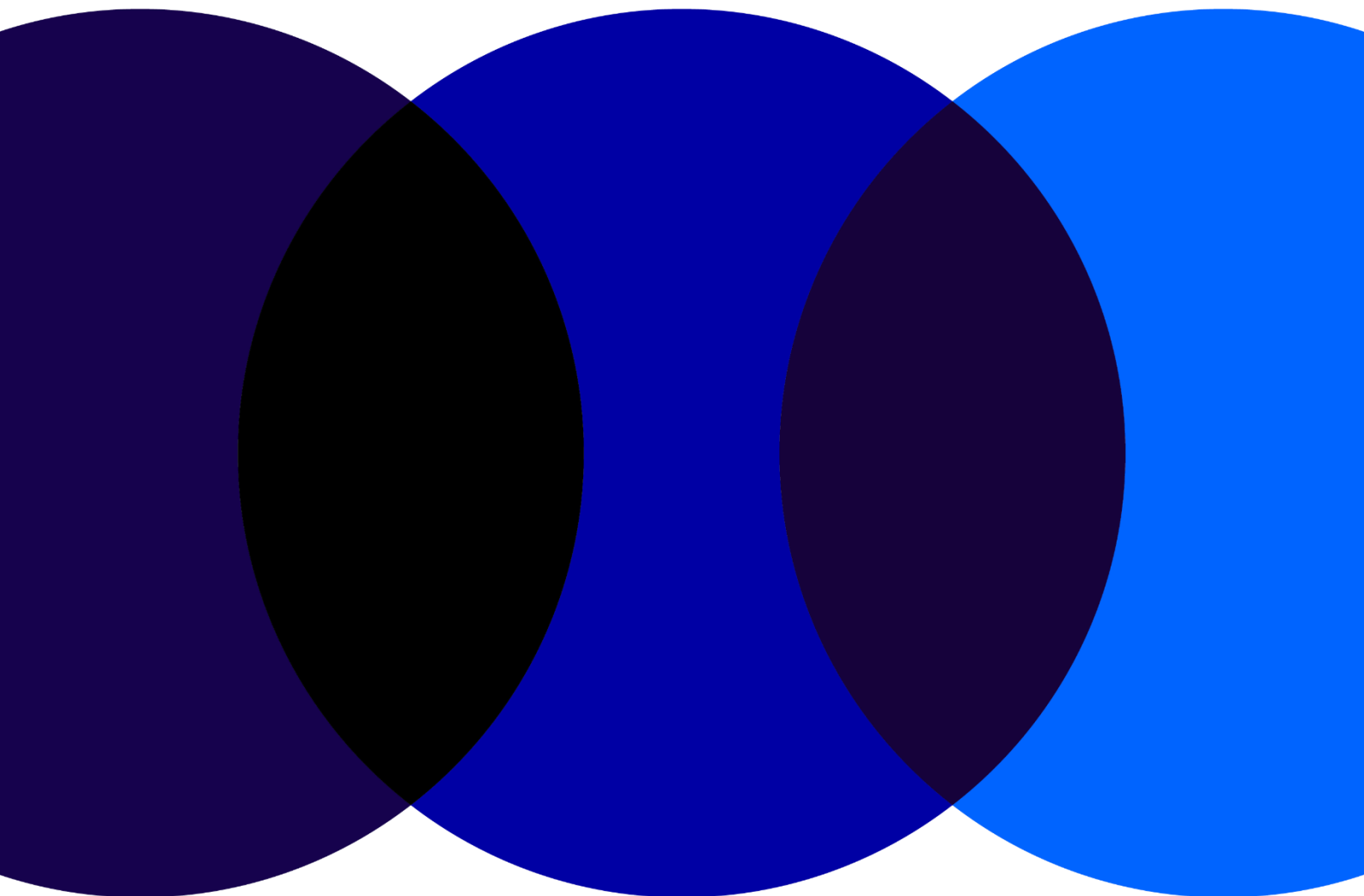




Utredning av kommunenes kapasitet og
kompetanse til planlegging etter plan- og
bygningsloven

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på en rekke områder, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferd, arbeidsmarked og utdanning, samt forsknings- og innovasjonssystemer. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Kommunal- og distriktsdepartementet

Prosjektperiode

November 2025 – juli 2026

Prosjektteam

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge
(prosjektleder)

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom
(assisterende prosjektleder)

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring

Senioranalytiker og jurist André Olsen

Senioranalytiker (ph.d.) Hildegunn

Mellesmo Aslaksen

Professor Jon P. Knudsen



Venn-diagrammet er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Oxford Research gjennomført en utredning av kommunenes kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. Oppdraget må ses i lys av departementets ambisjon om å styrke kommunenes plankapasitet og øke gjennomføringsevnen i planleggingen. Utredningen kartlegger hvordan kommunene selv vurderer sin kapasitet til å gjennomføre planprosesser på en effektiv og faglig forsvarlig måte, og om de har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kravene i plan- og bygningsloven.

Rapporten er utarbeidet av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge, senioranalytiker Iselin Bøge Rom, senioranalytiker og jurist André Olsen, senioranalytiker (ph.d.) Hildegunn Mellesmo Aslaksen, senioranalytiker Morten Grønås-Werring og professor Jon P. Knudsen.

Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt i datainnsamlingen!

Kristiansand, 2. juli 2026.

Frode Bjørge
Prosjektleder og sjefsanalytiker (ph.d.)
Oxford Research AS

Sammendrag

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet har Oxford Research kartlagt kommunenes kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. Oppdraget har undersøkt hvordan kommunene vurderer egen kapasitet og kompetanse til å oppfylle lovkravene, og hvordan de arbeider for å øke egen kapasitet og kompetanse. Videre er det foreslått tiltak og virkemidler som kan bidra til å styrke kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse. Funnene er sett i lys av NIVI Analyses nasjonale kartlegging av samme tema fra 2014.

Kartleggingen bygger på følgende datakilder: intervjuer med veiledningsaktører, gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter, gjennomgang av Sivilombudets årsmeldinger, en spørreundersøkelse som ble sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner, og casestudier av to kommuner, ett interkommunalt plansamarbeid og én fylkeskommune.

I metodekapitlet redegjør vi for metodiske forbehold rundt spørreundersøkelsen og sammenligningen med NIVIs funn fra 2014. Vår frafallsanalyse viser at utvalget ikke er helt representativt for kommunepopulasjonen. Store og mer sentrale kommuner er overrepresentert i utvalget, mens mindre og minst sentrale kommuner er underrepresentert. I NIVIs undersøkelse var det motsatt: Mindre kommuner svarte i noe større grad enn større kommuner. Videre varierer spørsmålsutforminger og svaralternativer mellom 2014 og 2026. Dette begrenser sammenlignbarheten og tilsier at funnene bør tolkes med noe varsomhet.

Spørreundersøkelsen viser at kommunene gjennomgående opplever større utfordringer med kapasitet enn med kompetanse. De fleste vurderer egen planfaglig kompetanse som relativt god, både innenfor samfunns- og arealplanlegging, mens kapasiteten i større grad beskrives som begrenset eller middels. Dette betyr ikke at kommunene samlet rapporterer om omfattende kapasitetsmangler, men kapasitetsutfordringene framstår tydeligere enn kompetanseutfordringene, særlig til arealplanlegging og blant de minste kommunene. Kommunene har jevnt over avsatt flere årsverk til arealplanlegging enn til samfunnsplanlegging, og det ser ut til å ha vært en økning i årsverk til arealplanlegging siden 2014, med de metodiske forbeholdene som omtales i metodekapitlet.

Kompetansebildet blir riktignok noe mer nyansert når kommunene vurderer konkrete temaer. Utbyggingsavtaler peker seg ut som et område der både kommuner og fylkeskommuner strever. Flere kommuner rapporterer også om svakere kompetanse på blant annet kyst- og strandsoneforvaltning, medvirkningsverktøy, digitale kartverktøy og krav til kunnskapsgrunnlag.

Forskjellene mellom kommunene er tydeligst når det gjelder kompetanse. Små, mellomstore og mindre sentrale kommuner vurderer oftere egen kompetanse som svakere enn de store, og rapporterer også oftere om utfordringer med kapasitet og rekruttering. De største kommunene vurderer gjennomgående egen kompetanse som høyere, særlig innen arealplanlegging.

Rekruttering framstår som en viktig del av kapasitetsutfordringen. Behovet for rekruttering vurderes som økende, men kommunene rapporterer ikke samlet om store rekrutteringsproblemer. Det oppleves likevel mer krevende å rekruttere arealplanleggere, særlig i mindre kommuner. Konkurransen fra privat sektor, små fagmiljøer, geografisk beliggenhet og knapphet i markedet trekkes fram som sentrale forklaringer.

Interkommunalt samarbeid peker seg ut som et viktig, men ikke fullt utnyttet virkemiddel. Bare 24 prosent av kommunene oppgir at de bruker interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver, mens 9 prosent planlegger å inngå slikt samarbeid. Samtidig svarer 59 prosent at de har behov for mer interkommunalt samarbeid om planoppgaver. Dette ligger nær bildet fra 2014, da interkommunalt samarbeid også ble framhevet som et tiltak for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse.

Når det gjelder veiledning fra fylkeskommunen og statsforvalteren, gir kommunene fylkeskommunen best vurdering for regionalt planforum, mens løpende veiledning vurderes svakere. Dette samsvarer med bildet fra 2014. Omtrent halvparten av kommunene vurderer veiledningen fra statsforvalteren som nyttig «i noen grad». Kommuner som opplever statsforvalterens veiledning som mest nyttig, strever også mer med planfaglig kapasitet. Statsforvalteren er den aktøren flest kommuner mener kan bidra til å styrke plankompetansen.

Alle datakilder beskriver kommunal planlegging som mer kompleks. De innledende intervjuene peker på at dette i mindre grad skyldes konkrete regelverksendringer. I stedet peker informantene på flere statlige føringer, svak statlig samordning og økte krav til utredning og dokumentasjon. Kommunene må forholde seg til mange veiledere og krav innenfor blant annet natur, beredskap, vannforvaltning og konsekvensvurderinger. Statsforvalternes årsrapporter peker i samme retning: Kommunene er mer bevisste på temaer som klima, natur, samfunnssikkerhet og arealbruk, men kravene til kunnskapsgrunnlag, koordinering og juridisk kompetanse kan overstige kapasiteten, særlig i kommuner med små planfaglige miljøer.

Casestudiene viser også at økende krav kan gjøre planene mer omfangsrike uten at de nødvendigvis blir bedre. For distriktskommuner beskrives det som lite realistisk å innfri alle krav fullt ut. I andre casekommuner blir store og krevende planer trukket fram som

en mulig demokratisk utfordring. Begrunnelsen er at både lokalpolitikere og innbyggere kan få vansker med å orientere seg i planene og plansystemet når omfanget blir for stort.

I rapportens siste del drøfter vi utvalgte funn i lys av anbefalingene fra 2014 og kommer med supplerende anbefalinger. På statlig nivå bør det arbeides for å bremse en utvikling der nye krav, oppgaver og forventninger samlet sett øker presset på den kommunale kapasiteten. Bedre statlig samordning, tydeligere prioriteringer i målkonflikter og klarere avklaringer av nasjonale interesser framstår som sentrale behov. Kommunal- og distriktsdepartementet bør også vurdere hva som kan oppnås gjennom en sterkere planrolle for fylkeskommunen, særlig i saker som går på tvers av kommunegrenser eller der små kommuner står overfor krevende sektorinteresser.

På regionalt nivå bør veiledningen differensieres og samordnes bedre. De største utfordringene finnes i et begrenset antall små og mindre sentrale kommuner. Disse bør prioriteres for tettere oppfølging.

På lokalt nivå bør kommunene arbeide videre med å gjøre plansystemet mer forståelig for innbyggere og folkevalgte, og med å rydde i gamle og overlappende planer. Dette kan kreve ekstra ressurser på kort sikt, men kan gi mer oversiktlige og effektive planprosesser på lengre sikt. For å slutføre dette arbeidet vil kommunene trenge bistand.

Samlet viser kartleggingen at planleggingen har blitt mer kompleks, og at kravene til kommunenes kapasitet og kompetanse har økt siden 2014. Det er vanskelig å se at denne utviklingen kan fortsette uten nye grep. To hovedspor framstår som særlig relevante: enten sterkere satsing på interkommunale løsninger, eller at flere planoppgaver løftes til fylkeskommunen. Begge sporene forutsetter rolleavklaringer og bedre samordning mellom forvaltningsnivåene.

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn.....	1
1.1 Oppdragets formål.....	1
1.2 Kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven	2
1.3 Kompetansebegrepet.....	3
2. Metode	3
2.1 Innledende intervjuer med veiledningsaktører	3
2.2 Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner.....	3
2.3 Casestudier	6
2.4 Gjennomgang av statsforvaltners årsrapporter.....	7
2.5 Gjennomgang av Sivilombudets årsrapporter.....	7
3. Funn fra innledende intervjuer med veiledningsaktører	8
4. Statsforvaltners vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i kommunal planlegging	10
4.1 Hovedtrekk 2015-2025.....	10
4.2 Økt kompleksitet og målkonflikter	10
4.3 Konsekvensutredninger	11
5. Sivilombudets vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i kommunal planlegging	12
6. Funn fra spørreundersøkelsene	13
6.1 Organisering av planarbeidet	13
6.2 Kapasitet og kompetanse til planlegging	21
6.3 Tiltak for å styrke kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse	44
6.4 Betydningen av regional og statlig veiledning	47
7. Funn fra casestudier	51
8. Avsluttende refleksjoner og anbefalinger	73
8.1 Kort oppsummering fra kartleggingens ulike datakilder	73
8.2 Drøfting av utvalgte funn	75
8.3 Anbefalinger	78
9. Litteratur.....	82

1. Bakgrunn

1.1 Oppdragets formål

Kommunal- og distriktsdepartementet har en ambisjon om å styrke kommunenes kapasitet til å planlegge og øke gjennomføringsevnen i planlegging etter plan- og bygningsloven. I den forbindelse var det behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag om hvordan kommunene er organisert og bemannet for å ivareta sine planoppgaver. Formålet med oppdraget har vært å kartlegge kommunenes kapasitet og kompetanse til å gjennomføre prosesser etter plan- og bygningsloven på en effektiv og faglig forsvarlig måte. Oppdraget skulle også undersøke hvordan kommunene vurderer egen kapasitet til å følge kravene til planlegging og om de har god nok kompetanse til å følge kravene i plan- og bygningsloven. I tillegg skulle det foreslås tiltak og virkemidler som kan legge til rette for at kommunene kan styrke sin planfaglige kapasitet og kompetanse. Funnene fra oppdraget skulle sammenlignes med NIVI Analyses nasjonale kartlegging av samme tema fra 2014.

Oppdraget har besvart følgende problemstillinger:

- *Hvordan er kommunene organisert og bemannet for å ivareta sine planoppgaver?*
- *I hvilket omfang benyttes interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver?*
- *I hvilket omfang kjøpes det inn planfaglig kompetanse og tjenester utenfra?*
- *Hvordan vurderer kommunene egen kapasitet og kompetanse til å planlegge i tråd med lovens krav, nasjonale føringer, digitalisering samt sine lokale behov?*
- *Hvilke kompetansebehov oppleves som mest kritiske i dag?*
- *Hvilke utfordringer har kommunene med å sikre seg tilgang til nødvendig planfaglig kapasitet og kompetanse?*
- *Har kommunene utfordringer med å besette planleggerstillinger? Hvilken betydning har strukturelle og økonomiske forhold for om kommunene har slike stillinger?*
- *Hvilke utviklingstrekk opplever kommunene som særlige merkbare?*
- *Hvilke konsekvenser har utviklingstrekk, mangler i kompetanse og kapasitet for kommunenes evne til å gjennomføre planer?*
- *Hvordan arbeider kommunene selv med å sikre seg tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse?*
- *Hvilke tiltak benytter kommunene for å sikre rekruttering av planfaglig kompetanse til kommunen?*
- *Hvilke tiltak benytter kommunene for å styrke kompetansen internt?*
- *Hvilken betydning har regional og statlig veiledning?*
- *Hvilke tiltak og virkemidler fremstår mest treffende for å styrke kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse? Og hvilke nye tiltak og virkemidler bør vurderes?*
- *I hvilken grad er utfordringsbildet fra forrige kartlegging fortsatt aktuelt og er anbefalinger blitt fulgt opp?*
- *Hvordan påvirker holdninger hos folkevalgte oppfatningen av og den faktiske utførelsen av planarbeidet i kommunene?*

1.2 Kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven pålegger kommuner en rekke planoppgaver. Planmyndighetene må også forholde seg til en rekke sektorregelverk (fagområder) som har betydning for planområdet. Eksempler på slike fagområder kan være naturmangfold, forurensning, klima, jordvern, strandsone, samfunnssikkerhet, barn og unge, folkehelse og generelt om nasjonale forventninger og arealpolitikk. Samtidig gir plan- og bygningsloven kommunene betydelig makt, myndighet og et verktøy for samfunnsutvikling. Se «planlegging.no» for mer informasjon om ansvar og roller i den kommunale planleggingen.

Kommunestyret og regional planmyndighet er pålagt å sørge for tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse (jf. pbl. §§ 3-3 og 3-4). Manglende kapasitet og kompetanse til planlegging er likevel en velkjent utfordring, spesielt i små kommuner (NOU 2023: 9; Brobakk og Gjertsen, 2023). Lav kapasitet og kompetanse kan svekke planenes legitimitet og påvirke hvorvidt de faktisk fungerer som grunnlag for samfunnsutvikling. Dette kan redusere kommunenes mulighet til å realisere folkestyrets ønsker og ambisjoner. NIVI konstaterte i 2014 et betydelig gap mellom lovens ambisjoner på den ene siden og kommuners gjennomføringsevne på den andre (Langset, m.fl., 2014).

Kommuner står overfor store og komplekse areal- og samfunnsmessige utfordringer, knyttet til blant annet klima, demografiske endringer, folkehelse, beredskap og andre bærekraftsutfordringer (Finansdepartementet, 2024). På disse områdene har mye skjedd siden 2014. Distriktsdemografiutvalget (NOU 2020: 15) understreket hvordan økt andel eldre, økt levealder og mangel på helsepersonell vil føre til store utfordringer for mange distriktskommuner. Dette skjerper kravene til realistisk planlegging. Likevel er dette noe mange kommuner strever med (Kvalvik og Higdem, 2018; Hagen, m.fl., 2025).

NIVI (2014) trakk fram manglende kapasitet som hovedutfordringen i planarbeidet. Andre har også i senere tid påpekt mangel på planleggere i kommunen (Grønning, M. & Aarsæther, N. m.fl., 2019 og Rambøll, 2022). Flere kommuner strever også med ineffektive planprosesser (Lislevand m.fl., 2025). Samtidig preger manglende plankompetanse en del kommuner (Solbakken og Skavhaug, 2023; Brobakk, m.fl., 2021; Lysø R., m.fl., 2022). Mange kommuner strever med å forstå innholdet i pbl., herunder lovens forhold til de nasjonale forventningene. NIVI (2014) fant at kompetansebehovene er størst innenfor arealplanlegging og utbyggingsavtaler. Rambøll (2022) har anbefalt at tilbudet for kompetanseutvikling innenfor planlegging, kart og geodata blir videreutviklet og gjort bedre kjent.

For å gjennomføre prosesser etter plan- og bygningsloven på en effektiv og faglig forsvarlig måte, trengs både formell og prosessuell kompetanse. I en undersøkelse om årsaker til høy tidsbruk i plansaker, ble tillit mellom aktører, rolleforståelse, kultur, ledelse og grad av samhandling pekt på som forklaringsfaktorer. Ulike grunnforståelser av planarbeid som samarbeid, preger planprosessene (Lislevand m.fl., 2025). Flere kommuner strever også med å se sine planer i sammenheng (Nilsen og Langset, 2013). Oxford Researchs kartlegging for KS av fylkeskommuners kompetansebehov innenfor samfunnsutvikling og planlegging, viste størst kompetansebehov innenfor samhandling, prosess, analyse og mobilisering. Juridisk kompetanse og konkrete planleggingsferdigheter ble i liten grad betegnet som mangelvare (Oxford Research, 2025).

Samtidig er godt samspill mellom administrasjon og folkevalgte viktig for gode planprosesser (Brandtzæg, 2016). Relasjonen mellom administrasjon og folkevalgte og administrasjonens tilrettelegging for gode planprosesser, påvirker politikernes oppmerksomhet om planarbeid (Brobakk og Gjertsen, 2023; Jøsendal og

Plathe, 2022). Dette er viktig fordi lavt politisk engasjement rundt planarbeid er en utfordring flere steder (Aarsæther og Jacobsen, 2021; Kvalvik, 2018). NIVI (2014) viste til lav politisk interesse for planarbeid som en forklaring på manglende plankapasitet og kompetanse.

1.3 Kompetansebegrepet

Vi har i dette oppdraget lagt til grunn en bred forståelse av kompetansebegrepet, som kobler «å vite» med «å gjøre». Dette er i tråd med Kompetansebehovsutvalgets forståelse, om «kompetanse som et samlebegrep på kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier» (NOU 2018: 2). Også i Meld. St. 16 (2015-2016) peker Kunnskapsdepartementets kompetansedefinisjon på «evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner». Kompetanse er i dette oppdraget forstått som *summen av kunnskap, ferdigheter og holdninger*. Kompetansemangel kan løses gjennom rekruttering, eller ved å utvikle kompetansen hos dem som allerede er ansatt (Kompetansebehovsutvalget temarapport 1/2023). Kapasitet forstår vi som både menneskelige, organisatoriske og tekniske ressurser. Sistnevnte kan inkludere systemstøtte og digitale løsninger.

2. Metode

I det følgende presenteres datainnsamlingsmetodene som er benyttet i oppdraget.

2.1 Innledende intervjuer med veiledningsaktører

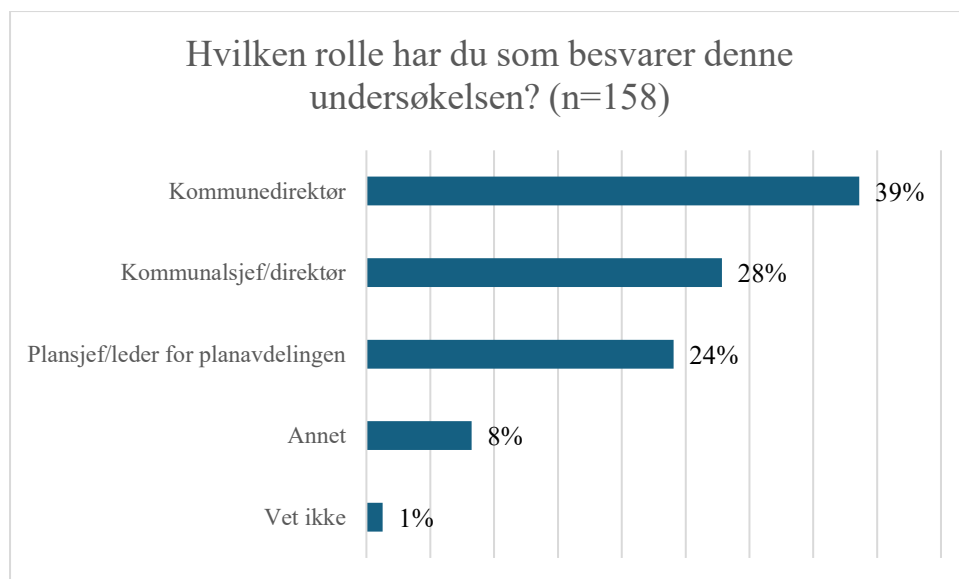
I starten av oppdraget gjennomførte vi innledende intervjuer med fire personer fra ulike veiledningsaktører: en seksjonsleder i en fylkeskommune, to representanter fra statsforvalterembeter og en interesseorganisasjon. I intervjuene stilte vi spørsmål om utviklingstrekk etter 2014, dagens utfordringsbilde og relevans av tidligere foreslåtte tiltak (NIVIs kartlegging av samme tematikk fra 2014).

2.2 Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner

I april sendte vi ut en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen ble sendt til kommunedirektører og fylkesplansjefer, men det ble oppfordret til å sende undersøkelsen videre til andre, for eksempel plansjef i kommunen, dersom mottakerne vurderte dem som bedre egnet til å besvare undersøkelsen.

Alle respondenter ble purret per e-post to ganger. Fylkeskommunene ble i tillegg også purret på telefon.

Vi fikk totalt 134 fullstendige svar fra kommunene. 24 kommuner besvarte deler av undersøkelsen. Dette gir samlet sett en svarprosent på 44. Figuren under viser hvilke roller respondentene har:



At ulike aktører har besvart undersøkelsen kan ha påvirket svarene, da disse har ulik innsikt og kunnskap om de aktuelle temaene. For fylkeskommunene var det 11 som besvarte hele undersøkelsen, og 2 som besvarte den delvis.

