

Fylkeskommunen som planfaglig veileder

Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem

Anbefalinger

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Kommunesektorens organisasjon
Tittel på rapport: Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem
Oppdragsnavn: KS FOU - Fylkeskommunen som planfaglig veileder
Oppdragsnummer: 628484-01
Utarbeidet av: Erik Plathe, Kristin Karlbom Dahle
Oppdragsleder: Erik Plathe
Tilgjengelighet: Åpen

Forord

Dette KS-FoU prosjektet har hatt som målsetting å klargjøre og styrke fylkeskommunens veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven. Ambisjonene har vært å bidra til bedre og mer effektiv samhandling mellom regionale myndigheter og kommunene, gi et felles løft for kommuneplanleggingen og kommuneplanens samfunnsdel i valgperioden 2024-2027, og bidra til å utvikle effektive og velfungerende plansystem for kommunene uavhengig av kommunestørrelse.

Selve gjennomføringen har vært lagt opp som et prosessrettet FoU-prosjekt med en innretning som et lærende nettverk med arbeidsverksted i de enkelte fylkeskommunene, i kombinasjon med nasjonale nettverks-webinarer. Alle fylkeskommunene har deltatt i hele prosjektperioden, mens statsforvalter og et utvalg kommuner har deltatt i faser av prosjektet.

Vårt hovedinntrykk er at denne type landsdekkende lærende nettverk kan gi viktige bidrag i å videreutvikle planleggingen til å fylle den viktige rollen den har i å styrke det representative demokratiet og utvikling av Norge i en bærekraftig retning.

Prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom Asplan Viak, NIBR-OsloMet ved Gro Sandkjær Hansen og Nordlandsforskning ved Aase Kristine Lundberg. NIBR-OsloMet har hatt ansvar for en landsdekkende kommuneundersøkelse om veiledningsbehov og arealstrategier i samfunnsdelen, og Nordlandsforskning bærekraftsmålene i planleggingen. Asplan Viak har ledet prosjektet.

Vi vil rette en stor takk til alle som har deltatt og bidratt i prosjektet, til kontaktpersonene i fylkeskommunene som har fulgt prosjektet gjennom hele prosjektperioden, og til KS som har tatt initiativ til å sette viktige tema for planleggingen på dagsorden.

Kongsberg, 30.11.2023

Erik Plathe

Oppdragsleder

Kristin Karlbom Dahle

Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem

Kommunenes samfunns-, areal- og økonomiplanlegging skal være et verktøy for folkevalgt styring og for oppgaveløsning i kommunen. I et velfungerende kommunalt plansystem er kommuneplanens samfunnsdel et styringsverktøy for det nye kommunestyret i hver valgperiode. Den gir prioritering i form av tydelig retning og følges opp i økonomiplanen og annet arbeid i kommuneorganisasjonen. Arealdelen bygger på føringer i samfunnsdelen og revideres etter behov, mens omfanget av strategier, tema- og sektorplaner tilpasses kommunens behov og hva som kreves for å følge opp statlige føringer.

Mange kommuner må tilpasse seg en virkelighet med begrensede planressurser. Dette sammen med blant annet et komplisert regelverk for å gjøre endringer i samfunnsdelen, og mange og økende statlige forventninger og krav til planleggingen, bidrar til å gjøre det krevende for kommunene å ha et velfungerende plansystem. Det gjør forenklinger og læring viktig – for at folkevalgte kan utøve samfunnsutviklerrollen gjennom prioriteringer i samfunnsdelen og gi bedre grunnlag for administrativ oppfølging.

Samfunnsplaner som ikke gir styring og prioritering har liten verdi. For omfattende planverk gir uklar styring, og rigide målstrukturer, og økte krav til rapportering og kan gå ut over kapasitet til oppgaveløsning og tjenesteyting. Rettslig bindende arealplaner gir styring gjennom rettsvirkningen. Samfunnsdelen handler i større grad om hvordan den kommunale organisasjonen arbeider og forholder seg til føringer gitt av folkevalgte gjennom samfunnsdelen

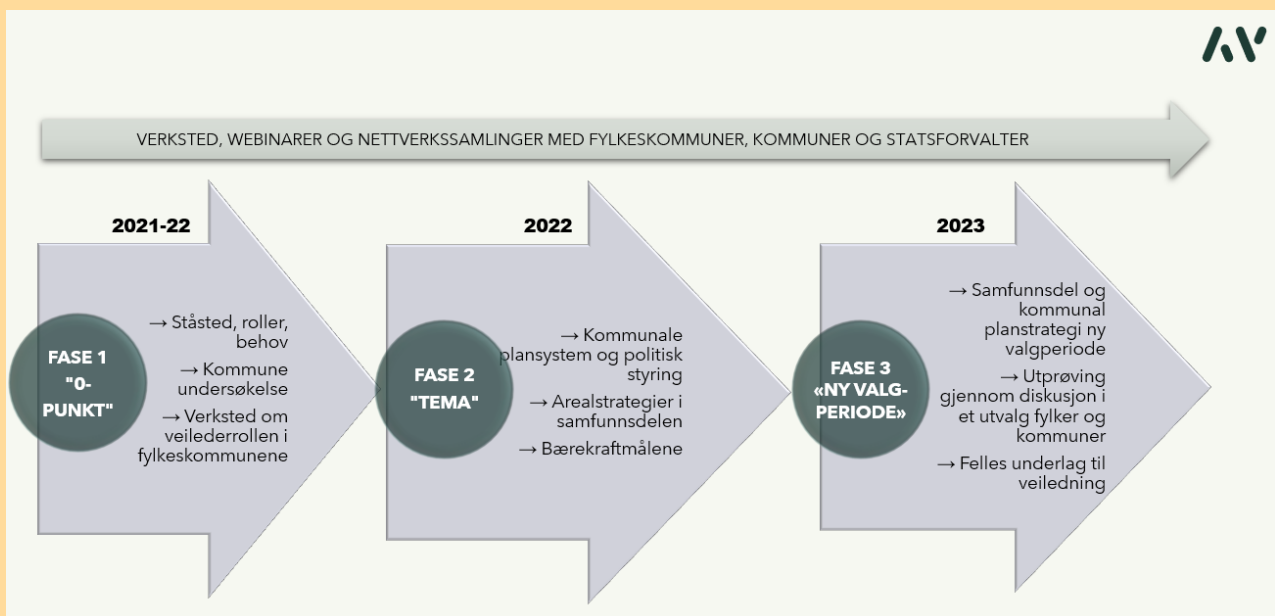
Det er få statlige krav om planer, men staten har mange forventninger. En stor del av samfunnsplanene i kommunene innenfor områder som helse og velferd, skole, bolig, kommunalteknikk, næring, integrering med videre følger av kommunens eget behov for planer. Prosessene legges opp av kommunen selv. Det er et viktig grunnlag for velfungerende kommunale plansystem at kommunene selv tilpasser behovet for planer og planomfanget. I dag utfordres dette av nye krav i sektorlover. Disse trenger lokal forståelse og trygghet for lokale valg og avgrensning av planomfanget.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen, statsforvalter og kommunene er viktig for velfungerende kommunale plansystem, og for å gi trygghet for forenklinger og tilpasninger i kommunenes planlegging. Det handler både om god og utviklende veiledning, og om hvordan det samarbeides i planprosessene. Større vekt på å koble samfunnsdelen til det nye kommunestyrets politikk vil også kreve tilpasninger i regionale myndigheter prioritering av innsats gjennom en valgperiode. Det vil også stille nye krav til hvordan høringsuttalelser utformes når mange samfunnsdeler kan komme på høring samtidig. Gjennom anbefalingene i dette KS-FoU prosjektet er det forsøkt å gi et felles grunnlag for deler av dette arbeidet. Det pekes også på et tydelig behov for lovendringer og forenklinger.

KS-FoU prosjektet «Fylkeskommunen som planfaglig veileder» er gjennomført i perioden 2021-2023 og har hatt som formål å:

- Klargjøre og styrke fylkeskommunens veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven
- Utvikle bedre og mer effektiv samhandling mellom regionale myndigheter og kommunene med vekt på samfunnsplanlegging koblet til valgperiodene og økonomiplanleggingen.
- Gi et felles løft for kommuneplanleggingen og kommuneplanens samfunnsdel i valgperioden 2024-2027.
- Bidra til å utvikle effektive og velfungerende plansystem for kommunene uavhengig av kommunistørrelse.

Prosjektet har vært inndelt i tre hovedfaser. Fase 1 «0 punkt» har hatt hovedvekt på kommunenes veiledningsbehov og fylkeskommunens veilednings- og samordningsrolle. Fase 2 «Tema» har hatt hovedvekt på bærekraftmålene og arealstrategier i samfunnsdelen, mens fase 3 «Ny valgperiode» har hatt hovedvekt på bedre kobling av kommuneplanens samfunnsdel til valgperiodene og samfunnsdelen som politisk styringsverktøy for et nytt kommunestyre.



Prosjektets hovedfaser og prosess.

