MILJØVERNDEPARTEMENTET

Veileder

Kommunal planstrategi

MILJØVERNDEPARTEMENTET

Veileder

Kommunal planstrategi

Innhold

1. Kommunal planstrategi som verktøy for bedre kommunal planlegging 6

1.1 *Bedre og mer behovsstyrt planlegging* *6*

1.2 *Verktøy for politisk prioritering av planoppgaver* *6*

1.3 *Bedre samarbeid om planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser* *6*

1.4 *Kommunal planstrategi er ikke en plan* *6*

2. Nærmere om lovbestemmelsen 8

2.1 *Tidspunkt for utarbeidelse og vedtak av kommunal planstrategi (1. ledd)* *8*

2.2 *Vurderingen av planbehovet (§ 10-1 første ledd)* *8*

2.3 *Samrådsplikt med nabokommuner, fylkeskommunen og regional stat (§ 10-1 andre ledd)* *8*

2.4 *Medvirkning (§ 10-1 andreledd)* *9*

2.5 *Kommunestyrets vedtak om kommuneplanen skal revideres (§ 10-1 tredje ledd)* *9*

2.6 *Planstrategi som del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen (§ 10-1 fjerde ledd)* *9*

3. Kommunal planstrategi og kommuneplanleggingen 10

3.1 *Hel eller delvis revisjon av kommuneplanen* *10*

3.2 *Overgangen fra planstrategi til planprogram og kommuneplanprosess* *11*

3.3 *Nærmere om forholdet mellom kommunal planstrategi og planprogram* *12*

4. Forholdet mellom kommunal- og regional planstrategi og nasjonale forventninger 13

4.1 *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* *14*

4.2 *Interkommunalt plansamarbeid* *14*

5. Det praktiske arbeidet med kommunal planstrategi 15

5.1 *Status gjeldende kommuneplan* *15*

5.2 *Nye overordnede føringer* *17*

5.3 *Utviklingstrekk og utfordringer som påvirker planbehovet* *17*

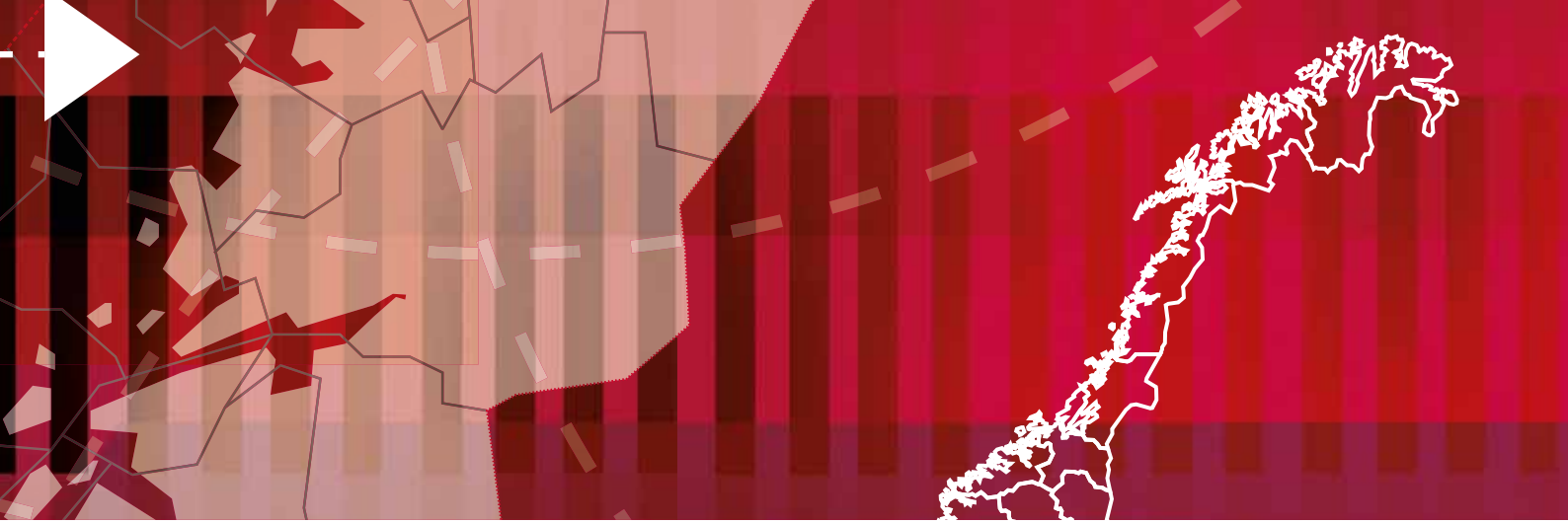
5.4 *Erfaringene med gjeldende kommuneplan* *17*

5.5 *Kommunens plansystem og øvrige planlegging* *18*

5.6 *Medvirkning i planstrategiarbeidet* *19*

5.7 *Arbeidsprosess og koordinering i tid* *20*

5.1 *Momenter knyttet til innhold i kommunal planstrategi* *21*



1. Kommunal planstrategi som verktøy for bedre kommunal planlegging

1.1 Bedre og mer behovsstyrt planlegging

Kommunal planstrategi er et nytt verktøy i plan- og bygningsloven. Formålet er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen. Kommunal planstrategi erstatter det obligatoriske kravet til rullering av kommuneplanen som lå i tidligere plan- og bygningslov (PBL 1985).

Planstrategien setter et stekt fokus på at planleggingen skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dette er også nedfelt i plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven.

1.2 Verktøy for politisk prioritering av planoppgaver

Den kommunale planstrategien er et hjelpemiddel for det nye kommunestyret til å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov. Et viktig siktemål er å styrke den politiske styringen av hvilke planoppgaver som skal prioriteres. Arbeidet med kommunal planstrategi vil gi en bedre og mer systematisk vurdering av kommunens planbehov slik at kommunen bedre kan møte de aktuelle utfordringene,.

Gjennom vedtaket av den kommunale planstrategien skal det nye kommunestyret ta stilling til om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres. Planstrategien er også et egnet verktøy for å vurdere kommunens plansystem, planressurser og samlede planbehov i kommunestyreperioden knyttet til kommunedelplaner, tema- og sektor(fag)planer.

