

Generalistkommuneutvalget
Kommunal- og distriktsdepartementet

Din referanse:

Vår referanse: 2021/471

Dato: 03.10.2022

Generalistkommuneutvalget – innspill fra Distriktssenteret

Distriktssenteret takker for muligheten til å gi innspill til utvalgets arbeid. Distriktssenteret er et nasjonalt kompetansesenter for lokal samfunnsutvikling som bl.a. skal styrke distriktskommunene i deres samfunnsutviklingsrolle. Vi bidrar også med kunnskapsbaserte faglige innspill til nasjonal politikkutvikling.

Vi har valgt å avgrense oss til å gi innspill som handler om betingelser og mulige løsninger for at små distriktskommuner kan jobbe godt med plan- og utviklingsprosesser. Distriktssenteret mener at små distriktskommuner kan ivareta samfunnsplanleggingsrollen også framover innenfor generalistkommuneprinsippet, men at det krever tiltak både lokalt og blant regionale og statlige aktører.

I de minste distriktskommunene ser vi at det er et gap mellom §3-1 i PBL som sier at planleggingen skal tilpasses økonomiske og ressursmessige forutsetninger, og hva kommunene faktisk opplever som muligheter for lokal tilpasning. Plansystemet er komplisert og på mange måter unødvendig innviklet. Distriktssenteret mener det er potensiale for forenklinger og mer differensiering mellom kommunestørrelser/sentralitet, uten at det går på bekostning av kvalitet. Det vil dessuten være ressurseffektivt. Samtidig bør veiledningsrollen til fylkeskommunen og statsforvalteren styrkes og mer av denne kapasiteten prioriteres mot de mindre kommunene.

En grunnleggende forutsetning for generalistkommunen er selvsagt at finansieringen henger sammen med oppgavene. Generalistkommuneprinsippet henger derfor nøye sammen med inntektssystemet og hvilke ressurser som tilføres kommunen. Ressursbehov som er uforutsigbare og varierende fra år til år vil dessuten betyr relativt mer for kapasiteten i mindre kommuner enn i større. Det gjelder f.eks. for ressurskrevende brukere, barnevernstjenester mv.

Utfordringsbildet

Distriktskommuner må håndtere store utfordringer, som bl.a. er godt beskrevet i NOU 2020:12 (Distriktsnæringsutvalget) og NOU 2020:15 (Demografiutvalget). Behovet for å gjøre gode kunnskapsbaserte strategiske prioriteringer, og mobilisere aktører som kan bidra til å møte utfordringene og virkelig gjøre god samfunns- og næringsutvikling er stort. Små distriktskommuner har med andre ord et stort behov for god strategisk planlegging, men har langt mindre kapasitet enn større kommuner til å jobbe med plan- og utviklingsprosesser. På den andre siden har de smådriftsfordeler, som kort vei mellom folkevalgte og innbyggere og mellom tjeneste- og utviklingsoppgaver på tvers av sektorer, og det er f.eks. ofte enklere å få en stor andel av innbyggerne involvert i medvirkningsprosesser.

Distriktssenteret erfarer at kapasitetsutfordringene i små distriktskommuner er for lite kjent hos regionale og statlige myndigheter. Det er stor forskjell på hvilken kapasitet en kommune på 5 000 innbyggere og en på 1 000 innbyggere har, men begge regnes ofte som «små». Dette kan skjule de virkelig store utfordringene de aller minste distriktskommunene har.

I en spørreundersøkelse gjennomført av Ruralis på oppdrag for Distriktssenteret (Brobakk, Dahl og Gjertsen, 2021) mener 70 prosent av kommunene at krav og forventninger fra statlige/regionale myndigheter tar fokus

eller tidsressurser bort fra arbeidet med å tilrettelegge for god samfunnsutvikling. 83 prosent opplever det som et problem at krav og forventninger fra statlige og/eller regionale myndigheter ikke er tilpasset situasjonen i små kommuner, og en like høy andel er enig i at det over tid har blitt mer krevende for små kommuner å oppfylle krav og forventninger som stilles til samfunnsplanlegging.

