

Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?

– et strategidokument

Komite nedsatt på initiativ fra KS og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 18.9.2018 - 29.10.2019.



For å henvise til dette dokumentet:
Grønning, M. & Aarsæther, N. m.fl. (2019). *Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?* Rapport fra komite nedsatt av KS og FUS, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo: KS.

Digital versjon, 14. november 2019.

Utgitt av: KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

ISBN: 978-82-93100-46-1

Forsidebilde: Klimabrølet i Studenterlunden, Oslo 2019. Foto: Marius Grønning

FORORD

Dette dokumentet danner grunnlaget for felles strategi for aktører som kan bidra til å øke utdanningskapasiteten innen offentlig planlegging. Det er et resultat av at institusjoner som tilbyr planleggerutdanning har respondert på det anmodningsvedtaket Stortinget traff våren 2017, der regjeringen bes sette igang arbeidet med å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. En signifikant kapasitetsøkning vil ikke kunne oppnås uten tilføring av midler over statsbudsjettet. Foreløpig har ingen slike midler vært tilført feltet, men vi har sett en vilje blant aktører på ulike nivåer til å lete fram ressurser, utnytte muligheter og bruke brekkstenger for å sette igang en større prosess. Det er potensialet i dette feltet, og målsetningene og tiltakene dette dokumentet har til hensikt å synliggjøre. Det må derfor leses som et formålsrettet dokument, skrevet for brukerne, som legger seg i feltet som en felles referanse for handling, basert på en forståelse av behovet og aktørenes roller, potensial og handlingsrom.

Komiteen som har ledet arbeidet ble sammensatt av representanter fra utdanningsinstitusjoner med planleggerutdanning, fra offentlig planmyndighet på sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå, og fra Kommunesektorens organisasjon (KS). Komiteens mandat ble utformet i et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), KS og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS). Komiteen startet sitt arbeid i september 2018 og har vært ledet av FUS-leder (på tidspunktet for komiteens opprettelse) førsteamanuensis Marius Grønning, NMBU. Komiteen har samarbeidet med utdanningsinstitusjonene, både enkeltvis og med FUS-styret, med KS, KMD og KD, i innhenting av grunnlagsmateriale og tilbakemeldinger på strategiutforming. Et utkast av strategidokumentet ble sendt ut 13. mai 2019, og det kom inn kommentarer fra åtte utdanningsinstitusjoner (NTNU, NMBU, UiT, UiA, UiS, HiVolda, HVL, UiO). Kommentarene er innarbeidet i dokumentet.

Komiteen vil understreke betydningen av et strategidokument – det dreier seg ikke om en utredning, et visjonsdokument eller en handlingsplan. Saken har en lang historikk og kapasitetsbehovet har vært bredt anerkjent i lengre tid. Den strukturelle tregheten i feltet, og erfaringer fra mange års innsats, tilsier at veien mot en signifikant kapasitetsøkning går via inkrementelle handlinger, der ulike aktører tar initiativ til relevante og målrettede tiltak og former for samarbeid som kan bidra til å bygge momentum rundt kapasitetsutvikling. I denne rammen skiller dokumentet mellom hvilke faglige diskusjoner det omfatter og ikke. Rapporten gir ingen autoritative definisjoner på hva planlegging eller planleggerutdanning er eller bør være, heller ingen evaluering eller rangering av eksisterende tilbud. Det handler om å synliggjøre overfor regjeringen og ansvarlige departement at sektoren, det vil si de samarbeidspartnerne regjeringen trenger for å realisere anmodningen fra Stortinget, har respondert på stortingsvedtaket og kan mobilisere og samarbeide for å løse en nasjonal

kapasitetsutfordring. Det foreligger, etter komiteens vurdering, her et godt grunnlag for alle parter til å følge opp dette i praksis.

Muligheten for å styrke kapasitet og kvalitet i norsk planleggerutdanning vil etter komiteens oppfatning ha best vilkår i et samspill mellom hver enkelt utdanningsinstitusjon og Kunnskapsdepartementet, og dels gjennom et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene. Dette samarbeidet innbefatter også kontakt med planansvarlige myndigheter sentralt og med KS – kommunesektorens organisasjon og med andre relevante instanser/organisasjoner. Komiteen fremmer i denne rapporten forslag til strategiske fellestiltak som kan bidra til samordning og målrettet handling, styrket rekruttering til landets ulike regioner, god utnyttelse av komplementære utdanningstilbud, og ikke minst en styrking av utdanningstilbudenes faglige relevans og kvalitet. Hele komiteen stiller seg bak rapportens faglige premisser, vurderinger og anbefalinger. Kommunal- og moderniseringsdepartementets representant tar et generelt forbehold knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser av rapportens anbefalinger. Departementet vil som oppdragsgiver rette en stor takk til de involverte fagmiljøer og enkeltpersoner for verdifulle bidrag til arbeidet med å styrke utdanningstilbudet rettet mot offentlig planlegging.

Tromsø/Oslo, oktober 2019

Marius Grønning (komiteleder, FUS/NMBU)

Marit Rødseth (nestleder, Hordaland fylkeskommune)

Espen Koksvik (KMD)

Henning Berby (KS)

Ulla Higdem (FUS/HINN)

Terje Pettersen (Moss kommune)

Sekretær: **Nils Aarsæther** (Norut/Norce)

Varamedlemmer som har deltatt i arbeidet: **Una Voss Christophersen** (KS), **Aksel Hagen** (FUS/HINN), **Petter Wiberg** (Bergen kommune)

Øvrige varamedlemmer: **Terje Skjeggedal** (NTNU, FUS/NTNU), **Bjørg Hellem** (Vest-Agder fylkeskommune), **Grete Haugdal** (KMD)

INNHold

1. <u>Innledning – et felles nasjonalt ansvar</u>	s. 7
1.1. Anmodningsvedtaket	
1.2. Oppfølging	
1.3. Komiteens sammensetning og møter	
1.4. Mandat	
1.5. Komiteens tolkning av mandatet	
1.6. Hvordan bruke dokumentet	
2. <u>Sammendrag – behov, mål, tilnærming</u>	s. 12
3. <u>Sakens historikk</u>	
3.1. NIBR-utredningen og Gardermoen-møtet	
3.2. KS og KMD setter avtakerfeltets behov i fokus	
3.3. Aktiviteter i regi av FUS	
4. <u>Avklaring av begreper og kompetanseprofiler</u>	s. 15
4.1. Utvikling i to spor: institusjonelt rammeverk vs faglig innhold	
4.2. Begrepet «offentlig planlegging»	
4.3. Planfaglig kjernekompetanse	
4.4. Institusjoner med planrelevante masterprogrammer	
4.5. Utdanningsprofiler	
4.6. Kjerne, spesialisering(er) og regionale arbeidsmarkeder	
4.7. Dagens masterprogrammer i planlegging	
5. <u>Status på utdanningskapasitet – opptak, uteksaminering, personalressurser</u> ... s. 36	
5.1. Datagrunnlaget (2015-2018)	
5.2. Studier i planlegging: søkertall og kandidatproduksjon	
5.3. Personalbehovet knyttet til planrelaterte oppgaver innen offentlig sektor	
6. <u>Mål og tilnærminger til kapasitetsøkning</u>	s. 42
6.1. Premisser for en realistisk og faglig forsvarlig økning av uteksaminerte kandidater	
6.2. Modeller for kapasitetsøkning	
6.3. Styrking av utdanningskapasiteten på grunnlag av et variert utdanningstilbud	
6.4. Ønsket utdanningskapasitet på kort og lengre sikt	
7. <u>Dialog om felles strategi</u>	s. 47
7.1. Kartlegging av status og ambisjoner – komiteens tilnærming	
7.2. Respons fra utdanninger med fokus på fysisk planlegging	
7.3. Respons fra tilgrensende profesjonsutdanninger: arkitektur og naturforvaltning	
7.4. Respons fra utdanninger med generell samfunnsfaglig fokus	
7.5. Respons fra utdanninger med geografifaglig fokus	
7.6. Utdanningsinstitusjonenes respons oppsummert	
7.7. Utdanningsinstitusjonenes forventninger til felles strategi	
8. <u>Kapasitetsøkende tiltak – anbefalinger på kort og lang sikt</u>	s. 53
8.1. Målsettinger på kort og lengre sikt	
8.2. Tiltak på initiativ fra utdanningsinstitusjonene	
8.3. Nasjonale og institusjonsovergrepene tiltak	
<u>Kilder</u>	s. 61
<u>Vedlegg</u>	s. 62
A. Brev fra FUS til KD og KMD om økning av utdanningskapasiteten i offentlig planlegging	
B. Arbeidsgivers betraktninger eksemplifisert gjennom stillingsannonser	

1. INNLEDNING – et felles nasjonalt ansvar

Planlegging etter plan- og bygningsloven omfatter svært mange samfunnsområder. Dette sektorovergripende trekket har bare blitt styrket over tid. I det hele har både utviklingen av vårt plansystem, samfunnsoppgaver som forvaltes av planmyndigheter, og offentlige tjenester som skal forsørges av nye og større kommuner og regioner ført til at behovet for kompetente planleggere har blitt større. Dette lar seg ikke gjennomføre uten en adekvat oppfølging av ressurser til å utføre planlegging og betjene det plansystemet man i Norge har lagt opp til å styre og forvalte gjennom. Det er dette som er bakgrunnen for det anmodningsvedtaket som ble truffet i Stortinget våren 2017, om at regjeringen setter igang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. Dette dokumentet er et resultat av et samarbeid om å utvikle en felles strategi for aktørene i feltet. Formålet med dokumentet er tredelt:

- å synliggjøre strukturen utdanningsfeltet innen planlegging;
- å gjøre alle aktører i utdanningsfeltet oppmerksomme på sin rolle, sitt ansvar og sine handlingsalternativer i forhold til spørsmålet om kapasitetsøkning innenfor offentlig planlegging;
- samt å vise regjeringen og ansvarlige departement at utdanningsfeltet er i stand til å samarbeide og respondere koordinert på en eventuell oppfølging av Stortingsvedtaket.

1.1 Anmodningsvedtaket

Bakgrunnen for komitearbeidet er Stortingets vedtak nr. 708 av 29. mai 2017: "Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging". Dette vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av "Regionalmeldingen" - *Berekraftige byar og sterke distrikt*: Meld. St. 18 (2016-2017). Til grunn for vedtaket viser kommunalkomiteen til Kommunesektorens organisasjon (KS) sitt innspill om behovet for flere studieplasser innen offentlig planlegging. Videre ber en samlet stortingskomite regjeringen belyse dette nærmere og søke samarbeid med læringsinstitusjoner for å få til en kapasitetsøkning.

1.2 Oppfølging

Etter Stortingets vedtak har styret i FUS - Forum for utdanning i samfunnsplanlegging - tilkjennegitt at organisasjonen deltar i oppfølgingen, gjennom vedtak av 8. juni 2017:

"FUS står klare til å støtte regjeringen i arbeidet for dette for å få en god struktur på hvordan utdanningskapasiteten kan møtes på landsbasis og tar gjerne dialog med KD og KMD om arbeidet videre".

Som et ledd i dette arbeidet inviterte FUS representanter for medlemsinstitusjonene og relevante departementer til et "fagmøte" om planleggerutdanning på NMBU/Adamstuen 25. september 2017. Samtlige aktuelle utdanningsinstitusjoner, ved dekaner og instituttledere, presenterte her sine fagopplegg innen planleggerutdanning. Departementene som deltok, og

Kommunesektorens organisasjon (KS) uttrykte her sine forventninger til planleggerutdanningen - dens innhold og omfang. Diskusjonene på Fagmøtet ble oppsummert i en artikkel i PLAN (nr. 6/17) forfattet av Marius Grønning (leder i FUS) og Henning Berby (KS). Forfatterne konkluderer med å foreslå at det nedsettes en bredt sammensatt komite som vil gjøre det mulig "å se kapasitetsøkende tiltak i sammenheng med hvordan utdanningene innrettes for å møte kommende behov for offentlig planlegging".

I forslaget til statsbudsjett for 2018 står det at "Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sektoren for å vurdere nærare korleis utdanningskapasiteten i offentlig planlegging kan aukast."

Etter et forberedende møte med representanter for FUS, KMD og KS (28. august 2018) nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i samarbeid med KS og FUS en hurtigarbeidende komite for å bistå regjeringen i arbeidet med å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. Komiteen besto av representanter for:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, planavdelinga
- Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)
- Kommunal og regional planmyndighet, utpekt av Forum for kommunal planlegging (FKP)
- Kommunesektoren ved KS

Leder og nestleder ble utpekt av komiteen. Kunnskapsdepartementet ønsket ikke å delta med representant i komiteen, men har bedt om å bli holdt løpende orientert om komiteens arbeid. Sekretariatarbeidet for komiteen er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og utført ved NORCE (tidl. NORUT) i Tromsø, i samarbeid med Sekretariat- for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS) i KS.

1.3 Komiteens sammensetning og møter

Følgende personer er oppnevnt til komiteen, med personlige vararepr.:

- KMD: Espen Koksvik, vara Grete H. Haugdal
- FUS: Marius Grønning, NMBU (styreleder FUS) og Ulla Higdem, HINN, vara Terje Skjeggedal, NTNU og Aksel Hagen, HINN.
- Kommunal og regional planmyndighet: Terje Pettersen (Moss kommune) og Marit Rødseth (Hordaland fylkeskommune), vara Petter Wiberg (Bergen kommune) og Bjørg Hellem, (Vest-Agder fylkeskommune).
- KS: Henning Berby, vara (møtende) Una Voss Christophersen.
- Som leder av komiteen ble valgt Marius Grønning, nestleder Marit Rødseth
- Sekretær for komiteen har vært Nils Aarsæther, seniorforsker NORUT, Northern Research Institute, Tromsø (fra 1.april 2019 er NORUT innfusjonert i NORCE-konsernet)

Komiteen har hatt 7 møter, alle i KS-sekretariatet, Oslo. Første møte ble gjennomført 18.september 2018 (konstituerende møte med valg av leder og nestleder), deretter 5. November og 26. november 2018, 13. februar, 25. mars, 25. april og 21. august 2019. På

møtet 5. november 2018 deltok også Frode Hauge fra Kunnskapsdepartementet. Det er ført referat fra komiteens møter.

1.4 Mandat

Arbeidet i komiteen er utført på grunnlag av et mandat som er utviklet i dialog mellom FUS, KS og KMD. Utkast til mandat ble godkjent og gitt tilslutning fra KMD i brev til KS av 17. september 2018, og vedtatt i en redigert form av komiteen under komiteens konstituerende møte 18. september 2018. Mandatets ordlyd er gjengitt i sin helhet i boksen under.

Komiteen skal:

1) *Strategi*

- formulere realistiske og faglig forsvarlige målsetninger for utdanningskapasitet i offentlig planlegging;
- foreslå ulike modeller for kapasitetsøkning med hensyn på
 - tilføring av studieplasser,
 - utvikling av kurstilbud,
 - en gradvis og balansert innfasing av lærekrefter,
 - ettervekst av lærekrefter i form av forskerskole, stipendiater og rekrutteringstiltak;
- utarbeide strategi og handlingsplan med delmål for tidsperioden fram til målsetningene er nådd;

2) *Prosess*

- sette i verk kartlegging av hvordan kapasiteten kan økes på kort sikt (studieopptak i 2019 og 2020) og på lang sikt (2030);
- samarbeide med utdanningsfeltet ved FUS om innspill til kapasitetsøkende tiltak og langsiktig strategi;
- gi råd til de aktuelle universitetene og høyskolene;

3) *Kvalitet*

- identifisere kriterier for relevant utdanning (jf. ordlyden "offentlig planlegging");
- vurdere balansen mellom ulike utdanningstilbud, med tanke på profil (areal/samfunn, disiplin/profesjon) og landsdeler (beliggenhet/nedslagsfelt i arbeidsmarkedet);

4) *Kvantitet*

- finne fram til ønsket og mulig kapasitetsøkning på landsbasis;
- foreslå bærekraftige økonomiske modeller for kapasitetsøkning i lange utdanningsløp;

5) *Tiltak*

- vurdere kombinasjoner av tiltak rettet mot ulike former for utdanningstilbud, som
 - satsing på eksisterende planfaglig kjernekompetanse,
 - utvikling av kjernefag ved flere utdanningssteder,
 - øke andelen planleggingsemner i fagdisipliner med planfaglig fordypning,
 - satsing på etter- og videreutdanning;
- foreslå virkemidler som sannsynliggjør en effektiv rekruttering i ulike deler av landet og bransjen.

Komiteen står fritt til å tolke mandatet og gjøre mindre justeringer i samråd med partene i dette samarbeidet. Det nedsettes en referansegruppe for komiteens arbeid i henhold til FUS og KS sine anbefalinger.

1.5 Komiteens tolkning av mandatet

Komiteen har hatt fokus på og fulgt opp hovedpunktene i mandatet. Det har imidlertid vært en utvikling i saken mens arbeidet har pågått, som har hatt konsekvenser for hvordan mandatet ble tolket. Komiteen ble nedsatt for å arbeide hurtig, parallelt og responsivt inn mot Stortingets prosess med å vedta statsbudsjett for 2019. Formålet var å tilby et mellomledd mellom utdanningsinstitusjonene og ansvarlige myndigheter i KD og KMD for å kunne kanalisere midler mot effektive tiltak i forhold til behovet. Utover høsten 2018 ble det tydelig at det ikke ville tilføres friske midler over statsbudsjettet, og at anmodningsvedtaket følges opp på andre måter. Komiteen rigget seg da om for å lage en mer langsiktig strategi. Oppmerksomheten ble rettet lengre fram i tid, og mot å utvikle et dokument som skal kunne brukes inn mot politiske prosesser fra og med oppløpet til statsbudsjettet for 2021 (det vil si et arbeid som begynner høsten 2020).

I denne omriggingen var det enighet om å bruke rapporten til å etablere en felles referanse for for alle som kan bidra til å møte behovet, å skissere tiltak, og å holde fokus på de strategiske momentene i oppgaven (jf. mandatet). Det vil si å identifisere handlingsveier og handlingsmuligheter i et komplekst utdanningsfelt, der planleggerutdanningene må «slå seg inn» i institusjonenes prioriteringer, ofte i konkurranse med store og etablerte utdanningsløp. Dette gjelder både innen utdanningsinstitusjonenes og myndighetenes prioriteringer. I det strategiske ligger også behovet for å håndtere en kontinuerlig avveining mellom styrking av egen institusjon/eget studieprogram og de muligheter samarbeid på tvers av institusjoner kan tilføre det samlede feltet. Som følge av utviklingen i saken, har mandatets punkter om tilføring av studieplasser og konkret utvikling av kurstilbud vært nedtonet i rapporten. Når det finnes grunnlag for det vil være avgjørende at dette tas opp igjen i framtidige handlingsplaner.

Komiteen har tolket mandatet som et tydelig uttrykk for et ønske om å bringe avtakerfeltets og utdanningsinstitusjonenes behov nærmere hverandre. Rundt mandatets punkter om kvalitet og kvantitet har komiteen fokusert på behovet for å få tilgang på kompetente og selvstendige kandidater som kan settes til å utføre arbeidsoppgaver i kommunal og regional sektor, uten ressurskrevende opplæring i stillingen. Grunnlaget for dette har vært innspill fra kommunal og regional sektor, plan- og bygningsloven som overbyggende rammeverk, samt oppgaver og kvalitetskriterier som er beskrevet i gjeldende politiske dokumenter på feltet (se Vedlegg A).

Uten å gå nærmere inn på innholdet i planleggerutdanningene og vurdere de enkelte programmene relevans for planfeltets oppgaver, forutsetter komiteen at utdanningsinstitusjonene er i stand til å utdanne kandidater som har en solid (spiss)kompetanse, som omfatter teori, metoder, ferdigheter, som altså er rustet til å møte en kompleks planhverdag i arbeidslivet. Komiteen har heller vektlagt en synliggjøring av det nasjonale utdanningstilbudet, og den faglige bredden og kapasiteten i feltet, for å tydeliggjøre hva hver enkelt institusjon kan satse på for å imøtekomme behovet i offentlig sektor.

1.6 Hvordan bruke dokumentet

En signifikant kapasitetsøkning innenfor utdanning i offentlig planlegging kan bare oppnås gjennom en kraftig felles satsing, store individuelle bidrag, og godt samarbeid blant de ulike partene i feltet. Dette strategidokumentet baserer seg på en anmodning til regjeringen fra landets høyeste politiske organ, Stortinget, og retter seg mot de aktørene som regjeringen vil være avhengig av å samarbeide med for å kunne møte behovet. Dokumentet baserer seg dessuten på et tidsbilde, slik feltet framstår for komiteen under sitt arbeid. Dette utelukker imidlertid ingen; spørsmålet er heller hvordan ulike typer aktører kan bruke dokumentet til å fremme saken – hva de kan foreta seg for å bidra til å ta et felles nasjonalt ansvar.

Utdanningsinstitusjonene

Dokumentet gjør det mulig for enkeltinstitusjoner å lese seg selv inn i en nasjonal sammenheng. Dette kan være avgjørende for å synliggjøre behovet internt på utdanningsinstitusjonene, der saken ikke nødvendigvis har høy prioritet i konkurransen med andre fagområder. Oversikt og økt bevissthet kan forhåpentligvis virke motiverende og få flere til å ta kapasitetsøkende initiativer, basert på kjennskapen til at dette har nasjonal relevans og at det finnes støtteordninger og satsinger med dette siktemålet. Det kan også bidra til at man i større grad våger å gå inn på institusjonsovergrepene samarbeid, mellom utdanningsinstitusjoner og med avtakerfeltet.

Regjeringen og departementene

For regjeringen og departementene dokumenterer denne rapporten at utdanningsinstitusjonene har respondert på Stortingets anmodningsvedtak og kan mobilisere og samarbeide for å løse en nasjonal kapasitetsutfordring. For KMD gir dette et grunnlag som kan brukes til å iverksette mindre kapasitetsøkende tiltak uten å gå veien via de mer omfattende budsjettprosessene i Stortinget. Det gir også et grunnlag for KD til å forstå feltet utover budsjettdialogen med hver enkelt utdanningsinstitusjon, og at feltets særtrekk er avgjørende for kapasitetsøkning – det er bygget opp annerledes enn “sykepleier”, “lærer” eller IKT.

Samtlige aktører i feltet

Dette er et stort og sammensatt felt, med mange ulike interesser, prioriteringer og beslutningsarenaer. Ikke minst er sektoren preget av hyppig utskifting av personale i ulike ansvarsområder og verv. Et dokument som viser sakens historikk og utvikling kan være avgjørende for å opprettholde kontinuitet og å bygge momentum i saken over tid. Det er viktig å stadig ta initiativer og fremme nye tiltak, og utvikle eierskap til saken etterhvert som den utvikler seg. Det vil være en stor fordel om feltet som helhet gjør seg mindre avhengig av enkeltpersoner og deres erfaringer, og dokumentet kan derfor også en viktig funksjon i å «oversette» mellom ulike begrepsverdener i den videre diskusjonen om ulike relevante tiltak og utdanningsprofiler.

2. SAMMENDRAG – behov, mål, tilnærming

Rapporten er bygget opp med en analysedel, der avklaring av begreper (kapittel 4) og historikk (kapittel 3) danner grunnlag for en gjennomgang av dagens kapasitet (kapittel 5). På bakgrunn av analysedelen formuleres måltall (kapittel 6), og det redegjøres for dialogen med utdanningsinstitusjonene om retning for felles strategi (kapittel 7). Til slutt drøftes strategiske grep, med konkretisering gjennom et utvalg foreslåtte tiltak som kan rettes inn mot både individuelle og felles målsettinger, basert på en felles, nasjonal forståelse av problemet og ansvarfordelingen (kapittel 8).

Bakgrunn

Kapittel 3 gir en gjennomgang av bakgrunnen for anmodningsvedtaket, slik at man i den videre anvendelsen av dette strategidokumentet har en kilde å gå til for ikke glemme hva denne saken har handlet om. Her tegnes et bilde om at dette feltet er preget av mange sprikende oppfatninger, og ikke minst en enorm strukturell treghet som gjør det vanskelig å oppnå den massive kapasitetsøkningen som dagens behov i realiteten krever. Sakshistorikken spores tilbake til 2010, da daværende NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) fikk i oppdrag av (daværende) Miljøverndepartementet å gi en sammenfatning av status og utfordringer i forskning og utdanning for norsk planlegging. Anbefalingen i rapporten *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge* (2011) var bl.a. å etablere et sentralt kompetanseorgan for planlegging. Dette forslaget fikk ikke tilslutning da rapporten ble diskutert på et seminar i 2012, med bred deltaking fra forskningsfeltet, undervisningsfeltet, statlig og lokal forvaltning og konsulentbransjen. Deretter ble det i regi av KS og KMD gjennomført flere, men mindre omfattende kartlegginger av planleggingens omdømme, av status på personalsiden i kommune-Norge og av faglige behov knyttet til planlegging i kommuner og fylkeskommuner. Alle disse utredningene pekte i samme retning: det er behov for en betydelig kapasitetsøkning når det gjelder utdanning av fagpersonale som kan løse plan- og analyseoppgaver iht. plan- og bygningsloven og øvrig planrelevant lovverk. Kartleggingene avdekket også at kommunene mangler tilførsel av, og tilgang til, flere typer planfaglig kompetanse: behovet er til stede når det gjelder overordnet strategisk planlegging, samfunnsplanlegging, økonomiplanlegging, areal- og fysisk planlegging.

Kvalitative spørsmål

Fagfeltets bredde tilsier at utdanningene i planlegging må bygge på kompetanse fra en rekke fagområder – juridisk, arkitektfaglig, teknologifaglig, geografisk, økonomisk, samfunnsfaglig, helsefaglig, kulturfaglig og naturfaglig kompetanse. Kapittel 4 legger et grunnlag for å anerkjenne potensialet innenfor mange ulike utdanninger (utdanningsprogrammer på masternivå) som opererer på det brede utdanningsfeltet for planlegging. I oversikten har komiteen operert med et skille mellom de utdanningsprogrammene som direkte retter seg mot planlegging, og de utdanningene som faglig sett har andre overordnede mål, men der

planlegging kan være en valgfri spesialisering på masternivå. Dette gjelder særlig ved ingeniørutdanninger, arkitektutdanninger, naturforvaltning og geografiutdanninger.