Prosjektet er gjennomført som et prosessrettet FoU-prosjekt med vekt på innovasjon gjennom erfaringsutveksling, diskusjon og utprøving av anbefalinger fra andre tilgrensede KS-FoU prosjekt. Samlet er det i prosessen gjennomført 10 verksteder i alle fylkeskommunene i fase 1, 2 nasjonale webinar om bærekraftmålene i planlegging og arealstrategier i samfunnsdelen i fase 2, og 5 nettverkssamlinger i fase 3 der også kommuner og statsforvaltere har deltatt. Det er gjennom prosjektet utviklet flere presentasjoner som kan brukes i veiledningssammenheng etter behov.

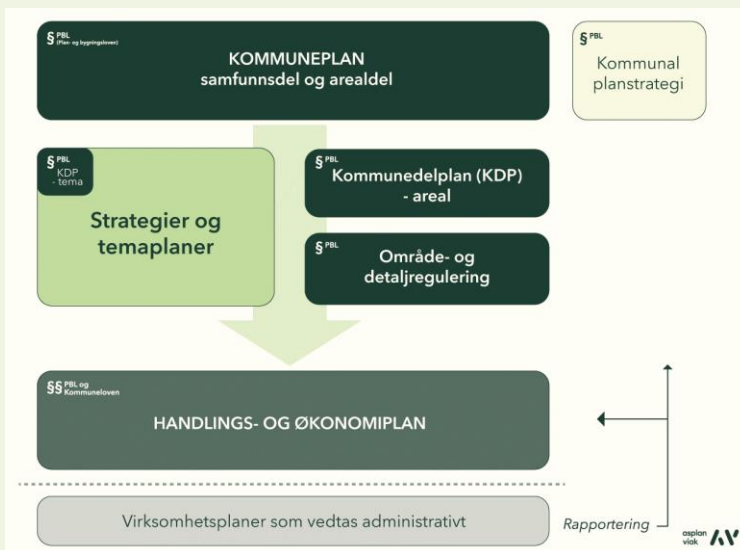
Asplan Viak har i samarbeid med NIBR-OsloMet og Nordlandsforskning gjennomført prosjektet, der NIBR-OsloMet har hatt ansvar for kommuneundersøkelse og arealstrategier i samfunnsdelen, mens Nordlandsforskning har hatt ansvar for bærekraftmålene.

Innholdsfortegnelse

1. Utfordringer for velfungerende kommunale plansystem	6
2. Veiledning og samarbeid i et 4-årshjul	8
3. Styrket planfaglig veiledning skilt fra planprosessene	10
4. Samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy	13
5. Hva trenger det nye kommunestyret for å vurdere samfunnsdelen?	14
6. Forenklet planstrategi med planprogram «kommuneplangrunnlag»	16
7. Bærekraftsmål med merverdi til planleggingen	17
8. Arealstrategier i samfunnsdelen som bro til arealdelen	20
9. Forenkling og spissing av høringsuttalelser til samfunnsdelen	22
10. Forslag til lovendringer	24
Underlagsdokumentasjon fra prosjektet	26

1. Utfordringer for velfungerende kommunale plansystem

Velfungerende kommunale plansystem forutsetter at kommunens samfunns- og arealplanlegging er et verktøy for lokalpolitisk styring. Det innebærer at når kommunestyrets politikk endres etter et kommunevalg, må dette på en effektiv måte kunne fanges opp i kommunens plansystem fra samfunnsdel til handlings- og økonomiplan. Et nytt kommunestyre skal i dette også forholde seg til kommunens situasjon og utviklingstrekk samt nasjonale og regionale føringer som angår kommunen. Dette krever målrettet administrativ tilrettelegging og tilpasset samarbeid med regionale myndigheter.



I de fleste kommunene er arealplanleggingen godt utviklet og gir styring fordi den har stor politisk oppmerksomhet og er rettslig bindende. Arealplanleggingen setter særlig krav til medvirkning og berører mange fag som kan være krevende å dekke for kommuner, og der veiledning dermed er viktig. Mange kommuner bruker også konsulenter for bistand når for eksempel arealdelen revideres. Arealplanleggingen på overordnet nivå har noen systemutfordringer knyttet til at hovedrevisjon av kommuneplanens arealdel i mange kommuner har utviklet seg til å bli en sortering av arealinnspill fra grunneiere. De strategiske arealdiskusjonene kan bli fraværende. I dette prosjektet er arealstrategier i samfunnsdelen drøftet som virkemiddel for å danne bro mellom samfunnsdel og arealdel for å løfte de strategiske arealdiskusjonene.

Utfordringene knyttet til samfunnsplanleggingen trenger større oppmerksomhet. Samfunnsplanleggingen omfatter samfunnsdelen som kommunens overordnede plan, og strategier og temaplaner som utgjør et stort planvolum. Ambisjonene for samfunnsdelen er mange, og med ulike synspunkt på hva den kan og skal være. Samtidig er samfunnsdelens primære funksjon som styringsverktøy for et nytt kommunestyre med kobling til økonomiplanen mindre vektlagt. Komplisert regelverk lite tilpasset samfunnsplanlegging er en del av denne utfordringen, men også at samfunnsdelen blir betraktet som et prosjekt, ikke en integrert del av kommunens løpende planlegging. Diskusjonene om kobling samfunnsdel-økonomiplan handler i stor grad om organisasjonsutvikling i kommunen, ikke en enkelt plan

Som en del av FoU-prosjektets første fase gjennomførte NIBR-OsloMet en landsdekkende survey om kommunenes veiledningsbehov. 10% av

kommunedirektørene og 51% av planansvarlige svarte på undersøkelsen. Undersøkelsen omfatter mange tema og er publisert i en egen presentasjon «0-punktsmåling» Resultater fra spørreundersøkelse til alle landets kommuner.

Surveyen rett seg mot veiledning til all planlegging også reguleringsplaner, noe som også preger svarene.

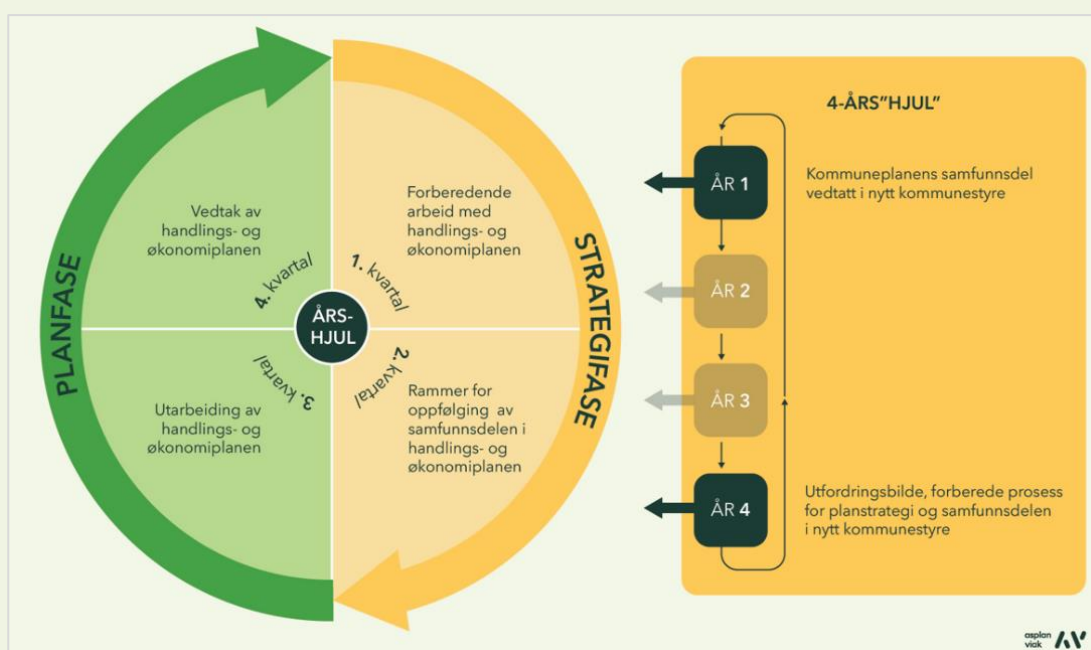
Surveyen viste at:

- Kommunene har størst behov for planfaglig veiledning innenfor arealplantema som konsekvensutredning, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.
- Det er størst behov for veiledning fra fylkeskommunen innenfor kulturminnevern, samferdsel, klimakutt og klimatilpasning. Kulturminnevern og samferdsel er fagområdene som fylkeskommunene har sterke kompetansemiljøer innenfor og er myndighet etter sektorlov, noe også kommunene vektlegger.
- Plankonferanser/nettverkssamlinger og seminarer/webinarer er de veiledningsmetodene kommunene mener fungerer best.
- Kommunene opplever i liten grad at fylkeskommunen veileder i styrings- og utviklingspotensialet som ligger i planinstrumentene. Veiledning knyttet til medvirkning oppleves som best ivaretatt.
- Temaet sammenhengende plansystem fikk lav «score» på hvilke temaer kommunen har behov for veiledning om. Den lave svarprosenten fra kommunedirektørene og en høy andel arealplanleggere som svarte kan ha hatt betydning for dette.
- I underkant av 75% av respondentene opplever at fylkeskommunen i noen eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å veilede om tematiske planfaglige spørsmål og til å utøve rollen som planfaglig veileder generelt. Under 5% svarer at fylkeskommunen i svært stor grad har denne kompetansen.
- For juridiske spørsmål, er bildet annerledes. Her er svarer vel 50% av kommunene at fylkeskommunen i liten grad eller ikke har tilstrekkelig kompetanse til å veilede. Dette kan også sees i sammenheng med at statsforvalterens planavdeling/juridisk avdeling er den aktøren utenfor fylkeskommunen, sammen med Statens vegvesen, som kommunene i stor/svært stor grad benytter for veiledning om planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Halvparten av respondentene fra kommunene svarte at det er utfordringer knyttet til skillet mellom fylkeskommunens planfaglige veiledning og fylkeskommunens myndighetsutøvelse.

