

Sammendrag

På oppdrag av KS har NIVI Analyse i samarbeid med Urbanet Analyse og Asplan Viak gjennomført en landsomfattende undersøkelse om plankompetanse og plankapasitet i norske kommuner. Formålet med undersøkelsen er å gi et oppdatert og nasjonalt dekkende bilde av kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunene på planfeltet, men også å fremskaffe oversikt over og drøfte mulige tiltak som kan styrke kommunenes forutsetninger for å ivareta sin planrolle. Prosjektet ble gjennomført i perioden juni 2013-mars 2014.

Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse rettet mot henholdsvis alle landets kommuner og mot alle landets fylkeskommuner. Det er i tillegg gjennomført dybdeintervjuer i et utvalg kommuner og fylkeskommuner med planansvarlig. I spørreundersøkelsen rettet mot kommunene foreligger det svar fra 57 prosent av kommunene, mens alle fylkeskommuner med unntak av én har svart. Relativt gode svarprosent og supplerende dybdeintervjuer gir grunnlag for gode og representative svar fra alle deler av landet.

Et flertall av kommunene mangler nødvendig kapasitet

Tallene viser at 61 prosent av landets kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 prosent av kommunene har 0,5 prosent eller mindre til arealplanlegging. Dersom det legges til grunn at et fagmiljø per definisjon minimum må bestå av to personer er det kun 28 prosent av kommunene som kan sies å ha et fagmiljø for å ivareta kommunens arealplanlegging. Det er avsatt flere årsverk til arealplanlegging enn til samfunnsplanlegging i norske kommuner. Kun 6 prosent av kommunene har avsatt mer enn 2 årsverk til å drive med samfunnsplanlegging.

65 prosent av kommunene sier at de i liten eller i svært liten grad opplever at de har nødvendig kapasitet i samfunnsplanleggingen, mens 54 prosent mener det samme om arealplanleggingen. Opplevelse av manglende kapasitet øker med fallende kommunestørrelse. I kommunene med under 2000 innbyggere rapporterer 65 prosent at de i liten eller svært liten grad har nødvendig kapasitet i arealplanleggingen, mens tilsvarende tall for kommuner med over 30 000 innbyggere er 11 prosent. I informantintervjuene pekes det på flere mulige årsaksforklaringer til manglende kapasitet:

- Manglende politisk interesse i kommunene, planfeltet taper i den interne ressursprioriteringen
- Andre planoppgaver i kommunen, som behandling av private planforslag, stikker av med kapasiteten
- Ressurskrevende omgivelser – krav og forventninger fra regionale og sentrale aktører binder opp kapasitet
- Omfattende medvirkningskrav i planprosessen virker utmattende
- Mange vakante stillinger og store rekrutteringsutfordringer

Bedre vurdering av kompetanse

Et stort flertall av kommunene mener at de i stor grad eller svært stor grad har den nødvendige fagkompetansen for å ivareta oppgavene. Hele 82 prosent av kommunene mener at det er tilfelle for arealplanleggingen og 68 prosent av kommunene mener det samme om samfunnsplanleggingen.

Stor variasjon i formell utdanningsbakgrunn

For samfunnsplanleggingen oppgir flest kommuner (26 prosent) at de har medarbeidere med samfunnsplanlegging som utdanningsbakgrunn (Universitetet i Tromsø og Høgskulen i Volda). På de neste plassene følger kategoriene «andre», natur- og miljøforvaltere og samfunnsvitere. De dominerende utdanningsbakgrunnene i arealplanleggingen utgjøres av ingeniører, natur- og miljøforvaltere og arealplanleggere. Kommunene synes særlig å slite med å rekruttere sivilingeniører, arkitekter og arealplanleggere. Det er sterk etterspørsel etter alle disse yrkesgruppene og kommunene opplever å bli taperne i konkurransen om denne arbeidskraften.

Kompetansehull

Selv om et flertall av kommunene opplever at kompetansen er god nyanseres bildet når det stilles spørsmål om kompetansen på nærmere angitte plantemaer. Kun 17 prosent av kommunene oppgir at de ikke mangler planfaglig kompetanse på minst ett av disse aktuelle plantemaene. Nesten halvparten av kommunene oppgir at de mangler kompetanse når det gjelder utbyggingsavtaler. Estetikk og stedsutvikling er også temaer som mange kommuner oppgir kompetansehull på.

