



NIVI-rapport 2015:2

Evaluering av regionalt planforum

**Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og
moderniseringsdepartementet**

Av Magne Langset og Jørund K Nilsen

FORORD

NIVI Analyse har på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en evaluering av regionalt planforum. Formålet med undersøkelsen har vært å gjennomføre en landsdekkende kartlegging av hvordan regionalt planforum fungerer og i hvilken grad det bidrar til tidlig avklaring og samordning av kommunale, regionale og statlige interesser i planarbeidet. Kartleggingen bygger på en spørreundersøkelse til alle landets fylkeskommuner og intervjuer i tre informantgrupper. En viktig del av undersøkelsen har også vært å beskrive gode råd og prinsipper for organisering av planforum på bakgrunn av det innsamlede materialet i undersøkelsen. Behovet for å gjøre endringer i lov- og regelverk er også vurdert.

Prosjektet er gjennomført i perioden september 2014 til januar 2015. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Lise Cathrine Solbakken. Underveis i prosessen har foreløpige funn fra undersøkelsen blitt presentert i nettverkssamling for fylkesplansjefene i oktober 2014 og for nettverk for regional og kommunal planlegging i desember 2014. Begge samlinger var i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NIVI er ansvarlige for alle analyser av innsamlet materiale, inkludert løpende problematiseringer og oppsummeringer. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset (prosjektleder) og Jørund K Nilsen.

Oslo, 7. januar 2015

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1. MÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODISK TILNÆRMING	6
1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet.....	6
1.2 Problemstillinger og disponering av rapporten	6
1.3 Metodisk tilnærming	7
2. KARTLEGGING AV PLANFORUM	9
2.1 Organisering av møtearenaen	9
2.1.1 Organisatorisk forankring, møteledelse og ressursinnsats	9
2.1.2 Møtefrekvens	10
2.1.3 Lokalisering og bruk av videokonferanser	11
2.2 Planforums innhold	13
2.2.1 Formålsbestemmelser og plantyper	13
2.2.2 Antall saker	14
2.2.3 Saksforberedelser og frister	15
2.2.4 Trekk ved behandlingen i planforum	16
2.3 Deltagelse i planforum	20
2.3.1 Kommunenes deltagelse	20
2.3.4 Deltagelse fra regionale statsetater	23
2.3.3 Deltagelse fra andre aktører	25
3. AKTØRENES VURDERINGER AV PLANFORUM.....	27
3.1 Kommunenes vurderinger	27
3.2 Statsetatenes vurdering	29
3.2.1 Fylkesmennenes erfaringer med organisering av planforum	29
3.2.2 Andre statsetater erfaringer med planforum	30
4. HVA ER GOD PRAKSIS?	33
4.1 Prinsipper for god praksis	33
4.2 Noen problemstillinger	36
5. BEHOV FOR NASJONALE REGELENDRINGER?	38
5.1 Hensiktsmessig regelverk	38
5.2 Læring og forbedring	38

Sammendrag

I denne rapporten presenteres funnene fra en landsdekkende kartlegging av regionalt planforum. Undersøkelsen omfatter spørsmål om valg av organisering, saker og saksbehandling og deltagelsesmønstre. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til alle landets fylkeskommuner. Med unntak av Nord-Trøndelag og Oslo har alle fylkeskommunene opprettet planforum. Samtlige av disse har svart på undersøkelsen. Nord-Trøndelag oppretter planforum i 2015. Det er videre gjennomført i alt 30 intervjuer i henholdsvis fylkeskommunene, ulike regionale statsetater og i et utvalg kommuner. En viktig målsetting med undersøkelsen har også vært å beskrive gode råd og prinsipper for organisering av planforum på bakgrunn av det innsamlede materialet i undersøkelsen. Behovet for å gjøre endringer i lov- og regelverk er også vurdert. I det følgende presenteres rapportens hovedfunn og vurderinger. Det vises til de enkelte kapitler for mer utfyllende informasjon og dokumentasjon.

Store variasjoner i valg av organisering

Det er stor grad av variasjon i hvordan planforum er organisert. Møteledelsen av planforum er en krevende og på mange måter symboltung oppgave, men er likevel i et flertall av fylkene delegert til fagrådgiver. I fem av fylkeskommunene er det plansjef eller leder med tilsvarende funksjon som leder møtene. Fylkeskommunenes administrative ressursinnsats til å arrangere planforum varierer fra 0,05 til 0,3 årsverk. Flertallet av fylkeskommunene har valgt månedlige møter, men ganske mange (5 av 17) har valgt en hyppigere møtefrekvens med samlinger hver 14. dag. De aller fleste har lagt en fast møteplan, men to fylkeskommuner oppgir at møteantall og møtehyppighet tilpasses innmeldingen av saker fra kommunene. De fleste steder foregår møtene i fylkeskommunens administrasjonslokaler (11), men noen kombinerer sentrale møter med møter i kommunene (4).

Fylkeskommunene er gjennomgående fornøyd med dagens organisering av planforum og opplever at de har valgt en løsning som er godt tilpasset behovene som kommunene og samarbeidspartene har i det enkelte fylke. Denne vurderingen deles langt vei av både statsetatene og kommunene. Likevel påpekes det noen utfordringer som blir viktige å ivareta i videreutviklingen av planforum. Særlig pekes det på at økende etterspørsel og flere innmeldte saker fra kommunene aktualiserer behov for hyppigere møter og økt ressursinnsats.

Kommuneplanens arealdel og større reguleringsplaner dominerer

Et klart flertall av fylkeskommunene understreker at planforumet primært er til for plansaker som berører flere fagområder og interesser og i mindre grad planer med klart avgrensede problemstillinger og/eller særinteresser man heller kan ta direkte med berørt myndighet. Kommuneplanens arealdel og større reguleringsplaner er hyppigst til behandling i planforum. Kommuneplanens samfunnssdel er også ofte til behandling, men her kommer det samtidig til uttrykk litt ulike oppfatninger om det er hensiktsmessig. Det blir påpekt at samfunnssdelen har karakter av å være et politisk dokument som uttrykker mål og ambisjoner for kommunens utvikling. Behandlingen av disse planene kan fort få preg av generelle orienteringer og i liten grad av avveininger av interesser og innspill fra andre aktører. Det er ikke knyttet innsigelsesrett til samfunnssdelen og det kan synes som om de regionale statsetatene i mindre grad inntar en aktiv rolle som bidragsytere i overordnet planarbeid.

Tidlig planfase prioriteres

Hovedvekten av saker blir behandlet i forbindelse med oppstart av planarbeidet eller før høring/offentlig ettersyn. Likevel oppgir relativt mange at saker også kommer opp i forbindelse med høring. Noen oppgir også at saker noen ganger behandles etter høring, men før politisk sluttbehandling. Fylkeskommunene stiller ikke formelle *krav* om at saker skal til behandling på et tidlig stadium i planprosessen, men gir tydelige oppfordringer og forventninger om dette.

Planforum avverger innsigelser

En viktig intensjon med planforum er å bidra til å avklare mulige interesseomsetninger på et tidlig stadium av planprosessen og bidra til færre innsigelser. Samtlige informanter i fylkeskommunene svarer at planforum i stor eller i noen grad bidrar til å avverge innsigelser. Selv om planforum ikke er en arena for megling og formelle beslutninger påpekes det at behandling i planforum bidrar positivt med en gjennomgang av områder der det kan forventes merknader. Særlig kan en gjennomgang i planforum bidra til å rydde av veien potensielle innsigelser som skyldes misforståelser og/eller praktiske/tekniske forhold som enklere kan løse enn tilfellet er for mer prinsipielle interesseomsetninger.

God og voksende oppslutning fra kommunene

Også når det gjelder kommunenes deltagelse er det variasjoner mellom fylkene. De fleste rapporterer om en deltagelse på over 75 prosent av kommunene. Bare i to av fylkene rapporteres det om en kommunal deltagelse på under 50 prosent. Deltagelsen er økende. De fleste steder har planforum vært i funksjon kun de siste tre-fire år, og det er grunn til å anta at ikke alle kommunene som har «oppdaget planforum» og funnet det relevant hittil. Alle typer kommuner benytter planforum, men det er en tendens til at større vekstkommuner/kommuner med stor aktivitet deltar hyppigere enn mindre kommuner. Det er også de største kommunene som vurderer å ha størst nytte av å delta i planforum. Det er videre en tendens til at kommuner langt unna fylkessenteret deltar mindre enn andre kommuner.

Variabel deltagelse fra statsetatene

Fylkesmannen med berørte avdelinger og Statens vegvesen opplyses å delta konsekvent i alle de 17 planforumene. Det samme gjelder fylkeskommunens egne avdelinger. Deretter følger NVE som opplyses å delta regelmessig i om lag halvparten av planforumene og av og til i seks av planforumene. Så er det et lite hopp ned til hhv. Jernbaneverket, Kystverket og Fiskeridirektoratet hvor den regelmessige deltagelsen blir mer sjeldent, men også disse oppgis å delta ofte. Mattilsynet, Forsvarsbygg og Direktoratet for mineralforvaltning er registrert med kun sporadisk deltagelse. Av andre etater som deltar nevnes særlig Kartverket av flere, men også politiet og den norske kirke ved bispedømmerådene blir opplyst å delta av og til i flere av planforumene. Graden av deltagelse henger selvfølgelig sammen med i hvilken grad den enkelte etat er berørt. Noen etater er langt mer involvert i plansaker enn andre. Enkelte etater påpeker at de i større grad enn i dag må få invitasjon til å delta på møtene når det er saker som berører dem.

Forsøket med samordning av innsigelser liten betydning for planforum

Forsøket med samordning av statlige innsigelser gjennom fylkesmannen innebærer at fylkesmannen er gitt myndighet til å samordne og om nødvendig avskjære statlige innsigelser. Informantene understreker at det er for tidlig å konkludere, men

at inntrykket så langt er at forsøket i seg selv i liten grad har påvirket rollen til planforum eller måten det arbeides på i planforum. I planprosessen vil planforum være en tidlig arena for å formidle interesser og ulike hensyn for derigjennom å hindre innsigelser, mens fylkesmannens samordningsrolle aktualiseres først når det foreligger en innsigelse. Det som imidlertid påpekes er at fylkesmannen får en sterkere samordningsrolle i den kommunale planleggingen, noe som kan medføre at kommunene i større grad prioriterte å pleie kontakten med fylkesmannen.

Nei til sterkere nasjonal regulering av planforum

På bakgrunn av målsettingen om at planforum skal bidra til samordning av ulike myndigheters interesser i arbeidet med regionale og kommunale planer ble informantene bedt om å vurdere om bestemmelsen i loven er tydelig og kraftfull nok til å ivareta denne intensjonen

Den generelle vurderingen synes å være at dagens regulering fungerer godt for å ivareta formålet med planforum. Den er hensiktsmessig for å drive og videreutvikle planforum og er ikke til hinder for at fylkeskommunene, i samarbeid med de involverte aktørene, trekker opp klare retningslinjer for bruken av forumet. Hovedinntrykket er at både fylkeskommunene og kommunene ønsker stor grad av fleksibilitet og frihet til å tilpasse planforum til lokale behov og ønsker. Det tilrås derfor ikke en sterkere grad av statlig styring av planforum gjennom endring av lov eller i forskrift.

Råd og prinsipper

Et viktig formål med undersøkelsen har vært å identifisere god praksis for organisering og gjennomføring av planforum. I rapporten pekes det på noen viktige avveininger med betydning for kvaliteten på planforum og det er formulert noen råd/prinsipper i forlengelsen av det.

1. Planforum må prioriteres ressursmessig

En åpenbar betingelse for at planforum kan ha en viktig og konstruktiv rolle i planprosessene er at aktørene avsetter tilstrekkelige ressurser til planforum. Ikke minst gjelder det fylkeskommunen. Vi har sett at den administrative ressursinnsatsen varierer en god del. Mye av denne variasjonen kan forklares med ulikheter i behov og etterspørrelse i det enkelte fylke, men kan også være et resultat av prioritering. Større ressurser kan styrke sekretariatsfunksjonen og legge til rette for bedre forberedelser av møter og oppfølging i etterkant. En interessant observasjon er at informanter fra statsetater som dekker flere fylker (NVE og SVV), og som dermed har et sammenligningsgrunnlag, kommenterer at de opplever klare forskjeller i kvaliteten i måten planforum gjennomføres på og forklarer det med ulik ressursinnsats.

Råd: Fylkeskommunene må prioritere arenaen ressursmessig, ikke minst med hensyn til å sikre en effektiv sekretariatsfunksjon

2. Fylkeskommunen må prioritere ledelsen av planforum

Hvilken prioritering fylkeskommunen gir planforum ledelsesmessig har betydning for arenaens legitimitet og autoritet. Gjennom intervjuer med både statsetater og ikke minst kommunene kommer det klart fram at det har stor symbolsk betydning om møteledelsen er delegert til saksbehandlernivå eller ivaretas av (planfaglig) leder. I tillegg til den symbolske betydningen skal også det mer funksjonelle

aspektet understrekkes. I den forbindelse er det viktig at så vel fylkeskommunen som representantene fra statsetatene er representert på et nivå som gir mulighet for å gi tydelige tilbakemeldinger på kommunenes problemstillinger, også de av konfliktpreget karakter.

Råd: Fylkeskommunene bør være representert på ledernivå på møtene i planforum og fortrinnsvis i rollen som møteleder.

3. Forutsigbare rutiner

Jo sterkere planforum framstår som en fast møteplass med forutsigbare og gode rutiner jo enklere er det å prioritere deltagelsen for deltakerne. Jevnt over får fylkeskommunene gode skussmål for måten dette håndteres, men det påpekes likevel rom for forbedringer. Særlig statsetatene gir uttrykk for at saksdokumenter må komme i god tid som muliggjør en ordentlig gjennomgang og drøfting i forkant av møtene. Klare tidsfrister for utsending og systemer som sørger for enkel tilgjengelighet på dokumenter for alle som skal delta, er i den forbindelse viktig. De fleste fylkeskommunene har på plass gode rutiner, men praksis varierer likevel en del. Hovedansvaret for at materiale kommer ut i tide er likevel først og kommunene som skal melde opp saker til behandling i planforum.