2. Veiledning og samarbeid i et 4-årshjul

Fylkeskommunens veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven er i FoU-prosessen drøftet bredt gjennom både survey om veiledningsbehov til alle landets kommuner, og verksted om veilederrollen i alle fylkeskommunene med samlet vel 450 deltagere. Statsforvalter har også vært en del av diskusjonene gjennom nettverkssamlinger og prosjektets utprøvningsfase om tidlig vedtak av samfunnsdelen i valgperioden 2024-2027.

For kommunene vil samfunnsdel koblet til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk innebære at samfunnsdelens politiske innhold får en gjennomgang og endring første året av hver valgperiode, mens nytt kunnskapsgrunnlag og kontinuerlig forbedring av prosess basert på læring gjøres administrativt i det fjerde året av valgperioden (valgåret).



Forholdet mellom den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen (HØP) og fireårig syklus for arbeid med kommuneplanens samfunnsdel (KPS).

For fylkeskommunen og statsforvalter innebærer dette at veiledning og samarbeid med kommunene må legges etter samme syklus om den skal være målrettet og effektiv. Det gjelder både hvordan den generelle veiledningen legger seg inn mot valgperiodene gjennom å sette dette på dagsorden for eksempel gjennom plankonferanser som mange fylkeskommuner allerede gjør, men også hvordan samhandlingen med kommunene inn mot kommuneplanleggingen legges opp og prioriteres. Det gjelder både samhandling om kunnskapsgrunnlaget i valgåret, og prioritert ressursinnsats første året av valgperioden når mange samfunnsdeler kan komme på høring.



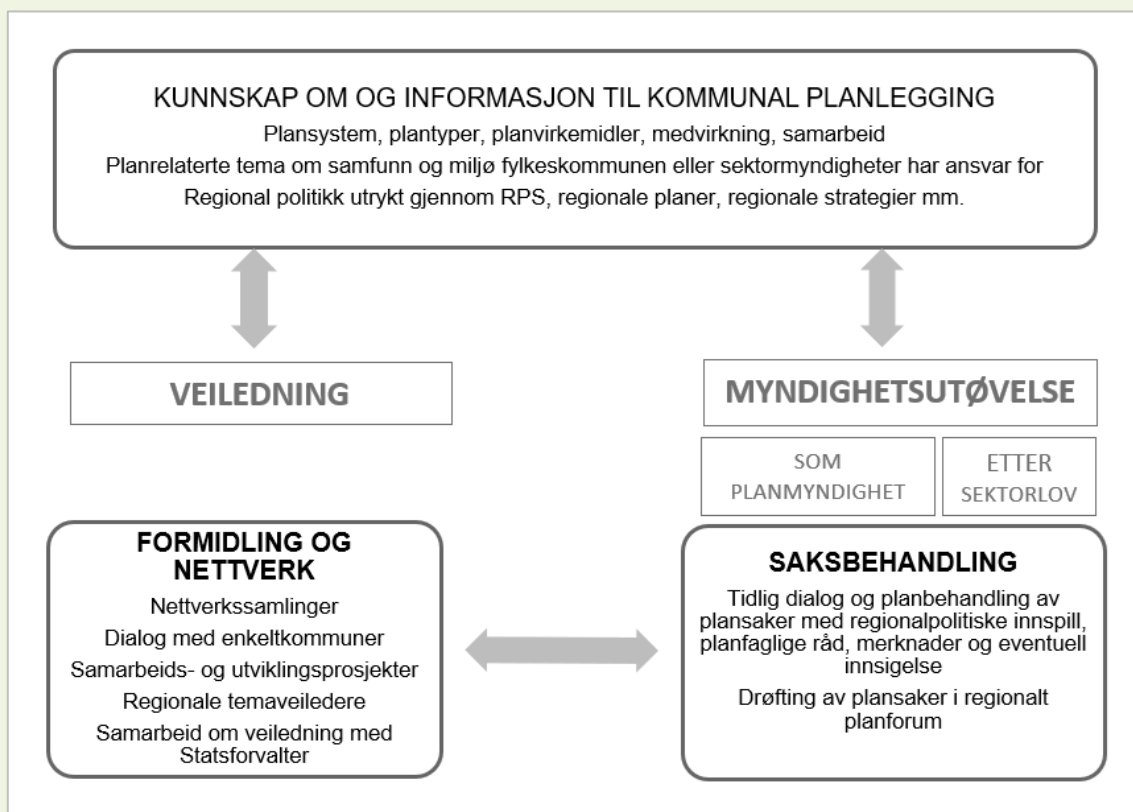
Behovet for prioritert samhandling mellom fylkeskommunen og statsforvalter i valgåret og første året av valgperioden. Fylkeskommunens løpende generelle veiledning gjennom plankonferanser og andre arenaer kan understøtte dette gjennom å ta opp aktuelle plantema.

3. Styrket planfaglig veiledning skilt fra planprosessene

Det ble gjennom prosjektet gjennomført verksted om veiledning og veilederrollen i alle 10 fylkeskommunene med deltagelse fra en stor bredde i avdelinger og ansvarsområder i fylkeskommunene. Verkstedene omfattet regional og kommunal planlegging, statistikk og analyse, folkehelse, samferdsel, klima miljø natur vannforvaltning og energi, kulturarv, kultur idrett friluftsliv integrering, næring og bibliotek. Noen avdelinger forvalter myndighet gjennom sektorlover.

Diskusjonene i verkstedene viser at fylkeskommunene har en bred forståelsesramme for sin veiledningsrolle, som både omfatter planfaglige tema som er direkte knyttet til virkemidlene i plan- og bygningsloven, hensyn og interesser i planleggingen, og forholdet til fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet og sektormyndighet

Alle fylkeskommunene oppgir at det gis veiledning både gjennom formidling og nettverk og gjennom planprosesser og saksbehandling. Det framheves at mye veiledning skjer i planprosesser og i saksbehandling. Veiledningen i konkrete planprosesser er særlig tydelig der fylkeskommunen også er sektormyndighet som for eksempel innenfor kulturminner og samferdsel/veg.



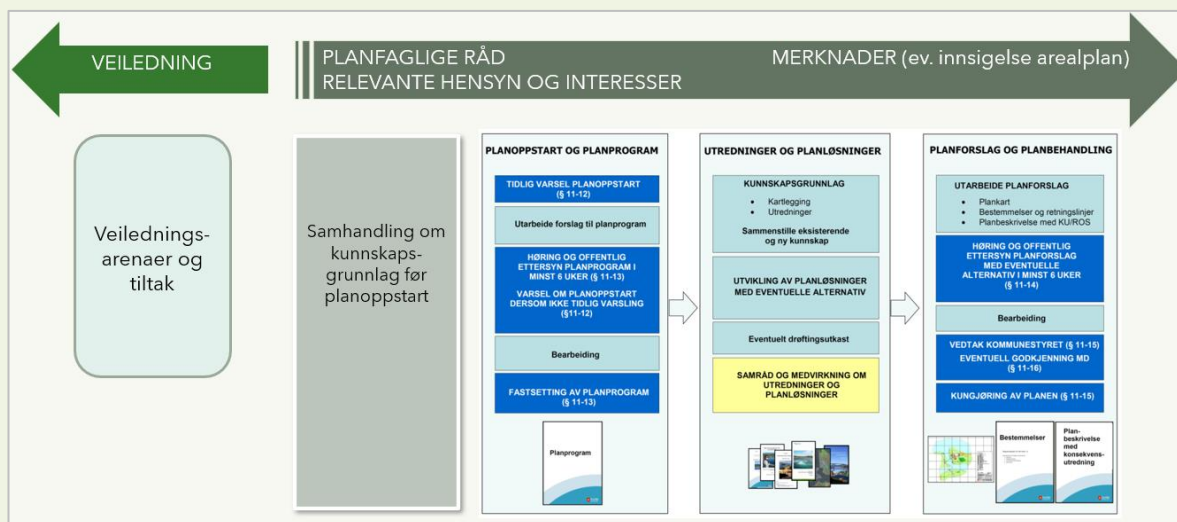
Funn fra verkstedene viser at alle fylkeskommunene oppgir at det gis veiledning både gjennom tradisjonelle veiledningsarenaer som formidling og nettverk herunder plankonferanser, og gjennom planprosesser og saksbehandling der fylkeskommunen også utøver myndighet.

