

Fagnotat – planfaglige råd

Dette notatet er utviklet av KS og Asplan Viak i samråd med fylkeskommunene som planfaglig veileder og Forum for kommunal planlegging. Vi ser behov for økt oppmerksomhet om samfunnsdelen som politisk styringsverktøy og dertil raskere planprosesser slik at samfunnsdelen får virkninger for økonomiplanen gjennom valgperioden.

KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL SOM POLITISK STYRINGSVERKTØY

Innledning

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler er forankret både i kommuneloven og plan- og bygningsloven. Begge lovene understreker også at utviklingen skal være bærekraftig. Plan- og bygningsloven legger til grunn at samfunnsdelen skal være kommunens overordnede styringsverktøy. Den nye kommuneloven har også en bestemmelse om at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

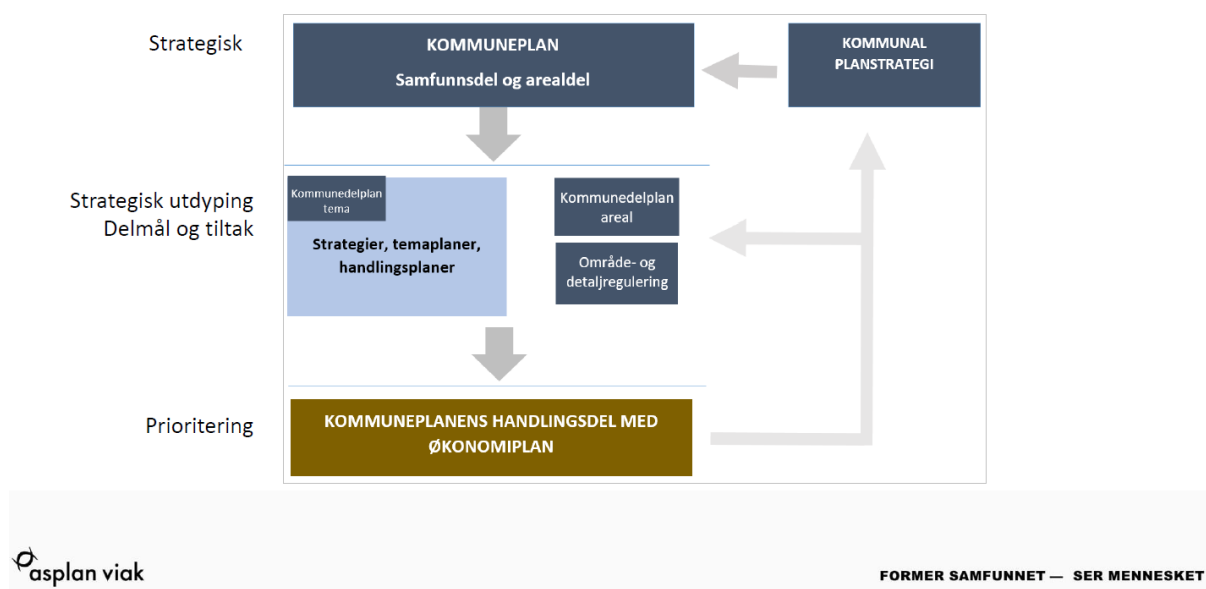
Det kommunale plansystemet

Det kommunale plansystemet har en hierarkisk struktur og består av tre nivåer. 1) Strategisk nivå med vurdering av behov for planrevisjon (kommunal planstrategi) og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. 2) Strategisk utdyping (ved behov) med kommunedelplaner (både samfunn og areal), temaplaner og strategier, samt område- og detaljregulering. 3) Prioritering av tiltak gjennom kommuneplanens handlingsdel, handlingsprogram og økonomiplan (mange kommuner velger at økonomiplan utgjør kommuneplanenes handlingsdel, slik at plansystemet ikke blir unødvendig komplisert)

Samfunnsdelen må være dynamisk og et uttrykk for det representative demokratiets prioriteringer. Arealdelen må være langsiktig og forutsigbar. Arealdelen som juridisk dokument tar lengre tid med kravene til offentlighet og medvirkning, samt at store verdier ofte «fordeles» gjennom kommunenes arealpolitikk. Det er derfor naturlig å utvikle samfunnsdel og arealdel som separate prosesser.