Råd: Det bør utarbeides tydelige og skriftlig nedfelte rutiner for deltagelse, frister, saksbehandling mv.

4. Prioritering av komplekse plansaker

Fylkeskommunen må være tydelige i formidlingen av hvilke type saker som ønskes drøftet på planforum og prioritere tiden til kommuneplaner og større, komplekse saker. En sak som skal til behandling bør derfor i utgangspunktet alltid berøre flere enn to aktører.

Råd: Planforum bør være viet komplekse plansaker. Saker som kan avklares bilateralt bør ikke meldes opp i planforum

5. Kommunene må være konkrete i sine bestillinger

Utbyttet den enkelte kommune sitter igjen med etter behandling i planforum er i stor grad direkte relatert til kommunens eget forarbeid og «bestilling til planforum. «Som man roper i skogen får man svar» og jo mer kommunen klarer å synliggjøre utfordringer, fokusområder og eventuelle konfliktområder jo mer konkrete tilbakemeldinger vil de kunne få i planforum. I mange planforum er det etablert rutiner for dette ved at kommunen alltid skriver et notat med spørsmålsstillinger som underlag for regionale myndigheters forberedelse til møtet. Spissing av problemstillinger fra kommunen sin er også viktig for å avstemme deltagelse og tidsbruk.

Råd: Kommunene bør oppfordres til å utarbeide «bestilling» i form av notat med konkrete spørsmål og problemstillinger som følger plansak som skal til behandling.

6. Prioritering av tidligfase

Planforum kan brukes gjennom hele prosessen med en plan. Denne fleksibiliteten er hensiktsmessig da det kan komme opp problemstillinger i hele planforløpet fram mot endelig politisk vedtak som det kan være behov for å drøfte med flere aktører. Samtidig er det grunn til å poengtere at dersom målet er å hindre innsigelser må konfliktpotensialet komme på bordet i en tidlig fase. Hva som er egnet tidspunkt for behandling må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Et utgangspunkt kan være at varsel om oppstart er gjennomført og kommunen eller privat forslagsstiller er såpass

i gang med utarbeidelsen av planen at de har oversikt over de viktigste utfordringene.

Råd: Utkast til plan bør uansett til første gangs behandling i planforum *før* det er fattet et formelt vedtak om høring.

7. Statsetatene må inviteres og prioriterte deltagelse

Like viktig som at fylkeskommunen prioriterer planforum er det at de regionale statsetatene også gjør det. Det gjelder både mht. møtedeltagelse og forberedelser. Vi har sett at deltagelsen varierer, noe som skyldes at de i ulik grad er berørt, men også ulike ressursmessige prioriteringer. I den sammenheng vil det være vesentlig at fagdepartementene påpeker viktigheten av deltagelse i embetsoppdragene og styringsdokumentene for sine underliggende etater. Fylkeskommunene på sin side bør sørge for at de ulike statsetatene regelmessig blir invitert når vedkommende etats interesser er berørt. Så må det også ses på muligheter for å legge til rette for deltagelse på andre måter enn fysisk oppmøte. Særlig statsetater inndelt i større regionale enheter enn fylkene og som kan ha lang reiseavstand til møter i planforum etterlyser at flere tar i bruk videokonferanse.

Råd: Statsetatene har en forpliktelse til å delta i saker de er berørt og skal prioritere deltagelse. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene etablere gode rutiner for å involvere og invitere statsetatene i saker de ser vil berøre statlige myndigheter.

8. Kommunebesøk etterspurt

I undersøkelsen fremkom det at fylkeskommunene har valgt ulike løsninger for gjennomføringen av planforum. De fleste avholder møtene i fylkeskommunens administrasjonslokaler (fylkeshuset), men enkelte praktiserer tidvis å legge møtene ut til kommunene som har en aktuell plan for behandling. Slike møter blir gjerne kombinert med synfaring dersom det eksempelvis er forslag til en områdeplan som skal gjennomgås. Nordland kan trekkes fram som et eksempel på et fylke som praktiserer en slik løsning. Denne modellen får gode tilbakemeldinger fra både kommunene og regionale statsetater i fylket, selv om den for sistnevnte gruppe også kan innebære at kostnadene med å delta øker.

Råd: En modell der møtene i planforum med jevne mellomrom blir lagt til kommunene er godt mottatt i fylker der dette praktiseres. En slik løsning kan anbefales for flere fylker.

1. Mål, problemstillinger og metodisk tilnærming

1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet

Plan- og bygningsloven anbefaler at det opprettes et regionalt planforum i hvert fylke. Forumet ledes av fylkeskommunen og skal bidra til klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i regionale og kommunale planprosesser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, framhevet at planforum skal bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser, bedre samordning av motstridende interesser og redusert konfliktnivå. Det anbefales at planforum brukes i oppstartsfasen, i planleggingsfasen, i høringsfasen og dersom det fremmes innsigelse. Det framheves videre at fylkesmannen også har ansvar for samordning og skal samarbeide med fylkeskommunen. Det er ingen plikt å opprette regionalt planforum, men i lovbestemmelsens bruk av ordet *bør* ligger det en sterk oppfordring til at det etableres et slikt forum i hvert fylke. Regional planmyndighet dvs. fylkeskommunen har ansvaret for å opprette regionalt planforum, men så vel statlige organer som kommuner som er berørt av aktuelle plansaker til behandling i forumet skal delta.

De fleste fylkeskommuner har opprettet planforum, men departementet har erfart at praktiseringen varierer. Tidligere undersøkelser viser at om lag bare halvparten av kommunene benytter planforum og at det er store fylkesvise variasjoner. For å kunne vurdere om planforum bidrar til effektive og gode planprosesser med tidlig avklaring og samordning av interesser, har departementet sett behov for en systematisert beskrivelse av hvordan planforum brukes i de ulike fylkene. På bakgrunn av beskrivelsen skal det også fremmes forslag til forbedringer for at en skal nå målsettingene med forumet, og vurdere behov for eventuelle endringer i regelverket.

1.2 Problemstillinger og disponering av rapporten

Rapporten er delt i tre deler, jf. figur under.



Figur 1: Prosjekt i tre trinn

I den første delen av undersøkelsen er det gjennomført en landsdekkende empirisk kartlegging av regionalt planforum. Kartleggingen knyttes til tre hovedtemaer. Først har vi sett på måten planforum er organisert. Det inkluderer spørsmål om møtehyppighet, lokalisering av møter, ressursbruk mv. Deretter kartlegges planforums innholdsside ved å undersøke hvilke saker og plantyper som blir behandlet i planforum. Til slutt kartlegges deltagelsesmønstrenene; hvem deltar, hvor hyppig og med hvilke fullmakter?

Den andre delen av undersøkelsen innebærer identifisering av gode grep og praksiser som er utviklet og som kan ha overføringsverdi til andre. Hva er framgangsmåter som i praksis har vist seg å fungere bedre enn andre, og som dermed kan bli eksempler til etterfølgelse?

I et avsluttende kapittel gis en kort drøfting av om dagens regelverk er hensiktsmessig for å oppnå formålene med planforum. Er det behov for system- og regelendringer sett på bakgrunn av aktørenes tilbakemeldinger?

1.3 Metodisk tilnærming

Formålet med undersøkelsen har innebåret innhenting av informasjon av både kvalitativ og kvantitativ karakter. En systematisert beskrivelse av hvordan planforum er organisert og benyttes i alle landets fylker har forutsatt en strukturert og kvantitativ tilnærming gjennom en breddeundersøkelse rettet mot alle landets fylkeskommuner. Samtidig har det blitt innhentet informasjon av vurderende og kvalitativ art, dels gjennom dokumentanalyse og ikke minst gjennom informantintervjuer med involverte aktører.

Generell informasjonsinnhenting og dokumentgjennomgang

Arbeidet startet med generell informasjonsinnhenting og gjennomgang av sentrale dokumenter både av nasjonal karakter og fra det enkelte fylke. Det inkluderer:

- Gjennomgang av eksisterende lov- og regelverk som omhandler planforum for nærmere informasjon om bakgrunn og målsettinger for planforum. Det inkluderer plan- og bygningsloven med forarbeider og lovkommentar, rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelser i plansaker etter plan og bygningsloven)
- Fylkeskommunenes nettsider om planforum
- Reanalyse av datamateriale fra NIVIs tidligere undersøkelse om plankapasitet og plankompetanse for kartlegge kommunenes deltagelse brutt ned på kommunestørrelse og på fylkestilhørighet.¹

Denne dokumentasjonen ble dels brukt for å styrke utreders kunnskap om bakgrunn og intensjoner med planforum, dels for å utvikle relevante og dekkende intervjuguidet og spørreskjema, og dels som supplerende sekundærinformasjon i forhold innhentet empiri.

Spørreundersøkelsen

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle landets fylkeskommuner om planforum. Det ble utviklet et spørre/kartleggingsskjema som dekket følgende hovedtemaer: organisering, innhold og deltagelse. Spørreskjemaet ble utviklet i samarbeid med oppdragsgiver i KMD. Det ble innhentet synspunkter på spørreskjemaet fra planavdelingen i KMD. Spørreskjemaet ble også forelagt arbeidsutvalget bestående av tre fylkesplansjefer oppnevnt av KS.

Spørreskjemaet ble sendt ut via e-post 30. september og hadde svarfrist 10 oktober. Undersøkelsen ble besvart av fagansvarlige for organisering, koordinering og gjennomføring av planforum i fylkeskommunene. Hovedformålet med

¹ NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene.

spørreskjemaundersøkelsen var å få informasjon om konkrete forhold, men ble også benyttet til å få synspunkter av mer vurderende karakter om planforums virkemåte.

Dybdeintervjuer

I tillegg til den brede kartleggingen har innhenting av synspunkter på og erfaringer med planforum gjennom nøkkelinformantintervjuer utgjort kjernen i oppdraget. I intervjuene har vi særlig vært på jakt etter å få fram kvalitative vurderinger av sammenhenger og utfordringer i arbeidet med planforum. Intervjuene har også utgjort den viktigste kilden for forslag til gode tiltak og praksiser. Det er i alt gjennomført 30 dybdeintervjuer med informanter som dekker følgende målgrupper:

- Fylkeskommunene

Det ble gjennomført intervjuer med et utvalg fylkesplansjefene eller ansvarlig i tilsvarende stilling i alle fylkeskommunene. Som øverste fagansvarlig for ledelse og organisering av planforum har dette være en nøkkelinformantgruppe.

- Regional stat

Fylkesmennene har en særlig viktig rolle i samhandlingen om regionalt planforum. Både fordi Fylkesmannsembetet omfatter flere fagavdelinger med innsigelsesmyndighet til kommunale og regionale planer, men også fordi embetet har en så viktig rolle i kommunerettet samordning. Det er derfor gjennomført intervjuer med i alt 6 embeter. Tre av disse intervjuene er gjennomført i embeter som er involvert i forsøket med samordning av statlige innsigelser. Til disse ble det utviklet egne spørsmål for å fange opp synspunkter på betydningen av dette forsøket for planforum.

I tillegg til intervjuene med fylkesmennene er det gjennomført intervjuer med representanter for hhv. NVE, Statens veivesen, Kystverket, Jernbaneverket, Direktoratet for mineralforvaltning og Mattilsynet. Dette er etater som gjennom sine ansvarsområder regelmessig blir berørt av kommunale og regionale planprosesser. Her har vi gjennomført inntil tre intervjuer per etat og rekruttert informanter som har deltatt/deltar jevnlig i planforum.

- Kommunene

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra inntil tre kommuner i fem fylker. Formålet har vært å innhente kommunenes synspunkter på planforum. Utvalget ga mulighet for en viss representativitet med hensyn til kommunestørrelse (stor, mellomstor og liten) og geografi (kommuner i fylker fra hver landsdel) og «modelltilhørighet». Det har også vært viktig å innhente synspunkter fra kommuner som har valgt ikke å delta i planforum for å få synspunkter på hvorfor deltagelse ikke har vært prioritert. Informantene i kommunene har vært plansjef/arealforvalter.

2. Kartlegging av planforum

I de følgende delkapitlene rapporteres resultatene av spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommunene. Presentasjonen av funnene følger de tre hovedtemaene i spørreskjemaet; organisering, innhold og deltagelse.

Det første og mest grunnleggende spørsmålet var om fylkeskommunene i det hele tatt har etablert planforum. For tidspunktet for undersøkelsen hadde alle fylkeskommunene gjort det, med unntak av Nord-Trøndelag fylkeskommune. I Nord-Trøndelag har man ikke hatt planforum etter plan- og bygningsloven, men hatt en praksis med å dra ut til kommuner som ber om bistand/ innspill/ avklaringer i forbindelse med planarbeid. Fylkesmannen og fylkeskommunen har samarbeidet om denne løsningen. Nærmere presentasjon av modellen i Nord-Trøndelag er gitt i faktarute 2.1. Fra årsskiftet 2015 vil imidlertid også Nord-Trøndelag etablere et formelt planforum etter pbl.

Modellen i Nord-Trøndelag har vært basert på følgende struktur:

Regionplanutvalget

Deltakere: Fylkesrådet, Fylkesmannen og styreleder i KS.

Fylkesutviklingssjefen er sekretær.

Møter ved behov.

Funksjon: Koordineringsorgan / «styringsgruppe».

Koordinering av prinsipielle planspørsmål, regionale strategiske vurderinger.

Regionale planer.

Regionalt plannettverk

Deltakere: Fylkeskommunen ved ulike fagavdelinger, Fylkesmannen ved ulike fagavdelinger, Statens vegvesen, Kartverket, NVE, Sametinget, Jernbaneverket deltar.

Fylkeskommunen er sekretær.

Cirka 60 deltakere på e-postliste, 6 faste møter i året.

Kommunene blir orientert om møtedatoene i «Plan e-posten» i januar, men bruker ikke å delta.

Funksjon: Gjensidig orientering, erfaringsutveksling og nettverksbygging på regionalt nivå.

Veiledning og konfliktavklaring

Deltakere: Fylkesmannen og fylkeskommunen i Nord-Trøndelag har en lang tradisjon for å dra ut til kommuner som *ber om* bistand/ innspill/ avklaringer. FMNT og NTFK samarbeider ofte om dette.