1.3 Bedre samarbeid om planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser

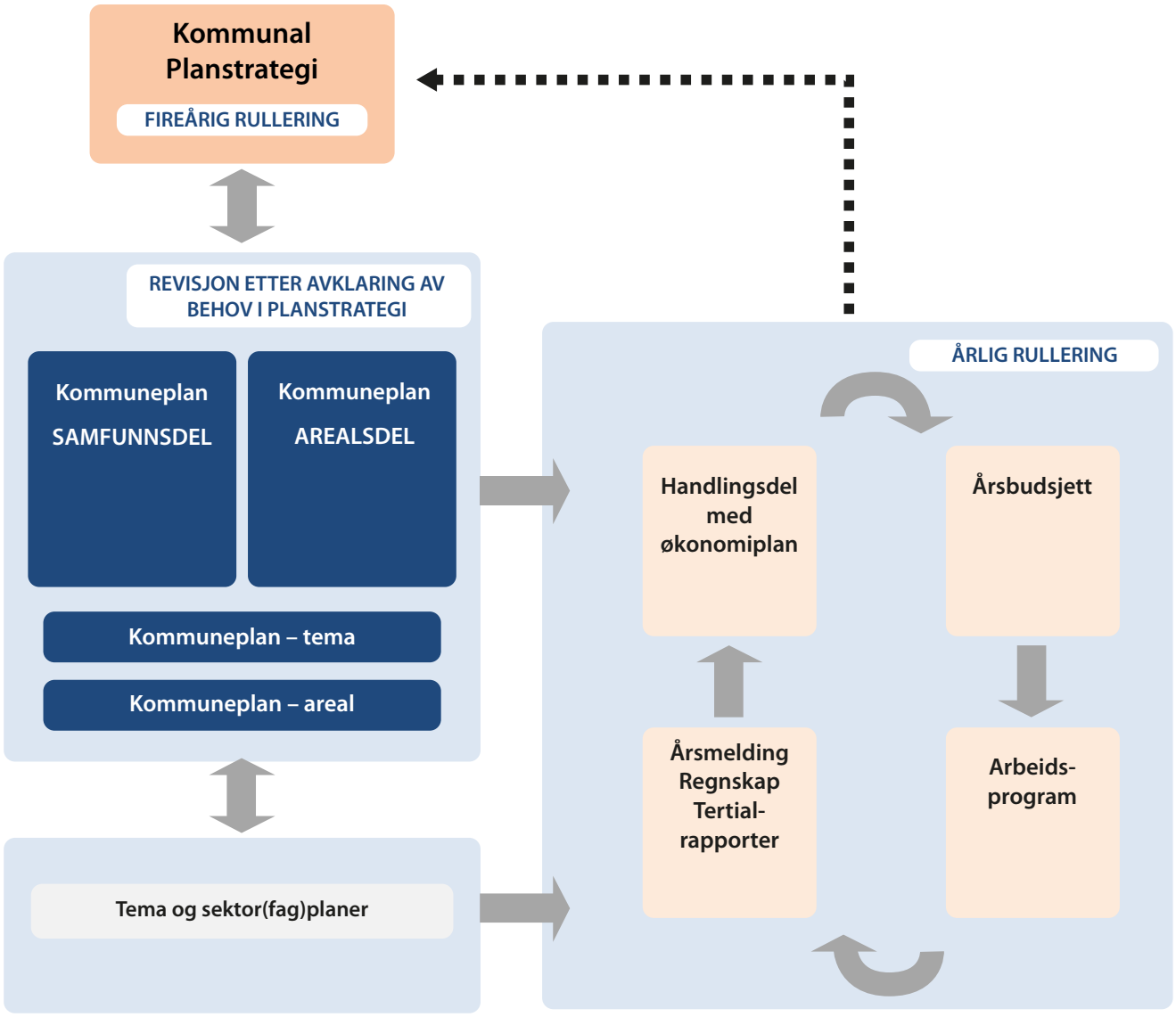
Kommunal planstrategi skal utarbeides og vedtas senest ett år etter at kommunestyret er konstituert. Fylkestingene skal i løpet av den samme perioden vedta en regional planstrategi som skal avklare de regionale planbehovene. Denne samtidigheten åpner for bedre samhandling om planoppgaver, og i tillegg en bedre oppfølging av vedtatte planer, som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Fylkeskommunen bør i samarbeid med kommunene utarbeide et opplegg som sikrer samordning.

Kommunal planstrategi er en viktig arena for å drøfte og avklare behov for interkommunal planlegging. Dette kan gjelde både innenfor arealplanalegging og tjenesteyting.

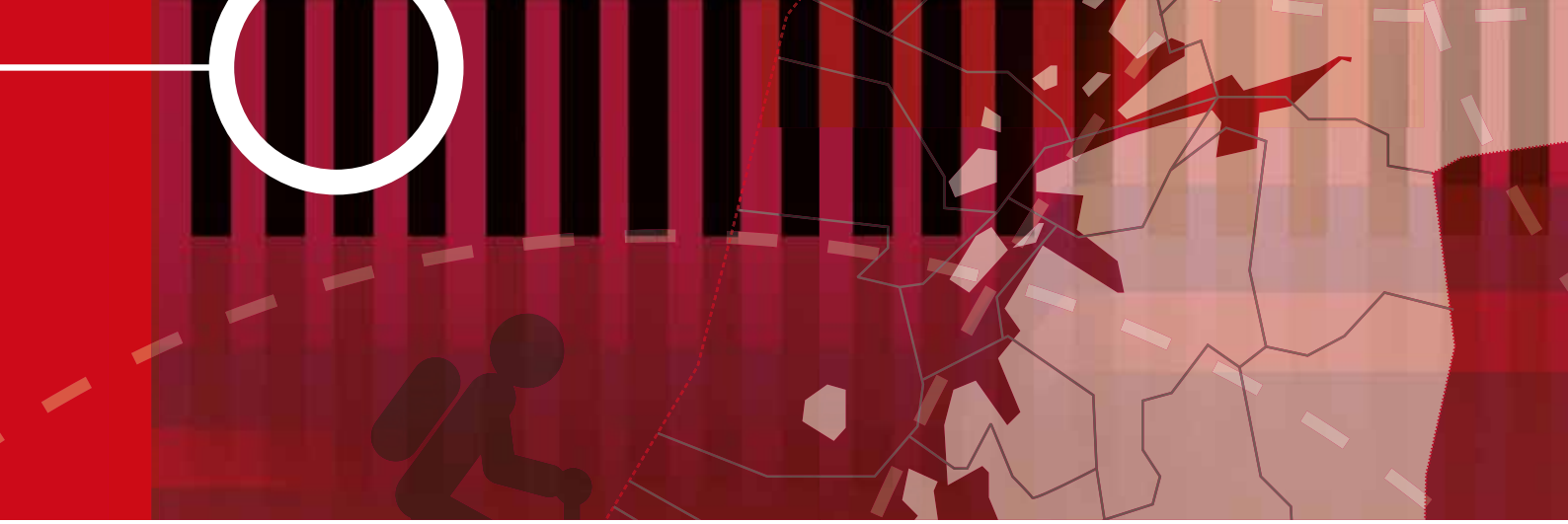
1.4 Kommunal planstrategi er ikke en plan

Den kommunale planstrategien er ikke en plan. Kommunal planstrategi er følgelig ikke en arena for å vedta mål og strategier, men å drøfte utviklingstrekk i kommunen som samfunn og organisasjon som grunnlag for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden.

Planstrategien er retningsgivende for kommunens planlegging og har ingen direkte rettsvirkning for kommunens innbyggere. Det kan ikke fremmes innsigelse mot kommunal planstrategi.



Figur 1. Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet.



2. Nærmere om lovbestemmelsen

§ 10-1. Kommunal planstrategi
Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

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

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

2.1 Tidspunkt for utarbeidelse og vedtak av kommunal planstrategi (1. ledd)

Kommunen har etter § 10-1 første ledd plikt til å vedta en kommunal planstrategi senest ett år etter at det nye kommunestyret er konstituert.

Det er opp til kommunen å vurdere når det er hensiktsmessig å starte opp arbeidet. Det er det nye kommunestyret som er ansvarlig for utarbeidingen. Det kan likevel være hensiktsmessig at forberedelser og oppstart av arbeidet med kommunal planstrategi skjer før nytt kommunestyre konstitueres. Det kan være en fordel å starte tidlig for å få med erfaringene fra sittende kommunestyre.

En tidlig oppstart av arbeidet med planstrategien vil bidra til at det nye kommunestyret gis en god mulighet for å vurdere og ta stilling til hvilke planoppgaver som skal prioriteres i planperioden. Kommunen kan revidere planstrategien i kommunestyreperioden om det er behov for det.

