



NIVI Rapport 2013:1

Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier

Utarbeidet på oppdrag av Miljøverndepartementet

Februar 2013

FORORD

NIVI Analyse har på oppdrag av Miljøverndepartementet gjennomført en kartlegging av arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Plan- og bygningsloven av 1. juli 2009 innfører planstrategi som et planmessig hjelpemiddel for å legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling. Alle fylkeskommuner og kommuner skal ha vedtatt sine planstrategier innen ett år etter konstituering av henholdsvis fylkestingene og kommunestyrene. Rapporten inneholder en statusoversikt for arbeidet med planstrategiene ved årsskiftet 2012/2013, og gir et bilde av hvilke erfaringer som er høstet i arbeidet. Det er lagt særlig vekt på å beskrive prosessene som har ledet fram til planstrategiene og innholdsmessige aspekter.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2012 – februar 2013. I prosjektperioden har NIVI gjennomført informantsamtaler med representanter fra alle fylkeskommunene, 10 kommuner og 5 fylkesmannsembeter. Det er i tillegg gjennomført dokumentstudier. I arbeidet har NIVI forholdt seg til Solveig Viste og Frode Davidsen som kontaktpersoner i Miljøverndepartementet.

NIVI er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert problematiseringer og oppsummering av hovedinntrykk. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset (prosjektleder) og Jørund K Nilssen. Geir Vinsand har bistått ved kvalitetssikring.

Oslo, 15. februar 2013

Innhold:

1.	INNLEDNING	10
2.	KORT OM KOMMUNAL OG REGIONAL PLANSTRATEGI.....	10
2.1	Regional planstrategi	10
2.2	Kommunal planstrategi.....	11
2.3	Nasjonale forventninger.....	11
3.	METODE OG UTVALG	13
4.	FYLKESKOMMUNEUNDERØKELSEN.....	15
4.1	Status for fylkeskommunene.....	15
4.2	Politisk organisering og involvering	17
	Organisering i fylker med formannskapsmodell	18
	Organisering i fylker med parlamentarisme	21
4.3	Politisk oppmerksomhet.....	22
4.4	Politiske motsetninger og debatt	23
4.5	Administrativ organisering og ressursbruk	24
4.6	Erfaringer med samarbeide og medvirkning.....	25
	Kontaktmønster med kommunene.....	26
	Kontaktmønster med andre fylkeskommuner.....	27
	Kontaktmønster fylkesmannen og andre regionale statsetater	28
	Kontaktmønster med næringsliv og organisasjoner	29
	Kontaktmønster med andre.....	29
4.7	koblinger til kommunale planstrategier	29
4.8	Planstrategiene innhold og omfang	31
	Nasjonale forventninger – lojalitet og kritikk.....	31
	Regionale variasjoner i valg av temaer	35
	Regionale planer eller regionale strategier	36
	Omfang og utseende	37
4.9	Informantenes samlede vurdering.....	38
	Vurdering av prosess	38
	Generelle vurderinger av planstrategi som verktøy i planleggingen	38
5.	KOMUNEUNDERØKELSEN	40
5.1	Status for kommunene	40
5.2	Politisk organisering og involvering	41
5.3	Politisk oppmerksomhet og debatt.....	42
5.4	Administrativ organisering og ressursbruk	43
5.5	Erfaringer med medvirkning og samarbeid	44
	Medvirkning	44
	Samarbeid	45
5.6	Planstrategiene innhold og omfang	46
	Drøfting av strategiske valg.....	48
	Kopiering	49
	Vurdering av planbehov	49
	Kobling til nasjonale forventninger og regional planstrategi	49
5.7	Informantenes samlede vurdering	50
6.	SYNPUNKTER FRA FYLKESMENNENE	51
6.1	Regional planstrategi	51

6.2 Kommunal planstrategi	51
---------------------------------	----

Sammendrag

I denne rapporten er det gjennomført en kartlegging av status i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier. Kartleggingen har blitt gjennomført på et tidspunkt da alle landets kommuner og fylkeskommuner etter Plan- og bygningsloven skulle ha vedtatt sine planstrategier, dvs. ett år etter at nye fylkesting og kommunestyre ble konstituert. Det har vært lagt særlig vekt på å få fram vurderinger av prosessene, av planstrategiene forankring i det politiske miljø, koblinger mellom regionale og kommunale planstrategier, vurderinger av oppfyllelse av nasjonale forventninger og generelle synspunkter på planstrategier som verktøy i planleggingen. Kartleggingen baserer seg på dokumentstudier og i tillegg dybdeintervjuer med informanter i alle fylkeskommunene, 10 kommuner og i enkelte av fylkesmannsembetene.

1. Regional planstrategi

Rapportens hovedfunn for arbeidet med regional planstrategi kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

1.1 Lovbestemt tidsfrist: 11 av 18 fylkeskommuner rakk den lovbestemte fristen om at planstrategien skal være behandlet innen ett år etter konstituering. For de fleste fylkeskommunene innebærer dette oktober 2012. Blant fylkeskommunene som ikke rakk denne fristen vedtok fem av disse i desember 2012, mens to fylkeskommuner skal vedta sin planstrategi i første halvdelen av 2013. Et flertall av informantene mener at tidskravet er hensiktsmessig.

1.2 Politisk organisering: Det er bred oppfatning om at planstrategiens politiske karakter stiller krav til god politisk forankring og organisering av arbeidet. I de 14 fylkeskommunene med tradisjonell styringsmodell (formannskapsmodell) har fylkesutvalget hatt det formelle og ledende ansvaret for planstrategien, men med skiftende grad av involvering i løpet av prosessen. I alle tilfeller er det fylkestinget som fatter endelig godkjenningsvedtak som loven forutsetter. I fylker med parlamentarisme har det politiske ansvaret for utarbeidelsen av planstrategien vært lagt til fylkesrådet som kollegium. Her har opposisjonen hatt svakere formell deltagelse i det politiske arbeidet med å fremme planstrategien. Det synes imidlertid ikke å være særlige forskjeller i hvordan og hvor hyppig fylkestinget har blitt involvert og orientert om arbeidet i fylkeskommuner med parlamentarisme sammenlignet med øvrige fylkeskommuner.

1.3 Politisk oppmerksomhet: Det er sprik i oppfatningene i fylkeskommunene om hvor mye arbeidet med planstrategien har mobilisert det politiske miljø. Fylkeskommuner som har etablert felles arenaer med andre aktører gjennom hele prosessen er de som i størst grad opplever politisk oppmerksomhet om arbeidet.

1.4 Organisering av arbeidet: Det kan grovt skilles mellom to hovedmodeller i arbeidet med å utforme planstrategien. Noen fylkeskommuner har etablert politiske styringsgrupper med representasjon utover det politiske miljø i fylkeskommunen. Slik eksterne deltagelsen omfatter vanligvis fylkesmannen, KS og representanter fra kommunene. Telemark, Nord-Trøndelag og Hordaland er fylker hvor denne arbeidsmodellen har vært benyttet. Den andre og vanligste

modellen er likevel at det strategiske og politiske arbeidet er integrert i den ordinære politiske prosessen internt i fylkeskommunen. I sistnevnte modell er det gjerne innhentet synspunkter fra eksterne aktører gjennom bruk av referansegrupper.

Uanhengig av hvilke av de to modellene som er valgt opplever de aller fleste informantene fra fylkeskommunen at det har vært tett og god kontakt med kommunene i arbeidet, både i innspillsfasen og i høringsfasen. De aller fleste fylkeskommunene har gjennomført regionale møter med fylkets kommuner på ulike tidspunkt i arbeidets forløp. Alle har hatt utkastet til planstrategi på hørings, men noen har også gjennomført hørings på kunnskapsgrunnlag og utfordringsdokument. Samarbeidet med fylkesmannen oppleves i de fleste fylker å ha fungert godt. Det har vært kontakt med fylkesmannen ikke bare i forbindelse med høringsprosessen, men også i stor utstrekning gjennom egne møter og løpende kontakt. Det har også vært utstrakt kontakt med statsetatene, men informantene har et inntrykk av at det ofte er uklart for mange statsetater hvordan de skal forholde seg til planstrategiene. Enkelte informanter stilte spørsmål ved om fagdepartementene i styringsdialogen med sine regionale etater gir et tydelig nok mandat og oppdrag til sine etater om å delta aktivt i samarbeidet om regional planstrategi og oppfølgende regionale planlegging.

1.5 Administrativ organisering: Den administrative ledelsen for arbeidet har formelt vært lagt til fylkesrådmannen, fylkesplansjef eller regional sjef i fylker med formannskapsorganisering og til administrasjonssjef/fylkesdirektør i fylker med parlamentarisme. Sekretariats- og koordineringsfunksjonen har vært ivaretatt av en dedikert ressurs, enten ved at oppgaven er lagt til en ordinær stilling eller at det har blitt opprettet egen prosjektlederstilling knyttet direkte opp mot fylkesrådmannen stab. Det anslås at den administrative ressursinnsatsen som har medgått for å utarbeide regional planstrategi har ligget mellom ett til to årsverk pr. fylke. Det forventes at neste runde med å utarbeide planstrategi vil kreve en mindre ressursinnsats. Fylkeskommunene oppgir at de i liten grad har benyttet seg av inneleide konsulenter eller andre former for eksternt tjenestekjøp i arbeidet med planstrategien.

1.6 Koblinger mot kommunale planstrategier: Et flertall av informantene gir uttrykk for at man ikke i tilstrekkelig grad har lykkes i å koble regional planstrategi med de kommunale planstrategiene. Det går både på prosess og innhold. Selv om mål og satsingsområder kan være sammenfallende vil kommunene nødvendigvis ha størst oppmerksomhet mot egne planbehov. Det pekes også på at det kan være utfordrende å sikre felles forståelse av utfordringer og regionale planbehov når prosessene pågår parallelt. Flere påpeker at dette ville vært enklere dersom fylkeskommunes planstrategi i tid ble utarbeidet før de kommunale. Flere fylkeskommuner mener det er gjort et betydelig arbeid i å tilrettelegge relevant kunnskap og informasjon fra fylkeskommunens side, men at dette i liten grad er benyttet av kommunene. Bildet er likevel ikke entydig. Flere informanter fra fylkeskommunen opplever at de har lykkes i å skape gode koblinger mellom fylkeskommunen og kommunene. Det framheves at sentrale temaer reflekteres i begge planstrategier og at kommunen har forholdt seg aktivt til satsingsområder i den regionale planstrategien.

1.7 Innhold: Hvilke spørsmål som bør ha fokus i den regionale planstrategien avhenger både av de konkrete utfordringene i fylket og av nasjonal politikk.

Hovedinntrykket er at planstrategiene er nokså like hva gjelder valg av temaer og satsingsområder. Innholdsmessig har de regionale planstrategiene i stor grad fulgt opp de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Forventningene er ofte lagt til grunn for gjennomgangen av både utfordringsbildet og av planbehovet og kapittelindelingen i de regionale planstrategiene speiler i mange tilfeller det nasjonale forventningsdokumentet. I tillegg har fylkeskommunene supplert med temaer og satsingsområder de anser som sentrale for samfunnsutviklingen i fylket. Ett tema som mange fylkeskommuner har viet stor oppmerksomhet gjelder utdanning og kompetanse.

1.8 Omfang og utseende: Omfangsmessig varierer de regionale planstrategiene fra om lag 60 sider (Vest-Agder og Telemark) til langt kortere varianter som for eksempel planstrategien til Sogn og Fjordanes på 13 sider. De aller fleste er på mellom 20-35 sider. Også bruk av bilder, kart og grafiske fremstillinger varierer mye. En opptelling viser at 12 av 18 fylkeskommuner ikke har benyttet bilder og i begrenset grad kart og grafiske fremstillinger. De seks øvrige har til dels benyttet seg av mange bilder fra ulike deler av fylket for å illustrere omtale av ulike temaer.

1.9 Informantenes samlede vurdering: Samlet sett gir informantene et i hovedsak positivt bilde av erfaringene som er høstet fra den gjennomførte prosessen. Ingen fylkeskommuner opplever at dette har vært et pliktløp. Det pekes på at planstrategien bidrar til å se utfordringer på ulike samfunnsområder og planbehov i sammenheng, at den har bidratt til rydding i planer og plansystemer og at den bidrar til å løfte den regionale planleggingen høyere opp på den politiske dagsorden i fylkeskommunene. Men informantene peker også på utfordringer. For det første framheves det at forståelse og forankringen av planstrategien som politisk styringsverktøy må bedres. Langt fra alle politikere ser nytteverdien og hensikten med verktøyet. Det pekes også på at det har vært mye engasjement blant involverte, men at den er lite kjent utenfor den engere krets. Knapt nok noen informanter har opplevd interesse rundt planstrategiarbeidet fra omverden, regionale medier etc. Skal regional planstrategi ble ”hele fylkets planverktøy” er det behov for å forankre arbeidet bredere. Mange av informantene gir også uttrykk for frustrasjon med den sentrale godkjenningen. Godkjenningsprosessen oppleves å ta lang tid og være preget av manglende dialog med fylkeskommunene.

2. Kommunal planstrategi

2.1 Lovbestemt tidsfrist: 340 av landets 428 kommuner (79,5 prosent) vedtok sin planstrategi innen utgangen av 2012. 88 kommuner rakk ikke å vedta innen årets utløp. Tatt i betraktning at dette var første gangs gjennomføring kan det sies å være et bra resultat. I to fylker - Oppland og Vest-Agder - hadde alle kommunene behandlet sin planstrategi innen utgangen av året. Informantene har litt delte oppfatninger om den lovbestemte fristen. Flertallet mener at fristen er grei å forholde seg til, og at en relativt kort frist understrekker at planstrategien skal være et effektivt og ikke for omfattende dokument. For nabokommuner som bestemmer seg for felles planstrategi vil det være ekstra tidkrevende å samordne satsingsområder og prosesser. Da kan fristen bli for knapp. Det blir også påpekt at en noe romsligere tidsramme ville kunne gjøre det enklere å samordne prosessen med regional planstrategi.

2.2 Politisk organisering av arbeidet: Ledelsen av de politiske arbeidet i casekommunene har for de flestes vedkommende vært lagt til formannskapet.

Kommunestyrene har i varierende grad vært orientert om prosessene underveis. På spørsmål om hvordan de har opplevd den politiske oppmerksomheten om planstrategien svarer informantene at den har vært til stede *i stor grad* eller *i noen grad*. Et forholdsvis høyt engasjement forklares både ut fra spesielle forhold i den lokale konteksten arbeidet med planstrategien foregikk men også fordi planstrategien anses som et effektivt verktøy for å rydde i ”planjungelen”.

2.3 Administrativ organisering: Den administrative organiseringen av arbeidet varierer i stor utstrekning mellom kommuner av ulik størrelse. I de minste kommunene har kommuneplanlegger, i den grad de har en slik stilling, eller en annen person i kommunens plan- og arealenhet hatt ansvar for prosessen og utført det løpende arbeidet i nær kontakt med rådmann og/eller kommunalsjef. I større kommuner har det vært opprettet egne prosjektgrupper med egen prosjektleder og sammensetning fra ulike avdelinger/enheter i kommunen.

2.4 Planstrategienes innhold og omfang: Lovbestemmelsen om kommunale planstrategier i plan og bygningsloven § 10-1 inneholder både skal, bør og kan formuleringer. Det er foretatt en gjennomgang av planstrategiene i de 15 casekommunene med henblikk på hvordan kravene er ivaretatt. Generelt er bildet preget av at kommunene har koncentrert seg om å innfri *skal* bestemmelserne. Det er videre store variasjoner i hvilken utstrekning kommunene har drøftinger av strategiske valg for samfunnsutviklingen. Noen av kommunene har utarbeidet et eget utfordringsdokument i tillegg til planstrategien, mens andre henviser til eksisterende strategidokumenter og/eller kommuneplanens samfunnssdel. Omfangsmessig varierer planstrategiene fra 6 til 30 sider, og mye av denne variasjonen tilskrives at kommunen har tilnærmet seg drøftingen av strategiske utfordringer ulikt.

I gjennomgangen er det særlig fokusert på oppfølgingen av kravet i folkehelseloven. Den nye folkehelseloven er tett knyttet til kommunal planstrategi bl.a. ved at den skal gi oversikt over folkehelseutfordringer, og ved at en drøfting av utfordringene skal inngå i planstrategien. Oversikten viser at 11 av 15 kommuner har løftet fram dette temaet i planstrategien. Noen kommuner har mer eller mindre systematisk gjennomgått strukturelle data for blant annet utdanningsnivå, arbeidsledighet, levekår og andre påvirkningsfaktorer på befolkningens helse. Andre kommuner har kun kort kommentert at folkehelse er et satsingsområde kommunene vil prioritere fremover uten at det er foretatt en nærmere drøfting. En innvending som gjelder for mange av planstrategiene er at sammenhengen mellom kunnskapsgrunnlag, drøftingen av strategiske valg og definering av planbehov ofte fremstår som vag.

Det er et absolutt krav at planstrategien gir en vurdering av om kommuneplanen skal rulleres i perioden. Alle kommunene i utvalget har foretatt en slik vurdering, som kan oppsummeres som følger:

- 8 av 15 skal i gang med en revisjon av kommuneplanen i løpet av perioden.
- 6 av disse kommunene skal revidere både samfunnssdelen og arealdelen, mens 2 kommuner kun skal revidere arealdel
- I kun en kommune er kommunal planstrategi for 2012 – 2016 del av oppstart av arbeidet med kommuneplanens samfunnssdel. Planstrategien er derfor også et planprogram for kommuneplanens samfunnssdel.

- 7 av kommunene har besluttet å videreføre gjeldende kommuneplan. 5 gjennomførte rullering eller revisjon av sine planer i forrige valgperiode, mens det er lenger siden for 2 av kommunene.

Blant kommunene som ikke vil gjennomføre revidering av sin kommuneplan begrunnes dette med at mål og satsingsområder i gjeldende kommuneplan fortsatt er aktuelle og at det ikke har oppstått forhold som tilsier at den bør tas opp på nytt.

I tilnærmet alle planstrategiene som er gjennomgått er det utfyllende og oversiktelige oppsett (i tabellform) over andre prioriterte planoppgaver som skal utarbeides i planperioden. Flere har også gjennomgått plansystemet i kommunen og vurdert muligheten for forenkling og sammenslåing av planer i tillegg til at mål og strategier i underliggende planer løftes opp og samordnes med overordnet kommuneplan.