Kvantitative spørsmål

Mens kapittel 4 bygger opp et grunnlag for å kunne vurdere kvalitative forhold i spørsmålet om kapasitetsøkning, basert på en oversikt over et bredt faglig tilfang, og en identifisering av planfaglig kjernekompetanse og tilbudte og etterspurte kompetanseprofiler, dreier rapportens kapittel 5 seg om kvantitative forhold. **Kapittelet bygger opp under en forståelse av at en realistisk kapasitetsøkning best kan oppnås ved å ta i bruk hele feltet, og dra nytte av den kapasiteten som i dag finnes ved å ta alle typer planrelevante utdanningsprogrammer med i betraktning.** Uteksaminering og søkning til studiene er gjort rede for her. Det framgår av oversiktene at antall masterkandidater med ulike fagprofiler innenfor planlegging samlet sett i dag ligger på mellom 150 og 200 i året, i tillegg kommer et usikkert antall kandidater som spesialiserer seg på planlegging innenfor andre utdanninger, anslagsvis 50-100 i året. Søkertallene til planstudier er derimot betydelig høyere. **Antallet fullfinansierte studieplasser innen planfag må dermed økes betraktelig. Økt opptak på masternivå forutsetter at institusjonene får tilført ressurser til undervisnings og veiledning i et tilstrekkelig omfang, og undervisningspersonale på høgt faglig nivå.**

Tilnærming

Det bør være et mål å øke kapasiteten ved de spesifikt planinnrettede programmene (by- og regional planlegging, fysisk planlegging, urbanisme, samfunnsplanlegging i ulike varianter, økologisk planlegging osv.), men også å øke kapasiteten på spesialiseringer i planlegging som et tilbud innenfor andre disipliner og profesjoner. Mange planleggere utvikler i dag sin kompetanse ved å ta spesialiserte utdanningstilbud, ved å bygge ut fra et disiplin-fag eller et tilgrensende profesjonsfag. Med andre ord ligger det store potensialer for kapasitetsøkning i dagens tilbud innenfor studieprogrammer på masternivå i arkitektur, landskapsarkitektur, sivilingeniør, eiendomsfag, naturforvaltning og geografi. Vi skal dessuten ikke glemme det viktige bidraget som kommer fra utdanningstilbud på bachelornivå med tanke på rekruttering til fagfeltet. Oppstilling av målsettinger og vurdering av effektive, kapasitetsøkende tilnærminger er behandlet i kapittel 6.

Utforming av strategi

Komiteen har, i samsvar med mandatet, lagt vekt på tett dialog med institusjonene, ikke bare med faglig ledelse i planleggerutdanningene, men også med ledelsen på institutt, fakultets- og styrenivå. Komiteen foretok en henvendelse til 15 utdanningsinstitusjoner/studieprogrammer (FUS-medlemmene) høsten 2018, og mottok svar fra samtlige. Svarene utgjør et viktig grunnlag for rapportens analyser og tilrådninger, og er oppsummert i kapittel 7. Arbeidet har avdekket at det tidligere så klare skillet mellom planlegging for «samfunn» og for planlegging av areal og fysisk utvikling til en viss grad viskes ut. Så godt som alle utdanningene i dag har

prosesser i gang for, eller i det minste ambisjoner om, å dekke en bredere del av planlegging som virksomhetsområde enn den delen de i tradisjonelt har ment å tilføre kompetanse til. Dette gir gode forutsetninger for dialog og samarbeid om saken. I alt er det identifisert 13 institusjoner innen universitets- og høyskolesektoren som tilbyr utdanningsprogrammer i planlegging, eller har utdanningsprogrammer som tydelig inkluderer plankompetanse. Ved disse institusjonene er det registrert godt over 20 studieprogrammer på masternivå (inkludert programmer som er under utvikling) ved disse institusjonene. Avhengig av hva en måtte anse som relevant kompetanse innenfor offentlig planlegging, så vil dette tallet på masternivå-programmer i planlegging eller med spesialisering i planlegging kunne økes betraktelig.¹

Tiltak

Når det gjelder forholdet mellom målsettinger og tiltak har komiteen lagt til grunn at universitets- og høyskoleloven legger beslutninger vedrørende utdanningspolitiske prioriteringer til institusjonenes styrer, og at ansvaret for arbeidet med å gjennomføre en kapasitetsøkning ikke utelukkende kan legges på sentrale politiske og forvaltningsmessige organer, men at det er et avhengighetsforhold mellom disse. Samtidig vil komiteen peke på de sentrale politiske forpliktelsene som ligger i oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak. Komiteen erkjenner at dagens finansieringssystem for høgre utdanning i liten grad tar høyde for behovene som små utdanningsprogrammer har. I budsjettdialogene mellom utdanningsinstitusjoner og Kunnskapsdepartementet utformes utdanningssystemets samlede retning, og komiteen vil understreke at en kapasitetsøkning i planleggerutdanning tydelig er et ansvar som ligger hos Kunnskapsdepartementet, i et samarbeid med utdanningsfeltet. Det er ikke rimelig å forvente at alle institusjoner som gir utdanning innen planleggingsfeltet kan øke kapasiteten ved intern omprioritering. Denne erkjennelsen danner grunnlaget for et utvalg konkrete, anbefalte tiltak, som ulike aktører i feltet selv kan ta initiativ til og iverksette, foreslått i kapittel 8. Komiteens forslag til tiltak gjenspeiler både bredden i planfeltet, og de beslutningsmessige begrensningene som arbeidet med kapasitetsøkning er underlagt. Utover den ordinære budsjettdialogen med KD, som institusjonene selv må vise ambisjoner i og utnytte, foreslår komiteen et begrenset antall nasjonale tiltak. Det dreier seg om felles kompetanseløft og omstillinger i utdanningene, tiltak som kan styrke samarbeidet mellom institusjonene (herunder regionalt samarbeid), og tiltak for å styrke etter- og videreutdanning i planlegging. Et tiltak som krever et større nasjonalt løft, vil være etablering av en nasjonal forskerskole for planlegging. Dette tiltaket vil spesielt være viktig for mindre institusjoner som vanskelig kan bygge opp egne planforskningsmiljøer. En forskerskole forutsetter både tilføring av professorater som øker veiledningskapasiteten og som kan bidra til en større innsats for å finansiere prosjekter innen planforskning, og det må sikres tilgang på phd-stipendiatprosjekter øremerket for planforskning.

¹ På nasjonalt plan finnes det en større bredde utdanninger som rekrutterer til planleggerstillinger, fag som Skogbruk, Folkehelsevitenskap, Reiseliv og Naturforvaltning. Komiteen har vært i dialog med enkelte slike, men opererer her med en avgrensning basert på de fagmiljøer som har kommet med innspill til saken. I praksis sammenfaller dette med FUS sine medlemsinstitusjoner.

3. SAKENS HISTORIKK

3.1 NIBR-utredningen og Gardermoen-møtet

Spørsmålet om kapasitet ved, og innretningen av, planleggerutdanningene kom på dagsordenen tidlig på 2000-tallet. Daværende Miljøverndepartement gav i 2010 NIBR i oppdrag å utrede hvordan norsk planforskning kunne styrkes for å bedre kunnskapsgrunnlaget for planlegging etter plan- og bygningsloven og sikre rekruttering til planfaglig forskning og utdanning. Bakgrunnen for dette utredningsarbeidet var "en uttalt bekymring for den sviktende rekrutteringen til planleggingsstudier, og ikke minst tendenser til alvorlig "forgubbing" av hele faget" (NIBR 2011:14, s.1). Oppdraget til NIBR var konkretisert i tre punkter:

- Sammenfatte status og utfordringer i plan-forskning og -utdanning
- Utvikle en strategi for å styrke planforskningen med konkretisering av et "nasjonalt kompetansesenter" der NIBR og andre FoU-miljøer inngår.
- Gi en oversikt over eksisterende planleggerutdanninger og vurdere tiltak for å styrke grunnutdanning, etter- og videreutdanning.

I ettertid kan vi se at man pr. 2010 så behovet for styrking av planleggerutdanning og planforskning som et problem for, og i, forsknings- og utdanningsinstitusjonene, mens forbindelsen mellom studier/forskning på den ene siden og på den andre siden planfeltets behov i mindre grad ble fokusert. Det er også påfallende at en forskningsmessig oppfølging den (da) nylig vedtatte plan- og bygningsloven (pbl 2008) i så liten grad dannet bakteppe for utredningen.

NIBR-utredningen er delt inn i 5 kapitler, først et kapittel om "planleggingens utfordringer", deretter to kapitler om planforskning, et kapittel om planleggerutdanning og til slutt et kapittel som omhandler modeller for etableringen av et nasjonalt FoU-senter for planlegging.

Utredningen kan sies å vektlegge og å ta utgangspunkt i et tydelig samfunnsvitenskapelig perspektiv på planleggingens samfunnsmessige og miljø/klimamessige *omgivelser*. Det blir da rammene rundt planleggingen, og i mindre grad planleggingen selv, som tematiseres. Det som først og fremst framheves i utredningen er planleggingens møte med en tiltakende samfunnsmessig kompleksitet, drevet fram av globalisering, «risikosamfunnet», innføring av markedsmodeller i offentlig tjenesteproduksjon («New Public Management») og tendenser til et svekket styringsansvar, når nettverksarbeid legger premisser for beslutninger. En sektorisert forvaltning og en sterkere individualisering i samfunnslivet nevnes også som en del av utfordringsbildet for norsk planlegging.

I møtet med disse utfordringene setter utredningen i liten grad en fornyet interesse for planleggingsstudier på dagsordenen. Det anslås en pessimistisk tone hva angår planleggingens muligheter til å ivareta sine kjerneoppgaver og å gi retning for samfunnsutviklingen. Mer begrensede planoppgaver nevnes, da eksempelvis i forhold til EUs vanddirektiv og

planlegging for opprettholdelse av artsmangfold. Den strategiske vendingen i pbl 2008 (tydeliggjort gjennom nye grep som planstrategi, planprogram, samfunnsdelen, arealstrategi, områderegulering) nevnes knapt, og heller ikke betydningen av en foreslått styrking av planleggingens forankring i lokalpolitikk og lokalforvaltning – og gjennom økt fokus på medvirkning.

NIBR-rapporten konstaterer at en langvarig og betydelig forskningsrådsfinansiert innsats i planforskning er i ferd med å ebbe ut på begynnelsen av 2000-tallet. Som et ledd i kartleggings- og utredningsarbeidet gjennomførte NIBR-forskerne en idedugnad (januar 2011) som samlet 15 planforskere, der de fleste planforskningsmiljøene var representert. Her ble det ifølge rapporten fokusert på bærekraft-begrepet, sterkt knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Videre blir det fokusert på utviklingen av det tverrfaglige kunnskapsgrunnlaget, på metodeutvikling, planleggingens effekter, planlegging som prosess, nye plan- og styringsformer, by- og stedsutvikling, politikkområder og planleggingens verdigrunnlag.

Utredningen foretok en gjennomgang av utdanningsinstitusjonene som tilbyr planleggerutdanning, og denne munnet ut i en SWOT-analyse, der *styrken i norsk planleggerutdanning knyttes til landsomfattende samarbeid gjennom organisasjoner som FKP (Forum for kommunal planlegging), FUS (Forum for utdanning i samfunnsplanlegging) og SAMPLAN*. Det er imidlertid de svake sidene utrederne framhever:

«Planlegging karakteriseres i dag som et fag med svak anseelse og en faglig utvikling "i fritt fall".»

Utredningen konkluderer med å tilrå et nasjonalt forskningsprogram og en etablering av et nasjonalt FoU-senter for og om planlegging, "for å få fagfeltet på fote igjen". Ikke overraskende foreslår NIBR-rapporten at det nasjonale senteret legges i NIBRs umiddelbare nærhet, ved «Toppsenteret» CIENS.

Oppdragsgiver Miljøverndepartementet tok på bakgrunn av NIBR-utredningen initiativ til et bredt anlagt arbeidsseminar på Gardermoen 14-15. juni 2012. Dette seminaret samlet et femtitalls planforskere, undervisere på planstudier, departementsansatte og deltakere fra rådgivningsselskaper. I en egen seminarrapport (NIBR-Notat 2012:111) konstateres det at det var "mindre oppslutning til rapportens forslag om opprettelse av et nasjonalt FoU-senter for planforskning og utdanning... men det ble lansert få alternativer" (s.28).

Samtidig refereres det at det var en utstrakt bekymring for rekrutteringen til planfaglige studier, for fagets «åpenbart sviktende omdømme» og for det forestående generasjonsskiftet av praktiserende planleggere. Rapporten fra seminaret konstaterte at ikke alle sluttet seg til NIBR-rapportens betegnelse av den faglige tilstanden som en «krise» eller et fagfelt «i fritt fall».

Seminarrapporten oppsummerer til slutt hvilke hovedsatsinger som det var en relativt samstemt enighet om:

- Igangsetting av et større program for planforskning
- Tiltak for å øke planfagets status og omdømme
- Tiltak for å sikre bedre kopling mellom forskning og undervisning
- Umiddelbare tiltak for å sikre kommunenes planleggingskompetanse og -kapasitet.

Utredningsarbeidet hadde et sterkt fokus på betydningen av å styrke forskningen, som grunnlag for å sikre gode utdanningsløp. På Gardermoen-seminaret ble både situasjonsbeskrivelsen når det gjaldt forskningen (var den egentlig «i fritt fall»?), og antakelsen om forskningens betydning og relevans for utdanning (og for planpraksis) satt under debatt. Heller enn å sentrere kompetanseutviklingen var det stemning for å styrke det som utredningen vektla som et kjennetegn ved norsk planlegging, nemlig sterke nasjonale nettverk og institusjonaliserte samarbeidstiltak mellom en rekke fag- og utdanningsmiljøer.

3.2 KS og KMD setter avtakerfeltets behov i fokus

En tid etter dette forsøket på å løfte planfeltet i perioden 2010-2012 ble planavdelingen overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (etter regjeringsskiftet i 2013). På flere hold skjedde det en oppfølging av tiltakene som var foreslått på Gardermoen-møtet. Gjennom en rapport utført av NIVI analyse, bestilt av KS i 2014, viste det seg at et flertall av kommunene manglet nødvendig kapasitet både på arealplanlegging og på samfunnsplanlegging. Dels dreide det seg om å få besatt ledige stillinger, dels dreidde det seg om kommunenes manglende prioritering av et tilstrekkelig antall stillinger som kunne sikre plankompetanse og kapasitet. NIVI-rapporten pekte på at det særlig i de mindre kommunene var det avsatt svært små ressurser til å gjennomføre lovpålagte planoppgaver. Kommunesektorens behov for planfaglige ressurser ble i NIVI-rapporten anslått til å være 120 nye årsverk pr år i en femårsperiode. Om kommunene opprettet dette antallet stillinger, ville behovet for tilført personale bli langt større, ettersom man i tillegg til å besette nye stillinger ville måtte erstatte avgang fra eksisterende kommunale planleggerstillinger. I tillegg er det et åpenbart problem for rekrutteringen at planleggerutdanningene uteksaminerer mange kandidater som ikke søker jobber i kommunal sektor: Plan-kandidater er sterkt etterspurt, og mange kandidater går til statlig sektor (f.eks. Statens Vegvesen, departementer, direktorater, regional stat, til høyere utdanning og forskning), eller til privat sektor og organisasjoner, først og fremst til konsulentbransjen.

På bakgrunn av innspill fra ulike KS-fora og gjennom egne utredninger har KS sett behovet for å ta initiativ for å styrke utdanningen på planfeltet. Dette har skjedd gjennom arbeidet i SEVS, som formidler mellom FUS, brukere/bransje (FKP - forum for kommunal planlegging). Viktig i denne sammenhengen har vært kontakten med KMD som bl.a. resulterte i et brev fra (daværende) statsråd Sanner av 4.6.2015 til ledelsen ved universiteter og høyskoler. Her presiserte statsråden en forventning om at den enkelte

utdanningsinstitusjon vektlegger samfunnets behov for kompetanse innen planlegging, men det ble også presisert at eventuell økt ressurstilgang måtte avklares gjennom den ordinære styringsdialogen mellom institusjon og Kunnskapsdepartementet. Statsråden ba i denne sammenhengen institusjonene om å melde tilbake om hvordan de kunne følge opp på det aktuelle området. I forbindelse med høring av Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* i Stortinget, påpekte igjen KS behovet for å utdanne flere planleggere. Dette resulterte i anmodningsvedtaket om utdanning av flere kandidater til offentlig planlegging.

3.3 Aktiviteter i regi av FUS

FUS – forum for utdanning i samfunnsplanlegging – ble dannet som et uformelt samarbeidsforum på 1980-tallet. FUS har ikke status som fagråd innenfor Universitets- og høyskolerådet, men har et sekretariat ved Sekretariat for etter- og videreutdanning (SEVS) i KS. Antall medlemsinstitusjoner har vært 10-12, men er pr 2019 oppe i 15. FUS har i en årrekke arbeidet med tiltak for å styrke samarbeidet mellom institusjonene, diskutert felles kjernepensum, tatt initiativ til produksjon av læremidler, arbeidet for å sikre masterstipend til planstudenter, hatt nettsteder og andre digitale framstøt for å gjøre planstudier bedre kjent, understøttet arenaer for fremme av planforskning, samt koordinert norsk deltakelse i AESOP²'s styrende organer. I tilknytning til FUS har det i fire år vært organisert «Masterklasse i planlegging» - der opplegget har vært et tre-dagers seminar der 15-16 studenter, utvalgt fra ulike læresteder. Masterstudentene har presentert sine masteroppgavearbeider, med kommentarer fra medstudenter og veiledere fra institusjonene. Masterklassen har blitt et viktig bindeledd mellom utdanningsmiljøene, både for studenter og lærekrefter. KMD gir årlige driftstilskudd til SEVS og bidrar også med tilskudd til ulike prosjekter og kompetansetiltak i regi av SEVS og FUS.

Oppsummert kan det hevdes at det i regi av FUS har vært utført en betydelig aktivitet for å fremme utdanningstilbudene i offentlig planlegging, både gjennom kunnskapsinnhenting og gjennom ulike utviklings- og samarbeidstiltak, herunder årlig Nasjonal masterklasse (se tiltak tab.6). Dette har bragt utdanningsinstitusjonene i nærmere kontakt med hverandre, med brukerfeltet (enkeltkommuner, Forum for kommunal planlegging (FKP, KS) og med fagdepartementer, i første rekke KMD. Både internt i FUS og i de akademiske omgivelsene synes det å være en gjennomgående og vedvarende utfordring at planlegging representerer en kompetanse som vanskelig lar seg innordne, og som tidvis blir møtt med «disiplinfaglig skepsis». Planlegging trenger anerkjennelse som et utpreget tverrfaglig kompetanseområde, uten noen entydig profesjons- eller disiplinfaglig basert profil. Samarbeidsorganet FUS representerer et tverrfaglig utdanningsfelt som har vist seg vanskelig å tilordne Universitets- og høyskolerådets system for disiplin- eller profesjonsbaserte fagråd. Initiativet som ble tatt av FUS og KS, i samarbeid med KMD, til å nedsette en komite som kunne spille inn mot budsjettprosessene i Stortinget, utgjør en fagpolitisk milepæl i dette utdanningsfeltet.

² Association of European Schools of Planning, noe tilsvarende FUS på europeisk nivå. AESOP har flere norske medlemmer og to landsrepresentanter i medlemsrådet.

4. AVKLARING AV BEGREPER OG KOMPETANSEPROFILER

Ifølge mandatet skal komiteen:

«identifisere kriterier for relevant utdanning (jfr. ordlyden «offentlig planlegging»); vurdere balansen mellom ulike utdanningstilbud, med tanke på profil (areal/samfunn, disiplin/profesjon) og landsdeler (beliggenhet, nedslagsfelt i arbeidsmarkedet).»

På bakgrunn av status i saken (jf. kapittel 3) er dette et punkt som må tas opp igjen når friske midler til nye fullfinansierte studieplasser i planlegging tilføres utdanningsfeltet. Det vil da være behov for å vurdere hvor midlene kanaliseres, med tanke på «balansen mellom ulike utdanningstilbud» osv. Det er imidlertid avgjørende å forberede grunnen, og blant annet få på plass et felles vurderingsgrunnlag for hva som kan anses som relevante utdanningstilbud. Et slikt grunnlag kan stimulere de ulike institusjonene til i større grad å satse på utdanninger som er rettet mot behovet innen offentlig planlegging, noe som igjen kan gi en pekepinn på hvor det vil være effektivt å kanalisere midler. Feltet er preget av stor faglig variasjon. Mangfoldet må verdsettes, ettersom planlegging er et sammensatt kompetansefelt som krever stor faglig bredde. Men det finnes også faglige motsetninger som kan ta oppmerksomheten bort fra problemstillingen. Dette kapitlet tar sikte på å avklare sentrale begreper i diskusjonen om behovet for kapasitetsøkning. Det baserer seg på komiteens dialog med aktørene i feltet – utdanningene ved universiteter og høyskoler, arbeidsgiverne i kommuner og fylker og systemeierne i statlige departement (KD og KMD) – om et konstruktivt grunnlag for å drøfte felles interesser, nemlig utviklingen av utdanningsprofiler som kan forsyne samfunnet med den kompetansen som etterspørres.

4.1 Utvikling i to spor: institusjonelt rammeverk vs faglig innhold

Over tid har lovverket og de offentlige oppgavene knyttet til planlegging gradvis blitt utvidet, fra opprinnelsen i byplanlegging til generelt å håndtere **styringsutfordringer i rom og tid**. Innføringen av **generelt plankrav** med bygningsloven av 1965 representerer et viktig skille i en institusjonell og faglig utvikling. Utvidelsen av virksomhetsområdet trakk inn nye fagområder, og det oppsto spenninger som siden har preget Norsk planlegging. Den fysiske orienterte planleggingen, typisk utført av arkitekter og ingeniører, ble utvidet fra byene til også å bli en oppgave i herredskommuner, og den ble koplet opp mot kommunal tjenesteytelse og økonomistyring. «Samfunnsplanlegging» representerer en strukturerende ramme for de nye koplingene, som også omfatter flere fagområder. Nye kompetanser ble hentet fra disipliner som arbeidet med demografi, samfunnsøkonomi og romlige analyser, og som etterhvert overtar de samfunnsfaglige temaene i planleggingen. Samfunnsfagene bragte dessuten inn en akademisk kritikk av teknokratiet som planlegging tradisjonelt har støttet seg på. Denne kritikken ble i norsk sammenheng særlig sterk på 1970-tallet, og resulterte i en vektlegging av sosiale dimensjoner, medvirkning og demokratiske prosedyrer i planlovgivningen. Envær faglig utvikling vil være preget av slike spenninger. Motsetningene

er med på å definere feltet. Vi kan derfor erkjenne at de hver for seg ikke dekker planleggingens kompetansebehov og at vi i dag mangler kapasitet. Vi må dessuten erkjenne at inndelingen *fysisk* vs *samfunn* er svært reduktiv, og at det finnes et mangfold av kompetanser som dekker ulike deler av innholdet i hver av dem. Krav til estetisk utforming av omgivelsene og til gode oppvekstvilkår for barn og unge, samt grunnleggende verdier i plan- og bygningslovens formålsparagraf, som bærekraftig utvikling og hensynet til framtidige generasjoner argumenter for at planleggerkompetanse innebærer en integrering av sosiale, humanistiske, økonomiske, arkitektoniske og naturfaglige perspektiver.

Like fullt skiller plan- og bygningsloven (pbl 2008) i dag mellom «samfunnsdel» og «arealdel» i kommunal planlegging. Det danner et grunnlag for virksomhetsområder og definerer ansettelsesbehov innen offentlig planlegging. Diskusjoner innen utdanningsfeltet viser på samme tid det problematiske i å tenke samfunnsutvikling uten forståelse av territorielle og fysiske forhold, og å tenke bruk av areal og teknologi uten kompetanse på relasjoner, sosial organisering og menneskelig atferd (jfr. Børrud & Grønning 2018; Falleth & Saglie 2018; Healey 2010). I dialogen med utdanningsinstitusjonene har det kommet innspill som setter fingeren på problematikken:

«Alle aktører som tilbyr utdanning innen offentlig planlegging underviser i samfunnsplanlegging, men med ulike faglige profiler. Det er denne faglige profileringen innen samfunnsplanlegging som er vesentlig for diskusjonen om økt utdanningskapasitet.»³

Andre utdanningsinstitusjoner uttrykker dette ulikt, men vi merker oss én ting: dette innspillet kom fra NTNU, en institusjon som har tradisjon for fysisk planlegging og landets eldste planleggerutdanning; innspillet viser at sammenhengen mellom kompetanseområder aktivt problematiseres i utdanningsfeltet, og at de over tid omorganiseres og integreres på ulike måter i utdanningene. En strategi for å styrke kapasiteten i utdanningsfeltet må sette sitt fokus på at planlegging endrer seg i takt med samfunnsutviklingen. Det er et dynamisk felt som stadig utsettes for ny politikk og lovgivning, og dyptgripende interne verdidiskusjoner. De eksisterende norske planleggerutdanningene gjenspeiler denne dynamikken; de er et avtrykk av ulike tiders behov for kompetanse gjennom en historisk samfunnsutvikling (Grønning 2015). Formålet med dette strategidokumentet er ikke å sette en stopper for denne diskusjonen; tvert om, videre kompetanseutvikling er helt avhengig av den. Men for å sikre et målrettet samarbeide om kapasitetsøkning må de ulike aktørene kunne forstå hverandre.

For å sikre en felles forståelse er det viktig å skille mellom de begrepene som brukes av bedrifter og myndigheter for å utføre og svare ut pålagte oppgaver, og den faglige diskusjonen om hva planlegging er og bør være. Det ene følger en institusjonell utvikling, forankret i lovverk og organisering av forvaltningen; det andre følger utviklingen av akademisk og praktisk kunnskap. Den videre redegjørelsen omfatter en begrepsavklaring knyttet til de

³ Referert fra NTNU's innspill til utkast av 14.5.19, datert 14.6.19.

behovene dette strategidokumentet retter seg mot, nemlig **kompetanse innen offentlig planlegging** og **økning av relevant utdanningskapasitet**. Den berører med andre ord ikke de refleksjonene og utviklingene som foregår innen ulike fagmiljø – i praksisfeltet eller på universitetene, hos lovgiver eller ansvarlig myndighet, i Norge eller internasjonalt –, men forutsetter at miljøene selv utvikler dette kontinuerlig. Redegjørelsen er heller ment som et hjelpemiddel til å «oversette» mellom ulike miljøers begrepsverdener eller «stammespråk», som kan komme samarbeidet om å satse på relevante fagprofiler til nytte.

4.2 Begrepet "offentlig planlegging"

I akademisk sammenheng er ikke «offentlig planlegging» noe etablert begrep, og det brukes i liten grad av utdanningsinstitusjonene. Det henviser ikke til noen spesifikk teori om planlegging eller noen arbeidsmetode som ikke gjelder for hele feltet. Derimot henviser det til et spesifikt virksomhetsområde. For å ta stilling til hvilke kompetanser som faller innunder dette begrepet, må vi kunne forholde oss til en avgrensning som er meningsfull for de fleste. I utgangspunktet skulle det være enkelt å etablere et skille mellom offentlige og private planleggere; mellom planlegging i kommunal, regional og statlig regi, og planlegging utført av bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner. Men så enkelt er det ikke.

For det **første** forutsetter planlegging samspill og samarbeid mellom offentlige og private aktører som gjerne innebærer en fordeling av belastningen med å utarbeide planen. Plan- og bygningsloven legger til grunn et prinsipp om at utviklere selv må framlegge forslag til detaljregulering for sine prosjekter, altså at det med private utbyggingsinitiativer følger et krav om å fremme plan for kommunal behandling. Det vil som oftest være private konsulentfirmaer som utfører planarbeidet, som også omfatter typiske offentlige oppgaver som f.eks. medvirkning. Offentlige myndigheter kan dessuten benytte private konsulenter til oppgaver de selv ikke har kompetanse eller kapasitet til å utføre selv. Dette kan f.eks. omfatte typiske offentlige planer som områderegulering eller ulike deler av kommuneplanen. Uansett skal formelle planer alltid vedtas av kommunestyret. Med andre ord vil et planforslag, enten det er fremmet av offentlige eller private aktører, bli gjennomgått av både kommunens planfaglige etat og folkevalgte før de får status som plan. Ettersom framstillingen av planen innebærer offentlig saksbehandling og kvalitetssikring, vil det i en eller annen grad være flytende overganger mellom offentlig og privat utført planarbeid innenfor det vi må forstå som «offentlig planlegging».