Nøkkelmanedebidere deltar, alt fra 1- 10 deltakere fra regionalt nivå.

Funksjon: Gjensidig orientering, avklaring, konkrete råd, innspill og føringer til planer og planprosesser.

2.1 Organisering av møtearenaen

De første spørsmålene gjelder den interne organiseringen av arbeidet med planforum i fylkeskommunene.

2.1.1 Organisatorisk forankring, møtelededelse og ressursinnsats

Det administrative forankringen i fylkeskommunene kan synes å variere en del om vi ser på navnet på fagavdelingene som er tillagt ansvaret. I noen fylker er arbeidet

lagt til en enhet i avdelinger med ansvar for regional utvikling, som f.eks. i Oppland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Vest Agder. Andre steder er oppfølgingen lagt til enheter/avdelinger hvor plan er koblet sammen med andre politikkområder, slik som f.eks. i Finnmark (plan, kulturminne og miljø), Aust Agder (Plan- og naturseksjonen), Telemark (Avdeling for areal og transport) og Møre og Romsdal (Plan- og analyseavdelingen). Hvorvidt ulik organisatorisk forankring har betydning for profilen på arbeidet er ikke nærmere undersøkt.

Hvem i organisasjonen leder så møtene i planforum? For seks av fylkeskommunene er det fylkesrådmann, fylkesplansjef eller annen leder (leder av planseksjon) som står for møteledelsen. Ni av fylkeskommunene oppgir at det er fagrådgiver/plankoordinator som leder møtene, mens to fylkeskommuner sier at møteledelsen er betinget av representasjonen fra kommunene. I et flertall av fylkeskommunen er altså møteledelsen delegert til rådgivernivå. Behovet for å deleger oppgaven til rådgivernivå blir begrunnet med presset kapasitet for leder av planavdeling/enhet. Det kommer imidlertid fram synspunkter på at en slik praksis kan bidra til å svekke autoriteten til planforum.

Fylkeskommunenes administrative ressursinnsats dedikert til arbeidet med å planlegge og gjennomføre planforum fremgår av tabell 2.1. Selv om dette er basert på anslag og bare gir en pekepinn på ressursinnsatsen, kan det likevel fastslås at ansvaret for regionalt planforum ikke krever et stort ressursmessig løft for fylkeskommunene. Variasjonen er også uttrykk for ulikheter i prioritering av arenaen og at mange har en god del «å gå på» sammenlignet med de som legger inn størst ressursinnsats.

Ressursinnsats – andel årsverk	Fordeling
Ca 5 %	3
Ca 10%	4
Ca 20%	8
Usikker	2

Tabell: 2.1: Ressursinnsats i fylkeskommunene

2.1.2 Møtefrekvens

Møtehyppigheten i planforum varierer en god del mellom fylkeskommunene, jf tabell 2.2. Flertallet av fylkeskommunene har valgt månedlige møter, men ganske mange har valgt en hyppigere møtefrekvens med samlinger hver 14. dag. Flere av fylkeskommunen som i dag har månedlige møter sier at en økende bruk av planforum fra kommunenes side kan aktualisere hyppigere møter fremover.

Ni av fylkeskommunen har helårlig møteplan, mens fem har halvårlig. Betydningen av å ha en fast og forutsigbar møtestruktur understrekkes av flere av fylkeskommunene. «*Halvårlige møteplaner og faste møter hver 14.dag oppleves ryddig og forutsigbart både for planforumets faste medlemmer og kommunene*».

De to fylkeskommunene som ikke har faste møter begrunner det med sakstilfanget. Det arrangeres kun møter når kommunen har behov for å få drøftet konkrete problemstillinger i planforum og har meldt inn saker. I disse to fylkeskommunene er det da heller ikke fast møteplan.

Møtehyppighet	Fordeling
Hver 14 dag	5
Månedlig	10
Avhengig av behov	2

Tabell 2.2: Møtefrekvens

Møteplan	Fordeling
Helårlig	9
Halvårlig	6
Nei – etter behov	2

Tabell 2.3 Møteplaner

2.1.3 Lokalisering og bruk av videokonferanser

Møtene i planforum er i all hovedsak lagt til fylkeskommunens administrasjonslokaler. Tre fylkeskommuner oppgir at de kombinerer møter sentralt med møter ute i kommunene som har en plan til behandling. Nordland er her et eksempel. Enkelte av fylkeskommunene uttrykker ønske og ambisjon om at flere av møtene skal legges til kommunene, særlig når det er saker som krever innsikt i de lokale forholdene (behov for synfaring) som skal behandles. Samtidig kommer det til uttrykk en bekymring for at møter i kommunene vil kunne svekke deltagelsen, blant annet fra regionale statsetater. I mindre fylker påpekes det også at planforumets faste medlemmer er så godt kjent i fylket at det ikke er behov for å gjennomføre lokale befaringer o.l. gjennom planforumet.

Møtelokalisering	Fordeling
I fylkeskommunens administrasjonslokaler	14
Desentralisert ute i kommunene	0
Kombinasjon	3

Tabell 2.4: Møtelokalisering

Lang reiseavstand til fylkessenteret kan hemme deltagelsen i regionalt planforum. Det kan dels gjelde for kommuners deltagelse i geografisk store fylker, og det kan gjelde for deltagelsen til regionale statsetater som har inndeling som omfatter flere fylker og som har hovedkontoret for etaten i et annet fylke. Bruk av videokonferanse kan redusere slike avstandsutfordringer. Det ble derfor spurt om det er lagt til rette for deltagelse via videokonferanse i planforum. Tabell 2.5 viser

at det er et mindretall på 5 fylkeskommuner som oppgir at de aktivt bruker videokonferanse. Sogn og Fjordane fylkeskommune er en av de som benytter videokonferanse aktivt. Her har fylkeskommunen administrasjonsbygg to steder, både på Leikanger og i Førde. De fleste møtene foregår via videokonferanse mellom disse to stedene. Fiskeridirektoratet Vest (Vågsøy) og Kystverket Vest (Haugesund) møter regelmessig via videokonferanse fra egne møterom. I samme fylke oppgis om lag halvparten av kommunene å ha egne videokonferanserom, og at det er en målsetting å benytte disse mer aktivt i forbindelse med planforum.

Det store flertallet svarer imidlertid nei på spørsmålet om bruk av videokonferanser i forbindelse med planforum. Mange uttrykker et ønske om å utvikle bruken av denne møteformen, men samtidig poengteres det at videokonferanser ikke er en fullgod erstatning for personlig oppmøte.

Tilrettelagt for deltagelse via videokonferanse	
Ja	5
Nei	12

Tabell 2.5: Videokonferanse

2.2 Planforums innhold

2.2.1 Formålsbestemmelser og plantyper

Det neste hovedtemaet dreier seg om hvilke saker og plantyper som behandles i planforum. Har fylkeskommunen et tydelig definert formål/mandat for planforum? 16 av 17 svarer ja på dette spørsmålet. Mange viser til at formålet med planforum er nedfelt skriftlig og gjerne presentert på fylkeskommunens hjemmeside. En fylkeskommune sier at de bevisst har valgt å ikke være for tydelige på formålsformuleringer og avgrensinger. Det begrunnes med et ønske både blant kommunene og de regionale instansene i fylket om å holde planforum som en uformell informasjons- og drøftingsarena preget av åpen dialog og at det i liten grad formidles bindende synspunkter.

Et klart flertall av fylkeskommunene oppgir at det fremgår av formålsbeskrivelsene hvilke typer plansaker som er hensiktsmessige å behandles i planforum. Prioriteringen går dels på plantype (f.eks. arealplan, reguleringsplan) og dels på planens karakter og kompleksitet. De fleste understreker at planforumet primært er til for plansaker som berører flere fagområder og interesser og i mindre grad planer med klart avgrensede problemstillinger og/eller særinteresser man heller kan ta direkte med berørt myndighet. «*Det er kommunene som melder opp saker, i all hovedsak, og det er derfor saker der kommunen ønsker drøfting, bistand eller signaler fra regionale myndigheter som meldes inn. I hovedsak større saker som kommuneplanens samfunnssdel, kommuneplanens arealdel (ofte i flere runder), og større kommunedelplaner (mange vegsaker), og større eller komplekse reguleringssaker.*»

Når det gjelder plantype oppgir flere at kommuneplanens arealdel skal prioriteres, men det er litt ulike synspunkter på om samfunnssdelen har en naturlig plass i planforum. På spørsmål om hvilke typer plansaker som hyppigst er til behandling i planforum fikk vi svarmønsteret som fremgår av tabellen under.

	Ofte	Noen ganger	Aldri
Kommuneplanens arealdel	15	2	
Kommuneplanens samfunnssdel	8	9	
Detaljreguleringer	8	9	
Områdereguleringer	7	8	2
Kommunale planstrategier	4	8	5
Tematiske kommunedelplaner	1	11	4
Statlige planer, konseptvalgutredninger	2	7	8
Regionale planstrategier		11	6
Regionale planer		11	6
Interkommunale planer		11	6
Annet (f.eks. utbyggingsavtaler)	1	6	10

Tabell 2.6: Plantyper

Som det fremgår av tabellen er kommuneplanens arealdel den plantypen som hyppigst er til behandling i planforum. Kommuneplanens samfunnssdel er også ofte

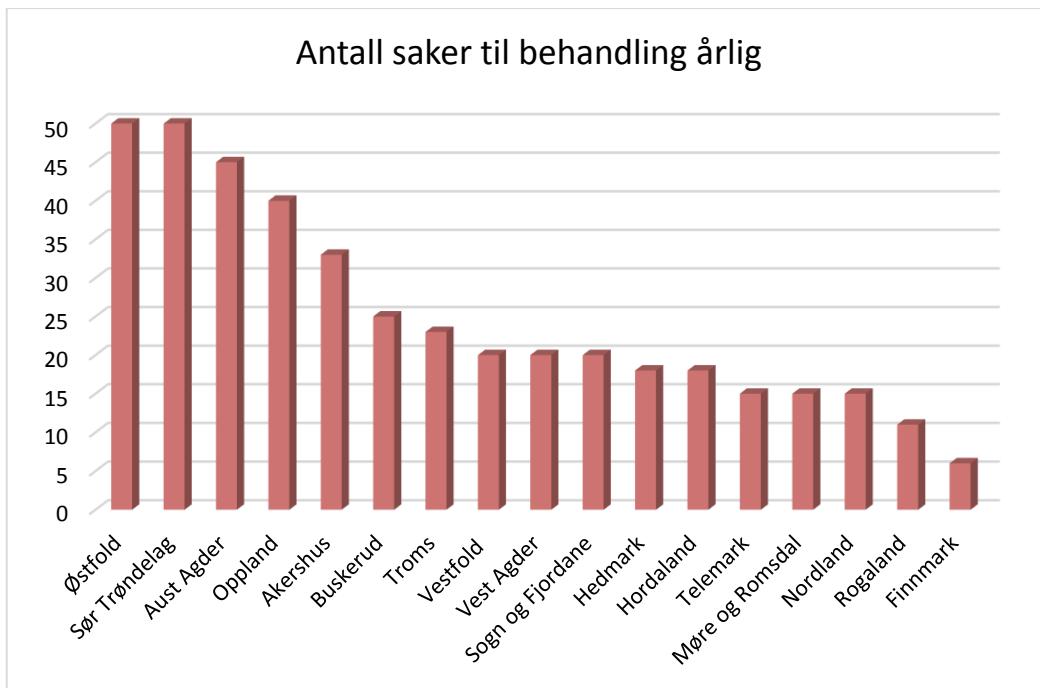
til behandling, men her kommer det samtidig til uttrykk litt ulike oppfatninger om det er hensiktsmessig. Det blir påpekt at samfunnssdelen har karakter av å være et politisk dokument som uttrykker mål og ambisjoner for kommunens utvikling. Behandlingen i planforum av disse planene får fort preg av generelle orienteringer og i liten grad av avveininger av interesser og innspill fra andre aktører. Det er ikke knyttet innsigelsesrett til samfunnssdelen og det kan synes som om de regionale statsetatene i mindre grad inntar en aktiv rolle som bidragsytere i overordnet planarbeid. Det kan skyldes at statsetatene betrakter slikt planarbeid som en del av det kommunale selvstyret og at de av den grunn bevisst inntar en tilbakeholden rolle. Men det kan også skyldes at statsetatene ikke er representert på riktig nivå til å kunne delta i aktivt i dette arbeidet. Det blir påpekt at det er vanlig at det er de samme personene og dermed den samme kompetansen som møter fra mange statlige etaters side uavhengig om det er arealsaker som skal behandles eller om det er kommuneplanens samfunnssdel.

I noen fylker virker det som om man har tatt konsekvensen av at man ikke har lykkes så godt med behandling av samfunnssdelen i planforum og at de derfor prioriterer kommuneplanens arealdel og større reguleringsplaner der flere regionale myndigheters interesser berøres. Der det er problemstillinger som berører kun en fagmyndighet oppfordres det til eget møte mellom den aktuelle sektormyndighet og kommunen.

Det er likevel kommunenes egne ønsker om hvilke plansaker som skal til behandling i planforum som bestemmer hvilke saker som behandles. Som det fremgår av tabell 2.6 er det ingen av fylkeskommunene som oppgir at de aldri har hatt samfunnssdelen til behandling. Fylkeskommuner som oppgir at de ofte har samfunnssdelen til behandling legger vekt på at kommunene vil uansett kunne motta viktige signaler fra ulike fagmyndigheter og ha nytte av å få drøftet sin samfunnssdel i planforum. Slik sett mener flere av disse informantene at det ikke er noe prinsipiell forskjell på behandlingen av en kommuneplans samfunnssdel og arealdel.

2.2.2 Antall saker

Hvor mange saker behandles i planforum og legges det begrensinger på antall saker? Figur 2.1 viser at antall saker som behandles årlig i de fylkesvise planforumene varierer en god del, fra ca fem-seks saker i Finnmark til ca 50 saker i Østfold og Sør-Trøndelag. I landet sett under ett behandles i gjennomsnitt 25 saker i hvert fylke. Det skal understrekkes at tallene er basert på anslag og at de heller ikke forteller noe om kompleksiteten i sakene eller hvor mye hver enkelt sak «belaster» planforum. Variasjonen i antall saker er knyttet til flere forhold. Det kan ha en sammenheng med hvor godt planforum har «satt seg» i det enkelte fylke. Flere rapporterer om en økende saksmengde etter hvert som kommunene oppdager nytteverdien av å delta. Variasjoner kan også skyldes ulikheter i kommunetall (flere kommuner – flere saker), andel store kommuner (som gjerne genererer flere saker enn mindre kommuner) og spesielle planutfordringer i det enkelte fylke.