Halvparten av kommunene oppga i kommuneundersøkelsen at det er utfordringer knyttet til skille mellom fylkeskommunens planfaglige veiledning og fylkeskommunens myndighetsutøvelse. Skille mellom veiledningsrollen og myndighetsrollen er et prinsipielt viktig skille, og funnene fra verkstedene viser at dette er et tema som har vært lite diskutert til nå. Forholdet mellom de to rollene kommer i første rekke til uttrykk i konkrete planprosesser der fylkeskommunen både trer inn i veileder- og myndighetsutøverrollen.

Regionalt planforum blir gjennom verkstedene også framhevet som en veiledningsarena. Dette er ikke i samsvar med føringene fra kommunal og distriktsdepartementet i veileder om regionalt planforum (KDD 2020). Der går det fram at «*Regionalt planforum ikkje bør nyttast som ein generell rettleiingsarena. Her skal konkrete plansaker diskuterast med tanke på å formidle nasjonal og regional politikk, og deltakarene skal gi planfaglige råd i samsvar med ansvarsområda myndighetene er tillagde. Desse kjem mellom anna fram i vedlegg til rundskriv H-2/14 retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*»

I innsigelsesrundskrivet H2/14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014) omtales faglige råd, merknader og innsigelse i en planprosess, men ikke veiledning.

Både oppfatningene hos kommunene og føringene fra departementet peker i retning av at veiledningen bør skilles fra planprosessene. Veiledningen bør skje på arenaer og i ulike former for samarbeid utenfor planprosessene, og skal ikke være myndighetsutøvelse. Er planprosesser startet opp kan fylkeskommunen gi planfaglige råd som også kan ha veiledende karakter, men disse rådene vil med ulik styrke også kunne ha myndighetsutøvelse i forhold til å ivareta sektorinteresser eller regionale føringer.



Anbefalt modell der veiledningen rendyrkes og skilles fra planprosessene.

Det skjer mye god veiledning gjennom nettverk og andre arenaer og prosjekter i regi av fylkeskommunene. Mange fylkeskommuner legger også stor vekt på kompetanseoppbygging innenfor en rekke tema fra stedsutvikling, areal- og

naturregnskap, klima med videre. Dette er kunnskap kommunene kan anvende til eget beste når de starter opp planprosessene og som da også støtter hensynene de skal ivareta.

I verkstedene kom det også fram ulik tilnærming på veileder- og myndighetsrollen mellom fylkene innenfor samme fagområde. For kulturarv ble det for eksempel i enkelt fylker trukket fram at det var vanskelig å skille veiledning fra myndighetsutøvelse, mens andre fylker pekte på at de drev utstrakt veiledning gjennom å bygge opp kunnskap og formidling om kulturarv sammen med kommunene.

Veiledningen om det planfaglig trenger prioritet. Det planfaglige er grunnleggende for all planlegging, og skiller seg fra veiledning om hensyn og interesser som dreier seg om hensynet/interessen i seg selv. Hvordan interesser og hensyn kan ivaretas i planleggingen er på en andre siden et planfaglig spørsmål

PLANFAGLIG	HENSYN OG INTERESSER
<ul style="list-style-type: none"> • Velfungerende kommunale plansystem • Forholdet til økonomiplanlegging etter kommuneloven • Planer som politisk styringsverktøy • Planverktøyene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå • Plantypene og bruken av dem • Planprosessene herunder medvirkning • Juridiske virkemidler (arealplaner) • Gjennomføringsvirkemidler (bla utbyggingsavtaler) • Generelle utredningskravene i PBL og KU forskriften 	<ul style="list-style-type: none"> • Bærekraftmålene • Folkehelse • Bolig for alle • Universell utforming • Kulturmiljø • Næring • Energi • Landbruk • Naturmiljø • Klima • Vannforvaltning • Kollektivtransport • Trafikksikkerhet • Friluftsliv • Barn og Unge • By og tettstedsutvikling •

Skille mellom «planfaglig» og «hensyn og interesser». Oversikten over planfaglige tema og hensyn og interesser er ikke uttømmende.

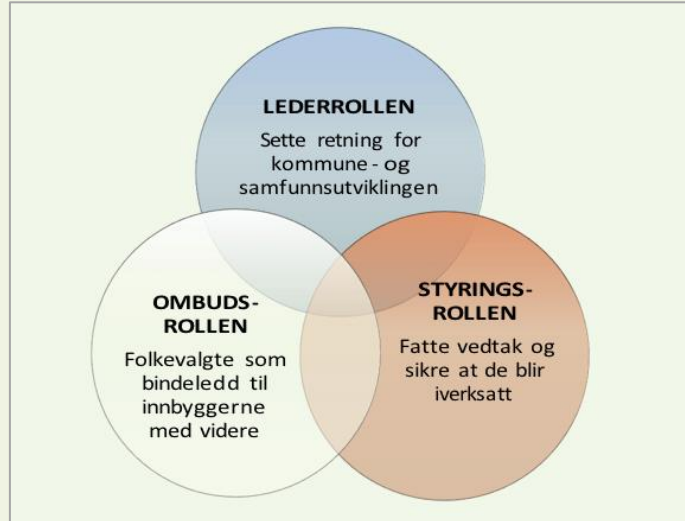
Verkstedene viste et tydelig behov for å styrke den planfaglige kompetansen i avdelinger i fylkeskommunen utenfor avdeling for regional og kommunal planlegging (den organisatoriske plasseringen varierer mellom fylkene). Bedre intern samordning er en gjennomgående anbefaling fra verkstedene når det gjelder hva som kan styrke fylkeskommunens samlede veiledning. Prioritering av planfaglig kompetanse og ressurser til den planfaglige veiledningen til kommunene vil være viktig for veiledningen i planleggingen, god intern samordning i fylkeskommunen og et godt samarbeid mellom fylkeskommune og statsforvalter i veiledningen.

Samarbeidet mellom fylkeskommune og statsforvalter om planfaglig veiledning oppleves som velfungerende i de fleste fylkene, men fra enkelte av verkstedene er det også pekt på et behov for en tydeligere grenseoppgang nasjonalt. Noe av dette følger av oppgavefordelingen, men trenger også svar i de enkelte fylkene.

4. Samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy

De folkevalgte har flere roller.

De skal representere innbyggerne (ombudsrollen), og styre og kontrollere kommunens oppgaveløsning (styringsrollen). I tillegg har de folkevalgte en lederrolle i utviklingen av kommunesamfunnet (lederrollen). Lederrollen handler om utfordringer som skal løses, valg av løsninger og få aksept for de valgte løsningene. Rollen handler om ledelse i utviklingen av kommunesamfunnet og favner følgelig videre enn bare ledelse av kommuneorganisasjonen.



De folkevalgtes leder- og samfunnsutviklerrolle er tett knyttet til kommuneplanleggingen der samfunnsdelen står i en særstilling. Samfunnsdelen skal gi føringer for kommuneplanens arealdel, tema og sektorplanlegging og ikke minst økonomiplanleggingen. Den må både trekke opp lange linjer for kommunens utvikling og satsinger for valgperioden for å være et reelt styringsverktøy for det nye kommunestyret.

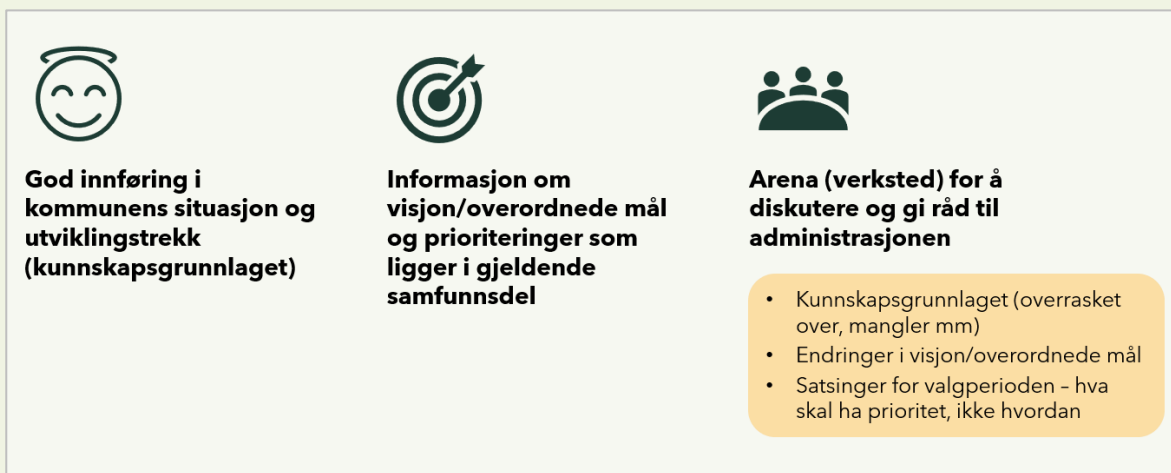
Skal et nytt kommunestyre kunne utøve leder- og samfunnsutviklerrollen gjennom samfunnsdelen, forutsetter det at innhold og prioriteringer i gjeldende samfunnsdel endres i tråd med det nye kommunestyrets politikk første året av valgperioden. Kommunens situasjon og utviklingstrekk, regionale føringer og nye nasjonale føringer skal danne et kunnskapsgrunnlag for kommunestyrets diskusjon.