2.2.1 Analyse

Vi har analysert svarene fra spørreundersøkelsen opp mot kommunestørrelse, sentralitet (minst sentrale kommuner, nest minst sentrale kommuner, middels sentrale kommuner, over middels sentrale kommuner, nest mest sentrale kommuner og mest sentrale kommuner. De to siste kategoriene er slått sammen), og frie inntekter per innbygger (delt inn i fire kvartiler).

Vi har også analysert svarene etter følgende KOSTRA-kategorier:

- Kilde: 12690: Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid (K) 2015-2024:*
Reguleringsplaner vedtatt i alt (antall)
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid under kommunalt ansvar for private reguleringsforslag (dager)
Mange manglende verdier: Snitt/median for en femårsperiode
- Kilde: 12597: Utvalgte tall for omfang og utgifter av bygge- og delesøknader samt seksjonerings, etter region, statistikkvariabel og år*
Behandlede byggesøknader i alt (antall) holdt opp mot behandlede dispensasjonssøknader (antall)
Noe manglende verdier: Snitt/median for en femårsperiode
- Kilde: 13013: Selvkostregnskap for bygge-og plansaksbehandling, kart, oppmåling og seksjonering, etter tjenesteområde (K) 2015- 2024*
Selvkostgrad (prosent)
Selvkostgraden gir uttrykk for om kommunen over tid vil finansiere selvkosttjenesten kun med gebyrinntekter, eller om kommunen vil delfinansiere tjenestene med å bruke av kommunens frie inntekter (SSB, 2025). Noe manglende verdier: Snitt/median for en femårsperiode
- 12987: Omfang av reguleringsplaner og hovedtall for klager på reguleringer (K) 2015-2024*

- 12594: Omfang av kommuneplaner og kommunedelplaner (K) 2015-2024

2.2.2 Om sammenligningsgrunnlaget med NIVIs undersøkelse

Vi har gjennomført en frafallsanalyse av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, opp mot populasjonen. Frafallsanalysen viser at utvalget ikke er helt representativt for kommunepopulasjonen. Store og mer sentrale kommuner er overrepresentert i utvalget, mens mindre og minst sentrale kommuner er underrepresentert. Det er også en viss skjevhet etter frie inntekter, der kommuner i nederste halvdel av inntektsfordelingen er noe overrepresentert. Dette tilsier at funnene bør tolkes med noe varsomhet, særlig ved koblinger av svarene til kommunestørrelse og sentralitet. Feilmarginen for undersøkelsen er 6,1 prosent. Tabellen under oppsummerer frafallsanalysen:

Tabell 1: Frafallsanalyse

Variabel	Kategori	Populasjon %	Besvart %	Response rate %	Fullført rate %	Avvik besvart -pop %p
Kommunestørrelse	0 - 1 999 innbyggere	21,0	18,4	38,7	32,0	-2,7
Kommunestørrelse	2000 - 4 999 innbyggere	27,7	21,5	34,3	31,3	-6,2
Kommunestørrelse	5 000 - 9 999 innbyggere	19,9	21,5	47,9	40,8	1,6
Kommunestørrelse	10 000 - 29 999 innbyggere	21,0	21,5	45,3	40,0	0,5
Kommunestørrelse	30 000 innbyggere eller flere	10,4	17,1	73,0	54,1	6,7
Sentralitet	Minst sentrale kommuner	30,3	24,1	35,2	29,6	-6,2
Sentralitet	Nest minst sentrale kommuner	29,1	25,9	39,4	35,6	-3,2
Sentralitet	Middels sentrale kommuner	18,2	19,0	46,2	40,0	0,8
Sentralitet	Over middels sentrale kommuner	15,1	16,5	48,1	42,6	1,3
Sentralitet	Nest mest sentrale kommuner	5,9	12,0	90,5	66,7	6,1
Sentralitet	Mest sentrale kommuner	1,1	1,9	75,0	50,0	0,8
Sentralitet	NA	0,3	0,6	100,0	0,0	0,4
Frie inntekter per innbygger, kvartil	Første kvartil	25,2	32,9	57,8	48,9	7,7
Frie inntekter per innbygger, kvartil	Andre kvartil	24,9	24,1	42,7	36,0	-0,9
Frie inntekter per innbygger, kvartil	Tredje kvartil	24,9	21,5	38,2	31,5	-3,4
Frie inntekter per innbygger, kvartil	Fjerde kvartil	24,9	21,5	38,2	33,7	-3,4

Frie inntekter per innbygger, median	Nederste halvdel	50,1	57,0	50,3	42,5	6,8
Frie inntekter per innbygger, median	Øverste halvdel	49,9	43,0	38,2	32,6	-6,8

Vi har ikke tilgang til frafallsanalyser av NIVIs undersøkelse. I rapporten viser de imidlertid til en fylkesvis skjevhet i svarfordeling, og en tendens til at mindre kommuner har svart i noe større grad enn større kommuner. Dette er altså motsatt av vårt utvalg, ettersom vi har en overvekt av svar fra større og mer sentrale kommuner. Videre varierer spørsmålsutforminger og svaralternativer mellom 2014 og 2026. Det setter noen begrensninger for sammenligning. Vi har på tross av dette gjort noen sammenligninger med svar fra NIVIs undersøkelse. For spørsmålene om avsatte årsverk til planlegging har vi gjort en vekting etter kommunestørrelse.

2.3 Casestudier

For å supplere de kvantitative dataene har vi gjennomført fire casestudier: Øygarden kommune, Moss kommune, plansamarbeidet i Nord-Troms og Buskerud fylkeskommune. Målet med casestudiene er å få dybdekunnskap om utfordringer og hvordan ulike planoppgaver krever ulik kapasitet og kompetanse. Casene belyser samspillet mellom administrasjon og politikk og i hvilken grad dette påvirker kommunens eller fylkeskommunens planarbeid. I casebeskrivelsene har vi også forsøkt å vise til gode grep knyttet til kapasitet eller kompetanse, samt videreformidle refleksjoner intervjudeltakerne har gjort seg om planlegging.

Valget av caser er gjort for å sikre innblikk i ulike planutfordringer. Enkelte kommuner avsto intervjuforespørsler på grunn av manglende kapasitet, men vi har likevel fått et utvalg caser med ulike karakteristikk. Øygarden er en øykommune i Vestland med over 1.500 holmer og skjær og stor industriaktivitet. Kommunen sliter med strandsoneproblematikk, dispensasjonssaker og har gjennomgått en turbulent tid etter kommunesammenslåing. Moss kommune rommer by og land i Østfold, og planarbeidet er preget av vekst og utbyggingspress og en politisk vilje til å utfordre både planarbeidet og nasjonale føringer. Plansamarbeidet i Nord-Troms omfatter kommunene Skjervøy, Lyngen (Ivgu/Yykeän), Gáivuona (Kåfjord/Kaivuonon), Nordreisa (Ráissa/Raisin), Kvængen (Návuona/Naavuonon) og Storfjord (Omasvuona/Omasvuonon). Kommunene er store i areal, men små i folketall og har gått sammen i et kommunalt oppgavefellesskap for å styrke planarbeidet i kommunene. Til sist har vi undersøkt Buskerud fylkeskommune. Buskerud har nylig vært en del av Viken fylkeskommune og favner et bredt spekter av kommuner, fra fjellkommuner med omfattende turist- og hytteutbygging til større byer som Drammen og Kongsberg. Dette innebærer mange og varierte planfaglige utfordringer.

Det er gjennomført fire intervjuer i Øygarden og Moss med kommunedirektør, plansjef, én planlegger og utvalgsleder for plansaker. I Buskerud fylkeskommune er det også gjennomført fire intervjuer med informanter i tilsvarende stillinger. I plansamarbeidet i Nord-Troms er det gjennomført intervjuer med leder for plankontoret, planleggere i to av samarbeidskommunene og utvalgsleder i to av kommunene. Deltakerne er anonymiserte i rapporten. Intervjuesamtalene er gjennomført digitalt og har hatt en varighet på om lag tre kvarter. Intervjuene er semistrukturerte og basert på en intervjuguide som gir rom for å komme med egne perspektiver. I bearbeidelse og fremstilling har vi lagt vekt på informantenes beskrivelser og perspektiver og forsøkt å være tro mot det språket informantene bruker når de forteller. Informantene er gitt muligheten til å kvalitetssikre eget bidrag, og enkelte har valgt å benytte seg av dette.

Det har vært tidkrevende å avklare og avtale intervjuer fordi planavdelingene har vært presset på tid. Det hadde vært ønskelig å inkludere en enkeltstående, mindre kommune i studien, men vi har ikke lyktes med å rekruttere til dette innenfor oppdragets rammer.

2.4 Gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter

Innholdsanalysen tar utgangspunkt i årsrapporter fra alle landets statsforvalterembeter (fylkesmannsembeter frem til 2021). Årsrapportene er hentet fra Styringsportalen for statsforvalteren og sammenstilt ved hjelp av styringsportalens sammenstillingsverktøy for årene 2022-2024 og manuelt for årene 2015-2021. Herfra er avsnitt og punkter som omhandler kommunal planlegging hentet ut og samlet i et samledokument. Fra 2016-2020 er data hentet hovedsakelig fra rapportenes beskrivelser under punkt *3.1.1.1 En bærekraftig, trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk*. Fra 2020-2024 er data hentet fra *3.1.1.3 Et velfungerende plansystem i kommunene*. 2015-rapportene har en annen rapporteringsform tilpasset departementets mal på dette tidspunktet, og data er hentet som utdrag under ulike deloverskrifter i rapportene, som *plansaker*, *byggesaker*, *kommuneoppfølging* og *planlegging, byutvikling og geodata*. Utvalget innebærer at et stort antall formuleringer om kommunenes planlegging er inkludert i datagrunnlaget, men at datagrunnlaget ikke er uttømmende. I analysearbeidet er både KI og søkefunksjonen i Word benyttet for å finne frem til tekstbolker etter søkeord informert av prosjektets problemstilling, for eksempel *kapasitet* og *kompetanse*, mens andre søkeord er informert av datagrunnlaget, blant annet *konsekvensutredninger*.

Årsrapportene har endret seg både i form og innhold i løpet av undersøkelsesperioden. Fra 2015-2019 er rapportene kontroll- og resultatorienterte, kortfattede og skjematiske, og gjerne knyttet til om lovkrav eller nasjonale mål er fulgt opp eller ikke. I de senere årene er rapporteringen mer utfyllende og resonnerende. Dette påvirker naturligvis analysen og gjør at datagrunnlaget for perioden fra og med 2020 er rikere enn for årene før. I 2020 fikk statsforvalterne ansvar for å rapportere eksplisitt på kommunenes plansystem gjennom det nye delmålet *3.1.1.3 Et velfungerende plansystem i kommunene*. Når kommunenes kapasitets- og kompetanseutfordringer er mer eksplisitt drøftet i de nyeste årsrapportene, må dette ses i sammenheng med at embetet har fått i oppgave å rapportere spesifikt på om plansystemene fungerer eller ikke. Selve rapporteringen har derfor endret seg fra å beskrive hvorvidt «noe er gjort» til å vurdere kvaliteten i det som gjøres. Bestillingene fra nasjonale myndigheter om hva statsforvalterne skal rapportere på forteller noe om utviklingen også for den rollen statsforvalter er satt til å ha overfor kommunene i planarbeidet. Dette er ikke et tema for denne rapporten, men kan være relevant å være oppmerksom på.

2.5 Gjennomgang av Sivilombudets årsrapporter

Det er foretatt en manuell gjennomgang av Sivilombudets årsmeldinger i perioden 2014-2025. Gjennomgangen har bestått av to steg. Først er det vurdert relevans for oppdragets problemstillinger og kontekst basert på den enkelte årsmeldings innholdsfortegnelse og overskrifter. Deretter er det gjort søk i årsmeldingene med søkeord som «plan- og bygg», «planlegging», «regulering» og «dispensasjon». Enkelte uttalelser fra Sivilombudet er deretter blitt lest for å kunne vise mer konkret til ombudets vurderinger.

Empiri og analyse

3. Funn fra innledende intervjuer med veiledningsaktører

Vi har gjennomført innledende intervjuer med en seksjonsleder i en fylkeskommune, to representanter fra statsforvalterembeter og en interesseorganisasjon. Funnene oppsummeres i det følgende.

3.1.1 Flere kommuner strever med kapasitet og kompetanse til planlegging

Intervjudeltakerne er klare på at mange kommuner mangler kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. En av dem bemerker en endring i måten kommuner tematiserer slike behov, i form av at det nå oppleves mer legitimt å erkjenne kompetanseutfordringer innenfor planlegging.

«Nå mangler «alle» kompetanse. Før manglet «alle» kapasitet, men det var litt fornærmende å si at kommunene manglet kompetanse».

Intervjudeltakerne erfarer at det i størst grad er små kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til planlegging. En vel så stor utfordring er imidlertid å beholde ansatte, spesielt i mindre kommuner med små kompetansemiljøer.

Intervjudeltakerne er klare på at det har skjedd mye innenfor digitalisering av planfeltet, spesielt utviklingen av digitale kartverktøy, geografiske informasjonssystemer (GIS) og digitale databaser. Kommunene har imidlertid ulike forutsetninger til å ta i bruk nye digitale planverktøy. Noen, ofte små kommuner, mangler kapasitet og kompetanse til å dra nytte av disse verktøyene.

Intervjudeltakerne tror mer interkommunalt plansamarbeid kunne forbedret kompetanse- og kapasitetssituasjonen i flere kommuner. Statsforvalterne oppfordrer derfor til mer planfaglig samarbeid.

3.1.2 Planlegging har blitt mer kompleks

Intervjudeltakerne er klare på at kommunal planlegging har blitt mer kompleks. Dette skyldes i liten grad regelverksendringer, men heller flere og til dels motstridende føringer fra staten (svak statlig samordning), mer komplekse omgivelser og krevende politiske landskap.

En av informantene viser til overføringen av planansvaret fra Miljødepartementet til Kommunal- og distriktsdepartementet, og at denne endringen fortsatt preger feltet. Vedkommende peker også på at kommunene i planarbeidet møter ulike statlige krav og forventninger til vurderinger. På den ene siden skal planer vurderes opp mot relevante sektorhensyn, for eksempel klima- og miljøhensyn. På den andre siden etterspørres mer overordnede vurderinger av planenes samfunnsnytte. Innenfor områdene energi, mineral og akvakultur opplever intervjudeltakere at det ligger interessekonflikter som kan være krevende for kommunene å håndtere.

En intervjudeltaker fra en fylkeskommune trekker også fram den enorme mengden veiledere kommunene må forholde seg til. «*Kommunene drukner i veiledere!*» Hun trekker fram den fylkeskommunale satsingen «Veiledningskorpset», som blant annet jobber med å utvikle nye modeller for veiledning av kommunene.

3.1.3 Krevende forhold i regelverket

I intervjuene spurte vi spesifikt om regelverksendringer (etter 2014) som kunne påvirke kapasitet og kompetanse. Intervjudeltakerne var generelt lite opptatt av juridiske forhold, men nevnte enkelte eksempler på at bestemmelser har utfordret kommunene. Bestemmelsene er ikke nødvendigvis vanskelige å forstå, men stiller særlige krav til kapasitet og kompetanse. Bestemmelsene kan også skape omstendelige prosesser og tidvis konflikt internt i kommunene. Her nevnes vannforskriften, naturmangfoldloven og LNFR-områder. En annen trekker fram at nye krav til ROS-analyser, beredskap og ivaretagelse av natur stiller større kompetanse- og kapasitetskrav. Videre er konsekvensvurderinger og alternativvurderinger krevende for mange kommuner å gjennomføre, eksempelvis innenfor vassforvaltning og naturmangfold.

En annen intervjudeltaker bemerker en endring i kravene til utredning, som har økt med årene. Dette har etter vedkommendes oppfatning gjort at kommunene bruker mye ressurser på å gjøre ting korrekt – ikke nødvendigvis på å gjøre de rette tingene. Intervjudeltakeren viser også til en økning i oppmerksomheten rundt regelverksetterlevelse og kontroll, som binder opp ressurser hos kommunene. Ikke minst vises det til at dispensasjonssaker beslaglegger mye ressurser.

3.1.4 Økt oppmerksomhet om prosess og dialog

Flere intervjudeltakere viser til at planfaglige kompetansegrep i kommunene i størst grad handler om prosess og veiledning, og mindre om planrett. For eksempel jobbes det flere steder med å øke kommunenes bevissthet om planvask, oppdatering av planer, betydningen av gode planprosesser og sammenheng mellom planer (som flere bemerker at har blitt bedre de siste årene). Det vises også til at enkelte kommuner strever med å fullføre påbegynte planprosesser. Det fører til lite effektive arbeidsmåter og tidvis at arbeid og analyser blir utdatert før planen vedtas.

Bruken av arbeidsmetoder som nettverk, fagsamlinger, dialogmøter og politiske verksted, har økt. Statsforvalter og fylkeskommune jobber på sin side med å samordne seg bedre overfor kommunene. Her vises også til kapasitetsutfordringer, i form av å kunne gi kommunene veiledning i tråd med behovene deres.

En intervjudeltaker understreker betydningen av relasjonen mellom politikere og administrasjon. God samhandling er viktig for at politikerne skal få tilstrekkelig planfaglig innsikt.

3.1.5 Forbedringspotensial i opplæringstilbudet

Intervjudeltakerne hevder det mangler studietilbud om arealplanlegging, og at studiestedene som tilbyr mer enn samfunnsplanlegging ikke er dimensjonert i stil med etterspørselen. Det gjør at det flere steder mangler reell kompetanse innenfor arealplanlegging. Dermed blir det kommunenes ansvar å sette de ansatte i stand til å gjøre denne jobben. Lav kompetanse og små fagmiljøer er spesielt en utfordring i små kommuner. Som følge av dette blir det også mindre attraktivt å jobbe som planlegger i disse kommunene, bemerker en intervjudeltaker.

Flere viser også til forbedringspotensial i kurstilbudet for planleggere, og i folkevalgtopplæringen. Selv om noen mener folkevalgtopplæringen har blitt bedre innenfor planlegging, er det enighet om at det fortsatt er en

vei å gå. En av intervjudeltakerne er kritisk til om kursene for planleggere faktisk treffer behovene deres, uten at innholdet blir for teoretisk og «høytflyvende».

4. Statsforvalternes vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i kommunal planlegging

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunenes virksomhet og er klage- og rettssikkerhetsinstans på flere områder, samtidig som embetet i økende grad skal veilede kommunene i deres planarbeid. Gjennom årlige rapporter holder statsforvalterne sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylkene, deriblant hvordan kommunene jobber med planlegging. Dette kapitlet belyser hvordan statsforvalterne har vurdert kommunenes arbeid med planer i perioden fra 2015-2025. I analysen har vi lagt vekt på utviklingstrekk og utfordringer i planarbeidet.

4.1 Hovedtrekk 2015-2025

Det tydeligste funnet i rapporteringen fra statsforvalterne er at det fortsatt er stor variasjon i kommunenes planarbeid, og at de fleste fylker har kommuner som sliter med vedvarende kapasitets- og kompetanseutfordringer. Rapporteringen tegner et ganske konsistent skille mellom store kommuner og distriktskommuner. De større kommunene har oftere oppdaterte planer og bedre evne til å gjennomføre utredninger selv. I distriktskommunene er bildet mer grunnleggende sårbart. Mange små kommuner beskrives som personavhengige med få planressurser, gamle arealplaner, svak bestillerkompetanse og stor avhengighet av konsulentbistand. Flere steder heter det at planprosessene trekker ut i tid fordi enkeltsaker tar kapasitet. Selv om mange kommuner arbeider bedre med planer, er små kommuner sårbare når nøkkelkompetanse mangler eller faller bort.

Innholdsanalysen finner forskjeller mellom fylkene. For eksempel beskriver Statsforvalteren i Rogaland over år hvordan de opplever kommunene som planmodne og godt rigget, blant annet fordi mindre kommuner med kapasitetsutfordringer har inngått interkommunalt samarbeid. Motsatt beskriver Nordland tilfeller av manglende plankultur, arealplaner som ikke er juridisk holdbare og lav lojalitet til kommuneplanens arealdel i småkommunene. I tillegg kommer ressursutfordringer som gjør at plan- og utviklingsarbeid ikke blir prioritert. Også Troms og Finnmark fremhever kommunenes utfordringer med å holde planer oppdaterte, ivareta utrednings- og saksbehandlingskrav, men også utfordringer med forankring av kommuneplaner i kommunestyret. Vestfold og Telemark viser til distriktskommuner med arealdeler som er mer enn 20 år gamle. Agder påpeker over flere år behovet for bedre medvirkningsprosesser i kommunene, samt bedre kvalitetssikring før høring. Innlandet bemerker over flere rapporter ulempene med konsulentavhengighet og behovet for at små kommuner må eie planene sine selv for å sikre at mest mulig av kompetansen blir igjen i kommunene når planarbeidet er avsluttet.

4.2 Økt kompleksitet og målkonflikter

Nye krav og forventninger fra nasjonale og regionale myndigheter er vanskelige å håndtere for mange kommuner, også de større kommunene. Selv om mange kommuner forstår plansystemet godt og bruker

planstrategier mer aktivt, sliter de med å håndtere den økende faglige og juridiske kompleksiteten i planarbeidet. Nyere nasjonale føringer på klima, natur og samfunnssikkerhet har økt kravene til kunnskapsgrunnlaget raskere enn kommunenes kapasitet har vokst. Dette innebærer at mange kommuner er mer bevisste på disse temaene, men at de samtidig kommer til kort i planleggingsarbeidet. I enkelte kommuner skaper store samferdselsprosjekter utfordringer med koordinering og grundig saksbehandling.

Statsforvalterne melder også om flere konflikter og at kommunene i planleggingen må håndtere et stadig sterkere krysspress mellom ulike interesser. Møre og Romsdal peker på en tydelig konfliktinteresse når statlige retningslinjer for bolig og transportplanlegging brukes til å rettferdiggjøre utstrakt nedbygging av landbruksareal (2018). Telemark beskriver utbyggingspress i forbindelse med samferdselstiltak og storstilt hytteutbygging i sårbare områder for villrein (2018). Statsforvalteren i Agder omtaler et økende press på arealene, store plansaker med tydelige målkonflikter og en polarisering i arealspørsmål der debatten synes å hardne til, særlig rundt ivaretagelse av natur og klima i arealplaner (2024). Det omtales som «svært krevende» å sikre at nasjonale mål og føringer reflekteres godt i de konkrete planer og beslutninger som kommunene vedtar, og at private interesser i en del saker har for stor innflytelse på resultatet av planprosessene. Trøndelag beskriver hvordan jordvern, klima og naturmangfold utfordres i flere arealdeler (2025), og også Nordland kommenterer krevende målkonflikter i arealplanleggingen, hvor statsforvalternes påvirkningskraft er begrenset av kommunenes kapasitet, politiske prioriteringer og lokale utviklingsinteresser (2025).

4.3 Konsekvensutredninger

Vår gjennomgang viser at det er særlig utfordrende for kommunene å følge opp konsekvensutredningsforskriften. Det mest grunnleggende problemet, sett fra statsforvalternes ståsted, er at mange kommuner har vansker med å avgjøre når konsekvensutredninger faktisk kreves. Flere rapporter beskriver at kommunene har høy terskel for å kreve konsekvensutredning, særlig i reguleringsplaner, og at de ofte konkluderer for raskt med at konsekvensutredninger ikke er nødvendig fordi planen er «i tråd med overordnet plan». Det er også krevende for kommunene å finne rett nivå for utredning i overordnet planarbeid.

Flere statsforvaltere peker på svak metodisk kvalitet når konsekvensutredninger først blir laget. Rapporteringen viser særlig til mangler når det gjelder alternative løsninger, samlede virkninger av tiltak, vurdering av påvirkning og helhetlig oppsummering av konsekvenser. Rapportene peker på manglende kompetanse både hos kommunene og konsulenter, men det antydes noen steder også manglende vilje i saker med sterke utviklingsinteresser. Rogaland peker på at verdi og/eller påvirkning i noen saker «skrives ned» (2024, s. 46) mens Agder beskriver hvordan negative konsekvenser «underkommuniseres gjennom strategisk kommunikasjon og metodebruk» (2024, s. 17). Nordland viser til at konsekvensvurderingene ofte er «tilpasset oppdragsgiver ved at negative konsekvenser fremstår som undervurdert» (2022, s.22).

En tredje utfordring er svak bestiller- og kontrollkompetanse i kommunen. Dette er særlig tydelig i mindre kommuner. Når små kommuner leier inn ekstern kompetanse risikerer man at resultatet av utredningene påvirkes av kommunens bestillerkompetanse, samtidig som fagkompetanse i egen organisasjon ikke bygges opp. I enkelte tilfeller mangler kommunene fagkunnskap til å kvalitetssikre konsekvensutredninger som er laget av private konsulenter. De blir derfor svært avhengige av konsulentenes vurderinger.

