dette gjør at samfunnsdelens gjennomføringsfunksjon i form av føringer for prioriteringer kan svekkes.

Politisk forankring

Framhevet som entydig avgjørende for planers gjennomføringsfunksjon. Gjelder alle plannivå.

Samfunnsforankring

Dette er et komplisert tema som bærer plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning. Informasjonen fra informantene viser at medvirkning vektlegges i betydelig grad som aktivitet i planprosessene, men i varierende grad har betydning for planens gjennomføringsfunksjon.

Bred medvirkning kan på den ene siden bidra til at samfunnsdelen «tar med alt», og det er vanskelig å prioritere som informanter i en kommune fremhever. Dette har gitt en kommuneplan «alle» er fornøyd med, men den har liten reell betydning for oppfølging og gjennomføring. Informantene i en annen kommune peker på det motsatte. Her har medvirkning gitt viktige føringer for samfunnsdelen og at dette også har hatt betydning for oppfølging og gjennomføring.

Andre peker på at medvirkningen preges av taleføre personer og sterke interessegrupper, og at det er disse gruppene som klarer å påvirke gjennomføringselementene i planene.

For temaplaner er forholdet til medvirkning og samfunnsforankring klart knyttet til hvilken type temaplan det er. Tematisk kommunedelplan som har fulgt plan- og bygningslovens medvirkningsregler har ikke en sterkere gjennomføringsfunksjon enn temaplaner som ikke følger disse prosessreglene ifølge informantene.

Temaet samfunnsforankring og medvirkning herunder samarbeid med berørte myndigheter, er sammensatt og har sammenheng med hvilke metoder som brukes, hvor lang tid planarbeidet tar, og om planen i seg selv blir målet. For eksempel som diskusjons- og mobiliseringsarena, der planens gjennomføringsfunksjon blir underordnet planprosessen og planenes funksjon som arena. Spørsmålet er da om plan er det riktige verktøyet.

Informasjonen fra dybdestudiene indikerer at det er situasjonsbetinget, og dels underordnet, om samfunnsforankring og medvirkning påvirker gjennomføringen.

Administrativ oppfølging

Administrativ oppfølging fremheves som for viktig for planers gjennomføringsfunksjon. Det pekes også på at administrasjonen ikke nødvendigvis skal trenge eierskap til planer for å sikre oppfølging, men at administrasjonen skal følge opp politisk vedtatte planer uansett. Det er viktig at administrasjonen kjenner innholdet i planer som er relevante for tjenesteområdet.

Økonomisk realisme

Økonomi vektlegges som avgjørende viktig for plannivå under kommuneplanen.

Kommuneplanens konsekvenser for kommuneøkonomien kommer i en litt annen situasjon fordi dette er en overordnet strategisk plan der de økonomiske konsekvensene ved gjennomføring klargjøres gjennom underliggende planer.

Likevel kan strategiske valg i kommuneplanen ha stor betydning for kommuneøkonomien (for eksempel valg av utbyggingsstrategier), og er her definert som situasjonsbetinget.

Ekstern avhengighet

Kan omfatte fylkeskommunale og statlige rammebetingelser og tilskudd, eller vilje til privat gjennomføring (arealplaner) som kommunes planlegging må forholde seg til i konkrete planprosesser. Det er her fokusert på ekstern avhengighet i en gitt plansituasjon og ikke generelle forhold knyttet til kommuneøkonomi mv.

Ekstern avhengighet kan i enkelte plantyper/plansituasjoner være avgjørende for gjennomføringen, men er ikke en generell faktor. Den er her definert som situasjonsbetinget.

Oppdaterte planer

Framhevet som entydig avgjørende for planers gjennomføringsfunksjon. Alle kommunene har en økonomiplan, og er i tabellen definert som en plan som gjennomgår obligatorisk rullering og er derved pr. definisjon oppdatert.

4.5 Synspunkter på foreløpige funn og anbefalinger fra et større utvalg kommuner

Med bakgrunn i funnene fra utvalgskommunene ble foreløpige funn og anbefalinger sendt et større utvalg kommuner på e-post for å innhente synspunkter og teste de ut. Det foreligger svar fra 29 kommuner som har svart på alle anbefalingene. Informanter er planleggere i kommunene.

I gjennomgangen nedenfor er det gitt en oversikt over hvilke funn og anbefalinger som ble sendt ut og hvordan svarene fra kommunene fordelte seg.

1. Et gjennomføringsrettet kommunalt plansystem må være oversiktlig og forståelig med en klar arbeidsdeling mellom plantypene.

Funnene og vurderingene fra FoU-prosjektet viser at det er viktig for gjennomføringsfunksjonen til kommunale planer at kommunen har et oversiktlig plansystem med en klar arbeidsdeling og avklart forhold mellom planene. Plansystemet må være lett å formidle og forstå for politikere og administrasjonen. Hovedprinsippene for dette er;

- *Samfunnsdel med tydelige satsingsområder/hovedmål som både er relevant for kommunens langsiktige utvikling, og hovedprioriteringer det sittende kommunestyre mener er viktig i valgperioden.*

- *Nødvendig sammenheng mellom samfunnsdelen og økonomiplanen.*
- *Ikke flere temaplaner enn nødvendig. Rullere eller fase ut utdaterte temaplaner enten gjennom den kommunale planstrategien, eller ved den årlige rulleringen av kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan. Det må være et avklart forhold mellom planer der temaplaner bygger på samfunnsdelens føringer.*

Samsvarer disse prinsippene med kommunes erfaringer? (Ja/nei)

Hvis ikke, er det andre forhold knyttet til kommunens plansystem som bør vektlegges? (fritekst)

Til dette svarte 90 % av respondentene at dette samsvarte med egne erfaringer/og eller oppfatninger. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at planstrategien har gitt en bra oversikt over kommunens planer, at kommunene opplever å ha for mange temaplaner og at de ikke er så bevisste på å fase ut utdaterte planer som de er på å utarbeide nye planer. Noen er enig i prinsippene, men sier at det ikke fungerer helt slik i sin egen kommune.

2. Kommunal planstrategi er et viktig verktøy for et effektivt kommunalt plansystem og oppdaterte planer.

Informantene fra både politisk og administrativt nivå i kommunene legger betydelig vekt på at planer må være oppdaterte for å ha god gjennomføringsevne. Planer må evalueres og revideres for å være oppdaterte, og strategiske planer som kommuneplanens samfunnsdel må være «fersk» både i forhold til kommunens situasjon og utfordringer, og i forhold til eierskap hos det sittende kommunestyret. Oppdaterte planer bidrar også til større grad av administrativ oppfølging og bruk.