2.7 Innhenting av synspunkter: Åtte av kommunene i undersøkelsen har gitt en omtale av hvilke prosesser som er gjennomført for å innhente synspunkter og opplegg for medvirkning. I de øvrige planstrategiene er ikke involveringen av andre aktører omtalt og det fremgår av intervjuene at det er høyst variabelt i hvilket omfang dette er gjort utover offentliggjøring. Det er ikke plikt å sende planstrategien på høring, men de fleste kommunene oppgir at planstrategien har blitt tilsendt nabokommuner, fylkesmannen og fylkeskommunen for uttalelse og innspill. Alle kommunene som er intervjuet oppgir å ha offentliggjort planstrategien i 30 dager før kommunestyrets behandling. Det har ikke kommet inn mange synspunkter i løpet av denne perioden.

2.8 Samarbeid: Kommuner som har etablert samarbeid om arbeidet med planstrategien (helt eller delvis) opplever at planstrategien kan bli et hensiktsmessig redskap for å koordinere planoppgaver som overskridet kommunegrensene. Dette fordrer selvfølgelig at planstrategiene faktisk blir fulgt, noe som gjenstår å se. Informanter fra kommuner som ikke deltar i slike samarbeid vektlegger at kommunal planstrategi har fokus på kommunens eget planbehov, og at eventuelle grenseoverskridende planbehov må tas opp på ordinære måter gjennom regionråd/ og eller i samarbeid med fylkeskommunen.

2.9 Kobling til nasjonale forventninger og regional planstrategi: Gjennomgangen av planstrategiene viser at kommunene i stor utstrekning refererer til de nasjonale forventningene, men det varierer i hvor stor grad disse tenkes fulgt opp i kommunens planarbeid. Noe av det samme bildet gjør seg gjeldende mht. koblingen mellom regional planstrategi og kommunens egen planstrategi. De fleste har listet opp regionale satsingsområder og føringer uten at samsvaret og koblingene mellom disse føringerne og kommunal planstrategi og planarbeid er synliggjort.

2.10 Kommuneinformantenes samlede vurdering: Prosessene i kommunene blir vurdert som ”*ganske vellykket*”. På pluss-siden framheves det at det har vært til dels mye oppmerksomhet fra politisk hold i kommunen, at grep for å koble arbeidet til folkevalgtopplæringen har vært vellykket og at prosessen har vært rask og målrettet. På minusssiden nevnes svak kobling til den regionale prosessen og til dels mangelfull medvirkning.

Når det så gjelder mer generelle synspunkter på nytten av kommunal planstrategi avtegner følgende hovedbilde seg:

- Kommunal planstrategi kan fungere som et godt verktøy gitt at den er overordnet og angir noen hovedprioriteringer. Den må ikke utvikles - verken prosessmessig eller innholdsmessig - til å bli noe som minner om en plan i seg selv.
- Det eksisterer samtidig betydelige pedagogiske utfordringer med å forklare nytten og verdien av verktøyet overfor politikerne.
- Arbeidet med planstrategien oppfattes som en ressurskrevende øvelse for mange kommuner med små planressurser.

1. Innledning

Plan- og bygningsloven av 1. juli 2009 innfører planstrategi som et planmessig hjelpemiddel for å legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling. Miljøverndepartementet har gitt NIVI Analyse i oppdrag å kartlegge situasjonen for arbeidet med planstrategier i kommunene og fylkeskommunene. Kartleggingen skal inngå som en del av det samlede evalueringsarbeidet knyttet til praktiseringen av den nye plan- og bygningsloven. En kartlegging av arbeidet med kommunale og regionale planstrategier på et tidspunkt da alle landets kommunestyrer og fylkesting skal ha vedtatt sine planstrategier kan gi læring og erfaring om prosessene og planstrategiene utforming og innhold. Hva har fungert godt i første runde? Hva har vært mindre vellykket? Det skal understres at kartleggingen kun gir et statusbilde for arbeidet med planstrategiene. Dette er ikke en resultat- og effektevaluering. En fullstendig evaluering vil måtte omfatte etterfølgende praktisering og oppfølging av planstrategiene gjennom hele valgperioden.

2. Kort om kommunal og regional planstrategi

En sentral intensjon bak de nye bestemmelserne i plan og bygningsloven om planstrategier er at de skal være verktøy for å gjøre planleggingen mer målrettet for å løse viktige utfordringer og behov i kommunene og fylkeskommunene. Selv om kommunal planstrategi og regional planstrategi springer ut av et felles idégrunnlag og må ses i sammenheng både ved utarbeidelse og gjennomføring, har de likevel ikke identisk funksjon. I det følgende skisseres de viktigste elementene ved hver enkelt av planstrategitypene.

2.1 Regional planstrategi

Regional planstrategi er hjemlet i plan og bygningslovens § 7-1. Regional planmyndighet er fylkeskommunen. Planstrategien er nå det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i loven. Det er ikke lenger en generell plikt for fylkeskommunene å utarbeide fylkesplaner. Regional planstrategi omfatter ikke bare fylkeskommunens egen virksamhet, men skal forplikte alle aktører som ivaretar ansvarsområder og virkemidler som har betydning for den regionale utviklingen. Gjennom den regionale planstrategien skal aktørene bli enige om de viktigste utfordringene i en region, og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene. Planstrategien skal være et overordnet dokument som:

- Redegjør for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer
- Vurderer langsiktige utviklingsmuligheter
- Tar stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging

Den regionale planstrategien skal fastsette hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og hvem som skal medvirke i planarbeidet. Som planmyndighet skal fylkeskommunen lede prosessen med utarbeidelse av planstrategien. Kommuner og statsetatene har rett og plikt til å delta. Som politisk ansvarlig for arbeidet må fylkeskommunen organisere arbeidet på en måte som sikrer et bredest mulig eierskap til selve planen. Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for regjeringen til godkjenning. Ved

godkjenningen kan regjeringen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

2.2 Kommunal planstrategi

Kommunen har etter Plan og bygningsloven § 10-1 fått plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst en gang i hver valgperiode. Planstrategien må vedtas senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Kommunal planstrategi er ikke en egen plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet. Kommunal planstrategi skal omfatte kommunens strategiske valg knyttet til den lokale samfunnsutviklingen. Det gjelder både langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunenes planbehov i valgperioden. Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer.

2.3 Nasjonale forventninger

Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Nasjonale forventninger skal inneholde de prioriterte forventningene fra de ulike departementene. De nasjonale forventningene skal gi større forutsigbarhet for fylkeskommuner og kommuner i planleggingen og være et grunnlag for regionale og lokale prioriteringer og statlige myndigheters medvirkning i den regionale og lokale planleggingen.

I tabell 2.1 oppsummeres noen av de viktigste hovedtrekkene i hhv. kommunal og regional planstrategi.

	Kommunal planstrategi	Regional planstrategi
Lovhjemmel	Pbl. § 10-1	Pbl. § 7-1, § 7-2
Formål	Politisk prioritering av planbehovet i kommunestyreperioden, og om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres	Eneste obligatoriske element for planlegging på regionalt nivå. Fastsetter hvilke regionale planer som skal utarbeides i valgperioden
Innholdskrav	Vedtak om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, og et underlag som viser forutsetningene for vurderingen av planbehovet	Skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsigte utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.
Prosess	Skal innhentes synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres kjent i minst 30 dager før kommunestyrets behandling.	Sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker
Vedtak	Kommunestyret.	Fylkestinget. Godkjennes ved kongelig resolusjon
Tidspunkt for vedtak	Innen ett år etter konstituering av kommunestyret og minst en gang i valgperioden.	Innen ett år etter konstituering av fylkestinget og minst en gang i valgperioden.
Virkning	Retningsgivende for kommunens prioritering av planarbeid	Skal legges til grunn for statlige organers og kommunenes planarbeid i regionen.

Tabell 2.1: Forskjeller og likheter mellom regional og kommunal planstrategi.

Kilde: Miljøverndepartementet 2011: Veileder. Kommunal planstrategi

3. Metode og utvalg

Sentralt for valg av metode ("forskningsdesign") er formålet med en gitt studie. I dette prosjektet har formålet i første rekke et kvalitativt preg i den forstand at det skal belyse innholdsmessige aspekter ved planstrategiene og vurderinger av prosesser og samarbeid i utarbeidelsen. Undersøkelsen har kartlagt status for arbeidet med planstrategier i alle fylkeskommunene og i et utvalg kommuner. Informasjon fra kommunene og fylkeskommunene er også supplert med synspunkter fra et utvalg informanter fra fylkesmennene.

I kartleggingen av fylkeskommunenes regionale planstrategier er det gjennomført dybdeintervjuer med 18 informanter fra fylkeskommunene, dvs. alle fylkeskommunene med unntak for Oslo. Det er utviklet intervjuguide som avspeiler målgruppen og de særskilte utfordringer og behov som regional planstrategi skal imøtekommme. Her er det lagt særlig vekt på å få fram vurderinger av prosessene, dvs. om samarbeid, relasjoner, deltagelse etc. Intervjuene er også brukt for å innhente vurderinger av planstrategienes forankring i det politiske miljø, koblinger til kommunale planstrategier, vurderinger av oppfyllelse av nasjonale forventninger og synspunkter på sentral godkjenning. Informantene fra fylkeskommunene har i hovedsak vært fylkesplansjefer og/eller fagrådgiver på planfeltet. Oslos spesielle situasjon og planutfordringer som hovedstad gjør at kommunen i samråd med oppdragsgiver ikke er med i undersøkelsen.

I kartleggingen av status for de kommunale planstrategiene er det først innhentet opplysninger om vedtakstidspunkt for de kommunale planstrategier i hvert fylke. Disse opplysningene er innhentet dels fra fylkeskommunenes planavdelinger og dels fra fylkesmannen ved plankoordinator ved embetene. Videre er det gjennomført en caseundersøkelse i utvalgte kommuner. Det er valgt ut tre kommuner i fem fylker - Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Vest-Agder og Østfold - der det dels er foretatt en gjennomgang av innholdet i den enkelte kommunenes planstrategi langs utvalgte temaer og dels innhentet synspunkter på erfaringer med prosess og arbeidet. Utvalget av kommuner gjort med sikte på å sikre en viss bredde langs noen sentrale kjennetegn ved kommunene:

- Ulik kommunestørrelse (stor, mellomstor og liten)
- Variert plansituasjon (sammenhørende byområder vs distriktskommuner)
- Landsdelstilhørighet (kommuner i fylker fra hver landsdel)
- Representerer særlige erfaringer (samarbeider om planstrategiarbeidet med andre kommuner, har deltatt i pilotvirksomhet eller lignende)

På bakgrunn av disse variablene er følgende kommuner valgt ut:

Landsdel	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Sørlandet	Østlandet
Fylke	Nordland	Sør-Trøndelag	Sogn og Fjordane	Vest-Agder	Østfold
Kommune 1	Bodø	Trondheim	Førde	Kristiansand	Moss
Kommune 2	Vestvågøy	Orkdal	Årdal	Farsund	Askim
Kommune 3	Vega	Ørland	Solund	Sirdal	Marker
Fylkesmannen	Fylkesmannen i Nordland	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Fylkesmannen i Vest-Agder	Fylkesmannen i Østfold

Tabell 3.1: Utvalg casekommuner

For hver av de 15 casekommunene er planstrategien analysert med utgangspunkt i et sett kriterier/indikatorer utledet med utgangspunkt i lovbestemmelserne om planstrategier og sentrale veiledningsdokumenter. Det har gitt innblikk i variasjoner i planstrategienes innhold, struktur og omfang. Deretter er det gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra i alt 10 av kommunene. På grunn av relativt kort tidsfrist for kartleggingen og at perioden desember – januar kan være utfordrende for å rekruttere informanter, lykkes det ikke å gjennomføre samtaler med alle 15 casekommunene. Alle de intervjuede informantene har hatt en sentral posisjon i arbeidet i sin kommune, og inkluderer representanter fra både politisk side og fra administrasjonen. I likhet med informantintervjuene i fylkeskommunen har intervjuene blitt gjennomført med en på forhånd fastlagt intervjuguide tilpasset målgruppen. Metodikken har gitt anledning til å få fram kvalitative vurderinger av sentrale problemstillinger fra den enkelte kommune og samtidig lagt til rette for noen sammenligninger på tvers av kommunene. Intervjuene er gjennomført på telefon.

Det er til slutt også innhentet vurderinger fra fylkesmannsembetene i de samme fem fylkene som kommunecasene er hentet fra. Fylkesmannen har både et sektor- og et samordningsansvar på vegne av regional stat inn mot lokal og regional planlegging. Tema for disse samtalene har vært synspunkter på prosess og innhold i både kommunale og regionale planstrategier med særlig vekt på hvordan nasjonale mål og interesser har blitt ivaretatt. Informantene har vært plankoordinator, eller tilsvarende, ved embetene.

Metodisk er det forskjell på kartleggingene for henholdsvis fylkeskommunene og kommunene. Fylkeskommunekartleggingen dekker hele populasjonen og gir dermed vurderinger og resultater av høy generaliseringsgrad, mens et caseutvalg på 15 kommuner vil mer ha preg av en stikkprøvekontroll. Under arbeidet med rapporten ble det derfor prioritert å gi en grundigere gjennomgang av de regionale planstrategiene.

4. Fylkeskommuneundersøkelsen

4.1 Status for fylkeskommunene

I henhold til loven skal regional planmyndighet minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen ett år etter konstituering utarbeide en regional planstrategi (§7-1). Fylkeskommunen er gitt stor frihet i å organisere arbeidet og til å vurdere når det er hensiktsmessig å starte opp prosessen. Gitt at det er forutsatt at utarbeidelsen skal skje i nært samarbeid med en rekke aktører og at det stilles krav om høring og foreleggelse, kan den lovbestemte tidsfristen fremstå som noe knapp. På den andre siden er det ikke lagt noen begrensning på at arbeidet ikke kan startes opp før nytt fylkesting konstitueres og at mye av grunnlagsarbeider og lignende kan være på plass når nytt fylkesting tiltrer. Tidsfristen vil teoretisk sett kunne stille både fylkeskommunene overfor et dilemma. Hensynet til å rekke den lovbestemte fristen og samtidig sørge for bred involvering og samarbeid vil kunne trekke i retning av at prosessen starter opp i god tid før valget og dermed i regi av sittende fylkesting. Dét kan på den andre siden innebære en viss risiko for at føringer, for så vel prosess og innhold, blir lagt i en utstrekning som kan føre til at det nye fylkestinget i mindre grad føler eierskap til planstrategien. Gitt at planstrategien skal ha en politisk funksjon gjennom å prioritere planoppgaver for valgperiodene og avklare hvordan nasjonale forventninger skal følges opp kan det fra en demokratisk synsvinkel være utfordrende.

Hvordan har så fylkeskommunene kommet ut i forhold til den lovbestemte tidsfristen? Tabellen under gir oversikt over når den formelle prosessen startet opp med orientering overfor fylkestinget (som egen sak) og når de endelige planstrategiene ble (blir) vedtatt:

Fylke	Oppstart	Vedtak
Østfold	høst 2010	okt.12
Akershus	mai 2011	jan.13
Hedmark	des.10	okt.12
Oppland	aug.11	jun.12
Buskerud	mar.11	des.12
Vestfold	des.11	nov.12
Telemark	vår 2011	okt.12
Aust-Agder	nov.11	des.12
Vest-Agder	des.11	okt.12
Rogaland	nov.11	feb.13
Hordaland	des.11	des.12
Sogn og Fjordane	des.11	okt.12/des.12
Møre og Romsdal	feb.11	apr.12
Sør-Trøndelag	feb.11	apr.12
Nord-Trøndelag	aug.10	jun.12
Nordland	jun.11	jun.12
Troms	des.11	des.12
Finnmark	des.11	des.12

Tabell 4.1: Tidspunkt for oppstart og vedtak av regional planstrategi

For vedtakstidspunkt viser tabellen at 11 av 18 fylkeskommuner (Oslo utelatt) rakk den lovbestemte fristen. Av disse hadde 5 fylkeskommuner vedtatt planstrategien allerede før sommeren 2012, mens 6 gjorde det i oktober-november dvs. ett år etter konstituering. Blant fylkeskommunene som ikke rakk fristen vedtok 5 av disse i desember 2012, mens 2 fylkeskommuner skal vedta sin planstrategi i første halvdelen av 2013.

At nærmere 40 prosent av fylkeskommunene ikke rakk den lovpålagte fristen kan oppfattes som et relativt høyt tall. Ikke minst på bakgrunn av at fylkeskommunene er store og kompetente organisasjoner med både god planfaglig kompetanse og prosesskompetanse. På den andre siden stilles det betydelige krav til samarbeid og medvirkning i arbeidet med regional planstrategi som krever tid og ressurser skal det gjøres på en ordentlig måte. Flere fylkeskommuner har også opplevd at kommuner i høringsfasen har bedt om forlenget frist for å avgjøre uttalelse. Hordaland fylkeskommune som vedtok sin planstrategi i desember er en av flere fylkeskommuner som framhever at det vanskelig lot seg gjøre å gjennomføre prosessen noe raskere enn det de gjorde når hensynet til medvirkning og bred deltagelse skulle ivaretas.

Prosessforløp Hordaland

- Desember 2011: Oppstartssak i Fylkestinget - Melde oppstart og invitere til innspel
- Jan./feb. 2012: Invitere regionale statsetatar og andre aktuelle instansar til møte om utviklingstrekk og utfordringar
- Jan. - mars 2012 Plangruppa utarbeider utfordringsnotat på bakgrunn av analyser og innspel
- Mars 2012: Strategikonferanse med kommunane. Presentasjon av utfordringsnotat og koordinering med kommunale planstrategiar
- Mars 2012 Drøfte utfordringsnotatet i sektorutvala, samt med statlege etatar og andre aktuelle aktørar
- April/mai 2012: Regionvise strategisamtalar med regionråda
- Haust 2012: Høyringsmøte og planstrategi til offentleg ettersyn
- Desember 2012: Vedtak fylkestinget

Kilde: Hordaland fylkeskommune

Informantene ble så direkte bedt om å vurdere om de opplever at den lovbestemte fristen er hensiktsmessig. 14 av fylkeskommunene ga da uttrykk for at fristen er passe, mens 4 mente den er for knapp. Flere av fylkeskommunene som ikke rakk vedtak innen fristen mente likevel at den lovbestemte tidsfristen er grei fordi forsinkelsene i stor grad knyttes til at det var første gang prosessen ble gjennomført. Overgangen til regional planstrategi og andre endringer i plan og bygningsloven innebærer et systemskifte i den regionale planleggingen og at nye begreper, verktøy og prosesser krever en viss modning før systemet setter seg. Det blir særlig pekt på at det flere steder ble investert en god del tid for å skape forståelse både blant politikere og i administrasjonen om hva en regional planstrategi er – og ikke er.