Svak kobling til kommunevalg og økonomiplan

I rapporten er det gjennomgått KOSTRA-statistikk for vedtaksår for ulike typer planer og antall vedtatte planer for rapporteringsåret 2012. Statistikken viser at mange kommuner har «gamle» kommuneplaner og mange mangler handlingsprogram (kan være en del av økonomiplanen). Tallene kan tyde på at den kommunal planlegging i mange tilfeller ikke fungerer som det styringsverktøyet det er ment å være.

Rekrutteringsbehovet er stort og voksende

På spørsmål om kommunene synes det er lett eller vanskelig å rekruttere til stillinger innen areal- og samfunnsplanlegging oppgir rundt 75 prosent av kommunene at de synes det er svært eller ganske vanskelig. Svarene for samfunnsplanlegging og arealplanlegging er her mer eller mindre sammenfallende. Nesten 90 prosent av kommunene ser behov for å rekruttere til stillinger innen areal- og samfunnsplanlegging i løpet av de fem nærmeste årene, både som følge av at folk slutter eller går av med pensjon, og at planutfordringene er i økende. Det estimerte årsverksbehovet basert på kommunene som har svart på undersøkelsen summerer seg til 615 de neste fem år, eller 120 årsverk per år.

9 av 10 bruker eksterne konsulenter

Det registreres en høy grad av konsulentavhengighet i planleggingen i kommunene. Over 90 prosent av kommunene benytter konsulenttjenester til utforming av planer. 26 prosent oppgir at de gjør det svært ofte, mens 66 prosent oppgir av og til. Det er derimot et fåtall av kommunene som benytter konsulenttjenester til ordinær saksbehandling. Kun 18 prosent oppgir at de gjør dette av og til. Tjenester til utarbeidelse av (hele eller deler av) reguleringsplaner nevnes hyppigst som årsak til kjøp fra eksterne, men også tjenester knyttet til konsekvensutredninger (KU) i forbindelse med arealplanarbeidet oppgis av mange. Konsulentene brukes i minst grad til arbeid med overordnet samfunnsplanlegging.

Fylkeskommune med tydelig forbedringspotensial

Kommunene ble spurt om i hvor stor grad de benytter fylkeskommunen som planfaglig veileder og om de har nytte av samarbeidet med fylkeskommunen. 55 prosent av kommunene oppgir at de benytter seg av regionale planmøter/samlinger og 49 prosent benytter planforum i stor eller svært stor grad, mens 40 prosent benytter dette i liten grad. Samtidig oppgir 53 prosent av kommunene at de i liten grad benytter fylkeskommunen til løpende veiledning, og 10 prosent oppgir at de ikke gjør dette i det hele tatt. 60 prosent av kommunene mener i stor eller svært stor grad at fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar som planfaglig veileder på en god måte når det gjelder planforum og regionale samlinger, men 49 prosent av kommunene mener at fylkeskommunen i liten grad ivaretar sitt ansvar som planfaglig veileder når det gjelder løpende veiledning. 10 prosent mener at fylkeskommunen ikke ivaretar dette ansvaret i det hele tatt.

Både spørreundersøkelsen og informantintervjuene etterlater et inntrykk av at planforum organiseres ulikt og har varierende status rundt om i landet. Regionalt planforum er i henhold til plan og bygningsloven en viktig arena for tidlige innspill og forventningsavklaring i planprosessen. Om lag halvparten av kommunene benytter seg av planforum, noen steder med gode erfaringer andre steder med dårlige.

Undersøkelsen tyder generelt på store fylkesvise variasjoner i hvordan kommunene opplever fylkeskommunens veiledningsrolle.

Fylkeskommunenes og kommunenes vurderinger er sammenfallende

Fylkeskommunenes vurderinger av kapasitets og kompetansesituasjonen i kommunene er langt på vei sammenfallende med kommunenes egne vurderinger. Kapasiteten er den stor utfordringen, mens kompetansen står det bedre til med. I intervjuene med fylkeskommunene nyanseres likevel dette bildet noe. Det påpekes bl.a. at det i mange kommuner er svak sammenheng mellom samfunnsdel og arealdel. Videre mener flere fylkeskommuner at selv om kompetansen kan være god er mange kommuner veldig sårbare fordi oppgaveløsningen i stor grad beror på enkeltpersoners innsats og tilstedeværelse.