Figur 2.1: Antall behandlede saker årlig, anslag. Kilde: NIVI

2.2.3 Saksforberedelser og frister

Fylkeskommunene rapporterer gjennomgående at de i utgangspunktet ikke ønsker å legge begrensinger på kommunene når det gjelder å melde inn saker. Noen sier at de av kapasitets- og tidsmessige årsaker må foreta en viss siling av saker. Plansaker som berører et fåtall interesser og som kan avklares bilateralt og planer som tidligere har vært til behandling, nevnes som eksempler på saker som kan avvises/utsettes. Ellers er det prinsippet om «førstemann til mølla» som gjelder for hvilke saker som til enhver tid kommer opp til behandling. Saker som settes på dagsordenen er først og fremst etter direkte henvendelse fra kommuner, men kan også skje via oppfølging fra fylkeskommunen på bakgrunn av varslet oppstart av planprosesser.

I noen grad melder også andre myndigheter opp saker for behandling i planforum. Det kan være fylkeskommunens selv, f.eks. regionale planer, eller regionale statsetater. Statens vegvesen nevnes som en etat som fra tid til annen melder inn egne plansaker, ofte i samarbeid med kommunene.

Når en kommune melder inn en sak er det gjerne kontakt mellom fylkeskommunen ved planrådgiver og kommunen om forventninger og opplegg for behandling i planforum. Planeier lager så en saksfremstilling i form av et notat for hva de ønsker å drøfte og få tilbakemelding på. Dette og relevante dokumenter distribueres så til deltagerne på forhånd og legges noen steder også ut på en egen hjemmeside for planforum der møtekalender, referater og presentasjoner finnes.

Betydningen av at kommunen gjør et godt forarbeid understrekkes av en rekke informanter. Et godt forberedt møtegrunnlag legger til rette for at fagetatene både i fylkeskommunen og regional stat kan sette seg inn i saken og eventuelt samordne mellom egne avdelinger. Jo mer kommunen klarer å synliggjøre utfordringer, fokusområder og eventuelle konfliktområder jo mer konkrete tilbakemeldinger vil de kunne få i planforum.

Når det gjelder tidsfrister for å melde inn saker oppgir åtte av fylkeskommunene at de har satt en frist på 2 uker eller mer før møtet, seks har satt en uke eller mindre mens tre oppgir at de har en fleksibel frist. Fristene overholdes i all hovedsak, men flere fylkeskommuner sier at de har rutiner for å purre.

2.2.4 Trekk ved behandlingen i planforum

Når i planprosessen?

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv om innsigelser (H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*) er det lagt vekt på at planforum skal bidra til tidlig avklaring av eventuell uenighet og motstridende interesser. Selv om rundskrivet understrekker betydningen av tidlig avklaring anbefales det likevel at planforum kan brukes i alle de ulike fasene av planarbeidet, dvs både i oppstartsfasen, planleggingsfasen, høringsfasen og dersom det fremmes innsigelse. Tabellen under viser fylkeskommunenes svar på hvilket stadium i planprosessen saker vanligvis kommer til behandling i planforum.

	Ofte	Noen ganger	Sjeldent/ aldri
Ved oppstart	12	3	2
Underveis i planprosessen /før offentlig ettersyn	11	5	1
I forbindelse med offentlig ettersyn	6	7	4
Etter offentlig ettersyn/før sluttbehandling	0	4	13

Tabell 2.7: Når i planprosessen behandles saker i planforum?

Hovedvekten av saker blir behandlet i forbindelse med oppstart av planarbeidet eller før høring/offentlig ettersyn. Likevel oppgir relativt mange at saker også kommer opp i forbindelse med høring. Noen oppgir også at saker noen ganger behandles etter høring, men før politisk sluttbehandling.

Fylkeskommunene stiller ikke formelle krav om at saker skal til behandling på et tidlig stadium i planprosessen, men gir tydelige oppfordringer og forventninger om dette. Det poengteres at dersom kommunen skal innarbeide signalene fra planforum må møtet holdes i god tid før politisk behandling i kommunen: «Vi oppfordrer til at saken drøftes i planforum før den sendes på høring, da møtet ellers blir lite annet enn et informasjonsmøte til hjelp for regionale myndigheter i arbeidet med en høringsuttalelse».

Informasjon eller interesseavklaringer?

Hvilken karakter opplever så fylkeskommunen at møtene i planforum har? Vi har tidligere sett at de aller fleste fylkeskommunene har nedfelt et klart mandat for planforum. Det kan likevel være slik at fylkeskommunene har litt ulike oppfatninger om hva denne arenaen skal være og produsere av resultater («output»). Fylkeskommunene ble stilt følgende spørsmål:

«Hvilke av tre påstandene mener du er mest dekkende for virkemåten til planforum i ditt fylke»?

1. *Planforum er en arena for generell informasjonsutveksling.*
2. *Planforum er en arena for presentasjon av konkrete saker uten reelle avklaringer.*
3. *Planforum er en arena for reelle avklaringer av interessemotsetninger.*

Et flertall på 9 mener at påstand 2 gir en mest dekkende beskrivelse av planforum. Flere mener imidlertid at planforum har trekk av alle påstandene, og at det er vanskelig å gi tilslutning til bare en av dem. Det poengteres at planforum er en arena der kommunene får presentert sine planer, og får innspill på viktige hensyn som må ivaretas videre i prosessen. Men de reelle avklaringene er ikke alltid lett å få tatt i dette forumet, da både kommunene og regionale myndigheter må vekte ulike hensyn. I tillegg kommer den politiske dimensjonen inn. I mange tilfeller kan planforslag bli endret gjennom den politisk behandlingen i kommunene.

Dersom planforum skulle være en arena for formelle interesseavklaringer (jf påstand 3 over) i konfliktpregede saker ville det forutsette en annen myndighet og rolle lagt til planforum. Fylkeskommunene ble spurta om de opplever det faktum at planforum ikke har besluttende myndighet og heller ikke en formell meklingsfunksjon som en begrensning for virkemåten til planforum? Et stort flertall av fylkeskommunene svarer at de ikke opplever dette som en begrensning, nettopp fordi planforum skal være en uformell drøftingsarena hvor kommuner, tiltakshavere, konsulenter og fagmyndigheter kan drøfte fag, prosess, krav og rammer så tidlig som mulig. Skulle planforum tillegges større myndighet ville man raskt bevege seg bort fra den karakteren arenaen har i dag som en åpen og dialogbasert arena.

«Det er trøng for ein arena for uformelle drøftingar. Viktig at synspunkt blir framsett organisert og samla slik at ein kan kalibrera sine eigne sektorsynspunkt og læra av andre. Ein beslutningsarena vil måtte organiserast på ein formell måte og ein meklingsarena er ikkje aktuelt på dette stadiet.»

Avverger planforum innsigelser?

Som nevnt er en viktig intensjon med planforum å bidra til å avklare mulige interessemotsetninger på et tidlig stadium av planprosessen og redusert konfliktnivå. Vi er interessert i å få vite om bruk av planforum kan bidra til færre innsigelser. Bruk av innsigelser knyttes gjerne til tre forhold:

- Arealkonflikter eller andre konflikter mellom kommunen og innsigelses-myndigheten
- Manglende dokumentasjon knyttet til planen
- Plankvalitet eller juridiske forhold knyttet til plankart og bestemmelser

Samtlige informanter i fylkeskommunene svarer at planforum i stor eller i noen grad bidrar til å avverge innsigelser. Selv om planforum ikke er en arena for megling og formelle beslutninger påpekes det at behandling i planforum bidrar positivt med en gjennomgang av områder der det kan forventes merknader. Særlig påpekes det at en gjennomgang i planforum kan bidra til å rydde av veien potensielle innsigelser som skyldes misforståelser og/eller praktiske/tekniske forhold som enklere kan løse enn tilfellet er for mer prinsipielle interessemotsetninger.

Når det gjelder reelle interessekonflikter der kommunene kan ha et ønske om å utfordre nasjonale og regionale interesser løses ikke disse i planforum. Innsigelser er ofte et resultat av politisk markering i saker, og ikke et resultat av dårlig faglig arbeid i kommunene eller at nasjonale og regionale føringer og rammer ikke var tydelig tidlig.

På spørsmål om innsigelser varsles i planforum svarer et flertall av fylkeskommunene at det skjer noen ganger. Da ikke som et formelt brev, men muntlig f.eks. i forbindelse med at arealplan presenteres før den legges ut til høring og offentlig ettersyn. Etter offentlig ettersyn fremmes vanligvis ikke sakene i planforum. Da går prosessen videre med møter mellom kommunen og den enkelte innsigelsesetat. Men noen fylkeskommuner oppgir at dersom det planlegges andre gangs ettersyn med større endringer kan planforum være aktuelt.

Samordningsforsøket og regionalt planforum

Forsøket med samordning av statlige innsigelser gjennom fylkesmannen innebærer at fylkesmannen er gitt myndighet til å samordne og om nødvendig avskjære statlige innsigelser². Viktige målsettinger med forsøket er at det skal gi mer effektiv og målrettet behandling av plansaker, og bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter gjennom tidlig dialog. På bakgrunn av at både regionalt planforum og innsigelsesforsøket har sammenfallende målsettinger om tidlig dialog og effektiv planbehandling ble informanter fra forsøksfylkene spurt om de opplever at forsøket har påvirket virkemåten til planforum.

Informantene understreker at det er for tidlig å konkludere, men at inntrykket så langt er at forsøket i seg selv i liten grad har påvirket rollen til planforum eller måten det arbeides på i planforum. I planprosessen vil planforum være en tidlig arena for å avklare og evt. unngå innsigelser, mens fylkesmannens samordningsrolle, herunder å avskjære innsigelser, aktualiseres først når det foreligger en innsigelse. Det som imidlertid påpekes er at forsøket innebærer en endret og mektigere rolle for fylkesmannen i kommunale planprosesser. Det kan i neste omgang påvirke fylkeskommunens rolle og status som planfaglig veileder overfor kommunene. Det påpekes at forsøket «...kan dra kommunenes oppmerksomhet over i andre arenaer, informasjon som før formidla i planforum kan no formidlast i andre fora og glippe for fylkeskommunen som rettleatingsinsans, store ressursar er sett inn i forsøket personellmessig og er i seg sjølve fremjar av ubalanse».

Får kommunene svar?

Kommunenes behov for å melde inn saker til planforum kan ha ulik karakter. Det kan dreie seg om alt fra et ønske om å orientere om planlagt oppstart av en planprosess til konkrete problemstillinger i en konkret reguleringsplan. Opplever informantene at kommunene får svar på det de ønsker å ta opp i planforum?

Fylkeskommunene svarer at de mener at kommunene får svar på problemstillingene sine i noen eller stor grad. Det påpekes at planforum i økende grad er en etterspurt arena og at fylkeskommunene ofte får gode tilbakemeldinger fra kommunene etter at saker er tatt opp i planforum. Møtene gir i stor grad kommunene viktige

² Forsøket startet opp i 2013 og omfattet fylkesmannsembetene i Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland. Fra 2015 kommer seks nye embeter med i forsøksordningen

avklaringer på konkrete spørsmål, men gir også nyttige innspill og veiledning som det kan være behov for å følge opp i etterkant i den videre planprosessen.

Enkelte kommuner kan nok oppleve at det noen ganger er et manglende samsvar mellom de forventninger de har til tydelige svar i planforum og hva representantene for fylkeskommunen og/eller de regionale statsetatene kan gi muntlig i et møte. Stort sett har imidlertid kommunene forståelse for at fagetaten ikke alltid kan binde seg gjennom uttalelser i et møte, og at dialogen er god og konstruktiv innenfor de rammene planforum gir.

Det understrekkes imidlertid at det er en nær sammenheng mellom «input» og «output». Kommunenes utbytte vil i stor grad være i tråd med hvor forberedt og tydelige de er i utsendt materiell og i presentasjonen på møtet. Det har igjen sammenheng med den enkelte kommunes tilgang på planfaglig kompetanse. I følge enkelte informanter er det en tendens til at større kommuner bruker planforum bevisst og proaktivt som et virkemiddel for å styrke planen, mens mindre kommuner i større grad bruker møtene til veiledning og mer passiv informasjonsinnehenting. Dette bildet er likevel ikke entydig. Mange større kommuner – særlig bykommuner – oppgis å ikke prioritere deltagelse i planforum fordi de opplever å ha nødvendig fagkompetanse selv og/eller at behov for avklaringer med andre fagmyndigheter tas direkte.

Oppfølging av møtene i planforum

Hvilke rutiner er etablert for å følge opp saker som er behandlet i planforum? Spørsmålet retter seg først og fremst om bruken av referat og i hvilken utstrekning det refereres synspunkter og innspill fra møtene, evt. også avtales oppfølging. Svarene fra fylkeskommunene viser en ulik praksis på dette punktet:

- Sju av fylkeskommuner sier at referatene både inneholder synspunkter og avtale for videre oppfølging. Referatene legges ut på nett og formidles direkte til deltakerne. Referatene blir aktivt brukt i saksbehandlingen videre og det er en gjensidig forpliktelse fra kommune/regionale myndigheter å følge opp evt. spørsmål fra møtet.
- Seks av fylkeskommunene oppgir at de fører et felles referat som formidles deltakerne, men da i form av oppsummeringer og hovedpunkter. Konkrete innspill referatføres ikke.
- Fire av fylkeskommunene sier at det ikke blir ført referat. Det er et bevisst valg som begrunnes med at det bidrar til å understreke planforums rolle som en fri og åpen dialogarena. Dersom uttalelser og innspill på møtet blir referatført frykter disse fylkeskommunene at deltakerne vil innta en mer formell høringsrolle i møtene.