Til sist viser innholdsanalysen at enkelte kommuner strever med kvalitetssikring underveis i lange prosesser. Østfold/Buskerud/Oslo/Akershus beskriver for eksempel at planforslag ofte strekker seg over lang tid, med flere høringsrunder og ny dokumentasjon, uten at det gjøres en ny samlet vurdering av konsekvensene av det oppdaterte planforslaget. Det samme mønsteret finnes indirekte andre steder: lange prosesser, nye innspill,

politiske endringer og nye kunnskapskrav gjør det vanskelig å holde konsekvensutredningen gyldig og oppdatert.

5. Sivilombudets vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i kommunal planlegging

Gjennomgående har plan- og byggesaker stått som ett av de mest sentrale klageområdene til Sivilombudet de siste ti årene, og budskapet har vært klart: rettssikkerhet, forutsigbarhet og planens autoritet må ivaretas på alle nivåer av kommunal saksbehandling.

Sivilombudet har flere ganger tematisert forholdet mellom nødvendig planlegging og kommunens bruk av dispensasjoner. Ombudet understreker at dispensasjon skal forstås som et unntak og ikke et alternativ til nødvendig planlegging. I uttalelsene peker Sivilombudet på at dispensasjon ikke kan erstatte de politiske og faglige vurderingene som ligger til grunn for gjeldende reguleringsplaner, og at vesentlige endringer i arealbruk normalt må behandles gjennom planendring. Ombudet har også tydelig påpekt at kommunene har et selvstendig ansvar for å sørge for nødvendig planlegging, og at manglende ressurser ikke kan legitimere dispensasjonspraksis som undergraver planverket (SOM-2015/1365 og SOM-2019/4292). Sivilombudet viser videre til at selv gamle reguleringsplaner må følges, men kommunene har et ansvar for å holde planverket oppdatert når samfunnsutviklingen tilsier det ([Årsmelding for 2024](#) og SOM-2023/5332).

Høsten 2019 iverksatte Sivilombudet av eget tiltak en større, systematisk undersøkelse av tre utvalgte kommuners vedtak om dispensasjon for oppføring av tiltak i strandsonen. I en rapport publisert i januar 2021, viste ombudet til klare mangler ved de tre kommunenes dispensasjonspraksis ([Rapport om dispensasjoner i strandsonen - Sivilombudet](#)). Ombudet bemerket at funnene indikerer at kommunene i stor grad har åpnet for ny utbygging gjennom enkeltvis dispensasjoner, i stedet for å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner slik lovgiver har forutsatt.

Sivilombudet har i andre uttalelser vist til manglende utredning og begrunnelse i plansaker. Flere saker omhandler miljøinteresser som står opp mot andre offentlige interesser eller næringsinteresser, og hvor det foreligger mangelfulle vurderinger etter naturmangfoldloven og konsekvensutredningsforskriften ([Årsmelding for 2019](#), [Årsmelding for 2023](#), SOM-2018/1219, SOM-2022-1377 og SOM-2024/1117). I årsrapporten for 2016 bemerket Sivilombudet at flere saker innenfor kommunenes planarbeid ikke har opplyst barn og unges interesser i planarbeidet godt nok ([Årsmelding for 2016](#), SOM 2016/763 og 2015 3565).

I årsmeldingen for 2025, i likhet med flere andre årsmeldinger, viser Sivilombudet til lang saksbehandling og manglende svar i praktisk talt alle sektorer, herunder plan- og byggesaker ([Årsmelding for 2025](#)).

6. Funn fra spørreundersøkelsene

I det følgende presenteres funn fra spørreundersøkelsene til kommuner og fylkeskommuner.

Sammenligningen med funn fra NIVI-undersøkelsen fra 2014 gjøres løpende. Kapittelet er strukturert etter følgende deler: 1) Organisering av planarbeidet, 2) kapasitet og kompetanse til planlegging, 3) tiltak for å styrke kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse og 4) betydningen av regional og statlig veiledning.

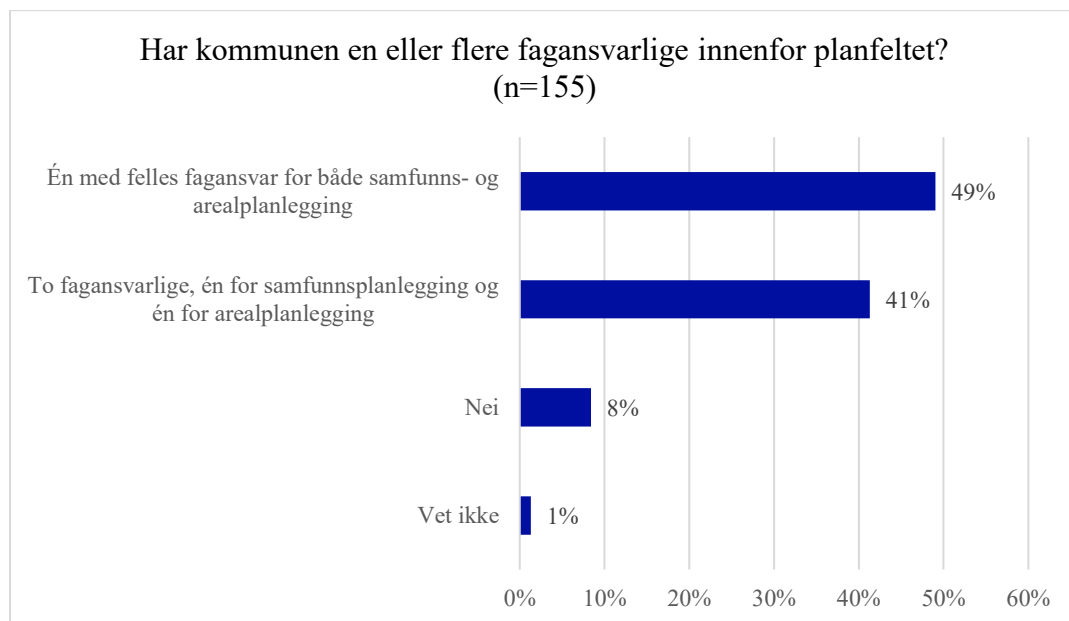
6.1 Organisering av planarbeidet

Dette kapittelet besvarer følgende problemstillinger:

- *Hvordan er kommunene organisert og bemannet for å ivareta sine planoppgaver?*
- *I hvilket omfang benyttes interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver?*
- *I hvilket omfang kjøpes det inn planfaglig kompetanse og tjenester utenfra?*

De fleste kommunene og fylkeskommunene har én person med felles fagansvar / én felles fagansvarlig for både samfunns- og arealplanlegging

Vi har spurt kommunene om de har en eller flere fagansvarlige innenfor planfeltet. Flest (49 prosent) svarer at de har én person med felles fagansvar / én felles fagansvarlig for både samfunns- og arealplanlegging. 41 prosent har en fagansvarlig til hvert av områdene.

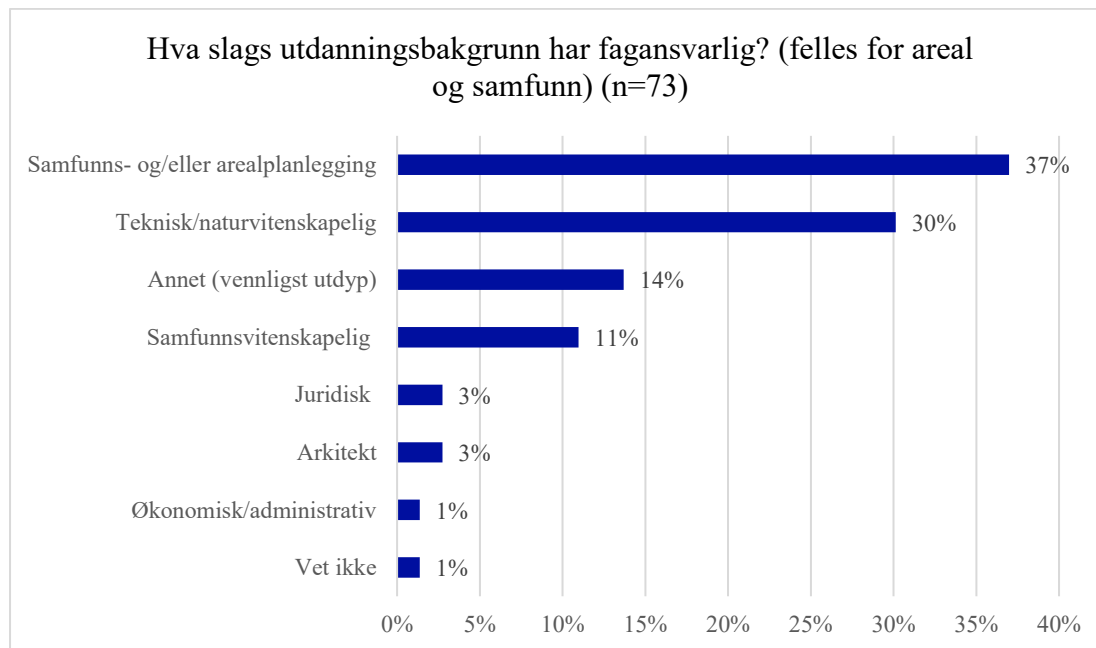


Det samme bildet gjør seg gjeldende i fylkeskommunene. Der svarer 7 at de har én med felles fagansvar, og 6 at de har to ulike fagansvarlige. NIVI fant i 2014 at 18 prosent av kommunene hadde en egen fagansvarlig for hvert av disse to områdene, og at 42 prosent av kommunene hadde en felles fagansvarlig for areal- og samfunnsplanlegging. Dette indikerer at det har skjedd en endring i andelen kommuner som har egne fagansvarlige for de to områdene. Andelen som har felles fagansvarlig, er relativt lik som i 2014. 6 prosent av kommunene oppgav i 2014 at de verken har egen fagansvarlig for areal- eller samfunnsplanlegging.

Tilsvarende andel i 2026 er 8 prosent. NIVI hadde inkludert noen flere svaralternativer i sin undersøkelse, som gjør at sammenligningen av «to fagansvarlige» må gjøres med noen forbehold.

Flest fagansvarlige er utdannet innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging

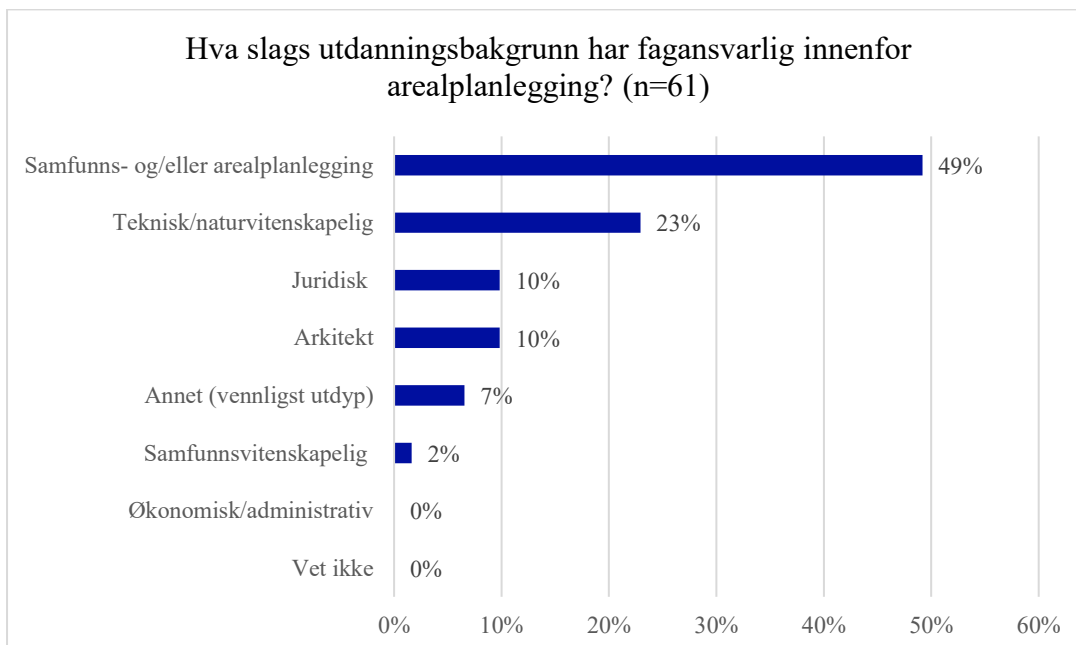
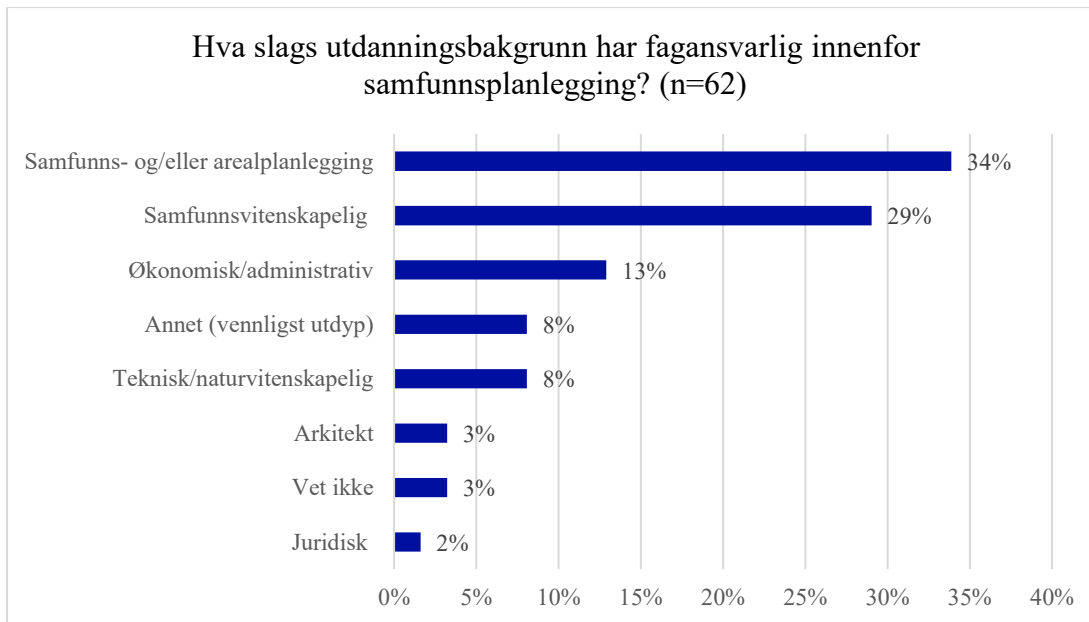
Når det gjelder utdanningsbakgrunnen til dem med felles fagansvar / fagansvarlige med felles ansvar, er det jevnt over flest som er utdannet innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging, både i kommunene og fylkeskommunene. For kommunene ser bildet slik ut:



Antallet med teknisk/naturvitenskapelig bakgrunn er høyest blant dem som har en felles fagansvarlig. Blant dem som har svart «annet», er det tre ingeniører, en samfunnsgeograf, en med utdanning innenfor landbruksøkonomi og en annen innenfor landbruksplanlegging, en arkeolog og noen som har svart «diverse». Tilsvarende tall for fylkeskommunene (ved felles fagansvarlig) er at det er flest (fire) som er utdannet innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging, to innenfor samfunnsvitenskap og én arkitekt. For små kommuner ser bildet litt annerledes ut. Blant små kommuner med felles fagansvarlig for areal- og samfunnsplanlegging, er det en overvekt av personer med teknisk/naturvitenskapelig utdanningsbakgrunn.

Det er nest høyest antall samfunnsvitere (29 prosent) hos fagansvarlige innenfor samfunnsplanlegging. Det samme bildet gjør seg gjeldende i små kommuner. Hos fylkeskommunene har to utdanning innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging, to innenfor samfunnsvitenskap og én arkitekt (altså det samme som i fylkeskommunene med felles fagansvarlig).

For fagansvarlige innenfor arealplanlegging er det også flest (49 prosent) som er utdannet innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging, deretter tekniske/naturvitenskapelige fag (23 prosent). Også i små kommuner er det flest ansvarlige med utdanning innenfor samfunns- og/eller arealplanlegging, så arkitekter og deretter tekniske/naturvitenskapelige fag.



«Annet»-svarene på disse to inkluderer blant annet lærere, ingeniører og ansatte med utdanning innenfor markedsføring og biologi. I fylkeskommunene er det tre av dem med egne fagansvarlige innenfor arealplanlegging som er utdannede samfunns- og/eller arealplanleggere. Utover dette er det én med teknisk/naturvitenskapelig utdanning, én arkitekt og en som svarer «annet». NIVI spurte kun om utdanningsbakgrunnen til dem som hadde dedikerte fagansvarlige for hvert av de to områdene. Svaralternativene var også noe ulike. Det må derfor tas metodiske forbehold i sammenligningen. NIVI fant i 2014 at flest samfunnsplanleggere (26 prosent) er utdannet innenfor samfunnsplanlegging. For arealplanleggere var det flest ingeniører (39 prosent), deretter natur- og miljøforvaltere (35 prosent).

Avsatte årsverk til planlegging etter plan- og bygningsloven

Vi har også spurt kommunene om årsverk avsatt til planlegging etter plan- og bygningsloven. Tabellen under viser gjennomsnitt og median for de to områdene. Vi har vektet resultatene etter kommunestørrelse:

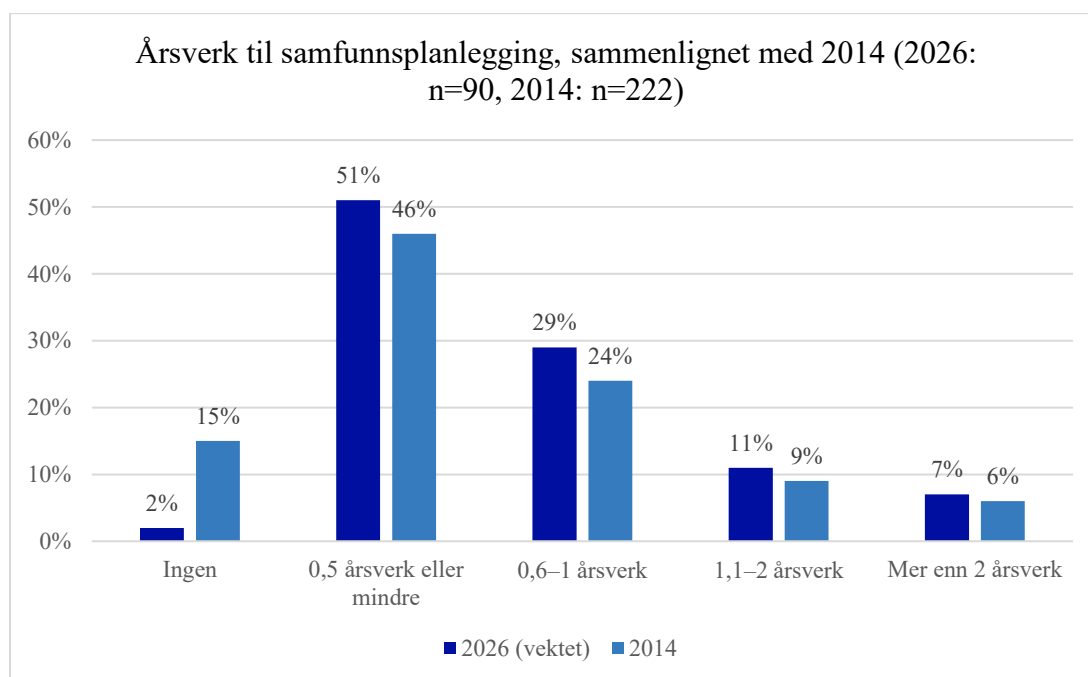
	Gjennomsnitt 2026 (vektet)	Median 2026 (vektet)	Median 2014
Årsverk til samfunnsplanlegging (n=90)	1,16	0,5	0,5
Årsverk til arealplanlegging (n=90)	4,27	1,8	1

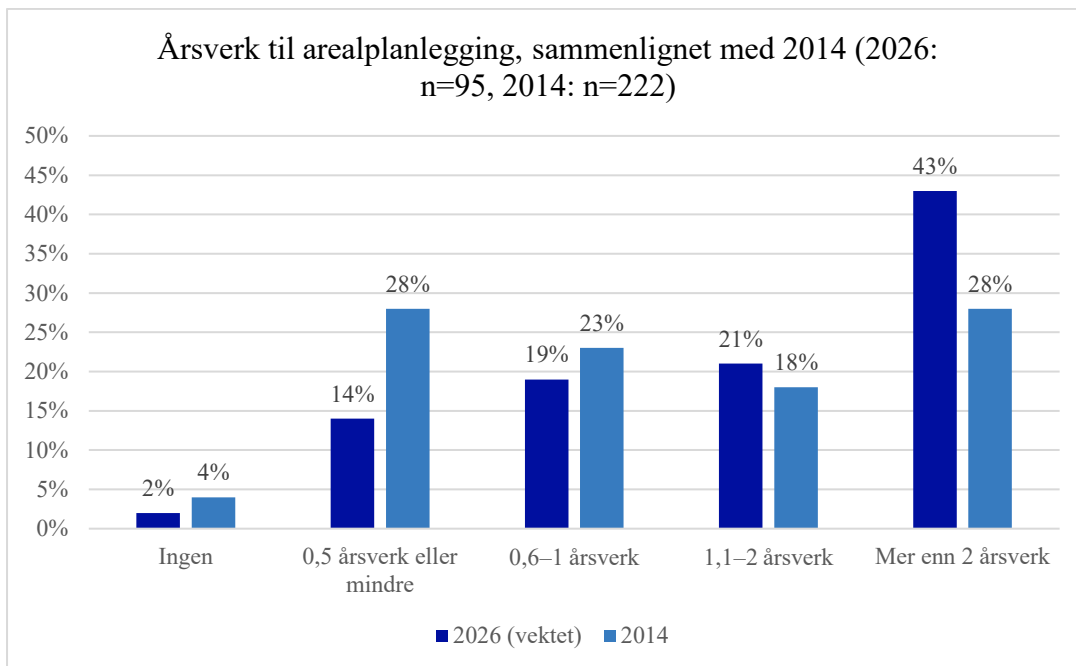
Vi understreker at det må tas forbehold om at 2014-undersøkelsen hadde en overvekt av mindre kommuner, mens vi har overvekt av store og mer sentrale. Til tross for at vi har vektet resultatene for kommunestørrelse, må vi være varsomme med å tolke endringene som reelle endringer og ikke resultater av utvalgssammensetningen. Begge undersøkelser viser at kommunene jevnt over har avsatt flere årsverk til arealplanlegging enn til samfunnsplanlegging, målt i både median og gjennomsnitt. Medianen for samfunnsplanlegging er om lag 0,5 årsverk, mens den er 1,8 for arealplanlegging. Gjennomsnittlig årsverk er 1,16 årsverk for samfunnsplanlegging og 4,27 for arealplanlegging. 43 prosent av kommunene har mer enn 2 årsverk til arealplanlegging, mens bare 7 prosent har mer enn 2 årsverk til samfunnsplanlegging. For arealplanlegging er forskjellen mellom gjennomsnitt og median stor fordi enkelte kommuner med mange årsverk trekker gjennomsnittet opp.

Kommunene har avsatt flere årsverk til arealplanlegging i 2026 enn i 2014

I NIVIs undersøkelse hadde median-kommunene i 2014 0,5 årsverk til samfunnsplanlegging og 1,0 årsverk til arealplanlegging. Det kan indikere at det i dag avsettes flere årsverk til arealplanlegging. NIVI-rapporten understreker at det også i 2014 var avsatt flere årsverk til arealplanlegging enn til samfunnsplanlegging: 46 prosent av kommunene hadde 0,5 årsverk eller mindre til samfunnsplanlegging, mens 28 prosent hadde 0,5 årsverk eller mindre til arealplanlegging. Samtidig hadde 6 prosent mer enn 2 årsverk til samfunnsplanlegging, mot 28 prosent til arealplanlegging.

Figurene under viser den prosentvise fordelingen av årsverk i vår og NIVIs undersøkelse:





Figurene viser at det virker å ha skjedd størst endringer innenfor avsatte ressurser til arealplanlegging. Der har andelen kommuner med mer enn 2 årsverk gått fra 28 til 43 prosent. Andelen med 0,5 årsverk eller mindre har sunket, fra 28 til 14 prosent. Ellers har det skjedd en endring i andelen som ikke har avsatte årsverk til samfunnsplanlegging. Den var på 15 prosent i 2014 og har nå sunket til 2 prosent.

Tabellen under viser avsatte årsverk til planlegging i kommunene sortert etter sentralitet og kommunestørrelse. Inndelingen etter kommunesentralitet gjør det mulig å sammenligne med tallene fra 2014. Vi har slått sammen de to mest sentrale sentralitetsklassene, for å jevne ut størrelsen på gruppene (nest mest og mest sentrale kommuner → meget sentrale).