Samfunnsdelen kan ikke skilles fra kommunevalget og valgresultatet. Valget er i praksis en tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen. Samfunnsdelen skal favne hele kommunesamfunnet og der står det representative demokratiet sentralt. Kommunestyrets politikk på bakgrunn av et tydelig kunnskapsgrunnlag må derfor komme inn før det legges opp til høring og diskusjon. Det kan ikke være administrasjonsdrevet og derved selektiv medvirkning som legger føringer for innholdet. Dette setter krav til både prosessen og en tidlig samspillfase mellom politikk og administrasjon der administrasjonen etablerer et godt kunnskapsgrunnlag og gode arenaer for politisk diskusjon om prioriteringer i samfunnsdelen.

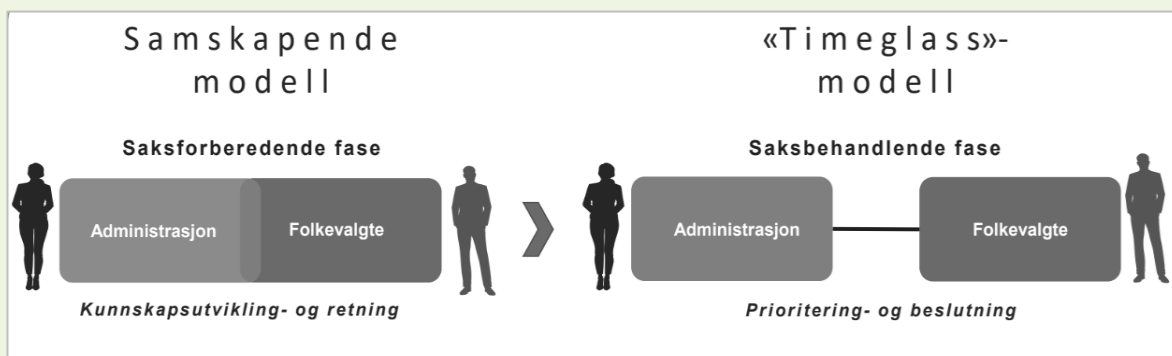


5. Hva trenger det nye kommunestyret for å vurdere samfunnsdelen?

Et nytt kommunestyre trenger både et godt kunnskapsgrunnlag og gode arenaer for å vurdere endringer i den gjeldende samfunnsdelen. Dette må tilrettelegges av administrasjonen og omfatter en god oversikt over kommunens situasjon og utviklingstrekk, nasjonale og regionale føringer, hva som er føringer og prioriteringer i gjeldende samfunnsdel og arena for diskusjon



Dette tidlige samarbeidet mellom politikk og administrasjon i en strategisk planprosess er i andre sammenhenger kaldt samskaping politikk-administrasjon, men det kan også kalles samspill mellom politikk og administrasjon. Hovedpoenget er at denne tidlige fasen skiller seg fra ordinær saksbehandling og «timeglassmodellen». Her gir de folkevalgte råd til administrasjonens arbeid med å utvikle innholdet i samfunnsdelen for eksempel gjennom politiske verksted.



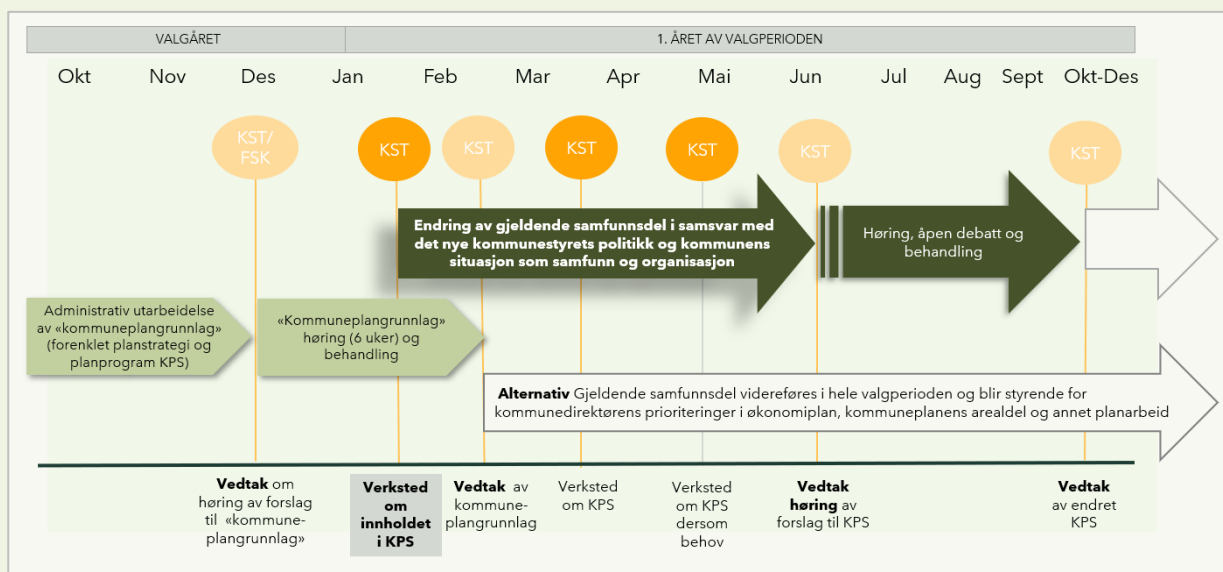
Kilde: KS-FoU Storbyforskning «Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser». Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022.

Kommunens ledergruppe må involveres og bidra i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget. Dette er viktig av flere grunner. Ledergruppen sitter på kjernekompetanse om kommunens situasjon, og det er i kunnskapsgrunnlaget sektorene gir sine viktigste bidrag - prosessen videre blir sektorovergrep og politisk. Det gir også viktig involvering for de som vil ha hovedansvar for å følge opp samfunnsdelen.

For å gi de folkevalgte et helhetlig kunnskapsgrunnlag må både samfunnstema som er viktig for kommunen og sektorer/tjenesteområder omtales. Dette må være kortfattet og med fokus på hva som er viktig, og utformes for først og fremst å danne grunnlag for de folkevalgtes diskusjon om samfunnsdelen. Det kan ikke være mange sider pr. tema. Samtidig må det lages en god presentasjon som kan gjennomgås i politiske verksted der kunnskapsgrunnlaget tas opp til politisk diskusjon. Kunnskapsgrunnlaget må være relevant og tydelig for kommunens situasjon, og vise utviklingstrekk, ikke forslag til løsninger eller prioriteringer. Balansert bruk av bærekraftsmålene i kunnskapsgrunnlaget kan også bidra til at relevante tema blir omtalt.

Samfunnstema som er viktig for kommunen (Max 1 side pr tema som utgangspunkt)	Sektorene/tjenesteområdene (Max 1 side pr tema som utgangspunkt)
Befolkningsutvikling	Helse og velferd
Folkehelse • Folkehelseprofil, ungdatabase	Oppvekst og utdanning
Næring, arbeidsplasser og sysselsetting	Teknisk infrastruktur
Boligutvikling og boligbehov	Kultur, Idrett friluftsliv
Arealbruk • Hva planlegges arealene til (arealformålsregnskap)	Kommuneøkonomi
Mobilitet og samferdsel	
Energi, klima og miljø	
Samfunnssikkerhet	

Kunnskapsgrunnlaget vil inngå i en første fase av arbeidet med underlag til et nytt kommunestyre og bør gjøres i valgåret for å få vedtak på samfunnsdelen tidlig. Samhandlingen med regionale myndigheter om kunnskapsgrunnlaget bør også skje tidlig og samtidig.



6. Forenklet planstrategi med planprogram «kommuneplangrunnlag»

Mange kommuner har utfordringer med innholdet og å få lagt opp til en effektiv prosess for kommunal planstrategi og planprogram for samfunnsdelen. Det er også uklarhet knyttet til innholdet i kommunal planstrategi, og om den også skal ta opp det samlede planbehovet i valgperioden. For å forenkle planstrategien må den bare brukes til den primære funksjonen som ligger i §10-1 i plan- og bygningsloven. Det vil si å få fram en oversikt over kommunens situasjon og utviklingstrekk, og ta stilling til hva som skal gjøres med kommuneplanen. Vurderingen av øvrig planbehov for strategier og temaplaner kan knyttes til den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen.