Av argumenter i favør av den lovbestemte tidsfristen ble særlig følgende veklagt:

- Planstrategien skal gi en prioritering av hvilke planer som skal gjennomføres i fylket løpet av perioden. Skal den gi faktiske føringer for videre planarbeid er det viktig at den blir vedtatt tidlig i valgperioden.
- Tidsfristen skaper en slags "*sense of urgency*". Tidsfristen gir et visst trykk og oppmerksomhet om planstrategien i en tidlig fase av fylkestingets funksjonstid. Det gir en opplevelse av at dette er et viktig og prioritert verktøy. Tidspresset innebærer også at det blir lettere å holde fokuset på et overordnet nivå og at planstrategien ikke er blitt for omfattende. En lengre tidsfrist ville muligens bedre prosessvilkårene, men samtidig ville man risikere at "ting skled ut".

Flere fylkeskommuner poengterer likevel at fristen er realistisk kun dersom prosessen startes opp av sittende fylkesting, ikke minst med å utarbeide kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde. I tillegg til at en slik tilnærming skaper en romsligere tidsramme legger det også til rette for at erfaringer som er trukket i denne valgperioden kan nyttiggjøres i arbeidet med planstrategien for neste periode.

Et mindretall på fire fylkeskommuner mener at tidsfristen er for kort. De opplever at tiden ble knapp siden det var stor usikkerhet om hva planstrategi var. Selv om dette kan bedres ved senere prosesser når det er etablert rutiner for arbeidet, vil det alltid være nyvalgte politikere som i løpet av første år i valgperioden skal introduseres for verktøyet. Det blir videre framhevet at flere kommuner har hatt behov for lengre høringsfrist enn det fylkeskommunen har satt av hensyn til fremdriften av arbeidet. Til sist ble det påpekt at de statlige forventningene må avklares tidligere enn det som var tilfelle i første runde for at fylkeskommunen skal komme i mål innen fristen. Forventningsdokumentet var klart i juni 2011 og slik sett i god tid før fylkestingsvalget i september, men oppleves likevel som for sent på bakgrunn av at flere fylkeskommuner ønsker at prosessen påbegynnes mens avtroppende fylkesting fortsatt er i virksomhet, og med hensyn til at temaer i planstrategien kan være med å prege valgkampen.

4.2 Politisk organisering og involvering

Regional planstrategi er et politisk dokument. I Miljøverndepartements veileder heter det at regional planstrategi skal "stimulere til en politisk debatt om viktige utfordringer og utviklingsmuligheter og om hvilke spørsmål som det er viktig å prioritere for å fremme ønsket utvikling i regionen". Arbeidet med planstrategien skal følgelig ha et *bredt* politisk siktet mål. Samtidig skal den ha en *målrettet* politisk funksjon ved at arbeidet skal "lede fram til en beslutning om hvilke planer som skal utarbeides. Dette vurderes på bakgrunn av hva som er de viktigste regionale utfordringene og med utgangspunkt i nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget." Loven stiller videre krav om at planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommunene, statlige organ, organisasjoner og institusjoner. Den skal ikke bare være fylkeskommunens planstrategi, men også forplikte andre aktører som ivaretar samfunnsoppgaver i fylket.

Strategiens politiske karakter stiller krav til god politisk forankring og organisering av arbeidet. Flere forhold kan ha betydning for hvordan dette gjøres.

Den tradisjonelle organiseringen av arbeidet med fylkesplanen og andre regionale planer i fylkeskommunen kan forventes å være et viktig utgangspunkt for hvordan arbeidet med regional planstrategi håndteres. Videre vil politisk styringsform – parlamentarisme eller formannskapsmodellen – kunne ha betydning, likeledes tradisjon for samarbeid og involvering av andre aktører. Hvilke modeller har fylkeskommunene så valgt i det politiske arbeidet med planstrategiene, og i hvilken utstrekning har arbeidet fanget fylkespolitikernes oppmerksomhet?

4.2.1 Organisering i fylker med formannskapsmodell

I de 14 fylkeskommunene med tradisjonell styringsmodell (formannskapsmodell) har det formelle og ledende ansvaret for planstrategien vært lagt til fylkesutvalget som planutvalg.¹ Fylkesutvalget har både fattet vedtak om oppstart av arbeidet og vedtak om å sende forslag til regional planstrategi på høring. I alle tilfeller er det fylkestinget som fatter endelig godkjenningsvedtak som loven forutsetter. Det varierer imidlertid en god del hvor direkte involvert fylkesutvalget har vært underveis i arbeidet, og i hvilken utstrekning det er trukket inn andre aktører i det løpende arbeidet med å utforme planstrategien. Her kan det på den ene siden skilles mellom fylkeskommuner som har etablert egne politiske styringsgrupper for arbeidet med representasjon også utover det politiske miljø i fylkeskommunen (*integrert styringsgruppe med ekstern representasjon*), og på den andre siden fylkeskommuner som har innhentet synspunkter fra andre aktører underveis gjennom referansegrupper og lignende, men hvor selve utarbeidelsen av planstrategien har skjedd innenfor rammen av fylkeskommunens politiske organer og administrasjon (*intern styringsgruppe med ekstern referansegruppe*).

Integrert politisk styringsgruppe

Hordaland og Telemark fylkeskommuner er eksempler på denne modellen der arbeidet er gjennomført i regi av bredt sammensatte politiske styringsgrupper. I Hordaland har den politiske styringsgruppa hatt følgende besetning:

Politisk styringsgruppe Hordaland

- Fylkesordfører
- Ett fylkesutvalgsmedlem (opposisjonsleder)
- Ordførerrepresentanter utpekt fra hver av de 4 regionrådene: Bergensalliansen, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, Hardangerrådet, Regionrådet Nordhordland
- Byråden i Bergen

¹ Kommuneloven legger opp til hovedmodeller for organiseringen av det politiske styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner; parlamentarisme og formannskapsmodellen. Formannskapsmodellen er den tradisjonelle styringsmodellen og kjennetegnes ved at det utøvende politiske organet er proporsjonalt sammensatt i forhold til de ulike politiske grupperingenes styrke i fylkesting eller kommunestyre. Modellen blir vanligvis omtalt som formannskapsmodellen, selv om det utøvende politiske organet i fylkeskommunene ikke blir kalt formannskap, men fylkesutvalg. I et parlamentarisk styresett utgår det utøvende organet, på fylkesnivå kalt fylkesrådet, i prinsippet fra det politiske flertallet i fylkestinget. Parlamentarisme vil også påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon. Politikere ivaretar den strategiske styringen av administrasjonen og rådmannens posisjon som øverste administrative ansvarlige for saksutredninger og iverksetting av politikken blir borte. I fylkeskommuner med parlamentarisme vil et fylkesråd overta fylkesrådmannens oppgaver.

- Fylkesmannen

Kilde: Hordaland fylkeskommune

I tillegg har det vært etablert en administrativ arbeidsgruppe under ledelse av fylkeskommunens regionaldirektør og med representanter for kommunene og fylkesmannen. Den politiske styringsgruppen har i løpet av prosessen avholdt tre møter og i tillegg gjennomført strategisamling og egne drøftingsmøter med kommuneregionene.

I Telemark fikk Telemark utviklingsforum ansvar for å utarbeide planstrategien. På bakgrunn av at Telemark hadde utarbeidet regional planstrategi tidligere som nasjonalt pilotfylke, fikk arbeidet mer preg av et revideringsarbeid av eksisterende planstrategi enn et nybrotsarbeid gjennom å utarbeide førstegangsstrategi som tilfelle har vært for de fleste andre fylkeskommuner. Telemark utviklingsforum er sammensatt av 21 aktører:

Deltagere i Telemark utviklingsforum

Fem kommuneregioner: Grenland (2), Vest-Telemark (1), Midt-Telemark (1)

og Kongsbergregionen (1)

NHO

LO

Høgskulen i Telemark

Fylkesmannen

NAV

Statens vegvesen

Jernbaneverket

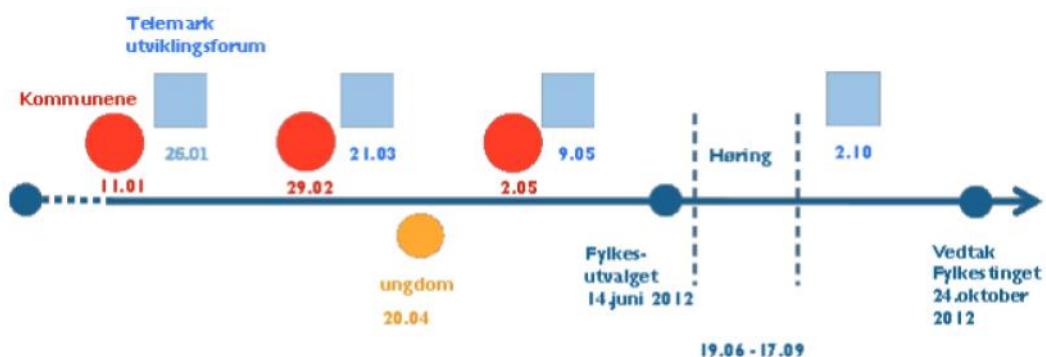
NVE

Innovasjon Norge

Fylkesutvalget, Fylkesordfører (leder) og gruppeledere (7)

Kilde: Telemark fylkeskommune.

Gjennom prosessen er det gjennomført fire møter i utviklingsforumet og i tillegg tre dialogmøter med kommunene i Telemark og et verksted med ungdomsrepresentanter, jf figur 4.1:



Figur 4.1: Prosessforløp i Telemark. Kilde: Telemark fylkeskommune

Informantene fra begge disse fylkeskommunene opplever at involveringen av eksterne aktører i styringsgruppen for arbeidet har vært hensiktsmessig. Organiseringen har sikret bred og kontinuerlig medvirkning under hele prosessforløpet. Det oppleves at regional planstrategi har blitt en reell felles arena

for drøfting av utfordringer og muligheter i fylket, og for prioritering av planoppgaver. Det legges også vekt på at den felles arenaen i neste omgang legger til rette for god samhandling for gjennomføring av de prioriterte satsingsområdene. Det poengteres samtidig at en slik arbeidsform er ressurskrevende. Den brede medvirkningen fra andre aktører kan også sette begrensinger i deltagelsen fra fylkestinget med mindre man aksepterer en stor styringsgruppe.

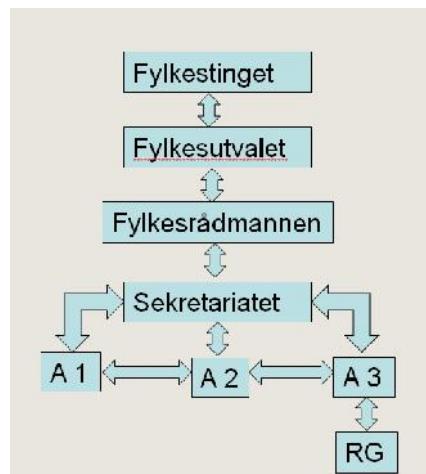
Politisk styringsmodell med ekstern referansegruppe

Flertallet av fylkeskommunene med tradisjonell styringsmodell har likevel valgt en modell som innebærer at fylkesutvalget som planutvalg har styrt prosessen fram til endelig vedtak i fylkestinget, og at andre aktørers synspunkter har blitt innhentet gjennom opprettelse av referansegrupper med bred deltagelse. I Sogn og Fjordane ble det benyttet en modell som tok sikte på bred politisk forankring av arbeidet i fylkestinget kombinert med en ekstern referansegruppe. Det ble opprettet et planutvalg som i tillegg til fylkesutvalget ble utvidet med gruppelederne for partier i fylkestinget som ikke er representert i fylkesutvalget. Sammensetningen av den eksterne referansegruppen var basert på følgende tre aktør grupper:



Figur 4.2: Referansegruppe i Sogn og Fjordane. Kilde: Sogn og Fjordane fylkeskommune

De tre aktørgruppene er sentrale i å definere utfordringer og muligheter for samfunnsutviklingen i fylket og sammensetningen ble gjort på en så balansert måte som mulig. Referansegruppen har i løpet av prosessen vært en regional arena for å drøfte og gi innspill på strategiske problemstillinger i fylket, og disse drøftingen har blitt nedfelt i arbeidsdokumenter til det utvidete planutvalget. Varianter av denne modellen er som nevnt utbredt. Rogaland kan tjene som eksempel på en fylkeskommune som i stor grad har organisert arbeidet med regional planstrategi som et prosjekt innenfor de ordinære politiske organer i fylkeskommunen, men hvor det faglige arbeidet med kunnskapsgrunnlaget er skjedd i arbeidsgrupper sammensatt av flere andre aktører



Figur 4.3: Styringsmodell Rogaland

4.2.2 Organisering i fylker med parlamentarisme

Det er fire fylkeskommuner som har valgt parlamentarisme som politisk styringsform. Det er Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms. Oslo som både er fylkeskommune og kommune har også parlamentarisk styringsform. Evalueringer av parlamentarisme på fylkesnivå konkluderer med at den politiske makten under parlamentarisme blir mer konsentrert hos fylkesrådet, mens fylkestinget blir svekket. Det politiske ansvaret blir klarere plassert, og politikernes styring med administrasjonen styrket.² Har disse effektene også vært synlige i arbeidet med regional planstrategi?

Det politiske ansvaret for utarbeidelsen av planstrategien har i disse fylkene vært lagt til fylkesrådet som kollegium. I noen fylker, som i Troms, har arbeidet vært lagt til fylkesrådet for plan og næring som så har forholdt seg til fylkesrådet. Fylkesrådet har på sin side orientert fylkestinget om fremdriften i arbeidet gjennom fylkestingsmeldinger ved sentrale milepåler. I fylker med parlamentarisme vil ikke opposisjonen ha formell deltagelse i styringsorganet som har det politiske ansvaret for å fremme planstrategien. Det synes imidlertid ikke å være særlige forskjeller i hvordan og med hvilken frekvens fylkestinget har blitt involvert og orientert om arbeidet i fylkeskommuner med parlamentarisme sammenlignet med øvrige fylkeskommuner. Parlamentarisme legger heller ikke begrensinger på muligheten for å trekke inn eksterne aktører i utarbeidelsen av planstrategien. Figur 4.4 viser hvordan arbeidet med regional planlegging er organisert i Nord-Trøndelag. Modellen her kan minne mye om løsningen som er valgt i Telemark og Hordaland. Her er det lagt til rette for bred involvering der fylkesmannen som statens felles representant og KS er representert i Regionplanutvalget og direkte involvert i arbeidet på overordnet strategisk nivå, mens fagkompetanse fra flere statsetatene er trukket inn i arbeidet på mer operativt og konkret nivå gjennom arbeidsgrupper for de aktuelle tema.

² Gjerald, O. I. & Bukve, O. 2007. Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå. *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå*. Sogndal: Vestlandsforskning.

Regionplanutvalget			
Deltakere	Funksjon	Møter	Ledelse og sekretariat
Fylkesrådet	Koordinering av prinsipielle planspørsmål	Etter behov	Fylkeskommunen
Fylkesmannen			
KS leder			

Regionalt planforum			
Deltakere	Funksjon	Møter	Sekretariat
Fylkeskommunens administrasjonssjef	Forberedende arbeid til regionplanutvalget, koordinering av regionale planleggingsoppgaver, regional planstrategi og generelle samordningsspørsmål av mer strategisk karakter	Etter behov	Fylkeskommunen
Assisterende fylkesmann			
KS administrasjon			

Planforum			
Deltakere	Funksjon	Møter	Sekretariat
Saksbehandlere fra: Fylkesmannen (miljø, landbruk, kommunal, beredskap) Fylkeskommunen (Areal, miljø, friluftsliv, samferdsel, folkehelse) Reindriftsforvaltningen Sametinget Vegkontoret	Vurdering av kommunale plansaker samt andre konkrete plansaker og planspørsmål på et operativt nivå	Ca 6 ganger årlig	Fylkeskommunen

Figur 4.4: Organiseringen av arbeidet med regional planlegging i Nord-Trøndelag. Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune

4.3 Politisk oppmerksomhet

Som tidligere nevnt er det i forarbeidene til ny plan og bygningslov og i veilederen fra Miljøverndepartementet lagt vekt på at regional planstrategi skal stimulere til en politisk debatt om viktige utfordringer og utviklingsmuligheter. Har man så lykkes i å skape politisk oppmerksomhet og engasjement blant fylkespolitikerne om prosessen? Informantene ble bedt om å besvare spørsmålet i faste svaralternativer som ga følgende bilde:

- 6 fylkeskommuner mener at prosessen *i stor grad* har vært gjenstand for politisk oppmerksomhet i fylkeskommunen
- 7 mener at det *i noen grad* har vært politisk oppmerksomhet om prosessen og arbeidet
- 4 mener at dette *i liten eller ingen grad* er tilfelle.

Det er altså et tydelig sprik i oppfatningene i fylkeskommunene om hvor mye arbeidet med planstrategien har mobilisert det politiske miljø. I gruppen av informanter med mest positiv oppfatning pekes det på at fylkeskommunens ansvar for å sørge for bred medvirkning i arbeidet har forpliktet fylkespolitikerne. I flere fylker har den politiske ledelse i fylkeskommunen frontet arbeidet i felles konferanser, gjennom deltagelse i ulike typer arbeidsgrupper. Som tidligere nevnt har det også vært nedsatt styringsgrupper og/eller referansegrupper med representasjon fra politiske ledelse i kommuner og ledernivå i aktuelle statsetater.