Tabell 2: Årsverk avsatt til samfunns- og arealplanlegging, etter sentralitet (n=180)

Kategori	Meget sentrale (870–1000) (n=14)	Over middels (775–869) (n=17)	Middels (670–774) (n=20)	Nest minst (565–669) (n=23)	Minst sentrale (0–564) (n=16)	Totalt (n=90)
Ingen	0 %	0 %	0 %	4 %	0 %	1 %
0,5 årsverk eller mindre	0 %	18 %	45 %	61 %	69 %	41 %
0,6–1 årsverk	29 %	41 %	35 %	30 %	25 %	32 %
1,1–2 årsverk	36 %	35 %	10 %	4 %	0 %	16 %
Mer enn 2 årsverk	36 %	6 %	10 %	0 %	6 %	10 %

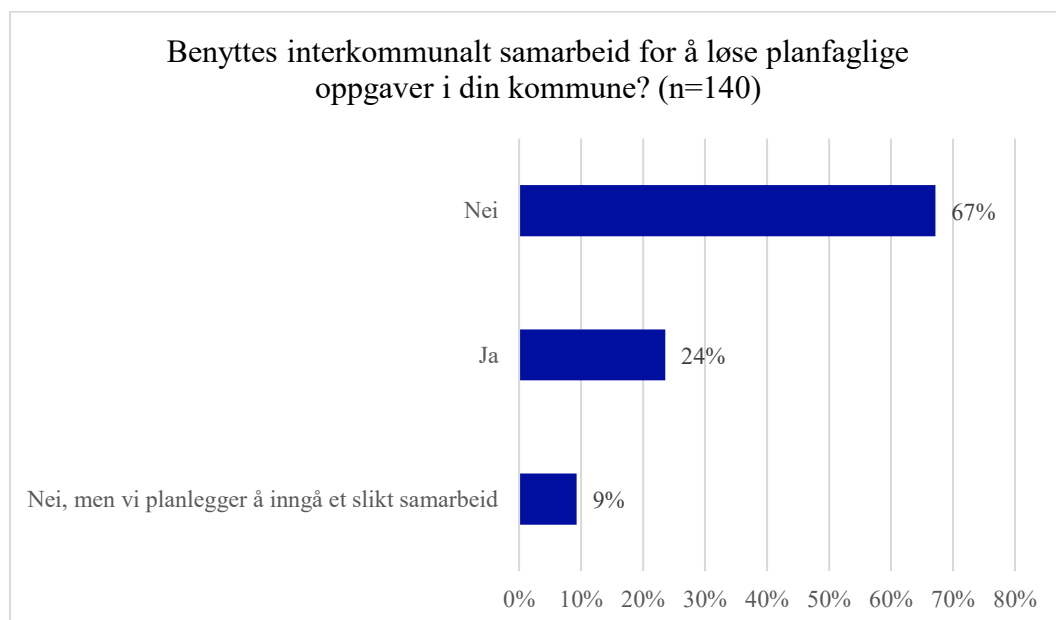
Tabell 3: Median årsverksressurser avsatt til samfunns- og arealplanlegging, koblet med kommunistørrelse og sammenlignet med NIVI 2014 (n 2014=222 og n 2026=90)

Kommunistørrelse	Median årsverk til samfunnsplanlegging 2026	Median årsverk til samfunnsplanlegging 2014	Median årsverk til arealplanlegging 2026	Median årsverk til arealplanlegging 2014
0 - 1 999 innbyggere	0,5	0,3	0,5	0,5
2000 - 4 999 innbyggere	0,5	0,5	1,5	0,8
5000 - 9 999 innbyggere	0,5	0,5	1,5	1,5
10000 - 29 999 innbyggere	1	1	5	3
30000+ innbyggere		2,5		5
Totalt	0,5	0,5	2	1

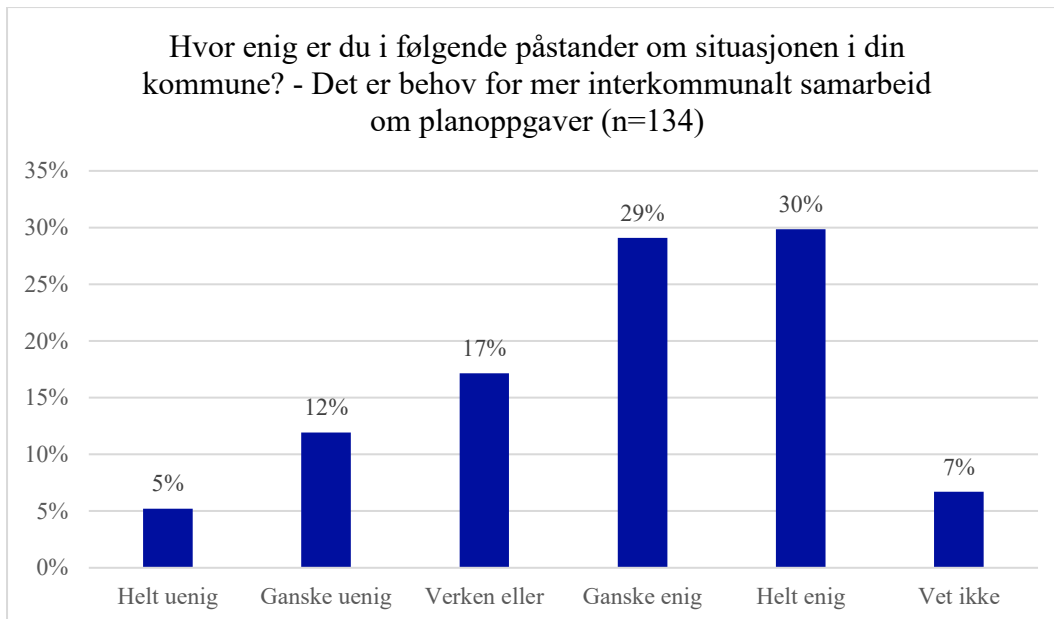
Innenfor samfunnsplanlegging har det kun skjedd endringer for de minste kommunene. Her har median årsverksressurser gått opp: fra 0,3 til 0,5. Samlet sett er det ingen endring siden 2014. Innenfor arealplanlegging har kommunene samlet økt medianen fra 1 til 2. Det har skjedd endringer i to av kommunegruppene: De nest minste har gått opp fra 0,8 til 1,5 og de nest største har økt fra 3 til 5.

Om lag én av fire kommuner bruker interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver

Vi har spurt kommunene om de benytter interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver. Kun 24 prosent oppgir at de gjør det. 9 prosent planlegger å inngå et slikt samarbeid:

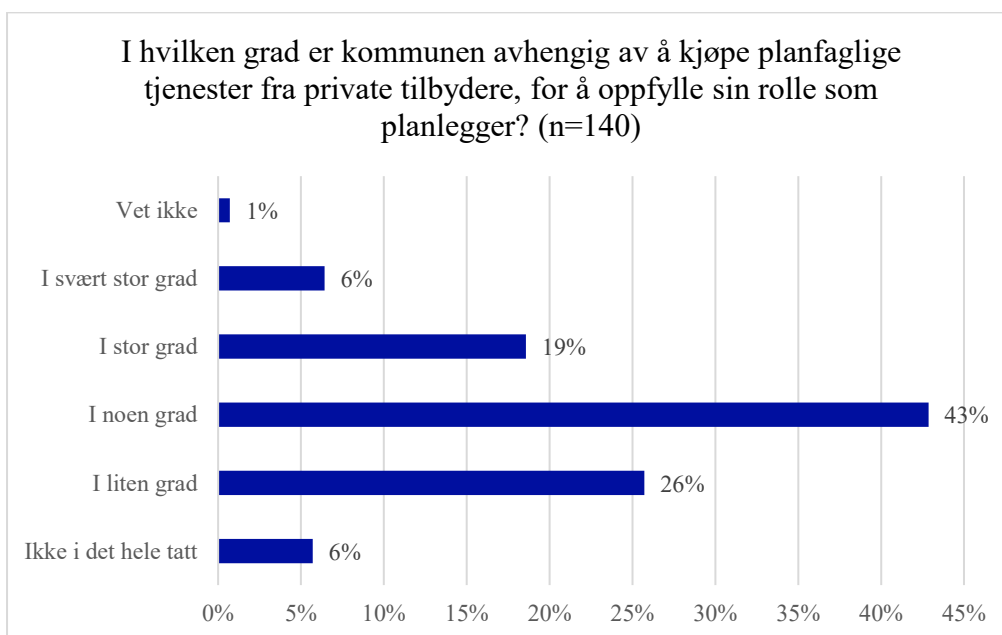


NIVI stilte ikke samme spørsmål i 2014. De finner derimot at interkommunalt samarbeid betraktes som et av de viktigste tiltakene for å styrke kompetansen på planområdet, og mange kommuner oppga at de ønsket å etablere slike samarbeid. Dette ser ut til å stemme relativt godt overens med dagens situasjon, hvor 59 prosent av kommunene svarer at de opplever behov for mer interkommunalt samarbeid om planoppgaver:



Flertallet av kommunene er i noen grad avhengige av planfaglige tjenester fra private tilbydere

På spørsmål om i hvilken grad kommunen er avhengig av å kjøpe planfaglige tjenester fra private tilbydere for å oppfylle sin rolle som planlegger, svarer kommunene slik:

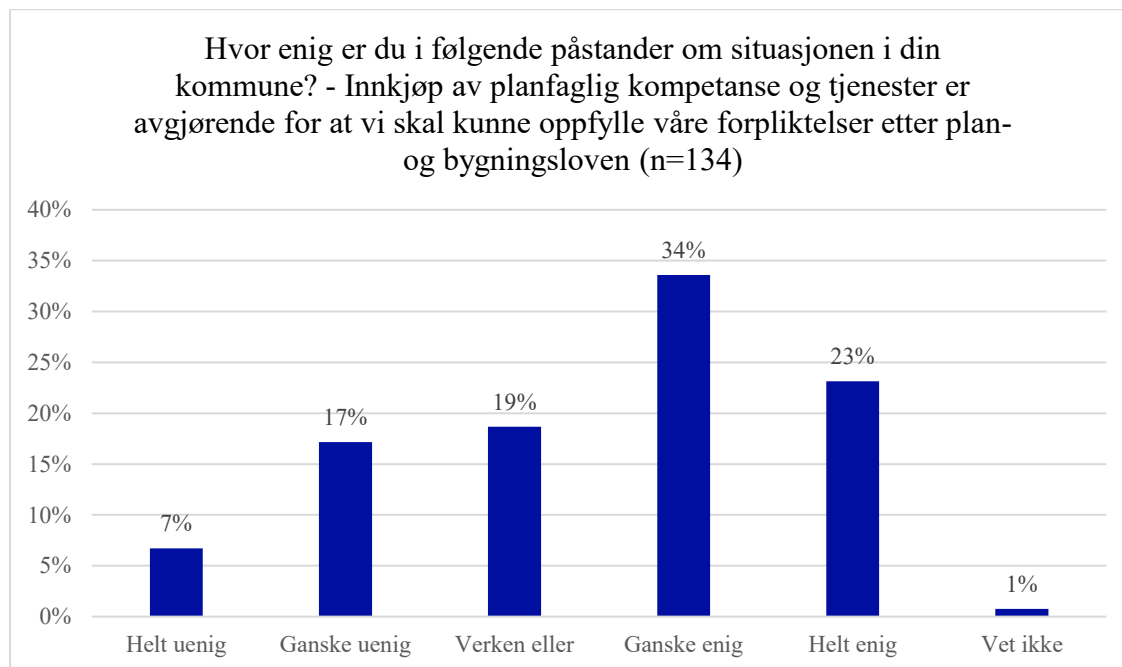


Flest (43 prosent) oppgir at de «i noen grad» er avhengig av dette. Utover dette er bildet delt, men det er flere som svarer at de i liten grad er avhengig av private tilbydere, enn som svarer at de i stor grad er avhengig av det. I fylkeskommunene er det ingen som oppgir at de er helt avhengige av det. 6 svarer at de er «lite avhengige» av det, 5 at de er «noe avhengige» og 1 at de ikke er avhengig av det i det hele tatt.

NIVI spurte i 2014 om i hvilken utstrekning kommunene benyttet seg av eksterne konsulenttjenester i planarbeidet. Kommunen ble bedt om å vurdere omfanget av tjenestekjøp på henholdsvis kommunens utforming av planer og på kommunens saksbehandling. 26 prosent av kommunene svarte den gangen at de ofte benytter konsulenttjenester til utforming av planer. 66 prosent svarte at de av og til gjør det. Til

saksbehandling svarte kun 18 prosent at de av og til benytter det. 82 prosent svarte at de aldri gjør det. Det virker basert på dette ikke å være store endringer i kommuners og fylkeskommuners bruk av konsulenttjenester til planarbeid.

Vi spurte også kommunene hvor avgjørende innkjøpet av planfaglig kompetanse er for at kommunen skal klare å oppfylle sine forpliktelser etter plan- og bygningsloven:



57 oppgir at de er ganske eller helt enige i påstanden. Innkjøp av planfaglig kompetanse ser med andre ord ut til å være nødvendig for mange kommuner.

Små kommuner er i større grad avhengige av ekstern bistand

Vi har koblet svarene om innkjøp av planfaglig kompetanse med kommunestørrelse og finner en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og opplevd avhengighet av private tilbydere. Små kommuner er i større grad avhengige av ekstern bistand. Blant kommuner med under 5000 innbyggere svarer om lag 40 prosent at de i stor eller svært stor grad er avhengige av å kjøpe planfaglige tjenester. Blant kommuner med over 30000 innbyggere er det ingen som svarer dette. Når det gjelder omfang av bruk av konsulenttjenester, ligger kommunene med mellom 10000–29999 innbyggere høyest.

6.2 Kapasitet og kompetanse til planlegging

I dette kapittelet besvares følgende problemstillinger:

- *Hvordan vurderer kommunene egen kapasitet og kompetanse til å planlegge i tråd med lovens krav, nasjonale føringer, digitalisering samt sine lokale behov?*
- *Hvilke kompetansebehov oppleves som mest kritiske i dag?*
- *Hvilke utfordringer har kommunene med å sikre seg tilgang til nødvendig planfaglig kapasitet og kompetanse?*
- *Har kommunene utfordringer med å besette planleggerstillinger? Hvilken betydning har strukturelle og økonomiske forhold for om kommunene har slike stillinger?*
- *Hvordan påvirker holdninger hos folkevalgte oppfattelsen og den faktiske utførelsen av planarbeidet i kommunene?*
- *Hvilke utviklingstrekk opplever kommunene som særlige merkbare?*
- *Hvilke konsekvenser har utviklingstrekk, mangler i kompetanse og kapasitet for kommunenes evne til å gjennomføre planer?*

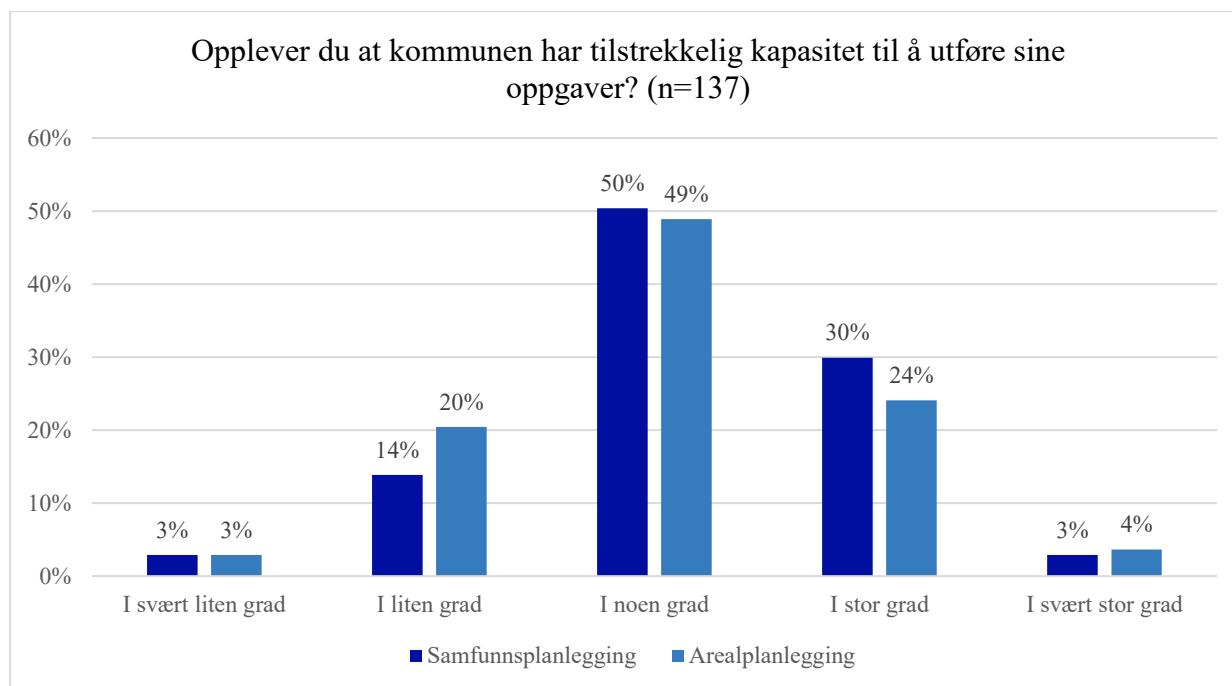
Vi har stilt kommunene og fylkeskommunene flere spørsmål om opplevd kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. Vi har skilt mellom samfunns- og arealplanlegging. Svarene fra kommunene viser gjennomgående at de opplever å ha mer kompetanse enn kapasitet. Også kapasiteten oppgis av mange å være tilfredsstillende. NIVI (2014) påpekte i sin rapport at opplevd kompetanse er større enn opplevd kapasitet. Dette gjelder også for fylkeskommunene, både i 2014 og i 2026. På den annen side fant NIVI at den opplevde kapasiteten til planlegging var forholdsvis dårlig.

Funnene er i det videre inndelt etter kapasitet og kompetanse.

6.2.1 Kapasitet til planlegging

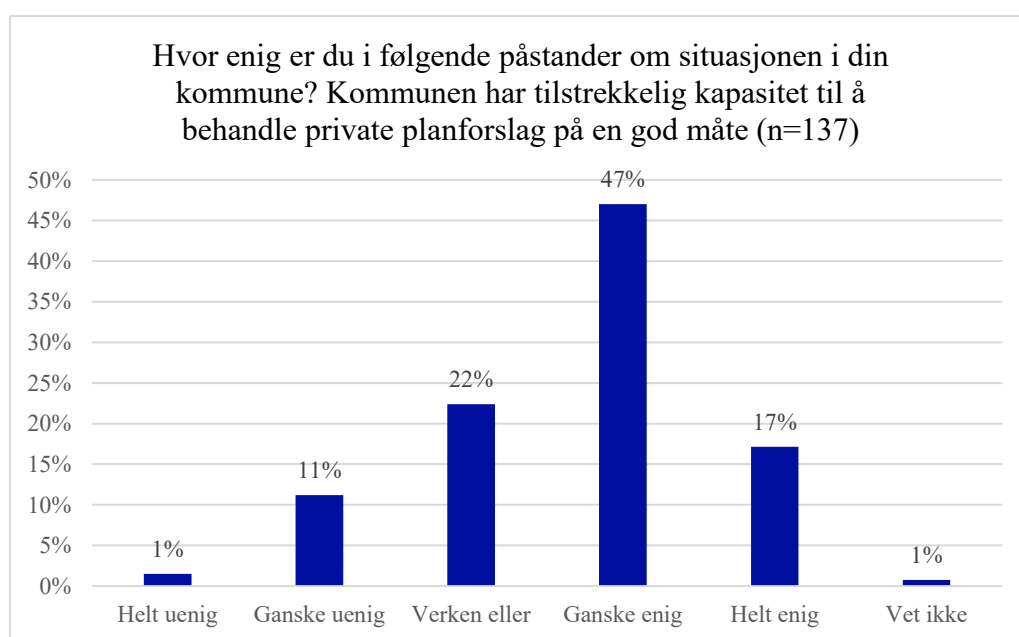
Ingen generell kapasitetskrise i kommunene

Vi har spurt kommunene om de opplever å ha tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine planfaglige oppgaver:

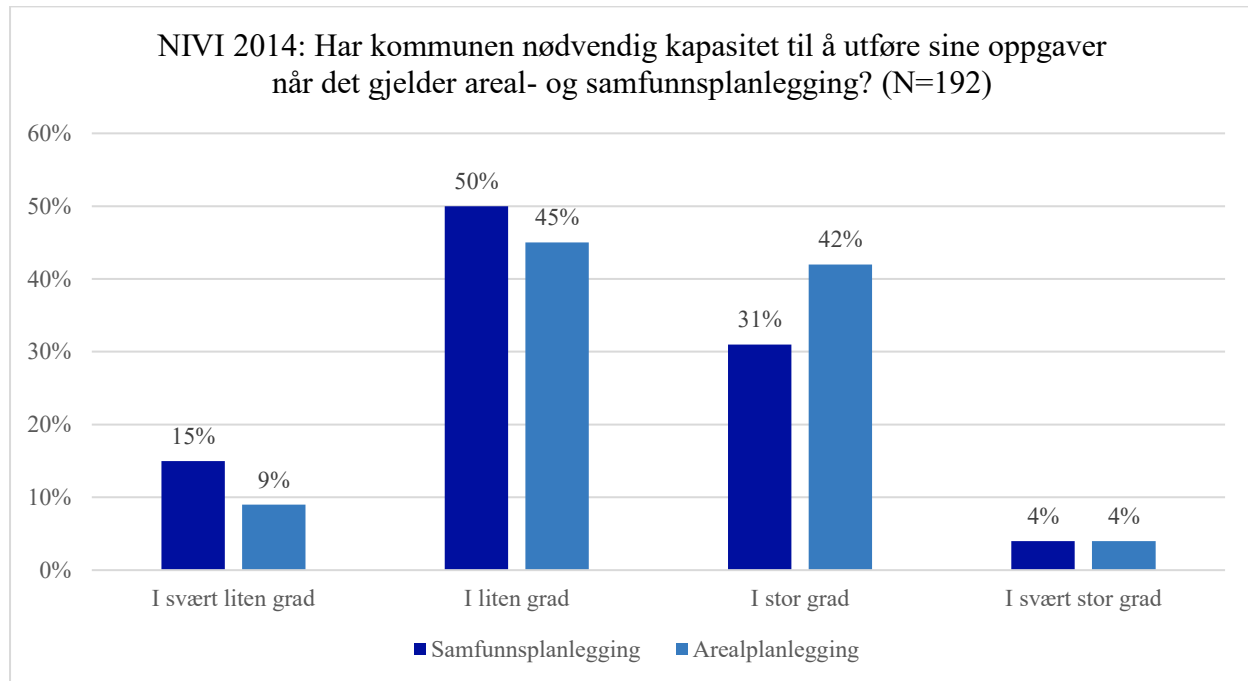


Som figuren viser, er kapasitetssituasjonen relativt lik innenfor de to områdene (samfunns- og arealplanlegging). 33 prosent av kommunene i 2026 svarer at de i stor eller svært stor grad opplever å ha tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine oppgaver innenfor samfunnsplanlegging. Flest (50 prosent) svarer «i noen grad», også i fylkeskommunene. For arealplanlegging er det også flest (49 prosent) som oppgir «i noen grad». Det er litt flere (20 mot 14 prosent) som svarer at de i liten grad opplever å ha tilstrekkelig kapasitet, og 24 (mot 30 prosent) svarer at de i stor grad har tilstrekkelig kapasitet til arealplanlegging. Altså ser kapasiteten til arealplanlegging ut til å være noe mer presset enn kapasiteten til samfunnsplanlegging, både i kommuner og fylkeskommuner.

Vi har også spurt kommunene om de har tilstrekkelig kapasitet til å behandle private planforslag på en god måte. Det svarer flesteparten (47 prosent) at de har:



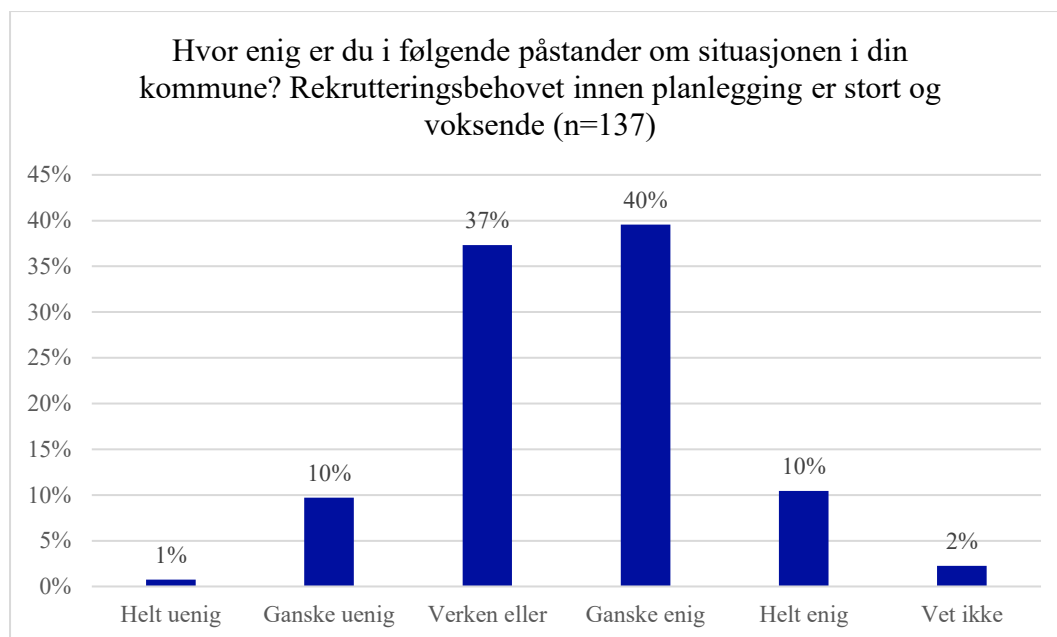
NIVI stilte også spørsmål om opplevd plankapasitet i kommunene i 2014. Figuren under viser at det i 2014 var betydelig flere enn nå som opplevde å ha lite kapasitet. Samtidig må det tas forbehold om at svaralternativet «i noen grad» ikke var inkludert i 2014. NIVI hadde også en overvekt av mindre kommuner, mens vi har en overvekt av større og mer sentrale. Det påvirker svarene.