Småkommunene mener at grep for å forenkle eller forbedre samfunnsplanleggingen inkluderer: innhold og detaljeringsgrad i planene; omfanget på planene; og krav til hvilke planer som må utarbeides.

Selv om det er mye som kan gjøres på lokalt nivå mht. å skape sterkere kobling mellom plan og utviklingsarbeid, er det behov for å se på differensiering basert på kommunestørrelse.

Asplan Viak gjorde i 2014 en kartlegging av statlige plankrav gjennom en forespørsel til 10 departement. Det er relativt få statlige krav om helt konkrete kommunale planer. (Asplan Viak, 2015). Distriktsenteret sitt inntrykk er at småkommunene lager mange kommunedelplaner og temaplaner som er overflødige. Generalistkommuneutvalget bør ha en ny gjennomgang av hvilke planer ulike kommuner har behov for basert på kommunens kompleksitet.

Mulige løsninger

Nasjonale og regionale myndigheter bør i større grad bidra til å operasjonalisere PBLs §3-1: «Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig». Plansystemet i Norge er omfattende og til dels komplisert. Samtidig er det mange (teoretiske) muligheter for å forenkle, men dette er ikke formidlet tydelig nok fra nasjonale og regionale myndigheter. Det er et stort potensial for å gjøre samfunnsplanleggingen enklere og bedre ved at forenklingmulighetene gjøres kjent. Gode veiledere, med konkrete eksempler på forenklinger av planstrategi, planprogram og samfunnsdel (og i hvilke tilfeller ulike forenklinger kan anbefales) vil være til stor hjelp for alle kommuner, og for de minste distriktskommunene spesielt.

Kommuner under en viss størrelse befolkningsmessig kan med fordel ha felles plankontor for å ha større kapasitet og kompetanse på kommunal planlegging. Myndigheten ligger fortsatt til kommunen. Distriktsenteret er kjent med at Statsforvalteren i Troms og Finnmark bidrar med finansiering i en 3-årsperiode i fire kommuneregioner hvor målet er å lage bedre planmiljøer. Vertskommunemodellen brukes, og de ansatte har kontoret sitt i hjemkommunen.

Nye forskrifter gjør det stadig mer komplekst å være planlegger og for kommunen som eier av eiendom og bygg, samt krav til digital transformasjon. Eks. stiller ny forskrift om registrering av ombruksmaterialer krav til både planlegging av bygg, og digital infrastruktur. Stat og fylkeskommune bør utvikle felles digitale løsninger som kommunene kan bruke.

Samarbeid om planstrategi i distriktsregioner, med vekt på effektivisering av utarbeiding av kunnskapsgrunnlag, vil være fornuftig. Fylkeskommune og statsforvalter bør ha et særlig ansvar for å bistå regioner med liten kapasitet.

Planprogram til kommuneplanens samfunnsdel bør bortfalle som prosesskrav.

Det er lurt å slå sammen planstrategi og samfunnsdel, for da har kommunene bedre grunnlag til å vurdere hvilke planer de trenger. Integrert planstrategi og samfunnsdel kan bidra til en mer effektiv planprosess, som er enklere å forstå, slik storbynettverket har påpekt (Hernes og Plathe, 2018). Vår vurdering er at dette også vil hjelpe distriktskommunene.

I rapporten om evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, 2022-08-10, anbefales det å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet. Distriktsenteret støtter eksempelet om en todeling i 1) større byområder/områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud, 2) områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk

Fylkeskommunenes og Statsforvalternes veiledende rolle bør styrkes. De besitter kompetansen mange distriktskommuner mangler. Mye av den kompetansen blir i dag brukt til å skrive lange og mange innspill til kommunene, som kommunene opplever at de «drukner i». Kommunene melder at de ønsker at kompetansen i større grad brukes på å bistå kommuner med liten kapasitet, gjennom praktisk veiledning. Små distriktskommuner trenger både veiledning og bistand, og fylkeskommunens og statsforvalterens veiledningskapasitet bør rettes mot disse (prioritering/differensiering av veiledningskapasitet).