For det **andre** er det, på offentlig side, mange sektororganer i stat og kommune som driver sin egen virksomhetsplanlegging, uten at denne nødvendigvis berører eller reguleres av plan- og bygningsloven. Denne formen for etatsbasert sektorplanlegging vil vi anse som noe annet enn offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven.

For det **tredje** er forholdet mellom planlovgivningen og kommuneloven overlappende. Kommuneloven regulerer kommunenes økonomiplanlegging, og økonomiplanen skal i henhold til kommuneloven (§14-4) «...vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier

i kommunale og regionale planer skal følges opp». Dermed er en aktivitet som normalt settes i sammenheng med «ren» økonomistyring, finansiell analyse og budsjettering koplet til plansystemet gjennom planfaglige vurderinger av hva kommunen skal planlegge, og hvordan, samt konkret innhold i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Det er derfor rimelig å regne en del av økonomiplanleggingen etter kommuneloven innunder begrepet «offentlig planlegging».

For det **fjerde** driver særlig kommuner, men også fylkeskommuner, strategisk rettet planlegging uten nødvendigvis å anvende plan- og bygningsloven som ramme for denne aktiviteten. For eksempel er «strategisk næringsplanlegging» en innarbeidet planleggingsaktivitet i kommunene, men de pågående forvaltningsreformene innebærer en mer omfattende og mer sammensatt samfunnsutviklerrolle både på kommunalt og regionalt nivå. Statlige styringsdokumenter som omtaler disse reformene peker på at oppgaver som å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk i økende grad må løses ut fra lokale og regionale forutsetninger, og ikke minst at de skal løses gjennom planlegging (Grønning & Berby 2017; se også Vedlegg A bakerst i dokumentet). Planlegging brukes med andre ord i en mer generell forstand om den offentlige regien rundt samfunnsutviklingen. Det er vel så mye en lokal- og regionalpolitisk oppgave, utover de formelle rammene for myndighetsutøvelse slik de er definert i planlovgivningen. Dette skaper gråsoner i kommunene, for eksempel i tilfeller hvor det handler om en ren sektorplanlegging. Denne aktiviteten kan ha status som «kommunedelplan», og vil da reguleres av plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning osv., men den trenger ikke nødvendigvis ha det. Med andre ord omfatter «offentlig planlegging» et spenn av aktiviteter, fra utforming av formelle planer etter plan- og bygningsloven, til lokale og regionale myndigheters håndtering av sin rolle som samfunnsutvikler. På kommunalt og regionalt nivå er det den offentlige regien, og evnen til å lede slike aktiviteter, som omfattes av begrepet.

For det **femte** er det, ifølge loven, de folkevalgte som skal lede planarbeidet i kommuner og fylker. Prinsipielt sett kan enhver borger stille til valg og bli valgt inn i et kommunestyre eller et fylkesting, uavhengig av formell eller relevant kompetanse for de saksfelt som kommunestyret vil ha til behandling. Kontrasten er her stor mellom på den ene siden kompetansekravene til personalet som skal utforme planer, og på den andre siden at de folkevalgte er lekfolk som skal ta stilling til planforslag, vedta dem og ikke minst styre på grunnlag av vedtatt plan. Behovet for opplæring peker tilbake på både fagmiljøene innenfor offentlig forvaltning og på utdanningsinstitusjonene. Selv om dette handler mer om den politiske ledelsen av planarbeidet enn om den faglige utførelsen av det, så innebærer det en forståelse av planer – som styringsverktøy og som beslutningsprosess (medvirkning, forankring), som arbeidsprosess (allokering av tid og midler), konsekvensen av å vedta planer osv. «Folkevalgotopplæring» bør med andre ord forstås som en del av kapasitetsbehovet

innenfor utdanning i offentlig planlegging, i den forstand at planleggingen blir mer effektiv, og kapasiteten utnyttes bedre, hvis opplæring gjøres tilgjengelig for de folkevalgte.

For det **sjette** forutsetter offentlig planlegging viktige aktiviteter som ikke direkte dreier seg om å planlegge for eller i kommuner og regioner/fylker: (1) planforvaltning og arbeid med planlovgivning utført i statlig regi, og dermed også forskning på system- og metodeutvikling; og (2) forskning knyttet til planlegging. Det må være rimelig å inkludere utdanning for funksjoner innen forvaltning og lovgivning, selv om den dreier seg om planleggingens infrastruktur heller enn om selve utøvelsen av planlegging. At departementer, etater, fylkesmannsembeter kan bli tilført personale med en planfaglig utdanningsbakgrunn er en viktig forutsetning for at selve planleggingen styrkes. Det samme gjelder også omvendt, at universiteter/høgskoler og forskningsinstitusjoner benytter kunnskap som blir til innenfor disse praksisområdene.

På bakgrunn av disse betraktningene har komiteen kommet fram til følgende ordlyd for å avgrense hva slags utdanningsbehov som omfattes av begrepet "offentlig planlegging":

For våre formål vil vi avgrense "offentlig planlegging" til plan- og planrelaterte aktiviteter, fortrinnsvis slike som reguleres av, eller forholder seg til plan- og bygningsloven, til kommuneloven og/eller andre planrelevante lovverk.

Kjernepunktet i denne definisjonen er at "offentlig planlegging" fortrinnsvis opererer innenfor rammene av, eller er relatert til, plan- og bygningsloven. Definisjonen inkluderer i første rekke planlegging i regi av kommuner, fylkeskommuner og stat, men strekker seg utover plan- og bygningsloven ved å inkludere økonomiplanlegging (etter kommuneloven) i kommuner og fylker, og planrelevant lovgivning innenfor miljø og (folke)helse, transport osv., til og med strategi og samfunnsutvikling i offentlig regi der planlovgivningen utgjør et tilgjengelig sett av virkemidler.

Avgrensningen omfatter også planrettet arbeid i sentralforvaltningen (utforming av lovverk, statlige planbestemmelser og planretningslinjer og nasjonale forventninger i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet), planrettet undervisning/opplæring og planrelevant forskning/forskningsformidling.

Også planlegging utført av konsulentbransjen faller innunder offentlig planlegging som verksamhetsområde, enten den utføres på bestilling av kommuner eller fremmes som formelle planer på vegne av private utviklere, ettersom de etter offentlig saksbehandling til slutt skal kunne vedtas av et kommunestyre. Og avgrensningen vil selvsagt også omfatte planrettede aktiviteter i kommunestyre og fylkesting, altså debatter og beslutninger om planer som vedtas av folkevalgte som ikke kan antas å ha erfaringer fra, eller utdanning innrettet mot, planlegging. Den utdanningsmessige utfordringen dette byr på kan innebære planrettet kompetanseutvikling hos (primært nye) folkevalgte.

Ved å skrive “*fortrinnsvis slike...*” framhever vi planaktiviteter regulert av plan- og bygningsloven (og kommuneloven), uten å ekskludere (1) offentlig sektorplanlegging som foregår utenfor pbl og (2) uten å ekskludere strategiarbeid eller tematisk innrettet planarbeid i offentlig regi og under offentlig ledelse. Her vil definisjonen kunne inkludere aktiviteter som «byvekstavtaler», «strategisk næringsplan», «klimaplan» eller «konseptvalgutredning» – altså planarbeid i offentlig regi, men som ikke reguleres av plan- og bygningsloven.

Offentlig planarbeid kan også foregå i samspill med andre aktører, dvs. at «offentlig» ikke ekskluderer samarbeid, partnerskap eller medvirkning med aktører i privat og frivillig sektor.

Avgrensningen som er foretatt her må forstås på grunnlag av komiteens mandat, særlig punkt 3 om kvalitet. Det understrekes at dette ikke innebærer noen definisjon av planlegging som sådan, noe som faller utenfor mandatet. Avgrensningen må med andre ord ikke forveksles med diskusjoner om teoretiske forståelser av planlegging som handlingsform og system, slik den framstilles i norsk og internasjonal akademiske litteraturen på feltet. Formålet er å komme fram til en avklaring av hva slags kompetanse det er behov for når vi snakker om kapasitetsutfordringer, slik at utdanningsmiljøenes fagprofiler kan koples opp mot en forståelse av hva slags kompetanser som kreves for å utføre offentlige planleggingsoppgaver, og hvordan de fordeler seg i forhold til kapasitetsbehovet.

4.3 Planfaglig kjernekompetanse

Begrepet planfaglig «kjernekompetanse» nevnes også i mandatet, og det er et mye omdiskutert begrep. Både internasjonalt (i AESOP) og nasjonalt (i FUS) har det vært ført langvarige diskusjoner for å avklare hva som er planfeltets kjerne, både ut fra hva som bør prioriteres i studiet og i forskningen av et potensielt svært bredt aktivitetsfeltet, men også ut fra et behov for å avgrense feltet mot andre kunnskapstradisjoner. Diskusjonene omkring planleggingens kjernekompetanse har nedfelt seg i en rekke definisjonsforsøk⁴, men har imidlertid ikke resultert i noe omforent eller autoritativt begrepsinnhold. Dette har sin naturlige bakgrunn i at planfeltets «innganger» varierer mellom ulike nasjonale politiske kontekster, mellom den kunnskapstradisjon den enkelte planlegger og planforsker har sin bakgrunn i, og store variasjoner i tidstypiske oppgaver for planleggingen. Arkitekten, juristen, teknologen, naturviteren, statsviteren og geografen vil naturlig nok gå inn i en slik diskusjon med sitt faglige utgangspunkt, uten nødvendigvis å ha tilstrekkelig kunnskap om hva de andre tradisjonene kan bidra med, eller hva som er deres tilknytningspunkt til planlegging.

Komiteen har, i henhold til mandatet, ikke sett det som sin oppgave å avklare på vegne av de akademiske institusjonene hva som utgjør planleggingens kjerne eller planleggingens fellestema. Derimot uttrykker aktører i avtakerfeltet en klar oppfatning av hva slags kompetanse en arbeidsgiver er avhengig av å sikre seg for å løse pålagte eller strategiske planleggingsoppgaver. Disse er vi avhengige av å tydeliggjøre for at utdanningsinstitusjonene

⁴ Et enkelt google-søk på «planning core competences» ga over 50 millioner treff....

skal kunne danne seg et bilde av hva som er etterspurt, og hvilke prioriteringer som kan gjøres for å bidra til kapasitetsøkning. Komiteen har gjennom dialog med avtakerfeltet kommet fram til at følgende kompetanser bør være tilstede for at et fagmiljø skal kunne løse offentlige planleggingsoppgaver på en tilfredsstillende måte⁵:

- Grunnleggende **planteori**, fra enkel mål-middel-rasjonalitet, til utviklingen av denne og til begrepsdannelse som understøtter kritiske alternativer til den instrumentelle rasjonaliteten. Videre teori om planleggingens forhold til samfunnsmessige utviklingstrekk og særlig til spenningen mellom territorialitet og funksjonalitet, og idegrunnlag/doktriner og historikk innen by- og regional planlegging.
- Kunnskap om **plan- og bygningsloven og øvrige relevante rettsregler**.
- Kunnskap om **planprosesser og plansystemets funksjonsmåte** – basert på empiriske studier av prosesser i spennet fra offentlige strategier til privatinitierte planforslag (makt, medvirkning, høring) fram til vedtak i folkevalgte organer, samt gjennomføring av planer.
- Kunnskap om **planrelevant metodikk** – metoder for kunnskapsinnhenting, og modeller og metoder i planutforming for territoriale/romlige enheter.
- Kunnskap om de tre dimensjonene i begrepet **bærekraftig utvikling** – **miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft** (uttrykt gjennom FNs bærekraftsmål) og hva de innebærer for planprosess og innhold/løsninger.

De første punktene kan anses å være unike for planleggerkompetansen, mens de to siste (kunnskap om planrelevante metoder for kunnskapsinnhenting og kunnskap om bærekraftsmål) i større grad vil være felles med andre kunnskapstradisjoner. Den som blir utdannet som planlegger kan ikke antas å ha mer enn en elementær oversikt her, men det er sjølsagt ikke til hinder for at noen planleggerutdanninger kan ha et spesielt fokus på for eksempel metodikk eller på bærekraft/klima.

Utover slike basale kunnskapskrav er det vanskelig å formulere noen gjennomgående elementer som må inngå i *enhver* planleggerutdanning. Det kunne være fristende å inkludere emner som «demografi» og «organisasjonsteori», «kartografi/GIS» osv., men innholdsmessig peker de fem punktene i disse retningene, uten at en trenger å gi en ytterligere presisering eller krav om at det enkelte utdanningsprogram skal dekke alt som vedrører planlegging. De samfunnsfaglige utdanningene, de areal- og teknologifaglige og arkitekturfaglige planleggerutdanningene vil fortsatt kunne ha ulike tyngdepunkter og spesialiseringer i sine utdanningsprogrammer, men de fem punktene som er framhevet her kan være et innspill til en videre diskusjon om hva som kan utgjøre planleggingens kjerne eller felles tema.

Det er en stor og vanskelig oppgave å identifisere omfanget av undervisning i planleggingens kjerneelementer ved de ulike undervisningsprogrammene. Dette fordi det enkelte utdanningsprogram kan «bake inn» tema som planhistorikk, planjuss, planteori og maktanalyser i emner med svært ulike betegnelser, og/eller sikre tilegnelse av

⁵ Disse kjerneelementene har blitt fastsatt gjennom innspill til komiteen fra faglige ledere i kommuner, fylkeskommuner og KS. Se også Vedlegg B bakerst i dokumentet.

kjerneelementene gjennom krav til studentenes virksomhet i prosjektarbeid, praksisperioder osv. I mandatet til komiteen etterspørres ikke eksplisitt en vurdering av planfaglige kjerneelementer, men komiteen har sett nytten av å invitere til en videre diskusjon av «kjernen» når en skal foreta en avgrensning av hvilke studieprogrammer som kan oppfattes som planleggerutdanninger.

4.4 Institusjoner med planrelevante masterprogrammer

Planfeltets mangslungne struktur avspeiles til fulle når en skal prøve å skaffe et overblikk over det planfaglige utdanningsfeltet. Det er for det første en oppgave å avgrense hvilke institusjoner som underviser i planlegging (på masternivå), og innenfor disse, identifisere studieprogrammer rettet inn mot offentlig planlegging. Det er videre en utfordring i å framskaffe et fullgodt overblikk over innholdet i de ulike utdanningsprogrammene ut fra navnene (innenfor planfeltet velger hver institusjon sitt unike navn på sine planprogrammer og på emner innenfor disse). Noen programmer kan ha spesialisering inn mot planlegging uten at dette framgår tydelig av programmets navn, mens utdanninger med planlegging i navnet kan romme aktiviteter med en svakere tilknytning til offentlig planlegging etter pbl.

Om vi først tar for oss utdanningsinstitusjoner som har master-nivåprogrammer rettet inn mot offentlig planlegging, finner vi i alt 13. Det tilbys altså planleggerutdanning ved et betydelig antall høgre utdanningsinstitusjoner i Norge. Ved åtte av disse (med uthevet skrift i tabell 1) er det etablert ett eller flere **studieprogrammer** som i navnet er eksplisitt rettet inn mot offentlig planlegging. AHO er inkludert her, på bakgrunn av EVU-masterprogrammet i urbanisme, et tilbud som er tydelig planinnrettet.

Ved de fem øvrige finnes planleggerutdanning som en formalisert eller uformell spesialisering innenfor programmer med annen benevnelse (typisk ved geografi- og arkitekturprogrammer). Bildet kompliseres av at det ved enkelte institusjoner finnes både egne planleggerutdanninger og programmer som tilbyr spesialisering i planlegging. Listen nedenfor samsvarer godt med oversikten over medlemsinstitusjoner i FUS.

- **NMBU (Ås)** (flere programmer)
- **UiT Norges Arktiske Universitet (Tromsø)** (flere programmer)
- **Høgskulen i Volda (Volda)** (flere programmer)
- **NTNU (Trondheim)** (flere programmer)
- U i Agder (Kr.Sand)
- U i S (Stavanger)
- Høgskulen Vestlandet (Bergen, Sogndal) (flere programmer)
- Arkitekthøgskolen AHO (Oslo)
- Bergen Arkitektskole BAS (Bergen)
- Univ. i Sørøst-Norge USN (Campus Bø)
- U i O (Oslo)
- U i B (Bergen)
- HINN (Lillehammer)

4.5 Utdanningsprofiler

I henhold til mandatet skal komiteen "identifisere kriterier for relevant utdanning". Kriteriene kan i henhold til mandatet (pkt. 3) knyttes til motsetninger mellom arealkontroll og samfunnsutvikling («areal/samfunn» i mandatet), til vektleggingen av teori eller praksis i utdanningen (disiplin/profesjon), og til beliggenhet og regionalt nedslagsfelt i arbeidsmarkedet. Disse spesifiseringene er nødvendige, all den stund planfeltet er svært omfattende. Det kan hevdes at ingen av institusjonene tilbyr enkeltprogrammer som tilsier at en kandidat skal kunne beherske planfagets mangslungne helhet. Norske arbeidsgivere henter ikke sine ansatte fra utdanninger der kandidatene er sertifiserte "*plannere*" (jfr. utdanningssystemet for planlegging i Storbritannia). Gitt den tydelige utvidelsen av relevante fagkompetanser som i dag inngår i planlegging etter pbl (2008), er det derfor lite realistisk å tenke seg at en slik utdanning vil løse kapasitetsbehovet,

Når vi videre diskuterer utdanningsprofiler, er det ut fra et skille mellom institusjon (universitet/høgskole/fakultet) og utdanningsprogram. Ved de institusjoner som tilbyr planleggerutdanning kan det være flere planrelevante utdanningsprogram ved en underenhet (fakultet, institutt) eller det er flere fakulteter/institutter som tilbyr planrelevante studieprogrammer og emner/ spesialiseringer på masternivå. Derfor vil det i de fleste tilfeller gi liten mening å karakterisere hele institusjonen ved en bestemt profil.

Profilene er heller ikke statiske. Utdanningstilbudene er gjenstand for periodisk evaluering, og god kontakt med avtakerfeltet anses for å være en del av kvalitetssikringen for å utvikle gode utdanninger. Erfaringene med FUS-prosessen for å styrke planleggerutdanningen ved institusjonene (inkludert "masterklasse"), med institusjonaliseringen av den nordiske planforskerkonferansen PLANNORD som gjennomføres (med phd-kurs) annethvert år, og EVAPLAN-prosjektet (evalueringen av pbl 2008) er at det gjennom de siste 5-6 årene har blitt et styrket samarbeid mellom institusjonenes fagmiljøer. Denne prosessen har bidratt til at tidligere distinkte studieprogrammer knyttet til hhv. areal/fysisk planlegging og til samfunn/kulturforståelse i planlegging til en viss grad har åpnet seg mot hverandre. For eksempel er samfunnsfaglige temaer som medvirkning, organisasjons- og demokratiforståelser blitt inkludert i areal- og arkitekturutdanninger, mens emner innen arealplanlegging (GIS, planjuss) er i ferd med å etableres på de samfunnsfaglige studieretningene. Tverrfaglige problemstillinger knyttet til urbanisme/byutvikling, til klima og til folkehelse har kommet sterkere på planleggingens dagsorden. Dette er temaer som ligger i skjæringsfeltet mellom fysisk planleggingskompetanse og samfunnsfaglige perspektiver, og utviklingen mot slike tema kan virke inn på rekrutteringen av fagpersonale ved lærestedene (det enkelte fagmiljø kan bli mer heterogent). Når det genuint tverrfaglige ved planlegging i stigende grad reflekteres ved institusjoners programmer, blir de etablerte "profilene" litt mindre tydelige.

Hensikten med å identifisere ulike profiler innenfor praksisfeltet og utdanningsstilbudene er, i sammenheng med denne spesifikke strategien, å a) synliggjøre at ulike miljøer omtaler

kompetanseprofiler med ulike begreper, og b) å rette oppmerksomheten mot faglige komponenter som utdanningsinstitusjonene kan utvikle, og spesifikke organisatoriske grep knyttet til sine utdanningstilbud, for å bidra til økt kapasitet og utvikling av kompetanse innen offentlig planlegging. Vi kan skille mellom ulike begrepsverdener. Avtakerfeltet er avhengig av å kunne svare ut pålagte arbeidsoppgaver, og omtaler feltet i henhold til stillingsbetegnelser og budsjettposter, typisk som arealplanlegger, samfunnsplanlegger, saksbehandler, prosjektleder (senioringeniør, -arkitekt) eller enhetsleder (jf. Vedlegg B). Lovverket og ansvarlig statlig myndighet ser feltet i lys av organiseringen av virksomheten innenfor et offentlig forvaltningsområde. Virksomheten ses i rammen av prosedyrer for samordning av forvaltningsområder, der samfunnsplanlegging og arealplanlegging er organisatoriske størrelser og ulike sett av virkemidler (Hansen & Aarsæther red. 2018). Innen utdanningsfeltet ser vi at institusjonene i økende grad bruker integrerende begreper som fysisk planlegging, urbanisme, by- og regionplanlegging, romlig planlegging, og nærmest har gått bort fra begrepet arealplanlegging som pedagogisk betegnelse. De mer utpregete samfunnsvitenskapelige holder i større grad på samfunnsplanlegging som begrep, men også her ser vi i mange tilfeller en tiltakende integrering av flerfaglige komponenter på tvers av samfunn/areal. Det følgende illustrerer hva dette innebærer for diskusjon og samarbeid for å styrke kapasiteten i feltet.

Profilering mot arealplanlegging som virksomhetsområde

Den delen av utdanningsfeltet som er profilert for arealplanlegging har et stort faglig omfang, fra utvikling og regulering av arealbruk, arkitektur og utforming av strukturer og landskap, til transport og naturforvaltning. Programmer med hovedvekt på det arealfaglige og på fysisk planlegging retter seg mot (1) "kommuneplanens arealdel", med konkretisering/detaljering gjennom (2) "områderegulering" og (3) "detaljregulering". Kompetanseområdet ses på av mange som planleggingens mest grunnleggende. Studieprogrammer der dette utgjør en sentral del av fagprofilen oppfyller gamle og tradisjonelle kompetansebehov: både bygningsloven 1965 og lov om bygningsvesenet av 1924 forutsatte ingeniør- og arkitekturfaglige elementer, med planlegging av en moderne fysisk infrastruktur og utforming av gode omgivelser, etterhvert inndelt i arbeid på ulike nivåer, med generalplaner og reguleringsplaner. Med innføring av "arealplan" i plan- og bygningsloven av 1985 ble denne tradisjonen, som vektla planmessig utbygging av offentlig, fysisk infrastruktur, dreid mer i retning av arealutvikling, med en arealplanlegging som kunne gi rammer og retning for private investeringer i produksjons-, service- og boligutbygging. Mens NTNU har basis i sitt teknologifaglige fokus på planlegging av fysiske anlegg (særlig bebyggelse, transportsystemer og energiforsyning), har NMBU bygd opp kompetanse på arealplanlegging med tilhørende juridiske problemstillinger i skjæringspunktet privat eiendom/offentlige hensyn. Tradisjonelt har den fysiske-profilen utmerket seg ved å vektlegge kompetanse på utforming av bygg- og anleggsprosjekter og utarbeidelse av arealplaner, mens ferdigheter knyttet til kritisk evaluering av planer / gjennomføring i mindre grad er blitt fokusert.

Planlegging innenfor arkitekturutdanningene vektlegger romlig organisering og prosjektering og utforming av bebyggelse og fysiske miljø. Det baserer seg på humanistiske og estetiske perspektiver på bygde omgivelser, urbanisering og byutvikling ("urbanisme"). Tilknytningen til plansystemet hviler bl.a. på kravet til estetisk utforming som er nedfelt som et av de "øverste" hensyn i pbl's formålsparagraf. Forøvrig er det formmessige aspektet i liten grad eksplisitt vektlagt i plansystemet. Den arkitekturfaglige plantradisjonen er tydelig orientert mot utforming og prosjektering i sin tilnærming til planlegging, noe som inkluderer et humaniora (estetikk, etikk) i samspill med konseptualisering, organisering og utforming.

Planlegging som spesialisering innenfor studier i naturforvaltning handler om bærekraft i et intergenerasjonelt perspektiv, og om avveiningen mellom vern og bruk. Dette er hensyn som gitt en overordnet status i formålsparagrafen (men den miljø/klima/økologiske dimensjonen er ikke eksplisitt overordnet i presiseringen av bærekraftig utvikling: "...for den enkelte, for samfunnet og for framtidige generasjoner"). I perioden 1972- 2013 lå den sentrale planforvaltningen til det daværende Miljøverndepartementet, og det er en lang tradisjon for at norsk planlegging har et tyngdepunkt på "vern" i spenningsfeltet mellom vern og utbygging. Utdanningsmessig har miljøprofilen ikke gitt seg utslag i tydelig plan-innrettede programmer, men ved fagmiljøene i Sogndal (HV) og i Bø (USN) er det tydelige planinnslag i programmene i naturforvaltning. Tilknytningen til dagens plansystem er ikke spesielt sterk, ettersom den klare lokalpolitiske forankringen av planbeslutninger ofte kommer i konflikt med naturfaglig baserte råd.

Profileringen mot typiske arealplanoppgaver har ulike profesjonstygdepunkt (ingeniør, arkitekt, agronom, naturviter) og tilhørende spenning mellom «utbyggende» og «vernende» planaktiviteter – felles er imidlertid fokus på framtidsrettet forvaltning av arealer, uavhengig av om det dreier seg om artsmangfold, jordvern, bebyggelse eller fysisk infrastruktur.

Samfunnsfaglig profilering

Det samfunnsfaglig grunnlaget i utdanningene har hatt et viktig utgangspunkt i teorier om den romlige dimensjonen ved økonomisk vekst- og utvikling, og nedfelte seg i planlegging både på statlig nivå og på regionalt (landsdels-)nivå i tidlig etterkrigstid. Faglig sett henter denne tradisjonen inspirasjon fra "keynesianismen", dvs. en økonomisk teori som vektlegger planbasert, statlige inngrep utover valuta- og rentepolitikk, med investeringer i offentlig infrastruktur for å motvirke effekten av store konjunktursvingninger som et nøkkelelement. Etter 2. verdenskrig fikk denne politikken en tydeligere regional profil (det ble innført områdeplanlegging for økonomisk utvikling, fylkesvis), men denne plantradisjonen ble i liten grad videreført da bygningsloven av 1965 innførte plankrav i alle kommuner. Først på 1970-tallet ble det etablert samfunnsfaglige studieprogrammer i planlegging, men da gjerne basert på kritisk teori, der fagmiljøet utgjorde et korrektiv til såvel fysisk planlegging som til regionaløkonomisk planlegging. Dette utvidet utdanningsbehovet, og har ført til opprettelsen av nye utdanningsprogrammer, men det slo også inn over de tradisjonelle. Typisk her er

etableringen av studieretningen "samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning" ved UiT i 1973. Også ved distriktshøgskolene i Lillehammer og Volda ble det på 1970-tallet etablert samfunnsfaglige planleggerutdanninger. Ved disse utdanningene var målet å skape en planleggerutdanning med utgangspunkt i lokalsamfunnets problematikk, ofte med studier av det rurale, ressursbaserte (lokal)samfunnet og periferi-regionen som kunnskapsplattform. Utviklingen i geografifaget, med utskilling av «samfunnsgeografi» har også hatt stor betydning for kunnskapsutvikling i planfeltet. Samfunnsgeografien, slik den har utviklet seg ved UiO, NTNU og UiB har hatt fokus på bærekraftig utvikling, på mobilitet og på by- og stedsutvikling.