NIVI brøt svarene til kommunene om opplevd kapasitet ned etter kommunestørrelse. De fant at opplevelsen av manglende kapasitet øker med minkende kommunestørrelse. I de aller minste kommunene (de med under 2000 innbyggere), rapporterte nærmere to tredjedeler om at de i liten eller svært liten grad har nødvendig kapasitet til arealplanleggingen, mens tilsvarende tall for kommuner med 30 000 innbyggere eller mer var 11 prosent. Når vi kobler opplevd kapasitet og kommunestørrelse finner også vi at de største kommunene opplever å ha mest kapasitet til planlegging. Forskjellene mellom kommunegruppene (størrelse) er imidlertid små. De aller fleste kommunene opplever å ligge «midt på treet» når det gjelder opplevd kapasitet. Median-svarene for kapasitet til samfunns- og arealplanlegging er identisk for alle kommunegruppene, og det er også små forskjeller i gjennomsnitt. Den tydeligste kapasitetsutfordringen finner vi for arealplanlegging blant de minste kommunene (de med mindre enn 2000 innbyggere). Her svarer 41 prosent at de i liten eller svært liten grad har nødvendig kapasitet til arealplanlegging.

Alle kommuner opplever et voksende rekrutteringsbehov, men behovet er noe større i de minste kommunene

Vi ba også kommunene ta stilling til påstanden «Rekrutteringsbehovet innen planlegging er stort og voksende»:

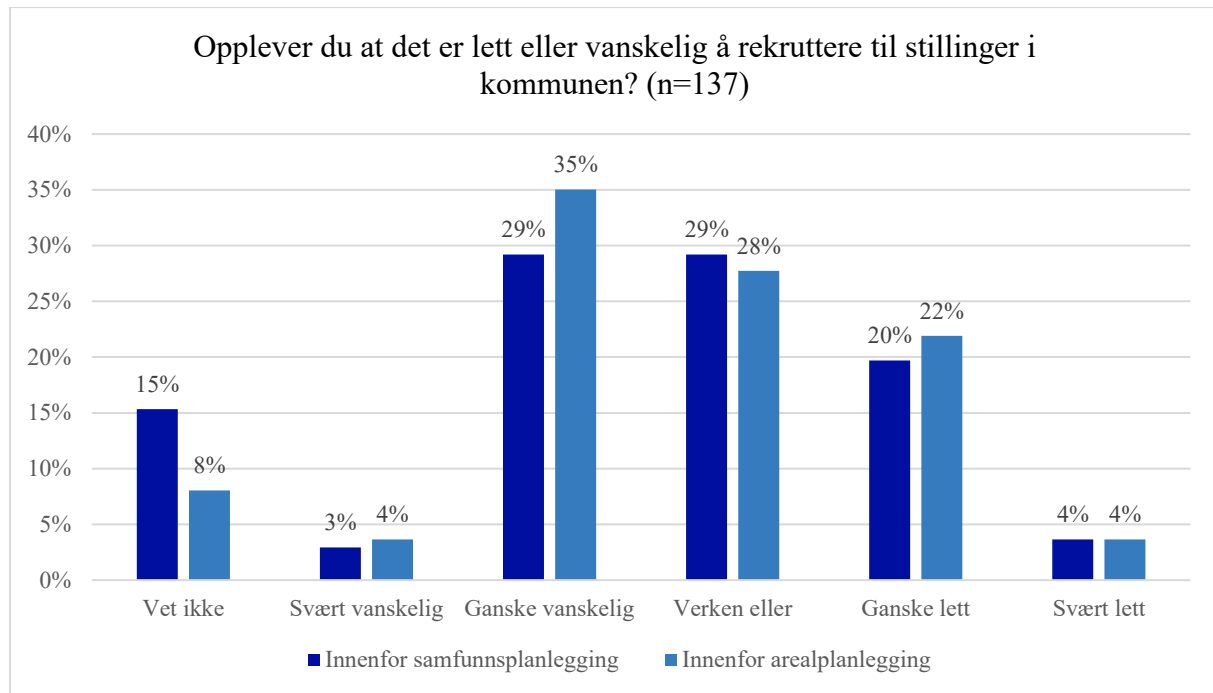


40 prosent er «ganske enig» i påstanden. 37 prosent har svart «verken eller». Kun 11 prosent er helt eller ganske uenige. I fylkeskommunene har 8 av 11 svart at de er helt eller ganske enige i påstanden.

NIVI spurte i 2014 om kommunenes behov for nye årsverk innenfor areal- og samfunnsplanlegging om fem år. Her svarte 89 prosent av kommunene at de kom til å ha behov for nye årsverk. 11 prosent svarte at det ikke kom til å være behov for det. NIVI fant en sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og behov for nye årsverk. Over 80 prosent av de største kommunene hadde behov for mer enn ett årsverk om fem år. Andelen kommuner som ikke hadde behov for nye årsverk innenfor areal- og samfunnsplanlegging var ikke like påvirket av kommunestørrelse. Vi finner ikke like sterke koblinger i vårt datamateriale. Det er små variasjoner i gjennomsnitt og medianskår etter kommunestørrelse. I alle kommunegruppene ligger gjennomsnittet på mellom 3,43-3,65 (hvor det høyeste er i de største kommunene) og medianen varierer mellom 3 og 4. Medianen er høyest i de aller minste kommunene. Dette kan tolkes som at alle kommuner opplever et voksende rekrutteringsbehov, men behovet er noe større i de minste kommunene.

Det er delte meninger om hvorvidt det er lett eller vanskelig å rekruttere planleggerstillinger

Vi har også spurt om kommunene opplever det lett eller vanskelig å rekruttere planleggerstillinger til kommunen. Også her er tallene mellom de to områdene ganske like. Det er derimot noen flere som strever med rekruttering av arealplanleggere. Flest svarer at rekruttering oppleves «ganske vanskelig», deretter «verken eller».



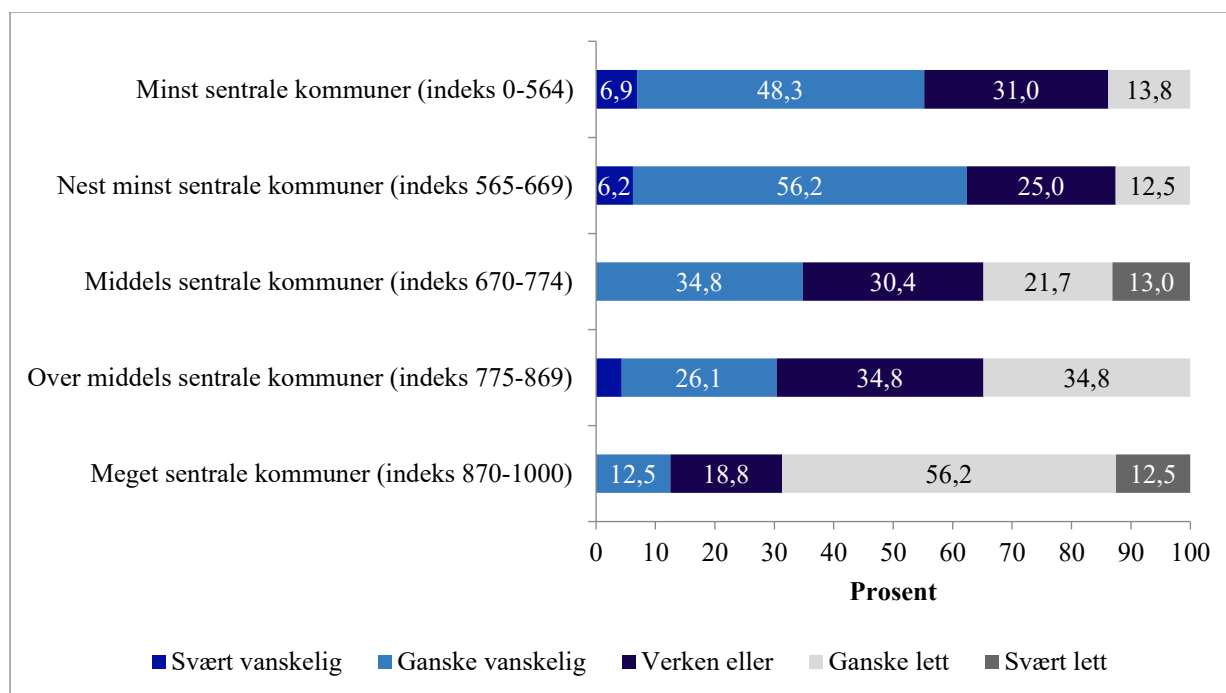
I fylkeskommunene oppleves det også enklere å rekruttere samfunnsplanleggere enn arealplanleggere. Flest svarer «verken eller» på om det oppleves lett eller vanskelig å rekruttere samfunnsplanleggere. Når det gjelder arealplanleggere, svarer flest at dette oppleves «ganske vanskelig».

NIVI stilte det samme spørsmålet i 2014, men uten svaralternativene «verken eller» og «vet ikke». Også i 2014 var det flest kommuner som svarte at rekruttering er «ganske vanskelig» (55 prosent innenfor samfunnsplanlegging og 56 prosent innenfor arealplanlegging). Kun 1 prosent svarte i 2014 at rekruttering er «svært lett» og 23 (for samfunnsplanlegging) og 18 prosent (for arealplanlegging) svarte at det er «ganske lett». Her er situasjonen med andre ord relativt lik som i 2014. Oppsummert opplever altså en del kommuner rekrutteringsutfordringer.

Jo større kommunen er, desto enklere er det å rekruttere planleggere

Vi har koblet spørsmålene om hvorvidt det oppleves lett eller vanskelig å rekruttere planleggere til kommunesentralitet:

Tabell 4: Er det lett eller vanskelig å rekruttere planleggere (samfunns- og arealplanleggere slått sammen), koblet med sentralitet. (n=137)



Figuren viser at det er de nest minst sentrale kommunene som synes det er vanskeligst å rekruttere til planleggerstillinger. De mest og over middels sentrale kommunene synes det er enklere. For samfunnsplanlegging svarer 56 prosent av kommunene med under 2 000 innbyggere at det er svært eller ganske vanskelig å rekruttere. Blant kommuner med 30 000 innbyggere eller flere gjelder dette bare 12 prosent. På en skala fra 1 til 5, der 1 betyr svært vanskelig og 5 betyr svært lett, øker gjennomsnittsskåren fra 2,50 i de minste kommunene til 3,71 i de største. Det samme mønsteret gjelder for arealplanlegging. Her opplever de minste kommunene rekrutteringssituasjonen som enda litt mer krevende. Blant kommuner med under 2 000 innbyggere svarer 65 prosent at det er svært eller ganske vanskelig å rekruttere arealplanleggere. Blant kommuner med 30 000 innbyggere eller flere er andelen 16 prosent. Gjennomsnittsskåren øker fra 2,45 til 3,58.

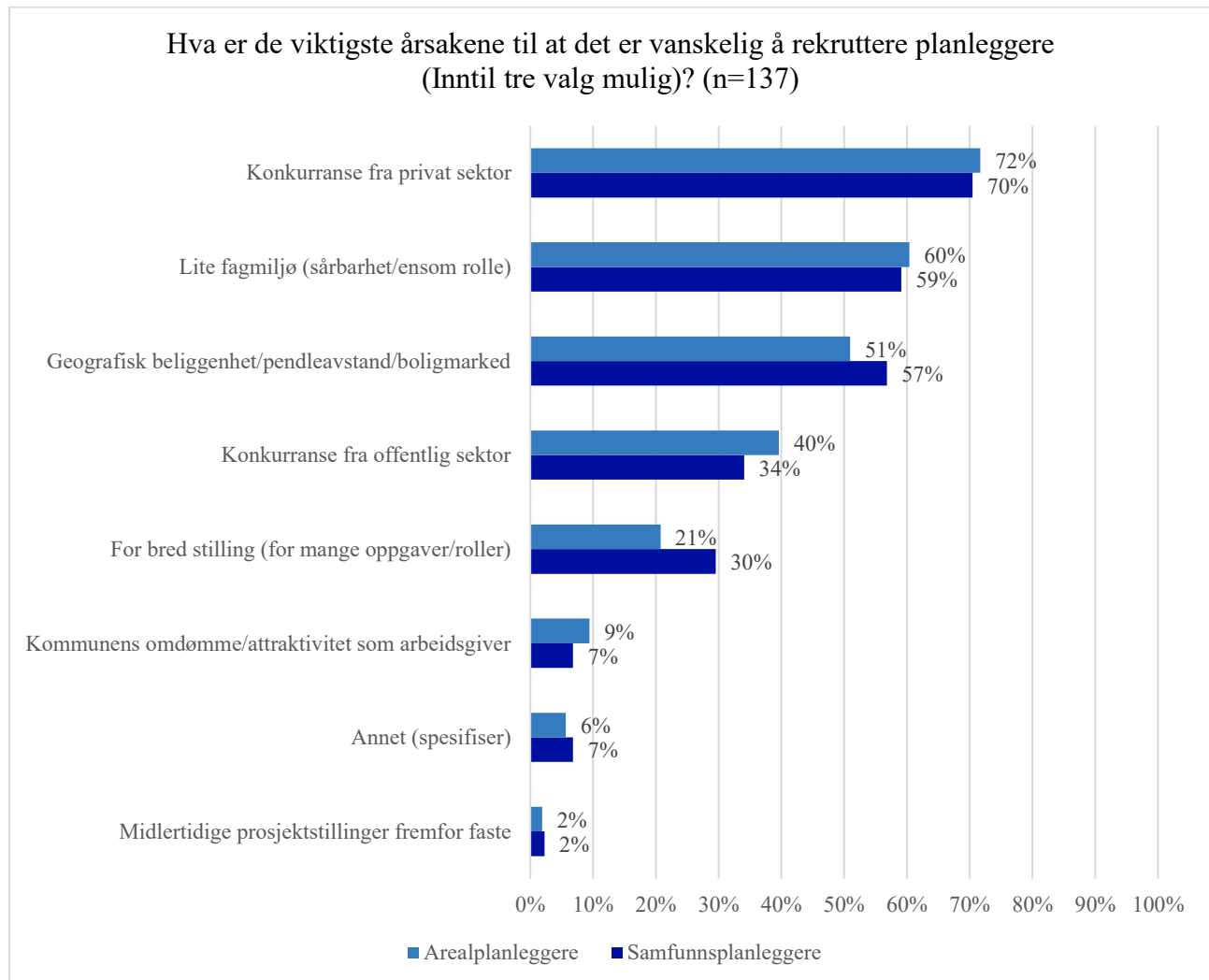
Kommunene mellom disse ytterpunktene plasserer seg omtrent midt imellom. Kommuner med 2 000–9 999 innbyggere opplever rekruttering som klart vanskeligere enn de største kommunene. Kommuner med 10 000–29 999 innbyggere ligger nærmere midten av skalaen. Hovedbildet er derfor at rekrutteringsutfordringene avtar med økende kommunistørrelse, både for samfunns- og arealplanlegging. Eller: Jo større kommunen er, desto enklere er det å rekruttere planleggere, både når det gjelder samfunns- og arealplanleggere.

NIVI fant i 2014 også at utfordringer knyttet til rekruttering henger sammen med kommunistørrelse. Den gangen var det over 80 prosent av kommunene med under 10 000 innbyggere som opplevde det vanskelig å rekruttere til stillinger innenfor arealplanlegging, mens 67 prosent av de største kommunene (over 30 000 innbyggere) oppgav det samme.

Konkurranse fra privat sektor er den viktigste årsaken til rekrutteringsutfordringer

På spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at det er vanskelig å rekruttere planleggere til kommunen er det de samme som oppgis for samfunns- og arealplanleggere. Flest (70 og 72 prosent) oppgir «konkurranse fra privat sektor» som viktigste årsak. Det samme gjør seg gjeldende i fylkeskommunene. Nest flest

kommuner (59 og 60 prosent) oppgir «lite fagmiljø». Nesten like mange (57 og 51 prosent) svarer at geografisk beliggenhet/pendleavstand/boligmarked er en barriere for rekruttering.

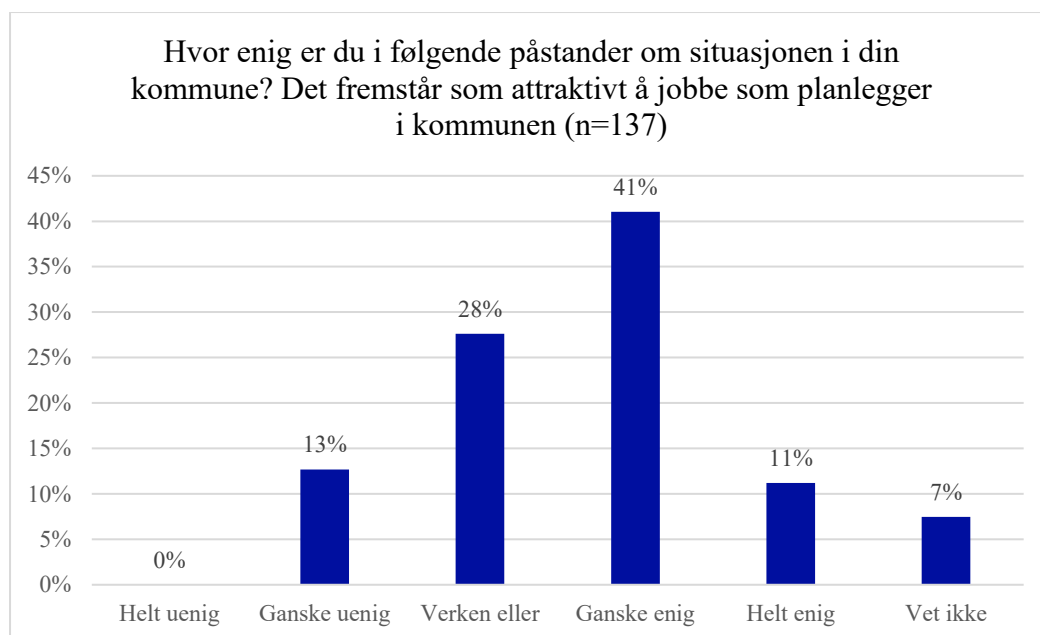


Fritekstsvar på dette spørsmålet peker i hovedsak på knapphet i markedet. Kommunene viser til at det utdannes for få arealplanleggere, at det er få relevante utdanningsinstitusjoner, og at det er særlig vanskelig å få tak i personer med lang og bred erfaring. Ett svar beskriver at kommunen derfor ansetter personer med annen bakgrunn, for eksempel jurister, og lærer dem opp internt. Det pekes også på strukturelle forhold i kommunene som barriere. Små kommuner opplever at de blir for små til å være attraktive eller til å bygge robuste fagmiljøer. I fylkeskommunen har alternativet «konkurranse fra offentlig sektor» fått nest flest klikk. «Fylkeskommunens omdømme/attraktivitet som arbeidsgiver» ligger på samme nivå.

NIVI fant i 2014 at de vanligste oppgitte årsakene til at det er vanskelig å rekruttere er «hard konkurranse fra private aktører», «lite fagmiljø, lite attraktivt» og «lite arbeidsmarked, få søkere». Situasjonen virker med andre ord å være relativt lik i 2026, med henhold til rekrutteringsutfordringer.

Det framstår som attraktivt å jobbe som planlegger i kommunen

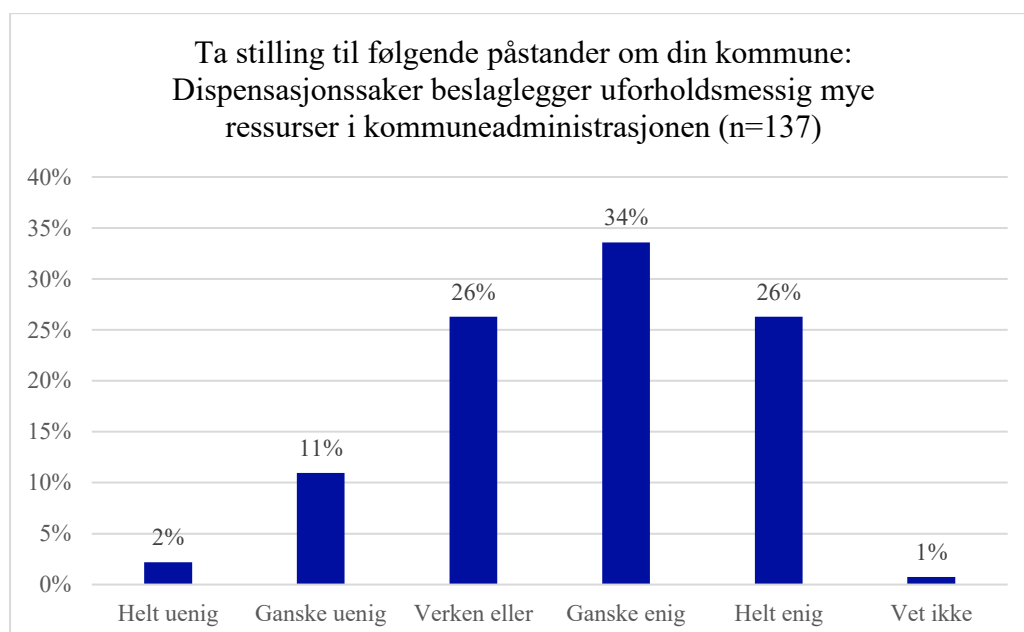
Vi har også bedt kommunene ta stilling til påstanden «Det framstår som attraktivt å jobbe som planlegger i kommunen»:



41 prosent sier seg «ganske enig» i påstanden. Svarfordelingen er omtrent den samme for fylkeskommunene. Det framstår med andre ord relativt attraktivt å jobbe som planlegger i kommunen.

Dispensasjonssaker beslaglegger mye ressurser i kommuneadministrasjonene

For å få bedre klarhet rundt hva som påvirker kommunenes kapasitet til planlegging, har vi stilt noen ekstra spørsmål. Vi starter med spørsmålet om dispensasjonssaker beslaglegger uforholdsmessig mye ressurser i kommuneadministrasjonen:



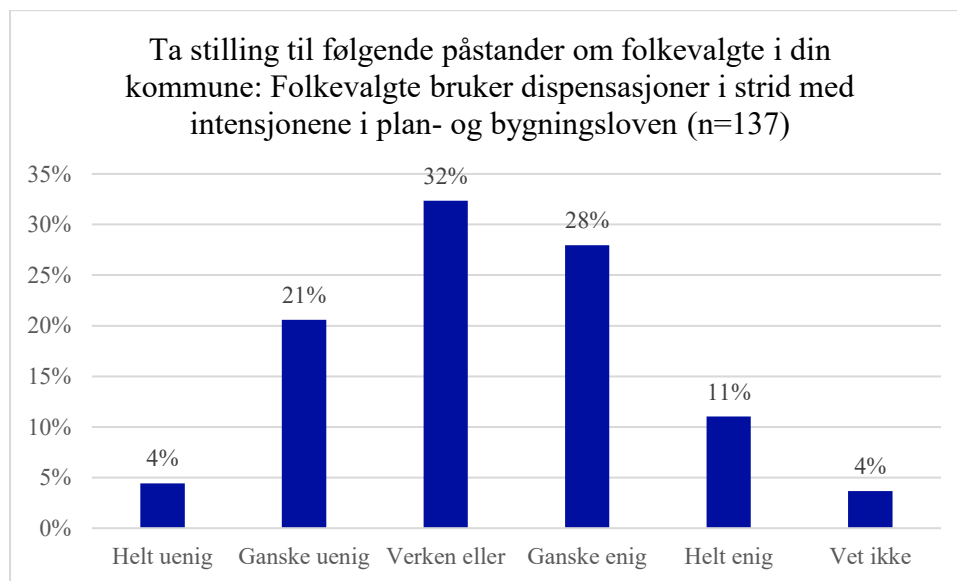
60 prosent av kommunene er ganske eller helt enige i at dispensasjonssaker beslaglegger uforholdsmessig mye ressurser i kommuneadministrasjonen. Kun 13 prosent er helt eller ganske uenige. Tilsvarende tall for fylkeskommunen er at 6 av 11 svarer «helt enig» og 4 at de er «ganske enig».