Mange kommuner har for mange tematiske planer som i for liten grad er tilpasset behovet eller har blitt utdatert. Et effektivt kommunalt plansystem er avhengig av at antallet temaplaner er tilpasset kommunens behov og ikke blir for omfattende. I mange sammenhenger er det kanskje en utredning kommunen trenger og ikke en egen temaplan. Kommunal planstrategi er et viktig verktøy for å rydde i kommunens temaplaner dersom kommunen velger å ta den i bruk til dette.

Kommunal planstrategi blir fremhevet som et viktig verktøy for de kommunene som har tatt det ordentlig i bruk. Politikere gir uttrykk for at planstrategien har gitt de en helt annet mulighet til å ha oversikt over planarbeid, og til å kunne prioritere. De har også fått et annet eierforhold til plansystemet enn de hadde tidligere. Det har også hjulpet administrasjonen til løfte blikket og fokusere på sammenheng mellom planer og system i større grad enn før.

Er erfaringene de samme i din kommune? (Ja/nei/delvis)

Hvis nei, er det andre forhold som bør vektlegges? (fritekst)

Til dette svarte 59 % av respondentene at dette samsvarte med egne erfaringer/og eller oppfatninger, mens 41 % svarte det samsvarte delvis. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at planstrategien ga en god oversikt, men kunne lett bli for ambisiøs og kunne til dels bli styrt av statlige/regionale krav til temaplaner som kunne utløse midler eller fordeler. Flere påpeker at de er enige i at prinsippene, men at det ikke har fungert helt slik i sin kommune. Gjeldende planstrategier er førstegenerasjon og noen av kommunene mener erfaringene de ha fått vil hjelpe de å lage en enda tydeligere planstrategi neste gang.

3. Rådmannen må se kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel som reelle styringsverktøy

Rådmannens rolle for å sikre et effektivt kommunalt plansystem og at planer følges opp framheves som helt avgjørende av mange informanter. Særlig er dette kritisk for kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

Undersøkelsen viser at effekten av kommunal planstrategi er helt avhengig av at rådmannen ser dette verktøyet som et funksjonelt styringsverktøy. Det samme gjelder kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen mister sin kraft som strategisk dokument for oppfølging i den kommunale organisasjonen dersom rådmannen ikke ser den som et reelt styringsverktøy.

Det kan være mange årsaker til at rådmenn ikke ser planstrategien og samfunnsdelen som reelle styringsverktøy, men en av dem er trolig dersom disse dokumentene utarbeides for generelle eller for detaljerte, og vedtas uten at rådmannen ser reelle føringer for arbeidet med økonomiplanen.

*Er erfaringene de samme i din kommune? (Ja/nei/delvis)
Hvis nei, er det andre forhold som bør vektlegges? (fritekst)*

Til dette svarte 64 % av respondentene at dette samsvarte med egne erfaringer/og eller oppfatninger, 4 % nei mens 33 % svarte at det samsvarte delvis. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at det er viktig at rådmannen er med i prosessen og har en forståelse av intensjonen med planstrategi. Andre har erfaring med at rådmannen i for liten grad har valgt å bruke disse styringsverktøyene på en aktiv måte.

4. Kortere og mer tidseffektive planprosesser – spesielt for kommuneplanens samfunnsdel

Alle planer må kunne leveres med nødvendig tidseffektivitet når et planbehov oppstår. Lengden på planprosessene må generelt ned, og det må settes frister for når planen skal til politisk behandling for planer kommuner kan bestemme framdriften selv.

For arealplaner med rettslig bindende virkning vil det være vanskelig å sette tidsfrister på samme måte på grunn av interessekonflikter eventuelle innsigelser

Tidseffektive planprosesser er særlig kritisk for kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen må være relevant både for kommunens utfordringer og det sittende kommunestyret. Blir det i kommunal planstrategi avklart at samfunnsdelen må revideres må revisjonsarbeidet være gjennomført tidlig i valgperioden.

*Er kortere og mer tidseffektive planprosesser viktig? (Ja/nei)
Utfyllende kommentar? (fritekst)*

Til dette svarte 90 % av respondentene at kortere og mer tidseffektive planprosesser er viktig, mens 10 % svarte det ikke er viktig. Blant de som svarte nei ble det lagt vekt på tidseffektive planprosesser ikke må gå ut over medvirkning og at gode prosesser er viktig for å få til en vellykket plan.

5. Planarbeidet må prioritere oppgaver som er viktige for gjennomføringen av planen - eierskap og forankring til planen er ikke tilstrekkelig

Dersom det legges vekt på gjennomføring av planer, må eierskap og forankring sees i en større sammenheng. Eierskap til en plan gjennom god forankring i planprosessen kan gi et eierskap til planen og konsensus om planens innhold, men det kan ikke tas for gitt at det da er konsensus om prioriteringene som må til for å få til gjennomføring. Fra dybdestudiene er det trukket fram eksempler på dette.

For noen planer vil det være de økonomiske konsekvensene av planen og ansvars plassering for administrativ oppfølging som vil være kritisk for gjennomføringen, og i mindre grad forankringen i planprosessen. Da må planarbeidet prioritere disse spørsmålene framfor for eksempel bred prosess og forankring, slik at kommunens begrensede planressurser brukes på de riktige oppgavene.

God planlegging med gjennomføringsperspektiv krever at det tas hensyn til flere faktorer enn eierskap og bred forankring. For å sikre planer med en god gjennomføringsfunksjon må det tas hensyn til;

- 1) Behovet for og omfanget av planforankring i form av deltagelse og involvering i planprosessene*
- 2) Politisk eierskap*
- 3) Avklart økonomisk gjennomføringsperspektiv i planen,
 - a. Enten ved forskyvning av gjennomføring og endelig prioritering til underliggende planer (strategiske planer),*
 - b. Eller ved at de økonomiske konsekvensene av planen klarlegges i handlingsorienterte/konkrete planer**
- 4) Ansvars plassering for administrativ gjennomføring med ledelsesoppfølging*

Deler kommunen vurderingene over? (Ja/nei/delvis)

Utfyllende kommentar? (fritekst)

Til dette svarte 79 % av respondentene at dette samsvarte med egne erfaringer/og eller oppfatninger, mens 21 % svarte det samsvarte delvis. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at kommunen som planmyndighet også har behov for planer som et forvaltningsgrunnlag.

6. Tematiske kommunedelplaner har i liten grad funnet sin plass

Tematiske kommunedelplaner omfatter tema og virksomhetsområder kommunen ønsker å utarbeide for særskilte temaområder.

Kommunene bruker tematiske kommunedelplaner svært forskjellig, og dybdestudiene viser at det er usikkerhet knyttet til bruken. Selv større kommuner som har retningslinjer for bruk av tematiske kommunedelplaner synes det er uklart når det skal brukes tematisk kommunedelplan og når det skal brukes temaplan. De tematiske kommunedelplanen synes også å kunne utfordre samfunnsdelen og arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet dersom de tar opp satsingsområder og mål som berører samfunnsdelen.