De samfunnsfaglige miljøene hadde lenge en svak tilknytning til planlovgivning, prosedyrer og rettsregler, men dette ble endret da planlovgivningen inkluderte borgermedvirkning (1985). Den samfunnsfaglige kompetansen ble også i sterkere grad etterspurt med den strategiske vendingen i plansystemet, med innføring av "planstrategi" og "samfunnsdel" i pbl (2008). Også folkehelseloven (2011) rettet seg direkte mot kommunalt planarbeid. Den samfunnsfaglige plantradisjonen har vært analyserende (demografi, næringsøkonomi, sosial ulikhet osv.) og har i stor grad levert kritisk-etterprøvende (maktanalyser, planleggingens omgivelser). Den har i mindre grad vært opptatt av å understøtte planproduksjon og utvikle modeller/løsninger for romlig interesseavklaring og utvikling.

4.6 Kjerne, spesialisering(er) og regionale arbeidsmarkeder

På bakgrunn av denne historiske utviklingen ser vi at utdanningsprogrammene i planlegging i all hovedsak har sine faglige tyngdepunkt ordnet etter plan- og bygningslovens inndeling i kommuneplanens samfunnsdel (pbl §11-2) og kommuneplanenes arealdel (pbl § 11-5). Areal- og fysisk planlegging er dominert av ingeniørprofesjonen, arkitektfaglig kompetanse, arealplanleggere og realfagskandidater innen biologi og miljøfag/naturforvaltning. Samfunnsfaglige profileringer gir kandidater som har studert samfunnsplanlegging nært opp mot den institusjonelle rammen for dette. I tillegg vil (samfunns)geografer, statsvitere, sosiologer, antropologer og økonomer (som i varierende grad har tatt en spesialisering med planfaglig kjernekompetanse) lett kunne identifisere seg med denne orienteringen. Noen av utdanningsinstitusjonene har tradisjonelt hatt klart nasjonalt fokus (daværende NTH og NLH), mens flere av de «nye» distriktshøgskolene som ble etablert på 1970-tallet hadde et mer regionalt fokus. NTNU (ingeniørfaglig utdanning i fysisk planlegging) og NMBU (planleggerutdanning i samspill med landskapsarkitektur og eiendomsfaglig) er typisk for programmer med «nasjonale» nedslagsfelt, mens Høgskolene i Volda og Lillehammer, og Universitetet i Tromsø hadde et klart regionalt fokus og avtakerområde. Når det gjelder de klassiske breddeuniversitetene (Oslo og Bergen) var det lenge liten interesse for å etablere egne studieprogrammer/mastergrader i planlegging, men særlig geografimiljøene har engasjert seg i å opprette planfaglige spesialiseringer og emner. Det «nye» breddeuniversitetet i Tromsø markerte seg fra starten av med en samfunnsfaglig, kritisk og regional profil på sitt utdanningsprogram i «samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning».

Tradisjonelt har de profesjonsrettede universitetene og høyskolene pleid kontakten med sitt avtakerfelt tettere enn de klassiske disiplinbaserte universitetene. Dette gjelder både ved vektleggingen av kurs/etterutdanningstilbud og organisering av distanseundervisning. Men også på dette feltet ser vi i dag at utdanningene begynner å se mot hverandre og mot behovet i arbeidsmarkedet, med større vekt på obligatoriske praksisperioder og feltarbeid, av praktiske grunner oftest i regionen.

Et viktig skille går mellom profesjonsfag (arkitekt, ingeniør) og disiplin fag (samfunnsvitere, naturvitere), der profesjonsfagene kvalifiserer til en viktig utførerkompetanse, i form av prosjektering, utforming og regulering av fysiske strukturer og arealbruk, mens disiplin fag med et renere akademiske utgangspunkt kvalifiserer for planlegging gjennom et bredt kunnskapsgrunnlag, og gjennom metoder for datainnhenting, teoriutvikling, og etterprøving – ofte med lite innsikt i planjuss og i tema knyttet til arealbruk og teknologi. Koplingen mellom kandidatens kompetanseprofil og jobbene de går til kan derfor oppleves som for svake. Svært mye opplæring må gis på arbeidsplassen, og dette anføres fra avtakersiden som et problem for dem, og en utfordring som utdanningsinstitusjonene må ta tak i. Dette problemet er også behandlet i den internasjonale faglitteraturen, og mye tyder på at det generelt sett, på tvers av landegrenser, sjeldent er slik at den ferdige kandidaten kan gå rett inn og bidra til å løse etatens planoppgaver. Den enkelte kommune og etat vil ha utviklet sin særegne organisasjonskultur og et faglig hierarki, og det er enorm variasjon mellom kommunene når det gjelder samarbeid og samforståelse mellom det faglige/administrative og det politiske nivået. Derfor tyder mye på at planfeltet må leve med at «opplæring på jobben» fortsatt vil være en normal og nødvendig ekstra-aktivitet, men en aktivitet som det i liten grad er tenkt på og avsatt ressurser til (jfr. Forester 1989).

Figur 1: Illustrasjon av hvordan en faglig kjerne og spredningen av tema og emner i planleggerutdanninger danner grunnlaget for ulike fagprofiler.

Når nokså ulike utdanningsprogrammer knytter an til planlegging, skyldes det neppe at det er utviklet en felles forståelse av hva som er planleggingens «kjerne» – i teori og i praksis. Figur 1 illustrerer hvordan en planfaglig kjerne kan danne et utgangspunkt for å utvikle utdanningsprofiler som i varierende grad kan rette seg inn mot de samfunnsfaglige og de fysiske temaene innenfor det institusjonelle rammeverket for planlegging. Komiteen har brukt figuren til



å diskutere hvordan kapasitetsøkende tiltak kan virke om de anvendes på «rene» planleggerutdanninger eller disiplin- og profesjonsfag med spesialisering i planlegging. Poenget er ikke å lage standarder, å rendyrke forskjeller eller framprovosere konkurranse mellom ulike fagprofiler. Snarere bør programmene innrettes slik at en «ser over til» andre kompetanseområder, på bakgrunn av en omforent interesse og et felles ansvar for å styrke planfaglig kjernekompetanse.

Profilering av utdanningsinstitusjonenes studieprogrammer

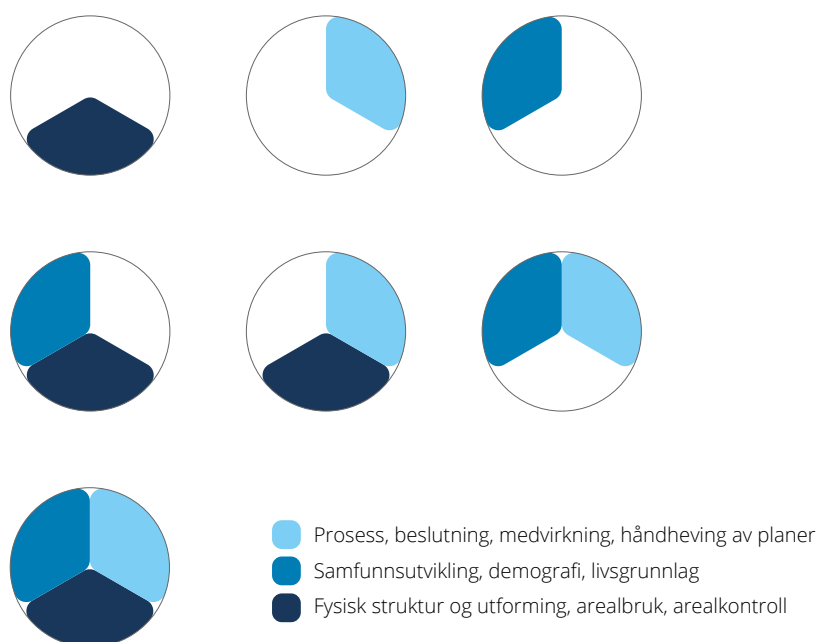
Under hhv. «samfunnstema» og «arealbrukstema» er det her listet opp eksempler på faglige tema, emner eller metoder som i kombinasjon kan utgjøre ulike fagprofiler i et sammensatt virksomhetsfelt. Utdanningsinstitusjonene vektlegger dette ulikt, og vi kan se for oss at en framtidig kapasitetsøkning vil utvikles på grunnlag av hva hvert miljø har tradisjoner og faglige forutsetninger for, og hva de ønsker å orientere seg mot tematiske og faglige. Figuren illustrerer at det ikke er noen motsetning mellom dette mangfoldet og et styrket fokus på den kjernekompetansen som er etterspurt av aktører som utfører offentlige planleggingsoppgaver. For å motivere alle aktører i feltet til å rette utdanningstilbudene mot kompetanser som er relevante for offentlig planlegging, kan sammenhengene mellom ulike tema og kjernekompetanse utforskes for å utvikle gode og relevante fagprofiler. Her kan man tenke seg mange innovative, men like fullt relevante profileringer. Det dreier seg altså ikke om å begrense mulighetene, men om å utforske komponenter og kombinasjoner som kan styrke relevansen av utdanningene basert på fagprofiler som utdanningsmiljøene faktisk har forutsetninger for å utvikle.

I dialogen med aktørene i feltet har det vært bred enighet om at felles oppgaver kan framstilles på denne måten. Innenfor de studieprogrammene som tilbyr planleggerutdanning varierer andelen av undervisning som går på kjerneområder i planlegging ekstremt mye. Hvor mye andelen bør være for å sikre en faglig forsvarlig utdanning i offentlig planlegging tas det ikke stilling til i dette dokumentet, men brukerne etterspør et betydelig innslag av kjernekompetanse. Et gjenvendende argument er at manglende kjernekompetanse medfører en opplæring og innfasing i arbeidsoppgaver, noe som særlig er en belastning for små fagmiljøer. Dette innebærer at hver enkelt utdanningsinstitusjon må vurdere om de bør styrke dette innslaget av kjernefag om forvaltning og system, planteori, juss osv., for å imøtekomme behovet. Figur 1 illustrerer dette bedre enn det som framkommer av brukernes egne stillingsbetegnelser, som *samfunnsplanlegger* eller *arealplanlegger*. Diskusjoner med utdanningsinstitusjonene viser at mange utvikler egne begrepsmessige tilnærminger for å integrere et flerfaglig innhold i sine studieprogrammer. Dette kan gjøre det vanskeligere å se sammenhengene med behovet brukerne peker på, men er samtidig hensiktsmessig, fra et akademisk og pedagogisk perspektiv, for å utvikle faglige kompetanseprofiler i utdanningen på tvers av det institusjonelle skillet mellom samfunn og areal i offentlige planleggingsoppgaver.

Hvordan de ulike utdanningsinstitusjonene framstiller sine egne profiler ble utforsket i en dialog mellom komiteen og FUS-medlemmene under FUS sitt medlemsmøte i november 2018. Planleggerutdanningens hovedaspekter ble delt inn i tre kategorier, og medlemmene ble bedt om å angi hvor mye de vektla hver kategori i studieprogrammene de representerte. De tre kategoriene ble først diskutert, og ble betegnet som: a) prosess, beslutning, medvirkning, håndheving av planer (styringsaspektet, myndighetsutøvelse), b) samfunnsutvikling, demografi, livsgrunnlag, og c) fysisk struktur og utforming, arealbruk og kontroll av arealbruk (regulering, kartlegging, prosjektering). Det var bred enighet om at det ga mening å dele faglige kompetanseområder inn på denne måten, og det ga gjenstand for framstillinger slik det er illustrert i figur 2.

Figur 2. Komponenter og kombinasjoner for å utvikle relevante utdanningsprofiler.

Framstillingen synliggjør hvordan utdanningsinstitusjonene selv endte med å framstille sine egne studieprogram. Den må ikke forstås som noe annet enn en metode for å synliggjøre hvor mye vektleggingen av ulike aspekter ved planlegging som kompetansefelt kan variere innen utdanningsfeltet. Forsøket var kun basert på de som var tilstede på møtet og har ikke vært gjenstand for ytterligere forankring i de respektive fagmiljøer. Enkelte utdanninger vurderte at de dekket hele feltet. De fleste dekket minst to hovedkomponenter, mens noen muligens ikke dekket mer enn én hovedkomponent av planlegging som kompetanseområde. Det ble dessuten tydelig at utdanningene varierer mye i vektlegging av akademisk og praktisk metode: særlig kan det være stor forskjell på vektleggingen av analytiske tilnærminger og tekniske tilnærminger; mellom registrering og tolkning av data, og løsningsbaserte tilnærminger. Her er det forskjell på utdanninger med en typisk disiplinprofil, som er mer teoretisk, og utdanninger som har en tydelig profesjonsprofil, basert på mer praktisk trening i teknikker og ferdigheter. FUS-medlemmene var likevel enige om en grovinndeling i de kategoriene og kombinasjonene som framgår av figuren. Diskusjonen viste dessuten at skillet mellom disiplin og profesjon er vanskelig planleggingsstudier, og heller må forstås i kombinasjoner. Medlemmene var også enige om at man må ta forbehold om at den sterke forenklingen med kun tre hovedkomponenter skjuler mange viktige nyanser, men at den egn seg som et strategisk verktøy for å arbeide med faglig omstilling av utdanningstilbudene. Utgangspunktet for framstillingen



var behovet for et felles språk for å diskutere utdanningsprofiler som svarer til behovet for kompetanse i offentlig planlegging, og for å vurdere tiltak som kan virke kapasitetsøkende.

4.7 Dagens masterprogrammer i planlegging

Nedenfor er det foretatt en oppstilling i form av en tabell med masterprogrammer i planlegging, og masterprogrammer der planlegging er en spesialisering, men uten at det framgår av programnavnet. Flere av de 13 institusjonene tilbyr mer enn ett masterprogram i, eller innrettet mot, offentlig planlegging, og det totale antallet studieprogrammer er summert til 21. Av disse er det 11 masterprogrammer som tydelig er innrettet mot planlegging, mens 10 andre studieprogrammer enten har formell spesialisering i planlegging, eller en viss andel av studentene som leverer planfaglige oppgaver.

Oversikten i tabell 1 omfatter 25 masterprogrammer, og er basert på innspill fra medlemsinstitusjonene i FUS. Oversikten yter i sammentrengt tabellform naturligvis ikke full rettferdighet i beskrivelsen av det enkelte program eller den enkelte institusjon. Det er også fra komiteens side foretatt noen skjønnsmessige avgrensninger på hvilke programmer som bør inkluderes som «planleggerutdanninger». Eksempelvis vil masterprogram i folkehelse og i landbruksfag ikke være inkludert i denne oversikten, noe som selvsagt kan diskuteres.⁶ Planleggingens tverrfaglige karakter gjør at det kan være vanskelig å se klart om et program retter seg tydelig inn mot offentlig planlegging, noe vi kan få en indikasjon på gjennom kandidatens oppfatning av seg selv som «planlegger» heller enn som f.eks. «geograf» eller «arkitekt».

Oversikten i **Tabell 1** viser at utdanningsfeltet innenfor planlegging er under ekspansjon, og at flere av utdanningsinstitusjonene har etablert, eller er i ferd med å etablere, nye programmer. NMBU melder at institusjonen fra 2020 av vil tilby et masterprogram i Global landscape architecture, med faglig grunnlag i arkitektur og miljøstudier, foruten planlegging. Noen institusjoner dreier etablerte programmer mot offentlig planlegging, som en følge av at offentlig sektor i økende grad etterspør kandidater med planrelevant utdanningsbakgrunn, og dette gjelder over hele profil-spekteret fra programmer med fysisk innretning til programmer med en renere samfunnsfaglig profil. Vi ser at utdanningene er lokalisert over hele landet, men at tyngdepunktene innenfor den planfaglige kjernen fordeler seg ulikt geografisk. Tilgangen på hele bredden av kompetanse til offentlige oppgaver, til stillinger som «samfunnsplanlegger» og «arealplanlegger», er dermed ikke like tilgjengelig for alle landets regioner. Det er påfallende at en stor andel av norske planleggere kommer fra studieprogrammer der kandidatene ikke vil si om seg selv at de er utdannet planleggere (eiendomsfag, landskapsarkitektur, arkitektur, geografi osv.)

⁶ Fagmiljøer som både har planleggerutdanning og mange tilgrensende fag regner gjerne alt med. Mens mer spesialiserte miljøer gjør det ikke. Dette har framkommet i dialogen med utdanningsinstitusjonene.

Tabell 1. Masterprogram som er tydelig relevant for offentlig planlegging, angitt med tyngdepunkt innenfor pbl som ramme. «Rene» planleggerutdanninger med tykk skrifttype.

Pbl-ramme	Program (MA-nivå)	Institusjon	Disiplin	Merknad
Areal/samfunn	Fysisk planlegging	NTNU	Teknologi/arkitektur	Bredt opptak
Areal/samfunn	Urban Ecological Planning	NTNU	Teknologi	Engelskspråklig
Areal	Arkitektur	NTNU	Arkitektur	
Areal	Eiendomsutv	NTNU	Økonomi	
Areal/samfunn	By- og regionplanlegging	NMBU	Eiendom, juss, samf.-fag, arkitektur	5-årig integrert
Areal	Landskapsarkitektur	NMBU	Landskap, arkitektur	5-årig integrert m/ spesialisering
Areal	Eiendom	NMBU	Eiendom, juss	5-årig integrert
Areal	Eiendomsutvikling	NMBU	Eiendom, juss, økon.	
Areal	Byplanlegging	UiS	Teknologi/arkitektur	Bredt opptak
Areal	Arealplanl. og eiendomsutv	HV (Bergen)	Ingeniør	
Samfunn	Planlegging og leing	H Volda	Statsvit	Inkl. på distanse
Samfunn	Nordic Urban Planning Studies	UiT	Samf.vit.	Engelskspråklig
Samfunn	Samf.plan/ Kommunikasjon	UiA	Statsvit, geografi	
Samfunn	Samf.plan/ Kulturforståelse	UiT	Statsvit, geografi, antropologi	
Areal/samfunn	Urbanisme	AHO	Arkitektur	EVU samlingsbasert
Areal	Arkitektur	AHO	Arkitektur	
Areal/samfunn	Landskapsarkitektur	AHO/Tromsø	Landskap, arkitektur	
Areal	Arkitektur	BAS	Arktitektur	
Areal	Climate change management	HV	Naturfaglig	
Areal	Naturforvaltning	USN Bø	Naturfaglig	
Areal	Siv.ing. veg, transp., geomatikk	NTNU	Teknologi/ing.	
Samfunn	Geografi	NTNU	Geografi	
Samfunn	Human Geography, m/spes. Urban studies & planning	UiO	Geografi	Engelskspråklig
Samfunn	Geografi	UiB	Geografi	
Samfunn	MPA Off. ledelse og styring	HINN Lillehammer	Statsvit/økonomi	Planlagt spesialisering

5. STATUS PÅ UTDANNINGSKAPASITET – opptak, uteksaminering, personalressurser

5.1 Datagrunnlaget (2015-2018)

Det er krevende å danne seg et bilde av omfanget av søkning til planstudier, og til antallet uteksaminerte kandidater fra disse studiene. Det er flere grunner til det:

- Søkertallene til planstudier, slik de framkommer i Database for Høgre Utdanning (DBH) er for så vidt eksakte, men den enkelte kan søke på flere studier og tallene for hver institusjon/hvert program blir dermed svært usikre.
- Hyppige omorganiseringer foregår innen sektoren; studier skifter navn, likens institutt- og fakultetsbetegnelser og oversikt over utvikling over tid vanskeliggjøres når planleggerutdanninger «omplasseres» internt.
- Kandidater på andre disiplinstudier enn de rene planleggerutdanningene (arkitektur, sosiologi, statsvitenskap, geografi, historie, fiskerifag, naturforvaltning osv.) kan skrive masteroppgaver (evt. gjøre diplomoppgaver) som er klart relevante for planlegging, men disse vil ikke bli fanget opp i vår kartlegging av eksisterende «output» av plankompetanse.
- Kandidater på planstudier kan, ut fra praksis i vårt liberale kunnskapssystem, velge tema på masteroppgaven med svak relevans for planlegging som virksomhet, men disse vil likevel telles med i en oversikt over uteksaminerte planleggerkandidater. Dette vil særlig gjelde de samfunnsfaglige utdanningsløpene innen planstudier.
- Statistikkgrunnlaget fra DBH er åpenbart ikke helt pålitelig, og det får konsekvenser for oversikten over små utdanningsmiljøer når en opererer med hele 5- eller 10-tall i rapporteringen av antall uteksaminerte fra det enkelte masterstudium.
- Ved direkte henvendelse til institusjonene overrapporterer de nesten systematisk kandidattall. En vil for eksempel kunne fristes til å telle med studenter som burde fullføre studiet ved normert tidspunkt, men som ikke gjennomfører på normert tid. Følgelig er det også en risiko for at disse vil telles dobbelt, altså at de telles med også i det kalenderåret de faktisk fullfører studiet.

Selv om datagrunnlaget har sine svakheter, er det likevel av stor interesse å se på tallene, og særlig over tid, for å kunne vurdere om det er en utvikling i kandidattallene. DBH's tallgrunnlag er godt oppdatert: allerede pr oktober 2018 oppgir DBH kandidattall for 2018, mens det åpenbart vil være avlagte/beståtte eksamener i desember 2018 som da ikke er med.

Fra søknad om opptak til uteksaminering av en masterkandidat er det mange tallstørrelser å forholde seg til

- antall søkere som vurderes som kvalifiserte mht. kvalifikasjoner for opptak
- antall søkere som tilbys plass
- antall søkere som aksepterer tildelt plass
- antall frammøtte og registrerte ved semesterstart
- antall som fullfører studiet (noen vil falle fra studiene, andre vil ta overgang til et annet studium, noen vil søke seg over til planstudier)
- antall som fullfører studiet på normert tid (mange har forsinkelser i ferdigstilling av masteroppgave, men gjennomfører likevel)
- antall som får bestått karakter til eksamen (riktignok sjelden stryk til høgre grads eksamen)

Dette er forhold som, med unntak av de som søker overgang til et planleggerstudium, reduserer antallet som faktisk gjennomfører eksamen. Frafallet varierer mellom utdanningssteder, men det er et forhold som gjennomgående kjennetegner det norske studiesystemet, der det er atskillig rom for individuelle tilpasninger, noe som skaper problem for forutsigbarhet og for en effektiv utnytting av tilgjengelige undervisnings- og veiledningsressurser. Det kan også reises spørsmål om institusjonene er i stand til å tilby veiledning i det omfang og av den faglige kvalitet (inkludert veiledningspedagogisk kompetanse) som er nødvendig for å hindre frafall i gjennomføringen av masterstudier.

5.2 Studier i planlegging: søkertall og kandidatproduksjon

I det følgende er det laget noen enkle oversyn over søkningen til planstudier, og et oversyn over kandidatproduksjon på masternivå. Fem av FUS-medlemmene er tatt med i denne oversikten, de er valgt ut på grunn av at de tilbyr «rene» planleggerutdanninger. Dette gjelder NMBU (5-årig MA i by- og regionplanlegging), U i Agder (BA og MA), U i Tromsø (BA og MA), NTNU (2-årig MA) og Høgskolen i Volda (BA, MA + distanse-MA). Utvalget betyr at gjennomføring for arkitekt-, ingeniør- og geografikandidater ikke er talt opp, ettersom det ikke foreligger statistikk over hvor mange kandidater som velger plan-relevante tema.

Det er en betydelig søkermasse som *signaliserer interesse* for masterstudier i planlegging, og det er en økende tendens i søkningen. Men tallene er urealistisk store, for studenter med fullført BA kan levere søknad til flere institusjoner, uprioritert, og det kan dermed være en god del «gjengangere» i dette materialet. Ved søknad om opptak til masterstudier har søkerne heller ikke vært forpliktet til å oppgi førstevalg. Et anslag vil være at det er omlag 1000 studenter som årlig leverer søknad om opptak på masterstudier i planlegging ved disse institusjonene. Det som er mest påfallende her, er den store forskjellen mellom sørøst-Norge og landet forøvrig.

Tabell 2. Søkertall til masterprogrammer i planlegging 2014 og 2018, utvalgte programmer.

Utdanning	2014	2018
NTNU fysisk planlegging	75	156
NMBU (søkere til 5-årig MA i by- og reg.)	503	681
UiT	50	76
UiAgder	429*	334
HiVolda	35	70
HiVolda deltid	76	65
Samlet	1148	1282

Kilde: DBH, lastet ned 30.10.2018

* Utdanningen i Agder startet i 2015, og dette årstallet er brukt her.

Et spørsmål som også var drøftet i NIBR-rapporten fra 2011, var om den svake rekrutteringen til planleggerutdanningene var farget av planleggingens (ofte påståtte) omdømmesvikt. *Studiebarometeret* sine årlige målinger tyder imidlertid på at studentene gjennomgående er **svært fornøyde med det faglige utbyttet av å ta planleggerutdanning** (klart over gjennomsnittet), og de er i særdeleshet **svært tilfreds med fagtilbudets yrkesrelevans og de framtidige jobbmuligheter studiet gir**. Dette inntrykket ble bekreftet i en rapport som NORUT leverte i 2015, basert på en spørreskjema- og intervjuundersøkelse rettet mot studenter på planleggerutdanninger og til representanter for kommunal sektor. Når det gjelder planleggingens omdømme, i en bredere samfunnsmessig sammenheng, er dette et tema som har vært tatt opp i forskningsprosjektet som har evaluert plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN). Her er tilbakemeldingene jevnt over positive, og det påpekes at det heller er manglende planlegging eller oppfølgingen av planer som er et problem, i den forstand at manglende planer skaper dårlig forutsigbarhet både for private og offentlige aktører. Planlegging oppleves av samtlige aktørgrupper som er intervjuet, som svært nyttig for utviklingsarbeid og for utviklingsprosjekter i kommunene.⁷ Det høye søkertallet til NMBU-studiet reflekterer at dette er søkertall til et 5-årig masterstudium. Når det gjelder UiAs høye søkertall er det trolig påvirket av at studiet heter "Globalisering og samfunnsplanlegging".

⁷ Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (2018a) *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?*, kap. 10 og 11.

Vi ser i tabell tre uteksamineringen av masterkandidater ved planleggerutdanningene:

Tabell 3. Uteksaminerte masterkandidater ved 11 planleggerutdanninger 2015 - 2018.

Utdanning	2015	2016	2017	2018
NTNU fysisk planlegging	15	10	20	10 (30)
NTNU urban ecological planning	10		(10)	(20)
NMBU by- og regionplanlegging	20	25	30	30
NMBU landskapsarkitektur	20/2	40/2	40/2	40/2
UiT	5	10	5	5
UiA	15	15	20	20
HiVolda	10	5	15	10
HiVolda deltid	5	5	5	5
H Vest arealplanlegging			5	15
UiS byplanlegging	5 (9)	(10)	10 (6)	5 (11)
AHO etterutdanningsmaster i urbanisme	–	–	–	–
Sum (anslag)	90	100	140	165

Kilde: Database for høgre utdanning (DBH) lastet ned 03.05.2019. NB: Statistikken opererer med tall rundet av til nærmeste 5-tall, noe som åpenbart skjuler nyanser. Tabellen inkluderer ikke kandidattall fra AHO's etterutdanningsmaster i urbanisme. Tall i parentes er fra institusjonenes egne opplysninger til komiteen (kompletteringer til høingsutkast), mens øvrige tall er fra NSD/DBH. Videre er tallene Landskapsarkitektur ved NMBU beregnet ut fra at en andel av kandidatene herfra tar emner som er felles med planleggerutdanningen og at de spesialisere seg innenfor planlegging (andelen varierer fra år til år og er her grovt regnet til halvparten).