Fylkeskommunen har i disse sammenhengene vært representert med hele eller deler av fylkesutvalg eller fylkesråd. Disse informantene opplever at prosessen rundt planstrategiene – både den regionale og kommunale – har blitt et viktig politisk verktøy for å drøfte felles muligheter og utfordringer. Det synes å være et mønster at fylkeskommuner som har etablert permanente felles arenaer med andre aktører gjennom hele prosessen er de som i størst grad opplever politisk oppmerksomhet om arbeidet. Dette gjelder særlig fylkene Telemark, Nord-Trøndelag, Oppland og Hordaland.

Informantene i den siste gruppen peker på at de har vært krevende å få involvert politikerne. I ett fylke oppgis det at planstrategien gikk gjennom fylkesutvalgbehandlingen nærmest uten kommentarer, og at møter mellom fylkeskommunen og kommuneregionene skjedde uten politisk deltagelse fra fylkeskommunen sin. Det siste vakte reaksjoner blant kommunen som stilte med sin politiske ledelse. Hovedårsakene til manglende engasjement fra fylkespolitikerne mener informantene dels skyldes at det er et nytt instrument som ikke helt har satt seg ennå og dels at politikerne sliter med å se nytten og poenget med å investere mye tid og ressurser i noe som skal ende i ”en oversikt uten beslutninger”. I tillegg pekes det noen steder på at planstrategiarbeidet har kommet i skyggen av pågående planprosesser hvor ulike interesser er berørt og som er omfattet av stor offentlig interesse. Et eksempel på det er prosessen med å utarbeide regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold som har pågått parallelt med arbeidet med regional planstrategi.

4.4 Politiske motsetninger og debatt

Et hovedformål med planstrategien er å identifisere hvilke spørsmål som skal følges opp med videre planarbeid i valgperioden. I henhold til MDs veileder bør det gjøres en klar prioritering av de viktigste utfordringene, og hva som planmessig kan følges opp ut fra tilgjengelig ressurser. Sett på denne bakgrunn kan det forventes at ulike (parti-)politiske standpunkter også har kommet til uttrykk i arbeidet. Informantene ble derfor spurta om de opplever at arbeidet med regional planstrategi har vært en arena for politiske motsetninger og avveininger.

Svarene tyder på at arbeidet med planstrategien stort sett har vært preget av liten grad av politisk uenighet. 12 av fylkeskommunene sier at dette i liten eller ingen grad har kommet opp politiske motsetninger i drøftingene av utfordringer, muligheter og planprioriteringer. Et mindretall på seks fylkeskommuner oppgir at dette i noen grad har forekommet.

Hovedbildet er at forståelsen av fylkets utfordringer og muligheter er preget av stor grad av politisk konsensus. Et felles opplevd utfordringsbilde gir i neste omgang stor grad av enighet i prioriteringen av hvilke planprosesser som skal gjennomføres for perioden, og hvilke planer som evt. skal lukes ut. Informantene i gruppen som mener at arbeidet har vært preget av politisk konsensus peker på at eventuelle politiske motsetninger først kommer til uttrykk når de regionale planene på ulike felt faktisk utarbeides.

Blant informantene som oppgir at de i noen grad har vært politiske motsetninger i arbeidet med regional planstrategi knytter det opp til særlig to forhold. Det flest påpeker er at man har hatt en viss diskusjoner om i hvilken utstrekning og på hvilke måter de nasjonale forventninger skal følges opp. Det blir bl.a. framhevet på at man ikke har valgt å gå videre med temaer som har vært løftet fram i de

nasjonale forventningene, f.eks. plan for vindkraft og utarbeidelse for kystsoneplaner. Disse eksemplene berører mer en vertikal spenningsdimensjon mellom sentrale forventninger og regionale interesser, men også en mer tradisjonell høyre-venstre konfliktdimensjon i fylkespolitikken. De gjelder særlig i drøftingene av utfordringer og muligheter. Et eksempel på det er at partier på venstresiden i Hordaland mente at utfordringsdelen i utkastet til planstrategi i stor grad fokuserte på vekst og for lite på klimautfordringene.

4.5 Administrativ organisering og ressursbruk

Den administrative ledelsen for arbeidet har formelt vært lagt til fylkesrådmannen, fylkesplansjef eller regional sjef i fylker med formannskapsorganisering og til administrasjonssjef/fylkesdirektør i fylker med parlamentarisme. Sekretariats- og koordineringsfunksjonen har imidlertid vært ivaretatt av en dedikert ressurs, enten ved at oppgaven er lagt til en ordinær stilling eller at det har blitt opprettet egen prosjektlederstilling. Den organisatoriske plasseringen av sekretariatsressursen varierer avhengig av fylkeskommunenes oppdeling i sektorer og fagavdelinger. I mange tilfeller er sekretariatsoppgaven lagt til planavdelingen eller til regionalavdelingen. I noen tilfeller er sekretariatsressursen også knyttet direkte opp mot fylkesrådmannen stab. Oppland er eksempel på det. Til støtte for sekretariatsfunksjonen er det gjerne nedsatt et tverretatlig sekretariat eller arbeidsgruppe som har vært involvert løpende. I noen tilfeller er slike arbeidsgrupper sammensatt med aktører også utenfor fylkeskommunen. Det er et gjennomgående trekk at arbeidet har vært godt forankret på ledernivå i hele i organisasjonen. Samtlige nevner at planstrategien regelmessig har vært tema i fylkesrådmannens/administrasjonssjefens ledergruppe.

Det er åpenbart at arbeidet med planstrategiene har krevd administrative ressurser. For å få et enkelt anslag på ressursbruken i arbeidet ble informantene bedt om å vurdere samlet årsverksinnsats som arbeidet med planstrategiene har medført i fylkeskommunene fra oppstart til ferdig vedtatt planstrategi. Informantene understreker at de oppgitte årsverkstallene har et visst preg av tipping og at de neppe gir et totalbilde på all kapasitet fylkeskommunene har brukt for å løse oppgavene. Vurderingene baserer seg på årsverksinnsatsen til prosjektledere/ansvarlig sekretær samt deltagelsen fra ulike medarbeidere i faste fora knyttet til planstrategiarbeidet.

Under ett årsverk	Ett til to årsverk	Over to årsverk
Buskerud, Sør-Trøndelag, Finnmark, Oppland, Aust-Agder	Østfold, Vestfold, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Vest-Agder, Troms, Nord-Trøndelag, Akershus, Nordland	Hedmark, Telemark

Tabell 4.2: Anslag på administrativ årsverksinnsats i utarbeidelse av regional planstrategi

Flertallet av fylkeskommunen anslår altså at ressursinnsatsen har ligget mellom ett til to årsverk. Flere mener imidlertid at det er grunn til å forvente at neste runde med å utarbeide planstrategi vil kreve en mindre ressursinnsats. Da er rutiner og arbeidsformer mer innarbeidet samtidig som det vil ligge et grunnlag fra eksisterende planstrategi. Det kan i den forbindelse påpekes at både Oppland,

Buskerud og Sør-Trøndelag, som er blant fylkeskommunene som oppgir lavest ressursinnsats, alle hadde erfaring fra tidligere runde med planstrategi som pilotfylker for første generasjons regional planstrategi for årene 2010-2011.

Fylkeskommunen oppgir at de bare i begrenset grad har benyttet seg av inneleide konsulenter eller andre former for eksternt tjenestekjøp i arbeidet med planstrategien. I de fleste tilfellene er slike tjenester knyttet til utarbeidelse kunnskapsgrunnlaget i form av utfordringsdokumenter og drøftingsnotater for bestemte temaer, statistikk og analyser ("foresight", scenariostudier) mv. Det er også brukt midler på eksterne foredragsholdere i tilknyting til ulike typer arbeidsmøter og konferanser. Kun i ett tilfelle (Østfold) har vi registrert at et eksternt miljø også har formulert selve høringsutkastet for planstrategien. I mange tilfeller er det benyttet regionale FoU – miljøer hjemmehørende i det aktuelle fylke for slike bidrag. Universitetet i Agder har bidratt til prosessen i Aust-Agder, Møreforskning til arbeidet i Møre og Romsdal, Norut i Troms etc. Ressursrammen for disse bidragene varierer fra noen tusen kroner til opp mot en halv million kroner. Det begrensede innslaget av eksterne tjenestekjøp forklares på to måter. For det første har fylkeskommunene som store og kompetanserike organisasjoner, på de aller fleste aktuelle fagfelt tilgang på nødvendig ekspertise i eget hus. For det andre gir flere uttrykk for en mer prinsipiell holdning om at fylkeskommunen bør begrense bidraget fra eksterne for å internalisere og skape eierskap til planstrategien som et nytt styringsverktøy.

Perspektivet over har vært på fylkeskommunens ressursbruk og utgifter som utløses i forbindelse med planstrategien. Det framheves imidlertid fra flere informanter at planstrategien også kan ses i et effektiviseringsperspektiv. Prosessen innebærer en "loftsrydding" i eksisterende planverk og en avklaring av hvilke planer som gjelder og hvilke som ikke gjør det. Det kan i neste omgang effektivisere senere prosesser og saksbehandling. Det pekes også på at en skikkelig drøfting og prioritering av planbehovene tidlig i valgperioden gjør det enklere og mer legitimt å stoppe nye forslag til planer eller strategidokumenter som mer eller mindre tilfeldig kan komme opp. Fra flere fylkeskommuner gis det uttrykk for at det har eksistert en litt for liberal og tilfeldig praksis som har resultert i mange og til dels overlappende planer. "Alle" vil ha en plan for sin sektor eller for et bestemt satsingsfelt. Litt for ofte har det blitt satt i gang planprosesser, strategiarbeider eller handlingsplaner som resultat av litt tilfeldige politiske innspill. Uten en prioritert og helhetlig oversikt over planbehovet har resultatet blitt et komplekst og lite systematisk planverk. Flere informanter mener at den største verdien til regional planstrategi nettopp ligger i ryddefunksjonen den har medført.

4.6 Erfaringer med samarbeide og medvirkning

Plan- og bygningsloven har krav om at regional planstrategi skal utarbeides i samarbeid med berørte kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner, samt at forslag til regional planstrategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Både allmennheten og berørte offentlige organer, organisasjoner mv. har derved mulighet for innspill og kommentarer. Så lenge de formelle kravene til medvirkning er ivaretatt, er det i stor grad opp til fylkeskommunen å vurdere hvordan medvirkningsprosessene skal organiseres, herunder hvor omfattende offentlig debatt det skal legges opp til i arbeidet med regional planstrategi. På hvilken måte har det vært kontakt med andre instanser i arbeidet med fylkeskommunens planstrategi? Tabellen under viser informantenes

vurdering av kontaktmønsteret i arbeidet, dvs. om hvem som er kontaktet og på hvilken måte.

Aktørgrupper	Gjennom høringsuttalelser ³	Gjennom egne møter/seminarer	Gjennom løpende kontakt og aktivt samarbeid
Kommuner	18	18	8
Andre fylkeskommuner	15	7	4
Fylkesmannen	18	15	13
Andre regionale statsorganer	17	13	4
Næringsliv	17	10	1
Frivillige organisasjoner	16	10	0
Andre (enkeltpersoner)	6	0	0

Tabell 4.3: Kontaktmønster med ulike aktører

Kontaktmønster med kommunene

Skal regional planstrategi ha en samlende funksjon for å definere fylkets utfordringer og muligheter er det viktig å trekke inn kommunene. Det er også nødvendig for å få et godt samspill mellom regional planstrategi og kommunale planstrategier. Det er da også lagt på vei bildet. Tabellen over viser at samtlige informanter i fylkeskommunene oppgir kontakt med kommunene gjennom høringsprosesser. Alle har hatt utkastet til planstrategi på høring, men noen også gjennomført høring på kunnskapsgrunnlag og utfordringsdokument. Informantene vektlegger at de har lagt vekt på at ulike høringsinnspill har tydelig fremkommet ved den politiske behandlingen, bl.a. ved å skille ut alle høringsinnspill på aktuelle temaer i planstrategiutkastet eller gjennom egen omtale og drøfting i saksinnstillingen. Informantene opplever at høringsinnspillene har hatt ulik karakter, fra å være (for) detaljerte og konkrete på avgrensede problemstillinger, som berører en eller et fåttall kommuner, til innspill som innebærer forslag til justeringer i de overordnede perspektiver i planen. Eksempel på det første er konkrete forslag til utvikling av felles gang- og sykkelsti i et område som berører flere kommuner. Et eksempel på det siste er høringsinnspill til Sogn og Fjordane fylkeskommune der flere kystkommuner (og andre aktører) pekte på utfordringer langs kysten og at man i Sogn og Fjordane i for liten grad utnytter kysten sitt potensial for verdiskaping og bosetting.

De aller fleste fylkeskommunene har gjennomført regionale møter med fylkets kommuner på ulike tidspunkt i arbeidets forløp. Det varierer imidlertid om møtene har skjedd med alle kommunene eller om deltakelsen har vært begrenset til regionrådene. Det har bl.a. vært arrangert dialogmøter om utfordringsbilde for regionene og fylket, og også egne høringsmøter med kommunene underveis i prosessen slik at de har fått mulighet til å gi innspill. Flere informanter poengterer at en bred og involverende prosess fra oppstart sørget for at det kom mange

³ Det siktes her til fylkeskommunen har mottatt høringsinnspill og eventuelt hatt dialog med ulike høringsinstanser om innspill.

innspill til planstrategien i en tidlig fase og at det ble reflektert i relativt få høringsvar fra kommunene i den formelle høringen av planstrategiutkastet. Et typisk eksempel på denne samhandlingsmodellen basert på møter med og innspill fra kommunene kan hentes fra Vest-Agder:

Samhandling med kommunene i Vest Agder

- Felles notat fra Fylkesmannen i Vest-Agder og Vest-Agder fylkeskommune om "Regionalisering av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging med utgangspunkt i regionplan Agder 2020" (desember 2011)
- Brev til kommunene om oppstart, med invitasjon til medvirkning (14.februar 2012)
- Innlegg/dialog i de tre regionrådene (februar 2012)
- Brev til alle kommunene med invitasjon til å gi innspill (27.mars 2012)
- Dialogkonferanse 11.april 2012

Kilde: Vest Agder fylkeskommune

Et mindretall av fylkeskommunene oppgir at kommunene har vært løpende involvert i arbeidet. Det gjelder fylkeskommuner som har involvert kommunene i styringsgruppen for arbeidet, eller gjennom egne referansegrupper som har fulgt arbeidet løpende. Eksempler på dette er Telemark, Oppland, Hordaland, Nord-Trøndelag og Troms. Kommunenes deltagelse i slike fora skjer ofte ved at en ordfører fra regionrådene deltar, eller at KS representerer kommunene, jf organiseringen av arbeidet i Nord-Trøndelag (fig.2). I mange fylker har også regional planstrategi vært tema i regionalt planforum.⁴

Kontaktmønster med andre fylkeskommuner

I alt 15 av 18 fylkeskommuner oppgir at de har hatt kontakt med nabofylke(r) i forbindelse med høringen av planstrategien, enten gjennom å motta høringsinnspill til egen planstrategi, eller ved å avgjøre høringsuttalelse selv. 7 fylkeskommuner oppgir at de har hatt felles møter med nabofylkeskommuner om arbeidet med planstrategiene. Vestlandsfylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane avholdt felles møte for å lære av hverandre samt drøfte temaer som var viktige for det enkelte fylke og fylkesovergripende temaer som eventuelt kunne få felles tilnærming og behandling i de fire vestlandsfylkene (Møre og Romsdal deltok ikke). Det ble også i en innledende fase diskutert muligheten for en felles regional planstrategi for vestlandsfylkene, eller eventuelt et felleskapittel som fokuserte på det interregionale perspektivet ("Vestlandsdimensjonen"). Disse ambisjonene er imidlertid i liten grad synlige i de endelige planstrategiene for disse fylkene.

De 4 fylkeskommunene som oppgir at de har hatt løpende kontakt i arbeidet utgjøres av Trøndelagsfylkene og Agderfylkene. I Trøndelag har man valgt å utarbeide en felles del, i tillegg til en særdel for hvert enkelt fylke. Fellesdelen for Trøndelag beskriver utfordringer og muligheter som er felles for Trøndelag, og som håndteres og følges opp gjennom felles planarbeid. Ved oppstarten av

⁴ I flere fylker har fylkeskommunen som regional planmyndighet benyttet seg av muligheten i plbl. § 5-3 til å opprette et regionalt planforum. Loven sier at det i hver region *bør* være et planforum, men pålegger ikke. Der det er opprettet et planforum, skal berørte statlige, regionale og lokale myndigheter delta.

arbeidet med ny regional planstrategi, for perioden 2013-2016, ble det gjort vedtak i Sør-Trøndelag fylkesutvalg, Nord-Trøndelag fylkesting, Trondheim og Steinkjer formannskap om å videreføre samarbeidet, man tidligere har hatt med felles fylkesplan. Trøndelagsrådet har vært styringsgruppe for prosessen. En administrativ arbeidsgruppe med deltagere fra regional stat, FoU-institusjoner, næringslivsorganisasjoner og KS har fulgt prosessen og fungert som referansegruppe for arbeidet. Sekretariatet har vært ivaretatt av fylkeskommunene og Trondheim og Steinkjer kommune i fellesskap.

I Agder erstattet Regionplan Agder 2020 (vedtatt juni 2010) fylkesplanene i de to fylkene. Denne ble vedtatt etter en grundig og bred prosess der fylkeshovedstedene Arendal og Kristiansand deltok som likeverdige partnere med fylkeskommunene. Regionplanen er en overordnet, strategisk plan, og det har vært enighet om at de regionale planstrategiene til de to fylkeskommunene skal baseres på satsingsområdene i regionplanen samt de nasjonale forventningene til regional og lokal planlegging fra regjeringen. Selv om begge fylkeskommuner har lagt vekt på å harmonisere arbeidet med den regionale planstrategien med prioriteringene i Regionplan Agder 2020 og derigjennom synkronisere seg mest mulig med nabofylket, er det likevel ikke en egen fellesdel i planstrategien som tilfellet er i Trøndelagsfylkene.