Mange kommuner som har brukt tematiske kommunedelplaner synes heller ikke å følge kravet i plan- og bygningslovens § 11-1 om at; «Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Begrunnelsene for bruk av tematisk kommunedelplan er blant annet knyttet til behov for offentlighet gjennom planprosessen etter plan- og bygningsloven, og at dette er tema som krever politisk behandling på «høyt nivå». Dybdestudiene viser samtidig at kommuner som velger temaplaner for denne type

prioriterte tema tilpasser offentlighet og medvirkning i prosessen til behovet, og gir planen samme politiske behandling.

Dybdestudiene viser også at om planer blir utarbeidet som tematisk kommunedelplan eller som temaplan virker dette ikke å ha betydning for planens gjennomføringsfunksjon.

Samlet synes det som om de tematiske kommunedelplanene er med å komplisere de kommunale plansystemene uten at gevinstene med dem er tydelige.

Deler kommunen vurderingene over? (Ja/nei/delvis)

Utfyllende kommentar? (fritekst)

Til dette svarte 64 % av respondentene at dette samsvarte med egne erfaringer/og eller oppfatninger, mens 24 % svarte delvis og 7 % nei. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at det er ikke viktig om temaplanene er formelle kommunedelplaner etter PBL, men at det viktigste er at de må finne sin plass i plansystemet mellom planstrategi/samfunnsdel og økonomi og handlingsplan.

7. Forslag til lovendringer

Avvikle planprogram som obligatorisk krav når samfunnsdelen revideres alene

Krav om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen alene kom inn gjennom PBL 2008. I PBL 1985 med endringer var det kun krav om planprogram når arealdelen ble revidert. Dette var en følge av konsekvensutredningsbestemmelsene og EUs plan- og programdirektiv.

Skal kommuneplanens samfunnsdel kunne revideres tidlig i valgperioden, er det viktig å senke terskelen for revisjon og gjøre rammene for revisjonsprosessen så enkle som mulig. Det må være mulig å gjennomføre «light» revisjon av samfunnsdelen tidseffektivt når et nytt kommunestyre bare ønsker å revidere deler av den gjeldende samfunnsdelen.

Det bør derfor vurderes å fjerne bestemmelsen om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen, men gjøre dette valgfritt for kommunen. Obligatorisk varsling av viktig spørsmål i planarbeidet må opprettholdes.

Et viktig medvirkningsaspekt kan være at kommunen i større grad ser på planforslaget som et forslag til diskusjon når det går ut til høring og offentlig ettersyn, og ikke en ferdig plan.

Det er etter gjeldende plan- og bygningslov anledning til å slå sammen planstrategien og planprogrammet for revisjonen av kommuneplanen. Planstrategien har imidlertid en helt annen funksjon enn planprogrammet, og dette vil ikke løse de utfordringene som er trukket opp over.

Er du enig i anbefalingen om at planprogrammet ikke lenger bør være obligatorisk når samfunnsdelen revideres alene? (Ja/nei)

Utfyllende kommentar? (fritekst)

Til dette svarte 89 % av respondentene at planprogrammet ikke bør være obligatorisk når samfunnsdelen revideres alene, mens 11 % svarte at det fortsatt bør være obligatorisk. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at samfunnsdelen ikke må være noe kommunene tar lett på og samfunnsdelen som styringsverktøy fremdeles må styrkes. Det er viktig at kommunene blir ført inn i en prosess hvor planarbeidet blir konkretisert og avgrenset, men det bør være en forenkling til formkravet for planprogram.

Avvikle tematisk kommunedelplan som plantype

Det synes som om de tematiske kommunedelplanene er med å komplisere de kommunale plansystemene uten at gevinstene med dem er tydelige. Det bør vurderes om tematiske kommunedelplaner bør fjernes som plantype i loven. Plantypen vil da bli erstattet av tematiske planer der kommunen selv bestemmer hvordan planen skal behandles.

Dette vil kunne bidra til:

- Enklere plansystem, færre plantyper lettere å forstå for politikere*
- Rydding for kommuner som er usikre på tematisk kommunedelplan som planform*
- At mål og strategier i tematiske kommunedelplaner ikke utfordrer samfunnsdelen*
- Unødvendig uklarerhet om rullerende handlingsdel knyttet til tematiske kommunedelplaner fjernes.*

Er du enig i anbefalingen om at tematisk kommunedelplan bør avvikles som plantype? (Ja/nei)

Utfyllende kommentar? (fritekst)

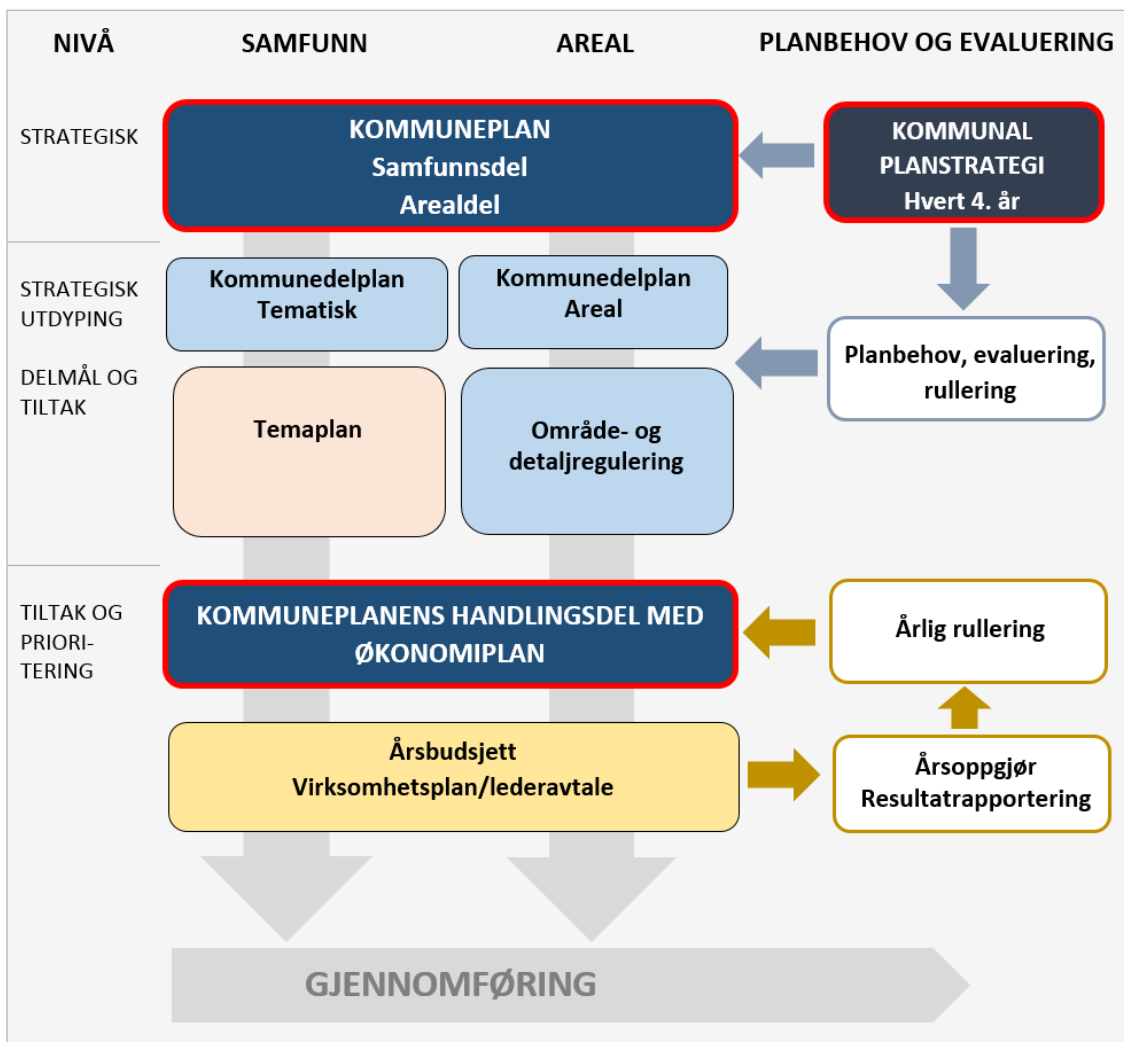
Til dette svarte 86 % av respondentene at tematiske kommunedelplaner bør avvikles som plantype, mens 14 % svarte nei. Av utfyllende kommentarer ble det pekt på at tematiske kommunedelplaner er utfordrende blant annet fordi mange enheter i kommunen ikke har kunnskap om planlegging etter PBL, at de formelle kravene ikke er tilpasset plantemaene og de kan være tid- og ressurskrevende å rullere. Samtidig blir det pekt på at det ikke bør gå inflasjon i temaplaner og at det blir viktig at planstrategien styrer det.