2.2 Vurderingen av planbehovet (§ 10-1 første ledd)

Kommunal planstrategi utformes etter behovet i den enkelte kommune. Det sentrale i paragrafens første ledd er at det skal ligge en vurdering til grunn for prioriteringene av planbehovet. Første ledd henviser til at denne vurderingen bør bygge på en drøfting av kommunens planbehov i lys av de utfordringene kommunen har som samfunn og organisasjon. Kommunen bestemmer selv innholdet i vurderingene.

2.3 Samrådsplikt med nabokommuner, fylkeskommunen og regional stat (§ 10-1 andre ledd)

Kommunen skal innhente synspunkter fra nabokommuner, statlige og regionale organer i forbindelse med arbeidet med planstrategien. Samarbeidet med nabokommuner er viktig blant annet fordi det kan bidra til å identifisere og avklare interkommunale planoppgaver i planperioden. I tillegg vil samhandlingen med regional stat og fylkeskommunen kunne bidra til å få en god dialog om planbehov som følge av nasjonale føringer og regionale utfordringer.

2.4 Medvirkning (§ 10-1 andre ledd)

Forslag til vedtak av kommunal planstrategi skal gjøres offentlig i minst 30 dager før kommunestyrets behandling. Kommunen bør vurdere om det er behov for bred medvirkning og allmenn debatt ut over dette, men loven setter ingen krav. I mange kommuner vil det heller være naturlig å legge opp til en bred medvirkning i planprosessene som følger etter at planstrategien er vedtatt, framfor å legge opp til en bred medvirkning om planbehovet.

2.5 Kommunestyrets vedtak om kommuneplanen skal revideres (§ 10-1 tredje ledd)

Kommunestyret skal gjennom vedtaket av kommunal planstrategi ta stilling til om gjeldende kommuneplan helt eller delvis skal revideres.

I tillegg kan kommunestyret ta stilling til om det i valgperioden er behov for andre planer enten dette gjelder arealplaner eller tema- og sektor(fag)planer, eventuelt også vurdere behov for revidering eller oppheving av slike planer..

2.6 Planstrategi som del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen (§ 10-1 fjerde ledd)

Kommunal planstrategi kan slås sammen med og være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen. I praksis kan da planstrategien og planprogrammet for kommuneplanen slås sammen. Den kommunale planstrategien må da følge prosessreglene som stilles til planprogrammet jfr. § 11-13. Planstrategiarbeidet vil da være en del av selve revisjonen av kommuneplanen slik at selve revisjonsbehovet av kommuneplanen må være avklart.

3. Kommunal planstrategi og kommuneplanleggingen

Det er i kommuneplanen nye mål og strategier skal behandles og vedtas og ikke i den kommunale planstrategien. Dette skillet er viktig blant annet fordi kommuneplanprosessen har helt andre krav til medvirkning, samråd og høring/offentlig ettersyn enn planstrategiarbeidet. Det er ikke intensjonen at planstrategiarbeidet skal erstatte eller «tømme» kommuneplanprosessen for innhold.

En viktig del av grunnlaget for å vurdere om kommuneplanen skal revideres vil være erfaringene med gjeldende kommuneplan, utviklingstrekkene framover og de utfordringene kommunen har som samfunn og organisasjon, samt i hvilken grad det nye kommunestyret ønsker en ny eller endret politikk for kommunen.

3.1 Hel eller delvis revisjon av kommuneplanen

Gjennom den kommunale planstrategien tar kommunen stilling til om kommuneplanen skal revideres eller videreføres uten endringer. Det er følgelig flere alternative løp mht. hvordan planstrategien kan følges opp gjennom videre kommuneplanlegging. Dette tilpasses kommunens plansituasjon og behov.

Gjeldende kommuneplan kan videreføres i sin helhet, slik at videre planlegging for eksempel skjer gjennom kommunedelplaner eller annen tema- og sektorplanlegging, kommuneplanen kan revideres helt eller delvis, eller det kan være behov for revisjon av bare samfunnsdelen eller bare arealdelen. Denne fleksibiliteten er vist i figur 2.

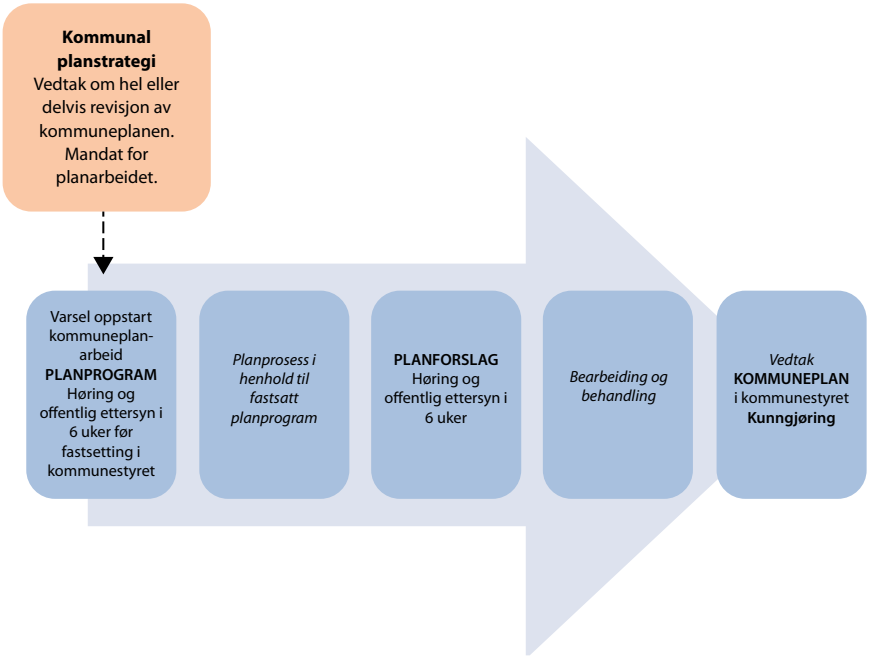
Figur 2. Behovstilpasset revisjon av kommuneplanen. Blå bokser er trinn i en kommuneplanprosess.

Slås planstrategien og planprogrammet sammen, vil arbeidet med planstrategien inngå som oppstart av en ordinær kommuneplanprosess, og planprogrammet må følge prosessreglene for planprogrammet. For kommuner der det er åpenbart at kommuneplanen må revideres vil det også være mulig å legge opp arbeidet med planstrategien og planprogrammet for kommuneplanrevisjonen parallelt. Planstrategien vedtas da før planprogrammet for kommuneplanrevisjonen. Det vises for øvrig til omtale av forholdet mellom planstrategi og planprogram i kapittel 3.3.

3.2 Overgangen fra planstrategi til planprogram og kommuneplanprosess

Kommuner kan i vedtak av den kommunale planstrategien beslutte at hele kommuneplanen, samfunnsdelen alene, eller arealdelen alene skal revideres uten å gå nærmere inn på innholdet i revisjonsarbeidet. Rammer og forutsetninger for revisjonsarbeidet, prioriterte tema, alternative strategier, opplegg for medvirkning mv. vil da bli avklart i planprogrammet for kommuneplanprosessen. Dette vil gi en klar arbeidsdeling mellom den kommunale planstrategien og planprogrammet for kommuneplanrevisjonen.