2.3 Deltagelse i planforum

Det tredje hovedtemaet i kartleggingen gjelder deltagelsen i planforum. I henhold til pbl. § 5-3 skal statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av en aktuell sak delta, mens andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

2.3.1 Kommunenes deltagelse

Fylkeskommunene ble spurta om hvor stor andel av kommunene i fylket som benytter seg av planforum. Som det fremgår av tabell 2.8 er det vanligst med en deltagelse på over 75 prosent av kommunene. I to av fylkeskommunene rapporteres det om en communal deltagelse på under 50 prosent. Flere poengterer at de opplever at deltagelsen er økende. De fleste steder har planforum vært i funksjon kun de siste tre-fire år, og det er grunn til å anta at ikke alle kommunene som har «oppdaget planforum» og funnet det relevant hittil.

Andel deltagelse fra kommunene	Vurdering
100%	6
75 % eller flere	6
50-75 %	2
Færre enn 50%	3

Tabell 2.8: Andel av kommunen som benytter planforum

Er det så noen systematikk i hvilke kommuner som benytter seg av planforum og hvem som ikke gjør det? Finner vi variasjoner i deltagelse etter størrelse, by/land-dimensjonen, vekstutfordringer etc.?

Hovedbildet som blir formidlet er at alle typer kommuner benytter planforum, men at det er en tendens til at større vekstcommuner/kommuner med stor aktivitet deltar hyppigere enn mindre kommuner. For mange mindre kommuner vil det også være slik at det er få interesseomsetninger som ikke kan løses med en telefonsamtale. Det er også en tendens til at kommuner langt unna fylkessenteret deltar mindre enn andre kommuner. Lang reisevei og reisekostnader utgjør dermed barrierer for deltagelse for en del kommuner. Men ingen regel uten unntak:

Ein kan sjå ein tydeleg tendens, men med tydelege unntak. Førde, Stryn og Flora, større kommunar med stor aktivitet, er alle blant dei som brukte planforum mest. Sogndal, som er ein tilsvarende kommune, er blant dei som har brukt planforum minst. Kystkommunane (lengst frå Førde og Leikanger) har brukt planforum lite, men også her har ein unntak i Gulen. Generelt kan ein seie at små kommunar nyttar planforum minst.

Som tidligere nevnt kan også kommunens tilgang på plankompetanse og plankapasitet ha sammenheng med kommunens deltagelse. Hvilken effekt det har virker likevel å sprike. Noen informanter mener at kommuner med svak kompetanse/kapasitet i liten grad deltar fordi de mangler kjennskap til planforum eller ser hvilken nytte de kan ha av å delta. Andre informanter mener at slike kommuner derimot benytter planforum aktivt som en kompetansearena i form av å få råd og veiledning.

Ulik forvaltningskultur og «plankultur» i kommunene er også en forklaring flere framhever for ulik grad av deltagelse fra kommunene. «Plankultur» knyttes her til hvor proaktiv, tverrfaglig og samarbeidende kommunen er i planleggingen. Noen kommuner ønsker å operere mest mulig selvstendig, mens andre prioriterer å delta på samhandlingsarenaer som planforum. I noen tilfeller kan derfor slike trekk ved kommunen i større grad være bestemmende for om de benytter seg av planforum eller ikke, enn de reelle planutfordringene.

I det følgende gjengis noen synspunkter i sitats form som er illustrerende for hvordan fylkeskommunene generelt opplever at kommunene vurderer planforum.

«Vi får som regel gode tilbakemeldinger fra kommunene i etterkant av planforummøter. Noen har sjølsagt forventninger som ikke blir innfridd, men i hovedsak mener jeg planforum tjener hensikten. Veldig mye avhenger av hvor godt kommunen sjøl er forberedt, for eksempel gjennom å ha utarbeidd konkrete spørsmål.»

«Ja, arenaen er etterspurt. Det er rasjonelt å treffe samtlige sektormyndigheter i samme møte.»

«Ja, dei legg stor vekt på diskusjonane og stiller gjerne tungt politisk i møta. Oppsummeringane dei sjølv uttrykkjer i møta er gjennomgående positive og dei legg stor vekt på konstruktiviteten.»

«Ja. Det kan fort bli litt mye hvis-om-atte og forbehold og lite konkret som avklares der og da, men jeg har en helt klar formening om at kommunene (og spesielt dersom de også stiller med politikere) setter stor pris på å kunne diskutere litt løsere og videre enn hva de formelle brevene/møtene klarer å fange opp. Samtidig oppleves det og møtes rundt bordet positivt og man får jo luftet saker og ting på en helt annen måte enn i mer formelle settinger.»

«I tillegg til konkret nytte i planarbeidet representerer også planforum en arena for faglig påfyll/diskusjoner, erfaringsutveksling og nettverksbygging.»

«Litt større kommunar med mange saker / større saker og god plankapasitet opplever planforum som ein stad der dei i tillegg til ekstra plankompetanse og kan få attendemelding på om dei er på rett kurs / kor konfliktfylt saka er. For mindre kommunar det same, men kanskje større vekt på at planforum representerer kompetanse dei treng.»

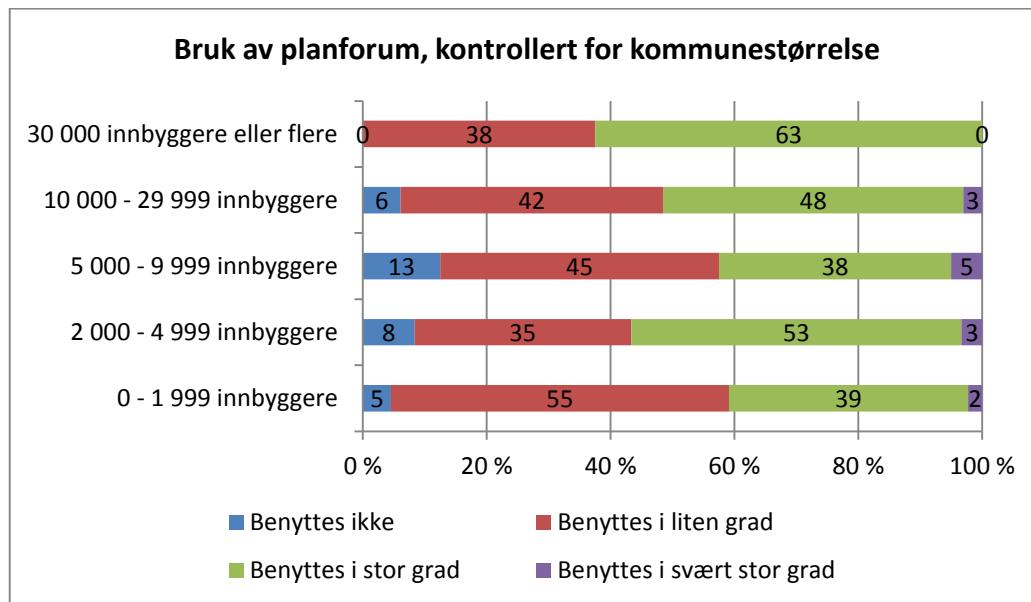
«Ja, spesielt de mindre kommunene, hvor saksbehandlerne ikke har et fagmiljø å forholde seg til.»

Vi har nå sett på fylkeskommunenes opplysninger om og vurderinger av kommunenes deltagelse. Men hva sier kommunen selv?

I forbindelse med NIVIs landsomfattende kartlegging av kommunenes plankapasitet og plankompetanse ble det stilt flere spørsmål om kommunenes deltagelse i planforum.³ Her oppga 49 prosent av kommunene at de benytter planforum i stor eller svært stor grad, mens 40 prosent sa at benytter dette i liten grad. I figuren er svarene i denne undersøkelsen kontrollert for kommunestørrelse. Som det framgår er det betydelige forskjeller i bruken av planforum mellom den

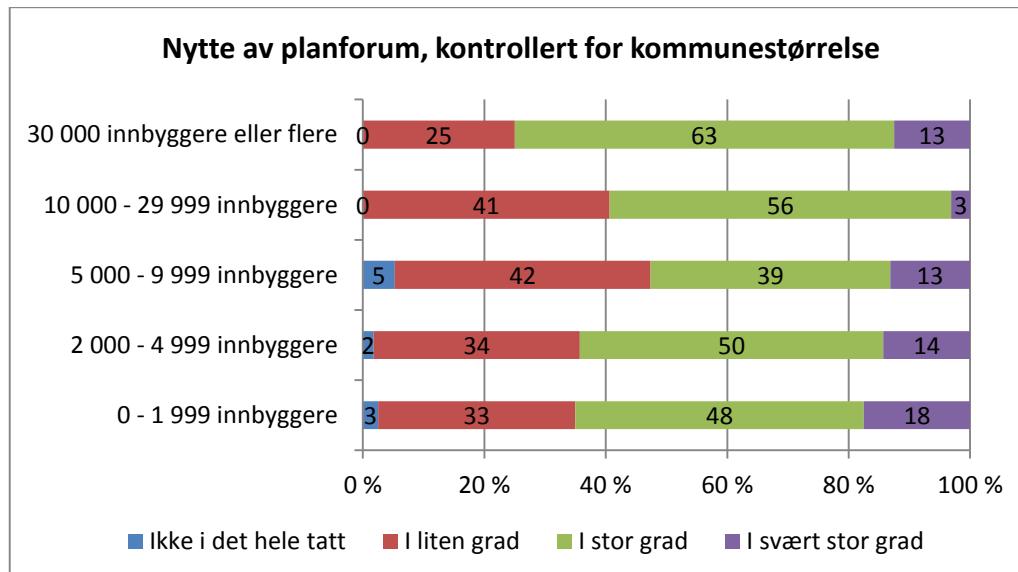
³ NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene.

største kommunegruppen (30 000 innbyggere eller flere) og den minste (0-1 999 innbyggere). 63 prosent av de største kommunene bruker planforum i stor grad, mens 39 prosent av de minste kommunene oppgir det samme.



Figur 2.2: Kommunenes bruk av planforum, etter kommunestørrelse. Kilde: NIVI 2014

I samme undersøkelse ble det også spurt om kommunenes nytte av å delta i planforum. Kontrollert for kommunestørrelse viser disse resultatene at de største kommunene også er de som vurderer å ha størst nytte av å delta i planforum. Hele 76 prosent av kommunene over 30 000 innbyggere vurderer nytten av å delta som god eller svært god. Kommunegruppen med innbyggertall fra 5000 til 10 000 har den største andelen kommuner som i liten eller ingen grad har nytte av å delta.



Figur 2.3: Kommunenes vurdering av nytte av å delta i planforum, etter kommunestørrelse. Kilde: NIVI 2014

Et siste tema knyttet til kommunenes deltagelse gjelder politikernes bruk av planforum. Er planforum først og fremst en administrativ arena eller deltar også kommunens politiske ledelse? Fylkeskommunenes svar tyder på at det er innslag

av politisk deltagelse, men at planforum primært må betraktes som en administrativ arena, jf. tabell 2.9.

Politikernes deltagelse	Svarfordeling
Deltar regelmessig	2
Deltar av og til	10
Deltar sjeldent/ aldri	4

Tabell 2.9: Politisk deltagelse i planforum

2.3.4 Deltagelse fra regionale statsetater

I lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningsloven uttrykkes det en ambisjon om at planforumet i praksis skal være et felles organ for fylkeskommunen (regional planmyndighet) og staten på fylkesnivå. Problemstillinger som kan reises i forlengelsen av det er om de regionale statsetatene prioriterer å delta og hvordan deltakelsesmønsteret ser ut. Tabellen nedenfor viser statsetatenes deltagelse slik fylkeskommunene har registrert den.

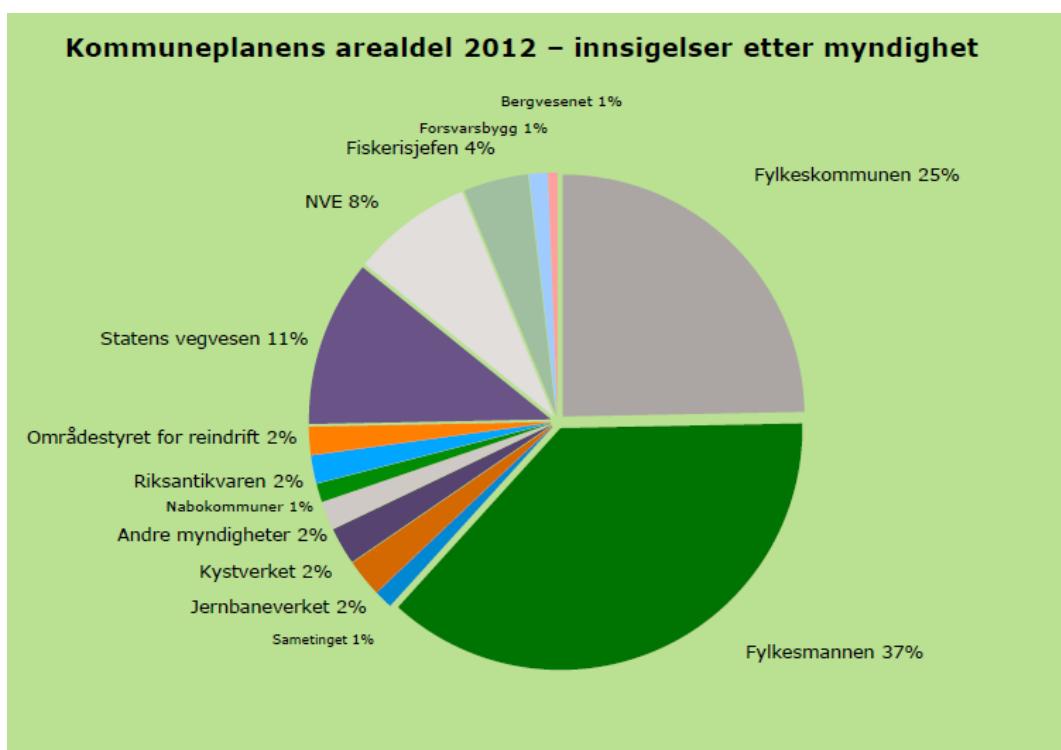
	Deltar regelmessig	Deltar av og til	Deltar sjeldent/ aldri
Fylkesmannsembetene	17		
Relevante avdelinger i fylkeskommunen	17		
Statens vegvesen	17		
Norges vassdrags- og energidirektorat	8	6	3
Jernbaneverket	3	7	7
Kystverket	3	7	7
Fiskeridirektoratet	3	6	8
Mattilsynet		3	14
Forsvarsbygg		1	16
Direktoratet for mineralforvaltning		1	16
Andre? (Statsbygg, Avinor, Bispedømmeråd, Politi, Kartverket)	3	7	7

Tabell 2.10: Deltagelse fra regionale statsetater og fylkeskommunens avdelinger

Fylkesmannen med berørte avdelinger og Statens vegvesen opplyses å delta konsekvent i alle de 17 planforumene. Det samme gjelder fylkeskommunens egne avdelinger. Deretter følger NVE som opplyses å delta regelmessig i om lag halvparten av planforumene og av og til i seks av planforumene. Så er det et lite

hopp ned til hhv. Jernbaneverket, Kystverket og Fiskeridirektoratet hvor den regelmessige deltagelsen blir mer sjeldent. Mattilsynet, Forsvarsbygg og Direktoratet for mineralforvaltning er registrert med kun sporadisk deltagelse. Av andre etater som deltar nevnes særlig Kartverket av flere, men også politiet og den norske kirke ved bispedømmerådene blir opplyst å delta av og til i flere av planforumene.