Det reises også spørsmål om hvordan planprogram kan slås sammen med planstrategien når en ikke vet hvilke endringer kommunestyret vil gjøre i samfunnsdelen. Hovedpoenget her er at planstrategien/planprogrammet sier at samfunnsdelen skal tas opp til revisjon, men det er ikke gitt at revisjonsarbeidet (de politiske diskusjonene i verkstedene) medfører at den endres. Men prosessen er lagt opp slik at det kan gjøres mindre eller større endringer alt etter hva kommunestyret mener det er behov for.

I de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging for denne valgperioden, forventer regjeringen at en langsiktig arealstrategi inngår som del av kommuneplanens samfunnsdel og legges til grunn for kommuneplanens arealdel. Det innebærer at for mange kommuner vil det være naturlig at det ikke tas stilling til om arealdelen skal revideres før samfunnsdelen er «oppdatert». Det vektlegges også at mulighetene i plan- og bygningsloven for å forenkle og effektivisere planleggingen brukes. I oppsettet nedenfor er det satt opp et mulig innhold for en forenklet planstrategi med planprogram for samfunnsdelen det vil si et «kommuneplangrunnlag» for valgperioden.

1. Innledning

- Gjeldende samfunnsdel og arealdel – kommunens plansystem (kort)
- Nasjonale forventninger til planleggingen denne valgperioden (kort essenser)
- Regionale føringer som er viktig for kommunen

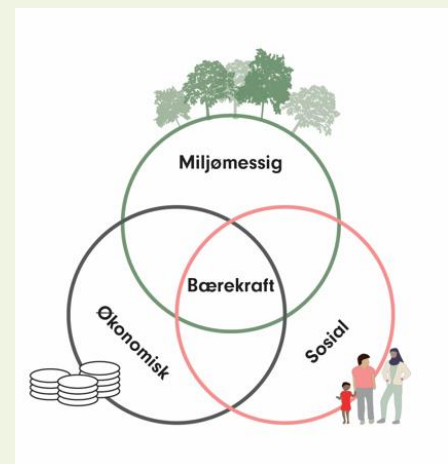
2. Status og utviklingstrekk for samfunnsutvikling, arealbruk, miljø, kommunal tjenesteyting og kommunal økonomi

3. Kort om videre prosess samfunnsdel og arealdel

- *Kommunestyret vil tidlig i 2024 ta stilling til endringer i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil legges til rette for åpen debatt og høring dersom det gjøres endringer i den.*
- *Kommunestyret vil vurdere behov for endringer i arealdelen når det er tatt stilling til endringer i samfunnsdelen*

7. Bærekraftsmål med merverdi til planleggingen

Bærekraftsmålene ble vedtatt av FNs generalforsamling 25. september 2015 og er en del av 2030-Agendaen for en bærekraftig utvikling. De 17 bærekraftsmålene og 169 delmålene er en konkretisering av hva en bærekraftig utvikling innebærer langs en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon. Til grunn for agendaen ligger en moralsk forpliktelse om at ingen skal utelates («leaving no one behind») og at de mest sårbare gruppene i et hvert samfunn skal ivaretas. Årsakene til fattigdom, ulikhet og klimaendringer er i fokus for agendaen, og dette innebærer at «business as usual» ikke er en farbar vei. Flere har argumentert for at bærekraftsmålene innebærer en tyngdeforskyvning når det gjelder hvilke hensyn som skal ivaretas. Dette utfordrer synet på at bærekraft er balansepunktet mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn og det utfordrer oss til å ta på alvor at dagens samfunnsutvikling ikke er bærekraftig.



I 2019 kom bærekraftsmålene for første gang inn i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Kommuner og

fylkeskommuner ble pekt på som nøkkelaktører for å realisere bærekraftsmålene i Norge, og det ble slått fast at bærekraftsmålene skulle legges til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Siden dette har både kommuner og fylkeskommuner jobbet med å omsette bærekraftsmålene til norske forhold og relatere disse til planlegging. I mange kommuner har dette bestått i å velge ut noen av de 17 bærekraftsmålene, som har blitt ansett som spesielt relevante, og som kommunen har virkemidler til å påvirke i kommuneplanens samfunnsdel. Videre har flere kommuner knyttet bærekraftsmålene til eksisterende satsningsområder.

Også i de nasjonale forventningene for 2023-2027 knyttes bærekraftsmålene til planleggingen, og regjeringen konkretiserer hvilke målområder de mener Norge har spesielle utfordringer innenfor; reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet. Igjen blir kommuner og fylkeskommuner trukket frem som avgjørende, og det slås fast at utfordringene må løses gjennom planlegging.

Dessuten vektlegges planprosessene som viktige for å forankre bærekraftsarbeidet, håndtere målkonflikter og diskutere hvordan bærekraftsmålene kan følges opp ut fra lokale og regionale forutsetninger. Dette viser at forventningene knyttet til kommuner og fylkeskommuners arbeid med bærekraftsmålene i planlegging har blitt ytterligere konkretisert i de nyeste nasjonale forventningene.

De ulike bærekraftsmålene er gjensidig avhengig og må løses parallelt, ikke ett og ett isolert. Det er derfor en forutsetning å samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for å skape en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling. I prinsippet kan bærekraftsmålene derfor bidra til å bryte silotenkning og sektorisering, men dette forutsetter at den gjensidige avhengigheten mellom aktører og sektorer anerkjennes.

I årene etter at Agenda 2030 ble vedtatt, var det norske fokuset sterkt på global fattigdomsbekjempelse. De senere årene har det vært en økende erkjennelse av at bærekraftsmålene også påvirker norsk politikk. Formålsparagrafen i plan- og bygningsloven understreker at planlegging skal fremme en bærekraftig utvikling både på kort og lang sikt. En av utfordringene med de 17 bærekraftsmålene er at de innebærer alle aspekter ved samfunnsutviklingen, og for en kommune kan dette oppleves overveldende.



Omtale av bærekraftsmålene i innledningen til samfunnsdelen for Bærum kommune vedtatt i 2021.

Bærekraftsmålene kan inngå i plansammenheng på flere måter

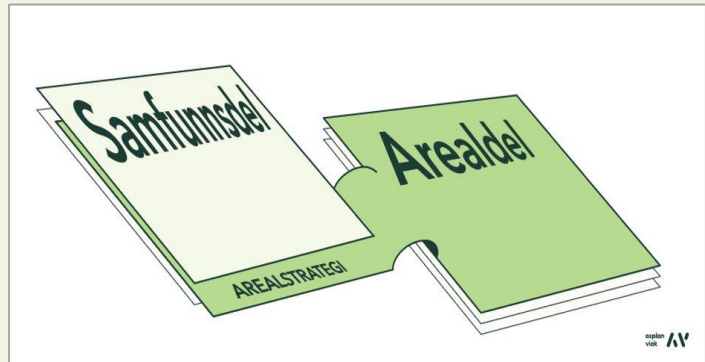
- **Kunnskapsgrunnlag.** Bærekraftsmålene kan bidra inn i diskusjoner om hva slags kunnskap som er relevant for at lokal og regional planlegging skal bidra til en mer bærekraftig samfunnsutvikling, hva som er status lokalt og regionalt og hvordan man ligger an med tanke på sentrale planutfordringer.

- **Utfordringsbildet.** Bærekraftsmålene kan bidra inn i politiske diskusjoner om utfordringsbildet lokalt og regionalt gjennom spørsmål om hva som er spesielt viktig eller utfordrende i den kommende planperioden, hva det er mulig å påvirke, samt hvilke aspekter ved dagens planpraksis og politikk som både bidrar til å nå ulike bærekraftsmål versus hvilke aspekter som gjør det vanskeligere.
- **Omstilling.** Hvis bærekraftsmålene skal bidra til å skape reell omstilling i det tempoet som 2030-Agendaen etterlyser, må de brukes som noe mer enn overskrifter og illustrasjoner i kommuneplanens samfunnsdel.
- **Politiske og økonomiske prioriteringer.** Planutfordringene som regjeringen peker på i de nasjonale forventningene fra 2023 krever politisk handling og prioritering. Med bærekraftsmålene som utgangspunkt kan utfordringer knyttet til reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet settes på dagsorden i planprosesser. Et bevisst forhold til hvorvidt man inntar en brei eller spisset tilnærming til bærekraftsmålene kan bidra til å sette retning for de politiske og økonomiske prioriteringene, og dermed også for tempoet på nødvendig omstilling, innenfor en planperiode.
- **Oppfølging og styring.** Bærekraftsmålene må følges opp – som et ledd i politiske prosesser om prioriteringer, og som grunnlag for styring og forankring av bærekraftsarbeidet internt i egen organisasjon. Potensielt kan et helhetlig rammeverk - med måltall og indikatorer - tas i bruk for å følge opp kommunene og fylkeskommunenes arbeid med bærekraftsmålene.