Figur:

Sammenhengene og arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet



Samfunnsdelens dilemma

Samfunnsdelen skal både trekke opp de lange linjene i kommunens utvikling og peke på innsatsområder for valgperioden som følges opp blant annet i økonomiplanen. Samtidig må den vedtas tidlig i valgperioden for å være et politisk styringsverktøy for det nye kommunestyret. Ofte blir planprosessene med samfunnsdelen omfattende og trekker ut i tid. Det er etter gjeldende plan- og bygningslov også flere dokumenter og prosessledd etter plan- og bygningsloven før samfunnsdelen kan vedtas, som omfatter planstrategi, planprogram for samfunnsdelen og prosess for samfunnsdelen. I tillegg må det legges til rette for hensiktsmessig medvirkning.

Samfunnsdelen har følgelig flere dilemma knyttet til tidsbruk og krav i plan- og bygningsloven som administrasjonen må løse på en best mulig måte i praksis.

Politikken i samfunnsdelen må på plass tidlig i kommunestyreperioden

For at samfunnsdelen skal fungere som politisk styringsverktøy må kommunestyrets innsatsområder for valgperioden kunne legges til grunn for økonomiplanarbeidet allerede i 2020. Ideelt sett bør den vedtas før sommeren 2020, slik at politikken i samfunnsdelen kan samordnes med og komme til uttrykk i økonomiplan/budsjett 2021-23, men dette er svært krevende med de kravene til dokumenter og prosesser dagens plan- og bygningslov setter.

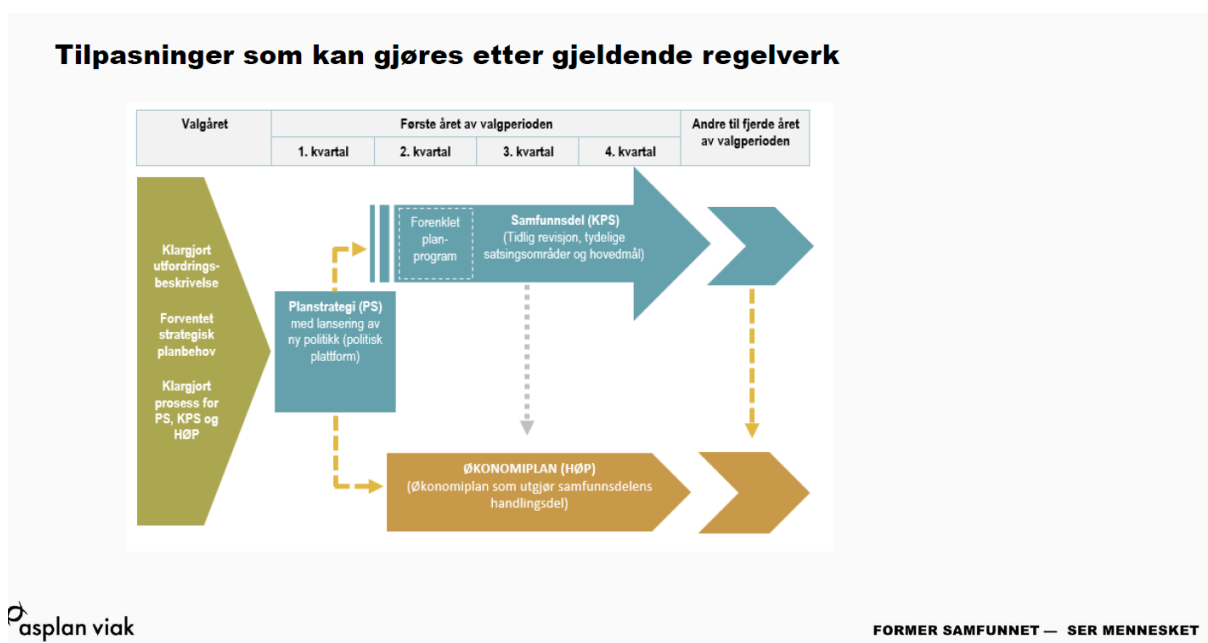
Selv om perspektivene i samfunnsdelen er langsiktige, må innsatsområdene være tydelig innrettet for gjennomføring i gjeldende kommunestyreperiode. Dersom samfunnsdelen skal videreføres anbefales det likevel at den vedtas på nytt, slik at det er tydelig at innsatsområder og mål i denne er det som skal legges til grunn som overordnede politiske prioriteringer i valgperioden. Det er også mulig å gjøre mindre endringer. Det sentrale er at det legges til rette for en reell politisk diskusjon om det er innsatsområdene i gjeldende samfunnsdel som skal gjelde for den nye valgperioden eller om de skal endres.