Det som slår en her, er et begrenset antall ferdige masterkandidater som produseres ved de 11 utdanningsprogrammene. Når flere enn 1000 vil starte, og 150-200 fullfører, ligger det åpenbart en mulighet for å øke kapasiteten ved samtlige institusjoner. Selv om DBH helt klart baserer seg på anslag eller avrundinger av innrapporterte tall fra institusjonene, og det åpenbart er svikt i rapporteringen, er det likevel grunn til å ha tillit til omfanget når det gjelder *anslag* på det samlede antallet kandidater.

Tar vi med masterkandidater andre studier – særlig fra studenter på arkitektstudier og geografi som spesialisere seg i planlegging⁸ –, og i tillegg det vi kan kalle «strøkkandidater» fra andre samfunns- eller ingeniørfaglige studier der enkelte leverer planrelevante masteroppgaver, vil vi anslå at tallet på ferdige kandidater på masternivå sannsynligvis ligger på ca. 250, antakelig med en ganske jevn fordeling av kompetanse på samfunnstema og kompetanse på arealbrukstema.

⁸ Her oppgir NTNU at det i 2018 dreier seg om 12 kandidater fra geografistudiet og 10 kandidater fra arkitektstudiet ved NTNU.

Tallet på kandidater er svakt stigende, men vi må ta i betraktning at (de høye) søkertallene for 2018 først vil resultere i kandidater i 2020 for 2-årig master, og 2023 for 5-årig master. Etersom søkertallene bare viser en svak stigning 2014-2018 kan vi anta med stor sikkerhet at vi også de nærmeste årene vil få relativt få uteksaminerte mastere i planfag. Når det gjelder søkning til BA-studier i planlegging de siste tre årene viser vi til følgende tabell:

Tabell 4. Søkere (førstevalgsøkere) til BA-studier i samfunnsplanlegging og til 5-årig master i By- og regionplanlegging ved NMBU.

Utdanning / År	2017	2018	2019
UiTromsø (BA Samfunnsplanlegging og kulturforståelse)	22	26	17
UiAgder (BA Samfunnsplanlegging og kommunikasjon)	39	46	43
HiVolda (BA Planlegging og administrasjon)	37	28	16
NMBU (opptak 5-årig MA i by- og regionplanlegging)	110	118	93
Samlet	208	218	169

Data fra Samordna opptak, nedlastet 090519. Oversikten er begrenset til de fire lærestedene som tilbyr en «tydelig» planleggerutdanning for studenter som kommer rett fra videregående skole. I tre tilfeller dreier det seg om en BA i samfunnsplanlegging, i tillegg til det 5-årige masterstudiet i by- og regionplanlegging ved NMBU.

Antall førstevalgsøkere gir en indikasjon på motivasjonen blant nye studenter for å velge planlegging, og den må kunne karakteriseres som svært liten, og nokså stabil (de totale søkertallene for 2019 viser faktisk en gjennomgående tilbakegang nasjonalt).

Det sier seg selv at rundt 200 yngre søkere på årsbasis er et altfor svakt grunnlag for å kunne uteksaminere 400+ masterkandidater pr. år.

Tallene illustrerer med all tydelighet at søkningen til masterstudier vil være helt avhengig av «overganger» fra andre enn de rent planfaglige BA-utdanningene – og at det dermed fortsatt vil være relativt få masterkandidater som har hatt et fokus på planlegging gjennomgående i hele studieløpet. Skal man kunne rette på dette, trenger man å gjøre unge mer oppmerksomme på planlegging som mulig karrierevei, før de søker seg til høyere utdanning. Dette vil kreve en innsats for å synliggjøre det viktige og interessante ved planlegging i pensum og undervisningsopplegg, særlig i det videregående skolesystemet.⁹

⁹ Denne analysen imøtegås imidlertid i tilbakemeldingen fra NMBU, der det skrives: «Planlegging inngår allerede i pensum på vgs. Det er samlet sett ikke noe problem å rekruttere studenter som ønsker å lære planlegging og planrelaterte fag»

5.3 Personalbehovet knyttet til planrelaterte oppgaver innenfor offentlig sektor

Det er utført flere kartlegginger av status når det gjelder kommunal plankapasitet og behovet for planleggere til å fylle stillinger i kommunene. NIVI- Rapport 2014:1, utarbeidet på oppdrag av KS, omhandler plankapasitet og plankompetanse i kommunene, og gir et tydelig og alvorlig bilde av situasjonen. For det første er det svært mange (i all hovedsak små) kommuner som har en minimal plankapasitet i form av stillinger med oppgaver innen areal- og samfunnsplanlegging. Etter kommunereformen er det blitt færre små kommuner, men fortsatt vil flere hundre kommuner ha behov for styrking av kapasitet og kompetanse for å utføre lovpålagte planleggingsoppgaver. Rapporten gjengir også svar fra kommunene når det gjelder situasjonen innenfor planvirksomhet; her viser det seg at bare 17% av kommunene oppgir at de har tilstrekkelig kapasitet til å løse planoppgavene. Også KMDs bestilling av en «Nullpunktsmåling» – en rapport om status for kommunesektoren før gjennomføringen av kommunereformen (utført av SØF mfl. 2017) – viser svært varierende kapasitet til å utføre lovpålagt kommunal planlegging. Blant de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) rapporterer nærmere 85% at de har inntil ett årsverk innenfor samfunnsplanlegging, og samme prosentandel av småkommunene har «inntil ett årsverk» avsatt til arealplanlegging. For de større kommunene er situasjonen langt lysere, i den forstand at en betydelig andel har bygd opp planstaber av en viss størrelse.

Det er imidlertid ikke bare manglende kapasitet i form av stillingsressurser opprettet/avsatt til planlegging det dreier seg om. NIVI-undersøkelsen viser at hele 75 % av kommunene har problemer med å rekruttere personale til planleggerstillingene. Ikke uventet er det hele 90% av kommunene som kjøper tjenester fra private konsulentfirmaer for å løse planoppgaver. På bakgrunn av disse tallene anslår NIVI-rapporten et årlig behov for tilførsel av 120 nye planleggere til kommunal sektor over en femårsperiode. Rent teoretisk sett skulle da utdanningskapasiteten (150-200 per år) være på høyde med behovet, men slik er det ikke: av de ca. 150 som årlig gjennomfører en mastergrad i planlegging er det for det første en viss andel som ikke søker seg til jobber innenfor planlegging. Plankompetanse er sterkt etterspurt i offentlig forvaltning generelt, i organisasjoner og i private bedrifter, og mange planleggerkandidater tar den veien. For offentlige etater dreier det seg om forskning og undervisning ved høyskoler og universitet, flere går til planarbeid i Statens vegvesen eller til planavdelinger i øvrige statlige etater, inkludert departementene, Jernbaneverket, NORAD, helseforetak osv. Ikke så få vil bli rekruttert til fylkeskommunene og regional stat/fylkesmannen. Og så vil en stor andel av kandidatene, særlig de med kompetanse innen fysisk planlegging, søke arbeid i konsulentfirmaer som tar planoppdrag for kommuner, og som utarbeider planforslag på vegne av private utviklere og utbyggere. Faren er at store fagmiljøer og godt betalte stillinger tar kapasiteten fra de små miljøene. Dette gjør mindre kommuner særlig utsatt for manglende kompetanse og kapasitet innenfor planlegging.

6. MÅL OG TILNÆRMINGER TIL KAPASITETSØKNING

6.1 Premisser for en realistisk og faglig forsvarlig økning av uteksaminerte kandidater

Komiteen har i dette kapitlet gjort en vurdering av ønskelig nivå på uteksaminering, basert på behovskartleggingen i forrige kapittel. Men før vi konkluderer med å tilrå en tallstørrelse, trenger vi en diskusjon og gjennomgang av behovet for tilføring av *ulike typer* plankompetanse, og en diskusjon av hvor i landet planleggerutdanningen trenger en styrking for å innfri kommunale (og andre aktørers) behov. Ifølge mandatet skal kapasitetsøkende tiltak være realistiske og faglig forsvarlige.

At økningen skal være realistisk tolker komiteen som at arbeidet må fokusere på hva som faktisk vil gi effekt framfor forestillinger om den ideelle planleggerutdanning. Det innebærer en prioritering av tiltak som utnytter tilgjengelig kapasitet; en bred tilnærming som ser på alt fra kapasitetsøkning innenfor de strømlinjeformede, «rene» planleggerutdanningene, til spesialiseringer innenfor eksisterende disiplin-fag, og etter- og videreutdanningstilbud i samspill med praksisfeltet. Det innebærer også hensynet til proporsjonalitet i forholdet mellom studieplasser og undervisningspersonale når volumet øker. Uten forankring i lokale faglige strategier vil dessuten lite kunne oppnås; tiltak må ta utgangspunkt i utdanningsinstitusjonene, og basere seg på ambisjoner og innsatsvilje ved universitetene og høyskolene.

At økningen skal være faglig forsvarlig tolkes som at den må gjenspeile og styrke helheten i plansystemets og planleggingens oppbygning og virkemåte. Dette handler blant annet om å unngå snarveier og «quick-fix»-løsninger. For eksempel hvordan finansiering av studieplasser strukturert i det norske kunnskapssystemet: ren teoriundervisning koster mindre enn praktisk undervisning, som krever nærmere oppfølging og mer lærerkapasitet, materiell og plass per student. Planleggingsstudier innebærer forelesninger og pensumstudier med eksamen, som kan organiseres som masseundervisning, så vel som laboratoriearbeid og studioskurs, som krever egnede undervisningsfasiliteter og individuell oppfølging av studentene. Ved tilføring av midler kan det være fristende å opprette større antall studieplasser på steder der man kan vise rask volumøkning, uten hensyn til planfaglig kjernekompetanse hva slags fagprofiler avtakerfeltet trenger. Dessuten innebærer naturlig nok kravet om faglig forsvarlighet at den undervisning og veiledning som ytes, skal være forskningsbasert, altså at lærestoffet og metodene skal være oppdatert på planforskning, og at lærereftene har relevant forskningskompetanse.

6.2 Modeller for kapasitetsøkning

Komiteen har vurdert det historiske utviklingsmønsteret i norsk planleggerutdanning, og på det grunnlaget identifisert modeller for kapasitetsøkning, uten at dette danner grunnlag for noen entydig anbefaling. Modellene egner seg snarere til å synliggjøre alternative

utviklingsmønstre, som et grunnlag for å drøfte konsekvensene av ulike kapasitetsøkende tiltak og foreta bevisste valg. Komiteen har identifisert tre alternative modeller:

Modell for geografisk konsentrasjon (M1): en geografisk konsentrert kapasitetsøkning innebærer at satsingen rettes mot færre studiesteder som tilbyr planleggerutdanning, og at en dermed kunne utvikle større og bredere fagmiljøer på disse stedene. En slik modell anses som lite aktuell, gitt ønsket om utdanningsinstitusjonenes geografiske/regionale nærhet til de praktiske planoppgavene, og til arbeidsmarkedet i et langstrakt land med spredt bosetning.

Modell for faglig konsentrasjon (M2): en alternativ modell er å styrke de utdanningsmiljøene som mest tydelig tilfører kunnskap om praktisk planlegging. Dette innebærer i praksis å satse på miljøer med basis i fysisk planleggerkompetanse, og å utvide denne med emner i samfunnsfaglige tema, som samfunnsanalyse, politikk, organisasjon osv. Denne modellen vil imidlertid utnytte dagens kapasitet i liten grad, gitt strukturen og den geografiske spredningen i utdanningsfeltet, samt planlovgivningens utvidede oppgaverepertoar, prosessforståelse og forutsetning om politisk lederskap.

Distribuert, inkrementell modell (M3): en modell som i stor grad sammenfaller med det historiske utviklingsmønsteret, er en stegvis utvikling med utgangspunkt i dagens desentraliserte utdanningsstruktur. En «inkrementell modell» kan være en mulig betegnelse på det komiteen vil tilrå: utdanningsfeltet innenfor planlegging er preget av en mangslungen geografisk og faglige struktur. Samlet sett, i et nasjonalt perspektiv, kan dette sies å svare rimelig godt til oppgavene og behovene i norsk planlegging. En strategisk styrking av enkeltkomponenter innenfor den eksisterende strukturen er trolig den mest effektive måten å øke utdanningskapasiteten på rettet mot hva det er behov for. Det vil innebære en satsing på spesialiseringsemner og fagutvikling ved det enkelte studiested, i tillegg til nye fullfinansierte studieplasser, men også samarbeidstiltak mellom utdanningene (faglig-komplementært, regionalt orientert samarbeid, og samarbeid om nasjonale kompetansetiltak).

6.3 Styrking av kapasitet på grunnlag av et variert utdanningstilbud

Strukturelt sett kan det norske utdanningsfeltet innenfor planlegging sies å være godt rigget for å imøtekomme behovet. Som det er vist i oversiktstabellen (tabell 1) er det samlet sett et svært allsidig utdanningstilbud, noe som gjenspeiler mangfoldet av de planoppgaver som ifølge pbl og øvrig lovverk skal løses. Og det skulle være gode muligheter livslang læring i arbeidslivet, og for å utvikle flere tilpassede videre- og etterutdanningstilbud i planlegging for folk som underveis i karrieren ønsker spesialisering innenfor planfaglig kompetanse.

Balansen mellom areal- og samfunnsfaglig kompetanse kan ha sin bakgrunn i at plandelen i plan- og bygningsloven har gjennomgått en utvikling der loven i dag stiller større krav til de overordnede delene av plansystemet, med vekt på prosess-system-sammenheng (konsistens), medvirkning/deltakelse og folkevalgt styring. Samtidig stiller loven – forsterket av den generelle digitaliseringen av offentlige tjenester – større krav til kompetanse innenfor

arealbruk, utforming, naturfag og IKT. I tillegg har lovens øvrige overordnede hensyn, som spesifikt gjelder barn/unge, samiske nærings- og samfunnsforhold, folkehelse og universell utforming utløst nye kompetansebehov. Komiteen ser derfor ingen grunn til å innsnevre eller å fokusere den framtidige utdanningsinstitusjonen til bestemte felt eller kompetanser, men har tillit til at de enkelte utdanningsinstitusjoner og samarbeidet mellom dem vil kunne styrke den planfaglige kjernekompetansen i ulike fagprofiler, og tilpasse seg behov og behovsendringer som framtida vil bringe innenfor offentlig planlegging.

Det vi kan si om behovet er at det dreier seg om offentlige tjenesteyteres mulighet for få tilgang på ulike typer kompetanseprofiler. Spørsmålet er om det i dag er særskilt mangel på bestemte kompetanseprofiler. Ingenting tyder på at det er det; tvert om viser kartlegging at utdanningsfeltet samlet sett har hele bredden av kompetanse, og at en relevant kapasitetsøkning må bygge på hele dette mangfoldet.

Sjøl om planlegging er en genuint tverrfaglig aktivitet, er det et behov for personale som kan løse spesialiserte oppgaver. Særlig i større planstaber kan disse være nyttige. Men det er også et **stort behov for generalister**, både de som har strategisk kompetanse som kan sikre konsistens i komplekse, store systemer, og de som trengs i mindre kommuner der det er tett kontakt med folkevalgte, mindre fagmiljøer, og dermed behov for å dekke en planfaglig allsidighet. Det er også et økende behov for bestillerkompetanse i kommunene, knyttet til den høye, og økende, bruken av konsulenttjenester. Framtidas planleggerutdanning må i større grad inkludere kompetanse på utforming og oppfølging av bestilte konsulentoppdrag.

Mens det i store planstaber kan en regne med et større faglig repertoar, er det et klart behov for generalister i de mange mindre kommunene, som har svært begrensede fagmiljøer å spille på. Her trengs planleggere som kan gripe over et bredere felt, og samtidig håndtere innhenting av ekstern faglig bistand når kapasiteten ikke strekker til eller mer spesialiserte oppgaver dukker opp. Disse betraktningene tilsier at norsk planleggerutdanning må ses under ett, for å kunne foreslå tiltak som kan sikre en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom institusjoner og studieprogrammer, for å dekke ulike deler av et faglig sammensatt felt i alle deler av landet.

Det legges stor vekt på at undervisningen skal være forskningsbasert. I dagens akademiske institusjoner er internasjonale kontakter, publikasjoner, prosjektsamarbeid og møteplasser blitt stadig viktigere. Samtidig er det all grunn til å reflektere over hva dette gjør med forskningsgrunnlaget for norsk planleggerutdanning, for eksempel med tanke på at den norske planlegging utgår fra demokratiske ambisjoner, og en særskilt balanse med næringslivets handlingsrom, som vi ikke nødvendigvis finner igjen i andre lands plansystemer. Norskspråklig publisering bør dermed ha høy prioritet. Dette handler om å opprettholde en balanse mellom et formidlingsarbeid innenfor det norske planfeltet, og det akademiske behovet for å norske erfaringer relevante for plansystemer internasjonalt.

Styrking av kompetanse på **regional planlegging** må gis større oppmerksomhet i utdanningenes innhold. Det er i dag et åpenbart misforhold mellom de oppgaver regionene er

ment å utføre, og det kompetansegrunnlaget som finnes ved utdanningsinstitusjonene. Planleggerutdanningen ved Høgskolen i Lillehammer hadde tidligere et sterkt miljø innen planlegging på regionalt nivå, men den omorganiserte Høgskolen i Innlandet har ikke lenger et eget utdanningsprogram i planlegging. Interessen for byplanutfordringer og for planlegging på lokalt nivå har blitt sterkere ved samtlige institusjoner, mens regional planlegging har blitt mindre vektlagt i studieprogrammene og i planforskningen.

6.4 Ønsket utdanningskapasitet på kort og lengre sikt

Samlet sett makter ikke det norske utdanningssystemet i dag å produsere et tilstrekkelig høgt antall planleggere til at behovet innenfor kommunal og statlig sektor dekkes. 150-200 kandidater med mastergrad i året er ikke tilstrekkelig. Men hvor mange er det behov for? Og vil en sterk satsing på kort sikt bygge opp til en kapasitet som i løpet av 5-10 år vil være overdimensjonert i forhold til behovet på sikt? Hvor går grensen for en overinvestering? I dag har mange «pionerer» på planfeltet, født i tidlig etterkrigstid, kommet i pensjonsalderen. Dermed vil det i en periode være en muligens forbigående, stor og demografisk generert mengde ledige planleggerstillinger på markedet. Kan vi risikere å skape en slags «boble», der vi på sikt utdanner arbeidsledige planleggere?

Dagens store behov løses også delvis ved at mange «etablerte» fagfolk (jurister, økonomer, ingeniører osv.) og personer med lang praktisk eller politisk erfaring vil søke seg over til planleggerstillinger, gjerne etter å ha gjennomført et kompetansegivende videre- og etterutdanningsopplegg (f.eks. Samplan, Helse og Omsorg i Plan, Urbanisme ved AHO). Tilførselen av «røynde» folk kommer i tillegg til kandidater som har gjennomført ordinære utdanningsløp som kvalifiserer for planlegging.

En beregning av omfanget av årsverk i kommunal planlegging, utført av komiteen på bakgrunn i Kostra-tall, tyder på at kommunale planoppgaver, inkludert behandling av private planforslag, per i dag utgjør ca. 3000 årsverk. Om en forutsetter et tilsvarende antall planleggerårsverk i privat (og en del i statlig) sektor, vil behovet for nyrekruttering på grunnlag av naturlig avgang (mellom 5-10%) ligge årlig på mellom 350 og 700 personer. På bakgrunn av disse anslagene bekreftes tall i en størrelsesorden vi finner igjen i ulike beregninger hos f.eks. KS: målet bør være at offentlig sektor årlig tilføres minst 400 kandidater med planleggerutdanning. Dette antallet kan både begrunnes ved å vise til utredninger og Kostra-tall, i tillegg til en skjønnsmessig vurdering av muligheten for at landets 350+ kommuner kan få tilgang til nok planfaglig personale. Da er det komiteens vurdering at det bør utdannes anslagsvis **350-400 masterkandidater i året – altså en vekst på mer enn 100% i forhold til nåværende utdanningskapasitet.**

Hensynet til en «faglig forsvarlig» kapasitetsøkning tilsier at veiledningskompetanse er til stede, med tanke på hva som kreves for å kvalifisere til en mastergrad. Det vil være svært uheldig å opprette mange nye studieplasser uten å ta hensyn til at hver enkelt student skal ha tildelt en kompetent veileder til å understøtte arbeidet med masteroppgaven. Mens det vil

være relativt enkelt, og lite ressurskrevende å ha et mål om å doble antall studieplasser basert på forelesninger og enkeltemner, er en dobling av et masterkull en helt annen og langt mer krevende oppgave, både faglig (personalets forskningskompetanse) og ressursmessig (antall individuelle veiledningstimer).

«Kortsiktige mål» vil på grunnlag av betraktninger ovenfor, uansett gi resultater et stykke fram i tid. Det tar 2 år å utdanne en masterkandidat, på grunnlag av gjennomført BA, og det tar 5 år å fullføre et BA+MA-studium. For det studieåret som har opptak de aller nærmeste årene, i komiteens vurderinger regnet fra og med 2020, vil det i hovedsak være snakk om mindre justeringer: særlig i form av å tøye opptaksrammene på institusjonenes programmer, eller i form av omstilling av eksisterende studietilbud mot en spesialisering i planlegging. Men det er svært begrenset hva en kan få til med å omdisponere personalressurser, all den stund *planfaglig, forskningsbasert kompetanse er en åpenbar mangelvare i det norske akademiske systemet*. På kort sikt vil det dreie seg om å skape en større bevissthet i institusjonenes styringsorganer om behovet for plankompetanse både i og utenfor utdanningsfeltet, slik at satsinger kan nedfelles i omstillingsstrategier og i de utviklingsplaner for nye, fullfinansierte studieplasser som institusjonene årlig melder inn til Kunnskapsdepartementet.

Ved siden av kandidatproduksjon på masternivå, vil kapasiteten i stor grad avhenge av tilstrekkelig volum og kvalitet på etter- og videreutdanningstilbud i planlegging, samt gode kompetansehevingstiltak for folkevalgte som etter loven er øverste ledelse og planinstans, kommunalt og regionalt. Det er vanskelig å konkretisere måltall på disse områdene, likens når det gjelder mandatets formuleringer om kvalitet i programmene. Etter- og videreutdanningstilbudet innen planlegging kan bygges, oppdateres og tilpasses på en helt annen og mer fleksibel måte enn de ordinære masterprogrammene. Et eksempel på dette er den nylig gjennomførte satsingen på «Helse og omsorg i plan», som over en 5-årsperiode uteksaminerte omlag 500 kandidater.¹⁰ Universiteter og høyskoler bør stimuleres til å utvikle kompetansegivende EVU-tilbud gjennom en tilskuddsordning for slike tiltak, eksempelvis gjennom en øremerking av slike tilskudd ved institusjoner som tildeler midler til utvikling og igangsetting av EVU-tiltak.¹¹ Tiltak knyttet til livslang læring gir dessuten en god tilpasning til løpende behovsendringer, og en viss garanti mot overinvestering og «kapasitetsbobler» i fagfeltet.

Når det gjelder det regionale utbudet av planleggerutdanninger, bør det være et mål at alle landsdeler bør ha et tilbud som omfatter kvalifisering for stillinger som både arealplanlegger og samfunnsplanlegger.

¹⁰ For en evaluering av dette tiltaket, se Hofstad 2017.

¹¹ Her vil tidligere «Norgesuniversitetet» og SEVS – Senter for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging - være naturlige adressater.

7. DIALOG OM FELLES STRATEGI

7.1 Kartlegging av status og ambisjoner – komiteens tilnærming

Mandatet for komiteens arbeid forutsetter et nært samarbeid med de aktuelle utdanningsinstitusjonene. Dette har vært organisert ved å sende ut, umiddelbart etter konstituering av komiteen (18. september 2018), en forespørsel til den enkelte institusjon (ved dekan eller instituttleder) om å formulere innspill på kortsiktige og langsiktige tiltak for økt kapasitet på planleggerutdanning. Komiteens arbeid ble også gjenstand for et eget medlemsmøte i FUS (22. november 2018) der sentrale punkter ble tatt opp og drøftet mellom medlemmene. Møtet ble ledet av komiteleder Marius Grønning, som på det tidspunktet også var styreleder i FUS, etterfulgt av Aksel Hagen. Representanter fra KS og KMD var tilstede og deltok aktivt i diskusjonene. Et utkast til et omforent strategidokument ble sendt ut (14. mai 2019), en slags høring med oppfordring om å komme gi innspill, kompletterende informasjon og tilbakemelding på oppsett og vinkling. Til slutt i prosessen ble det arrangert et møte med instituttledere og dekaner ved den enkelte institusjon for utsjekking av rapporten (5. september 2019).

Den første forespørselen (21. september 2018) ble sendt til 13 institusjoner. Til NTNU ble det sendt forespørsel til både Institutt for arkitektur og planlegging og til Institutt for geografi. Til Høgskolen Vestlandet ble det sendt forespørsel til Bergen og til Sogndal. I alt ble det dermed sendt ut 15 forespørsler. Institusjonene ble her bedt om å svare på tre spørsmål: (1) dagens situasjon innen utdanning for offentlig planlegging (2) mulige kortsiktige tiltak for økt kapasitet (3) langsiktige tiltak, som innbefatter utvikling av institusjonens/programmenes faglige profil. Svarfrist for innspillene ble satt til 26.10 2018. Innen fristen hadde 13 institusjoner svart, og like etter løp de siste svarene inn, slik at komiteen satt med tilbakemeldinger fra samtlige 15 programmer/institusjoner som ble forespurt.

Institusjonene ble i brevet av 21.9.2018 forespeilet en tilbakemelding som start på en dialog med den enkelte institusjon. I første omgang ble det lagt til rette for en skriftlig tilbakemelding til institusjonene fra komiteens leder og sekretær, og anledning til å kommentere denne i en ny tilbakemelding til komiteen. Ettersom ingen friske midler over statsbudsjettet ble tilført høsten 2018 bortfalt behovet for veiledning til den enkelte institusjon, og komiteen rettet fokuset mot å utforme en felles strategi for økning i utdanningskapasiteten gjennom videre innspill og dialog. Det var da hensiktsmessig å konsentrere dette i en «høring» basert på et utkast fra komiteen. Denne forelå 14.05.2019, med en svarfrist satt til 15. Juni 2019. Til denne runden kom det tilbakemeldinger fra Høgskolen i Volda, UiT, UiS, NMBU og NTNU. Etter fristen løp det inn innspill fra UiA og UiO. Det har dermed vært mulig å gå gjennom innspill til den endelige rapporten fra 7 av 13 utdanningssteder og vurdere oppfølging. De mest sentrale utdanningsmiljøene har alle gitt sine innspill i runde 2.

Første runde: I det følgende vil vi først gruppere svarene ut fra fire kategorier, der vi skiller mellom de eksplisitt plan-innrettede studieprogrammene og programmer der planlegging kan være en spesialisering som er formalisert («studieretning») eller uformell (enkeltemner eller tema integrert i kursopplegg). Vi skiller også mellom utdanninger som er samfunnsfaglig fundert, og utdanninger om har utgangspunkt i arealbruk og fysisk struktur¹² (inkludert arkitektur og naturfaglig). Inndelingen blir dermed litt mindre presis, men viser samtidig at det er en bevegelse i retning av større vekt på tverrfaglighet i utdanningsmiljøene (jfr. Kap. 4).