I de politiske diskusjonene om hvorvidt og i hvilken grad kommuneplanen skal revideres vil planbehovet kunne avgrenses til særskilte tema eller satsingsområder. Eksempelvis vil et nytt kommunestyre kunne ønske endringer i kommunens boligpolitikk, næringspolitikk, miljøpolitikk eller utbyggingsmønster, sammenlignet med gjeldende kommuneplan. Det kan også være ønske om å legge større vekt på nye satsingsområder som for eksempel folkehelse. Øvrige deler av kommuneplanen kan det være ønskelig å videreføre uten vesentlige endringer. Ved vedtak av kommunal planstrategi kan kommunestyret da gi rammer og et mandat for revisjonsarbeidet, og avgrense det til særskilte tema jf. figur 3.



Figur 3. Forholdet mellom planstrategien og kommuneplanprosessen.

Når planstrategien peker ut særskilte tema og satsingsområder er det viktig at disse tas med videre inn i planprogrammet for kommuneplanrevisjonen. Her kan det gis en mer omfattende vurdering med hensyn til rammer, prioriterte tema, alternative strategier, opplegg for medvirkning mv. Til planprogrammet stilles det mer omfattende medvirkningskrav enn for planstra-

tegien, slik at spørsmålene kommer bredere og grundigere ut til offentlig debatt og diskusjon. Ved behandlingen av planprogrammet vil derved kommunestyret få et bredt grunnlag for å vurdere og å fastsette innholdet i revisjonsarbeidet. På denne måten sikres det en god forankring for revisjonsarbeidet, og en logisk sammenheng mellom planstrategien og den etterfølgende kommuneplanprosessen.

3.3 Nærmere om forholdet mellom kommunal planstrategi og planprogram

Planprogrammet omfatter tidlig fase av kommuneplanprosessen og er et program for gjennomføring av en konkret planprosess (§ 4-1). Planprogrammet skal redegjøre for formålet og forutsetningene for planarbeidet, tema eller hovedspørsmål og satsingsområder som tas opp, alternative utviklingsstrategier, utredningsbehov (arealdel), og opplegg for medvirkning.

Det er også viktig at planprogrammet klarlegger hvilke deler av kommuneplanen som ikke tas opp til revisjon slik det går fram av føringene fra planstrategien. Planprogrammet har like sterke krav til høring og offentlig ettersyn som et planforslag.

	KOMMUNAL PLANSTRATEGI	PLANPROGRAM FOR KOMMUNEPLANPROSESS
Lovhjemmel	§ 10-1	§ 11-13, § 4-1
Formål	Politisk prioritering av planbehovet i kommunestyreperioden, og om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres.	Program for gjennomføring av et kommuneplanarbeid både med hensyn til innhold og prosess.
Innholdskrav	Vedtak om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, og et underlag som viser forutsetningene for vurderingen av planbehovet.	Skal gjøre rede for formålet med planarbeidet og hvilke hovedspørsmål/satsingsområder planarbeidet tar opp, planprosess og medvirkning, aktuelle strategiske valg/alternativ og utredningsbehov (arealdel)
Prosess	Skal innhentes synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres kjent i minst 30 dager før kommunestyrets behandling.	Sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker.
Vedtak	Kommunestyret	Fastsettes av kommunestyret. Kan delegeres etter kommunelovens regler.
Virkning	Retningsgivende for kommunens prioritering av planoppgaver.	Prosessledende

Figur 4. Kjennetegn ved kommunal planstrategi og planprogram for revisjon av kommuneplanen.

Planprogrammet har etter hvert utviklet seg til en viktig tidlig fase av kommuneplanprosessene. Mange kommuner bruker planprogrammet aktivt til å legge rammer og forutsetninger for revisjonsarbeidet og drøfting av alternative strategier for areal eller samfunnsutvikling. Planprogrammet er en riktig arena for denne type tidlige diskusjoner i planprosessene.

Etter den nye plan- og bygningsloven er det krav om planprogram for samfunnsdelen også når den revideres alene.

4. Forholdet mellom kommunal- og regional planstrategi og nasjonale forventninger

Kommunal og regional planstrategi er to helt ulike verktøy i plansystemet. Den regionale planstrategien skal avklare hvilke regionale planer som skal utarbeides i valgperioden, og erstatter kravet om løpende fylkesplanlegging i den tidligere plan- og bygningsloven. Det er ikke lenger krav til at det skal være en samlet fylkesplan for hvert fylke. Kommunene har på sin side krav om at det skal utarbeides en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. Den regionale planstrategien blir derved det eneste obligatoriske element for rullerende regional planlegging.

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

Figur 5. Kjennetegn mellom kommunal- og regional planstrategi.

I regional planstrategi avklares de regionale planbehovene i fylkestingsperioden, herunder hvordan pågående og nye regionale planoppgaver skal følges opp. Den enkelte kommune har en rett og en plikt til å delta i dette arbeidet når det berører deres virkeområde (§ 8-3).

Samordning av planstrategiarbeidet i en region vil være viktig for å få til en god avklaring av planbehovet i regionen, og hvordan det kan løses gjennom regional plan, interkommunalt plansamarbeid eller kommunalt planarbeid.

Fylkeskommunene har et særlig ansvar for å legge til rette for samhandling mellom kommunene, fylkeskommunen og regionale organer i regionens samlede planstrategiarbeid.

Veileder regional planstrategi.

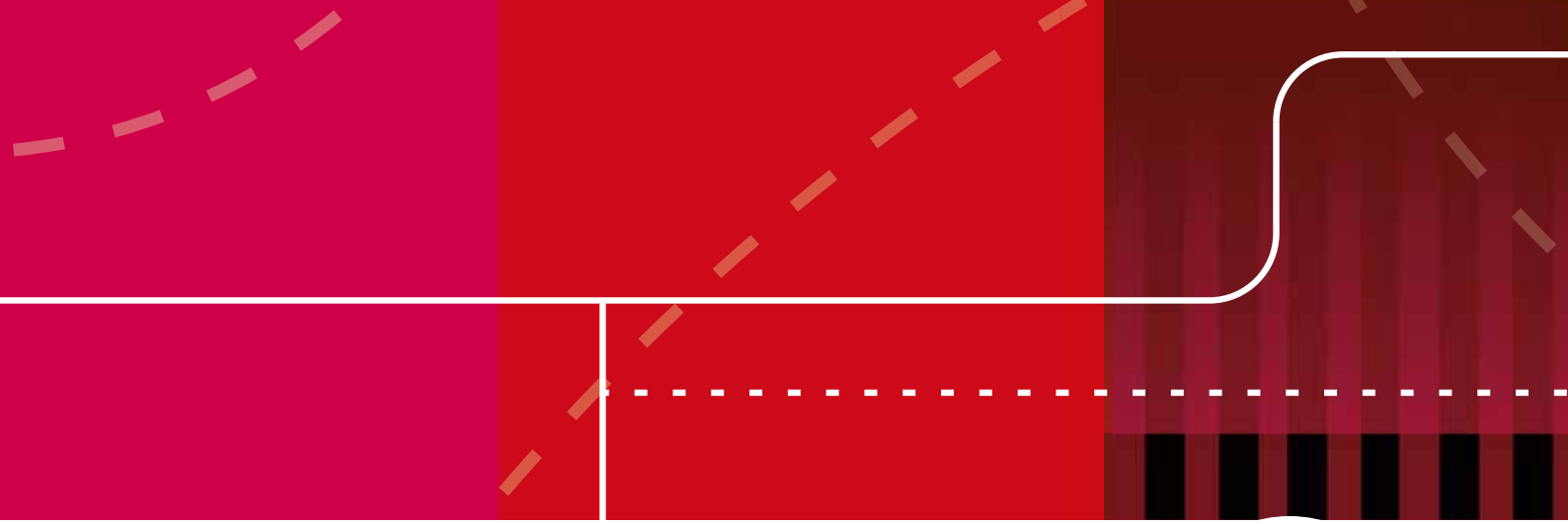
4.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (§ 6-1) skal utarbeides hvert fjerde år, og ble fastsatt første gang juni 2011. Den nasjonale politikken som formidles gjennom forventningene vil kunne gi føringer for arbeidet med å avklare planbehov i kommunal planstrategi, og skal følges opp i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven.