Kontaktmønster fylkesmannen og andre regionale statsetater

Som det fremgår av tidligere kapitler har fylkesmannen i mange fylker vært tett koblet på prosessen med å utarbeide regional planstrategi. Det kommer også til uttrykk i fylkeskommuneinformantenes vurdering av kontaktmønster. Det har vært kontakt med fylkesmannen ikke bare i forbindelse med høringsprosessen, men også i stor utstrekning gjennom egne møter og løpende kontakt. Som nevnt har fylkesmannen i flere fylker deltatt i den strategiske styringsgruppen for arbeidet. Informantene opplever fylkesmannens involvering som positiv. Det framheves bl.a. at fylkesmannen har gjort en god jobb med å samle og gjennomføre drøftinger med øvrige statsetater, og har bidratt aktivt i arbeidet med å gjøre nasjonale forventninger og arbeidet med regional planstrategi kjent.

Også andre regionale statsetater enn fylkesmannen skal trekkes inn i arbeidet. En rekke regionale statsetater kan ved oppstarten av regional planstrategi ha interesser som de ønsker skal ivaretas i planleggingen eller forvalte aktuelle virkemidler. Det omfatter regionale statsetater/offentlige organer som:

- Har ansvar for nasjonal infrastruktur
- Ivaretar nasjonale interesser når det gjelder bruk og vern av areal eller andre hensyn.
- Har ansvar for offentlig tjenesteyting og fordeling av offentlige midler til enkeltindivider og grupper av befolkningen
- Forvalter virkemidler til næringsutvikling og verdiskapning
- Har ansvar for kunnskapsproduksjon og FoU

Bildet som tegnes av flertallet av fylkeskommuneinformantene er at statsetatene i stor utstrekning har vært involvert gjennom møter og konferanser samt i høringsprosessen. Selv om flere statsetater har deltatt i møtene, sitter flere informanter likevel igjen med et inntrykk av at det er litt uklart for mange statsetater hvordan de skal forholde seg til planstrategiene. Enkelte informanter stilte spørsmål ved om fagdepartementene i den sektorinterne styringsdialogen

med sine regionale etater i tilstrekkelig grad gir et tydelig mandat og oppdrag til sine etater om å delta aktivt i den samordning som regional planstrategi og oppfølgende regionale planlegging skal være.

Manglende kapasitet og prioritering blant statsetatene blir også nevnt som en potensiell barriere for aktiv deltagelse: ”Noen uttalte at så lenge det ikke settes av ressurser til overordnet planarbeid i etaten kan de heller ikke prioritere deltagelse på slike arenaer. I forhold til beredskapsarbeid ble det imidlertid en god drøfting om behovet for samordning og tettere samarbeid. Noen statsetater har vi også lang erfaring med å samarbeide med og disse deltok aktivt som tidligere.”

Kontaktmønster med næringsliv og organisasjoner

Også næringslivet og ulike organisasjoner har vært trukket inn i prosessen, fra et tidlig tidspunkt. Dette gjelder større bedrifter, næringslivets organisasjoner (NHO og LO), og ulike typer frivillige organisasjoner som f.eks. miljøvernorganisasjoner. Også disse aktørene har vært deltatt aktivt i høringsprosessen og mange har også deltatt på møter/seminarer, gjerne gjennom dialogseminarer med bred deltagelse eller gjennom eksisterende partnerskap der planstrategi har vært tema. Løpende kontakt og samarbeid med denne aktørgruppen har derimot i liten grad forekommet.

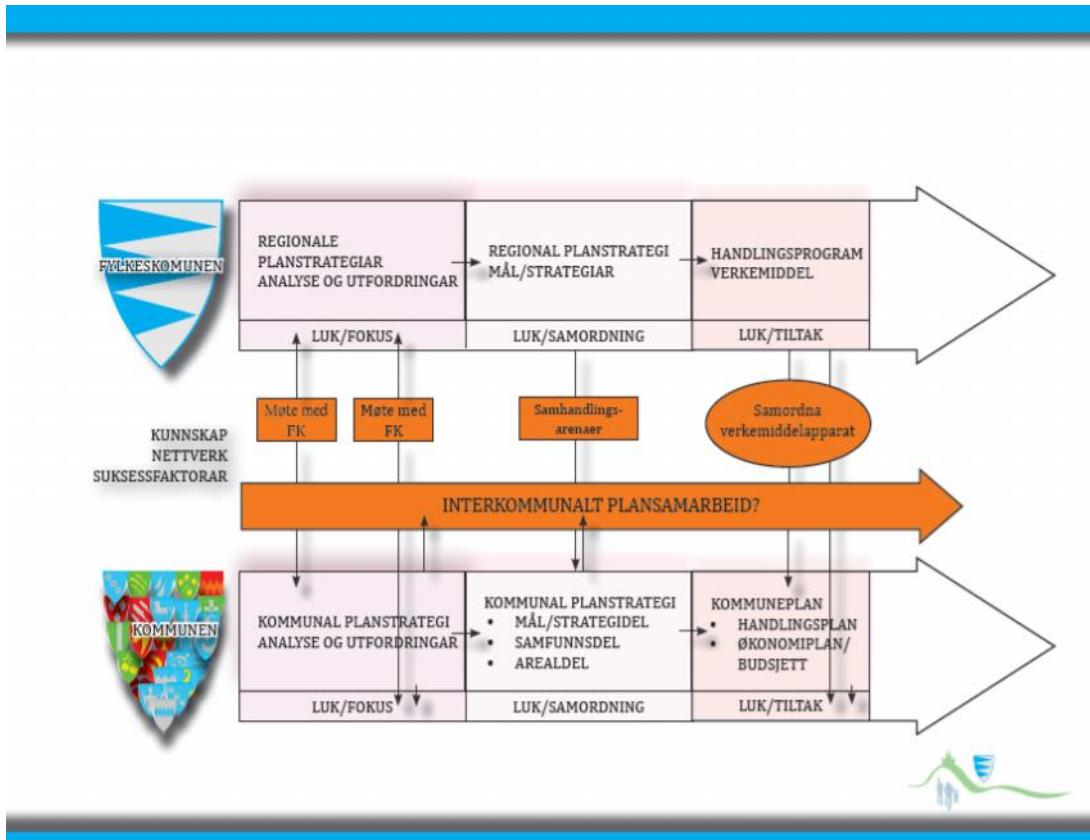
Kontaktmønster med andre

Denne gruppen omfatter andre grupper eller enkeltpersoner det kan være aktuelt å hente inn innspill fra. Flere fylkeskommuner har lagt vekt på å innhente innspill fra ungdomsrepresentanter (elevråd, egne ungdomsmøter etc.). Når det gjelder enkeltpersoner oppgir et mindretall på 6 fylkeskommuner at de har hatt kontakt gjennom å ha mottatt høringsinnspill.

4.7 koblinger til kommunale planstrategier

I hvilken utstrekning opplever fylkeskommuneinformantene at det er gode koblinger mellom regional planstrategi og kommunal planstrategi? Spørsmålet går dels på selve prosessen for utarbeidelse av planstrategiene; om denne har vært preget av samtidighet og kontakt, og dels på innhold; om det er utviklet felles forståelse av utfordringsbilde og planbehov.

Vi har sett at fylkeskommunene har hatt utstrakt kontakt mot kommunene i prosessen. Arbeidet med planstrategier sammenfaller i tid mellom kommuner og fylkeskommuner. Det skulle dermed være store muligheter for å samordne veivalgene til kommunene og fylkeskommunen for å skape ønskede utvikling, ikke minst om de oppgavene som krever samarbeid på tvers av kommunegrensene for å løses. Figuren under skisserer hvordan Sogn og Fjordane fylkeskommune beskriver koblinger mellom de kommunale planstrategiene og den regionale planstrategien



Figur 4.5: Sammenhengen mellom kommunale planstrategier og den regionale planstrategien. Kilde: Sogn og Fjordane fylkeskommune

Tenkningen i skissen er at planstrategiene kan bidra til å styrke samvirket mellom styringsnivåene. På bakgrunn av felles analyser av utviklingstrekk, skal regionale planstrategier ta opp i seg lokale utfordringer som må løses på regionalt nivå, mens kommunale planstrategiar skal fange opp regionale utfordringer som må løses på kommunalt nivå (enkeltvis eller som samarbeid mellom flere kommuner).

På spørsmål om hvor godt man faktisk har lykkes med å koble arbeidet med regionale planstrategier til de kommunale planstrategiene er imidlertid oppfatningene delt. Et stort antall av informantene gir uttrykk for at man ikke har lykkes godt nok og at det er et betydelig forbedringspotensial. Her pekes det bl.a. på at:

- Dette er ”tannhjul” som i for liten grad er i inngrep med hverandre. ”Kommunene har nødvendigvis et annet fokus og selv om vi har møtt hverandre på felles arenaer opplever vi likevel at kommunene i stor grad har vært innovervendt i sluttpunktet”.
- Samtidighet i prosess kan være utfordrende for å sikre felles forståelse av utfordringer og planbehov. Flere påpeker at dette ville vært enklere dersom fylkeskommunes planstrategi i tid ble utarbeidet før de kommunale. Da hadde kommunene hatt et bedre grunnlag for sitt arbeid. Flere peker på at i mange tilfeller ble fylkeskommunale planstrategiene endelig politisk behandlet lenge etter behandlingen av planstrategiene i kommunene.
- Produksjon av analyser, statistikk mv. benyttes i liten grad av kommunene. Flere fylkeskommuner mener det er gjort et betydelig arbeid i å tilrettelegge relevant kunnskap og informasjon fra fylkeskommunens side, men at dette i liten grad er benyttet av kommunene.

- Det er betydelig ”mismatch” i ressurser. Et synspunkt som hyppig kommer fram er at tilgangen til ressurser og kompetanse for å prioritere, delta i og gjennomføre prosessene som planstrategiene krever, er svært ulik i kommunene og fylkeskommunene. Flere fylkeskommuner oppgir at det er kommuner i fylket de har hatt liten eller ingen kontakt med i det hele tatt i løpet av prosessen, jf også tabell.
- Det ikke er realistisk – og heller ikke ønskelig – med stor grad av koordinering mellom den regionale og de kommunale planstrategier. Følgende sitat er illustrerende: ”Vi har selvfølgelig innhentet synspunkter fra og hatt en dialog med kommunene. Men hva kommunen ønsker å prioritere av planer må de bestemme selv. Vi har tydelig sagt at vi ønsker å bistå kommunene og støtte opp om deres planprioriteringer, men kan samtidig ikke blande oss bort i det de gjør”.

Bildet er likevel ikke entydig. Flere informanter fra fylkeskommunen opplever at de har lykkes i å skape gode koblinger mellom fylkeskommunen og kommunene. Det framheves at:

- Sentrale temaer reflekteres i begges planstrategier og at kommunen har forholdt seg aktivt til satsingsområder i den regionale planstrategien. Dette er ofte et resultat av at den regionale planstrategien har prioritert temaer som kommunene selv har spilt inn til arbeidet med regional planstrategi. Gode koblinger i særlig den innledende fasen har ført til at fylkespolitikerne har fått god informasjon og oversikt over kommunenes planbehov.
- Fylkeskommunen ”gikk opp løypa” og kommunene lærte mye av fylkeskommunens prosess. Dette synspunktet kommer særlig til uttrykk i fylkeskommuner som gjennomførte en rask prosess.
- Kommunene er godt fornøyd med tilrettelegging av statistikk og analyser fra fylkeskommunen.

En tredje gruppe informanter synes det var vanskelig å vurdere grad av sammenheng og koblinger mellom planstrategiene pga. av at de på intervjuutidspunktet (desember 2012) ikke hadde fått sett på og gjennomgått de kommunale planstrategiene ennå.

4.8 Planstrategiene innhold og omfang

Formålet med regional planstrategi er å prioritere viktige områder for regional samhandling og planlegging i fylkestingsperioden med bakgrunn i fylkets sine utfordringer og muligheter. Planstrategien skal også ivareta nasjonale forventninger og ta hensyn til kommunale innspill. Hvilke typer samfunnsutfordringer og satsingsområder har så vært sterkest vektlagt i de regionale planstrategiene? Det er ikke mulig innenfor rammen av denne studien å gå inn i innholdet i hver av de 18 planstrategiene som er gjennomgått, men noen fellestrekks kan påpekes.

Nasjonale forventninger – lojalitet og kritikk

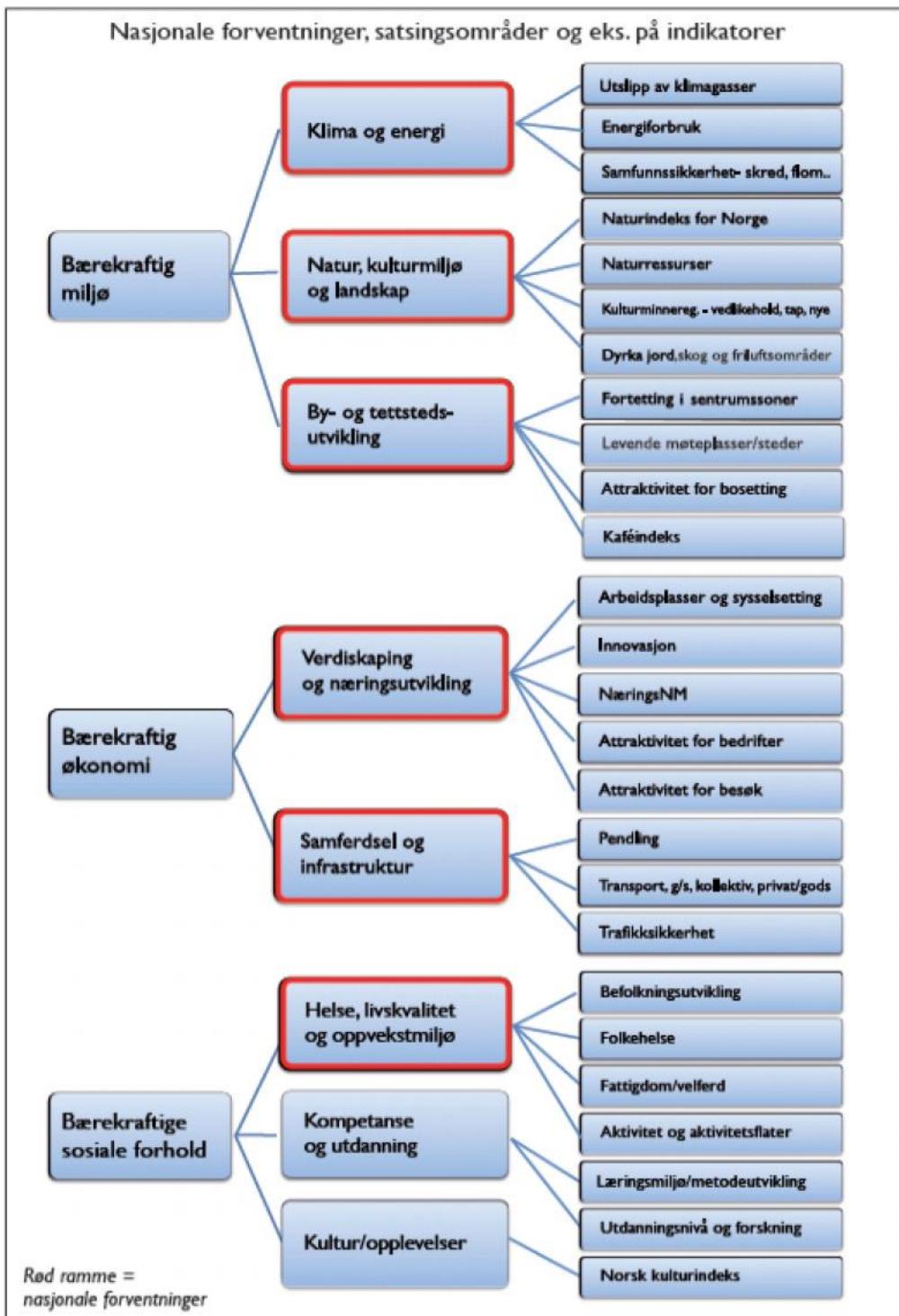
På direkte spørsmål om i hvilken grad de nasjonale forventningene er fulgt opp i de regionale planstrategiene svarer et flertall på 11 at det *i stor grad* er tilfelle. De nasjonale forventningene er ofte lagt til grunn for gjennomgangen av både utfordringsbildet og av planbehovet. Kapittelinndelingen i de regionale

planstrategiene speiler i mange tilfeller det nasjonale forventningsdokumentet. De seks temaene som er trukket fram i de nasjonale forventningene er:

- Klima og energi
- Natur, kulturmiljø og landskap,
- By- og tettstedsutvikling
- Verdiskaping og næringsutvikling
- Samferdsel og infrastruktur,
- Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø

Disse forventningene spenner over temaer som alle fylkeskommunene gir bred omtale i sine planstrategier, men i ”regionalisert” form. I tillegg har fylkeskommunene gjerne supplert med temaer de anser som sentrale for samfunnsutviklingen i fylket. Ett tema som mange fylkeskommuner legger til – og som de stusser over ikke er omtalt i det nasjonale forventningsdokumentet – gjelder utdanning og kompetanse. Kultur er et annet.

Figuren under viser hvordan Telemark fylkeskommune har strukturert og presentert sine satsingsområder i sin planstrategi. De består av temaene som er trukket opp i de nasjonale forventningene og i tillegg to satsingsområder: utdanning og kultur og opplevelser. Disse åtte temaene er fordelt på tre hoveddimensjoner - miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft - og operasjonalisert i et sett indikatorer for hvert tema.



Figur 4.6: Oppstilling av satsingsområder i Telemark. Kilde Telemark fylkeskommune

I planstrategiens behandling av hvert satsingsfelt er det først redegjort for regionale utviklingstrekk og utfordringer, deretter følger en drøfting av muligheter, og til slutt gis en prioritering av konkrete satsinger. I gjennomgangen av prioriteringer redegjøres det for innspill til prioriteringer fra hhv ungdommen og kommunene før de regionale prioriteringer og oppfølging sammenfattes i en tabell. Her skiller det mellom prioriteringer som får en planmessig oppfølging i form av regionale planer (etter plan- og bygningsloven), hvilke temaer som følges opp i form av strategier og temaer som får annen oppfølging i form av prosjekter

og handlingsprogram. Utkippet fra Telemarks planstrategi under viser hvordan prioriterte planer innenfor satsingsområdet *natur, kulturmiljø og landskap* (og strategier). Det består av en miks av nasjonale føringer, regionale prioriteringer og innspill fra kommuner og andre aktører, som i Telemarks tilfelle inkluderer innspill fra ungdomsrepresentanter. Her er kystsoneforvaltning prioritert som plantema for å følge opp nasjonale føringer og regionalt og lokalt behov for balansere bruk og vern.