8. Arealstrategier i samfunnsdelen som bro til arealdelen

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2023-2027 forventes det at en langsiktig arealstrategi inngår i kommuneplanens

samfunnsdel og legges til grunn for kommuneplanens arealdel. Arealstrategier i samfunnsdelen har vært et av flere hovedtema i FoU-prosjektet og er rapportert ut i en egen presentasjon, og satt under diskusjon i nettverkssamling. Flere kommuner har i dag arealstrategier i samfunnsdelen – både store og små kommuner.



Arealstrategier i samfunnsdelen kan stimulere politisk retningsgivning basert på kunnskap og ønsket langsiktig politikk-, og bidra til å se samfunns- og arealutvikling i sammenheng. De vil inngå i samfunnsdelens lange linjer og kunne stå seg over flere kommunestyreperioder, men kan også vise frampek om at arealpolitikken må legges om for eksempel av hensyn til natur og klima.

Arealstrategier i samfunnsdelen kan også bidra til at revisjonen av arealdelen blir mer strategisk og i mindre grad bygger på arealinnspill fra grunneiere. Gjennom planprogrammet for arealdelen vil arealstrategiene sammen med andre føringer i samfunnsdelen gi et grunnlag for politisk diskusjon, for eksempel gjennom politiske verksted, om hva som skal vektlegges i revisjonen. Det vil si at arealstrategiene fra samfunnsdelen konkretiseres og kompletteres og danner grunnlag for hvilke arealinnspill kommunen åpner for.

I praksis blir arealstrategier i samfunnsdelen brukt med stor fleksibilitet fra verbal omtale og «bestilling» til arealdelen, til prinsipielle kart som viser kommunes hovedgrep i kommunens utbyggingsmønster og vern.

Endret arealbruk skal avklares i arealdelen som rettslig bindende plan og ikke i samfunnsdelen.

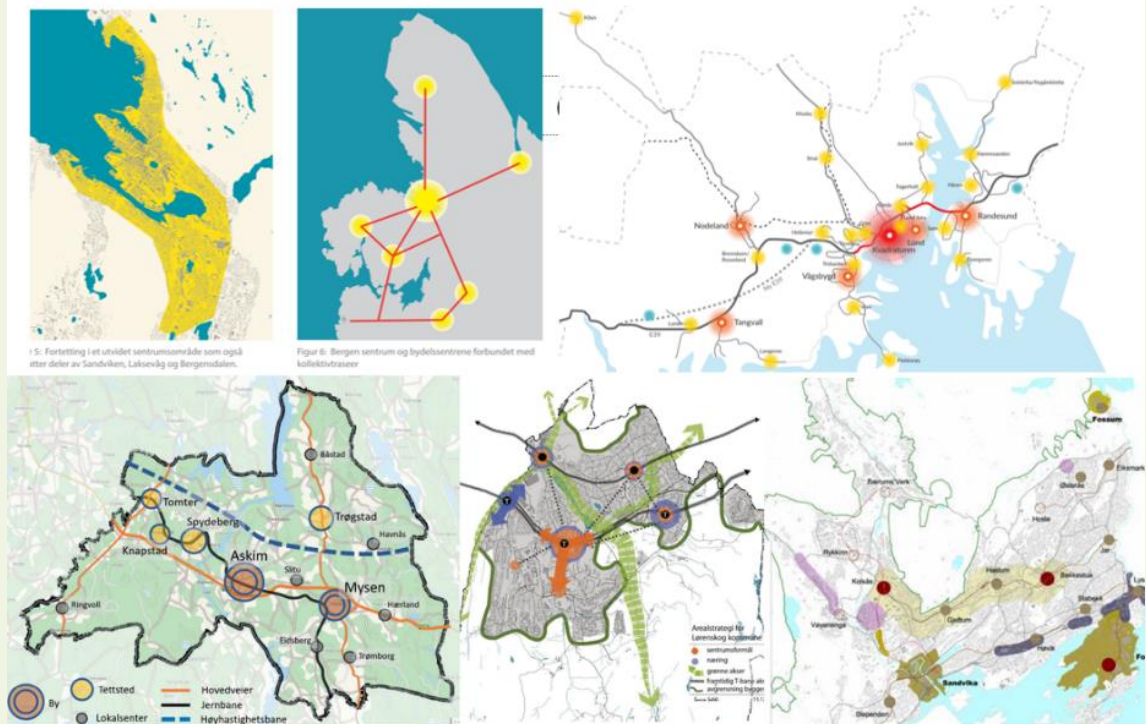
Samfunnsdelen er ikke underlagt krav om konsekvensutredning, og føringer i samfunnsdelen er ikke avklart før de er innarbeidet i arealdelen. Det fordrer høy bevissthet om detaljeringsgraden for samfunnsdelens arealstrategier.

Konkrete føringer for arealdelen

Hovudmoment

- Arealdelen skal konkretisere og avgrense arealbruk knytt til tettstaddanning i Hyllestad sentrum, Sørbøvåg og Leirvik (sentrumsområda)
- Ikkje konkretisere større område for spreidd busetnad, men meir spesifikk for bygder.
- Retningslinjer for spreidd busetnad i LNF-områder:
 - Utan å kome i konflikt med landbrukseigedom, dyrka mark og andre verdifulle naturtypar.
- Gode og framtidsetta lokalitetar for akvakultur skal innarbeidast.

Kart konkretiserer og engasjerer på godt og vondt



Eksempler fra kommuneplanens samfunnsdel for hhv. Bergen, Kristiansand, Indre Østfold, Lørenskog og Bærum.

I mange kommuner er arealstrategiene supplert med illustrerende kart. Kartene er både utformet som prinsipielle illustrasjoner og som kart som også viser fysiske avgrensninger som for eksempel «grønne grenser» for vekst. Dersom det vises fysiske avgrensninger som kan kjennes igjen på kart, bør disse ha forankring i vedtatte arealplaner. I motsatt fall «forskutterer» samfunnsdelen etterfølgende arealplanprosess.

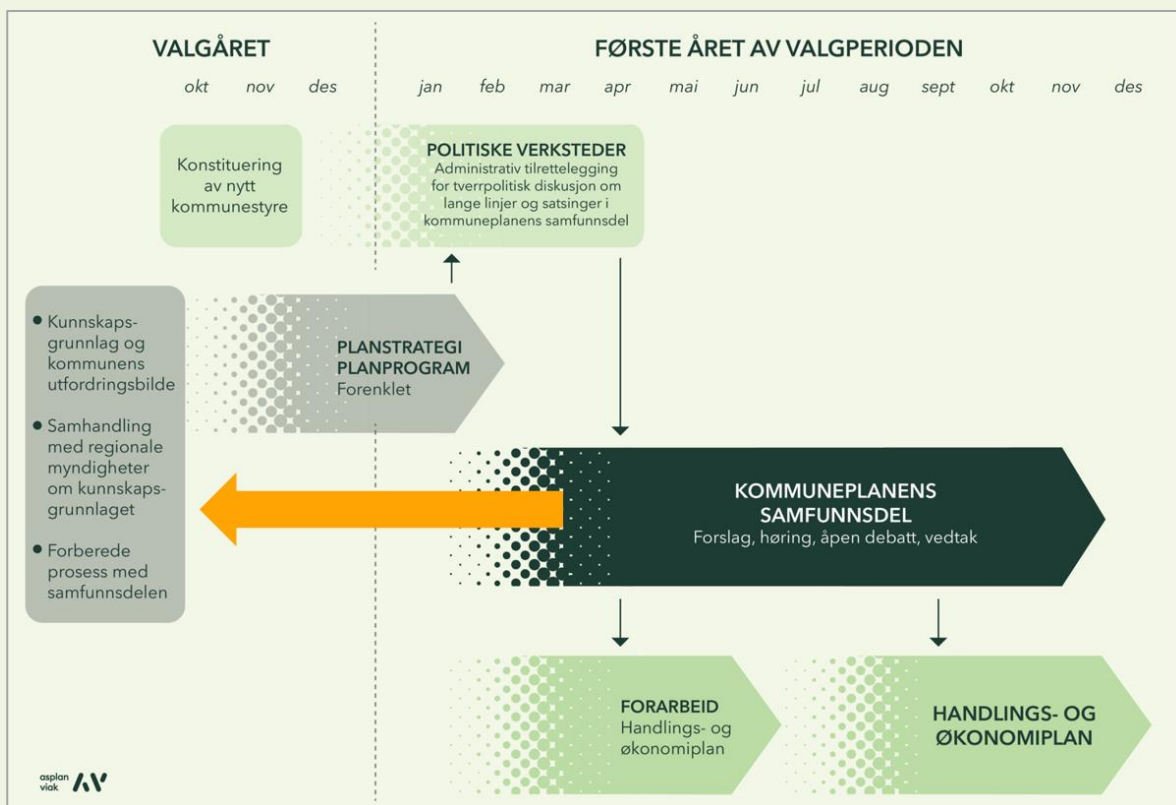
For stor vekt på arealstrategier i samfunnsdelen kan føre til at samfunnsdelens primære funksjon som samfunnsplan og overordnet styringsinstrument for kommunestyret og kommuneorganisasjonen kommer i bakgrunnen. Areal engasjerer, spesielt når det kobles til kart. Det kan føre til utilsiktede konsekvenser som at samfunnsdelen trer inn i arealdelens rolle og at samfunnsdelens styringsfunksjon blir svekket.