5 PRINSIPPER FOR EFFEKTIV OG GJENNOMFØRINGSRETTET KOMMUNAL PLANLEGGING

I dette kapitlet er det med bakgrunn i informasjonsinnhenting, synspunkter på funn og planfaglige vurderinger gitt en sammenfattende gitt en sammenfattende vurdering av prinsipper som er viktig for et effektivt og gjennomføringsrettet kommunalt plansystem.

5.1 Hovedprinsipper

Effektiv og gjennomføringsrettet kommunal planlegging forutsetter en klar arbeidsdeling og avklart forhold mellom kommunens ulike planer. Plansystemet må være lett å formidle og forstå for politikere og administrasjonen og være rettet mot gjennomføring.



Figur 5.1 Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan må gis en grunnleggende og varig posisjon i det kommunale plansystemet.

Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel koblet sammen med økonomiplanen må gis en grunnleggende og varig posisjon i plansystemet, og ikke utfordres av andre plantyper. Dette setter krav til innholdet i den kommunale planstrategien og samfunnsdelen, og en rullering/evaluering som systematisk følger valgperiodene. Kommuneplanens handlingsdel må gis et innhold og synliggjøre hvordan samfunnsdelens prioriteringer følges opp i kommunens tjenesteområder og slås sammen med økonomiplanen til ett dokument

Kommunens arealplanlegging må ha en forankring i kommunens samfunnsplanlegging og trekke i samme retning. Arealplanleggingen må henge sammen med kommunens investeringer i infrastruktur, tjenesteyting, drift og tilrettelegging for utvikling.

5.2 Rådmannen må se planverktøyene som reelle styringsverktøy

Rådmannens rolle for å sikre et effektivt kommunalt plansystem og at planer følges opp framheves som helt avgjørende av mange informanter. Særlig er dette kritisk for kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Rådmannen må se potensiale i planstrategien og samfunnsdelen som styrings- og utviklingsverktøy.

Undersøkelsen viser at effekten av kommunal planstrategi er helt avhengig av at rådmannen ser dette verktøyet som et funksjonelt styringsverktøy. Det samme gjelder kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen mister sin kraft som strategisk dokument for oppfølging i den kommunale organisasjonen dersom rådmannen ikke ser den som et reelt styringsverktøy.

Det kan være mange årsaker til at rådmenn ikke ser planstrategien og samfunnsdelen som reelle styringsverktøy, men en av dem er trolig dersom disse dokumentene utarbeides for generelle eller for detaljerte, og vedtas uten at rådmannen ser reelle føringer for arbeidet med økonomiplanen.

5.3 Robuste plansystem som tåler administrative endringer

- **Kommunal planstrategi** som tar opp hele kommunes plansystem herunder behovet for temaplaner og større arealplaner i kommunal regi.
- **Samfunnsdel** med tydelige satsingsområder/mål revidert tidlig i valgperioden om det nye kommunestyret mener det er nødvendig
- **Oppdaterte temaplaner** tatt ned i omfang til et realistisk nivå og tilpasset behovet. Rullere eller fase ut utdaterte temaplaner enten gjennom den kommunale planstrategien eller ved den årlige rulleringen av kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan.
- **Kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan** koblet sammen
- **Kommunens tjenesteområder** må i kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan svare ut og synliggjøre hvordan satsingsområder/mål i samfunnsdelen som angår tjenesområdet følges opp.

Kommunens plansystem er ofte tilpasset hva administrativ ledelse fra rådmann til sterke sektorledere og planleggere mener er et godt system for å sikre oppfølging og gjennomføring. Det kan bety at et plansystem som fungerer godt under en administrativ ledelse kan bli endret dersom ledelsen endres.

Denne reelt sett personavhengige dynamikken må det være rom for, men den må også erkjennes og bygge på noen hovedprinsipper for kommunale plansystem som er robuste. Det bør ikke utvikles plansystemer i enkeltkommuner som er designet ut fra en gitt ledelsesfilosofi eller andre særtrekk som gjør kommunen særlig sårbar dersom nøkkelpersonell slutter.

5.4 Staten har få krav til kommunale planer

Staten har få spesifikke krav til planer kommunene må utarbeide ut over plan- og bygningslovens krav til rullerende kommuneplanlegging. Kommunene bestemmer følgelig selv hvor omfattende plansystem det er behov for i kommunen

Staten har mange forventninger til den kommunale planleggingen. Med unntak av arealsaker der det er konflikter, ligger de statlige kravene og forventningene mer som et bakteppe og oppleves som strukturerende mer enn begrensende av informantene i dybdestudiene. Flere av kommunene mener at utviklingen går mot et økt fokus på kommunen sine egne behov i planleggingen der samfunnsdelen sin status og innføring av kommunal planstrategi er verktøy som har stimulert dette.