Prioriterte tema til regionale planer 2012-2016	Prioriterte tema til regionale strategier 2012-2016	Annен oppfølging: Handlingsprogram/ Prosjekter/mm
Kystsonen Vannmiljø (pågår) Senterstruktur/ fortetting og omforming/nærfriluftsliv	Verdensarv Rjukan-Notodden Telemarkskanalen Kulturminner/kulturmiljø	Regionalparken Geoparken Landbruksmelding (innår i handlingsprogram til regional plan for nyskaping og næringsutvikling) Oppfølging gjennom regionale planer for Hardangervidda og Setesdal Austhei/ Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene. Interregprosjektet <i>Coast-alive</i>

Tabell 4.4: *Regional oppfølging og prioriteringer av satsingsområdet natur, kulturmiljø og landskap i Telemark. Kilde: Regional planstrategi for Telemark*

Selv om mange fylkeskommuner har valgt å følge temainndelingen fra det nasjonale forventningsdokumentet, gjerne supplert med egne satsingsområder, har andre valgt å frikoble seg fra forventningsdokumentet for valg av temaer og satsingsområder og for hvordan planstrategien er strukturert. Disse understreker likevel at det nasjonale forventningsdokumentet er nøyde gjennomgått og at det er godt samsvar mellom planstrategiens ulike temaer og prioriteringer er sjekket opp mot de nasjonale forventningene. Flere fylkeskommuner har også hatt til behandling mange av momentene som er listet opp i de nasjonale forventningene gjennom nylige vedtatte regionale planer, eller de blir ivaretatt i pågående planarbeid.

Det overordnede bildet er at fylkeskommunen i stor grad har lagt til grunn og tatt hensyn til nasjonale forventninger i sine planstrategier for videre planlegging. Det skal likevel ikke legges skjul på at flere ytrer kritiske merknader til det nasjonale forventningsdokumentet. Det første ankepunktet gjelder tidspunktet for når forventningene kom. Forventningsdokumentet kom i juni 2011, vel ett år før den lovbestemte fristen for planstrategiene, men flere fylkeskommuner gir likevel uttrykk for at dette ble for sent i forhold til det tidsløpet som var lagt opp regionalt. Dette førte til at forventningsdokumentet i liten grad ble en tydelig premissleverandør for enkelte av de regionale prosessene. De fikk mer preg av å være en liste med kontrollpunkter som planstrategien ble sjekket ut mot i etterkant. Nå mener enkelte av informantene at *det* kanskje bare var en fordel siden planstrategien primært skal være et regional politisk styringsdokument med fokus på regionens egne definerte behov.

Andre kritiske innvendinger går på forventningenes innhold og utforming. Når det gjelder innhold og temaer mener flere at forventningsdokumentet er for sterkt

preget av MD sine ansvarsområder. I tillegg til utdanningssektoren (kompetanseutvikling) og kultursektoren savnes også omtale av oppgaver på andre departementsområder. Både Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet blir nevnt som departementer informantene mener i for liten grad har satt sitt stempel på forventningsdokumentet. I forlengelsen av dette reises det spørsmål om hvor godt foreventningsdokumentet generelt er forankret i departementsfellesskapet.

Når det så gjelder forventningenes utforming gir noen (et mindretall) uttrykk for at de oppleves som detaljerte, lite prioriterte og at de gir for lite rom for regionale tilpasninger. Det pekes videre på at de skulle ønske at staten i sterkere grad kunne ha trukket med fylkeskommunene i arbeidet med å utforme planstrategiene. En informant uttrykker det slik: ”*De nasjonale forventningene kom alt for sent og vi ble skuffet over det som kom. KS ønsket tidlig dialog og samspill med nasjonalt nivå i avklaringene av forventningene. Var med i en tidlig fase, men ikke i det konkrete arbeidet med å utforme forventningene. Resultatet ble lite geografisk differensiering og mye pekefinger. Dokumentet oppleves som en samling rundskriv som angir mange begrensinger, men få muligheter...*”

Til sist skal det nevnes at de nasjonale forventningene angir noen konkrete planforventninger overfor fylkeskommunene. Det omfatter regionale planer for senterstruktur (i tråd med rikspolitiske retningslinjer om kjøpesenter), villrein og for samordnet areal- og transportplanlegging. Videre forventes det at fylkeskommunen vurderer regionale planer innen områdene vindkraft, små vannkraftverk og kystsone. Med hensyn til oppfyllelsen av disse forventningene varierer bildet mye. Mange har igangsatt, eller vil starte opp, planarbeid på de aktuelle feltene, men mange sier også at de ikke ønsker å prioritere flere av områdene av flere årsaker. Det begrunnes bl.a. med at prioriteringen av planbehov må stå i forhold til de ressurser fylkeskommunen har til rådighet i planstrategiperioden, og at andre planer dermed blir prioritert. Det pekes også på at for noen av disse teamene, som for eksempel vindkraft og små vannkraftverk, blir det vurdert som lite hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for dette da man allerede har kommet langt i konkrete utbygginger.

Regionale variasjoner i valg av temaer

Hvilke spørsmål som bør ha fokus i den regionale planstrategien avhenger både av de konkrete utfordringene i fylket og av nasjonal politikk. Hovedinntrykket er at planstrategiene er nokså like hva gjelder valg av temaer og satsingsområder. Det kan spørres om de ligner mer på hverandre enn hva forventninger om regional variasjon og lokalpolitiske initiativ skulle tilsi. De nasjonale forventningene er kun retningsgivende, men synes likevel i en viss grad til å ha ført til standardiserte temavalg. De nasjonale forventninger tolkes likevel i en regional kontekst som avspeiler regionale variasjoner og forutsetninger, selv om dette fortolkningsrommet oppleves av noen å være for smalt. En del fylkesvise variasjoner i temavalg som ikke er omtalt direkte i de nasjonale forventningene er det likevel. Her skal nevnes noen:

- Akershus fylkeskommune trekker opp bomiljø, inkludering og mangfold som et viktig satsingsområde
- Finnmark fylkeskommune setter næringsutvikling i nord som et høyt prioritert felt for videre planlegging (gjennom RUP og egne strategier)

- Østfold (med flere) har prioritert kompetanse og opplæring som viktigste tema. Det skal utarbeides en regional kompetanseplan der det sammenhengende 13-årige skoleløpet samt overgang fra barnehage og til høyere utdanning skal inn i planen
- Hordaland har satt fokus på vekstproblematikk, både å skape og håndtere vekst, og vil bl.a. lage en regional plan for kompetanse og arbeidskraft.
- I Sør-Trøndelag står man overfor en utbygging av ny hovedflybase for kampfly på Ørland. Med den store geografiske rekkevidden denne utbyggingen vil få vil det stilles store krav til koordinering og samarbeid på tvers av kommuner og fylker. Et potensielt regionalt planbehov i forbindelse med utbyggingen er derfor løftet fram i planstrategien (Planstrategien ble vedtatt av fylkestinget før valget av ny kampflybase var tatt nasjonalt).

Regionale planer eller regionale strategier

De prioriterte temaene i den regionale planstrategien kan følges opp på ulik måter. I tillegg til regionale planer er også handlingsplaner, strategier og lignende hyppig benyttet. Disse oppfølgingsregimene skiller seg imidlertid vesentlig fra hverandre mht medvirkning og prosess. En regional plan skal følge prosess og krav til medvirkning og høring etter bestemmelsene i plan og bygningsloven. Dette innebærer varsel om oppstart, vedtak av og høring av planprogram med mål for planarbeidet, detaljer rundt organisering, framdrift og opplegg for medvirkning, samt tema som skal utredes. Planen skal følges opp med årlige handlingsprogram og budsjett. En regional strategi skal synliggjøre og avklare regionalt prioriterte satsingsområder og virkemiddelbruk. Det er ingen formelle krav til prosess og medvirkning. En regional strategi benyttes mer internt, og har ingen formell status utover fylkeskommunalt vedtak med politiske prioriteringer.

Informantene ble bedt om å vurdere om det har blitt mer vanlig med oppfølging gjennom strategier, og om eventuelle årsaker til dette. Informantene som uttrykker en oppfatning om dette sier at begge oppfølgingsregimer benyttes og antyder at det kanskje benyttes strategier og lignende hyppigere nå enn tidligere. De understreker likevel at de ikke har tall eller annen dokumentasjon som underbygger dette. Informantene vektlegger at det i liten grad eksisterer en bevisst holdning, eller retningslinjer om når den ene eller andre formen skal benyttes. Det påpekes videre at bortfall av fylkesplan (for de fylker som velger det) kan føre til økt bruk av strategier. Følgende sitat illustrerer poenget: *"Vi mener det ikke ville være hensiktsmessig med en regional plan på alle avgrensede temaer. Regional plan er valgt som verktøy i samfunnsplanleggingen for tema hvor det foreligger stor grad av regionalpolitisk påvirkning på både prioritering og gjennomføring. Det er særlig viktig at de regionale planene behandler oppgaver som krever avveiing og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen. Andre fokusområder med begrenset regionalpolitisk påvirkning, av mer intern karakter og preget av skiftende forutsetninger kan best bearbeides gjennom strategidokumenter eller meldinger med mer fleksible prosesskrav."*

Omfang og utseende

Om planstrategien ligner mye på hverandre i valg av tematikk, er det temmelig store variasjoner å spore i omfang og lay-out. Omfangsmessig varierer de fra planstrategier på rundt 60 sider (f eks Vest-Agder og Telemark) til langt kortere varianter som Sogn og Fjordane sin på 13 sider eller Rogaland sin på 18 sider. De aller fleste er imidlertid mellom 20-35 sider⁵. Årsaken til denne variasjonen kan skyldes flere faktorer. Fylkeskommuner som har valgt en kort variant har gjerne valgt å fokusere på planbehovet direkte i planstrategien, mens det henvises til eget utfordringsdokument når det gjelder analyser av utfordringer og muligheter for fylket. Andre har valgt å integrere dette faktagrunnlaget (statistikk, analyser mv) mer i selve planstrategien. Det kan også skyldes ulik praksis med hensyn til detaljeringsgrad i omtale av målformuleringer og beskrivelse av opplegg for organisering og medvirkning i det konkrete planarbeidet. Oppland har eksempelvis sagt i sin planstrategi at dette blir behandlet i planprogrammene til de enkelte regionale planer, mens Telemark i sin beskrivelse av nye planer for perioden har utfyllende beskrivelse av formål og opplegg for medvirkning.

Et annet tema det er synlige forskjeller på er bruk av bilder, kart og grafiske fremstillinger. En oppstelling viser at 12 av 18 fylkeskommuner ikke har benyttet bilder og i begrenset grad kart og grafiske fremstillinger.⁶ De seks øvrige har til dels benyttet seg av mange bilder fra ulike deler av fylket for å illustrere omtale av ulike temaer. Fra et visuelt ståsted er det neppe tvil om at planstrategien for eksempelvis Oppland fremstår som mer tiltalende enn planstrategien for Sogn og Fjordane som i det ytre fremstår som et temmelig nøkternt offentlig dokument.

Et tredje variasjonstema er bruken av tittel på planstrategiene. Flertallet av fylkeskommunene har kort og godt kalt dokumentet for *"Regional planstrategi for2012-2016"*. Noen fylkeskommuner har imidlertid valgt å gi planstrategidokumentet en tittel, som i flere tilfeller også fylkeskommunens visjon for arbeidet. Eksempler på dette er:

Telemark: "Et bærekraftig Telemark"

Rogaland: "Utsyn og vidsyn"

Hedmark: "Framtidstro og optimisme skal prege hele Hedmark"

Oppland: "Mulighetenes Oppland"

Vestfold: "Veivalg for Vestfold"

Nordland: "Mitt Nordland – mi framtid!"

Valget av disse titlene er begrunnet i et ønske om å signalisere en retning allerede på forsiden av dokumentet. Valg av tittel har likevel ikke passert helt uten debatt enkelte steder. Ved fylkestingets behandling av planstrategien i Hedmark ble det stilt spørsmålstege fra opposisjonen om det er slik at fylkesrådets analyse av utfordringene i Hedmark bygger på en forestilling om at Hedmarks problemer skyldes at befolkningen i Hedmark er for pessimistiske og med lite tro på framtiden.

⁵ For noen av fylkeskommunene var kun høringsutkastet tilgjengelig på tidspunktet for undersøkelsen. Det endelige resultatet, herunder sideomfang, bild bruk og tittel, kan derfor avvike noe fra grunnlaget disse vurderingene ble gjort ut fra.

⁶ Jf. fotnote 5

4.9 Informantenes samlede vurdering

Vurdering av prosess

Informantene ble til slutt bedt om å gi en samlet vurdering av hvordan de har opplevd første ”ordinære” runde med lovpålagte regionale planstrategier. De ble først bedt om å gi en totalvurdering av prosessen for utarbeide fylkets planstrategi. Informantene gir totalt sett et positivt bilde av erfaringene som er høstet fra den gjennomførte prosessen i fylkene. Én informant mener prosessen har vært *svært vellykket*, mens 17 informanter mener at prosessen har vært *ganske vellykket*. Ingen fylkeskommuner opplever at dette har vært et pliktløp som har vært *lite vellykket*. At ikke flere havner på ”svært vellykket” kan være utslag av en generell erkjennelse om at det alltid er mulig å forbedre på noe, men også på grunnlag av konkrete utfordringer man har opplevd i denne runden:

- *Forståelse av planstrategien som politisk styringsverktøy må bedres:* Flere informanter framhever at det som mangler for å si at dette var ”svært vellykket” er en bedre forståelse blant politikerne av nytteverdien og hva slags verktøy planstrategien er. Det blir påpekt at dersom man skaper bedre forståelse av prosessen neste gang, bl.a. med tilgang på erfaring og eksempler, vil planstrategien kunne bli svært vellykket også som politisk styringsverktøy. Noen informanter poengterer at plansystemet kan være krevende å forstå for nyvalgte politikere bl.a. fordi loven har mange like begreper som kan vanskelig å få tak på.
- *Stort engasjement blandt involverte, men lite offentlig kjent:* Flere fylkeskommuner opplever at det har vært et godt samspill mellom involverte aktører i utarbeidelsen av planstrategien. Særlig gjelder det mellom fylkeskommunen (administrasjon og politikerne), fylkesmannen og kommunene. Det er imidlertid behov for å forankre arbeidet bredere dersom den skal bli hele fylkets planstrategi. Knapt nok noen informanter har opplevd interesse rundt planstrategiarbeidet fra omverden, regionale medier etc.
- *Prosessens må starte tidligere:* En viktig lærdom for flere av fylkeskommunene er at prosessen må starte tidligere enn i denne runden. Et år er kort tid i denne sammenheng, gitt at det er mange aktørers forventninger og ambisjoner som skal avstemmes og det er et omfattende prosessregime for involvering og samarbeid.
- *Planstrategien bør bli et tydeligere prioritodingsdokument:* Prosessen ble bare ganske vellykket fordi man ikke har greid å prioritere mellom kommende planoppgaver. Planstrategien gir politikerne oversikt og anledning til å reflektere over plansystemet, men den mangler en tydelig retning til å bli et reelt styringsverktøy.

Generelle vurderinger av planstrategi som planverktøy

Til slutt ble informantene bedt om å gi en samlet vurdering av planstrategien som verktøy i planleggingen, og om de eventuelt etter første gangs gjennomføring har identifisert behov for endringer i bestemmelser/virkemåten til regional planstrategi:

- *Planstrategien rydder!:* Dette er et synspunkt så og si alle fylkeskommunene fremfører. Den bidrar til å se utfordringer på ulike samfunnsmråder og planbehov i sammenheng. Fylkeskommunene har i stor utstrekning benyttet arbeidet til å rydde og prioriterer. "Vi kan ikke jobbe med alt – må basere oss på det definerte utfordringsbildet". I følge informantene blir utfordringen å respektere og forholde seg til planstrategien gjennom hele fylkestningsperioden.
- *Strategi eller oversikt?* Samtlige informanter er tydelige på at planstrategien ikke er en plan. Det er imidlertid større usikkerhet om er om det er riktig å bruke begrepet strategi om dokumentet. Noen informanter opplever at det er lite politikk og strategiske elementer i dette dokumentet. Betegnelsen er vanskelig å gripe og det gis uttrykk for at det har vært noe sprik i veilederingen om planstrategiene strategiske rolle særlig før MDs veileder forelå. Holdningen til dette spørsmålet synes å henge sammen med om fylkeskommunen har bestemt seg for å beholde fylkesplanen eller ikke. De fylkeskommunene som har bestemt seg for å beholde fylkesplanen er tydelige på at fylkesplanen er det strategiske dokumentet for å utøve regionalpolitikk og samordning, mens planstrategien i mindre grad inneholder slike elementer. I fylker som ikke viderefører fylkesplanen synes planstrategien å overta noe av fylkesplanens overordnede strategiske rolle. Kombinasjonen av planstrategi og regionale planer erstatter dermed fylkesplan.
- *Sentral godkjenning – en arena for dialog?* Mange av informantene gir uttrykk for både spenning og frustrasjon med den sentrale godkjenningen. Spenningen knytter seg til hvordan MD og andre fagdepartementer leser de regionale planstrategiene og om det skjønnet som er utøvd for å tilpasse seg nasjonale forventninger blir akseptert. Frustrasjonen går på at tidsbruk og det mange så langt har opplevd som manglende interesse fra sentralt hold. Fylkeskommuner som oversendte sin planstrategi våren 2012 etterlyser nå kontakt og dialog. Følgende utsagn er typisk for disse informantene: "Vi har mange problemstillinger vi ønsker å ta opp med nasjonale myndigheter. Vi ønsker dialog, men har ikke hørt noe på et halvt år verken fra MD eller fagdepartementene. Begynner å ligne det gamle systemet for godkjenningen av fylkesplanene. Gjennomgangsmelodien da var at det tok lang tid og at det kom lite ut av det. Behandlingen gjennom kgl. res. må utvikles til å bli en møteplass. Krav og ønsker fra ulike sektormyndigheter om ivaretakelse av akkurat deres interesser i planstrategien er her avveid og prioritert i forhold til regionale behov."