Vi finner ingen klare sammenhenger mellom opplevd kapasitet og kompetanse i kommunene og utfordringer knyttet til at dispensasjon beslaglegger uforholdsmessig mye ressurser. Det er heller ingen klar sammenheng mellom lav opplevd planfaglig kompetanse og at dispensasjonssaker beslaglegger mye ressurser.

Sammenhengen mellom dispensasjonssaker og opplevd kapasitet er også svak. Dersom bare «i svært liten grad» og «i liten grad» regnes som lav kapasitet, finner vi ingen tydelig sammenheng. Dersom «i noen grad» inkluderes, ser vi en viss tendens til at kommuner med begrenset kapasitet, særlig innenfor samfunnsplanlegging, oftere opplever at dispensasjonssaker beslaglegger uforholdsmessig mye ressurser. Analysene tyder på at dispensasjonssaker først og fremst bør forstås som en «bred» kapasitetsbelastning, ikke en tendens som utelukkende henger sammen med lav planfaglig kapasitet og kompetanse.

Det er delte meninger om hvorvidt folkevalgte bruker dispensasjoner i strid med intensjonene i plan- og bygningsloven

Vi spurte også kommunene om hvordan de opplever de folkevalgtes praksis rundt dispensasjoner, og hvorvidt dispensasjonene opplever å være i strid med plan- og bygningsloven. Her er meningene delte:



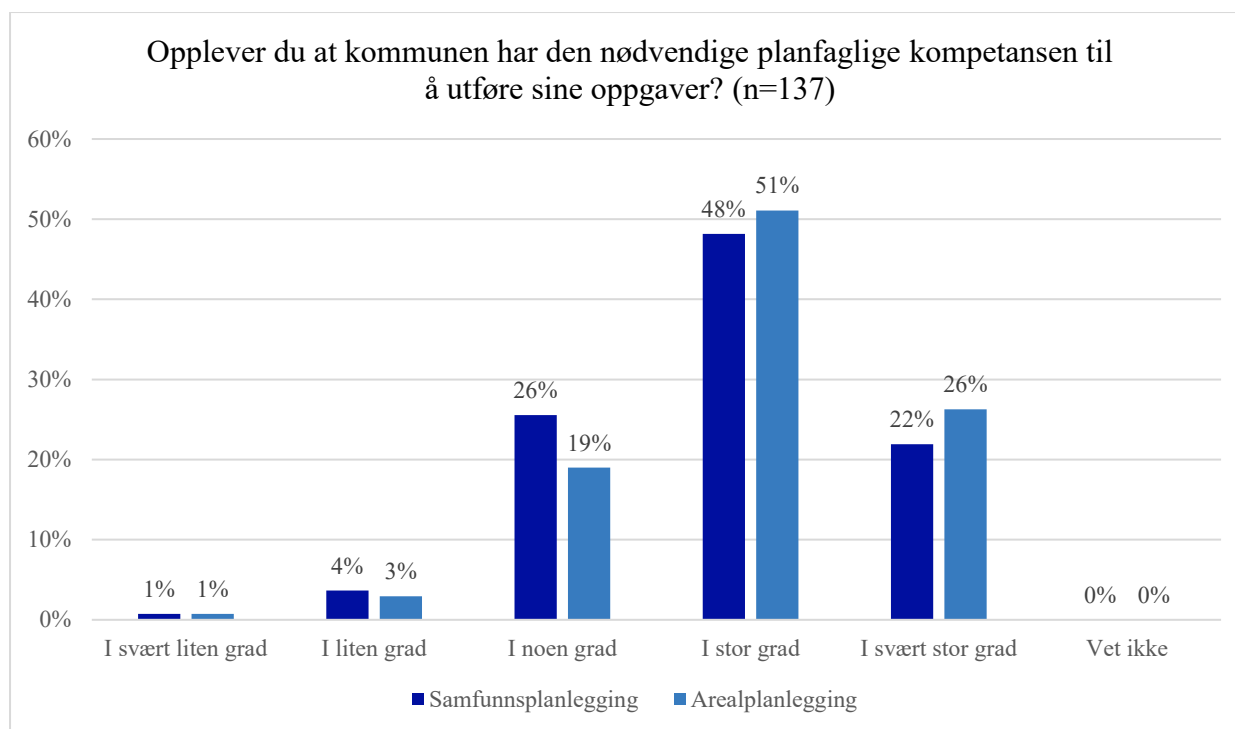
Flest (32 prosent) svarer «verken eller», deretter «ganske enig» (28 prosent). 1/4 er ganske eller helt uenige. Det er en større andel fylkeskommuner enn kommuner som opplever at dispensasjonssaker beslaglegger uforholdsmessig mye ressurser i administrasjonen. Det er også en høyere andel fylkeskommuner som opplever at folkevalgte bruker dispensasjoner i strid med plan- og bygningsloven.

6.2.2 Planfaglig kompetanse

Kommunene og fylkeskommunene opplever å ha høy planfaglig kompetanse

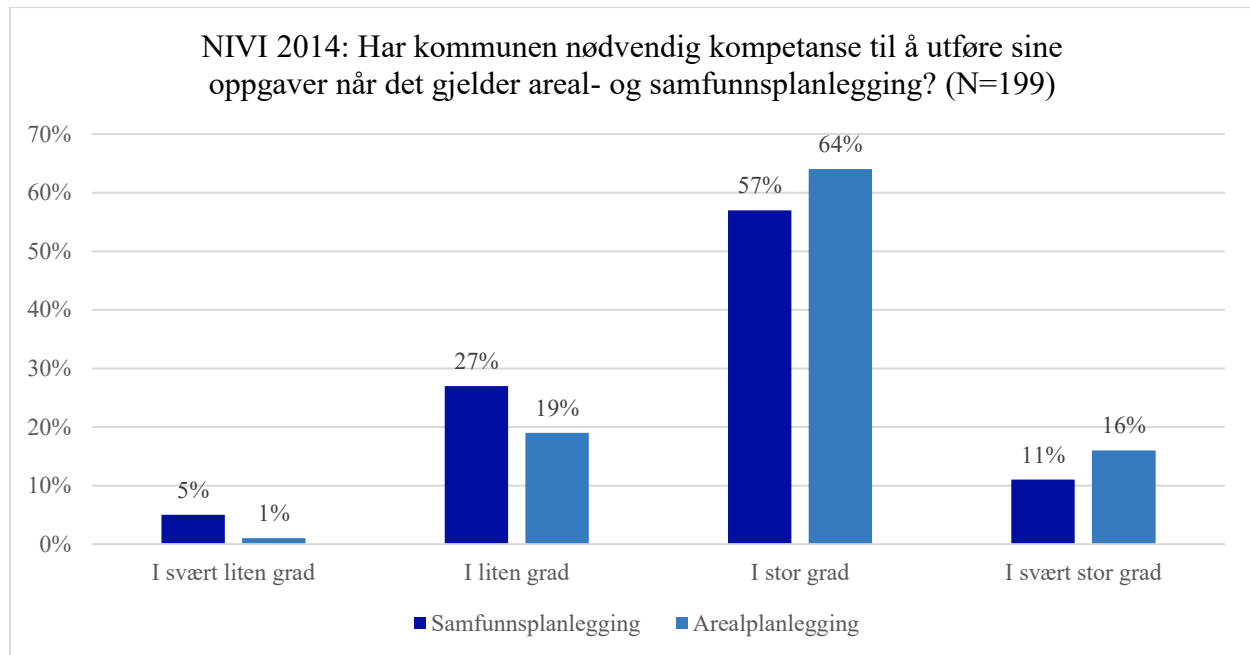
Når det gjelder kompetanse til planlegging svarer 70 prosent at de i stor eller svært stor grad opplever denne som tilstrekkelig for samfunnsplanlegging. Kun 5 prosent svarer at de i liten eller svært liten grad opplever kompetansen som tilstrekkelig på dette området. For arealplanlegging er det enda flere (77 prosent) som opplever at de i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse. Kun 4 prosent svarer at de i liten eller

svært liten grad opplever kompetansen til arealplanlegging som tilstrekkelig. Også i fylkeskommunene er det en klar overvekt som opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til planlegging. Tallene er noe høyere for arealplanlegging.



Vi finner større forskjeller og tydeligere mønstre mellom kommunegruppene når det gjelder opplevelser av kompetanse. De største kommunene vurderer gjennomgående egen kompetanse høyere, særlig til arealplanlegging. Blant kommunene med 30 000 innbyggere eller flere svarer alle at de i stor eller svært stor grad har nødvendig kompetanse innenfor arealplanlegging. Gjennomsnittsskåren er 4,6 (av 5). Til sammenligning er gjennomsnittet 3,27 blant kommuner med under 2 000 innbyggere. For kompetanse til samfunnsplanlegging er forskjellen noe mindre, men fortsatt betydelig.

Figuren under viser svarene fra NIVI-undersøkelsen på samme spørsmål. Her var ikke «i noen grad», et svaralternativ, og det gjør at svarene ikke kan sammenlignes direkte/fullt ut. Igjen vil vi minne om det metodiske forbeholdet knyttet til utvalgene i de to undersøkelsene. Figuren viser imidlertid at det i 2026 er færre som rapporterer at de «i liten grad» har tilstrekkelig kompetanse til samfunns- og arealplanlegging. Det er samtidig flere som svarer at de «i svært stor grad» har tilstrekkelig kompetanse, enn det var i 2014. Det er også flere som svarer «i stor grad» i 2026, enn i 2014. Det kan tyde på at kommunene har fått økt sin kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven.



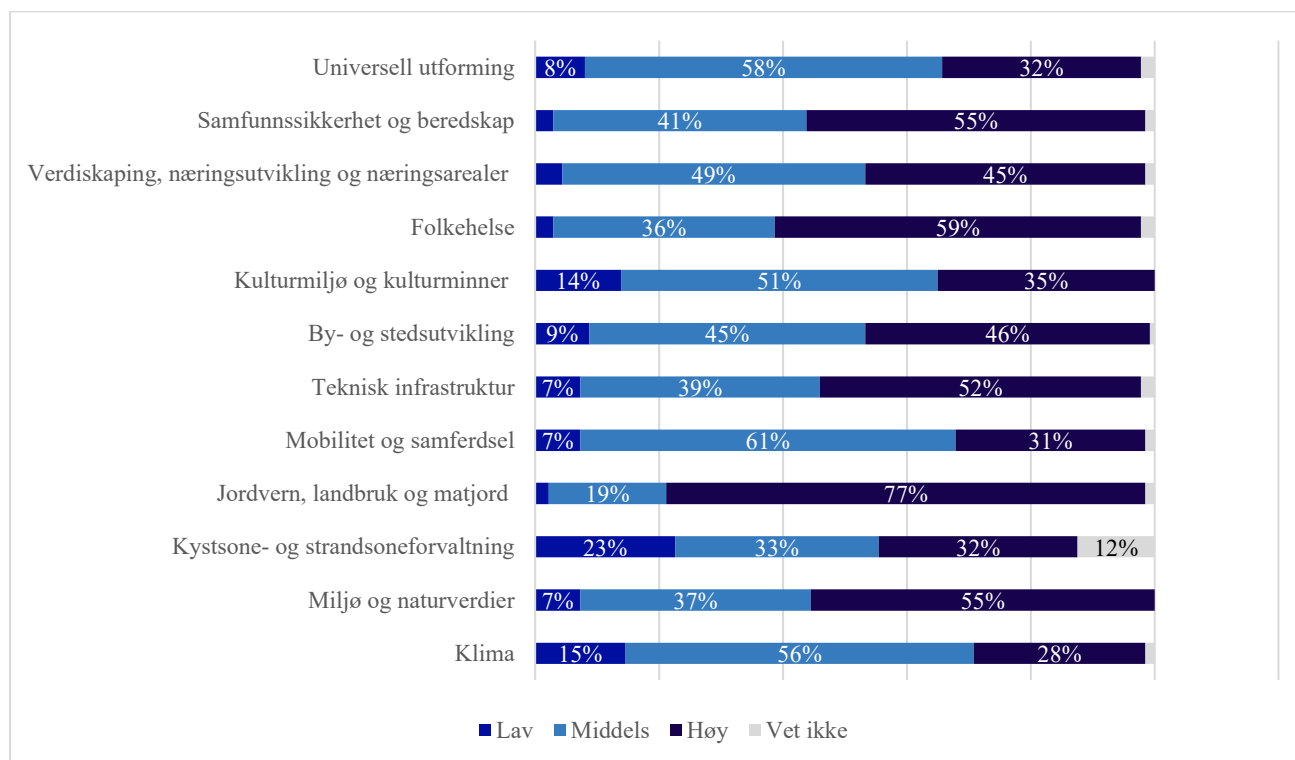
Små/mellomstore og mindre sentrale kommuner strever mest med kompetanse

Vi har koblet svarene på spørsmålene om opplevd kompetanse til planlegging med trekk ved kommunene. Kommuner som i mindre grad opplever å ha tilstrekkelig kompetanse er ofte små eller mellomstore og mindre sentrale. Dette er også kommuner som ofte også opplever å ha lav kapasitet og som strever med rekruttering. De er i større grad avhengige av private planfaglige tjenester og har oftere personer med felles fagansvar for både samfunns- og arealplanlegging. Mønsteret er tydeligst for arealplanlegging. Der er kommunene som vurderer kompetansen som svakere klart konsentrert blant små og mindre sentrale kommuner.

Flest kommuner opplever å ha lav planfaglig kompetanse på kyst- og strandsoneforvaltning

Kommunene og fylkeskommunene har blitt bedt om å vurdere sin kompetanse innenfor ulike områder. Her har vi skilt mellom tematisk kompetanse og prosesskompetanse til planlegging. Den første figuren viser opplevd kompetanse innenfor ulike fagområder:

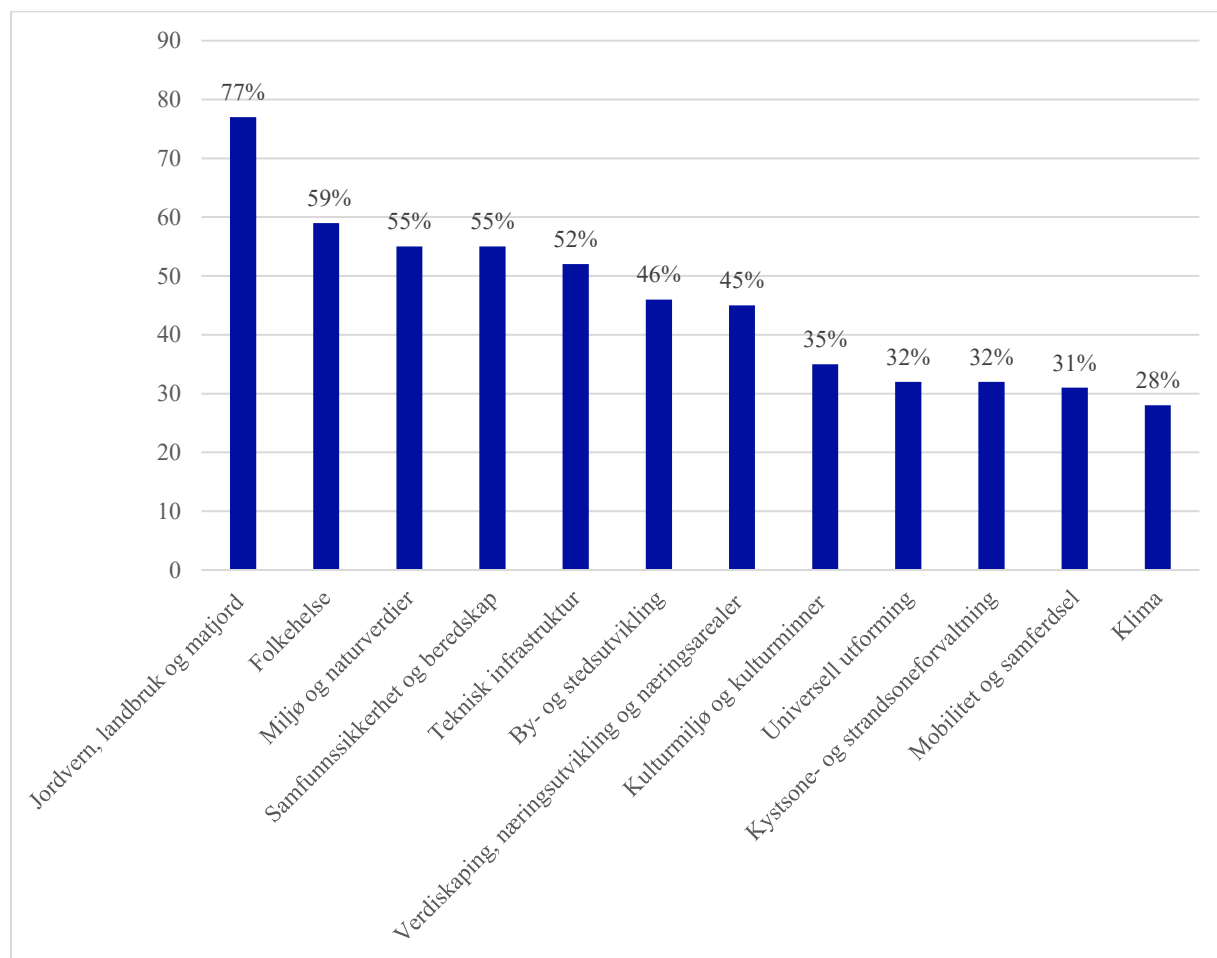
Figur 1: Vurder kommunens kompetanse innenfor følgende tema/områder (n=137)



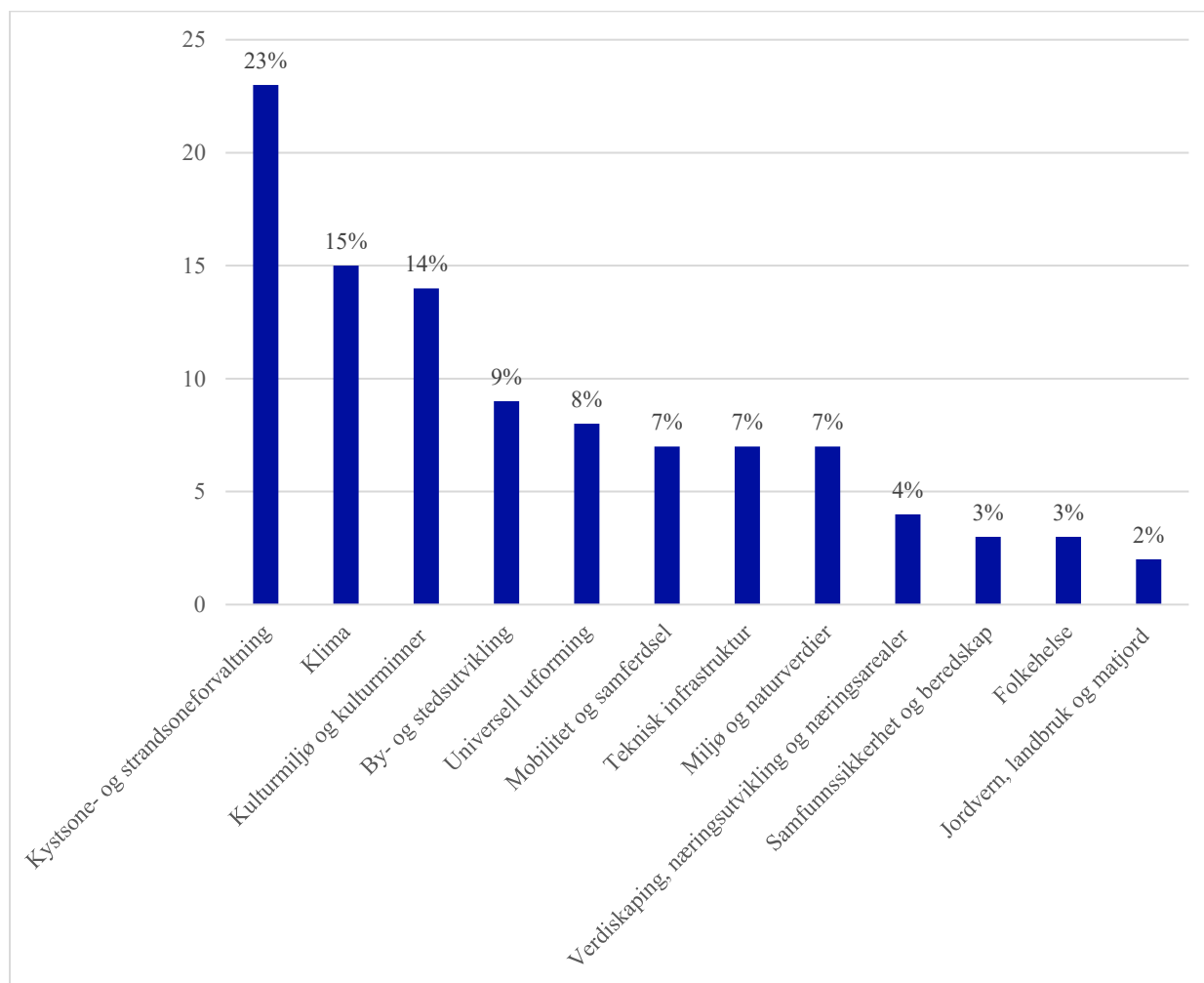
Figuren viser at kommunene jevnt over opplever å ha middels eller høy kompetanse på de ulike områdene. Kompetansen oppleves å være høyest innenfor jordvern, landbruk og matjord, deretter folkehelse og så miljø og naturverdier. Flest kommuner opplever å ha lav kompetanse på kyst- og strandsoneforvaltning. Det er samtidig flere områder hvor kommunene opplever å ha «middels» kompetanse, slik som klima, mobilitet og samferdsel og universell utforming.

Under har vi laget figurer som viser områdene hvor kommunene har vurdert sin kompetanse som høyest, og deretter lavest – rangert fra høyest til lavest skår:

Figur 2: Fagområder kommunene har vurdert sin kompetanse som høyest (n=137)



Tabell 5: Fagområder hvor kommunene har vurdert sin kompetanse som lavest (n=137)

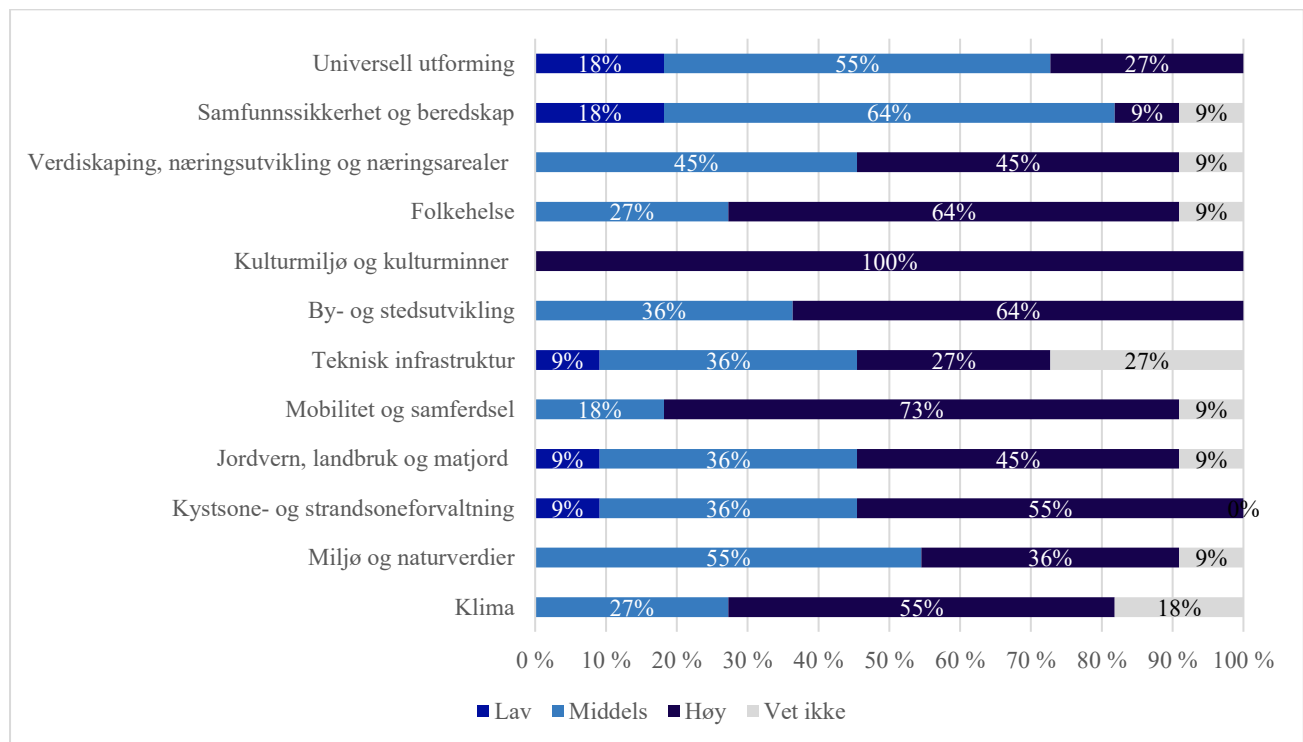


Kommunene som vurderer egen kompetanse på kystsone- og strandsoneforvaltning som lav, er spredt på flere størrelsesgrupper og omfatter også innlandskommuner. Dette tilsier at lav vurdering på dette temaet ikke nødvendigvis bare uttrykker et opplevd kompetansegap, men at det også kan ha sammenheng med begrenset relevans.