Det er følgelig kommunene selv som avgjør hvor omfattende plansystem kommunen trenger å ha for å ha en god styring. Fylkeskommunen har et viktig veiledningsansvar for å bidra til at ikke fylkeskommunen selv eller regional stat «pålegger» kommunen spesifikke planer.

5.5 Oppdaterte planer og aktiv bruk av kommunal planstrategi

Informantene fra både politisk og administrativt nivå i kommunene legger betydelig vekt på at planer må være oppdaterte for å ha god gjennomføringsevne. Planer må evalueres og revideres for å være oppdaterte, og strategiske planer som kommuneplanens samfunnsdel må være «fersk» både i forhold til kommunens situasjon og utfordringer, og i forhold til eierskap hos det sittende kommunestyret. Oppdaterte planer bidrar også til større grad av administrativ oppfølging og bruk. Dersom kommunen har mange eldre planer, kan man også komme i en situasjon der planene ikke bygger oppunder hverandre, men derimot ha motstridende mål og strategier og således svekke hverandre. Informantene fra dybdestudiene peker på at det kommunale handlingsrommet vil svekkes av å ikke ha et relevant og oppdatert planverk.

Kommunal planstrategi blir fremhevet som et viktig verktøy for de kommunene som har tatt det ordentlig i bruk. Politikere gir uttrykk for at planstrategien har gitt de en helt annet mulighet til å ha oversikt over planarbeid, og til å kunne prioritere. De har også fått et annet eierforhold til plansystemet enn de hadde tidligere. Det har også hjulpet administrasjonen til løfte blikket og fokusere på sammenheng mellom planer og system i større grad enn før.

Enkelte kommuner har for mange tematiske planer som i for liten grad er tilpasset behovet eller har blitt utdatert. Et effektivt kommunalt plansystem er avhengig av at antallet temaplaner er tilpasset kommunens behov og ikke blir for omfattende. I mange sammenhenger er det kanskje en utredning kommunen trenger og ikke en egen temaplan.

Kommunal planstrategi må ta opp hele kommunens plansystem herunder behovet for temaplaner og større arealplaner i kommunal regi, ikke bare om kommuneplanen skal revideres helt eller delvis. Implementeringen av planarbeid i valgperioden vil avklares gjennom den årlige behandlingen av kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan.

5.6 Samfunnsdelen må gis en funksjon som styringsverktøy

- **Samfunnsdelens** funksjon som styringsverktøy i et plansystem må tillegges større vekt. Planens innretting og innhold, prosess, og mobilisering må tilpasses dette.
- Samfunnsdelen må ha **tydelige satsingsområder/hovedmål** som eies av det sittende kommunestyret. Planen må være tydelig og ikke for omfattende i volum. Det er kommunestyrets oppgave å gjøre viktige hovedprioriteringer og gi retning gjennom samfunnsdelen slik at den kan fungere som et reelt styringsverktøy
- Uten tydelige politisk prioriterte satsingsområder/hovedmål i samfunnsdelen vil det være svært vanskelig å koble samfunnsdelen til **kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan**.
- **Revisjonsprosesser** må gå raskere. Samfunnsdelen må revideres tidlig i valgperioden dersom det nye kommunestyret gjennom planstrategien mener hele eller deler av samfunnsdelen skal tas opp til ny diskusjon. Kommunestyret bør sette frist for når de skal ha samfunnsdelen til behandling.

Kommuneplanens samfunnsdel har en nøkkelrolle i det kommunale plansystemet. Informasjonen fra dybdestudiene viser også at den står sterkt i mange kommuner. Samfunnsdelen synes å ha fått et tydelig løft etter at den nye plan- og bygningsloven kom i 2008. Samtidig arbeider flere kommuner med å finne en god form på samfunnsdelen som et styringsverktøy. Dette kan reise flere dilemmaer som må håndteres

Det er på dilemmaer knyttet til stor grad av medvirkning og ønske om å «få med alt» på den ene siden, og på den andre siden styringsfunksjonen; samfunnsdelen må gi noen hovedprioriteringer og retninger som skal ha direkte betydning for arbeidet med kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan.

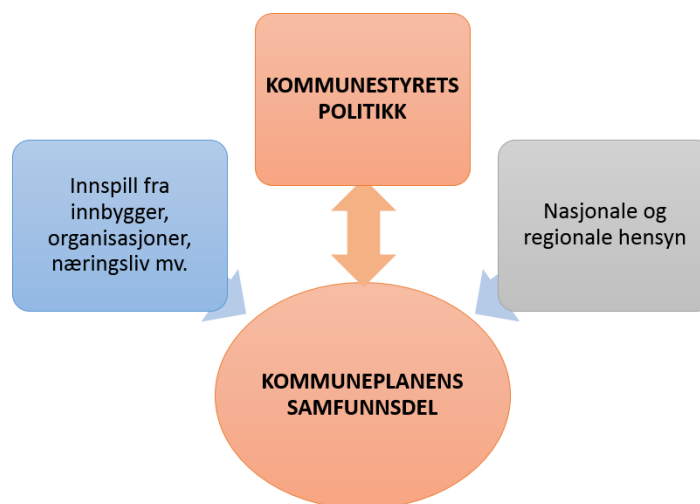
Det er også dilemmaer knyttet til å legge inn tiltak i samfunnsdelen for å gjøre den mer konkret, noe som i realiteten «nedgraderer» planen til en form for temaplan.

Det er også dilemmaer knyttet til tematiske kommunedelplaner som kan utfordre samfunnsdelen når det gjelder hovedmål og prioriteringer, og gi samfunnsdelen en mer uklar rolle i plansystemet.

I et effektivt og gjennomføringsrettet plansystem må samfunnsdelen være et reelt styringsverktøy. Det innebærer at den må ha satsingsområder og mål med et langsiktig perspektiv som samtidig kan tas ned i kommuneplanens handlingsdel og få betydning for arbeidet med økonomiplanen.

Det er behov for å legge større vekt på samfunnsdelen som styringsverktøy i et plansystem, og ikke som en enkeltplan eller medvirkningsarena. Det betyr at den må kunne revideres helt eller delvis tidlig i valgperioden og på en raskere måte enn i dag. Samfunnsdelen må være relevant både for kommunens utfordringer og det sittende kommunestyret. Bli det i kommunal planstrategi avklart at samfunnsdelen må revideres må revisjonsarbeidet være gjennomført tidlig i valgperioden.

Det vil også innebære at samfunnsdelen bør være et eget dokument uavhengig av arealdelen. Arealdelen kan ha andre revisjonsbehov enn samfunnsdelen, og kan kreve lengre planprosesser. Likevel kan samfunnsdelen gi føringer for arealpolitikk og arealdelen. Arealpolitikken kan også følges opp gjennom andre typer arealplaner (kommunedelplaner, områdereguleringsplaner) enn en hovedrevisjon av arealdelen.