For mange kommuner vil trolig en innretting der samfunnsdelens arealstrategier gir en «bestilling» til arealdelen (og annen overordnet arealplanlegging som kommunedelplaner eller områderegulering), kunne gi et grunnlag for en balansert tilnærming i prosessen med samfunnsdelen.

9. Forenkling og spissing av høringsuttalelser til samfunnsdelen

Samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy for et nytt kommunestyre med styrende kobling til økonomiplanleggingen innebærer at flere kommuner vil legge ut samfunnsdelen på 6 uker høring og offentlig ettersyn første året av valgperioden. Dette reiser flere spørsmål knyttet til hvordan regionale myndigheter samhandler med kommunene.

I FoU prosjektet er både den tidlige samhandlingen mellom regionale planmyndigheter i valgåret om kunnskapsgrunnlaget til samfunnsdelen, og høringsuttalelser til samfunnsdelen satt under diskusjon. Siktemålet har vært å bidra til å styrke den tidlige samhandlingen og utvikle målrettede og spissede høringsuttalelser – med høy nytte for kommunene og effektiv ressursbruk hos regionale myndigheter.



I nettverkssamling om forenkling og spissing av høringsuttalelser fra regionale myndigheter til samfunnsdelen vektla kommunene

- Større vekt på tidlig diskusjon og innspill om kunnskapsgrunnlaget for å unngå innspill til kunnskapsgrunnlaget sent i prosessen når samfunnsdelen er på høring

- Behov for enkle og kortfattede høringsuttalelser. I dag er de for lange med for mye generell informasjon og veiledning. Stasforvalter har praksis med konklusjon på slutten av uttalelsen og dette ble pekt på som nyttig for kommunen
- Kommunene trenger tilbakemelding på om kommunens samfunns- og arealpolitikk kommer i konflikt med eller har utfordringer i forhold til tilsynsmyndighetene på tjenesteområdene og føringer i regionale planer.

Også fra regionale myndigheter ble det i nettverkssamlingen vektlagt at lange generelle høringsuttalelser krever stor ressursbruk og med liten effekt. Det ble også pekt på at uttalelsene ofte blir for omfattende og sektorbaserte, og at den tidlige samhandlingen om et kunnskapsgrunnlag bør vektlegges i større grad.

Diskusjonene i prosjektet viser at det er behov for å utvikle bedre og mer spissede høringsuttalelser til samfunnsdelen. Det interessante er at mye peker i retning av samme endringsbehov både når det gjelder tidlig samhandling om kunnskapsgrunnlaget, og høringsuttalelsen når forslag til samfunnsdel er på høring.

- For det første peker det mot behov for en dreining fra generell informasjon innenfor regionale myndigheters ansvarsområder, til mer bearbejdede innspill om hva fylkeskommunen og statsforvalter mener er konkrete utviklingstrekk innenfor samfunn, areal, tjenesteområder og økonomi som kommunen bør være særlig oppmerksom på når samfunnsdelen tas opp til diskusjon.
- For det andre må det være legitimt at regionale myndigheter påpeker at for eksempel hovedmål eller satsingsområder i forslaget til samfunnsdel ikke følger opp viktige regionale utfordringer adressert i regionale planer, eller nasjonale føringer statsforvalter mener er særlig viktig. Det betyr ikke at kommunen skal overstyres på valg av hovedmål eller satsingsområder, men at kommunestyret skal få et best mulig beslutningsunderlag når samfunnsdelen sluttbehandles.

Det innebærer i praksis «skarpere» tidlig innspill og uttalelser til samfunnsdelen på høring, men gjort på en måte og med et språk som respekter det lokale selvstyret og at samfunnsdelen er et styringsverktøy for det nye kommunestyret.

10. Forslag til lovendringer

Prosess- og dokumentasjonskravene til samfunnsdelen som ble innført gjennom ny plan- og bygningslov av 2008 er kompliserte og vanskelig å forstå for mange. Samfunnsdelen har i praksis de samme kravene til prosess som en rettslig bindende arealdel. Kravet om planstrategi¹ og planprogram² for samfunnsdelen synes i liten grad å styrke den folkevalgte styringen, men vanskeliggjør effektive prosesser for samfunnsdelen tidlig i valgperioden. Det kan også reises spørsmål om kravene faktisk styrker medvirkningen på en hensiktsmessig måte, og balanserer den i forhold til valget og det representative demokratiet.

Mye peker i retning av at de omfattende prosess- og dokumentasjonskravene for samfunnsdelen utfordrer samfunnsplanlegging på de folkevalgte premisser, og kan bidra til at tiltrengt revisjon av samfunnsdelen utsettes eller kommer sent i valgperioden. Det vil igjen vanskeliggjøre koblingen til økonomiplanen, som er nødvendig for velfungerende kommunale plansystem og er lovpålagt. I tillegg har folkevalgte og andre vanskeligheter med å skille planstrategi, planprogram og samfunnsdel fra hverandre. Begrepet «planstrategi» er i seg selv vanskelig, og står i kontrast til språkloven fra 2022 som lovfester kravet om klart språk.

Regelverket trenger forenklinger slik at kommunene i større grad selv kan tilrettelegge arbeidet med samfunnsdelen. Dette er endringer som også er trukket fram av EVA-plan³ og i andre FoU-prosjekter⁴. Et viktig grep er å fjerne det obligatoriske kravet om planprogram for samfunnsdelen. Også den kommunale planstrategien bør tas opp til ny vurdering i lys av at samfunnsdelen kobles til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk. Bestemmelsene om kommunal planstrategi legger opp til at kommunen kan bruke hele det første året av valgperioden for bare å ta stilling til om samfunnsdelen skal revideres.

Det er behov for å se på de samlede bestemmelsene om kommunal planstrategi og kommuneplanlegging. Mye peker i retning av at kommunene bør få det samme systemet som for regional planstrategi, som nå i praksis er en plan etter lovendringen i 2014 med krav om utviklingsmål for fylket. Det vil innebære at kommunestyret senest innen ett år etter konstituering skal ha vedtatt samfunnsdelen på nytt, og at det eneste lovpålagte prosesskravet er 6 uker høring og offentlig ettersyn. Ut over det velger kommunen selv hvordan prosessen legges opp.

¹ § 10-1 i plan- og bygningsloven.

² § 4-1 i plan- og bygningsloven

³ Evaluering av plan- og bygningsloven (2008), NIBR-OsloMet 2019.

⁴ KS-FoU Storbyenes samfunnsplanlegging, Asplan Viak 2018. Storbyene foreslår følgende endringer i plan- og bygningsloven: *Kommuneplaner* i § 4-1 første ledd endres til *kommuneplanens arealdel*. Kravet om planprogram vil da bare gjelde kommuneplanens arealdel. Kravet om varsling i § 11-12 om formålet med og viktige problemstillinger i planarbeidet vil fortsatte gjelde. Dette er endringer som er like aktuelle for mindre kommuner.

Begrepene «planstrategi» bør også fjernes fra loven både for kommunene og fylkene. Dette er en utvikling som allerede pågår i praksis, og flere fylkeskommuner bruker allerede andre navn på den regionale planstrategien som «Utviklingsplan» (for eksempel Vestland og Rogaland).

Det har i flere sammenhenger vært trukket fram at det er små kommuner som trenger forenklinger i bestemmelsene om kommuneplanlegging. Erfaringer fra flere KS-FoU prosjekter og Storbyforskningsprosjekter om plansystem og planlegging viser at behovet for forenklinger er like stort for mellomstore og store kommuner. Bare behandlingen av et planprogram for samfunnsdelen med høring i en stor kommune er kompleks og krever betydelige ressurser og tidsbruk. Behovet for lovendringer som gir forenklinger går følgelig på tvers av kommunestørrelser, og er i praksis et generalistkommunespørsmål.

Underlagsdokumentasjon fra prosjektet

Survey kommunenes veiledningsbehov_NIBROsloMet_7 januar 2022

Fylkeskommunen som planfaglig veileder - Verksted i 10 fylkeskommuner.
Rapport_ Asplan Viak_22 desember 2022

Bærekraftsmål i planlegging_Nordlandsforskning_31.01.2023

Arealstrategi i samfunnsdelen_NIBROsloMet_20 mars 2023

Presentasjoner nasjonalt webinar 31.05.23. Samhandling om bærekraftmålene i kommunal planlegging

Presentasjoner nasjonalt webinar 29.09.22. Arealstrategier i samfunnsdelen

KS-FoU_Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem_Engelsk kortversjon

Rapporter og presentasjoner fra kan lastes ned fra <https://www.ks.no/fou-sok/>.



asplan viak