5. Komuneundersøkelsen

I denne delen av undersøkelsen gis det et innblikk i noen erfaringer fra de kommunale prosessene. Som nevnt i metodekapittel er det et mindre utvalg kommuner som er undersøkt og gjennomgangen gir derfor ikke et representativt bilde for landets kommuner som helhet. Fremstillingen baserer seg på gjennomgang av planstrategiene i 15 casekommuner og intervjuer med planansvarlige i 10 av disse. Fremstillingen suppleres i noen grad med fylkesgjennomganger vi har mottatt fra hhv. Oppland, Hordaland og Møre og Romsdal.

5.1 Status for kommunene

I likhet med den regionale planstrategien skal også kommunene ha vedtatt sin planstrategi innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Tabellen under gir oversikt over status for arbeidet med de kommunale planstrategiene fordelt på fylkene. Oversikten fra fylkene er innhentet fra planansvarlige/plankoordinatorer hos fylkeskommunene og fylkesmennene og reflekterer status medio desember 2012.

Fylke	Vedtatt 2012	Vedtar første halvår 2013	Ukjent status	Totalt
Østfold	12	6		18
Akershus	21	1		22
Oslo	1			1
Hedmark	14	8		22
Oppland	26			26
Buskerud	16	5		21
Vestfold	12	1	1	14
Telemark	13		5	18
Aust-Agder	12	3		15
Vest-Agder	15			15
Rogaland	20	4	2	26
Hordaland	24	5	4	33
Sogn og Fjordane	20	5	1	26
Møre og Romsdal	31	3	2	36
Sør-Trøndelag	23	1	1	25
Nord-Trøndelag	19		4	23
Nordland	24	9	11	44
Troms	20	4		24
Finnmark	17		2	19
Totalt	340	55	33	428

Tabell 5.1: Status for kommunale planstrategier pr desember 2012. Kilde NIVI

340 kommuner har altså vedtatt sin planstrategi innen utgangen av 2012. Om alle disse rakk den lovbestemte fristen, som for de fleste vil være oktober 2012, er usikkert. Tatt i betraktning at dette var første gangs gjennomføring kan det likevel

sies å være et bra resultat at nesten 80 prosent av kommunene fikk utarbeidet og vedtatt planstrategien innen utgangen av året etter kommunestyrene ble konstituert. Vi ser videre at 88 kommuner (20 prosent) ikke rakk dette, men 55 av disse tar sikte på behandling i løpet av første halvår 2013. For 31 kommuner var status ukjent ved kartleggingstidspunkt. I to fylker - Oppland og Vest-Agder - hadde alle kommunene behandlet sin planstrategi innen utgangen av året.

De nasjonale tallene reflekteres også i de utvalgte casekommunene. Her har 12 av 15 kommuner utarbeidet og vedtatt planstrategi i løpet av 2012, mens to kommuner vil vedta i første halvår 2013. På direkte spørsmål har kommuninformantene litt delte oppfatninger om den lovbestemte fristen. Flertallet mener at den er grei å forholde seg til og at en relativt kort frist understreker at planstrategien skal være et effektivt og ikke for omfattende verktøy og dokument. Flere peker likevel på faktorer som kan forsinke arbeidet og gjøre fristen krevende å holde. For nabokommuner som bestemmer seg for felles planstrategi vil det være ekstra tidkrevende å samordne satsingsområder og prosesser. Det blir også påpekt at en noe romsligere tidsramme ville kunne gjøre det enklere å samordne prosessen med regional planstrategi. En informant mener på den bakgrunn at det ville være hensiktsmessig å forlenge fristen for vedtak av så vel kommunal som regional planstrategi til utgangen av desember året etter nye fylkesting og kommunestyrer er konstituert.

5.2 Politisk organisering og involvering

I casekommunen har tidspunktet for oppstarten av arbeidet i all hovedsak vært knyttet til politiske vedtak i kommunestyrene gjennom høsten 2011, men også enkelte i begynnelsen av 2012. Det administrative arbeidet har gjerne startet en tid før dette. I forbindelse med vedtak om oppstart av arbeidet har flere av kommunene forelagt kommunestyret en statusmelding med oversikt over status / utviklingstrekk innenfor kommunens ulike temaområder samt en oversikt over gjeldende planverk. På tidspunktet for vedtak av oppstart forelå også de nasjonale forventningene og disse ble det noen steder gitt en orientering om. Flere av informantene oppgir at de i sin kommune har koblet det politiske arbeidet med planstrategien med folkevalgtopplæringen. Flere påpeker at dette har vært helt nødvendig for å skape forståelse for planstrategien som overordnet strategisk verktøy. Likevel gir flere informanter uttrykk for at mange politikere generelt sliter med å få oversikt plansystemet og plantypene, herunder når de skal gi innspill til prosessene og når de skal gi innspill til selve planene. Det er heller ikke klart for alle hva som skiller kommuneplanens samfunnsdel fra kommunal planstrategi.

Ledelsen av de politiske arbeidet i casekommunen har for de fleste vedkommende vært lagt til formannskapet. Formannskapet har gjerne vedtatt arbeidsopplegg, definert hovedutfordringer og identifisert planbehov i en prosess sammen med administrasjonen. Slike avklaringer har så dannet grunnlaget for administrasjonens utarbeidelse av og forslag til vedtak om planstrategi, som så er gjort offentlig i henhold til lovens krav, før kommunestyrrets endelige behandling. Kommunestyrene har i varierende grad vært orientert om prosessene underveis. Figuren under beskriver samhandlingen mellom administrasjon og politikk i utarbeidelsen av planstrategien i Farsund kommune:

Administrasjonen	Politisk prosess (Formannskapet)
Beskrive utviklingstrekk og utfordringer	Felles forståelse av utfordringene
Skissere mulige planbehov for å møte utfordringene	Identifisere plantemaer som er egnet for politisk planstyring
Oversikt over planbehov og planstruktur	Avgrense de planoppgavene som skal inngå (vurderes) i planstrategiarbeidet
Evaluere gjeldende kommuneplan. <ul style="list-style-type: none"> • Er kommuneplanen eller deler av den uegnet til å møte de utfordringene kommunen står ovenfor? 	Evaluere gjeldende kommuneplan: <ul style="list-style-type: none"> • Er kommuneplanen eller deler av den uegnet til å møte de utfordringene kommunen står ovenfor? • Er målene i samfunnssdelen dekkende for kommunestyrtets politikk?
Forslag til prioritering av planoppgavene	Prioritering av planoppgavene
Utarbeide forslag til planstrategi som gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling	Valg av planstrategi (Kommunestyrets behandling): <ul style="list-style-type: none"> • Ny rullering av kommuneplanens samfunnssdel • Prioritere andre planoppgaver med utgangspunkt i gjeldende samfunnssdel og et oppdatert utfordringsbilde

Tabell 5.2: Arbeidsprosesser mellom administrasjon og formannskap i Farsund kommune. Kilde: Farsund kommune

I særlig større kommuner har det politiske arbeidet vært ivaretatt av hovedutvalg eller komiteer. Askim kommune og Eidsberg kommune har valgt å utarbeide felles planstrategi. Komité for samfunnsutvikling i Askim og hovedutvalg for teknikk og miljø i Eidsberg har hatt det politiske ansvaret for å vedta innstilling til Bystyret i Askim og Kommunestyret i Eidsberg.

5.3 Politisk oppmerksomhet og debatt

På spørsmål om hvordan de har opplevd den politiske oppmerksomheten om planstrategien svarer informantene at den har vært til stede *i stor grad* eller *i noen grad*. Et forholdsvis høyt engasjement forklares imidlertid mer ut fra spesifikke årsaker enn av at politikerne nødvendigvis har hatt en god forståelse av betydningen av verktøyet. I Askim og Eidsberg har det eksempelvis i lengre tid vært prosesser for å etablere et tettere og forpliktende samarbeid, enten i form av en samkommune eller et vertskommunesamarbeid. Det felles arbeidet med kommunal planstrategi ble til en viss grad lagt inn i og forstått i lys av dette større prosjektet. Andre kommuneinformanter peker på at det i en innledende fase ble gitt informasjon, særlig fra KS, som pekte i retning av at planstrategien dreide/kunne dreie seg om noe mer enn å definere planbehovet. Det ble dermed mobilisert ressurser og skapt oppmerksomhet som skulle tilsi ”*at vi skulle i gang med en full revisjon av kommuneplanen*”.

Men informantene opplever også at mange politikere ga uttrykk for og hadde betydelig sans for planstrategien som et effektivt verktøy for å rydde i "planjungelen". Den tidlige oversikten over plansystem og planbehov som politikerne får gjennom planstrategiprosessen styrker mulighetene for en mer aktiv politisk styring av den kommunale planleggingen. I en kommune fikk utfordringsdokumentet som ble utarbeidet betydelig politisk oppmerksomhet gjennom å gi en tydelig beskrivelse av betydelige levekårs- og oppvekstutfordringer i kommunen. Diskusjonen som fulgte identifiserte et behov for en oppvekstplan.

Har så den politiske behandlingen av kommunal planstrategi vært preget av politiske motsetninger eller avveininger? Dette er i henhold til kommuneinformantene i svært liten grad tilfelle. Å definere et overordnet planbehov eller ta stilling til om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres, er ikke problemstillinger som bringer politiske motsetninger på bane. Planstrategiene er vedtatt med bred politisk konsensus. En informant opplever at det generelt gjør seg gjeldende en synkende politisk interesse for langsignt samfunnsplanlegging. Han spør seg om ressursbruken til slike overordnede planprosesser kan forsvares når de vedtatte planene fort blir glemt i de løpende prioriterings- og økonomidiskusjoner i kommunen. Han tilføyer: "*Det heter seg at Plan- og bygningsloven skal være en mulighetslov. Mitt inntrykk er at politikerne oppfatter den som en forsinkelseslov*".

5.4 Administrativ organisering og ressursbruk

Den administrative organiseringen av arbeidet varierer i stor utstrekning mellom kommuner av ulik størrelse. I de minste kommunene har kommuneplanlegger eller en annen person i kommunens plan- og arealenhet hatt ansvar for prosessen og utført det løpende arbeidet i nær kontakt med rådmann og/eller kommunalsjef. I større kommuner har det vært opprettet egne prosjektgrupper med egen prosjektleder og sammensetning fra ulike avdelinger/enheter i kommunen, jf beskrivelse av administrativ organisering i Bodø i faktaruten under:

Administrativ organisering av arbeidet med kommunal planstrategi i Bodø kommune

Prosjektgruppen består av representanter fra teknisk avdeling, helse- og sosialavdelingen, oppvekst og kulturavdelingen, eiendomskontoret, Team Bodø, samt sentraladministrasjonen med representanter fra økonomikontoret, IKT-kontoret, personal og organisasjonskontoret, miljøvernsjefen, folkehelsekoordinatoren og barnetalspersonen. Gruppens oppgave er å sikre de faglige og organisatoriske elementene i arbeidet, og utarbeidelse av statusmelding og utfordringsdokument. Det er etablert en egen redaksjonskomité som har hatt ansvar for fremskaffing av underlagsmateriale og tekstproduksjon til utfordringsdokumentet.

Kilde: Bodø kommune

På spørsmål om samlet administrativ ressursinnsats anslår kommunen en årsverksinnsats som varierer fra 0,05 til 0,2 årsverk. Det understrekkes at dette er basert på et anslag og ikke faktisk måling av tidsforbruk.

I enkelte av de mindre kommunene i utvalget ble det ikke lagt skjul på at både kompetansen og kapasiteten for å løse kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunnsplanlegging generelt er svak. Det er en betydelig utfordring å få avsatt tilstrekkelige ressurser og tid til å gjennomføre en skikkelig analyse av visjoner,

strategier og utfordringer for kommunens utvikling når det kontinuerlig er enkeltsaker som stjeler oppmerksomheten. Det påpekes også at rullering/revisjon av kommuneplanens skjer så sjeldent at for mange kommuner har det ikke vært grunnlag for å ha permanent kompetanse innenfor samfunnsplanlegging. Disse generelle utfordringene synes også i noen grad å ha satt sitt preg på arbeidet med kommunal planstrategi. Det er likevel ingen informanter i casekommunene som oppgir at de har benyttet seg av innleide konsulenter eller andre typer eksternt tjenestekjøp i arbeidet med planstrategien. Dette begrunneres av flere informanter med en prinsipiell holdning. De framhever at kommunen ønsker å redusere omfanget av tjenestekjøp mest mulig, dels fordi det er kostbart, men ikke minst fordi det skaper en avhengighet til eksterne fagmiljøer for å ivareta oppgaver som er kommunens eget ansvar. I den grad det er innhentet bistand fra eksterne er det fra fylkeskommunen eller fylkesmannen som begge har et veileddningsansvar overfor kommunene. Behovet for bistand har mest dreid seg om tilgang på relevant statistikk og analyser til utfordringsdelen av planstrategien.

5.5 Erfaringer med medvirkning og samarbeid

Medvirkning

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen *bør* også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Som det fremgår av tabell 5.3 har åtte av kommunene i undersøkelsen gitt en omtale i planstrategien av hvilke prosesser som er gjennomført for å innhente synspunkter og opplegg for medvirkning. I de øvrige planstrategiene er ikke involveringen av andre aktører omtalt. Det er ikke plikt å sende planstrategien på høring, men de fleste kommunene oppgir likevel at planstrategien har blitt tilsendt nabokommuner, fylkesmannen og fylkeskommunen for uttalelse og innspill. Det varierer i hvilken grad kommunene har mottatt innspill i denne høringsrunden. Det synes likevel å være en tendens at de fleste innspill og uttalelser kommer fra regionale aktører som Statens vegvesen, fylkesmannens miljøvernnavdeling, Forsvarsbygg, fylkeskommunen m.fl. Alle kommunene som er intervjuet oppgir å ha offentliggjort planstrategien i 30 dager før kommunestyrets behandling. Det har ikke kommet inn mange synspunkter i løpet av denne perioden.

Eksempelet under viser hvilke aktiviteter Ørland kommune har gjennomført for å involvere ulike aktører i arbeidet med planstrategi.

**INVOLVERING OG AKTIVITETER I FORBINDELSE MED UTARBEIDING AV
PLANSTRATEGIEN**

01.12.11 Folkemøte i regi av Ørland kommune i samarbeid med Ørland Sparebank; Ørland hovedflystasjon og Ørland Næringsforum
Uke 5-8 Samfunnskomiteen jobber med visjon og fokusområdene
01.03.12 Revidert utgave av framdriftsplanen vedtatt i K-styret
01.03.12 Dialog med Sør Trøndelag fylkeskommune
23.03.12 Langtidsprp Forsvaret foreligger
28.03.12 Kick Off Stedsutvikling i regi av Ørland kommune og Ørland Næringsforum
02.04.12 Presentasjon av prosjektet "Rulleringa av kommuneplanene" foreligger
12.04.12 Strategimøte F-skapet og samfunnskomiteen
15.04.12 Det utarbeides plan for revidering av arealplanen
18.04.12 Strategimøte enhetsledere og stab
19.04.12 Vårkonferanse (k-styret, komiteene, enhetsledere, stab og arbeidstakerorg)
Utkast til planstrategi og planprogram foreligger
16.04.12 Workshop/info i Ungdomsrådet
Uke 16-18 Workshop/info fokusområdene: eldrerådet, idrettsråd, musikkråd, menighetsråd, ungdomsråd, Ørland kultursenter K/F og arbeidsgruppe folkehelse.
Uke 16-17 Info Ørland Næringsforum og Ørland Bondelag
Uke 20-21 Planstrategien behandles i komiteene
24.05.12 Orientering om prosessen i K-styremøte
14.06.12 Langtidsprp vedtas i Stortinget
26.06.12 Møte med Sør Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen (planforum)
01.07.12 Planstrategien sendes på høring med høringsfrist 15.aug
23.08.12 Planstrategien vedtas i K-styret

Det er et omfattende opplegg som er gjennomført. Dette må ses i sammenheng med at kommunen står overfor en stor utbygging og forventet befolkningsvekst gjennom vedtaket om å legge kampflybasen til kommunen. I andre kommuner beskrives et mer begrenset opplegg for medvirkning.

Samarbeid

Det er flere av casekommunene som har deltatt i et interkommunalt samarbeid om planstrategi som omfatter flere kommuner. Det gjelder kommunene Marker, Moss og Askim, Førde, Farsund og Sirdal. Det er noen ulikheter i hvordan dette samarbeidet er gjennomført, ikke minst med hensyn til grad av integrasjon med nabokommunene i arbeidet. Noen kommuner har utarbeidet felles planstrategi med nabokommuner, mens andre har valgt å behandle kommuneoverskridende utfordringer og planbehov i regionrådet, enten i form av en egen interkommunal planstrategi eller ved å gi regionale føringer for den enkelte kommunenes planstrategi.

Den felles planstrategien som Askim og Eidsberg har utarbeidet er eksempel på samarbeid preget av stor grad av integrering av kommende planprosesser. Dels går det på at man legger opp til parallelle løp for planprosesser hver enkelt kommune skal gjennomføre. Kommuneplanens samfunnsdel for hver av kommunene skal eksempelvis revideres i parallelle planprosesser. Dels går det på den felles planstrategien legger til grunn at en rekke planer skal utarbeides i

fellesskap gjennom interkommunalt plansamarbeid i samsvar med plan- og bygningslovens kapittel 9.

Den andre samarbeidsmodellen, som f.eks. kommunen Farsund og Sirdal deltar i gjennom Listersamarbeidet, innebærer at ”Listerperspektivet” inkluderes i den enkelte kommunenes planstrategi. Gjennom samarbeidet er det utarbeidet et utfordringsbilde for Lister og en oversikt over interkommunale planer. Det legges til grunn at disse føringene synliggjøres i de kommunale planstrategiene. I Sunnfjord har de fem samarbeidskommunene; Gauldalen, Jølster, Naustdal, Flora og Førde utarbeidet felles planstrategi for Sunnfjordregionen. Gjennom dette arbeidet er det identifisert samarbeidsfelt og strategier for å styrke utviklingen i Sunnfjord. Det er lagt til grunn at en fellesdel av den interkommunale planstrategien skal inngå som en del av den enkelte kommunenes egen planstrategi.