Ulikheten i deltakelsesmønster mellom etatene har sammenheng med flere faktorer. For det første er noen etaters interesser i sterkere grad berørt av kommunale planer enn andre. Særlig gjelder det regionale myndigheter som skal ivareta nasjonale interesser i den kommunale arealplanleggingen. Ser vi på hvilke etater som hyppigst fremmer innsigelser til kommuneplanen arealdel korresponderer den oversikten i stor grad med deltagelsen i planforum. De som hyppigst er berørt deltar ofte i planforum og de som i liten grad er berørt møter sjeldent.



Figur 2.4: Innsigelser etter myndighet. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014

Innsigelsesetatenes oppgave er først og fremst å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader til kommunen, eventuelt med innsigelse dersom det er nødvendig. I retningslinjene for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven legges det stor vekt på at dialogen mellom etatene og kommunene skal skje så tidlig som mulig og at planforum er en viktig arena for dette.

Ulikheten i deltakelsesmønstrene kan imidlertid også forklares ut fra andre forhold. Flere av statsetatene har en regional inndeling som omfatter flere fylker. For disse kan det være krevende både med hensyn til reiseavstander og kapasitet å delta i alle regionens planforum, selv når det er saker til behandling som berører etaten. Enkelte fylkeskommuner sier at statsetater med regionkontor utenfor fylket ofte melder fra om at de ikke har mulighet for å delta. Ser vi eksempelvis på NVE deltar de

regelmessig i planforum i åtte av fylkene, mens de ikke gjør det i de ni øvrige. En annen åpenbar forklaring til variasjoner i deltagelse er at noen etater har avgrensede geografiske nedslagsfelt for sin virksomhet. Deltagelse fra Kystverket og Fiskeridirektoratets regionkontorer vil selvfølgelig være mest relevant i fylkene med kyst. For Jernbaneverkets del er det ikke jernbane verken i Finnmark eller Troms og bare i et fåtall kommuner i Sogn og Fjordane og i Møre og Romsdal. Dette i motsetning til Fylkesmannens avdelinger og Statens veivesen som skal ivareta nasjonale sektorinteresser i planleggingen i det ganske land.

Men kan det også være slik at regionale statsetater ikke velger å prioritere deltagelse i planforum? Svaret fra fylkeskommunen på det er nei. Gjennomgående sier fylkeskommunene at de opplever at statsetatene kommer til møtene da de er berørt og at de prioriterer deltagelse i planforum. Knippet med sitater nedenfor gir et noenlunde representativt bilde av synspunktene:

«Ja, de som er relevante jamfør spm 29, kolonne 1 og 2. Vi har generelt godt samarbeid, særlig med SVV og FM, men også NVE, FDir og Kystv møter når saken er relevant for dem, til tross for at disse er lokalisert i hhv. Førde/Trondheim (NVE) og Ålesund. Dette åpner i tillegg for å drøfte andre problemstillinger i uformell sammenheng etter møtene, og som en generell infokanal om andre saker.»

«Fiskeridirektoratet og Kystverket stiller alltid opp dersom de selv ser at sakene som er meldt opp angår dem, eller at en kommune eksplisitt ber dem stille. Men det er såpass sjeldent at de ikke kan få kryss annen plass.»

«Etatar som ikkje er aktive i planprosessen vil heller ikkje vera aktive i planforum. Det er planprosessen som må aktivisera eks Mattilsynet, Avinor og Direktoratet for mineralforvaltning. Videokonferanse er etterlyst av regionale organ som ikkje held til i regionsenter. I prinsippet burde alle ha eit regionkontor i fylkessenteret. Dette handla også om personleg frammøte i mange samanhengar.»

«Regional stat deltek regelmessig. For FM sin del er det slik at vi berre sender innkalling til møte til landbruksavdelinga, beredskapsavdelinga og plangruppa hjå miljøvernnavdelinga. Det er desse som møter regelmessig. Plangruppa vurderer kven dei skal ta med seg av andre avdelingar frå sak til sak. Dei tek med seg planjurist i arealplansaker ved behov. Avdeling for Helse og sosial deltek regelmessig når kommunane kjem med samfunnsdelen. Utdanningsavdelinga har ikkje delteke dei siste 4 åra.»

«Av og til har det vært vanskelig å få statlige myndigheter til å stille opp i planforum. Over tid har dette endret seg til det bedre. Utfordringen nå er å gjøre det lettere for statlige etater som har kontorplass utenfor fylket til å delta på planforum.»

«Noen av statsetatene har varslet at beliggenhet/kontor vanskeliggjør deltagelse. I og med at de står på innkallingsliste, gis det oftere varsel om en deltar, eller aktivt melder forfall.»

2.3.3 Deltagelse fra andre aktører

Også andre aktører kan delta i planforum. Det kan være aktører som er berørt av et planforslag, private forslagsstillere/tiltakshavere m.fl. Tabell 2.11 viser at andre aktørers deltagelse er mer sporadisk. Oftest deltar innleide konsulenter som

benyttes i utforming av kommunale planer, mens private intressenter også deltar med en viss hyppighet.

	Deltar regelmessig	Deltar av og til	Deltar sjeldent/ aldri
Utbyggere (tiltakshavere, private forslagsstillere)	3	9	5
Konsulent for kommunale planer	4	11	2
Representanter for frivillige lag og organisasjoner		3	14
Andre? (evt hvem)	1	2	14

Tabell 2.11: Andre aktørers deltagelse

3. Aktørenes vurderinger av planforum

3.1 Kommunenes vurderinger

Synspunktene fra kommuneintervjuene er gruppert etter en inndeling i kommunestørrelse. I hver av kommunegruppene er det gjennomført intervjuer med kommuner som representerer ulike landsdeler. Det er også gjennomført intervjuer med kommuner som vi gjennom forhåndskjennskap visste bruker planforum i liten grad. Hvilke erfaringer har kommunene i de ulike gruppene og hva er årsaker til noen kommunene ikke velger å benytte planforum?

Små kommuner

Det varierer mellom de intervjuede småkommunene om de har erfaringer med planforum eller ikke. To har mens den tredje har ikke. De to kommunene som har erfaring (en østlandskommune og en vestlandskommune) gir i det store og hele uttrykk for at de opplever planforum som en nyttig arena. De ferskeste erfaringene til disse kommunen er knyttet til behandling av henholdsvis kommuneplanens arealdel og flere områdereguleringer. Inntrykkene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Planforum bidrar til å fjerne misforståelser ved at kommunen kan opplyse saksbehandlere i statsetatene om hvordan ting er tenkt. Ofte beror innsigelser på misforståelser.
- Planforum representerer en regelmessig og felles møtearena som styrker kontakten og dialogen med regionale myndigheter
- Planforum effektiviserer planprosessen. Avklaring av problemstillinger på et tidlig tidspunkt innebærer at man ofte slipper å ta opp ting i høringen
- Planforum er en kompetansearena som bidrar til å styrke fagligheten i kommunenes planlegging

Et aspekt som ble understreket av de minste kommunene var at planforum gir administrasjonen faglig trygghet internt, ikke minst overfor politikerne. Det hjelper å ha planforum i ryggen, blir det uttalt. Det ble imidlertid også påpekt at planforum kan virke komplekst og krevende for en uerfare saksbehandler. En del tilbakemeldinger kan nok virke litt «greske». Det kan også være ubehagelig å blottstille eventuelle faglige mangler og/eller saksbehandlingsfeil ved planen/planprosessen i et åpent møte med regionale statsetater som ofte er representert med tung fagkompetanse.

Kommunen som ikke har benyttet planforum oppgir at det er to årsaker til det. For det første oppgir kommunen at planaktiviteten er lav og at de ikke har hatt behov for å drøfte i planforum de planene som har vært til behandling. *«Vi er nå midt i en prosess med ny samfunnssdel og samarbeider både med fylkesmannen og fylkeskommunen i dette arbeidet. Men det skjer bilateralt – ikke gjennom planforum. Svært mye kan avklares via en telefon eller en e-post»*. For det andre er det for denne kommunen svært lang reiseavstand til fylkesadministrasjonen hvor møtene blir avholdt. For slike kommuner blir det fort en kost-nytte vurdering om de skal delta eller ikke. Denne kommunen etterlyser større vilje fra fylkeskommunen om å arrangere regionale samlinger for mindre kommuner med lang reiseveg.

Mellomstore kommuner

Alle de intervjuede kommunene i denne kommunegruppen har god kjennskap til regionalt planforum og har hatt saker til behandling der relativt hyppig. De tilkjennegir mange av de samme positive vurderingen som de små kommunene. Det gjelder både organiseringen og gjennomføringen av planforum, og planforum som arena for interesseavklaringer. Disse kommunene benytter planforum til alle typer plansaker, men i mindre omfang på samfunnssdel. Følgende sitat er talende for flere av disse informantene: «*Vi har nylig hatt flere planer til behandling i planforum. Ofte vært der med de samme planene. Har nylig fått behandler en område- og reguleringsplan. Når det gjelder reguleringsplanen hadde den vært gjennom 1. gangs høring. Kom en del innspill i høringen som vi hadde behov for å drøfte med aktørene – konkrete problemstillinger av regional karakter. Gjaldt bl.a. veikryssløsning. Ønsket fra kommunen sin side var å få en avklaring uformelt på flere av problemstillingene. Opplevde SVV som godt forberedt og tydelige i sine signaler. Det gjorde at vi kunne sile vakk en rekke ting. Det forenklet mitt arbeid betydelig. Den andre saken gjaldt å endre en gammel reguleringsplan. Fikk gode innspill som gjorde at vi kunne starte en omregulerering.*»

Av mer kritiske merknader registreres følgende:

- Behov for konkrete tilbakemeldinger. Noen ganger har de regionale etatenes tilbakemeldinger form av repetisjon av regionale og nasjonale føringer som alt er kjent.
- Opplever at statsetatene opptrer ulikt og er i varierende grad forberedt. Fylkesmannen og SVV får særlig gode skussmål for å stille regelmessig og med betydelig fagkompetanse, mens eksempelvis Jernbaneverket er mer vanskelig å få i tale.
- Det påpekes også variasjoner i hvilke fullmakter de opplever at representantene for de regionale myndighetene stiller med. Opplever at særlig fylkeskommunen i liten grad har anledning til å binde seg. Om det skyldes det politiske systemet eller andre forhold uttaler de seg ikke om.

Store kommuner

Fylkeskommunene rapporterte at store kommuner bruker planforum noe mer aktivt enn de mindre kommunene. Gir det seg utslag i andre typer erfaringer enn i de andre kommunegruppene? Svaret på det er at erfaringen i liten grad varierer. Så vel positive som mer kritiske vurderinger fra de to andre kommunegruppen går igjen i disse intervjuene. Noen forskjeller er det likevel og særlig følgende blir tatt opp av de store kommunene:

- Mer tid til å drøfte mer overordnede problemstillinger. Det kan dreie seg om prinsipielle problemstillinger, faglige temaer, felles strategi for å behandle saker mm. Disse informantene gir uttrykk for at det brukes mye tid på enkeltsaker.
- Noen gir uttrykk for at de ønsker en sterkere formalisering av praksis og mener det særlig gjelder håndtering av referat. Etter disse informantenes syn bør referatene komme relativt raskt etter møtene og gjengi hovedtrekk og

konklusjoner fra drøftingen i møtene. Det påpekes som viktig for at disse skal ha verdi for den videre planprosessen.

- De store kommunene gir også uttrykk for at kommunene i større grad bør ta regi og bruke planforum som en arbeidsarena. Det vises til at det kan opprettes arbeidsgrupper med representasjon på tvers av deltakerne som jobber med konkrete problemstillinger. Mao en mer proaktiv rolle for kommunene.

3.2 Statsetatenes vurdering

I likhet med kommunene er det også for statsetatene innhentet synspunkter direkte gjennom intervjuer med et utvalg representanter. I gjennomgangen av disse informantenes synspunkter har vi skilt mellom fylkesmennene på den ene siden og øvrige statsetater på den andre. Intervjuene fokuserte på følgende temaer:

- Erfaringer med organisering av planforum
- Vurderinger av nytten for statsetatene og særlig om planforums interesseavklarende funksjon
- Endringsbehov

3.2.1 Fylkesmennenes erfaringer med organisering av planforum

Organisering

Fylkesmennene gir stort sett uttrykk for tilfredshet med hvordan planforum er organisert. Vanligvis er det representanter fra kommunal- og planavdelingen, miljøavdelingen, landbruksavdelingen og beredskapsavdelingene som stiller. Alle de intervjuede embetene har praksis for å gjennomføre egne koordineringsmøter på tvers av avdelingene i forkant av møtene i planforum. I noen tilfeller stiller embetene med en bredere avdelingsrepresentasjon også i planforummøtene. Det er særlig knyttet til de tilfeller da kommuneplanen samfunnsdel og/eller planstrategi er tema. Møtefrekvensen for planforum varierer fra hver 14. dag til en gang i måneden i de fem fylkene hvor fylkesmennene er intervjuet. Likevel mener informantene at møtefrekvensen er grei og tilpasset behovet. Hyppigere møtefrekvens enn hver 14. dag advares det mot. Det påpekes at kvaliteten på diskusjonene i møtene er tett forbundet med det forarbeidet som kommunen har utført og ikke minst statsetatenes tid og muligheter for egne forberedelser.