Tabell 5. Gruppering av institusjoner/programmer ut fra faglig fokus og type utdanningsløp

	Kompetansegrunnlag: Eiendom/fysisk/form/natur	Kompetansegrunnlag: Samfunnsfaglig
Planleggerutdanning i egne programmer (5-årig integrert løp, 2-årige MA, 3-årig BA+ 2-årig MA-løp)	NMBU (by-reg, eiendom, landskapsark), NTNU (fysisk, urb/eco) U i Stavanger (byplan/teknologi) AHO (urbanisme, EVU) H Vestlandet (arealplanlegging Bergen)	UiT Norges Arktiske Univ. H i Volda U i Agder
Planlegging som spesialisering i disiplin- og profesjonsprogrammer (formell MA-spesialisering eller ved valg av planrettet masteroppgave)	AHO (ark) BAS (ark) NTNU (ark) USN (Bø, natur) HV (Sogndal, natur)	UiO (geografi) UiB (geografi) NTNU (geografi) HINN (statsvit)

7.2 Respons fra utdanninger med fokus på fysisk planlegging

Under dette punktet dreier det seg om fem institusjoner (NMBU, NTNU, UiS, AHO og HV Bergen) med i alt 8 studieprogrammer relatert til planlegging. Ved NMBU er først og fremst det femårige løpet i By- og regionplanlegging med, men også de tilstøtende programmene «eiendom» og «landskapsarkitektur». NMBU har et integrert 5-årig utdanningsløp, i by- og regionplanlegging, og ved UiS er det en 5-årig sivilingeniørutdanning i Byplanlegging, integrert med et 2-årig masterprogram i Byplanlegging. Ved de øvrige institusjonene er det etablert 2-årig masterprogram i planlegging, med ulike benevnelser (NTNU: Fysisk planlegging, Urban-Ecological Planning; AHO: Urbanisme; HV: Areal- og eiendom).

NMBU og NTNU er hver på sin måte «moderinstitusjoner» innen arealplanlegging og fysisk planlegging. Mens NMBU har et 5-årig løp i By- og reg-planlegging, har NTNU et 2-årig masterprogram i fysisk planlegging. Dette er et program som har opptak av studenter også fra samfunnsfaglige BA-utdanninger. Tilbakemeldingen fra NTNU er at institusjonen har planer

¹² I denne sammenhengen handler det primært om å holde oversikt over andelen som kan tilføres stillinger som samfunnsplanlegger og arealplanlegger. Enkelte av institusjonene har programmer som dekker flere av kategoriene.

om å etablere en ny, tverrfaglig BA i planlegging, og på denne måten etablere et mer «solid» 3+2 utdanningsløp. Fordelen med slike løp er at studentene kan ha fokus på planlegging under hele det akademiske studiet, men NTNU vurderer ulike måter å organisere dette på, der en integrering med de eksisterende disiplinstudiene er en av dem. Ulike studieløp gir ulike fordeler og ulemper. En to-årig master som kanskje bygger på en BA uten klar planorientering blir i korteste laget for å kunne håndtere bredden i de faglige planutfordringene. Ordningen med en 3+2-utdanning er derimot mer fleksibel enn et full-integrert fem-årig studieprogram. Det er mange studenter som vil endre studieprogram i løpet av studiet, og overgangen mellom institusjoner blir lettere, for eksempel om en student går videre med MA på et annet studiested enn der studenten tok sin BA. Det 5-årige studieløpet muliggjør innslag av feltarbeid og praksisperiode(r), slik at kontakten med brukerfeltet innarbeides i studieløpet. Det gir bedre vilkår for den faglige modningsprosessen fleksibilitet i undervisningsopplegget, men gjør overganger til og fra andre studieprogrammer mindre strømlinjeformete. Innføring av en ny 2-årig MA i planlegging ved NMBU, parallelt med den eksisterende 5-årige masteren i By- og regionplanlegging, er et tiltak som vurderes av institusjonen. NMBU regner også med å kunne øke kapasiteten på sine programmer og har i likhet med NTNU inkludert satsing på planleggerutdanninger i styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet (2018).

Både NMBU og NTNU har god søkning til sine programmer. Dette er i mindre grad tilfelle ved enkelte andre institusjoner. UiS (Byplanlegging/MSc City and regional planning) vil fra 2019 av ta opp studenter på MA i Byplanlegging, uten ingeniørbakgrunn, for styrke opptaket til studiet. Ved AHO tilbys etterutdanningsmaster i Urbanisme, noe som pr i dag er et EVU-program. Potensielt kan dette utvikles til også å kjøres som et 2-årig ordinært masterprogram. Høgskolen Vestlandet har nylig startet MA i arealplanlegging og eiendom, denne bygger på tilsvarende BA-program og ser ut til å ha god søkning.

7.3 Respons fra tilgrensende profesjonsutdanninger: arkitektur og naturforvaltning

Landets tre arkitektutdanninger (NTNU, AHO, BAS) har alle besvart henvendelsen fra komiteen, og det samme gjelder de to institusjonene som utdanner planleggere gjennom sine programmer i naturforvaltning (Bø, Sogndal). Disse utdanningene rekrutterer alle «en viss andel» av sine kandidater til planleggerstillinger, men de har i liten grad lagt opp til en planleggerspesialisering eller annen tydelig formalisering av det planfaglige innslaget. Alle institusjonene har imidlertid planfaglige enkeltemner eller kurs innbakt i sine profesjonsrettede studieløp, og de uttrykker alle interesse for å styrke den planfaglige profilen blant studentene. Systematikken i dette arbeidet vil imidlertid variere: for arkitektbransjens vedkommende basert på konjunkturer i privat og offentlig byggeaktivitet; for naturforvaltere med nye miljø- og klimarettet politikk og næringsutvikling, som kan trekke til seg naturfaglig kompetanse i konkurranse med planleggerjobber. For arkitekturfaget er særlig strukturelle utfordringer knyttet til fysisk transformasjon, og samspillet mellom form, sosio-kulturelle forhold og økonomi i byplanlegging som utgjør et vesentlig ekspansjonsområde. Dette omfatter storbyene, men det omfattende kompetansebehovet knyttet til stedsutvikling som

gjør seg gjeldende i over hele landet – også i de minst urbaniserte kommunene. Selv om Sogndal ikke har MA i planlegging, er det viktig å understreke at deres BA i landskapsplanlegging er et viktig bidrag til den totale rekrutteringen til landets MA-tilbud.

7.4 Respons fra utdanninger med generell samfunnsfaglig fokus

Planleggerutdanning med et samfunnsfaglig fokus har lenge vært et tilbud ved UiT (med fokus på kulturforståelse), ved Høgskolen i Volda (med fokus på ledelse) og relativt nylig ved U i Agder («Samfunnsplanlegging, by- og regionalutvikling») som en av to spesialiseringer innen «Global utvikling og samfunnsplanlegging»). Alle tre institusjonene har tilsvarende BA-løp innen planlegging, i Volda med benevnelsen «Planlegging og administrasjon», i Agder i «Samfunnsplanlegging og kommunikasjon», i Tromsø med samme benevnelse på BA og MA-studiet.

De samfunnsvitenskapelige planleggerutdanningene skiller seg alle fra de fysisk orienterte studietilbudene ved NTNU og NMBU. Det gis en bred samfunnsfaglig skolering, mens tilknytningen til planlov/plansystemet og spesielt til arealbrukstema er svak. Utdanningene i Volda og i Tromsø bærer preg av å være rettet inn mot generell administrasjon vel så mye som mot planlegging, mens Agder har koplet perspektivet på planlegging opp mot kommunikasjon (BA). Ved alle tre institusjoner er det arbeid i gang for å bruke det 5-årige løpet mer produktivt inn mot planleggingens praksis- og breddekrav. Det betyr at ferdigheter i planlovgivning og redskaper knyttet til arealbrukstema (GIS) vil bli inkludert i emneporteføljene. UiT vil fra 2019 tilby en to-årig master i Nordic Urban Planning Studies, i samarbeid med Roskilde Universitet og Högskolan i Malmö. Søkertallene er høye i Agder og i Volda, men mer varierende i Tromsø. Felles for de samfunnsfaglige utdanningsløpene på MA-nivå er at det er ledige plasser og et visst frafall, noe som understreker betydningen av rekrutteringstiltak og god oppfølging/veiledning av masterstudenter.

7.5 Respons fra utdanninger med geografifaglig fokus

Det er et positivt tegn at de geografifaglige miljøene ved de store universitetene har svart på henvendelsen. UiO har lenge vært medlem av FUS, mens geografimiljøene ved UiB og NTNU nylig er blitt medlemmer. I tillegg har det samfunnsfaglige miljøet ved Høgskolen i Innlandet (Lillehammer) gitt tilbakemelding. Felles for alle disse er at kandidater herfra søker og får stillinger som planleggere i kommunene, men uten at studiet har vektlagt planlegging gjennom formell spesialisering (med unntak av U i Oslo, som tilbyr en engelskspråklig spesialisering i «Urban Studies and Planning»). Geografimiljøene oppgir at undervisningen omfatter enn rekke planfaglig relevante tema og emner, som migrasjon, mobilitet, bærekraftig utvikling og klimaendringer, transformasjoner og fortetting, segregasjon og stedsutvikling. Dessuten omfatter geografistudiene opplæring i bruk av Geografiske Informasjonssystemer (GIS). Ved to av de geografifaglige instituttene uttrykkes det et ønske om nærmere samarbeid om planleggerutdanning, da med komplementære programmer ved institusjonen og i regionen. Ved UiO er det innledet et samarbeid med AHO («Oslo city studio») og NMBU.

NTNU ser for seg at planrelevante emner bli et tilbud utover et eventuelt tverrfaglige BA-program i planlegging ved Institutt for arkitektur og planlegging.

I Lillehammer er planemner tenkt knyttet til en spesialisering i MPA-studiet (2-årig master). Det som synes å mangle i de samfunnsfaglige miljøene, er et sterkere planfokus på økonomi, og særlig på kompetanseutvikling knyttet til koplingen mellom kommuneplanens samfunnsdel (pbl) og økonomisk planlegging (iht. kommuneloven) i kommunal sektor.

7.6 Institusjonenes respons oppsummert

Responsen fra institusjonene har i første runde vært omfattende, om enn varierende mht. presentasjon av status ved eksisterende utdanninger. Komiteens inntrykk er at samtlige tilskrevne institusjoner tar oppdraget på alvor, og langt de fleste av dem signaliserer tiltak som dels allerede er gjennomført, eller som skal gjennomføres på kort eller lang sikt. Felles for responsene synes å være at man forstår og tror på en «inkrementell», stegvis tilnærming til kapasitetsøkning – først og fremst foreligger eller foreslås tiltak for å «tette hull», utnytte synergier, skape komplementaritet og bredde, og tilrettelegge for smidighet for studenter «på vandring». I mindre grad antydes innovative, nye utdanningsløsninger. Flere institusjoner nevner likevel etablering av sentra eller prosjekter av tverrfaglig karakter, og tillegger aktiviteten i disse betydning for framtidig fagutvikling. Responsen tyder på at planleggermiljøene ved institusjonene arbeider ut fra en realistisk tilnærming til hva de kan bidra med. De ser et mulighetsrom i anmodningsvedtaket. Samtidig innser de små fagmiljøer, som dette fagfeltet alltid representerer i forhold til andre, gjør veien til kapasitetsøkning tung i kampen om ressurstildeling i budsjettdialogene. For noen av miljøene er det en utfordring å få et bedre rekrutteringsgrunnlag blant studiesøkende ungdommer.

Det er entydig positivt at så godt som alle fagmiljøer innen planlegging uttrykker vilje til å søke samarbeid regionalt, nasjonalt og over faggrenser for å kunne gi studentene en størst mulig bredde i utdanningsprofilen. Også de som har sterke profesjonsrettede tradisjoner å bygge på gir uttrykk for en tydelig tverrfaglig tilnærming til dagens planlegging. Det er også verd å merke seg at satsingen på en mer internasjonal orientering av fagtilbudet ikke synes å svekke motivasjonen for å styrke forskning og utdanning for kommunal og regional planlegging i Norge.

7.7 Utdanningsinstitusjonenes forventninger til felles strategi

Responsen på høringsversjonen av 14.05.2019 har også vært god, og svarfordelingen viser hvilke institusjoner som er engasjert og har ambisjoner om å satse på planstudier. NMBU, NTNU, UiS og UiA har gitt grundige og konstruktive tilbakemeldinger på høringsutkastet, mens det er kommet mer kortfattede tilbakemeldinger fra Høgskolen i Volda og UiT Norges Arktiske Universitet.

Det er i flere av responsene reist spørsmål ved det statistiske materialet på søkertall og uteksamineringer. Databasen for høgre utdanning/NSD sine tall samsvarer i flere tilfeller svært dårlig med informasjon gitt fra institusjonene. Dette er en situasjon som skyldes mange og til dels komplekse forhold (i kapittel 5 er det gjort forsøk på å synliggjøre manglende samsvar i tabellene, supplert med noter til enkeltstørrelser der det er et betydelig sprik mellom institusjonenes og NSDs tall). Dette strategidokumentet viser imidlertid hvor kildene kan finnes, og hvordan de avviker, og **komiteen vil oppfordre til at statistiske tall brukes kritisk i det videre arbeidet, og at de kontinuerlig må oppdateres og tolkes opp mot ulike problemstillinger som kan ha relevans.**

NTNU og NMBU har problematisert hvilke studieprogrammer som skal regnes med og ikke når oversikter over utdanningstilbudene framstilles. Dette er to store institusjoner som ikke kan avgrense planleggerutdanningen til ett studieprogram, ett institutt, eller ett fakultet, men som har planlegging som et pedagogisk og akademisk tema fordelt på flere fagområder. Det må tas høyde for slike institusjonelle og organisatoriske forskjeller når strategien anvendes. Oversikten over masterprogrammer i tabell 1 er delt inn i «tydelige planleggerutdanninger» og utdanninger med andre benevnelser der planlegging er en spesialisering eller utgjør en betydelig del av faginnholdet. I den siste kategorien vil det alltid være vanskelig å avgrense hvilke masterprogrammer som bør inkluderes. Komiteen har valgt å inkludere arkitektur/landskapsarkitektur-, geografi- og naturforvaltningsutdanninger i oversikten, samt MPA i offentlig ledelse og styring (Ved Høgskolen i Innlandet, Lillehammer, som er FUS-medlem) og spesialiseringen i sivilingeniørstudiet i veg, transport og geomatikk ved NTNU.

Det betyr at masterprogrammer i juss, statsvitenskap, informasjonsvitenskap, folkehelsevitenskap, landbruksfag, naturfag/økologi, samfunnssikkerhet osv. ikke er tatt med, og at dette må revurderes i framtidig bruk. Svært mange utdanninger har relevans for offentlig planlegging, gitt plan- og bygningslovens opplisting av hensyn i planlegging, etter pbl § 3-1, og lovens kompetansekrav (§ 3-3). Gitt dette arbeidets strategiske fokus har komiteen funnet det rimelig å foreta en avgrensning basert på de aktører som har meldt sin interesse og vist engasjement i forhold til saken. Dette gjelder i hovedsak institusjoner som er medlem i FUS, og dermed institusjonens/programstyrets interesse for å definere et utdanningstilbud som del av et planfaglig, nasjonalt fellesskap. Gjennom denne prosessen har vi sett at fire institutter fra tre ulike universiteter meldt seg inn i FUS og deltatt aktivt i strategiarbeidet. Flere av institusjonene har i runde 2 pekt på betydningen av at en kapasitetsøkning i planleggerutdanning også må omfatte etter- og videreutdanningsemner/programmer, og at en vurdering av tiltak må svare ut dette feltets behov. Komiteen deler dette synspunktet og vil gjøre det klart at en styrking av utdanningskapasiteten omfatter:

- a) Tiltak for å styrke de tydelig planrettede utdanningsprogrammene
- b) Tiltak for å styrke plankomponentene i disiplin- og profesjonsutdanninger der planlegging kan være en spesialisering
- c) Tiltak for å styrke etter- og videreutdanningstilbud (EVU) i planlegging – rettet både mot planpersonale og folkevalgte

8. KAPASITETSØKENDE TILTAK – anbefalinger på kort og lang sikt

I denne avsluttende delen foreslår komiteen konkrete tiltak som kan iverksettes av både utdanningsfeltets institusjoner/læresteder, individuelt eller i samarbeid, institusjonsovergrepene eller nasjonalt, og av aktører som KMD, KD, KS og FUS.

I det følgende vektlegges tiltak som kan iverksettes uten at det per tid er tilført friske midler til kapasitetsøkning. Det må imidlertid understrekes at en signifikant kapasitetsøkning ikke kan oppnås uten at det tilføres midler. Det videre arbeidet for kapasitetsøkning må derfor foregå på to fronter parallelt: et individuelt og kollektivt arbeid med de tiltakene som her foreslås, som kan bidra til **å bygge momentum i saken**; og samtidig et videre arbeid for **tilføring av midler til fullfinansierte studieplasser, slik at antallet på sikt kommer opp i en kapasitet som er proporsjonal med behovet.**

8.1 Målsettinger på kort og lang sikt

Målene, slik de er framkommet på bakgrunn av analyser og drøftinger i kap. 6, er

(1) å (minst) doble kapasiteten i uteksaminering av masterkandidater med plankompetanse, altså både ved planleggerstudier og ved disiplin/profesjonsstudier med planspesialisering, til minst 350, og helst opp mot 400 pr år. Dette målet kan bare realiseres ved tilføring av flere fullfinansierte studieplasser.

(2) styrke videreutdanningsfeltet (EVU), med tilbud om kompetansetilførsel til dem som utfører planarbeid, men som ikke har planleggerutdanning, og å styrke de folkevalgtes kompetanse slik at de på en meningsfull måte kan delta i planarbeid og treffe kommunale eller regionale planbeslutninger.

Utover kapasitetsmålene er det også et mål å sørge for

(3) en styrking av utdannings/veiledningskvalitet og spesielt forskningsbasert utvikling av planleggingens kjernefag, samt at utdanningsinstitusjonene tilstreber et tydelig og innovativt fokus på bærekraftig utvikling, både innen samfunnsplanlegging og innen areal/fysisk planlegging.

(4) at det i alle regioner/landdeler finnes et mest mulig komplett tilbud om planleggerutdanning, dvs. at det finnes utdanninger med både samfunnsfaglig og fysisk/arealfaglig innretning. Institusjonene oppfordres særlig til å styrke kompetansegrunnlaget for planlegging på region-nivå.

(5) En styrking av rekrutteringstiltak, slik at flere unge velger planlegging som utdanningsveg.

Oppfølgingen av de fem målene har komiteen konkretisert gjennom å foreslå et begrenset antall prioriterte tiltak. Hovedvekten vil ligge på tiltak som kan bidra til å oppfylle mål 1 – nye, fullfinansierte studieplasser som kan bidra til en 100% økning i antallet masterkandidater årlig. Som det framgår av kap. 1, er dette et mål som på kort sikt primært kan oppfylles ved beslutninger i de enkelte læresteders styrer/ledelse, i dialog med Kunnskapsdepartementet, ved institusjoner der formelle utdanningsprogrammer eller spesialiseringer i planlegging er etablert, eller er under etablering. For utdanningsprogrammer der planlegging er en uformell spesialisering, vil ansvaret for å styrke kapasiteten i større grad ligge ved programmets, instituttets eller fakultetets styringsfunksjon.

På lengre sikt slår komiteen fast at det foretas et nasjonalt løft som kan sikre utdannings-, forsknings- og formidlingskompetanse innen planlegging på høgt nivå. Her vil det primært dreie seg om tilføring av flere fullfinansierte studieplasser, men også tiltak som kan underbygge en langsiktig kapasitets- og kvalitetsutvikling. Eksempelvis vil et løft etter komiteens mening også innebære et fokus på videregående skoles pensum og undervisningsopplegg, på kvaliteten på etterutdanning og kompetanseutvikling for de folkevalgte, og på utdanning av framtidens undervisnings- og forskningspersonale innen planlegging. Til slutt vil komiteen foreslå at planleggerutdanningens felles infrastruktur sikres bedre enn i dag, gjennom stimulering av samarbeidstiltak mellom de 13 akademiske institusjoner som ut fra ulike faglige vinklinger og tradisjoner bidrar i norsk planleggerutdanning.

I det følgende vil komiteen, på bakgrunn av et omfattende analyse- og drøftingsarbeid knyttet til oppfylling av målene, vise til et begrenset antall tiltak, og gi en oppsummering av disse i en samlet oversikt som også antyder kostnader og tidsperiode for realisering.

8.2 Tiltak på initiativ fra utdanningsinstitusjonene

De to første tiltakene dreier seg om styrking av kapasiteten og uteksaminering ved hhv. planinnrettede studieprogrammer og studieprogrammer med planlegging som spesialisering. Disse tiltakene vil primært ha tilføring av flere fullfinansierte studieplasser som mål, og vil måtte utformes gjennom den enkelte utdanningsinstitusjons budsjettdialog med Kunnskapsdepartementet. Her vil det foreliggende dokumentet kunne tjene som et strategisk verktøy, både innad på institusjonene og i dialogen med departementet.

Tallmaterialet komiteen har fått fra institusjonene varierer så mye at det foreløpig ikke gir mening å sette det opp i tabellform med kostnader, volumøkning og innfasing¹³. Av det materialet som har vært meddelt, konstaterer komiteen at det dessuten er stor variasjon i hvor langt hver utdanningsinstitusjon har kommet i å konkretisere egne tiltak for kapasitetsøkning.

¹³ Det knytter seg svært ulike kostnadsbilder til de ulike utdanningsprofilene i feltet. Det handler om utnyttelse av eksisterende lærerkapasitet, men også om ulike finansieringsnøkler ved utdanningsstedene. For eksempel krever en arkitektutdanning mer av fasiliteter og veiledning (ratio student/lærer) enn en alminnelig samfunnsfaglig utdanning. Dette gjenspeiles i det offentlige finansieringssystemet, og det er avgjørende at en kapasitetsøkning fordeles over hele feltet og alle typer utdanning, uavhengig av «dyre» og «billige» studieplasser.

Det er dermed avgjørende at hver enkelt institusjon har den nødvendige beredskapen for å kunne motta midler i påvente av en tilføring av friske midler. Jo høyere beredskap hver enkelt institusjon har for å opprette nye studieplasser, dess bedre vil en tilføring av midler kunne koordineres og fordeles på en hensiktsmessig og effektiv måte.

Styrking av de planrettede utdanningsprogrammene

For de klart planrettede utdanningene vil kapasiteten kunne økes ved at samtlige utdanninger, ikke bare de samfunnsfaglige, baserte seg på et 3+2 års studieløp. En 3-årig BA og 2-årig MA vil tilføre både dybde og bredde, mens økningen først og fremst vil være gjennom den fleksibiliteten som oppnås. Studenter kan skifte studiested lettere ved overgang til masterstudiet, om de ønsker det. Dette er et arbeid som er i gang ved både NMBU og NTNU. Forøvrig bør kapasiteten på både by/reg (NMBU) og fysisk planlegging (NTNU) kunne økes, med et klart blikk på behovene knyttet til veiledningskapasitet/kompetanse. For de samfunnsfaglige retningene dreier det seg dels om å utvikle bredden i det planfaglige tilbudet, dels om tiltak for å rekruttere studenter, hindre frafall og bygge stabile fagmiljøer blant de ansatte.

Det må være et ansvar for institusjoner som driver planrettede utdanningsprogrammer å delta i arbeidet med å etablere en nasjonal forskerskole for phd-kandidater med prosjekter innen planlegging.

Styrking av planlegging ved disiplin- og profesjonsutdanninger

For spesialiseringer i planlegging innen ulike profesjonsstudier og disiplinære studier vil kapasiteten kunne økes gjennom tilsettingspolicy (plankompetente veiledere) og etablering/styrking av emner som synliggjør den planfaglige kjerne. At disse fagmiljøene deltar i FUS og PlanNord vil være viktig for å øke interessen blant studenter innen programmer som naturforvaltning, arkitektur, geografi og andre samfunnsvitenskapelige utdanninger. Ansvaret ligger her ved det enkelte fagmiljø/den enkelte institusjon, og et viktig bidrag vil være å sikre tilførsel av phd-stipendiatstillinger som kan knyttes til den nasjonale forskerskolen.

8.3 Nasjonale og institusjonsovergrepene tiltak

Nasjonalt tiltak 1: Stimuleringsmidler til omstilling av studieprogrammene – økt spesialisering innen planlegging

Det finnes i dag et stort antall utdanninger i randen av planleggingsfaget som ikke har tilbud om spesialisering innenfor offentlig planlegging. Dette gjelder primært statsvitenskap, geografi, sosiologi, arkitektur, ingeniørfag, miljøvitenskap og naturforvaltning, men man kan også regne fag som sosialantropologi, etnologi, arkeologi og kunsthistorie (arkitekturhistorie og kulturminneforvaltning) inn i denne randsonen. Tilsammen utgjør disse fagområdene en betydelig ledig kapasitet som kan utnyttes langt bedre ved å tilby planleggingsemner.

Ved å satse på omlegging av eksisterende studier/emner med ledig kapasitet vil man trolig kunne oppnå betydelig kapasitetsøkning med relativt beskjedne tiltak. På den enkelte utdanningsinstitusjon kan terskelen likevel være høy for å iverksette omstrukturering og omdanning av eksisterende fag og utdanninger mot noe som kan oppfattes som perifert i forhold til lokale faglige prioriteringer. På nasjonalt plan foreslås derfor en type tiltak som kan rette oppmerksomheten mot det lokale ansvaret for kompetanseutvikling og spesialisering innen offentlig planlegging. Omstilling krever en endringskapasitet ved institusjonene, som denne tiltakstypen må bidra til å styrke. Det foreslås derfor at midler gjøres tilgjengelig for å stimulere de ulike fagmiljøene til å iverksette lokale omstillinger i form av planfaglig kompetansebygging i eksisterende stab, utvikling av nye kurstilbud på tvers av institutter, fakulteter og eventuelt institusjoner (gjerne gjennom regionale samarbeid), samt omstrukturering av studieprogrammer for å gi plass til enkeltemner og spesialisering innen offentlig planlegging. I noen tilfeller vil dette kreve tilføring av nye professorater med plankompetanse, men mye vil trolig kunne oppnås med langt lavere terskel, som å frigi tid til kompetanseutvikling innen eksisterende stab, og å inngå nye samarbeid mellom studieprogrammer.

Nasjonalt tiltak 2: Finansieringsordning for styrket etter- og videreutdanning, og folkevalgtrettede kompetansetiltak

En stor del av framtidens planleggere vil være personale som er rekruttert fra andre utdanningsveier, som har erfaring fra administrativt eller politisk virke, og som er sterkt motiverte for planarbeid. For at disse skal kunne inneha nødvendig kompetanse, må etter- og videreutdanningstilbud i form av kurs, enkeltemner og deltidsbaserte/distansebaserte studier være tilgjengelige og ha høy faglig kvalitet. Utover det nasjonale «flaggskipet» Samplan (30 stp.) vil imidlertid behovene kunne variere i tid og rom. Tidsbegrensete innsatser som «Helse og omsorg i plan»¹⁴, kurs i kommunal planstrategi og i reguleringsplanlegging vil måtte organiseres og kunne motta støtte, i et forsterket samarbeid mellom SEVS (Sekretariat for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging) og institusjonene. SEVS vil også ha en tydelig rolle i utdanningstiltak rettet mot folkevalgte i kommuner og fylker. Komiteen vil ikke lansere konkrete forslag til nye tiltak, men foreslår å styrke EVU og folkevalgtkompetanse gjennom å etablere en tilskuddsordning som institusjonene kan søke på, for å utvikle «skreddersydd» EVU-tiltak.