Figur 5.2 Kommunestyret har et helhetsansvar i arbeidet med samfunnsdelen, men den må gi uttrykk for kommunestyrets egne hovedvalg og prioriteringer de kommende årene.

Kommunestyret har etter plan- og bygningsloven plikt til å sørge for at samfunnsdelen også tar hensyn til nasjonale og regionale interesser, både når det tas stilling til hvilke spørsmål planarbeidet skal ta opp, og når disse interessene blir berørt i selve planarbeidet. Planarbeidet skal også ta hensyn til hva befolkningen og interesseorganisasjoner mener. Men skal planen være et styringsverktøy må kommunestyret selv gjøre hovedprioriteringer og sette egne satsingsområder og mål som skal være førende i valgperioden.

Kommuneplanens samfunnsdel kan vedtas uten at berørte myndigheter kan reise innsigelse eller sette andre krav til innholdet.

5.7 Kommunens tjenesteområder har et selvstendig ansvar for å følge opp samfunnsdelen

I arbeidet med å sikre en god kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan har kommunens tjenesteområder en viktig rolle. Tjenesteområdene kan utgjøre sektorer i kommunen som har et selvstendig ønske om å ivareta egne interessefelt som har forankring i statlig sektorlovverk. Dette kan i noen kommuner skape en del usikkerhet om kommunens handlefrihet knyttet til innhold og innretting av samfunnsdelen.

Kommunestyret bestemmer selv innholdet i samfunnsdelen. Det er ikke kommunestyrets oppgave å utforme en samfunnsdel der alle kommunens tjenesteområder finner igjen sine «sektorønsker». Det er derimot tjenesteområdene som har et selvstendig ansvar for å klarlegge hvilke av samfunnsdelens satsingsområder som angår tjenesteområdet, og så svare dette ut i temaplaner og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan for å følge opp.

Denne tilnærmingen er nødvendig for å sikre en reell kobling mellom samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan.

I plan og bygningsloven § 11-2 om kommuneplanens samfunnsdel står det i annet ledd at «Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen». Dette betyr følgelig ikke at tjenesteområdene skal finne igjen sine ansvarsområder i samfunnsdelen.

5.8 Kortere og mer tidseffektive planprosesser

Lange planprosesser blir fremhevet som et problem av mange informanter og særlig fra politikere. Dette er en alvorlig utfordring som kan rokke ved plansystemets legitimitet. Planer må kunne leveres med nødvendig tidseffektivitet når et planbehov oppstår og kommunen selv har kontroll over prosessen.

For arealplaner som skal vedtas med rettslig bindende virkning, vil planprosessene ofte ta tid som følge av behovet for interesseavklaringer og nødvendige avklaringer med berørte myndigheter. Dette er planprosesser kommunen i mindre grad har kontroll over fremdriften selv.

Lengden på planprosessene må generelt ned, og det må settes frister for når planen skal til politisk behandling for planer kommunen kan bestemme framdriften selv. Dette gjelder for eksempel kommuneplanens samfunnsdel.

For arealplaner med rettslig bindende virkning vil det være vanskelig å sette tidsfrister på samme måte på grunn av at planen skal vedtas med rettslig bindende virkning, interessekonflikter som følger av dette og eventuelle innsigelser.

5.9 Prioritering av oppgaver som er viktig for gjennomføringen av planer

For å sikre planer med en god gjennomføringsfunksjon og riktig prioritering av planressursene kommunen har til rådighet i planarbeidet må det tas hensyn til flere forhold samtidig;

- Avklart behov for planforankring i form av deltagelse og involvering i planprosessene
- Politisk eierskap og forankring
- Avklart økonomisk gjennomføringsperspektiv i planen. Enten ved forskyvning av gjennomføring og endelig prioritering til underliggende planer (strategiske planer), eller ved at de økonomiske konsekvensene av planen klarlegges i handlingsorienterte/konkrete planer
- Ansvarsplassering for administrativ gjennomføring med ledelsesoppfølging

Eierskap og forankring gjennom involvering og deltagelse i planprosessene er over tid blitt pekt på som et viktig virkemiddel for å sikre gode planer, og i større eller mindre grad blitt et «honnørord» for god planlegging.

Dersom det legges vekt på gjennomføring av planer, må eierskap og forankring sees i en større sammenheng. Eierskap til en plan gjennom god forankring i planprosessen kan gi et eierskap til planen og konsensus om planens innhold, men det kan ikke tas for gitt at det da er konsensus om prioriteringene som må til for å få til gjennomføring. Fra dybdestudiene er det trukket fram eksempler på dette.

For noen planer vil det være de økonomiske konsekvensene av planen og ansvarsplassering for administrativ oppfølging, eller utbyggingsavtale med private i arealplaner som vil være kritisk for gjennomføringen, og i mindre grad forankringen i planprosessen. Da må planarbeidet prioritere disse spørsmålene framfor for eksempel bred prosess og forankring, slik at kommunens begrensede planressurser brukes på de riktige oppgavene.

5.10 Tematiske kommunedelplaner har i liten grad funnet sin plass

Tematiske kommunedelplaner omfatter tema og virksomhetsområder kommunen ønsker å utarbeide for særskilte temaområder.

Kommunene i dybdestudiene bruker tematiske kommunedelplaner svært forskjellig, og dybdestudiene viser at det er usikkerhet knyttet til bruken. Selv større kommuner som har retningslinjer for bruk av tematiske kommunedelplaner synes det er uklart når det skal brukes tematisk kommunedelplan og når det skal brukes temaplan. De tematiske kommunedelplanene synes også å kunne utfordre samfunnsdelen og arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet dersom de tar opp satsingsområder og mål som berører samfunnsdelen.

Mange kommuner som har brukt tematiske kommunedelplaner synes heller ikke å følge kravet i plan- og bygningslovens § 11-1 om at; *«Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.*

Begrunnelsene for bruk av tematisk kommunedelplan er blant annet knyttet til behov for offentlighet gjennom planprosessen etter plan- og bygningsloven, og at dette er tema som krever politisk behandling på «høyt nivå». Dybdestudiene viser samtidig at kommuner som velger temaplaner for denne type prioriterte tema tilpasser offentlighet og medvirkning i prosessen til behovet, og gir planen samme politiske behandling.

Dybdestudiene viser også at om planer blir utarbeidet som tematisk kommunedelplan eller som temaplan virker dette ikke å ha betydning for planens gjennomføringsfunksjon.

Samlet synes det som om de tematiske kommunedelplanene er med å komplisere de kommunale plansystemene uten at gevinstene med dem er tydelige.

5.11 Gjennomføring av arealplaner

Arealplaner er i stor grad avhengig av eksterne for å bli gjennomført, men privat gjennomføring krever i mange sammenhenger at kommunen tar en tilretteleggingsrolle for å sikre at offentlig infrastruktur blir bygget ut med nødvendig privat og offentlig finansiering. Kommunene har lagt til rette for utbyggingsavtaler i varierende grad.