4.2 Interkommunalt plansamarbeid

Regionale planbehov kan både løses gjennom regional planlegging og interkommunalt plansamarbeid jf. kapittel 9 i plan- og bygningsloven. Den kommunale planstrategien er også en arena for å avklare behov og planoppgaver som best kan løses gjennom interkommunalt plansamarbeid. Samtidigheten i vurdering av planbehovet på tvers av kommunegrensene er et viktig grunnlag for dette.

De fleste kommunene er en del av regioner eller delregioner der det vil være viktig å få vurdert prioriteringen av planoppgaver også i regional og interkommunal sammenheng.



5. Det praktiske arbeidet med kommunal planstrategi

Kommunene er ulike, har svært ulike planbehov og vil tilpasse arbeidet med kommunal planstrategi til dette. By- og tettstedskommuner med vekstutfordringer har helt andre planbehov enn kommuner der hovedutfordringen er å legge til rette for vekst og hindre befolkningsnedgang. Samtidig er mange planoppgaver lovpålagt og noe kommunen uansett må forholde seg til. I det etterfølgende er det tatt opp noen generelle tema for det praktiske planstrategiarbeidet i kommunene.

5.1 Status gjeldende kommuneplan

Gjeldende kommuneplan danner et viktig utgangspunkt for den kommunale planstrategien. Her vil situasjonen i kommunene være forskjellig og arbeidet med planstrategien må tilpasses dette. Er kommuneplanen nylig vedtatt? Har kommunen bare arealdel? Er det etablert 4-årige rutiner for rullering av kommuneplanen som planstrategiarbeidet kan knyttes til?

Status gjeldende kommuneplan	Momenter kommunal planstrategi
1) Kommuneplan med samfunnsdel og arealdel	α) Skal hele eller deler av kommuneplanen revideres?
2) Kommuner med etablerte rutiner for fireårig rullering av kommuneplanen	α) Konvertere rammedokumenter eller tilsvarende til kommunal planstrategi
3) Nylig vedtatt kommuneplan	α) Videreføre gjeldende plan β) Ny politikk som tilsier revisjon av hele eller deler av kommuneplanen?
4) Behov for ny samfunnsdel	α) Hovedfokus samfunnsdel β) Slå sammen planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen?

5.1.1 Kommuneplan med samfunnsdel og arealdel

For kommuner som har kommuneplan med samfunnsdel og arealdel vil en viktig diskusjon i planstrategien være om hele eller deler av kommuneplanen skal revideres. Som det går fram av kapittel 3 kan kommuneplanen revideres på ulike måter alt etter behovet. Dette avklares i planstrategien og kommuneplanrevisjonen kan avgrenses til:

- Revisjon av hele kommuneplanen.
- Revisjon av hele eller deler av samfunnsdelen.
- Revisjon av hele eller deler av arealdelen.
- Gjeldende kommuneplan videreføres. Planbehov løses gjennom kommunedelplaner og tema/sektorplaner, og oppfølging av gjeldende kommuneplan.

5.1.2 Kommuner med etablerte rutiner for 4-årig rullering av kommuneplanen

Mange kommuner har etablerte rutiner for 4-årig rullering av kommuneplanen. Disse kommunene vil i praksis allerede ha en kommunal planstrategi gjennom rammedokumenter eller tilsvarende som utarbeides i tilknytning til forberedelsene av den 4-årige rulleringen. Her vil planstrategi-

arbeidet kunne bygge direkte på kommunens etablerte rutiner og dokumenter.

Eksempel på innhold i rammedokument for 4-årig revisjon av kommuneplanen fra en større bykommune. Dokumentet inneholder momenter som skal gi bystyret grunnlag til å ta stilling til omfang, arbeidsopplegg og hva som bør være noen hovedtema for revisjonsarbeidet. En mer omfattende vurdering av rammer, prioriterte tema og opplegg for medvirkning vil bli nærmere vurdert i planprogrammet for kommuneplanrevisjonen

- Formelle rammer for kommuneplanarbeidet i plan- og bygningsloven
- Behovet for å samordne større pågående planprosesser i kommunen og regionen
- Premisser og erfaringer ved forrige revisjon av kommuneplanen
- Status og hovedutfordringer i forhold til evaluering av gjeldende plan
- Evaluering av medvirkningsprosessen ved forrige revisjon – politikernes rolle

Kommuner med etablert rutiner for rullering av kommuneplanen vil når det gjelder planstrategien ha et system der;

- Rammedokumenter eller tilsvarende for rullering av kommuneplanen konverteres til en kommunal planstrategi, med eventuell utvidelse der kommunens øvrige planbehov vurderes.
- Arbeidsopplegg gjennomføres med det nye kommunestyret etter konstituering

Tilpasse arbeidsopplegget til nødvendig samarbeid med fylkeskommunen, regionale myndigheter, nabokommuner og offentlighet som kreves etter § 10-1.

5.1.3 Nylig vedtatt kommuneplan

Noen kommuner vil ha nylig vedtatt kommuneplan (samfunnsdel, arealdel eller begge deler) når det nye kommunestyret konstitueres. Det faglige arbeidet vil da begrense seg til å klarlegge om det er nye utviklingstrekk og utfordringer kommunen må forholde seg til, ut over det som ligger til grunn for gjeldende plan. Normalt vil det da i planstrategien inviteres til at gjeldende kommuneplan videreføres.

Det nye kommunestyret kan på den andre siden ønske å revidere kommuneplanen for å stake ut en ny kurs for kommunen på viktige samfunnsområder. Det kan innebære at en nylig vedtatt kommuneplan tas opp til revisjon helt eller delvis.

Det kan også foreligge nye nasjonale forventninger som kan ha betydning for vurderingene av behovet for om kommuneplanen bør revideres.

5.1.4 Behov for ny samfunnsdel

For kommuner som ikke har eller har utdatert samfunnsdel bør behovet for ny samfunnsdel få hovedfokus i planstrategien. Får samfunnsdelen hovedprioritet i kommunestyreperioden, kan en løsning være å slå sammen planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen jf. § 10-1 siste ledd. Planstrategien behandles da som et planprogram og det vil ikke være nødvendig å ta med for eksempel prioriterte satsingsområder fra planstrategien til planprogrammet for samfunnsdelen jf. kapittel 3.2. Alternativt kan planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen utarbeides parallelt.

Eksempel på satsingsområder/hovedutfordringer fra en større bykommune som skal legge grunnlaget for arbeidet med samfunnsdelen til kommuneplanen og som kan inngå i sammenslått planstrategi/planprogram om kommunen ønsker dette.