En finansieringsordning for EVU skal også kunne brukes for å sikre en bedre finansiering og dermed utnyttelse av den eksisterende «offentlig-sektor-phd-ordningen», som er basert på en

¹⁴ Helse og omsorg i plan (Helomplan) var et etter- og videreutdanningstilbud på masternivå (30 studiepoeng) for ansatte i offentlig sektor som arbeider med helse, folkehelse, omsorg og planlegging. Målet var å styrke planleggingskompetanse knyttet til implementering av samhandlingsreformen. Helomplan var finansiert av Helse- og omsorgsdepartementet, mens KS/SEVS organiserte undervisningstilbudet som ble gitt ved fem universiteter/høgskoler. Studiet startet opp høsten 2012 og pågikk med fem kull, til 2016. Over 600 kandidater fullførte studiet. Tilbudet ble (følge)evaluert av NIBR (Hofstad, H. & Bergsli, H. (2016).

utgiftsdeling mellom arbeidsplass (kommune) og Norges Forskningsråd. Ikke bare løpende utgifter, men også forberedelse av plan-relaterte phd-prosjekt krever finansiering.

Nasjonalt tiltak 3: Forskerskole – Professorater og Phd-stipend som kan sikre tilførsel av planfaglig undervisningspersonale på høgt nivå.

Undervisningspersonalet må ha forskningskompetanse, men god planundervisning kan ikke hvile på en akademisk karriere alene. Derfor er det viktig å skape åpninger for å knytte planleggere tettere på undervisning, og å sørge for at de som underviser har et nært forhold til yrkesfeltet. Et første steg vil være å sikre finansiering for forskerutdanning innen planfag. Det vil dreie seg om tilførsel av phd-stillinger til institusjonene, ved at Forskningsrådet etablerer et teoretisk krevende, men samtidig bruker-nært og langsiktig program i planforskning. EVAPLAN-prosjektet og den oppfølgende DEMOS-satsingen viser at planforskning er i ferd med å etablere seg som et tverrfaglig forskningsområde. En forskerskole for planlegging er allerede etablert ved NMBU, og spørsmålet er om denne har erfaringer som kan ha verdi for utvikling av et landsomfattende opplegg, der phd-kandidater fra alle institusjonene kan knyttes sammen, og utgjøre, et sterkt rekrutteringsmiljø, ved at det tilbys relevante kurs (minst ett kurs pr semester), felles deltakelse på internasjonale workshops og konferanser, og at den enkelte institusjon oppnevner biveileder ved en annen institusjon blant forskerskolens medlemmer. For å etablere en slik forskerskole trengs det både opparbeiding av planrelevante, eksternt finansierte forskningsprosjekter, gjerne gjennom internasjonalt samarbeid og prosjekttilknyttede phd-stipendiater. Videre forutsettes en styrking av veiledningskompetanse på høgt nivå (professorater) med spesialisering innen «kjernekompetansene», innen samfunnsanalyse/urbanisme og innen areal/fysisk planlegging. I tillegg vil administreringen av en nasjonal forskerskole ha behov for administrative ressurser og et driftsbudsjett.

Nasjonalt tiltak 4: Undervisnings/rekrutteringsprosjekt rettet mot videregående skole

Et tiltak av langsiktig karakter, men som bør påbegynnes snarlig, er en gjennomgang av hva elever i grunnskole og videregående skole lærer om planlegging, med sikte på å utvikle oppdatert pensumstoff, undervisningsopplegg og ikke minst yrkesrådgivning som kan skape motivasjon for planlegging i kommende generasjoner. Det økte engasjementet for klima, bærekraft og samfunn, ikke minst blant ungdom, representerer et stort potensial for økt rekruttering til planleggerutdanningene. Det forutsetter imidlertid at unge gjøres kjent med planleggingsfaget – i god tid før valg av høyere utdanning – som en relevant og attraktiv karrierevei. Det kan dreie seg om et her-og-nå siktepunkt for eleven i posisjon som «medvirker» ved utforming av i kommuneplanens samfunnsdel, det kan dreie seg om å legge et grunnlag for et framtidig virke som folkevalgt, men ikke minst dreier det seg om å se denne innsatsen i sammenheng med behovet for å stimulere engasjerte ungdommer til å velge planleggerutdanning etter videregående skole. Finansiering av et nasjonalt prosjekt for denne oppgaven bør vurderes

Nasjonalt tiltak 5: Utvikle infrastruktur: «masterklasse»-konseptet

Kontakt mellom studenter ved ulike institusjoner og ved programmer med ulik profilering innen planfeltet er viktig for å bygge tverrfaglig orientering også nedenfra. Siden 2014 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt tilskudd til å arrangere årlige «masterklasser» med deltakelse fra flere planleggerutdanninger. Dette tiltaket foreslås videreført i regi av FUS, med støtte fra KMD. Det kan anføres at det er et lite antall studenter som vil nyte godt av ordningen (årlig ramme på ca. 20), men verdien av tiltaket anses som stort i forhold til en beskjeden kostnadsramme og små organisatoriske utfordringer ved gjennomføring (arrangementet går på omgang mellom institusjonene).

Nasjonalt tiltak 6: Styrke ledelse- og sekretariatsfunksjon i FUS

Økt utdanningskapasitet vil i første rekke hvile på institusjonenes prioriteringer og utfallet av budsjettdialoger, samtidig som småfag-ulempen og geografisk spredning krever nasjonale tiltak. Det har vist seg at brukerfeltets initiativer har hatt stor betydning for å hjelpe fram planleggerutdanningene, gjennom et bredt spekter av organisasjoner og institusjoner på utsiden av den enkelte utdanningsinstitusjon. Dette arbeidet bør fortsette og styrkes, ikke minst fordi det har vokst fram planstudier ved en rekke undervisningsinstitusjoner over hele landet, institusjoner som har utviklet planrelevante, men «partielle» programmer, emner og prosjekter. Kompetansefeltets struktur tilsier vekt på tverrgående tiltak (SEVS, FUS, og organisering av planleggere – FKP, Norsk BoBy, Kommunalteknisk forening osv.), men også at de nasjonale sentra KMD og KS følger opp – og samarbeider tett.

Det er et åpenbart behov for å styrke FUS/SEVS som samarbeidsorgan for de ulike institusjonene. Samtidig må samarbeidet med KMD og KS videreføres, og arbeides med å sikre økonomi til å støtte viktig felles infrastruktur innen planforskning (tidsskrifter som PLAN og Kart & Plan mfl., formidlingsarbeid, pedagogisk utvikling og felles arenaer) – også for studenter (videreføre «masterklasse»-konseptet).

For å sikre oppfølgingen, foreslås det som et tiltak midler til frikjøp av FUS-leder i 50% stilling, og en styrking av sekretærfunksjonen, som fortsatt bør kunne ligge til KS/SEVS.

Nasjonalt tiltak 7: Stimulering av samarbeid på region/landsdelsnivå

For planleggerutdanningenes del, tenkt ut fra lokaliseringen av studiesteder med planleggerutdanning, er det naturlig å se på muligheter for samarbeid innenfor en inndelig i 5 regioner: Østlandet, Sørlandet/Rogaland, Vestlandet med Møre og Romsdal, Trøndelag, og Nord-Norge. Innenfor disse avgrensningene finner vi en variasjon av utdanningstilbud som gjennom samarbeid vil kunne tilby langt mer komplette planleggerutdanninger enn det som i dag er tilgjengelig regionalt. For at høykvalifisert planleggerkompetanse skal være tilgjengelig for arbeidsgivere over hele landet, kan det være avgjørende at utdanningstilbudet styrkes regionalt: der man får utdanningen er også sjansene større for at man søker jobb; og

omvendt, terskelen kan være lavere for å ta etter- og videreutdanning hvis tilbudet finnes i nærområdet.

Her vil komiteen foreslå at det settes av midler til utredningsarbeid som gjennomføres i regionene, i alt fem prosjekter av 2 års varighet. Utredningsarbeidet bør ha som siktemål at institusjonene i regionen går sammen om å sikre (1) et helhetlig utdanningstilbud på masternivå, gjennom studieprogrammer der studenter skal kunne kvalifisere seg for å utføre planoppgaver innen både areal/fysisk planlegging og samfunnsplanlegging, eventuelt også (jfr. Nasjonalt tiltak nr 2) ved å skreddersy EVU-tilbud/kompetansehevingstiltak for folkevalgte, til planbehov kommunalt og regionalt.

Oversikt over foreslåtte nasjonale fellestiltak for økt utdanningskapasitet

På mange måter vil oppfølgingen av anmodningsvedtaket være avhengig av innsatsen ved den enkelte institusjon, gjennom intern fristilling/prioritering av ressurser og i samhandlingen mellom institusjon og Kunnskapsdepartementet. Det har derfor liten hensikt å oppstille konkrete mål og prioriteringer for den enkelte institusjon her. Komiteen har heller ikke foreslått konkrete EVU/kompetansetiltak, som tilligger kommunal sektor (KS). Det komiteen vil vektlegge, er å framheve tiltak 4, 5, 6 og 7, **som alle er på nasjonalt nivå**, og som kan bidra til langsiktig måloppnåelse. Følgende tabell gir oversikt over tiltak og antydnet kostnad:

Tabell 6. Sammenfatning av forslag til nasjonale tiltak 2020 – 2025 (6 år)

Tiltak	Omfang	Årlig estimert kostnad	Kostnad i perioden	Utfordringen rettes primært mot
0. Tilføring av midler til fullfinansierte studieplasser	Økes til en total årlig uteksaminering av 350-400	*	*	KD/KMD/institusjonene
1. Omstillingsmidler, planfaglig spesialisering **	Utlyses årlig. Omfang og tiltak defineres av søker	1,0 mill	6 mill	KMD/institusjonene
2. EVU-finansiering	2-3 prosjekter årlig	1,5 mill	9 mill	KS/KMD
3. Nasjonal forskerskole (PhD-skole), dimensjonert for 10-15 årlige kandidater	Professorater og phd-stilinger Sekr. 50% Drift/samlinger	10 mill	60 mill	KD/institusjonene/FUS/NFR
4. Nasjonalt VGS-prosjekt	Prosjekt, 2 årsverk	1,5 mill	3 mill	KD/FUS
5. Nasjonal Masterklasse	Årlig støttebehov til vertsinst.	0,2 mill	1,2 mill	KMD/FUS
6. Frikjøp FUS-leder/ sekretariat	Årlig støttebehov	0,6 mill	3,6 mill	KMD/FUS
7. Regional koordinering av tilbud/praksisplasser	Utredninger, 2-årig, 5 regioner a kr 400	1,0 mill	2,0 mill	KMD/FUS
Totalt (anslag) ***		15,8 mill	84,8 mill	

* Kostnad og kapasitet må estimeres ved hvert utdanningssted. Se rapportens punkt 8.2.

** Gjelder primært studier i statsvitenskap, geografi, sosiologi, arkitektur, ingeniørfag og naturforvaltning.

*** Eks. midler til fullfinansierte studieplasser.

Gitt en opptrappingsperiode på 6 år bør kostnadene kunne deles mellom Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Etter komiteens vurdering kan man, med relativt små årlige beløp, på denne måten utløse en betydelig kvalitets- og kapasitetsøkning ved utdanningsinstitusjonene – med varig, positiv virkning for både utdanningsfeltet og for norsk planlegging.

En signifikant, varig kapasitetsøkning vil i alle tilfeller kreve betydelige midler til opprettelse av nye fullfinansierte studieplasser. Dette må på et eller annet tidspunkt tilføres feltet for at det eksisterende og framtidige kapasitetsbehovet i offentlig planlegging skal kunne dekkes. Samarbeidet om denne saken har imidlertid vist at mye ledig kapasitet kan utnyttes langt bedre innenfor eksisterende rammer. Tiltakene som komiteen anbefaler må derfor forstås som en meny eller en verktøykasse; ikke som en handlingsplan. Alle aktører i feltet kan benytte seg av denne menyen, og se etter muligheter, heller enn å vente på at løsninger skal komme ovenfra. Menyene antyder relevante tiltak, den er ikke uttømmende, og må derfor heller ikke tolkes som noen avgrensning som forhindrer innovative grep. Komiteen vil oppfordre alle til å bruke fantasien, og samtidig støtte seg på dokumentets observasjoner og anbefalinger, og anvende den som et rammeverk for å vurdere og samarbeide om tiltak som kan virke kapasitetsøkende.

Tiltakene som anbefales er alle basert på samspill og samarbeid. De forutsetter ikke ovenfra-og-ned håndtering av saken, men peker på mulige kapasitetsøkende tiltak i hele feltet. Anbefalingene omfatter tiltak og virkninger på kort sikt og på lang sikt, der mange ulike aktører kan ta initiativer, som kan samordnes med rapporten som et slags «veikart». Modellene for kapasitetsøkning foreslått i kapittel 6, kan brukes til å drøfte tiltak opp mot hva slags utviklingsmønster de vil generere. Alle de nevnte modellene kan være nyttige referanser for å drøfte prioriteringer, det vil si tiltak rettet mot henholdsvis større og bredere fagmiljø i regionene (M1), sentrale fagmiljøer med sterkere planfaglig profil (M2), eller en trinnvis satsing med utgangspunkt i det eksisterende nasjonale fagmiljøer (M3). Komiteen vil imidlertid rette oppmerksomheten mot M3, den distribuerte og inkrementelle modellen. En gradvis kapasitetsøkning i takt med integrering av flerfaglig kompetanse og institusjonelt samarbeid i regionene, basert på dagens desentraliserte utdanningsstruktur, er trolig den tilnærmingen som er mest realistisk og samtidig faglig forsvarlig. Om ikke dette er det best tenkelige resultatet å ende opp med (hva dette kan være ønsker ikke komiteen å fastslå, da dette får være gjenstand for videre arbeid), så er det trolig denne tilnærmingen som i størst grad vil utnytte eksisterende kapasitet i feltet og bidra til å bygge momentum i saken.

KILDER

Berby, H. & Grønning, M (2017), "Utdanning i offentlig planlegging – hvordan øke kapasiteten?," *Plan* 6/2017 s. 58-60.

Borge, L.-E. m.fl. (2017), *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. SØF-rapport nr 01/17. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

Børrud, E. & Grønning, M. (2018), «Metoder i planlegging – et spørsmål om kompetanse» i Aarsæther, N mfl. red. *Plan og samfunn – system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen-Damm Akademisk, kap. 16.

Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), <http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/>

Dokument 8:44 S (2016-2017), Innst. 300 S (2016-2017), Vedtak 708.

Falleth, E. & Saglie, I-L. (2018), «Kommunal arealplanlegging» i Aarsæther, N mfl. red. *Plan og samfunn – system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen-Damm Akademisk, kap. 4.

Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*. London: University of California Press.

FUS medlemsmøte 2017, "Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?," FUS, NMBU Campus Adamstuen, 25. september 2017.

FUS medlemsmøte 2018, «Utdanningskapasitet i offentlig planlegging – et felles nasjonalt ansvar», FUS, Kulturhuset, Youngsgate 6, Oslo, 22. november 2018.

FUS-notat 29. september 2017, *Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging? – oppsummering av fagpolitisk møte 25. september 2017*, v/ styreleder Marius Grønning.

Grønning, M. (2015), «Whole in one – et slag for helheten», *Kommuneplankonferansen 2015*, Narvik, 9.-10. februar, rubrikk «Moro med planteori». <https://docplayer.me/41781227-Whole-in-one-et-slag-for-helheten-marius-gronning-9.html>

Hanssen, G. S. & Aarsæther, N., red (2018), *Plan og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

Healey, P. (2010), *Making Better Places The Planning Project in the 21th Century*. London: Macmillan.

Hofstad, H. & Bergsli, H. (2016), Sluttevaluering av Helse og omsorg i plan. Status og ringvirkninger 2012-2016. ISBN: 978-82-8309-113-7.

Kleven, T., Naustdalslid, J. & Bjørn, C. (2011), *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. NIBR-rapport 2011:14. Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kleven, T. (2012), *Planforskning og planleggerutdanning i Norge. Rapport fra et seminar arrangert av Miljøverndepartementet, Gardermoen 14.-15. Juni 2012*. NIBR-notat 2012:111. Oslo: NIBR.

Meld. St. 7 (2014 - 2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*

Meld. St. 14 (2014 - 2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Meld. St. 22 (2015 - 2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*

Meld. St. 16 (2016 - 2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*

Meld. St. 18 (2016 - 2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*

Strategidokument

NIVI analyse (2014), *NIVI-Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. Utført på oppdrag fra KS Prosjektleder Magne Langset.

Prop. 1 S (2017 - 2018) *Statsbudsjettet for budsjettåret 2018*

VEDLEGG

A. Brev fra FUS til KD og KMD om økning av utdanningskapasiteten i offentlig planlegging

B. Arbeidsgivers betraktninger og eksempler på stillingsutlysninger i offentlig planlegging

FUS *Forum for Planning Education* *Forum for utdanning i samfunnsplanlegging*

Til:

Kunnskapsdepartementet

v/ Frode Hauge

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

v/ Erik Vieth Pedersen

Fra:

Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)

v/ styreleder Marius Grønning

Oslo, 1. desember 2017

Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?

De siste årene har Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) vært i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og flere andre departementer, KS, næringsaktører og interesseorganisasjoner, samt med sine medlemsinstitusjoner, om hvordan kapasiteten og kvaliteten på utdanning av planleggere kan styrkes. Saken har gjennom prosessen oppnådd økt interesse blant flere universiteter og høyskoler som har studieprogrammer rettet mot offentlig planlegging.

Med Stortingets anmodningsvedtak om utdanningskapasitet og Kunnskapsdepartementets forslag for budsjettåret 2018, oppfatter FUS at saken er etablert på den politiske dagsorden. I det videre arbeidet kan FUS bidra med faglig innsikt og formidling mellom myndigheter og de høyskole-/universitetsmiljøene hvor en kapasitetsøkning kan realiseres. Vi foreslår at det så raskt som mulig nedsettes et hurtigarbeidende utvalg med mandat til å utarbeide et koordinert innspill til gjennomføring av en nødvendig kapasitetsøkning. Det etterfølgende er en faglig beskrivelse og vurdering, og er ment som et innspill til et eventuelt statlig initiativ for å bidra til økt utdanningskapasitet innen feltet.

1. Beskrivelse av kapasitetsbehovet

FUS viser til anmodningsvedtak nr. 708, 29. mai 2017 "*Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging*" og til Prop. 1 S (2017 - 2018) "*Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sektoren for å vurdere nærare korleis utdanningskapasiteten i offentlig planlegging kan aukast.*" Ønsket om å styrke planleggerutdanningen baserer seg på særlig to forhold: For det første fokuseres det stadig mer på planlegging som samfunnsoppgave og kompetanseområde. Tendensen ser ut til å være drevet av ønsket om å effektivisere offentlig sektor (jf. kommunereformen), en mer aktiv storbypolitikk, og ikke minst gjennomføringen av det grønne skiftet over hele landet. For det andre står kommunesektorens kapasitet ikke i forhold til de planleggingsoppgaver som kommunene er

Postadresse: FUS v/Björg Hellem, KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

Internett: www.ks.no/fus e-post: bjorg.hellem@ks.no

Telefon: 0047 95991238

pålagt etter gjeldende lovverk. Dette kapasitetsunderskuddet er vel kjent og har de siste årene vært systematisk kartlagt.

Det er også viktig å merke seg at begrepet "offentlig planlegging" brukes i anmodningsvedtaket, noe som peker på behovet for å bruke planlegging som verktøy for politisk styring. Dette forutsetter at folkevalgte har tilstrekkelig kapasitet til saksbehandling av private planforslag, og at kommunene samtidig har kapasitet til å støtte de folkevalgte i gjennomføringen av overordnet, framtidsrettet planlegging, gjennom verktøy som planstrategi, regional plan, kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, handlingsprogram, kommunedelplaner og områderegulering. Plansystemet og planoppgavene fordrer en stadig bredere kompetanse blant norske planleggere, og i tillegg ferdigheter i å opparbeide elementær planforståelse blant (nye) folkevalgte. Dagens planleggerrolle handler også om å kunne lede strategisk samarbeid mellom folkevalgte, næringsaktører og sivilsamfunn, analysere viktige utviklingstrekk, samt å kunne stå for en realistisk kalibrering av ressurser til offentlige plan- og utbyggingsoppgaver.

1.1 Kapasitet i offentlig sektor

Gjennom KS sitt FoU-oppdrag *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene* har NIVI Analyse dokumentert at kommunene mangler kapasitet til å gjennomføre sine planoppgaver etter plan- og bygningsloven. Stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt* viser til at det innenfor de planrelaterte utdanningstilbudene som finnes blir utdannet 100-150 kandidater hvert år (Meld. St. 18 (2016 - 2017) s.137). Dette svarer til behovet i kommunesektoren alene (NIVI rapport 2014:1, s.4). Samtidig opplever kommunene at de har vanskeligheter med å hevde seg i konkurransen med statlige virksomheter og konsulentbransjen om arbeidskraften. Av dagens nyutdannede kandidater, går en betydelig andel til privat sektor, og innenfor offentlig sektor går en stor andel til staten, særlig sektormyndigheter som Statens vegvesen, mens kommunene får resten. Basert på disse estimatene, kan det se ut som en dobling av utdanningskapasiteten nasjonalt er et minimum som må til for at nødvendig kompetanse på offentlig planlegging skal sikres.

Kommunereformen er ment å bidra til å løse kapasitetsutfordringer i kommunesektoren, men på kort og mellomlang sikt fører sammenslåinger til nye utfordringer, ettersom plankulturer skal smeltes sammen, og kommunesammenslåinger vil ikke gjøre at det blir færre private planforslag å behandle.

1.2 Kapasitet i utdanningen

Tall fra *Database for statistikk om høgre utdanning* (DBH) viser at den totale årlige gjennomføringen på alle studieprogrammer i Norge de siste årene har ligget stabilt på rundt 70.000 kandidater. Dette betyr at kun 2 promille av de som gjennomfører norske studieprogrammer har spesifikke kunnskaper og ferdigheter innen planlegging, det vil si å kunne se styringsutfordringer i rom og tid. *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT) sitt studiebarometer viser at planleggerutdanningene har svært gode resultater i målingene av hvordan studentene opplever kvaliteten på utdanningene, samt når det gjelder yrkesrelevans og jobbmuligheter.

Flere av utdanningsstedene erfarer at fagets og studietilbudenes popularitet har fått et oppsving. For eksempel er førstevalgssøkere på 5-årig master i By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) firedoblet over en tiårsperiode. Uten at kapasiteten har vært økt nevneverdig, har søkertallet økt fra et stabilt nivå på rundt 25,

Postadresse: FUS v/Björg Hellem, KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

Internett: www.ks.no/fus e-post: bjorg.hellem@ks.no

Telefon: 0047 95991238

gradvis opp til 104 det siste året. Universitetet i Tromsø (UiT) erfarer også økt pågang til utdanningen i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse. En evaluering av bachelorkullet ved UiT H 2017 viser at studentene som valgte denne utdanningen gjorde det helt uten relevant veiledning fra videregående skole. Det er likevel påfallende at det har blitt større interesse for å søke planleggingsrelaterte studier, til tross for begrenset veiledning og liten satsing fra utdanningsinstitusjonene.

Den økte interessen har gjort at noen utdanningsinstitusjoner har utviklet nye studietilbud ved å omdisponere ressurser: ved Universitetene i Agder og Oslo tilbys nye planleggingsrelaterte mastergrader, mens Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) utvider opptaket til sin master i fysisk planlegging fra 20 til 30 studenter. Universitets- og høyskolemiljøene i Stavanger, Bergen og Sogndal viser òg initiativ og innsatsvilje. Framtidas behov vil imidlertid ikke dekkes uten at anmodningsvedtaket følges opp med tilføring av ressurser.

1.3 Et gjennomgående plansystem har utdanningsmessige implikasjoner

Regjeringens nye regionalpolitikk legger blant annet vekt på rammevilkårene for norske virksomheter og arbeidsplasser, samt en mer aktiv storbypolitikk. I Meld. St. 18 (2016 - 2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* trekkes planlegging fram som et avgjørende regionalpolitisk verktøy. Gjennom planlegging skal kommuner og fylkeskommuner:

"finne løysingar for å utvikle samfunnet i den retninga dei ynskjer, med strategiar og tiltak som er tilpassa regionale og lokale føresetnader. Planlegging blir såleis det viktigaste verktøyet til folkevalde organ på kommunalt og regionalt nivå. Dei folkevalde må difor utøve leiarskap i planprosessane og i gjennomføringa av planane." (s.129)

For å nå disse ambisjonene, trekker meldingen fram behovet for en bedre kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomisk planlegging, tydeligere arealstrategier, mer retningsgivende og forpliktende regionale planer, bedre og raskere arealplanlegging, samt at kunnskapsgrunnlaget for planlegging må styrkes gjennom samordnete former for informasjonsdeling. Behovene tilsier en kompetanseutvikling, noe som vil kreve innsats fra utdanningsinstitusjonene, uten at det er tydeliggjort hvordan. Det er dessuten et sammensatt faglig felt som beskrives:

"Dersom arealplanlegginga skal gje reelle interesseavklaringar, avvegingar og gode avgjerder, må ho byggje på eit oppdatert og tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag. Ein god nasjonal infrastruktur for geografisk informasjon, gode arenaer for kunnskapsdeling og tilstrekkeleg rettleiing er naudsynt for at relevant kunnskap blir teken i bruk og lagd til grunn for planlegginga." (s.144-45)

For at kommuner og regioner skal kunne realisere disse ambisjonene, kreves det en kritisk masse av planleggere med lokal og regional substanskunnskap, evne til å orientere seg i forhold til globale trender, systemkompetanse, prosessferdigheter, bestillerkompetanse og lederegenskaper. Det er derfor viktig å se på ressursbehovet som noe mer enn rent kvantitative størrelser. Utviklingen av fagfeltet krever en identifisering og konseptualisering av ulike fagprofiler og tyngdepunkter innen utdanningsfeltet.

En systematisk sammenstilling av forvaltningspolitiske og regionalpolitiske behov, og en beskrivelse av det kunnskapspolitiske feltet, danner grunnlaget for å aktivere et samspill med, og mellom, de akademiske fagmiljøene innen planlegging. Etter FUS sin oppfatning er

det viktig, med tanke på kapasiteten og kvaliteten, at man ser utfordringene i relasjon til arbeidsdelingen, tyngdepunkter og helheten i det nasjonale utdanningstilbudet.