Det er tidligere gjennomført både evalueringer av bestemmelsene om utbyggingsavtaler og kompetansekartlegging i kommunene om utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler er et godt og smidig verktøy for både kommunen og utbygger når kommunen har en strategi for bruken av verktøyet.

I områder med flere utbyggere og grunneiere har finansieringsmodeller for områder med bruk av utbyggingsavtaler vært avgjørende for gjennomføringen.

6 SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER

I dette kapitlet er det satt opp sammenfattende anbefalinger fra prosjektet. Anbefalingene må sees i sammenheng med gjennomgangen i kapittel 5.

Forslag til lovendringer er omtalt i kapittel 6.4. Forslag til videre utviklingsarbeid er omtalt i kapittel 6.5.

6.1 Hva kan kommunen gjøre

- **Bruke handlingsrommet**

Det er få statlige krav om planer og kommunene har et betydelig handlingsrom for å utvikle gode og effektive plansystem. Kommunene har også et betydelig handlingsrom i forhold til statlige forventninger til den kommunale planleggingen og prioritering av oppgaver som er viktige lokalt. Dette handlingsrommet bør synliggjøres for kommunene.

- **Ha et oppdatert planverk og bruke samfunnsplanleggingen som verktøy og arena for å styrke det lokale handlingsrommet**

Et oppdatert kommunalt planverk er med å styrke kommunens handlingsrom i samfunnsplanleggingen. Det samme gjelder en offensiv kommunal samfunnsplanlegging der kommunene selv setter dagsorden med et tydelig politisk engasjement.

- **Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan må gis en grunnleggende og varig posisjon i det kommunale plansystemet**

Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens handlingsdel koblet sammen med økonomiplanen må gis en grunnleggende og varig posisjon i plansystemet, og ikke utfordres av andre plantyper.

Kommunal planstrategi må ta opp hele kommunens plansystem herunder behovet for temaplaner og større arealplaner i kommunal regi, ikke bare om kommuneplanen skal revideres helt eller delvis. Den må ha en god politisk forankring.

Samfunnsdelens funksjon som styringsverktøy i et plansystem må tillegges større vekt. Planens innretning og innhold, prosess, og mobilisering må tilpasses dette. Revisjonsprosesser må gå raskere. Samfunnsdelen må revideres tidlig i valgperioden dersom det nye kommunestyret gjennom planstrategien mener hele eller deler av samfunnsdelen skal tas opp til ny diskusjon. Samfunnsdelen og arealdelen til kommuneplanen bør utgjøre to dokumenter for å sikre at samfunnsdelen kan rulleres alene om det er ønskelig.

Kommunens tjenesteområder må i kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan svare ut og synliggjøre hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen som angår tjenesteområdet følges opp.

- **Omfanget av temaplaner må tilpasses behovet i kommunen**

Omfanget av temaplaner må tas ned til et realistisk omfang i kommunen og være oppdaterte. De må ha en avklart plassering i det kommunale plansystemet. En temaplan eller tematisk kommunedelplan er underordnet samfunnsdelen og skal ikke være i konflikt med denne. Et plansystem med mange tematiske kommunedelplaner kan i stor grad utfordre samfunnsdelen og er krevende å vedlikeholde. Om kommunen har behov for tematiske kommunedelplaner bør vurderes nøye. Trolig er dette lite hensiktsmessig i mange kommuner.

- **Planarbeid må prioritere oppgaver som er viktig for gjennomføringen**

Planarbeid må prioritere oppgaver som er viktig for gjennomføring av planen. For noen planer vil det være de økonomiske konsekvensene av planen og ansvars plassering for administrativ oppfølging som vil være kritisk for gjennomføringen, og i mindre grad forankringen i planprosessen. Planarbeid må prioritere viktige gjennomføringsspørsmål.

- **Rådmannen må bruke planverktøyene som reelle styrings- og utviklingsverktøy**

Rådmannens rolle for å sikre et effektivt kommunalt plansystem og at planer følges opp er avgjørende. Særlig er dette kritisk for kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel som kan miste sin posisjon dersom ikke rådmannen ser potensialet disse planverktøyene har som styrings- og utviklingsverktøy i det daglige virke. Dette kan ikke overlates til kommunens planlegger.

6.2 Hva kan fylkeskommunen og regional stat gjøre

- **Bedre rutiner for hvordan regionale myndigheter formidler ønsker og forventninger om planer og tema kommunene skal ta opp i planleggingen**

Undersøkelsen viser at det er ulik praksis for hvordan fylkesmennene og fylkeskommunene formidler inn ønsker, forventninger og det som oppfattes som krav i kommunene om planer kommunen må ha. Regionalt nivå besitter viktig kunnskap for den kommunale planleggingen, noe flere av kommunene legger vekt på. Det er viktig at denne kunnskapen formidles til kommunene på en måte som understøtter et helhetlig plansystem i kommunen, og ikke «intervenerer» slik at kommunen utarbeider planer den egentlig mener ikke er nødvendig.

Fylkeskommunen har et viktig veiledningsansvar for å bidra til at ikke fylkeskommunen selv eller regional stat «pålegger» kommunen spesifikke planer, men setter seg inn i og understøtter de plansystemene kommunene selv utvikler.

6.3 Hva kan staten gjøre

- **Staten må understøtte utviklingen av gode lokalt tilpassede plansystem**

En har i dag kommet langt i form av at det er kommunene selv som utvikler gode og effektive plansystem innenfor de rammene plan- og bygningsloven setter. Det innebærer at staten ikke setter krav til at kommunen skal ha bestemte temaplaner mv, men overlater til kommunen

selv å avgjøre hvilke planer kommunen trenger for å løse oppgaver staten prioriterer. Det er viktig at denne utviklingen videreføres.

- **Staten må klargjøre hvilke planer kommunene er pålagt å ha.**

Det finnes i dag ikke en autorisert oversikt over hvilke planer kommunene er pålagt å ha etter gjeldende regelverk. I denne rapporten er det gitt en oversikt basert på en undersøkelse til 10 departement. Staten bør, for eksempel gjennom reviderte nasjonale forventninger eller på annen måte, gi en autorisert oversikt.

- **Statlige tilskudd bør ikke knyttes til krav om spesifikke planer**

Skal staten understøtte et effektivt kommunalt plansystem er det viktig at kommunen selv avgjør hvilke planer kommunen trenger for å gjennomføre tiltak det gis statlige tilskudd til. Krav om spesifikke planer som vilkår for å få statlige tilskudd bør avvikles, og erstattes av føringer om at de statlige satsingene skal inngå i kommunens planlegging der kommunen selv avgjør hvilke planer det er behov for.