- Klima og miljøutfordringene
- Arbeidskraftutfordringene
- Kompetanseutfordringene
- Trygg, inkluderende og mangfoldig by
- Kommunen som tjenesteyter, forvalter og samfunnsutvikler
- Fattigdomsbekjempelse og barns oppvekstvilkår

Slås den kommunale planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen sammen vil dette innebære at vurderingene av kommunens øvrige planlegging (tema og sektor/fagplaner) som ikke

er knyttet til revisjonen av samfunnsdelen ikke vil ha en naturlig plass i det sammenslåtte dokumentet eller prosessen. Dersom kommunens øvrige planer er et viktig tema i planstrategien, bør det vurderes om planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen bør utarbeides som to adskilte dokumenter og prosesser.

5.2 Nye overordnede føringer

I vurderingene av kommunens planbehov vil både nasjonale og regionale føringer og synspunkter fra nabokommuner være en del av grunnlaget. Her vil samhandlingen mellom kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen og øvrige regionale statsetater om planstrategiarbeidet i regionen være en viktig arena for avklaringer jf. kapittel 4.

For eksempel vil statlige samferdselssatsinger, regionale planer, nye reformer som samhandlingsreformen og oppgaver som følger av ny lovgivning (for eksempel ny folkehelselov og ny naturmangfoldslov) kunne ha direkte innvirkning på kommunens planbehov innenfor både samfunnsplanlegging og arealforvaltning. Nye arealrettede regionale planer (som for eksempel berører areal- og transportplanlegging, villreinfjellene, kystsonen m.v.) kan også gi et direkte behov for å revidere deler av kommuneplanens arealdel som følge av nye regionale planføringer.

5.3 Utviklingstrekk og utfordringer som påvirker planbehovet

For de fleste kommunene vil det være nyttig å sammenstille eller gi en oversikt over utviklingstrekk og utfordringer for kommunen som samfunn og organisasjon som kan ha betydning for vurdering av planbehovet. Omfanget vil variere i forhold til kommunenes behov, men det er viktig å legge til grunn at underlaget skal brukes til å vurdere planbehovet i valgperioden og må tilpasses dette formålet.

I noen kommuner kan det være aktuelt å utarbeide et eget utfordringsdokument som grunnlag for en politisk diskusjon om planbehovet. I andre kommuner kan det være tilstrekkelig med en kort beskrivelse som del av planstrategidokumentet.

Aktuelle tema for å beskrive utviklingstrekk og utfordringer som grunnlag for å vurdere planbehovet kan være:

- Befolkningsutvikling og sammensetning
- Levekår og folkehelse
- Næringsliv og sysselsetting
- Boligbygging
- Miljø og klima
- Transport og infrastrukturutbygging
- Langsiktig arealbruk
- Kommunal tjenesteyting og forvaltning og utfordringene framover innenfor kommunens tjenesteområder.

For noen kommuner kan det også være relevant å beskrive utviklingstrekk innenfor satsingsområdene i gjeldende kommuneplan. I mange fylker er det et samarbeid mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunene om kunnskapsgrunnlaget i planleggingen generelt, og som også vil være relevant for arbeidet med den kommunale planstrategien.

5.4 Erfaringene med gjeldende kommuneplan

Erfaringene med (eller evaluering av) hvordan gjeldende kommuneplan har virket bør inngå som en del av grunnlaget for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden. Vurderingene vil omfatte to adskilte tema:

- Hvordan kommuneplanen har virket som politisk og administrativt styringsverktøy
- I hvilken grad utviklingen har gått i den retningen som var trukket opp i mål og føringer i gjeldende kommuneplan

5.4.1 Kommuneplanen som politisk og administrativt styringsverktøy

Vurdering av hvordan gjeldende kommuneplan har fungert som styringsverktøy, kan omfatte;

- Hvordan kommuneplanen har blitt brukt som politisk styringsredskap. En eventuell evaluering må gjøres med det sittende kommunestyre.
- Hvordan kommuneplanen har blitt brukt som administrativt styringsredskap
- Kan det gjøres endringer i kommuneplanen

eller kommunens plansystem som gjør kommuneplanen mer egnet som styringsverktøy?

Eksempel på hovedresultat fra kommuneplanevaluering som grunnlag for vurdering av revisjonsbehov i en større kommune.

Resultat: (4 gruppeintervjuer og 25 individuelle)

- De fleste er fornøyd med grunnstrukturen – lettlest og pedagogisk dokument
- Stor enighet om målene og at utviklingen går i ønsket retning
- Likevel behov for mer rendyrking – horisontalt (sektorer) og vertikalt (mål – tiltak)
- Svært få politikere bruker den
- Ikke tilpasset ny styringsstruktur
- Fokuserer ikke hovedutfordringene for kommunen

Vurderingene av hvordan kommuneplanen har fungert som styringsverktøy kan gjøres på en enkel måte av administrasjonen, eller mer omfattende som en undersøkelse.

5.4.2 Utviklingstrekk sett i forhold til mål og føringer i gjeldende kommuneplan

Vurdering av dokumenterte utviklingstrekk sett i forhold til vedtatte mål og føringer i gjeldende kommuneplan kan være et nyttig underlag for de politiske vurderingene av behovet for endringer i kommuneplanen. Er det stor avstand mellom mål og reell utvikling innenfor for eksempel miljø, boligtilbud, sysselsetting eller arealutvikling, kan det tilsi at kommuneplanens strategier bør settes under ny diskusjon.

De fleste kommuneplanene er og bør være av overordnet strategisk karakter. Det er følgelig retningen på utviklingen i forhold til føringer trukket opp i kommuneplanen som bør ha hovedfokus, ikke en detaljert målanalyse.

Temaet vil være relevant for det nye kommunestyret som skal vedta planstrategien både ved at kommunestyret får en gjennomgang av gjeldende kommuneplan, hvordan den har virket og forholdet til utfordringer og planbehov framover.

5.5 Kommunens plansystem og øvrige planlegging

Kommunene gjennomfører planoppgaver innenfor en rekke områder, både lovpålagte og ikke lovpålagte. Dette gjelder både planoppgaver som ikke følger plan- og bygningsloven (lovpålagte etter sektorlovverk og ikke lovpålagte), og planlegging som følger plan- og bygningsloven.

I planstrategien er det naturlig at kommunen ikke bare vurderer behovet for revisjon av kommuneplanen, men kommunens samlede planbehov i kommunestyreperioden. Dette gjelder både lovpålagte planoppgaver, ikke lovpålagte og utredningsarbeid/utviklingsarbeid. I vurderingene av det samlede planbehovet vil det trolig være hensiktsmessig med en arbeidsdeling der planstrategien identifiserer planstatus og behov, mens det er gjennom den årlige rulleringen av handlingsdelen/økonomiplan at planarbeidet blir prioritert og tildelt resurser. Mange kommuner utarbeider egne program for plan- og utredningsarbeid kommunen skal gjennomføre eller delta i som del av revisjon av handlingsdel[1]/økonomiplan.

Plan- og utredningsomfanget i kommunene kan være omfattende, spesielt i de store kommunene, med et betydelig koordineringsbehov og avhengigheter i forhold til framdrift hos andre offentlige myndigheter og private. Innenfor «sekkeposten» øvrige planer vil det være planlegging og planoppgaver knyttet til blant annet:

Nasjonal og regional utvikling (for eksempel kommunal planinnsats knyttet til Nasjonal transportplan (NTP), konseptvalgutredninger vei og jernbane, regionale planer for areal og transportplanlegging (ATP), havneutvikling, flyplass mv).

Næring og verdiskaping (for eksempel næringsplaner, by- og stedsutviklingsprosjekter, strategiske tiltak for næringsutvikling mv.).