Informantene fra kommunene som deltar i slike ordninger opplever at det interkommunale supplementet kan gjøre planstrategien til et hensiktsmessig redskap for å koordinere planoppgaver som overskridet kommunegrensene. Dette fordrer selvfølgelig at planstrategiene faktisk blir fulgt, noe som gjenstår å se. Informanter fra kommuner som ikke deltar i slike samarbeid vektlegger at kommunal planstrategi har fokus på kommunens eget planbehov, og at eventuelle grenseoverskridende planbehov må tas opp på ordinære måter gjennom regionråd/ og eller i samarbeid med fylkeskommunen.

5.6 Planstrategiene innhold og omfang

Lovbestemmelsen om kommunale planstrategier i plan og bygningsloven § 10-1 inneholder både *skal*, *bør* og *kan* formuleringer:

- Kommunestyret *skal* minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en communal planstrategi. Planstrategien *bør* omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Oversikt over befolkningens helse *skal* inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget. Folkehelseloven (2011) fastsetter at oversikt over helsetilstanden og forhold som påvirker helsen skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for planstrategien, jfr. oversikten etter § 5 annet ledd.
- Ved behandlingen *skal* kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret *kan* herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer *bør* revideres eller oppheves.
- Utarbeiding og behandling av communal planstrategi *kan* slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

Hvordan har så kommunen forholdt seg til disse innholdskravene?

I tabell 5. er det gitt en grov gjennomgang av hvordan de 15 kommunale planstrategiene svarer på sentrale problemstillinger for undersøkelsen, herunder oppfølging av sentrale lovkrav.

Drøfting av strategiske valg for samfunnsutvikling		Folkehelse-oversikt	Innhentet synspunkter og medvirkning	Revisjon av kommuneplan	Vurdering av annet planbehov	Kobling til regional planstrategi	Nasjonale forventninger	Sider
Bodø	Ja	Ja	Ja, men fremgår ikke direkte av kps	Ja – både samfunnsdel og arealdel	Ja	Uklar – nevnes ikke eksplisitt	Ikke direkte omtalt	30
Vestvågøy	Nei, henvises til eksisterende samfunnsdel til kommuneplan	Nei	Fremgår ikke av kps	Ja – både arealdel og samfunnsdel. Starter 2014	Nei, vises til rullering av andre styringsdokumenter	Ja, fulgt opp gjennom eksisterende planer	Ja, fulgt opp gjennom eksisterende planer	6
Vega	Ja	Folkehelse-utfordringer nevnes i korthet	Fremgår ikke av kps	Nei, samf.del (2007) og arealdel (2010) videreføres	Ja	Mål og føringer fra rps listes opp	Opplisting av temaer med relevans for kommunen	11
Trondheim	Ja	Folkehelse eget kapittel. Ikke folkehelseprofil	Ja, eget kapittel i kps med oversikt over medvirkning	Kun arealdel, som pågår og vedtas i 2013	Ja	Delvis	Ja, synliggjort koblinger	29
Orkdal	Ja	Ja - delvis	Ja, medvirkning nabokommuner Omtalt i kps.	Ja, revisjon av samfunnsdel og arealdel. Kps er planprogram for samfunnsdel	Ja	Ja omtalt og drøftet opp mot kommunens planelegging	Ja omtalt og drøftet opp mot kommunens planelegging	15
Ørland	Ja	Ja	Ja omfattende involvering – presentert i eget vedlegg	Pågår. Vedtatt å revidere samfunnsdel og arealdel i 2011	Ja	Ja	Ja	24
Førde	Ja, både i kps og i eget utfordrings-dokument	Omtalt i kps	Ikke omtalt i kps	Ja, både samfunnsdel og arealdel	Ja	Ja	Ja	13
Årdal	Avgrenset til utvikling i kommunal økonomi, næringsliv og befolkning	Nei, men folkehelse-situasjonen blir kartlagt årlig.	Ikke omtalt	Nei	Ja	Nei	Nei	16
Solund	Ja	Ja, kommentert	Ikke omtalt	Nei, revidert 2010	Ja	Nei	Nei	10
Kristian-sand	Ja – drøftes mot nasjonale forventninger	Delvis – savner folkehelseprofil	Ja, men fremgår ikke av kps	Nei – nylig vedtatt	Ja	God kobling til regionplan Agder 2020.	Ja – gjennomgås i fht. eksisterende planer	14
Farsund	Ja – koblet opp mot kommuneplanen fokusområder	Ja	Ja- redegjort for i kps	Kun arealdel	Ja	Svak	Ja – med god kobling til kommunale planer	14
Sirdal	Ja – vekt på demografisk utvikling	Ja	Fremgår ikke av kps	Nei	Ja	Nevnes uten at koblingen er klar	Nevnes uten at koblingen er klar	9
Moss	Ja, i stor grad hentet fra kommuneplanens samfunnsdel	Ja – overordnet omtale	Ikke omtalt i kps	Nei (begge rullert 2011)	Ja - nye fagplaner og områdereguleringsplaner	Ja gjennomgått og vurdering av samsvar	Ja gjennomgått og vurdering av samsvar	29
Askim (felles med Eidsberg)	Ja, men knapp	Følger som vedlegg til kps	Ja – omtalt i kps	Ja både samfunnsdel og arealdel	Ja	RPS er omtalt	Listet opp	14, inkl. Eidsberg
Marker (felles med Aremark og Rømskog)	Ja, i fellesdel med Aremark og Rømskog	Nei, men omtalt i fellesdel	Ja - omtale	Ja felles kommuneplan-revisjon for tre kommuner	Ja	Ja	Nei	35 (3 kommuner)

Tabell 5.3: Gjennomgang av kommunale planstrategier i 15 kommuner

Drøfting av strategiske valg

Prioriteringen av planbehov skal bl.a. ta utgangspunkt i analyser av viktige utviklingstrekk og samfunnsutfordringer for den enkelte kommune. Mange av casekommunen har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som drøfter kommunens utfordringer og muligheter fremover. Noen av kommunene, som for eksempel Førde, har utarbeidet et eget utfordringsdokument i tillegg til planstrategien, mens andre henviser til eksisterende strategidokumenter og/eller kommuneplanens samfunnsdel. Temaene kommunene drøfter er gjennomgående knyttet til:

- Befolkningsutvikling
- Utdanning og kompetanse
- Næring, arbeidsplasser og sysselsetting
- Folkehelse/levekår
- Miljøutfordringer og samfunnssikkerhet

Hvor omfattende disse drøftingene er varierer betydelig i de 15 planstrategiene som er gjennomgått. Fra en bred og grundig gjennomgang og vurdering av kommunens utfordringer med bakgrunn i den nye kommuneplanen i Moss til en enklere, men fokusert drøfting av levekårsutfordringer i Farsund. Omfangsmessig varierer planstrategiene fra 6 til 30 sider, og mye av denne variasjonen tilskrives at kommunen har tilnærmet seg drøftingen av strategiske utfordringer ulikt.

I gjennomgangen har vi fokusert særlig på oppfølgingen av kravet i folkehelseloven. Den nye folkehelseloven er tett knyttet til kommunal planstrategi bl.a. ved at den skal gi oversikt over folkehelseutfordringer, og ved at en drøfting av utfordringene skal inngå i planstrategien. Oversikten viser at 11 av 15 kommuner har løftet fram dette i planstrategien. Måten dette er gjort på blant de 11 kommunene varierer en god del. Enkelte kommuner har mer eller mindre systematisk gjennomgått strukturelle data for blant annet utdanningsnivå, arbeidsledighet, levekår og andre påvirkningsfaktorer på befolkningens helse. Andre kommuner har kun kort kommentert at folkehelse er et satsingsområde kommunene vil prioritere fremover uten at det er foretatt en nærmere drøfting.

Andre viktige temaer i en drøfting av strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling - som langsiglig arealbruk og miljøutfordringer - følger mye det samme variasjonsmønsteret. Fra grundige gjennomganger basert på statistikk og analyser til mer overordnede formuleringer, ofte med henvisninger til andre av kommunens strategiske styringsdokumenter. En innvending som gjelder for mange av planstrategiene er at sammenhengen mellom kunnskapsgrunnlag, drøftingen av strategiske valg og definering av planbehov ofte fremstår som vag.

Det kan hevdes at variasjonene som er beskrevet over reflekterer intensjonen i ny plan- og bygningslov om at planleggingen skal være behovsstørt og ikke mer omfattende enn nødvendig. I lovkommentarens omtale av kommunal planstrategi legges det vekt på at omfanget og detaljeringsgraden ikke bør være mer omfattende enn nødvendig for å ta stilling til om gjeldende kommuneplan fortsatt skal gjelde uten endringer, eller om den skal revideres helt eller delvis. For kommuner som legger opp til en kommuneplanrevisjon, er det naturlig at kommuneplanprosessen vil bli brukt til grundigere diskusjoner og analyser av strategiske utfordringer. Det kan være med å forklare hvorfor mange av planstrategiene fremstår som tynne på utfordringsdelen.

Kopiering

Både i gjennomgangen av de enkelte planstrategiene fra de 15 kommunene og i informantsamtalene ble spørsmålet om bruk av felles maler evt. også innslag av kopiering på tvers av kommunen vurdert. Når det gjelder felles maler har KS utarbeidet et elektronisk verktøy som lager en ferdig planstrategimal, jf. <http://planleggingsportalen.no/>. Dette fungerer slik at kommunespesifikk statistikk på ulike indikatorer automatisk importeres inn i dokumentet. To av kommunene i utvalget sier de har benyttet seg av/hentet inspirasjon fra denne malen i drøftingen av utviklingstrekk, utfordringer og muligheter. Når det gjelder innslag av ”kopiering” mellom kommunene kan det selvfølgelig forekomme, men det har i så fall satt lite preg på planstrategiene. Som tidligere nevnt varierer disse betydelig i oppbygning, omfang og i valg og omtale av temaer.

Vurdering av planbehov

Den kommunale planstrategien skal ha en behovsavklarende funksjon for videre planlegging og det er et absolutt krav at den gir en vurdering av om kommuneplanen skal rulleres i perioden. Alle kommunene har foretatt en slik vurdering som kan oppsummeres som følger:

- 8 av 15 skal i gang med en revisjon av kommuneplanen i løpet av perioden.
- 6 av disse kommunene skal revidere både samfunnssdelen og arealdelen
- 2 kommuner skal kun revidere arealdel
- I en kommune er kommunal planstrategi for 2012 – 2016 del av oppstart av arbeidet med kommuneplanens samfunnssdel. Planstrategien er derfor også et planprogram for kommuneplanens samfunnssdel.
- 7 av kommunene har besluttet å videreføre gjeldende kommuneplan. 5 av kommunene gjennomførte rulling eller revisjon av sine planer i forrige valgperiode, mens det er lengre siden for 2 av kommunene.

Blant kommunene som ikke vil gjennomføre revidering av sin kommuneplan begrunnes dette med at mål og satsingsområder i gjeldende kommuneplan fortsatt er aktuelle og at det ikke har oppstått forhold som tilskir at den bør tas opp på nytt. Det vises også til at selv om det oppstår nye planbehov vil det være raskere og mindre krevende å lage en kommunedelplan eller områdeplan for formålet. Det blir også vist til at en full revisjon er ressurskrevende å gjennomføre.

I så og si alle planstrategiene som er gjennomgått er det utfyllende og oversiktelige oppsett (i tabellform) over andre prioriterte planoppgaver som skal utarbeides i planperioden. Flere har også gjennomgått plansystemet i kommunen og vurdert muligheten for forenkling og sammenslåing av planer i tillegg til at mål og strategier i underliggende planer løftes opp og samordnes med overordnet kommuneplan.

Kobling til nasjonale forventninger og regional planstrategi

Det er lagt til grunn at nasjonale forventninger skal følges opp i den kommunale planleggingen og at de oppgaver og interesser som de nasjonale forventningene peker på må inngå som grunnlag for kommunens arbeid med planstrategien. Gjennomgangen av planstrategiene viser at kommunene i stor utstrekning refererer til de nasjonale forventningene, men det varierer i hvor stor grad disse

tenkes fulgt opp i kommunens planarbeid. Flere av informantene poengterer imidlertid at den konkrete oppfølgingen i større grad blir aktualisert i det oppfølgende planarbeidet.

Noe av det samme bildet gjør seg gjeldende mht. koblingen mellom regional planstrategi og kommunens egen planstrategi. De fleste har listet opp regionale satsingsområder og føringer uten at graden av samsvar mellom disse føringene og kommunal planstrategi og planarbeid er synliggjort. Informantene utfyller langt på vei dette bildet, jf følgende sitat: *"Koblingen mellom regional og kommunal planstrategi er heller tynn selv om vi omtaler regional planstrategi i vår planstrategi. Koblingene blir gjerne på overskriftsnivå. Prosessen både i fylkeskommunen og hos oss bærer preg av at dette var første gangs gjennomføring. Det har vært liten tid til rådighet og vi har vært oss selv nærmest, begge steder. Vi hadde noen felles møter om utfordringsbildet, men dette ble i liten grad fulgt opp. Tror også at troen på å samkjøre disse policydokumentene er overdrevet fra departementets side."*

5.7 Informantenes samlede vurdering

I likhet med informantene fra fylkeskommunene, ble også kommuneinformantenes bedt om å gi en samlet vurdering av henholdsvis prosessen som nå er gjennomført for å utarbeide kommunal planstrategi og mer generelle synspunkter på kommunal planstrategi som verktøy i planleggingen.

Synspunkter på den første problemstillingen kan kort oppsummeres som følger:

- Prosessene i kommunen blir vurdert som "ganske vellykket".
- På pluss-siden framheves det at det har vært til dels mye oppmerksomhet fra politisk hold i kommunen, at grep for å koble arbeidet til folkevalgtopplæringen har vært vellykket og at prosessen har vært rask og målrettet.
- På minussiden nevnes svak kobling til den regionale prosessen og til dels mangelfull medvirkning.

Når det så gjelder mer generelle synspunkter på nytten av kommunal planstrategi i den kommunale planleggingen avtegner følgende hovedbilde seg:

- Kommunal planstrategi kan fungere som et godt verktøy gitt at den er overordnet og angir noen hovedprioriteringer. Den må ikke utvikles - verken prosessmessig eller innholdsmessig - til å bli en plan i seg selv.
- Arbeidet med planstrategien har en bevisstgjørende funksjon for den kommunale administrasjon. Man får en gjennomgang av plansystemet og får anledning til å rydde i eksisterende planer.
- For politikerne gir det en fin inngang til å forstå plansystemet og få en tidlig debatt om kommuneplanen som styringsinstrument.
- Men det eksisterer samtidig betydelige pedagogiske utfordringer med å forklare nytten og verdien av verktøyet overfor politikerne.
- Ressurskrevende øvelse for mange kommuner med små planressurser.

6. Synspunkter fra fylkesmennene

6.1 Regional planstrategi

I MDs veileder om regional planstrategi legges det vekt på fylkesmannen skal ha en viktig rolle i arbeidet med regional planstrategi, både som sektormyndighet og som samordner. Som sektormyndighet skal fylkesmannen formidle og følge opp nasjonal politikk og de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging innenfor de enkelte fagområdene. Fylkesmannen skal også ved behov bidra til at statsetatene medvirker i arbeidet med regional planstrategi og framstår på en mest mulig samstemt måte.

Gjennom intervjuene gir informantene fra fylkesmennene et positivt bilde av måten fylkeskommunene har lagt opp prosessen og opplever at de i hovedsak har blitt involvert på en god måte. Sammenlignet med arbeidet med tidligere fylkesplaner oppleves prosessene med 1. generasjon regional planstrategi som langt mer involverende, og de føler at de har blitt lyttet til og fått stor grad av gjennomslag. Disse informantene understreker også at fylkesmennene har prioritert arbeidet og vært aktivt med på de aktuelle arenaer. Det framheves også at fylkesmannen har forsøkt å involvere øvrige statsetater gjennom felles møter, men påpeker samtidig begrensingene i fylkesmannens muligheter i å være pådriver for og samordner av statsetatenes deltagelse.

Det gjør seg også gjeldende kritiske vurderinger ved måten prosessen har blitt gjennomført enkelte steder. I fylker der fylkesmannen ikke har deltatt i strategiske styringsgruppe for arbeidet oppleves involveringen som svak, og at man først har hatt anledning til å gi innspill til planstrategien gjennom den formelle høringen. Det fremkommer også innspill på at den regionale planstrategien i det aktuelle fylket fremstår som ”ullen” og lite konkret på hvilke planredskaper som skal benyttes i oppfølgingen. Noen opplever en tendens til at mange satsingsområder følges opp via strategier med varierende grad av forpliktelse framfor regionale planer etter plan og bygningsloven.

6.2 Kommunal planstrategi

Informantene fra fylkesmennene vektlegger at de i stor grad opplever at kommunene har gjennomført et godt arbeid med de kommunale planstrategiene. De deler også oppfatningene til de andre informantgruppene om at kommunal planstrategi bidrar til rydding og oversikt over plansystemet. De understreker videre betydningen av at prosessen og selve dokumentet ikke blir for omfattende, men er mest mulig spisset mot å avklare planbehovet. De ser likevel noen forbedringspunkter til neste runde:

- Behov for tydeligere koblinger mellom utfordringsdel og den prioriteringen av planer kommunene vedtar. Det er ikke alltid enkelt å forstå bakgrunnen for de valg som treffes.
- Planstrategien fremstår i en viss utstrekning som et administrativt planprodukt og i for liten grad som et politisk dokument.
- Det er behov for å styrke medvirkningen fra ulike grupper.

Siden medvirkningsprosessen for planstrategier i henhold til loven ikke er den samme som for ordinære planer, har fylkesmannen og andre statsetater mindre mulighet for påvirkning. Fylkesmennene har imidlertid hatt de fleste til høring/gjennomsyn. I gjennomgangen har de konsentrert seg om å gi tilbakemelding på noen utvalgte områder i tråd med føringer som er lagt i de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging og ut fra andre nasjonale mål.