6.4 Endringsbehov i plan- og bygningsloven

6.4.1 Avvikle planprogram som obligatorisk krav når samfunnsdelen revideres alene

Krav om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen alene kom inn gjennom PBL 2008. I PBL 1985 med endringer var det kun krav om planprogram når arealdelen ble revidert. Dette var en følge av konsekvensutredningsbestemmelsene og EUs plan- og programdirektiv.

Skal kommuneplanens samfunnsdel kunne revideres tidlig i valgperioden, er det viktig å senke terskelen for revisjon og gjøre rammene for revisjonsprosessen så enkle som mulig. Det må være mulig å gjennomføre «light» revisjon av samfunnsdelen tidseffektivt når et nytt kommunestyre bare ønsker å revidere deler av den gjeldende samfunnsdelen.

Det bør derfor vurderes å fjerne bestemmelsen om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen, men gjøre dette valgfritt for kommunen. Obligatorisk varslings av viktig spørsmål i planarbeidet må opprettholdes, og kommunen kan selv velge egent form for programmering av revisjonsarbeidet.

I en utsjekk av prosjektets foreløpige funn støttet 89 % av kommunene (planleggere i kommunene) å avvikle bestemmelsen om obligatorisk planprogram for samfunnsdelen.

Det er etter gjeldende plan- og bygningslov anledning til å slå sammen planstrategien og planprogrammet for revisjonen av kommuneplanen. Planstrategien har imidlertid en helt annen funksjon enn planprogrammet, og dette vil ikke løse de utfordringene et obligatorisk planprogram medfører.

6.4.2 Avvikle tematisk kommunedelplan som plantype

Det synes som om de tematiske kommunedelplanene er med å komplisere de kommunale plansystemene uten at gevinstene med dem er tydelige. Det bør vurderes om tematiske

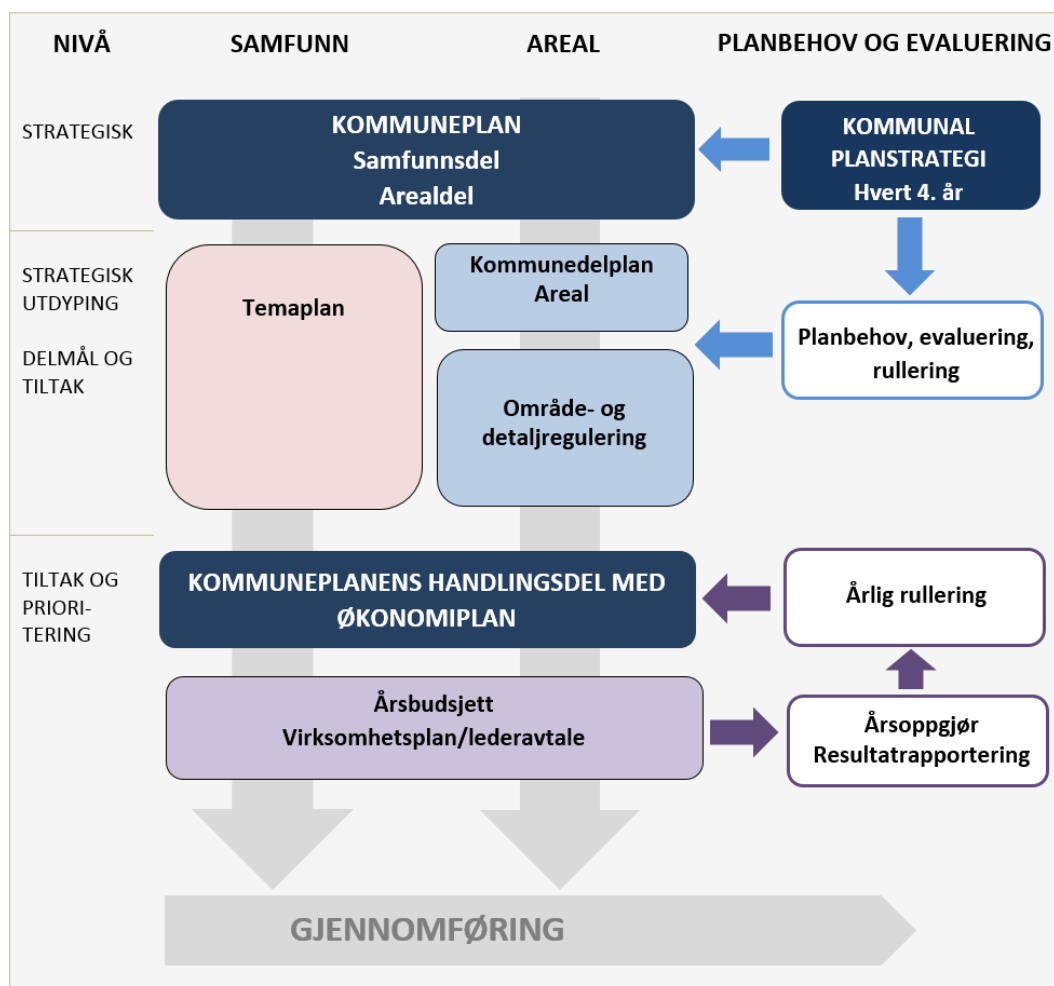
kommunedelplaner skal fjernes som plantype i loven. Plantypen vil da bli erstattet av tematiske planer der kommunen selv bestemmer hvordan planen skal behandles.

Dette vil kunne bidra til:

- Enklere plansystem, færre plantyper og lettere å forstå for politikere
- Rydding for kommuner som er usikre på tematisk kommunedelplan som planform
- At mål og strategier i tematiske kommunedelplaner ikke utfordrer samfunnsdelen
- Unødvendig uklarhet om rullerende handlingsdel knyttet til tematiske kommunedelplaner fjernes.

Når det gjelder medvirkningsaspektet så viser dybdestudiene at kommunene også legger opp til medvirkning i arbeidet med temaplaner, men at dette da tilpasses til den enkelte planoppgaven. I en utsjekk av prosjektets foreløpige funn støtter 86 % av kommunene (planleggere i kommunene) å utvikle tematisk kommunedelplan som plantype.

Dersom tematisk kommunedelplan utvikles som plantype vil det kommunale plansystemet se ut som i figur 6.1.



Figur 6.1 Det kommunale plansystemet dersom tematiske kommunedelplaner utvikles som plantype i plan- og bygningsloven. Flere kommuner har allerede dette systemet i praksis.

6.5 Behov for kunnskapsutvikling

Dybdestudiene viser at mange kommuner er usikre på hvordan samfunnsdelen kan innrettes på en god måte, og hvordan det sikres en god kobling mellom samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan.

Dette er et tema som bør gis prioritet framover, der det kanskje særlig bør legges vekt på å trekke ut en større bredde av erfaringer fra kommuner som har fått dette til på en god måte og gjennomføre utviklingsarbeid.