Innholdsmessig er det viktig at innsatsområdene i samfunnsdelen er tverrsektorielle og tydelig på prioriteringer slik at den blir et reelt styringsverktøy, som også kan brukes av organisasjonen i prioritering og virksomhetsstyring.

Hvordan få det til innenfor dagens plan og bygningslov?

Et godt grep om samfunnsdelen for en ny valgperiode krever gode administrative forberedelser. I et FoU prosjekt Asplan Viak gjennomførte for «Program for Storbyretted forskning» om storbyenes samfunnsplanlegging ble det sett på hvilke muligheter dagens plan- og bygningslov gir for å få fram samfunnsdelen med ny politikk tidlig i valgperioden.

Tiltak for å få dette til er gode administrative forberedelser før nytt kommunestyre konstitueres, integrasjon av ny politikk i dokumenter som kommer før samfunnsdelen (planstrategi, planprogram for samfunnsdelen), og kobling mellom disse prosessene og økonomiplanarbeidet i 2020 jfr figuren under.



Kilde: Program for storbyretted forskning – Oslo kommune. Storbyenes samfunnsplanlegging, Asplan Viak 2018.

Administrative forberedelser og tilrettelegging

For å komme i mål med samfunnsdelen tidlig i perioden må administrasjonen gjøre nødvendige forberedelser i god tid før valget. Disse forberedelsene omfatter blant annet et klargjort utfordringsbilde med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget, og en klargjort prosess for planstrategi, samfunnsdel og økonomiplan, som tydelig viser tidsvindue for politikkutvikling og politiske prioriteringer.

Politikkutvikling som del av arbeidet med samfunnsdelen

Utvikling av politikk krever gode politiske prosesser i kollegiale organer med administrativ tilrettelegging. Det er viktig å avsette tid til å få innsikt i kunnskapsgrunnlag og administrasjonens klargjorte utfordringsbilde. Dernest er det behov for sondering av politiske veivalg og strategier, samt å avstemme disse i lys av mulighetene til å påvirke/ endre. Til slutt handler det om å prioritere innsatsområder og mål. En slik prosess handler om «bevisstgjøring og modning» og kan gjerne gjennomføres som en 4-trinns prosess med politiske verksteder.

Viktige elementer i politikkutvikling



Når innsatsområdene er på plass må rådmannen sikre at sektorene/tjenesteområdene vurderer hvilke innsatsområder som angår dem og hva det krever av oppfølging. Oppfølgingen av samfunnsdelens innsatsområder skal gå fram i økonomiplanen.

Medvirkningsstrategi og innbyggerdialog i arbeidet med samfunnsutvikling og planstrategi/samfunnsdelen

Innbyggerdialog og medvirkning er viktige budskap i både kommuneloven og plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har også egne bestemmelser om medvirkning. Innbyggerdialog kan med fordel ses som en løpende aktivitet gjennom kommunestyreperioden og legge grunnlag for medvirkning i planprosesser. Innbyggerdialogen kan også være en del av kunnskapsgrunnlaget for planleggingen der blant annet kommunens utfordringer defineres.

Medvirkning må til en hver tid tilpasses behovet for og mulighetene til å påvirke. Utvikling av den overordnede politikken med utpeking av innsatsområder og mål ligger til det representative demokratiet. Det forutsettes da at administrasjonen har utviklet et kunnskapsgrunnlag/utfordringsbilde i dialog og samspill med andre myndigheter og interesser.

Når mer konkrete strategier og tiltak skal utvikles vil medvirkning kunne gi økt kunnskap og idetilfang. Dermed økes også behovet for medvirkning i takt med konkretiseringsnivå.

For arealplanleggingen er reglene om offentlighet og medvirkningsreglene også viktige som rettsvern for berørte og utbyggere.

Politikk virker når samfunnsdelen fungerer som politisk styringsverktøy

Politikk virker når samfunnsdelen fungerer som politisk styringsverktøy. Det innebærer i stor grad å rendyrke samfunnsdelen som nettopp dette. Da kan den ikke samtidig være en visjonsprosess eller identitetsprosjekt. Resultatet kan ikke være for altomfattende og det må prioriteres. Formatet må være egnet for politisk bruk. Tenk eksempelvis at samfunnsdelens innsatsområder følges opp med *Klimabudsjett, Stedsutviklingsbudsjett og Mangfold og inkluderingsbudsjett*.

Viktige temaer som samskaping og FNs bærekraftsmål kan bygge opp under samfunnsdelen som politisk styringsverktøy, men også utfordre dette perspektivet dersom diskusjonene blir for generelle og trekker fokus vekk fra viktige lokale utfordringer.