Fylkeskommunene opplever å ha minst planfagligkompetanse innenfor universell utforming og samfunnssikkerhet og beredskap

For fylkeskommunene ser vurderingene noe annerledes ut. Alle fylkeskommunene har skåret seg høyt på kulturmiljø og kulturminner. Deretter er det mobilitet og samferdsel fylkeskommunene opplever å ha mest kompetanse på. Også her er det få som vurderer kompetansen sin som lav. Universell utforming og samfunnssikkerhet og beredskap er det imidlertid noen som opplever å ha lite kompetanse på. Disse to er også de fagområdene hvor flest vurderer egen kompetanse som «middels».

Figur 3: Vurder fylkeskommunens kompetanse innenfor følgende tema/områder (n=11).

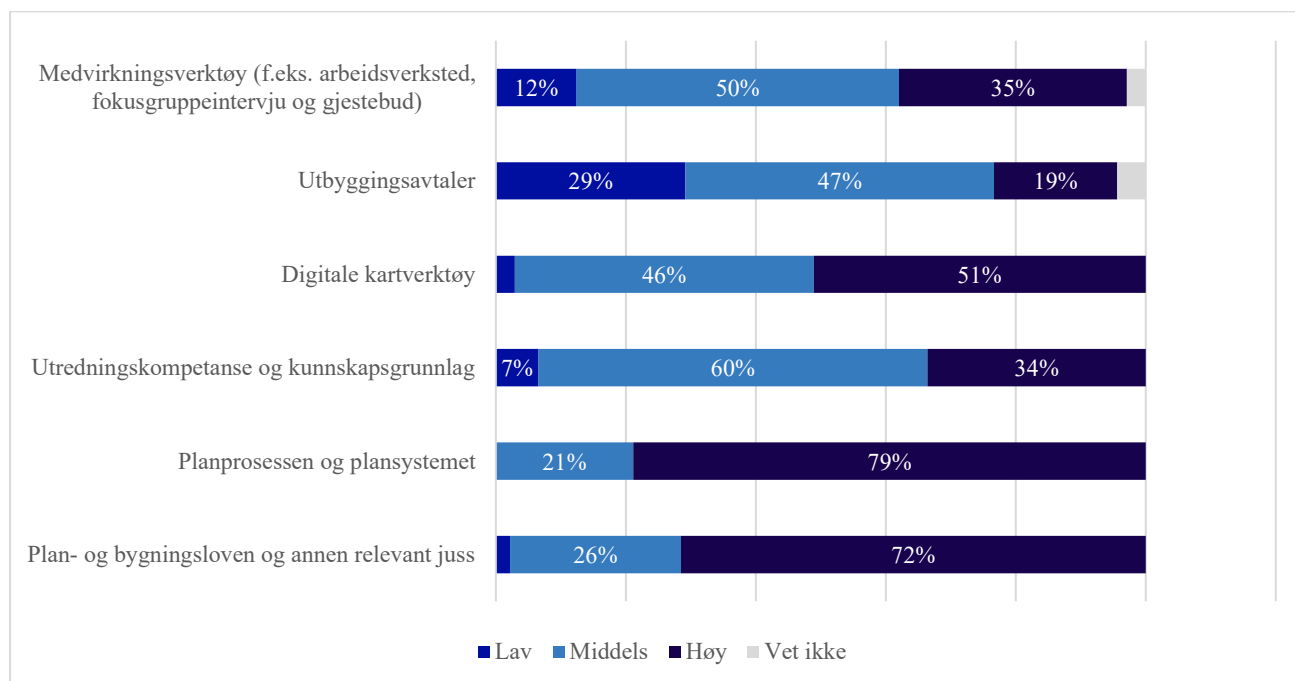


Kommunene og fylkeskommunene opplever å ha lavest prosesskompetanse innenfor utbyggingsavtaler

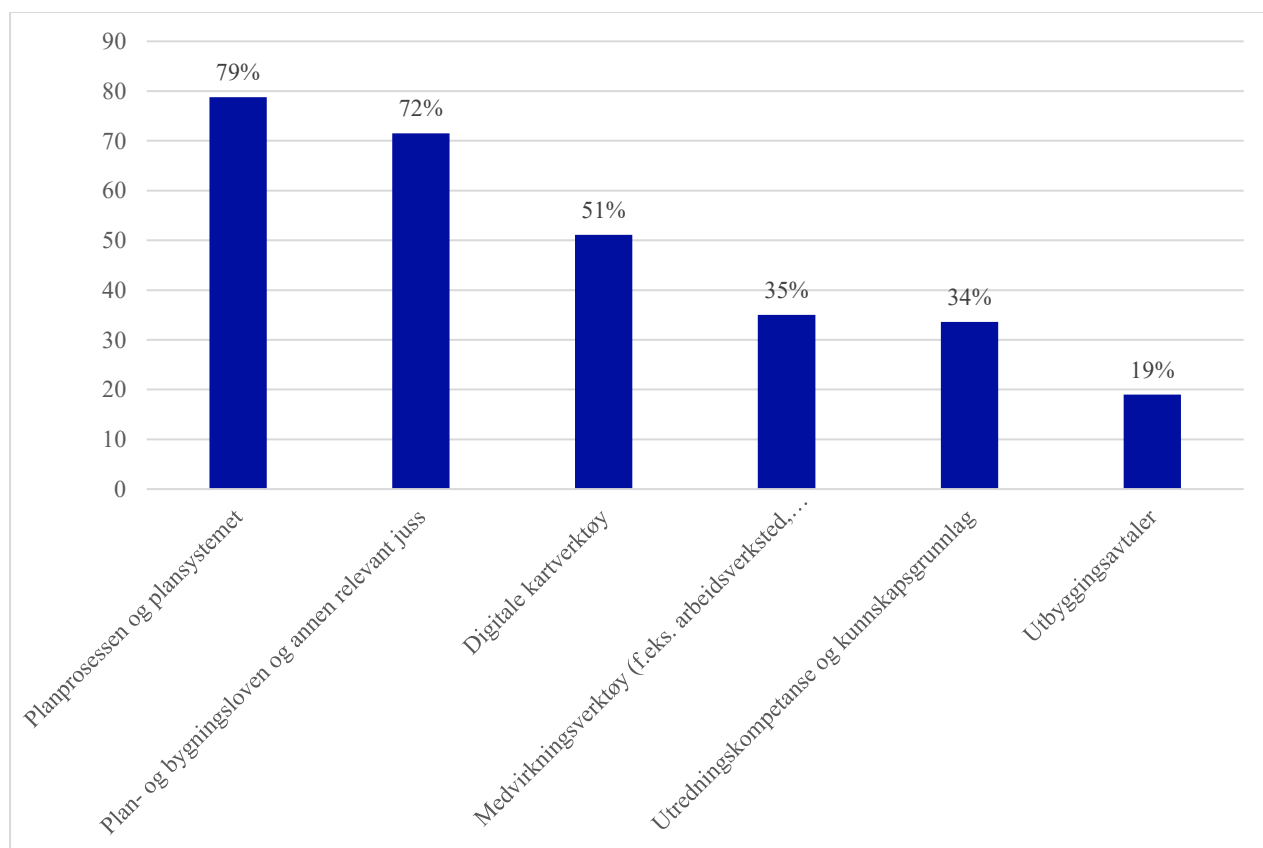
Figurene under viser hvordan kommunene og fylkeskommunene opplever sin prosesskompetanse innenfor planlegging. Også her er det få kommuner og fylkeskommuner som skårer seg lavt. Utbyggingsavtaler skiller seg ut, med 29 prosent som opplever å ha lav kompetanse. Det er også en stor andel som opplever å ha «middels» kompetanse på dette området. NIVI fant i 2014 at utbyggingsavtaler var et område kommunene strevde med. Disse funnene ser ut til å gjelde fortsatt. Ellers er det mange kommuner som opplever å ha middels kompetanse innenfor medvirkningsverktøy og digitale kartverktøy. Samtidig er utbyggingsavtaler et forholdsvis avgrenset område, sammenlignet med NIVIs svaralternativer som «område- og detaljregulering», «folkehelse» og «stedsutvikling». Innenfor mer generelle områder vil man som regel ha noe kompetanse. Motsatt kan det på mer spesifikke kunnskapsområder være kompetansehull som blir synliggjort gjennom svaralternativet.

Utover dette opplever kommunene å ha høyest kompetanse innenfor planprosessen og plansystemet (79 prosent) og plan- og bygningsloven og annen relevant juss (71 prosent).

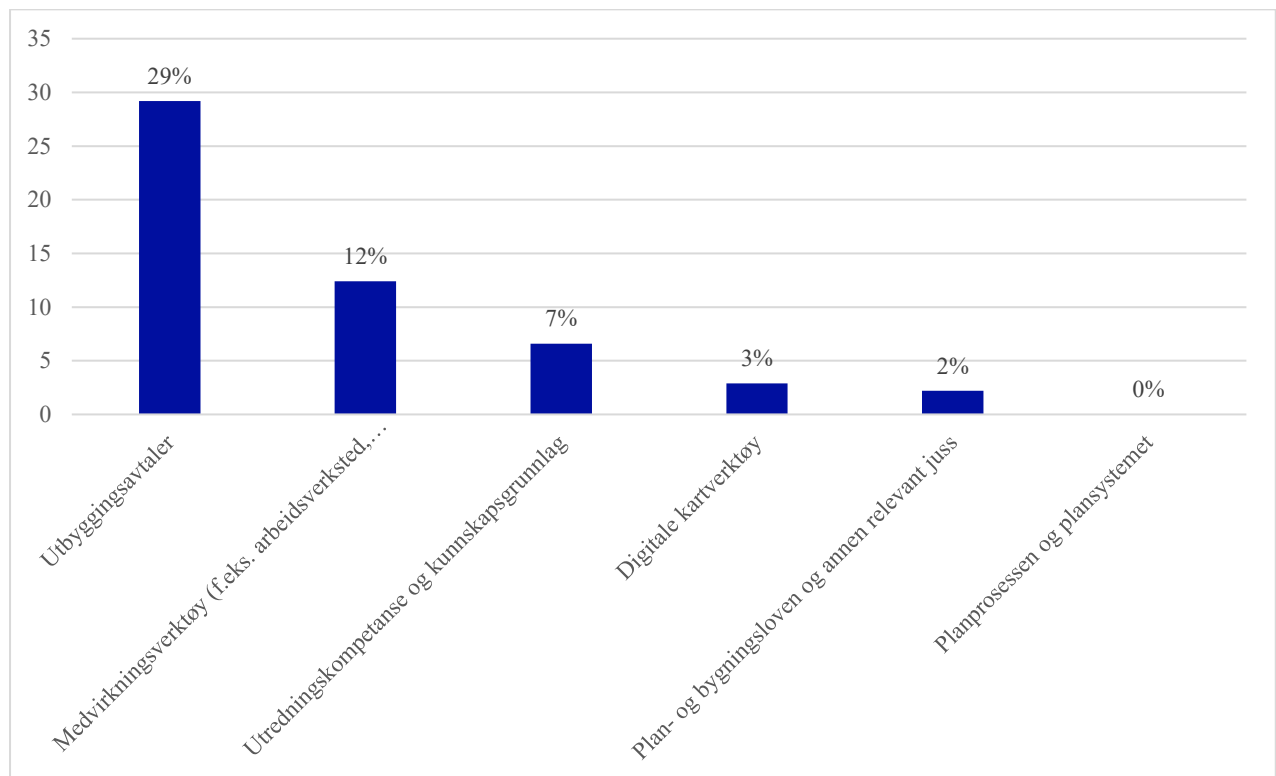
Figur 4: Vurder kommunens prosesskompetanse innenfor følgende tema/områder (n=137).



Tabell 6: Prosessområder hvor kommunene har vurdert sin kompetanse som høyest (n=137)

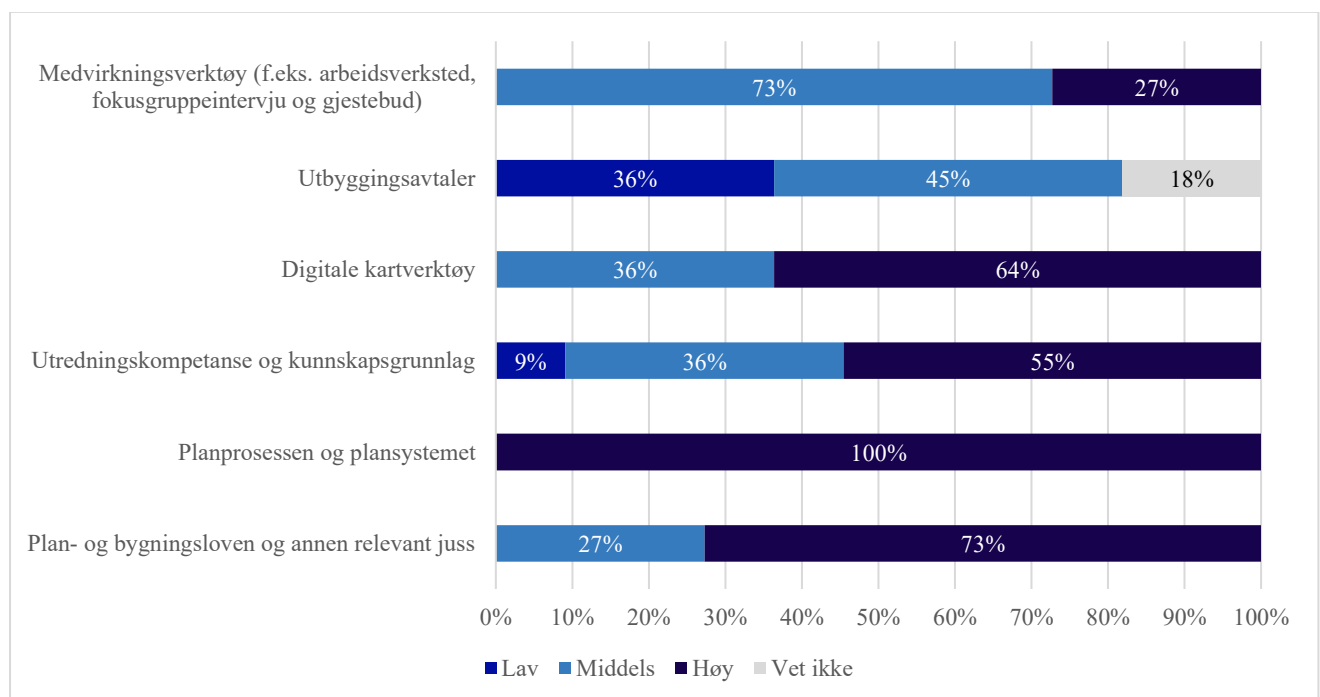


Tabell 7: Prosessområder hvor kommunene har vurdert sin kompetanse som lavest (n=137)



I fylkeskommunene ser kompetansesituasjonen vedrørende planleggingsprosessen slik ut:

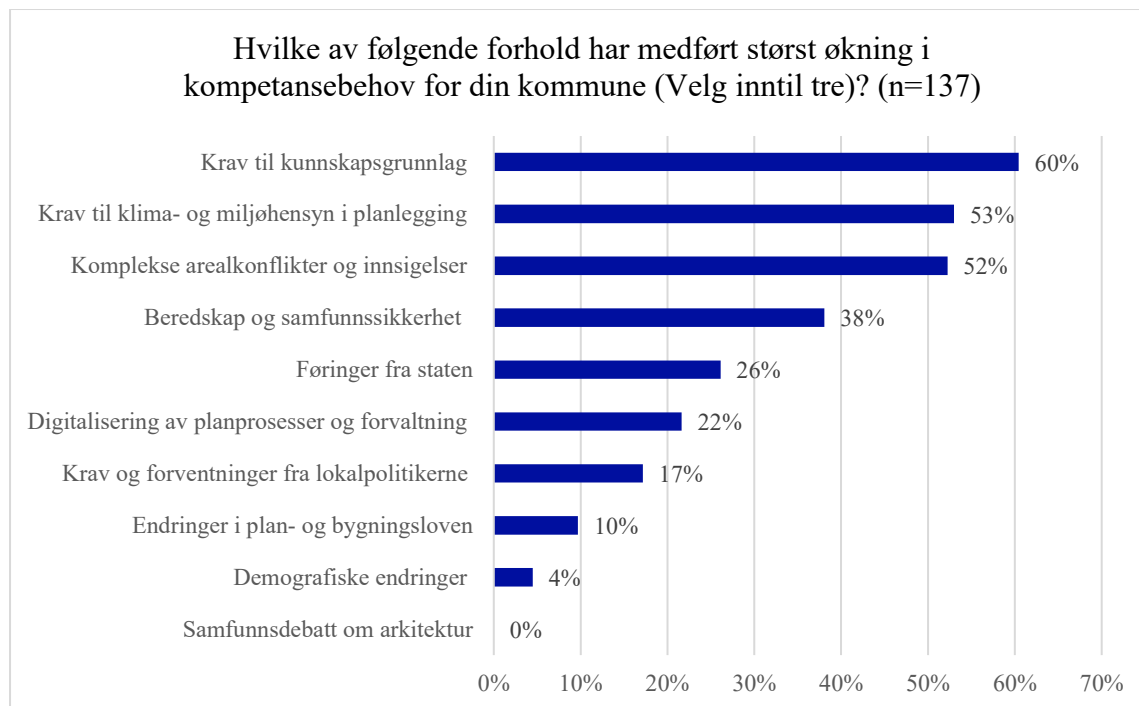
Figur 5: Vurder fylkeskommunens kompetanse innenfor følgende tema/områder (n=11).



Også i fylkeskommunene er det flest som opplever å ha høyest kompetanse innenfor planprosessen og plansystemet (100 prosent) og plan- og bygningsloven og annen relevant juss (73 prosent). Utbyggingsavtaler skiller seg igjen ut som det området flest strever med.

Krav til kunnskapsgrunnlag er det forholdet flest kommuner og fylkeskommuner mener har medført størst økning i kompetansebehov

Selv om få har skåret seg lavt her, er det en betydelig andel som opplever å ha «middels» kompetanse til utredninger og kunnskapsgrunnlag. En del fritekstsvar i undersøkelsen tyder også på at dette er et område kommunene synes er krevende, blant annet som følge av økte krav på området. Figuren under peker på at kravene til kunnskapsgrunnlag er det forholdet som har medført størst økning i kommunens kompetansebehov:



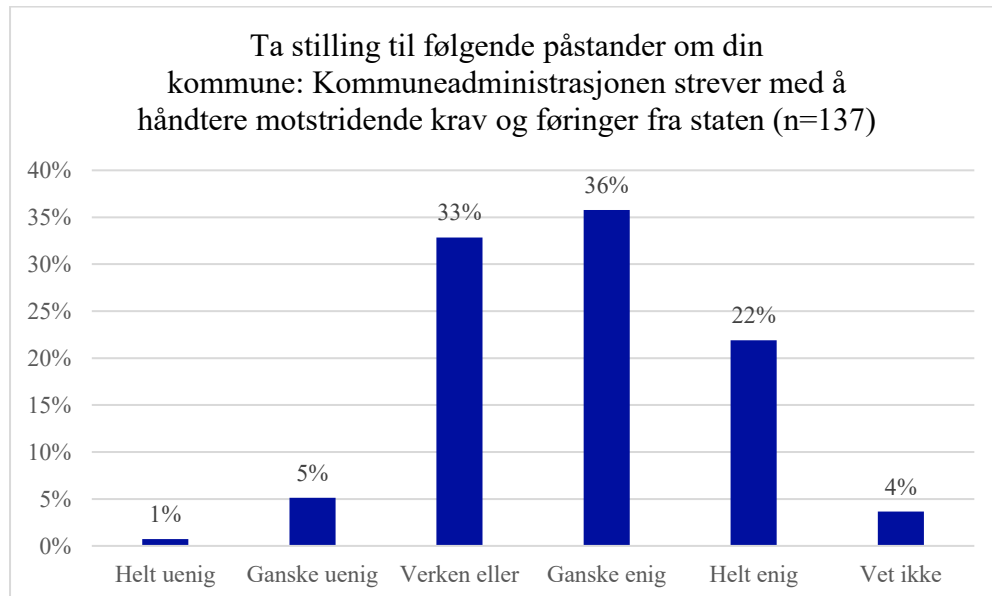
Når det gjelder forhold som har medført størst økning i kommunenes kompetansebehov, er situasjonen lik for de minste og minst sentrale kommunene, som i kommunene ellers. Det er krav til kunnskapsgrunnlag, krav til klima- og miljøhensyn i planlegging og komplekse arealkonflikter og innsigelser som utmerker seg. Situasjonen er lik for fylkeskommunene, bortsett fra at kunnskapsgrunnlag havner sammen med føringer fra staten på en delt tredje plass.

Mindre kommuner vurderer oftere egen kompetanse som lav

Vi finner en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og opplevde kompetansebehov. Mindre kommuner vurderer oftere egen kompetanse som lav eller middels, både på fagtemaer og på prosess-/planfaglige områder. De opplever å ha lav kompetanse på flere områder enn kommunene for øvrig. Sammenhengen er spesielt tydelig for det vi har omtalt som prosesskompetanse, som digitale kartverktøy, utredningskompetanse, medvirkningsverktøy, plan- og bygningsloven og utbyggingsavtaler. Større kommuner har også kompetansebehov, men disse fremstår mer avgrenset til faglige temaer, slik som arealkonflikter, klima, kystsoner og kulturmiljø. Av planfaglige tema melder de små kommunene at de strever mest med områdene klima, universell utforming, mobilitet/samferdsel og kulturmiljø/kulturminner. Dette bildet er ikke veldig ulikt det kommunene i stort rapporterer om. By- og stedsutvikling (som er et av områdene kommunene samlet sett opplever å mangle kompetanse innenfor) havner imidlertid ikke høyt på lista til de små kommunene.

Over halvparten av kommunene og fylkeskommunene strever med å håndtere motstridende krav og føringer fra staten, men 80 prosent av kommunene mener kommuneadministrasjonen evner å planlegge i tråd med nasjonale føringer

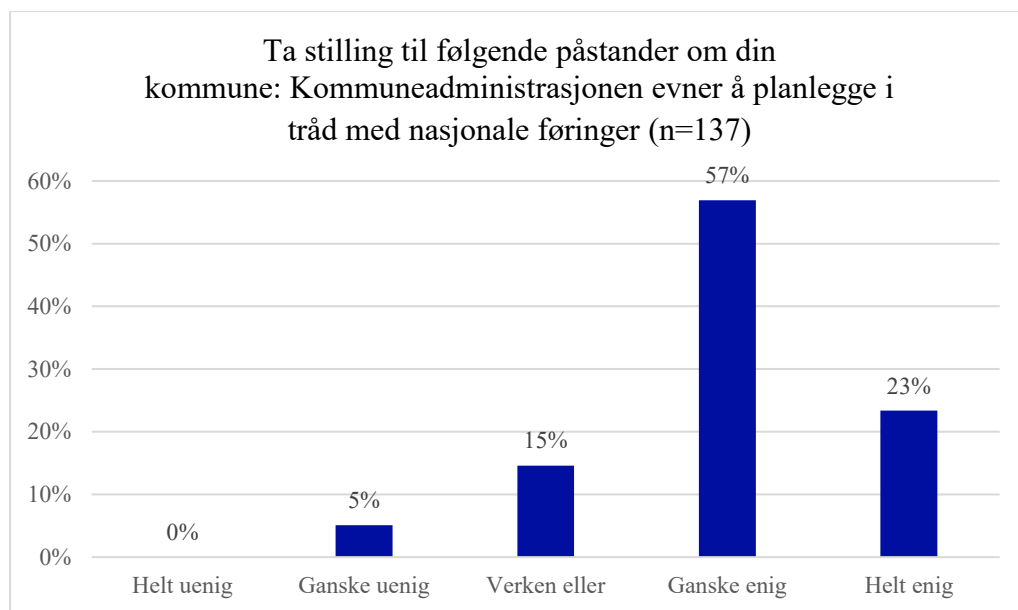
Vi har også spurt kommunene om de strever med å håndtere motstridende krav og føringer fra staten:



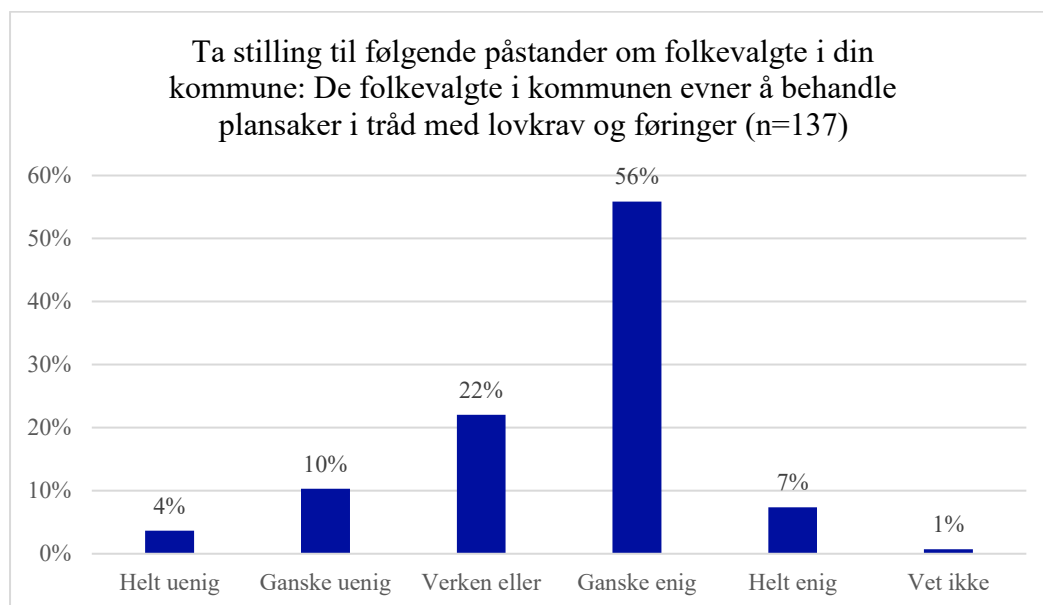
58 prosent av kommunene svarer at de strever med å håndtere slike motstridende krav og føringer. 6 av 11 fylkeskommuner svarer det samme. I fritekstsvar vises særlig til målkonflikter mellom utbygging og vern. Mange beskriver spenninger mellom boligbygging, næringsutvikling, grønn industri, havbruk, mineraler og samferdsel på den ene siden, og jordvern, naturmangfold, myr, strandsone, LNF-områder, kulturminner, reindrift, friluftsliv, støy, luftkvalitet og naturfare på den andre. Flere viser også til konflikt mellom fortetting, knutepunktutvikling og nullvekstmål, samtidig som krav til bokvalitet, uteareal, barn og unge, støy og teknisk infrastruktur gjør gjennomføring krevende.