Også når det gjelder fylkeskommunenes vurdering av egen rolle som planfaglig veileder finner vi stort sammenfall med kommunenes vurderinger. Det er i rollen knyttet til løpende veiledning fylkeskommunene opplever at de i minst grad bidrar til å veilede kommunene i arbeidet med areal- og samfunnsplanlegging.

Mange ønsker interkommunalt samarbeid, men få får det til

Om lag halvparten av kommunene har iverksatt tiltak for å styrke kommunens kapasitet og kompetanse på planfeltet. 19 prosent av kommunene vurderer å iverksette tiltak i nærmeste framtid, mens 33 prosent verken har eller vurderer å iverksette slike typer tiltak. Andel kommuner som har iverksatt tiltak er omtrent den samme uavhengig av kommunestørrelse. På spørsmål om hvilke tiltak kommunene mener er viktigst scorer interkommunalt samarbeid og bruk av faglige nettverk høyest. Endret kommunestruktur var ikke angitt som mulig tiltak. Det påpekes at det gjennom interkommunalt samarbeid kan bygges opp større og mer robuste fagmiljøer som legger til rette for å høste både kvalitetsmessige og økonomiske gevinster samtidig som forutsetningene for rekruttering bedres. Selv om erfaringene med og vurderingen av interkommunale samarbeidsordninger er gode er det i dag et beskjedent omfang av formelle interkommunale samarbeid om planfunksjonen.

Etterutdanning er viktig, men Matteuseffekten slår til

Kommunene er gjennomgående positive til at det tilbys kompetanseutviklingstiltak i form av kurs og etterutdanning. Det pekes på gode erfaringer med etterutdanning av egne ansatte, gjerne kombinert med anledning til stillingsrotasjon. Kommunene etterspør særlig tilbud som retter seg mot:

- Plan og bygningslov, forvaltningslov og annen relevant juss
- IKT, digitalisering av kart, felles fagsystemer mv
- Vurderinger av risiko og sårbarhet, ROS analyse
- Prosessledelse
- Stedsutforming, estetikk, arkitektur og kulturmiljø

Det ytres et klart ønske om at det bør være en sterk kobling mellom teori og praksis i de opplæringstilbud som gis. Det kommer til uttrykk en viss kritikk i at en del undervisningstilbud har fremstått som lite praksisrelevant. Informantene legger stor vekt på betydningen av skreddersøm i tilbudsutviklingen og at kurs/etterutdanninger i størst mulig grad bør desentraliseres. Eksistensen av kurs og kompetansehevendende tiltak er viktig, men skal de ha effekt krever de selvfølgelig at de prioriteres av kommunene. Kommuner med knappe ressurser etterspør i mindre grad opplæring enn andre kommuner, er generelt mindre motivert til å delta på ordinære kurs når de får tilbudet, eller opplever at de rett og slett ikke har kapasitet til å delta. Kommuner med etablerte fagmiljø deltar hyppigere og får ytterligere styrket sin kompetanse. Satsinger på kompetanseheving står derfor ofte i fare for å bomme på målgruppen ved at de som kanskje trenger det mest faller utenfor.

Behov for tiltak

Undersøkelsen avdekker at det langt på vei er en avgrunn mellom plan- og bygningslovens ambisjoner på den ene siden og mange kommuners ressurser og gjennomføringsevne på den andre. Plan- og bygningsloven stiller en rekke krav og forventninger til kommunene som planmyndighet. Innholds og medvirkningskravene er betydelig skjerpet i den nye loven. I tillegg til krav og forventninger i plan- og bygningsloven kommer plankrav i ulike spesiallover, som virker sammen med og supplerer plan- og bygningsloven. Disse ambisjonene gjelder planfunksjonen i den enkelte kommune og skal realiseres med svært knappe årsverksressurser og manglende fagmiljøer i et flertall av kommunene.

Situasjonen gjør krav på oppfølging og virkemiddelbruk på flere nivåer. Avslutningsvis pekes det på mulige tiltak som aktører på hhv. sentralt, regionalt og lokalt nivå kan gjennomføre for å styrke planfunksjonen i kommunen. Tiltakene er dels basert på innspill fra informantene i undersøkelsen og dels fra den faglige referansegruppen som har fulgt arbeidet. Endringer i kommunestrukturen, som på flere måter ville kunne endre forutsetningene for kommunenes planlegging, er en mulighet som ikke har vært drøftet nærmere i denne rapporten.