Forståelsen av kapasitetsbehovene bør baseres på en beskrivelse og vurdering av ulike fagprofiler ved utdanningene, og på utdanningstilbudenes relevans for og nærhet til praksisfeltet i byene og regionene. Dette finner støtte i senere tids kunnskapspolitiske føringer. Meld. St. 7 (2014 - 2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* beskriver en bred, tverrfaglig satsing på utdanning av fagfolk, som et kunnskapspolitisk mål, og som et ledd i gjennomføringen av det grønne skiftet. Meldingen framhever dessuten samarbeid mellom universiteter, høyskoler og offentlig sektor:

"En omstilling mot lavutslippssamfunnet krever en helhetlig forsknings- og innovasjonsinnsats og tverrfaglig samarbeid mellom samfunnsvitenskap, humaniora, teknologifagene og naturvitenskapene. Utdanningene må innrettes slik at de fagfolkene vi utdanner i Norge, blir pådrivere og sentrale aktører i omstillingen." (s.23)

Med andre ord er det et samsvar mellom FUS sine vurderinger og Regjeringens forvaltnings-, regional- og kunnskapspolitiske målsetninger, herunder en oppmerksomhet rettet mot innholdet i forskning og utdanning innen FUS-institusjonenes kjerneområde:

"Kunnskap om en fremtidsrettet og moderne byutvikling bidrar til at forvaltningen og myndighetene kan planlegge og tilrettelegge byene for klima- og miljøvennlig transport og mer effektiv energibruk." (s.23)

Håndteringen av sammenhengen mellom kvantitet og kvalitet i planleggerutdanningen krever faglig innsikt og et tillitsfullt samspill i det nasjonale fagfellesskapet. FUS arbeider etter disse prinsippene og vil anbefale at en økning av utdanningskapasiteten innen offentlig planlegging følger kvalitetsmeldingens prinsipper, også på nasjonalt nivå. Her vil vi gjøre oppmerksom på at FUS de siste årene har organisert "Nasjonal masterklasse", det vil si en årlig 3-dagers samling av studenter og veiledere rundt arbeidet med masteroppgaver som tar for seg planlegging etter plan- og bygningsloven. Tiltaket har vært finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ved Planavdelingen, og har gjort det mulig for veiledere og studenter ved landets utdanningssteder å utveksle erfaringer og, med utgangspunkt i masteroppgavene, drøfte problemstillinger, tilnærminger og kvalitet i kunnskapsutviklingen innen fagfeltet. Gjennom dette samarbeidet, og andre tiltak i regi av FUS, opplever flere av utdanningsstedene at en god kultur for samarbeid og arbeidsdeling er i ferd med å utvikle seg, som bryter ned rivalisering og uhensiktsmessige barrierer mellom fagmiljøer med ulike profiler. Dette er i tråd med arbeidsmåter og målsettinger, som kvalitetsmeldingen peker på:

"Et velfungerende fagfellesskap rundt utdanningsvirksomheten oppstår ikke spontant. Det krever at ledelsen på alle nivåer prioriterer utdanningskvalitet og har ambisjoner og visjoner for utdanningsvirksomheten." (Meld. St. 16 (2016 - 2017) s.82)

På bakgrunn av dette, er det nokså klart at FUS har de nødvendige forutsetningene for å kunne bidra til at kapasitetsøkning skal kunne foregå i tråd med kunnskapspolitiske føringer. Samtidig er FUS primært en samarbeidsorganisasjon for fagmiljøer innen samfunnsplanlegging, by- og regionplanlegging, fysisk planlegging og urbanisme, som ikke har noen formell status innenfor universitets- og høyskolesystemet. Erfaringer fra de siste årenes utspill om kapasitetsøkning viser at organisasjonen har svært liten påvirkning på utdanningsinstitusjonenes egne prioriteringer. Stortingets anmodningsvedtak er derfor helt

Postadresse: FUS v/Bjørg Hellem, KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

Internett: www.ks.no/fus e-post: bjorg.hellem@ks.no

Telefon: 0047 95991238

avgjørende. Det framstår som svært viktig å få etablert et godt samarbeid med det nasjonale planfaglige miljøet helt fra starten, og FUS stiller seg til rådighet som en samarbeidspartner, på vegne av sine medlemsinstitusjoner.

I det etterfølgende presenteres ulike problemstillinger på grunnlag av situasjonsforståelsen, i to trinn: først presenteres en utdyping av forholdet mellom kvantitet og kvalitet i arbeidet med kapasitetsøkning; deretter følger en vurdering av behovet for en koordinert øking av utdanningskapasitet.

2. Akademiske fagprofiler og nærhet til praksis i regionene: forhold som bør avklares

En rekke spørsmål kan avledes av Stortingets anmodningsvedtak. Ett spørsmål som i særlig grad berører det akademiske fagfellesskapet, er om det finnes en felles forståelse av hva som ligger i begrepet offentlig planlegging. Arbeidet med kapasitetsøkning krever at dette spørsmålet tas på alvor, og at det utvikles en god prosess for å få fram og avklare ulike synspunkter og mulige bidrag.

2.1 FUS og KS' oppfølging av anmodningsvedtaket

Mandag 25. september ble det avholdt et fagpolitisk seminar i regi av FUS, og i samarbeid med KS, utløst av Stortingets anmodningsvedtak. Tilstede var representanter for de fleste av FUS sine medlemsinstitusjoner, representanter fra 5 statlige departementer, enhetsledere ved universitetene (dekaner/instituttledere/prorektor) og representanter for bedrifter og organisasjoner i arbeidslivet med interesse i feltet (se vedlagte deltakerliste). Formålet med møtet var å gi fagmiljøene anledning til å presentere sine studieprogrammer og ambisjoner, å synliggjøre hvem som er motivert for å arbeide med kapasitetsøkning, og hva slags samspill som skal til for å få til en prosess som gir gode resultater for det samlede utdanningstilbudet, sett fra både myndighetene og utdanningsinstitusjonenes ståsted.

Erfaringen i FUS er at alle medlemmer er motiverte for å bidra til kapasitetsøkning, at de ønsker et samarbeid og en felles innsats, og at FUS styrker tilliten mellom utdanningsinstitusjonene ved å involvere alle og sikre transparens i prosessen. I etterkant av møtet har FUS bedt alle deltakere forankre diskusjonen i sine respektive miljøer, for å forberede eventuelle tiltak fra regjeringen. Dette innebærer å ta problemstillingene opp med undervisningsledelsen og programstyrene ved det enkelte studieprogram/institutt og initiere en diskusjon i fagmiljøene, samt å involvere dekaner, rektorene og styrene. I tillegg arbeider FUS med å bevisstgjøre departementene om å ta eierskap til saksfeltet, samt å formidle det til aktørene i arbeidslivet, jf. artikkel i tidsskriftet Plan 6/2017 (Berby & Grønning 2017).

2.2 Konteksten, målsetningene, og utdanningsmiljøenes stemme i arbeidet

Den nære sammenhengen mellom planlegging og lovverk, politikk og forvaltning gjør at de studieprogrammene som i dag finnes gjerne har oppstått som et resultat av nye samfunnsoppgaver. Med andre ord er utdanningstilbudet i stor grad et resultat av tidligere samfunnsbehov. Behovene og målsetningene innenfor dagens politikk (som det er redegjort for ovenfor) innebærer imidlertid at vi må ta et nasjonalt ansvar for utdanningskapasitet innenfor det eksisterende institusjonelle landskapet. Dette krever en realistisk tilnærming og god koordinering innenfor et komplekst felt, der synet på hva som er god planleggerutdanning varierer avhengig av faglig spesialisering og institusjonelle tyngdepunkt.

Postadresse: FUS v/Björg Hellem, KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

Internett: www.ks.no/fus e-post: bjorg.hellem@ks.no

Telefon: 0047 95991238

Institusjonene i FUS er imidlertid enige om at det er behov for å identifisere en felles faglig kjerne for planleggerutdanning, og en konseptualisering av noen utdanningsprofiler som tydeliggjør hvordan ulike utdanningsmiljøer kan bidra til kapasitetsøkning innen fagfeltet. FUS sin oversikt over den institusjonelle strukturen i utdanningsfeltet og beskrivelsen av de framtidige behovene innen offentlig planlegging danner et grunnlag å stille noen krav til utdanningene. På dette grunnlaget vil FUS i tida som kommer arbeide med å utvikle noen kriterier som kan sikre en felles faglig kjerne, tydeliggjøre noen utdanningsprofiler og samtidig stimulere det mangfoldet som finnes ved å trekke fram fordelene ved å ha en variasjon i faglige tilnæringer (med hensyn til kunnskap og metoder) og regional spredning av tilbudene. For å avklare hva som er felles og hvilken variasjon som de ulike profilene representerer, er FUS inne i en diskusjon som kan munne ut i noe som dette:

Planleggingens faglige kjerne, *felles*:

- kunnskap om plansystemet, planleggingens institusjoner, lovgivning og generelt om planleggingens teoretiske overbygning;
- kunnskap om geografisk kontekst, globale utviklingstrekk, teori om urbanisme, territorialitet, skala, landskap, region, sted, bærekraftig utvikling og styringsmekanismer.

Utdanningsstedenes faglige fokus, *varierte*:

- ulike ferdigheter som kandidatene behersker ;
- faglig kontekst, disipliner og fagtradisjoner;
- ferdigheter i metoder som brukes i analyse og planproduksjon/utforming
- praksiskrav og utplassering som del av utdanningen;
- forskningsbasert undervisning og forskerutdanning.

Hvordan utdanningstilbudene kan innrettes, og hvordan eksisterende og framtidige profiler best vil bidra til å møte kapasitetsbehovene innen offentlig planlegging, er en diskusjon som preges av ulikhetene mellom de ulike fagtradisjonene: de strategiske og operasjonelle med bakgrunn i arkitekt- og ingeniør- og eiendomsfag; de forskningsbaserte med bakgrunn i samfunnsvitenskap, med sosiologiske, samfunnsgeografiske, statsvitenskapelige perspektiver; og de mer organisasjonsfaglige og brukerrettete med kontaktflate mot privat sektor, offentlig forvaltning og opinionsrettet formidlingsarbeid.

Dette er ikke en kategorisering, men noen hovedretninger i institusjonene som utdanner kandidater innenfor planleggeryrket. En bevissthet om disse retningene vil være avgjørende for å komme fram til en felles terminologi (blant de mange prefiksene om planlegging, som samfunns-, areal-, fysisk, by-, regionplanlegging osv.). De vil også muliggjøre en strategi med konkrete kapasitets- og kvalitetstiltak, der faglige tyngdepunkt videreutvikles, mens studentene eksponeres for en bredere planfaglig forståelse, som å:

- utvikle bedre arealforståelse innenfor samfunnsplanlegging;
- utvikle bedre kultur- og prosesskompetanse i de teknologi- og naturfaglige utdanningene;
- tydeliggjøre tverrfaglige sammenhenger med relevans for planlegging;
- styrke metodeforståelse.

Som en del av denne prosessen, har FUS begynt å utarbeide en samlet oversikt over utdanningsmiljøene i tall og faglige profiler. Oversikten vil danne et grunnlaget for kapasitetsøkning innenfor det eksisterende akademiske miljøet. En effektiv kapasitetsøkning krever imidlertid en god håndtering av sammenhengene mellom kvalitative og kvantitative

spørsmål: Hvor mange flere planleggere kan vi utdanne med bedre utnyttelse av dagens kapasitet i utdanningssystemet, og hva skal til for å få det til? I hvilken grad er det behov for spesialiserte utdanningsprogrammer som gir faglig trygghet og motivasjon til å jobbe med offentlig planlegging? Hva er en god balanse mellom grunnutdanning i planlegging (bachelor og master i planlegging) og etter- og videreutdanning (påfyll, spesialisering og fordypning)? Hva er behovet for samfunnsplanleggere vs. arealplanleggere? Hva slags fagprofiler kan utvikles for å bidra til en bedre integrering av de to virksomhetsområdene? Hvor og til hva bør tilførte midler benyttes? Er styringsdialog mellom KD og den enkelte utdanningsinstitusjonen, herunder utviklingsavtaler og forhandlinger, en modell for økt kapasitet, eller finnes det andre modeller som er mer egnet? Hvilken finansieringsmodell bør legges til grunn? Dette er svært krevende og potensielt motsetningsfylte spørsmål. FUS vil understreke fordelene av en sterk involvering av alle medlemsinstitusjoner, for å styrke landets utdanningsmiljøer og maksimere effekten av kapasitetsøkende tiltak.

3. Koordinert kapasitetsøkning – et hurtigarbeidende utvalg for å tilrå tiltak

I et brev fra KS til KMD, ved statsråd Sanner, med kopi til KD datert 18. mars 2015, skisseres en tiltakspakke for en gradvis kapasitetsøkning. Brevet var underskrevet av flere interessehavere innen planlegging, deriblant de fleste av FUS medlemsinstitusjoner. Basert på mye av det samme tallgrunnlaget som det er referert til ovenfor, ble behovet for studieplasser og lærerkrefter estimert til ca. 200 nye studieplasser, og tilførsel av professorater og førsteamanuensisstillinger som står i forhold til dette, samt et antall stipendiater per år for også å sikre forskningsgrunnlaget og langsiktig rekruttering av lærerkrefter.

Brevet skisserte også hvordan en innfasing kan ses i sammenheng med statsbudsjettene over tid, som en tiårig pakke, der kapasiteten gradvis økes til å dekke det faktiske behovet, og med forslag for et konkret budsjettår: 20 nye studieplasser (på bachelor- og masternivå), 4-5 nye professorater/førsteamanuensisstillinger fordelt mellom utdanningsinstitusjonene, og 4-5 nye stipendiatstillinger. Lærerkreftene må utvikles over tid, etterhvert som studenttallet øker: 20 studieplasser vil gi 20 studenter det første året, 40 studenter det andre året, osv. Videre peker brevet på finansieringsløsninger, med alternativer for å komme i gang, men der en permanent finansiering av studieplasser innebærer en fullfinansiering fra Kunnskapsdepartementet.

FUS har i årenes løp drøftet flere modeller for finansiering av studieplasser, professorater og forskerutdanning, som kan trekkes inn i denne diskusjonen. En viktig forskjell fra tidligere situasjoner er imidlertid at det nå ikke bare er et knippe utdanningssteder som tar et initiativ gjennom KS og FUS, men at alle FUS' medlemsinstitusjoner står som potensielle mottakere til et initiativ fra regjeringen. Det gjør at vi i større grad kan utnytte det nasjonale mangfoldet. Stortingets anmodningsvedtak krever at vi i en nasjonal helhet setter utdanningsinstitusjonene i stand til å sikre:

1. rekruttering av kompetent undervisningspersonale
2. søkning og rekruttering av studenter, særlig begynnerstudenter
3. forskningsbasert undervisning og kunnskapsutvikling i tilknytning til studieprogrammene
4. god samfunnskontakt / utveksling, altså praksis i studiet, nærhet til utøvere, nærhet til regioner og kommuner

Forslag: hurtigarbeidende utvalg i 2018

Utfordringen nå er å ta hensyn til de ulike interessene og samtidig få til en rask og effektiv kapasitetsøkning. FUS foreslår at det første halvår 2018 nedsettes et hurtigarbeidende utvalg, som får en sterk representasjon og et tydelig mandat. Basert på vår beskrivelse av feltet og faglige vurdering, bør et slikt utvalg bestå av representanter fra KD og KMD, KS og FUS, evt. også fra nøkkelbedrifter/etater i arbeidslivet, samt Universitets- og høyskolerådet. En slik sammensetning vil gjøre det mulig å se kapasitetsøkende tiltak i sammenheng med hvordan utdanningene innrettes for å møte kommende behov for offentlig planlegging.

Basert på sine erfaringer og samarbeid med KS, og på senere tids diskusjoner blant medlemmene, mener FUS at en kapasitetsøkning bør håndteres gjennom en satsing innen fire områder:

- de dedikerte utdanningsløpene på BA- og MA-nivå videreutvikles som viktige referanser for hvordan praksis og ulike fagområder integreres med en planfaglig kjerne;
- kapasiteten må suppleres med relevante etter- og videreutdanningstilbud, som gir fleksibilitet i forhold til behovene og ivaretar f.eks. NOKUTs prinsipp om livslang læring;
- det må stilles krav til en felles planfaglig kjerne, som kan kvantifiseres (i f.eks. pensum og studiepoeng) og bygges inn i eksisterende studieprogrammer;
- vi kan tydeliggjøre bestemte utdanningsprofiler, som utvikler seg i en samhandling mellom studieprogrammene, tydeliggjøre arbeidsdeling og overgangs- og innpassingsmuligheter.

Punktene om framtidige profiler, kjernen av planfaglig kompetanse, variasjon i faglig fokus og praksisordninger i landets kommuner og fylkeskommuner vil være sentrale i utvalgets arbeid. For å sikre koordinering og god forankring av en gradvis og hensiktsmessig fordelt kapasitetsøkning, må utvalget kunne håndtere sammenhengene mellom utdanningskapasitet, undervisning og forskerutdanning, og finne fram til en hensiktsmessig finansieringsmodell.

Med dette oppfordrer FUS til en dialog mellom departementene og fagfeltet, basert på denne faglige beskrivelsen av anmodningsvedtakets utdanningsmessige implikasjoner. Vi imøteser tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet på forslaget om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg på nyåret 2018, som gis mandat, basert på vurderingene over, til å samarbeide om kapasitetsøkning i utdanning i offentlig planlegging.

Med vennlig hilsen,

Marius Grønning
styreleder i Forum for utdanning i
samfunnsplanlegging



Kopi til:
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruksdepartementet
Samferdselsdepartementet

Vedlagt deltakerliste FUS fagmøte om kapasitetsøkning, Adamstuen, 25. september 2017

Arbeidssted	Navn
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Marianne Skjulhaug
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Lisbeth Harboe
Bergen arkitekthøgskole	Joakim Skajaa
Høgskolen i Innlandet	Aksel Hagen
Høgskolen på Vestlandet	Leiv Bjarte Mjøs
NMBU	Eva Falleth
NMBU	Martin Reigstad
NMBU	Marius Grønning
NTNU	Terje Skjeggedal
NTNU	Erik Hofsbro
NTNU	Fredrik Shetelig
Universitetet i Agder	Jørn Cruickshank
Universitetet i Oslo	Per Gunnar Røe
Universitetet i Stavanger	Daniela Müller-Eie
Universitetet i Stavanger	Harald R. Røstvik
Universitetet i Stavanger	Eileen P. Selland
Universitetet i Tromsø	Nils Aarsæther
Universitet i Tromsø	Sonni Olsen
Klima- og miljødepartementet	Bjørn Bugge
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Erik Vieth Pedersen
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Erik Sveistrup
Kunnskapsdepartementet	Frode Hauge
Helse- og omsorgsdepartementet	Vigdis Rønning
Landbruks- og matdepartementet	Camilla Langedal
KS	Henning Berby
KS/SEVS	Björg Hellem
KS/FUS	Una Voss Christophersen
KS/SEVS	Eva Fængsrud
Forum for Kommunal Planlegging	Kent Håkull Dagsland
NAL	Camilla Dalen Moneta
Norconsult	Edel H. Nordang

Postadresse: FUS v/Björg Hellem, KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo.

Internett: www.ks.no/fus e-post: bjorg.hellem@ks.no

Telefon: 0047 95991238

Vedlegg B | Arbeidsgivers betraktninger og eksempler på stillingsannonser

Eksempler på stillingsannonser, kommune

Kunnskapsbehov i kommunal planlegging, inkludert planfaglig veiledning – hva planleggerne bør kunne noe om

- Innsikt i samfunnsutfordringer som grunnlag for planleggingen
- Kommunal planlegging som politisk styringsverktøy
- Planprosesser og samhandlings- og medvirkningsstrategier, herunder innovasjon og samskaping
- Kommunal planstrategi, planprogram og kommuneplanens samfunnsdel
- Lokalpolitiske virkemidler for ønsket samfunnsutvikling
- Koblingen mellom kommuneplan og økonomiplan
- Samvirke mellom lokal og regional planlegging
- Partnerskap og avtaler
- Innsigelsesinstituttet
- Arealpolitikk og arealplanlegging
- Kommuneplanens arealdel, områderegulering og detaljregulering (med private planforslag)
- Utbyggingspolitikk og utbyggingsavtaler
- Planjuss
- Bruk av bestemmelser, retningslinjer og normer
- GIS

Det er vanskelig å skille samfunn og areal – mye av kunnskapsbehovet er likt. Likevel viser stillingsannonser at kommunene søker planleggere på grunnlag av ulike typer arbeidsoppgaver, delt i kategoriene samfunnsplanlegger og arealplanlegger.

Trysil kommune – samfunnsplanlegger

Arbeidsoppgaver

- Koordinering, utrednings- og analysearbeid knyttet til lokal samfunnsplanlegging
- Rådgivning og deltagelse i den strategiske samfunns- og arealplanleggingen
- Løpende arbeid med kommuneplaner
- Saksforberedelse og saksbehandling til politisk utvalg
- Samarbeid og dialog med andre kommuner og regionale og statlige myndigheter
- Medvirkning og samarbeid med kommunens innbyggere, utbyggere og andre interessegrupper, samt regionale myndigheter i planprosesser

Stillingen kan også tillegges andre oppgaver knyttet til kommunalt planarbeid

Kvalifikasjoner

- Relevant høyere utdanning på mastergradsnivå, fortrinnsvis med planfaglig bakgrunn eller utdanning knyttet til samfunnsplanlegging for øvrig
- Erfaring fra overordnet og strategisk samfunnsplanlegging, offentlig saksbehandling og prosessledelse er ønskelig, men nyutdannede oppfordres også til å søke
- God skriftlig og muntlig fremstillingsevne

Fredrikstad kommune – samfunnsplanlegger

Vi ønsker at du skal:

- Ha ansvar arbeidet med for kommuneplanens samfunnsdel og planstrategiarbeidet
- Ha ansvar arbeidet med Fredrikstad kommunes levekårskartlegging og oppfølging av denne, med prosjekter, områderettet arbeid og kommunikasjon
- Bidra i medvirkningsarbeidet (internt og eksternt) og kvalitetssikringsarbeid av planer, slik at planene våre kan gjennomføres på best mulig måte for flest mulig
- Utarbeide kommunens befolkningsprognoser
- Ha oversikt over viktig statistikk for Fredrikstad
- Bidra i prosjekter på tvers i virksomheten og i kommunen
- Delta i regionale samarbeidsfora
- Forberede og skrive politiske saker
- Arbeide med utfordrende by- og samfunnsfaglige problemstillinger og samhandlingsprosesser mellom ulike aktører og interessenter

Samfunnsplanlegger rapporterer til virksomhetsleder for bærekraftig samfunnsutvikling.

Kvalifikasjoner

- Høyere utdanning på masternivå innen relevante fagfelt, (samfunnsøkonom, statsviter, sosiolog, samfunnsgeograf e.l.)
- Erfaring fra samfunnsplanlegging
- Erfaring fra prosjektledelse, komplekse plan- og utredningsarbeid
- Relevant kunnskap om samfunnsplanlegging, byutvikling og samfunnsfaglige problemstillinger
- God norsk muntlig og skriftlig framstillingsevne
- Kjennskap til relevante lover og føringer (plan- og bygningsloven, folkehelseloven mv.)
- Kunnskap om bruk av statistikk og statistiske metoder er en fordel
- Erfaring fra offentlig sektor
- Kunnskap om Fredrikstadsamfunnets fortrinn og utfordringer er en fordel

Egenskaper

- Analytisk og evne til strategisk tenkning
- Engasjert og kreativ, nysgjerrig og løsningsorientert
- Leveransedyktig og strukturert
- Liker å jobbe i (og lede) ulike prosjekter
- Gode samarbeidsevner, og jobber godt selvstendig
- Trives med å ha en aktiv rolle
- Serviceinnstilling
- Interesse for statistikk

Vang Kommune – arealplanlegger

Arbeidsoppgåver

- Utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og andre tematiske planer innanfor fagområdet
- Rettleie, kvalitetssikre og saksbehandle private reguleringsplaner for politisk behandling
- Førebu og leggje fram saker for politiske utval
- Framskaffe beslutningsgrunnlag for politikarar
- Ajourføre digitalt planregister
- Generell informasjon og publikumskontakt
- Andre arbeidsoppgåver kan bli lagt til stillinga etter behov
- *For rette vedkomande kan 20% stilling som beredskapskoordinator bli lagt inn i stillinga*

Kvalifikasjonskrav

- Relevant utdanning frå universitet eller høgskule
- Erfaring frå arbeid i forvaltninga vil bli tillagt vekt
- God kjennskap til lov- og avtaleverk for arealforvaltning
- Gode datakunnskapar, særskilt innan geografiske informasjonssystem (GIS)
- God evne til utrednings- og analysearbeid
- Personleg eignaheit

Vi søker deg som

- Likar å ta utfordringar
- Har god samfunnsforståing og interesse for samfunnsutvikling
- Gode kommunikasjons- og samarbeidsevner
- Er fleksibel og kan takle ein krevjande arbeidskvardag
- Kan handtere interessekonflikter som kan oppstå i samband med arbeidet
- Er engasjert, ansvarsbevisst og serviceorientert

Eksempler på stillingsannonser, fylkeskommune

Kunnskapsbehov i regional planlegging – hva planleggerne bør kunne noe om

- Innsikt i *regionale* samfunnsutfordringer (i flernivådemokratiet) som grunnlag for planleggingen.
- Den regionale samfunnsutviklingsrollen (i flernivådemokratiet)
- Planprosesser og samhandlings- og medvirkningsstrategier, herunder innovasjon og samskaping
- Regional planlegging som politisk styringsredskap
- Regional planstrategi og regionale planer
- Regionalpolitiske virkemidler for ønsket samfunnsutvikling
- Koblingen mellom regionale planer og økonomiplan
- Samvirke mellom lokal og regional planlegging
- Partnerskap og avtaler
- Innsigelsesinstituttet
- Regional arealpolitikk og arealplanlegging
- Bruk av bestemmelser, retningslinjer og normer

Vestfold og Telemark fylkeskommune – arealplanlegger

Vi ønsker oss en kollega med stort faglig engasjement som har lyst til å bidra i arbeidet med å utvikle fremtidens Vestfold og Telemark fylke. Vi søker i utgangspunktet etter personer med erfaring innenfor planlegging og offentlig forvaltning.

Arbeidsoppgaver

- Følge opp regional arealpolitikk som er nedfelt i regionale planer
- Utvikle regional arealforvaltning
- Gi uttalelser og veiledning til kommunens plansaker
- Skrive saker til politisk behandling
- Være en faglig ressurs og inspirere andre til å se sin rolle i arealplanleggingen, både internt og eksternt
- Lede prosjekter og prosesser internt og eksternt
- Delta i lokale og nasjonale nettverk

Kvalifikasjoner

- Utdanning på masternivå innen relevante fag som arealplanlegging, juss/rettsvitenskap, sivilarkitekt, landskapsarkitekt eller sivilingeniør.
- Kjennskap til offentlig forvaltning og politiske beslutningsprosesser.
- God norsk muntlig og skriftlig framstillingsevne.

Buskerud fylkeskommune

Vi ønsker oss deg som har erfaring fra kommunal og regional planlegging. Du har god innsikt og forståelse for rammer og forventninger til regional og kommunal planlegging, og til fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør og planmyndighet. Du har interesse for å ta i bruk ny forskningsbasert kunnskap om regional planlegging sin rolle i samfunnsutviklingen.

Den som settes i stillingen skal delta i teamets arbeid med å utvikle planrollen. Dette innebærer å jobbe med å styrke regionalt planforum som arena for gode og effektive planprosesser, bistå avdelingens team i relevante planspørsmål, være en støttespiller i oppfølgingen av de regionale planene og delta i arbeidet med å rullere regional planstrategi. Du vil få et særskilt ansvar for å arbeide med forbedringsprosesser for fylkeskommunens dialog og kultur internt og eksternt i planspørsmål.