Oppfølging av store offentlige og private reguleringsplaner (for eksempel områderegulering i offentlig/privat samarbeid, eller regulering av store offentlige tiltak).

1 Handlingsprogram etter tidligere lov (PBL 1985).

Levekår og livskvalitet (for eksempel lovpålagte og ikke lovpålagte planer knyttet til omsorg, samlet helse- og sosialplan, oppvekst, kultur, anlegg for idrett og friluftsliv, smitte og pandemi mv)

Miljø og klima (for eksempel klima og energiplaner)

Kommunal infrastruktur (for eksempel hovedplaner for vann og avløp, renovasjon og brannberedskap)

Samfunnssikkerhet og beredskap (for eksempel beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser)

I den kommunale planstrategien er det flere momenter knyttet til kommunens plansystem og øvrige planer som det kan være aktuelt å vurdere:

- Tema og sektor (fag) planer
  - > Lovpålagte og ikke lovpålagte
  - > Hvilke skal videreføres, utgå eller må utarbeids som nye i kommunestyreperioden?

- Kommunedelplaner
  - > Tematiske (for eksempel idrett og friluftsliv)
  - > Areal
  - > Hvilke skal videreføres, inngå i arealdelen eller utgå i kommunestyreperioden?

- Når skal det skal utarbeides tematiske kommunedelplaner?
  - > Særlig viktige politikkområder?
  - > Behov for sterk grad av medvirkning fra befolkning og berørte myndigheter

- Større reguleringsplaner (områderegulering) som kommunen skal utarbeide selv eller i samarbeid med andre myndigheter eller private.

- Interkommunale og regionale planer der kommunen skal bidra med planinnsats i kommunestyreperioden.

I planstrategien vil det være naturlig å ta opp kommunens samlede plansystem og om det kan gjøres forenklinger og forbedringer i plansystemet.

5.6 Medvirkning i planstrategiarbeidet

Med medvirkning menes her den medvirkning og allmenne debatter kommunen legger opp til for å trekke med befolkningen, interesseorganisasjoner og næringsliv i arbeidet med kommunal planstrategi. Det lovpålagte kravet om innhenting av synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner defineres her som samarbeid. Bestemmelsene om medvirkning går fram av § 10-1 2. ledd.

Medvirkning er et krevende tema når det gjelder utarbeidelse av kommunal planstrategi. Hva skal det medvirkes om? Hvor interessant er medvirkning på dette nivået? I hvilken grad har befolkningen reell mulighet til å påvirke planbehovet?

I gjennomgangen av kommuneplanleggingen i Danmark[2], der den norske planstrategien er hentet fra, blir medvirkning eller borgerdeltagelsen i kommuneplanleggingen diskutert. Der konkluderes det med at borgerdeltagelsen *kan styrkes ved kun at inddrage offentligheten, når der er et reelt planleggingsbehov.* Det pekes på at befolkningen ikke klarer å skjelne om de er i tidlige planfaser eller ikke, og at de føler de ikke har reell innflytelse på kommuneplanbeslutningene fordi visjoner og mål ikke henger sammen med hva som skjer i praktisk handling. Mange føler seg sviktet eller at deres engasjement ikke har ført til noe.

Det er grunn til å anta at befolkningen vil ha problemer med å skille planbehov fra planinnhold og at medvirkning om planstrategi skaper et dilemma i forhold til planstrategiens innhold. I hvilken grad kan vi forvente at befolkningen er interessert i å medvirke om planbehov?

Erfaringene fra medvirkning på dette nivået tilsier at medvirkningsambisjonene knyttet til kommunal planstrategi bør målrettes eksempelvis mot grupper som kan ha særlige interesser og behov som kan møtes ved at kommunen igangsetter planarbeid. Dette kan eksempelvis være utbyggere/grunneiere, miljøorganisasjoner som kanskje ønsker områder vernet, eller brukergrup-

2 Strategi og kommuneplanlegging. Miljø og Energiministeriet 1999.

per som mener at kommunen bør utarbeide temaplaner for å ivareta utsatte gruppers behov.

Dersom planstrategien knyttes sammen med planprogrammet for rullering av kommuneplanen vil medvirkningskravene til planprogrammet tre inn, jf § 11-13.

5.7 Arbeidsprosess og koordinering i tid

Arbeidet med den kommunale planstrategien har 5 viktige ytre tidsmessige avhengigheter;

1. Planstrategien skal utarbeides og vedtas av nytt kommunestyre.

2. Den skal være vedtatt innen ett år etter at nytt kommunestyre konstitueres .

3. Den skal være gjort offentlig kjent minst 30 dager før kommunestyret gjør vedtak.

4. Nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging ble fastsatt 24. juni 2011.

5. Nødvendig samhandling i forhold til nabokommuner og regionale myndigheter bør være gjennomført senest i løpet av første halvår.

5.7.1 Hvor lang bør planstrategiprosessen være?

Kommunene bestemmer selv når forberedelsene til planstrategiarbeidet starter administrativt. Bestemmelsene i § 10-1 forutsetter at det er det nye kommunestyret som skal utarbeide og vedta planstrategien.

Planstrategiprosessen med det nye kommunestyret er ment å være et effektivt verktøy som kommunene kan tilpasse etter behov. Normalt bør den politiske prosessen med planstrategien (fra prosessen introduseres for nytt kommunestyre, til forslag til planstrategi gjøres offentlig kjent) gjennomføres i løpet av 3-4 måneder. Kommuner som åpenbart står foran en hovedrevisjon av kommuneplanen bør legge vekt på en rask behandling av planstrategien, og eventuelt koble den sammen med planprogrammet.

En effektiv framdrift forutsetter at administrasjonen har fått forberedt arbeidet med planstrategien, og at en eventuell evaluering av gjeldende kommuneplan som styringsverktøy er gjennomført med det sittende kommunestyret, jf. kapittel 5.4.1.

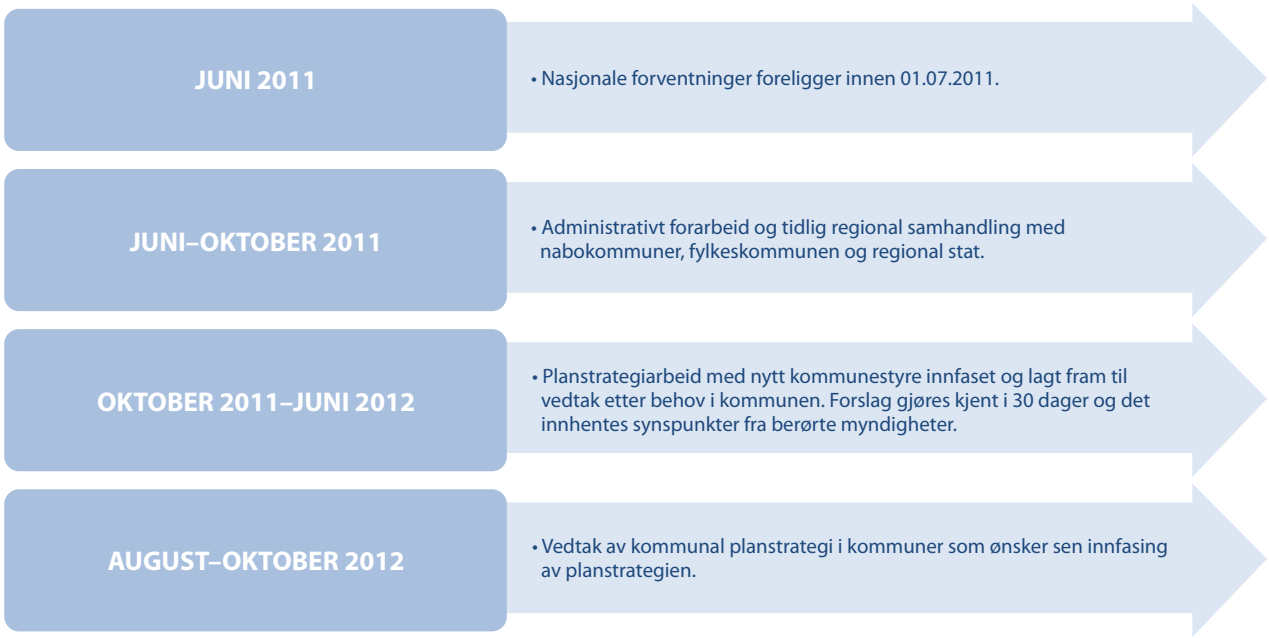
5.7.2 Planstrategi og folkevalgtopplæring