«...Dette er først og fremst en utfordring for kommunene. De må melde opp saker i god tid og «bestillingen» må være konkrete og presise. Men det er en økende kvalitet å spore»

Når det gjelder planforums rolle opplever flere av informantene at planforum mer og mer endret karakter fra å være en informasjonsarena til en drøftingsarena. Informantene påpeker at det i all hovedsak er areal/reguleringsplaner som behandles. Selv om det ikke gjort en tydelig prioritering av å behandle arealplansaker, er det disse sakene kommunene i hovedsak arbeider med og har behov for å få tilbakemeldinger på. Informantene påpeker likevel at det er viktig at også samfunnsdelen blir meldt inn av kommunene. De opplever at det ofte ikke er god sammenheng mellom samfunnsdelen og arealdelen. Arealdelen skal være verktøyet som bygger opp under målene og strategiene i samfunnsdelen og det er

viktig at det bygges en solid bro mellom plandelene. I ett av informantfylkene sies det at samfunnsplanleggingen i stor grad ligger nede, og at de knapt kan huske at en kommuneplans samfunnsdel har vært til behandling i planforum.

Nyttevurderinger

Fylkesmennenes generelle vurderinger kan deles i to hovedinntrykk. Det første er at de opplever planforum som en nyttig og viktig arena for dialogen mellom partene i den kommunale planleggingen. Det påpekes at embetet hadde langt flere (bilaterale) møter før å oppklare ting før etableringen av planforum og at forumet således har hatt enn effektiviserende funksjon. Flere understreker verdien av at de berørte partene i en planprosess møtes og kan ha en åpen og «tvangsfri dialog». Fylkesmennene deler også fylkeskommunenes inntrykk av at kommunene er godt fornøyd med ordningen, selv om de ikke alltid får de svarene de nødvendigvis ønsker. Kommunen vil uansett motta gode innspill som kommer til nytte i den videre planbehandlingen.

Det andre hovedinntrykket er mer spesifikt knyttet opp mot planforums rolle som interesseavveiende arena. I hvilken grad oppleves det at planforum ivaretar denne intensjonen? Her kommer det til uttrykk litt ulike oppfatninger. I noen fylker legges det vekt på at saker i liten grad blir satt på spissen her og at man gjennom felles drøftinger i planforum kommer fram til enighet. Det understrekkes gjerne at dette også har mye med etablert samarbeidskultur i fylket å gjøre, både mellom de regionale myndigheter og mellom regionale myndigheter og kommunene.

Andre informanter mener derimot at det er begrenset hvor mye planforum kan bidra til i å løse opp i reelle interessekonflikter. Det poengteres at dersom målet er å hindre innsigelser må konfliktpotensialet komme på bordet i en tidlig fase. Her varierer imidlertid praksis og kultur i kommunene en god del. I noen kommuner kan politikerne behandle utkast til planforslag slik at de politiske målene kommer tidlig inn. I andre kommuner kjører administrasjonen løpet helt fram til sluttbehandling og de politiske føringene kan i mange tilfeller mangle. Når politiske signaler kommer inn i en tidlig fase får man et grunnlag for å melde tilbake på konfliktpotensialet. Det spørres: dersom politikerne gjør store endringer i forbindelse med sluttbehandlingen – hva blir planforums rolle da?

Avveininger av interessekonflikter i et møte betinger at møtedeltagerne er representert på et nivå som gir dem fullmakter til å kunne inngå kompromisser når det er nødvendig. Det påpekes at sammensetningen av planforum ofte ikke er slik. Disse informantene peker likevel på at planforum uansett kan ha en viktig planfaglig funksjon som kan styrke den faglige siden ved planarbeidet.

3.2.2 Andre statsetater erfaringer med planforum

Statens veivesen

I likhet med fylkesmennene deltar Statens veivesen regelmessig i alle landets planforum. Ledelsen i veidirektoratet legger vekt på at de prioriterer denne deltagelsen høyt og opplever at planforum har en viktig rolle i planprosessene. Direktoratet viser til at det i 2013 ble gjennomført en undersøkelse av bruk av innsigelser i SVV. Den viste at vegvesenets innsigelser blir i vesentlig større grad løst før mekling enn andre etaters innsigelser. Det ble antatt at dette i hovedsak

skyldes at mange av Vegvesenets innsigelser er knyttet til formelle eller tekniske forhold som lettere lar seg løse enn tilfellet er for mer reelle eller prinsipielle arealkonflikter. Sett i det lyset er planforum viktig.

Informantene på vegkontorene deler direktoratets vurdering. De vektlegger at bruk av planforum reduserer konflikter gjennom tidlig kontakt og tydelig kommunikasjon. «*All kommunikasjon hjelper i planleggingen. Planfeltet er underbemannet – mange saker – stort tempo – mye er satt ut til private. Rekker ikke fram med alt og da blir det fort innsigelser. Men noen er flinke til å kommunisere og da hindrer man gjerne innsigelser. Store forskjeller i bruk av innsigelser innenfor samme etat. Vet at vi har ulik praksis internt i etaten. Samtidig viktig å understreke at innsigelser ikke er et onde. De skal sørge for at viktige hensyn blir ivaretatt i planleggingen – gjøre planleggingen bedre. Viktig at vi er tydelige på det vi gjør.»*

NVE

Understreker også at de betrakter planforum som en viktig arena. Når det gjelder organiseringen gis det uttrykk for at de opplever vekslende kvalitet og geografiske variasjoner. Variasjonene gjelder særlig møteforberedelser og utsending av dagsorden. «*Noen er gode i forkant og setter opp dagsorden det er enkelt å forholde seg til, mens andre bare innkaller uten å ha en klar dagsorden. De møtene nedprioriterer vi.»* NVE etterlyser en tydeligere markering av hvilke planer/temaer som skal tas opp i møtene som kan forenkle deres egen prioritering av deltagelse i møtene. NVE gir også uttrykk for ønske om videokonferanser i større grad tas i bruk i gjennomføringen av møtene.

NVE mener at planforum har en interesseavklarende funksjon, ikke i form av beslutninger, men i form av tilpasninger som følge av at viktige hensyn blir kommunisert tidlig i planprosessen. NVE opplever at kommunene i stor grad tar hensyn til etatens farevurderinger. Igjen understrekkes betydningen av at kommunene har klare bestillinger til planforum. NVE poengter at det har liten hensikt å bruke møtene til å gå gjennom standard sjekklistebriketter fra etaten. «*Størst verdi vil planforum ha for kommunen dersom vi ved behandlingen av en arealplan kan være konkret på fareområder f. eks knyttet til flom og skred.»*

Jernbaneverket

Disse informantene opplever også planforum som en fin arena for å diskutere sentrale problemstillinger i en tidlig planfase – før de formelle prosessene. Avgjørende suksessfaktorer er god møteledelse, at deltakerne er godt forberedt og at det er konkrete saker som blir behandlet (konkrete bestillinger). Som NVE poengterer også Jernbaneverket at det er viktig at man er selektiv i hvilke saker som skal opp og at møtepapirer sendes ut i god tid i forveien. «*Bør unngå å gjøre det til en bred orienteringsarena. Vi er der for å planlegge, gå inn i materien!»*

Brukt på riktig måte mener Jernbaneverket at planforum bidrar til å hindre innsigelser ved at nasjonale hensyn blir klargjort tidlig i fasen. Riktig kunnskap på riktig tidspunkt er nøkkelen for suksess! Informantene fra Jernbaneverket framhever også betydningen av at aktørene samles i planleggingen. Planlegging er en praktisk aktivitet og den faglige belysningen av saken i planforum er til nytte for alle aktørene. Planforum er derfor en viktig kunnskapsarena.

Mattilsynet

Mattilsynet understreker behovet for at de aktivt medvirker i aktuelt planarbeid samtidig som de opplever at ressursene til prioritering av planarbeid er begrenset. Mattilsynet vektlegger at de ønsker konstruktiv og tidlig dialog med kommunene om arealdel til kommuneplaner og reguleringsplaner, men at de er avhengige av at kommunene selv eller evt. fylkesmannen/fylkeskommunene gjør dem oppmerksom på når planprosessene kan berøre deres forvaltningsområder. Den generelle erfaringen med planforum er at det er en nyttig arena når de deltar. Men de opplever at de i stor grad ikke blir invitert til møtene, også da det er relevante saker for dem til behandling. Tilsynet etterlyser at det i sterkere grad legges til rette for bruk av videokonferanser.

Direktoratet for mineralforvaltning

Direktoratet for mineralforvaltning har langt på vei sammenfallende vurderinger med mattilsynet. De opplever planforum som en viktig arena for å formidle viktige hensyn i mineralforvaltningen, men sliter med deltagelsen. I følge direktoratets egne opplysninger har de deltatt på i alt fem møter i planforum i løpet 2014.

Direktoratet framhever at de har store utfordringer med å følge opp de kommunale planprosesser på det nivå som er ønskelig. Kommunene mangler kompetanse på dette feltet og utfordringene med å formidle regelverket til kommunene ble ytterligere skjerpet etter at det kom ny minerallov i 2010: «*Ideelt sett burde vi følge opp kommunene langt tettere, men vi har ikke kapasitet til å gjøre det. Vi forsøker å fange opp kommunale arealplaner når de sendes på høring. Men ofte er vi ikke på høringslisten. Når det gjelder deltagelse i planforum er det avgjørende at fylkeskommunen eller fylkesmannen fanger opp at saker berører oss og inviterer. Vi må få opp bevisstheten om en forsvarlig forvaltning av mineralressursene.*

4. Hva er god praksis?

Kartleggingen i kapittel to viste at det både er mange fellestrekk, men også mye variasjon i hvordan planforum er organisert og fungerer rundt om i landet. Fellestrekene kan sammenfattes i at alle fylkeskommuner har opprettet planforum, tilnærmet alle har skriftlig nedfelt et tydelig definert formål/mandat for planforum og det er stor grad av samstemmighet i hvilke plantyper/saker som er aktuelle for behandling i planforum og hva slags rolle planforumet har i behandlingen. Kanskje aller viktigst er likevel de samstemte oppfatningene om at planforum er en nyttig arena. Denne vurderingen gjelder ikke bare blant fylkeskommunene, men blant alle informantgruppene. Særlig tre aspekter vektlegges:

- Dialog i planleggingen er en nødvendighet og planforum etablerer en fast arena for denne dialogen.
- Planforum fungerer som en viktig faglig arena som øker kunnskapsnivået om hverandres rammer, muligheter og begrensninger
- Planforum har i mange tilfeller en konfliktavklarende funksjon

Ulikhetene dukker opp i valgene for den konkrete utformingen av arenaen og ikke minst i graden av formalisering. Vi har sett store variasjoner i møtehyppighet, møtelededelse, rutiner for innkalling, utsendelse av møtepapirer, referatpraksis og til dels også ressursbruk. Det er ikke lett å spore hovedtyper løsninger («regimer») for planforum og en systematikk i valgene fylkeskommunene har foretatt på grunnlag av det. Det er grunn til å anta at variasjonene i større grad skyldes lokale tilpasninger ut fra hva fylkeskommunene, kommunene og de regionale statsetatene har funnet hensiktsmessig enn at man har fulgt en bestemt modell eller mal. Likevel går det et skille mellom fylkeskommuner som i stor grad har formalisert planforum vs de som har ønsket en løsere profil. Graden av formalisering knyttes først og fremst til følgende valg:

- Rutiner for innkalling og møteplan
- Ledelse og møterepresentasjon
- Referatpraksis

Vurdert ut fra det innsamlede materialet befinner Agderfylkene seg i den ene enden av skalaen med planforum preget av forholdsvis løse rammer, mens Hordaland kan stå som et eksempel på et planforum preget av sterkere grad av formalisering. På bakgrunn av intervjuene i kommunene ser det ikke ut som om den ene modellen foretrekkes framfor den andre blant kommunene. Kommunene gir jevnt over uttrykk for at de er fornøyd med tilrigningen av eget planforum. Samtidig vil kommunene kun ha erfaring fra det planforum de selv deltar i og har dermed et svakt sammenligningsgrunnlag.

4.1 Prinsipper for god praksis

Et viktig formål med undersøkelsen har vært å identifisere god praksis for organisering og gjennomføring av planforum. «Beste praksis» uttrykker en anbefalt måte å utføre noe på, og innebærer gjerne et kontinuerlig forbedringspotensial og et utviklingsaspekt. Hva er måter å organisere og gjennomføre planforum som i praksis har vist seg å fungere bra? Selv om vi ikke har grunnlag for si at noen

planforum fungerer langt bedre enn andre kan vi peke på noen viktige avveininger og prinsipper som får betydning for kvaliteten på planforum.

9. Planforum må prioriteres ressursmessig

En åpenbar betingelse for at planforum kan ha en viktig og konstruktiv rolle i planprosessene er at aktørene avsetter tilstrekkelige ressurser til planforum. Ikke minst gjelder det fylkeskommunen. Vi har sett at den administrative ressursinnsatsen varierer en god del. Mye av denne variasjonen kan forklares med ulikheter i behov og etterspørrelse i det enkelte fylke, men kan også være et resultat av prioritering. Større ressurser kan styrke sekretariatsfunksjonen og legge til rette for bedre forberedelser av møter og oppfølging i etterkant. En interessant observasjon er at informanter fra statsetater som dekker flere fylker (NVE og SVV), og som dermed har et sammenligningsgrunnlag, kommenterer at de opplever klare forskjeller i kvaliteten i måten planforum gjennomføres på og forklarer det med ulik ressursinnsats.