Fylkeskommunene, statsforvaltere, KS regionkontorer og andre driver mye ukoordinert veiledning og rådgivning av kommunene. En løsning er at disse aktørene i større grad organiserer seg i veilednings- og bistandsteam rundt de små distriktskommunene. På denne måten samle både kapasiteten til veiledning og bistand, men også se andre virkemidler kommunen kan benytte seg av i sammenheng.

Distriktskommuner melder at det er utfordrende når sektormyndigheter kommer med motstridende råd/merknader/innsigelser. Sektormyndighetene bør ha dialog om interessemotsetninger seg imellom, og ha forslag til ulike løsninger som kommunene kan bruke i sine beslutningsgrunnlag.

Kompetansetilbud for administrativt ansatte med planleggingsansvar og folkevalgte bør inkludere:

- Mer praktisk opplæring og konkrete verktøy for hvordan ha en god samfunnsplanleggingsprosess
- Varige nettverkstilbud der distriktskommuner kan finne støtte hos likemenn.
- Opplæring og veiledning på grep for å skape god planleggingskultur i kommunen.

Arealplanleggingen er mer konfliktfylt og komplekst enn samfunnsplanlegging. I arealplanlegging er det spesielt de mange utredningskravene som er utfordrende for de minste distriktskommunene. På den ene siden har de et stort ansvar i å forvalte store areal. På den andre siden har de lite kapasitet til konsekvensutredninger. Den spesialiserte og profesjoniserte stat hegner om sine sektorinteresser, og helhetstenkingen blir overlatt til kommunene. Samtidig er det vårt inntrykk at mange distriktskommuner opplever at deres helhetsvurderinger og prioriteringer ikke blir respektert i møte med sektorinteressene. Et typisk eksempel er behov for noe spredt boligbygging blir møtt med lite forståelse, samtidig som store naturområder blir bygget ned pga. vei eller vindmøller.

Til slutt vil Distriktsenteret peke på at Utredningsinstruksen til bruk ved utredninger av statlige tiltak burde inneholde et krav om å utrede konsekvensene for hvordan foreslåtte tiltak vil slå ut for små distriktskommuner.

Vennlig hilsen
Distriktsenteret



Marit Lofnes Mellingen
Direktør (sign.)

VEDLEGG – REFERANSER:

Brobakk, J., Dahl, M., og Gjertsen, A. (2021). Distriktskommune 3.0: Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene. Ruralis: rapport nr. 10. Hentet fra <https://distriktsenteret.no/litteratur/distriktskommune-3-0-bedre-samfunnsutvikling-gjennom-forenkling-av-kommuneplanleggingen-i-de-minste-kommunene/>

Hernes, M. B og Plathe, E. (2018). Storbyenes samfunnsplanlegging. Hentet fra: <https://distriktsenteret.no/litteratur/distriktskommune-3-0-bedre-samfunnsutvikling-gjennom-forenkling-av-kommuneplanleggingen-i-de-minste-kommunene/>

NOU 2020:12 (2020) Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/>

NOU 2020:15 (2020) Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/>

Civitas, NIBR, Cicero (2022). Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging <https://www.regjeringen.no/contentassets/b39115191be54907bab7405c9aff6771/evaluering-av-statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig-areal-og-transportplanlegging.pdf>

Hernes, M. B og Plathe, E. (2015). Effektivisering av kommunal planlegging https://www.ks.no/contentassets/8d99aa94bf6e49a694d173932f7bdefc/effektivisering-av-kommunal-planlegging_sluttrapport.pdf