For mange kommuner vil det være naturlig å koble planstrategiarbeidet til det å sette nye politikere inn i kommunens plansystem og bli kjent med den gjeldende kommuneplanen. For det nye kommunestyret vil dette også være en anledning til å drøfte behovet for endringer i kommuneplanen som følge av ønske om en annen politikk i kommunen. Arbeidsprosessen med planstrategien bør legge til rette for dette.

5.7.3 «Planstrategiåret» denne valgperioden

En viktig, men krevende, koordinering i tid vil være samhandlingen med nabokommuner, fylkeskommunen og regional stat. Kommunene vil velge ulike løp og tid for innfasing av planstrategien alt etter egne rutiner, plansituasjon og i noen kommuner også administrativ kapasitet. Som det er redegjort for i kapittel 5.2, har fylkeskommunen et særlig ansvar for å legge til rette for den regionale samordningen i tilknytning til arbeidet med regional planstrategi.

I planstrategiarbeidet for denne valgperioden vil i praksis perioden fra juni 2011 til august 2012 være «planstrategiåret». I dette året må samhandling om kommunal og regional planstrategi forberedes og gjennomføres. Samhandlingen må også ta hensyn til når kommunene velger å utarbeide egen planstrategi. «Planstrategiåret» kan i hovedtrekk deles inn i 4 faser.



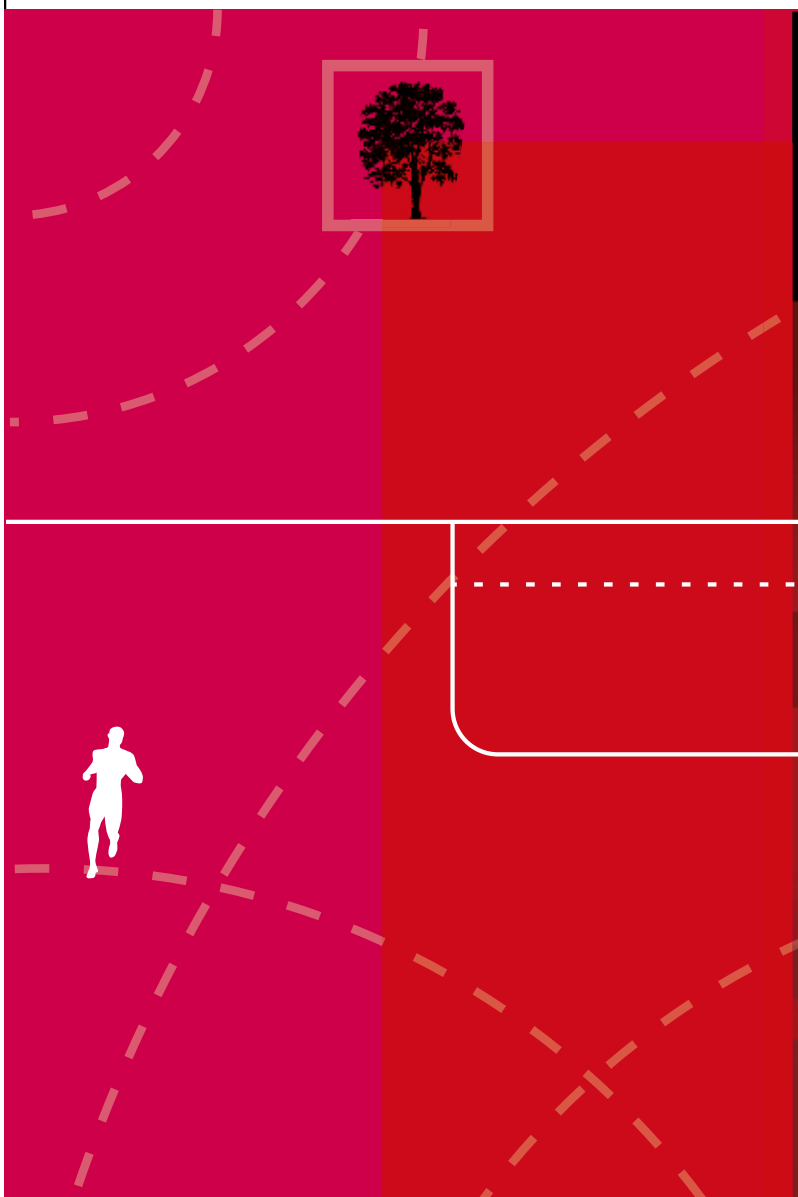
Figur 6. Hovedfaser i «Planstrategiåret» for kommende valgperiode

5.1 Momenter knyttet til innhold i kommunal planstrategi

Kommunene bestemmer selv innholdet i den kommunale planstrategien. I det etterfølgende er det satt opp noen mulige hovedmomenter knyttet til innhold.

- Formålet med kommunal planstrategi – prioritering av kommunens planbehov i valgperioden
- Kommunens plansystem
  - > Samfunnsdel
  - > Arealdel
  - > Plansystemet i kommunen
- Erfaringer med (evaluering av) gjeldende kommuneplan
- Overordnede føringer som har betydning for kommunens planbehov
  - > Nasjonale forventninger
  - > Regionale føringer og planer (regional planstrategi)
  - > Interkommunalt plansamarbeid
- Utviklingstrekk og utfordringer
  - > Samfunns- og arealutvikling
  - > Kommunal tjenesteyting
- Vurdering av planbehovet
  - > Revisjon av kommuneplanen (samfunnsdel og arealdel)
    - Videreføre gjeldende plan
    - Full revisjon
    - Kun revisjon av samfunnsdelen eller av arealdelen
  - > Kommunedelplaner (areal eller tema)
  - > Større reguleringsplaner som kommunen vil utarbeide (områderegulering)
  - > Tema og sektor(fag)planer som ikke følger plan- og bygningsloven
- Forslag til prioritering av planoppgaver
  - > Kommuneplanen
  - > Kommunedelplaner
  - > Matrise med oversikt over andre planer som skal utarbeides eller rulleres i løpet av valgperioden.

Utgitt av:
Miljøverndepartementet

Flere eksemplarer av denne
publikasjonen kan bestilles fra:
Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF)
Telefon 22 57 34 00
Telefax 22 67 67 06
E-post: bestilling@klif.no

Publikasjonskode: T-1494
ISBN 978-82-457-0451-8
Illustrasjon og design: Melkeveien designkontor AS
Trykk: Grøset Trykk 12/2011 - opplag 10.000