Råd: Fylkeskommunene må prioritere arenaen ressursmessig, ikke minst med hensyn til å sikre en effektiv sekretariatsfunksjon

10. Fylkeskommunen må prioritere ledelsen av planforum

Hvilken prioritering fylkeskommunen gir planform ledelsesmessig har betydning for arenaens legitimitet og autoritet. Gjennom intervjuer med både statsetater og ikke minst kommunene kommer det klart fram at det har stor symbolsk betydning om møteleldsen er delegert til saksbehandlernivå eller ivaretas av (planfaglig) leder. I tillegg til den symbolske betydningen skal også det mer funksjonelle aspektet understreges. I den forbindelse er det viktig at så vel fylkeskommunen som representantene fra statsetatene er representert på et nivå som gir mulighet for å gi tydelige tilbakemeldinger på kommunenes problemstillinger, også de av konfliktpreget karakter.

Råd: Fylkeskommunene bør være representert på ledernivå på møtene i planforum og fortrinnsvis i rollen som møteleder.

11. Forutsigbare rutiner

Jo sterkere planforum framstår som en fast møteplass med forutsigbare og gode rutiner jo enklere er det å prioritere deltagelsen for deltakerne. Jevnt over får fylkeskommunene gode skussmål for måten dette håndteres, men det påpekes likevel rom for forbedringer. Særlig statsetatene gir uttrykk for at saksdokumenter må komme i god tid som muliggjør en ordentlig gjennomgang og drøfting i forkant av møtene. Klare tidsfrister for utsending og systemer som sørger for enkel tilgjengelighet på dokumenter for alle som skal delta, er i den forbindelse viktig. De fleste fylkeskommunene har på plass gode rutiner, men praksis varierer likevel en del. Hovedansvaret for at materiale kommer ut i tide er likevel først og kommunene som skal melde opp saker til behandling i planforum.

Råd: Det bør utarbeides tydelige og skriftlig nedfelte rutiner for deltagelse, frister, saksbehandling mv.

12. Prioritering av komplekse plansaker

Fylkeskommunen må være tydelige i formidlingen om hvilke type saker som ønskes drøftet på planforum og prioritere tiden til kommuneplaner og større, komplekse saker. En sak som skal behandling bør derfor i utgangspunktet alltid berører flere enn to aktører.

Råd: Planforum bør være viet komplekse plansaker. Saker som kan avklares bilateralt bør ikke meldes opp i planforum

13. Kommunene må være konkrete i sine bestillinger

Utbyttet den enkelte kommune sitter igjen med etter behandling i planforum er i stor grad direkte relatert til kommunens eget forarbeid og «bestilling til planforum. «Som man roper i skogen får man svar» og jo mer kommunen klarer å synliggjøre utfordringer, fokusområder og eventuelle konfliktområder jo mer konkrete tilbakemeldinger vil de kunne få i planforum. I mange planforum er det etablert rutiner for dette ved at kommunen alltid skriver et notat med spørsmålstillinger som underlag for regionale myndigheters forberedelse til møtet. Spissing av problemstillinger fra kommunen sin er også viktig for å avstemme deltagelse og tidsbruk.

Råd: Kommunene bør oppfordres til å utarbeide «bestilling» i form av notat med konkrete spørsmål og problemstillinger som følger plansak som skal til behandling.

14. Prioritering av tidlig fase

Planforum kan brukes gjennom hele prosessen med en plan. Denne fleksibiliteten er hensiktsmessig da det kan komme opp problemstillinger i hele planforløpet fram mot endelig politisk vedtak som det kan være behov for å drøfte med flere aktører. Samtidig er det grunn til å poengtere at dersom målet er å hindre innsigelser må konfliktpotensialet komme på bordet i en tidlig fase. Hva som er egnet tidspunkt for behandling må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Et utgangspunkt kan være at varsel om oppstart er gjennomført og kommunen eller privat forslagsstiller er såpass i gang med utarbeidelsen av planen at de har oversikt over de viktigste utfordringene.

Råd: Utkast til plan bør uansett til første gangs behandling i planforum før det er fattet et formelt vedtak om høring.

15. Statsetatene må inviteres og prioriterte deltagelse

Like viktig som at fylkeskommunen prioriterer planforum er det at de regionale statsetatene også gjør det. Det gjelder både mht. møtedeltagelse og forberedelser. Vi har sett at deltagelsen varierer, noe som skyldes at de i ulik grad er berørt, men også ulike ressursmessige prioriteringer. I den sammenheng vil det være vesentlig at fagdepartementene påpeker viktigheten av deltagelse i embetsoppdragene og styringsdokumentene for sine underliggende etater. Fylkeskommunene på sin side bør sørge for at de ulike statsetatene regelmessig blir invitert når vedkommende etats interesser er berørt. Så må det også ses på muligheter for å legge til rette for deltagelse på andre måter enn fysisk oppmøte. Særlig statsetater inndelt i større regionale enheter enn fylkene og som kan ha lang reiseavstand til møter i planforum etterlyser at flere tar i bruk videokonferanse.

Råd: Statsetatene har en forpliktelse til å delta i saker de er berørt og skal prioritere deltagelse. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene etablere gode rutiner for å involvere og invitere statsetatene i saker de ser vil berøre statlige myndigheter.

16. Kommunebesøk etterspurt

I undersøkelsen fremkom det at fylkeskommunene har valgt ulike løsninger for gjennomføringen av planforum. De fleste avholder møtene i fylkeskommunens administrasjonslokaler (fylkeshuset), men enkelte praktiserer tidvis å legge møtene ut til kommunene som har en aktuell plan for behandling. Slike møter blir gjerne

kombinert med synfaring dersom det eksempelvis er forslag til en områdeplan som skal gjennomgås. Nordland kan trekkes fram som et eksempel på et fylke som praktiserer en slik løsning. Denne modellen får gode tilbakemeldinger fra både kommunene og regionale statsetater i fylket, selv om den for sistnevnte gruppe også kan innebære at kostnadene med å delta øker.

Råd: En modell der møtene i planforum med jevne mellomrom blir lagt til kommunene er godt mottatt i fylker der dette praktiseres. En slik løsning kan anbefales for flere fylker.

4.2 Noen problemstillinger

Hva er god referatpraksis?

Ett punkt vi har registrert stor variasjon på er rutiner for og bruk av referat. Ulik referatpraksis er uttrykk for mer grunnleggende ulikheter i syn på planforum. Der planforum blir betraktet som en åpen og uformell dialog- og informasjonsarena har man bevisst unnlat å føre detaljerte referater fra møtene. Der planforum derimot blir betraktet som en arena for konkrete tilbakemeldinger som i større grad binder aktørene er referatene mer detaljerte og gjengir aktørenes synspunkter og gjerne også avtale for videre oppfølging. Valg av måte å referatføre møtene henger sammen med hvor målrettet og instrumentell rolle planforum skal ha i planprosessen.

Arena for den «gode samtale» eller eksamenslokale?

Som nevnt over går det et hovedskille mellom planforum preget av løse strukturer på den ene side og mer formaliserte planforum på den andre. Der planforum er kjennetegnet av stor grad av formalisering gir flere kommuner uttrykk for at de opplever behandling i planforum langt på vei som en eksamensøvelse med klare tilbakemeldinger om hva som er ikke er bra og bør endres i plan og i forhold til prosess. For kommunene kan konkrete og tydelige tilbakemeldinger være nyttig, men samtidig en krevende opplevelse. I planforum som har en mer løsere struktur opplever kommunene planforum mer som en arena der aktørene møtes ansikt til ansikt og kan prate og diskutere i en litt løsere setting. Behandlingen her kan få mer preg av forbehold og færre konkrete avklaringer. Samtidig oppleves det å møtes rundt bordet i en uformell ramme som positivt ved at man får luftet saker på en annen måte enn i mer formelle settinger.

Hva som er den optimale balansegangen mellom det åpne og dialogbaserte på den ene siden og det mer formelle og beslutningsorienterte på den andre siden, må avklares i hvert enkelt fylke på bakgrunn av eksisterende samhandlingstradisjoner og plankulturer.

Hva med overordnet samfunnsplanlegging?

Overordnet samfunnsplanlegging er styrket i den nye plan- og bygningsloven, gjennom regional og kommunal planstrategi og egne paragrafer for samfunnsplan. Som vi har sett rapporterer halvparten av fylkene at samfunnssdelen ofte er til behandling i planforum. Samtidig gir mange uttrykk for at de ikke lykkes så godt med behandlingen av disse planene i planforum. Årsaken til det er flere, jf. kap 2.1. Ett alternativ kan være å avgrense planforum til kun å drøfte arealplaner, men det vil samtidig innebære et brudd med målsettingen om at disse plantypene skal ses i sammenheng. Arealdelen skal være verktøyet som bygger opp under målene og

strategiene i samfunnsdelen. Utfordringene mange steder er å styrke sammenhengen mellom samfunnsdel og arealdel. Skal planforum fungere som en god arena også for samfunnsplaner påpeker imidlertid undersøkelsen et behov for å tydeliggjøre rammene for behandlingen av samfunnsdelen. Særlig gjelder det de statlige fagetatenes representasjon og roller i planforum når samfunnsplaner er til behandling.

Veiledning eller interesseavklaringer – eller begge deler?

En siste problemstilling gjelder balansen mellom planforum som arena for interesseavklaringer og planforum som mer generell veiledningsarena. Hvor skal vekten ligge? Her varierer synspunktene fra kommuner som ønsker at planforum i størst mulig grad skal behandle konkrete saker/planer og ikke fungere som en generell veilednings- og informasjonsarena, til kommuner som nettopp ønsker mer av det. Igjen må avveiningen av disse hensynene skje med bakgrunn i de lokale behovene og bestemmes lokalt. Selv om det ikke trenger å være noen prinsipiell motsetning mellom disse formålene kan tids- og kapasitetshensyn tilsi at noe må prioriteres. For at planforum skal ivareta den overordnede intensjonen om å bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser og bedre samordning av motstridende interesser er det argumenter som taler for at møtene i størst mulig grad er viet konkrete planprosesser. Mange fylkeskommunene har da også etablert andre arenaer (nettverkssamlinger, fagdager etc) for generell planfaglig veiledning og drøfting av saker som berører samfunns- og arealplanleggingen i hele fylket.

5. Behov for nasjonale regelendringer?

5.1 Hensiktsmessig regelverk

Selv om det i lang tid har vært etablert planforum i mange fylker, er det først fra ikrafttredelsen av ny plandel av plan i 2009 at det ble lagt nasjonale rammer for og forventninger til planforum. Som nevnt innledningsvis er det ingen plikt å opprette regionalt planforum, men i lovbestemmelsens bruk av ordet *bør* ligger det en sterk oppfordring til at det etableres et slikt forum i hvert fylke. Så kan det spørres om dagens regelverk er hensiktsmessig for å oppnå formålene med planforum eller om det er behov for justeringer. Gitt den tydelige målsettingen om at planforum skal bidra til samordning av ulike myndigheters interesser i arbeidet med regionale og kommunale planer har vi vært særlig opptatt av å få fram synspunkter på om bestemmelsen i loven er kraftfull nok til å ivareta denne intensjonen.

Spørsmålet ble tatt opp med alle informantgrupper og på bakgrunn av tilbakemeldingene er det korte svaret at dagens regelverk er hensiktsmessig for å drive og videreutvikle planforum. Vårt hovedinntrykk er at både fylkeskommunene og kommunene ønsker stor grad av fleksibilitet og frihet til å tilpasse planforum til lokale behov og ønsker. En endring av lovbestemmelsen fra *bør* til *skal* får derfor liten støtte. Enkelte påpeker at planforums formelle status ville kunne øke dersom lovbestemmelsen ble gjort mer bindende, men at den reelle autoriteten og legitimiteten til planforum uansett vil være knyttet til det enkelte planforums virkemåte og i hvilken utstrekning arenaen oppleves som nyttig av aktørene. Samtidig vektlegges betydningen av at bestemmelsen om planforum er tatt inn i loven. Den gir et tydelig signal og forventning til alle involverte aktører om etablering av og deltagelse i planforum.

Enkelte informanter har tatt til orde for at det bør innføres en forskriftshjemmel der departementet gis adgang til å gi forskrifter som nærmere klargjør og regulerer bruken av planforum, f eks i forhold til hvilke typer planer som skal til behandling eller på hvilket tidspunkt i planprosessen saker skal behandles. Dette er likevel ikke et synspunkt som mange informanter er opptatt av. Den generelle vurderingen synes å være at dagens regulering fungerer godt og er ikke til hinder for at fylkeskommunene, i samarbeid med de involverte aktørene, trekker opp klare retningslinjer for bruken av forumet.

Etter vår vurdering er det angitt gode grunner til at loven ikke skal detaljregulere organiseringen av og innholdet i planforum, og vil ikke tilrå en sterkere grad av statlig styring av planforum gjennom endring av lov eller i forskrift.

5.2 Læring og forbedring

Organiseringen av planforum varierer og mulighetene for læring er gode, både internt i det enkelte fylke og ikke minst på tvers av fylkene. Mange av fylkeskommunene inviterer regelmessig til drøftinger i forumet om hva som kan endres og forbedres. Andre har gjennomført egne spørreundersøkelser i kommunene og gjort justeringer i tråd med innspillene som har kommet inn. Et eksempel på det er Akershus fylkeskommune som gjennomførte en spørreundersøkelse rettet mot alle kommunene i fylket høsten 2014. At det foregår mye erfaringsoverføring på tvers av fylkene er det heller ikke tvil om. Sogn og Fjordane fylkeskommune har utarbeidet et hefte om rollene til planforum som har

vært til inspirasjon for utarbeidelse av lignende dokumenter i andre fylker. Et søk på fylkeskommunenes hjemmesider viser også at det kan hentes mye informasjon om praksis og rutiner for organisering og gjennomføring av planforum på nett.

Vårt hovedinntrykk er at både fylkeskommunene og kommunene ønsker stor grad av fleksibilitet og frihet til å tilpasse planforum til lokale behov og ønsker. Likevel etterspørres i noen grad mer nasjonal veiledning i form av råd og anbefalinger om hva som er fornuftig bruk av planforum etter intensjonene. Hva er eksempelvis passende grad av formalisering av planforum? En veileder eller en nettverksressurs som viser valgmulighetene og konsekvenser av ulike valg, gjerne illustrert med eksempler basert på ulike fylkers erfaringer, kunne således være hensiktsmessig.