Flere problematiserer også at statlige og regionale myndigheter oppleves som lite samordnet. Statsforvalter, fylkeskommune, NVE, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet og andre sektormyndigheter nevnes i fritekstsvar som aktører som gir krav, innsigelser eller tolkninger som trekker i ulike retninger. Flere kommuner beskriver også at kravene fra staten er omfattende, detaljerte og ressurskrevende, og at nasjonale føringer ikke alltid tar nok hensyn til lokale forhold, små kommuners kapasitet eller behovet for bosetting og utvikling i distriktene.

Samtidig er det 80 prosent av kommunene som svarer at kommuneadministrasjonen evner å planlegge i tråd med nasjonale føringer:



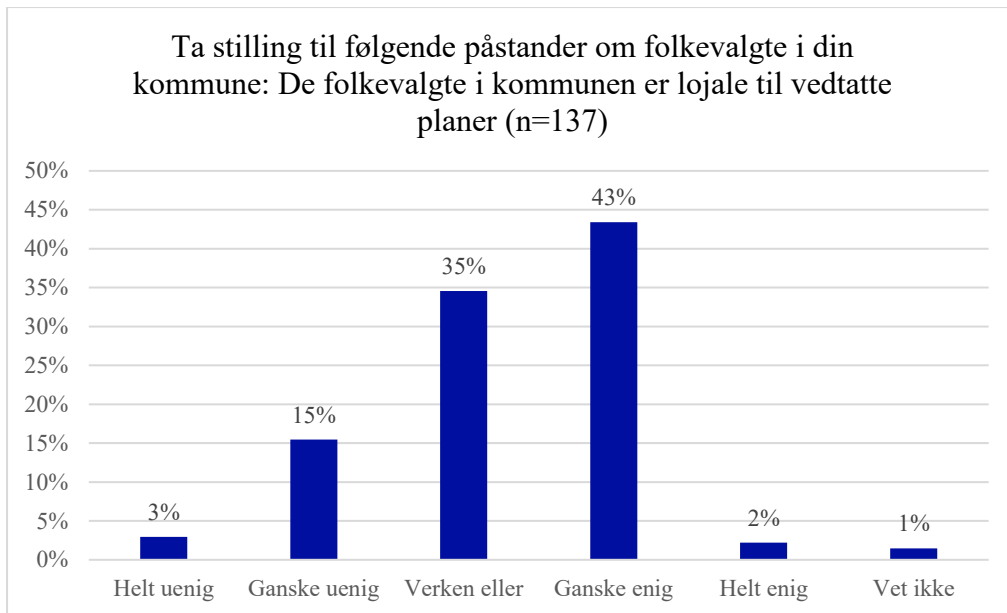
9 av 11 fylkeskommuner svarer det samme. Svarfordelingen på disse to spørsmålene kan oppfattes å være i strid med hverandre, men det er mulig å streve med motstridende krav og føringer, og likevel evne å planlegge i tråd med disse. Vi spurte også om folkevalgte i kommunen evner å behandle plansaker i tråd med lovkrav og føringer. 56 prosent oppgir at de er ganske enige i at de folkevalgte i kommunen evner det:



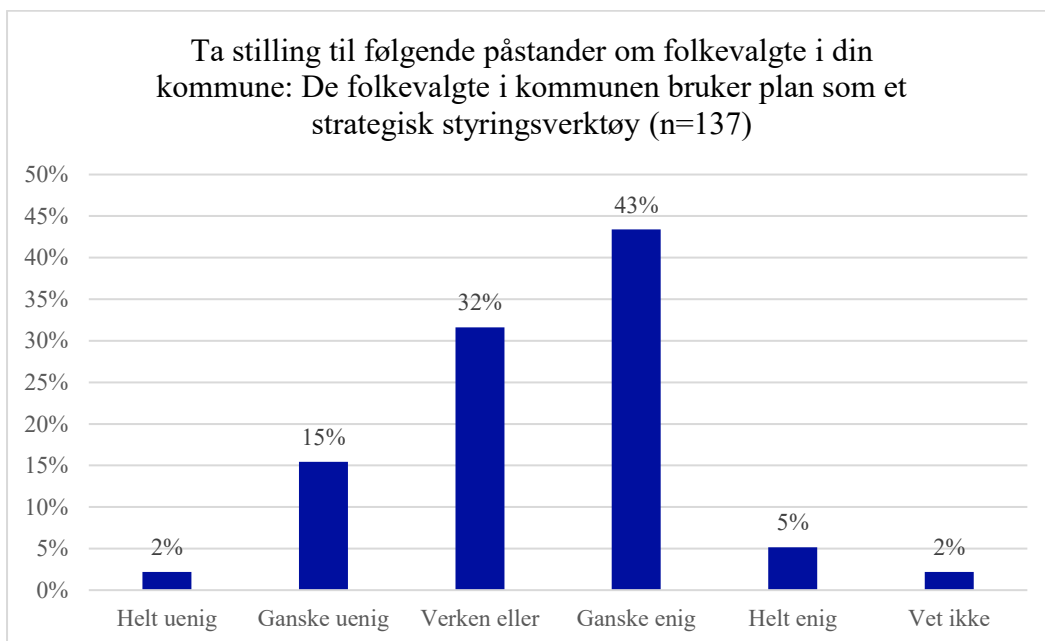
Kun 14 prosent er ganske eller helt uenige. Blant fylkeskommunene er det en større andel som er «ganske uenige». Ellers er svarfordelingen nokså lik. Videre har vi innhentet perspektiver på folkevalgtes lojalitet til vedtatte planer:

Nesten halvparten av kommunene og fylkeskommunene opplever at folkevalgte er lojale til vedtatte planer og bruker plan som strategisk styringsverktøy

Vi har også bedt kommunene ta stilling til i hvilken grad de folkevalgte er lojale til vedtatte planer. 45 prosent er ganske eller helt enige i at folkevalgte er lojale til vedtatte planer. Kun 2 prosent er helt uenige. Flest (43 prosent) oppgir å være «ganske enig».



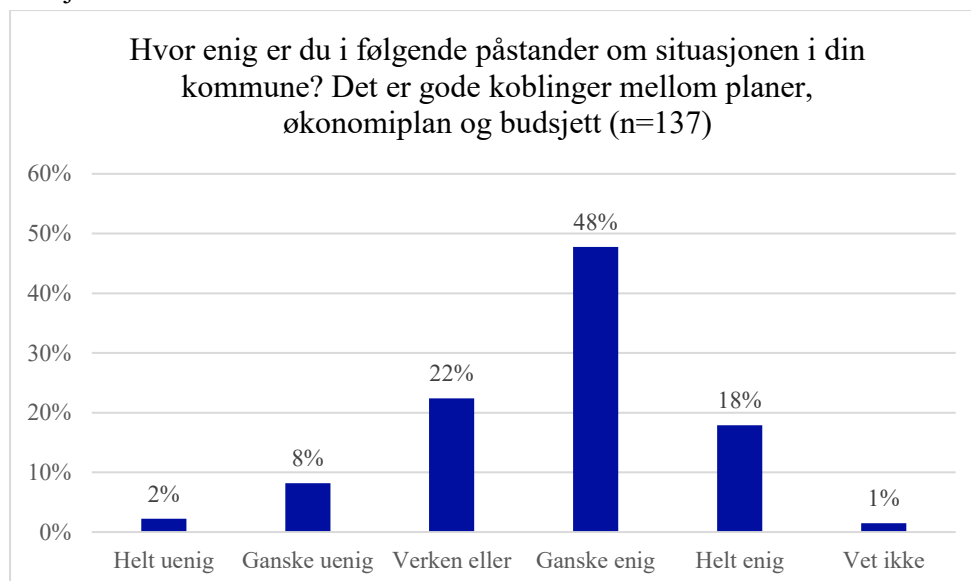
Bildet ser likt ut for fylkeskommunene. Til slutt innhentet vi kommuneadministrasjonenes perspektiver på folkevalgtes bruk av plan som styringsverktøy:



En like stor andel (43 prosent) er «ganske enig» i at de folkevalgte i kommunen bruker plan som et strategisk styringsverktøy. 32 prosent svarer «verken eller». Få er imidlertid «helt enige» i at folkevalgte bruker plan som strategisk styringsverktøy. Svarfordelingen er relativt lik for fylkeskommunene. Vi har undersøkt sammenhenger mellom bruken av plan som styringsverktøy og opplevd planfaglig kompetanse i kommunene. Her finner vi ingen klar sammenheng.

Omtrent halvparten av kommunene opplever at koblingene mellom planer, økonomiplaner og budsjetter er gode

Vi spurte også kommunene om de opplever at det er gode koblinger mellom planer, økonomiplaner og budsjett:



48 prosent opplever denne koblingen som ganske god. Kun 10 prosent er helt eller ganske uenige. I fylkeskommunene er det en høyere andel som har svart «verken eller», men en del sier seg også ganske enige i at koblingen er god.

6.2.3 Sammenhenger mellom trekk ved kommunene og opplevd kapasitet og kompetanse

Små og mindre sentrale kommuner strever mest

Samlet sett viser analysene våre at økende kommunestørrelse ser ut til å gi utslag i høyere opplevd kompetanse, mens (begrenset) kapasitet i større grad er en generell utfordring på tvers av kommunegrupper. Vi har sett etter mønstre og kjennetegn hos kommuner som gjennomgående skårer seg lavt på opplevd kapasitet og kompetanse, og som generelt sett rapporterer om flest utfordringer. I analysen er lav skår forstått som hyppig bruk av følgende svarkategorier: svært liten/liten grad, svært/ganske vanskelig, lav og 1 eller 2 (på en skala fra 1-5). På spørsmål om avhengighet av private tjenester forstås svarene «i stor/svært stor grad» som en negativ skår. Tabellen under viser hvilke 15 kommuner (i anonymisert form) som skiller seg ut negativt:

Kommune	Størrelse	Sentralitet	Total andel negative svar
Kommune 1	2 000–4 999	Nest minst sentral	67 %
Kommune 2	0–1 999	Minst sentral	63 %
Kommune 3	0–1 999	Minst sentral	53 %
Kommune 4	0–1 999	Minst sentral	48 %

Kommune 5	0–1 999	Nest minst sentral	45 %
Kommune 6	0–1 999	Minst sentral	40 %
Kommune 7	5 000–9 999	Nest minst sentral	40 %
Kommune 8	0–1 999	Minst sentral	38 %
Kommune 9	5 000–9 999	Nest minst sentral	37 %
Kommune 10	2 000–4 999	Minst sentral	37 %
Kommune 11	5 000–9 999	Over middels sentral	37 %
Kommune 12	2 000–4 999	Nest minst sentral	33 %
Kommune 13	2 000–4 999	Nest minst sentral	28 %
Kommune 14	10 000–29 999	Middels sentral	27 %
Kommune 15	0–1 999	Nest minst sentral	27 %

Tabellen viser en klar sammenheng mellom opplevde utfordringer, sentralitet og kommunestørrelse. 7 av de 15 kommunene har under 2000 innbyggere, og 11 av 15 har under 5000 innbyggere. 6 av kommunene er i sentralitetsklassen «minst sentral», og 7 er i «nest minst sentral». To kommuner avviker fra mønsteret.

Samtidig er det grunn til å framheve at svak kapasitet og kompetanse ikke gjelder alle små og lite sentrale kommuner. Flere kommuner i denne gruppen vurderer både kapasiteten og den planfaglige kompetansen som god. Fire kommuner, som både er små og lite sentrale, svarer «i stor grad» eller «i svært stor grad» på både kapasitet og kompetanse innenfor samfunns- og arealplanlegging. Disse kommunene kjennetegnes ikke nødvendigvis av høy kompetanse på alle enkeltområder, men av at den samlede planfunksjonen vurderes som tilstrekkelig robust. Flere bruker interkommunalt samarbeid, og gruppen skiller seg fra øvrige små og lite sentrale kommuner ved lavere opplevd avhengighet av private tilbydere og høyere vurdering av kapasitet til å behandle private planforslag. Samtidig rapporterer flere fortsatt om rekrutteringsbehov og behov for mer samarbeid, noe som tyder på at også velfungerende småkommuner kan ha en sårbar planfunksjon.

Sammenhengen mellom kapasitet/kompetanse og antall reguleringsplaner, befolkningsendring og byggeaktivitet i strandsonen kan ikke isoleres fra størrelse og sentralitet

Vi har koblet svarene til kommunene med KOSTRA-variablene «antall reguleringsplaner», «befolkningsendring» og «byggeaktivitet i strandsonen». Analysene viser at disse forholdene tilsynelatende henger sammen med kommunenes opplevde kapasitet og kompetanse. Imidlertid er det også samvariasjon mellom KOSTRA-variablene og kommunenes størrelse og sentralitet. Større kommuner har flere reguleringsplaner, sterkere befolkningsvekst og høyere byggeaktivitet i strandsonen. Det er også grunn til å peke på at økning i bebygd areal i strandsonen også kan skyldes økt registreringskvalitet. En økning i bebygd strandsoneareal trenger altså ikke bare skyldes at det er oppført flere bygg i perioden, men kan også forklares med at eksisterende bygg er blitt registrert.

Antall reguleringsplaner viser isolert sett sterkest sammenheng med kommunens opplevde plankompetanse. Effekttørrelsen er relativt liten, men statistisk signifikant (på 5-prosentnivået). Imidlertid er det krevende å isolere effekten fra befolkningsstørrelse: Hver for seg er variablene statistisk signifikante, men dersom begge inkluderes i analysen, forsvinner effekten. Dette skyldes at det er få kombinasjoner av små kommuner med mange reguleringsplaner og store kommuner med få reguleringsplaner.

Planaktivitet ser også ut til å henge sammen med rekruttering. Jo høyere planaktiviteten i kommunen er, desto enklere er det å rekruttere. Dette gjelder spesielt for arealplanleggere. Heller ikke denne effekten kan isoleres fra kommunestørrelse. Store kommuner har mer planaktivitet og har trolig også mer attraktive og robuste planmiljøer. Det kan gjøre det lettere å rekruttere og beholde planfaglig kompetanse.

Når det gjelder bruken av eksterne planfaglige tjenester, ser kommunestørrelse og sentralitet ut til å spille den største rollen. Befolkningsvekst samvarierer med høyere vurdert plankompetanse, men sammenhengen svekkes også her når det kontrolleres for kommunestørrelse og sentralitet. Dette tyder på at vekst først og fremst virker gjennom større fagmiljøer, snarere enn som en selvstendig forklaring på kompetanse.

Når det gjelder byggeaktivitet i strandsonen, finner vi en svak sammenheng mellom strandsoneutbygging og kapasitet til planlegging. Også her forsvinner sammenhengen når vi kontrollerer for befolkningsstørrelse, ettersom kommunene med høyest økning i utbygd strandsoneareal befinner seg i befolkningstette områder rundt Oslofjorden.

Vi finner ingen signifikante sammenhenger mellom kommunenes andel dispensasjonssøknader og opplevd kapasitet og kompetanse til planlegging. Samtidig viser spørreundersøkelsen at mange kommuner opplever dispensasjonssaker som ressurskrevende. Der kommuneadministrasjonens evne til å planlegge i tråd med nasjonale føringer vurderes som lav, er det en svak tendens til en høyere andel dispensasjonssøknader. Variabelen (andel dispensasjonssøknader) har også en svak negativ sammenheng med kommunens kapasitet til å behandle private planforslag. Saksbehandlingstid for private reguleringsforslag har svært begrenset forklaringskraft på opplevd kapasitet og kompetanse til planlegging.

Overordnet viser analysene at kommunestørrelse, sentralitet, planvolum/erfaring og fagmiljø henger tett sammen, og at det er enklere å rekruttere planleggere i slike kommuner. Samlet sett tyder dette på at kompetanse bygges når kommunen har et visst volum i plansaker og et tilstrekkelig stort planfaglig miljø.

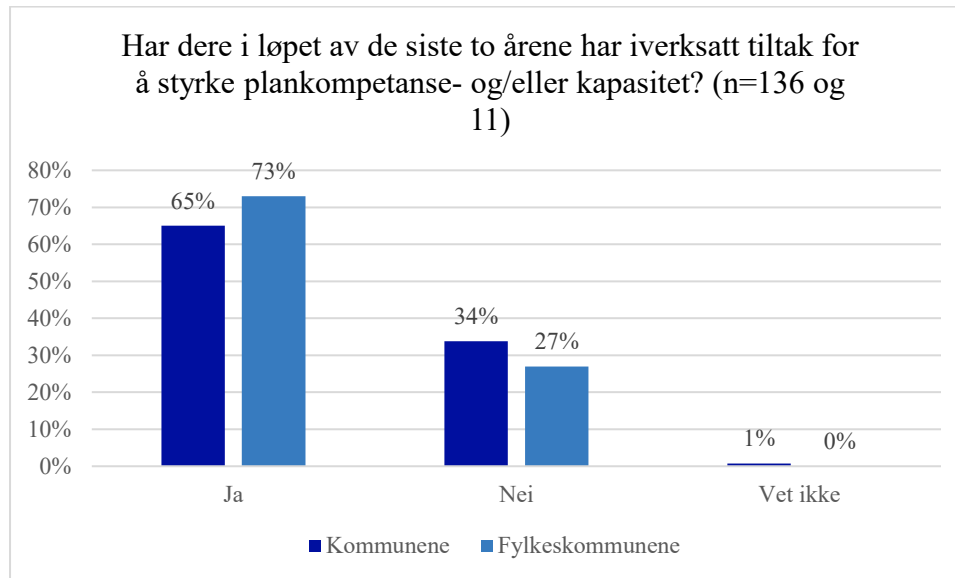
6.3 Tiltak for å styrke kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse

Dette kapittelet besvarer følgende problemstillinger:

- *Hvordan arbeider kommunene selv med å sikre seg tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse?*
- *Hvilke tiltak benytter kommunene for å sikre rekruttering av planfaglig kompetanse til kommunen?*
- *Hvilke tiltak benytter kommunene for å styrke kompetansen internt?*

Mange kommuner og fylkeskommuner har iverksatt tiltak for å styrke plankompetanse og/eller plankapasitet

En stor andel kommuner og fylkeskommuner rapporterer at de i løpet av de siste to årene iverksatt tiltak for å styrke plankompetanse og/eller plankapasitet:



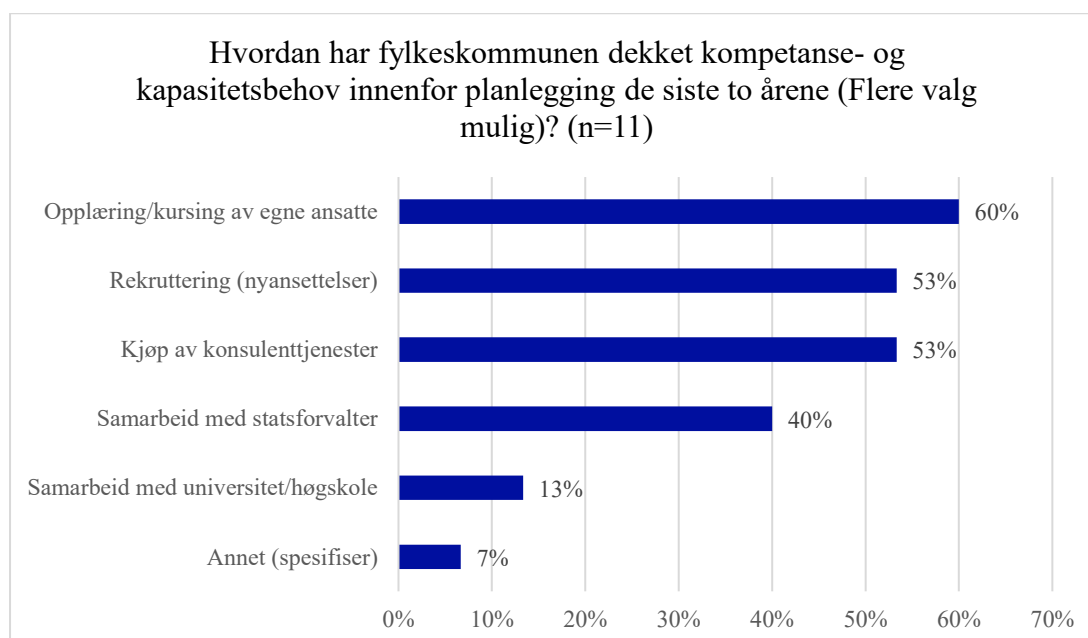
Sammenlignet med funnene til NIVI (2014), hvor omtrent halvparten av kommunene rapporterte at de hadde iverksatt tiltak, ser andelen ut til å ha steget. NIVI fant ingen spesielle sammenhenger mellom trekk ved kommunen og hvorvidt de hadde iverksatt tiltak for å øke kompetansen til planlegging. Vi finner derimot at større og mer sentrale kommuner i mindre grad har iverksatt tiltak de siste to årene, enn kommuner som er mindre og mindre sentrale. Det kan skyldes at disse kommunene har større behov for å utvikle sin kompetanse. Som nevnt finner vi at større kommuner opplever å ha mer kompetanse enn kommuner som er mindre og mindre sentrale. Andelen kommuner som har iverksatt tiltak er også høy blant kommunene med mellom 10 000–29 999 innbyggere (altså gjelder det ikke bare de aller minste kommunene).

Opplæring/kursing av egne ansatte er det mest brukte tiltaket for å dekke kompetanse- og kapasitetsbehov

Vi spurte også hvordan kommunene har dekket kompetanse- og kapasitetsbehov innenfor planlegging de siste to årene:



Flest (64 prosent) oppgir å ha benyttet opplæring/kursing av egne ansatte, deretter kjøp av konsulenttenester (56 prosent) og rekruttering (nyansettelser) (51 prosent). Annet-svarene som er oppgitt er i stor grad tiltak som er dekket gjennom svaralternativene, slik som interkommunalt samarbeid, nyansettelser og deltakelse på kurs. Ellers oppgis hospitering, omorganisering, planvask og bygdevestpilot. Fylkeskommunene viser til følgende tiltak:



Også her oppgis opplæring/kursing av egne ansatte som det mest brukte tiltaket. Kjøp av konsulenttenester og rekruttering havner like høyt (med 53 prosent).

I NIVIs undersøkelse var det flest som oppgav «Videreutdanning/rekruttering: Kursing/etterutdanning av ansatte» og «organisatoriske tiltak: Etablering av (faglige) nettverk på tvers av kommuner» som de mest

brukte tiltakene. Da det mest populære svaralternativet inneholder flere ulike tiltak, blir sammenligning vanskelig. Flere viser imidlertid til tro på mer interkommunalt samarbeid for å øke kapasitet og kompetanse til planlegging. Det stemmer godt overens med våre funn.

I et eget spørsmål spurte vi kommunene og fylkeskommunene om utdanningstilbudet innenfor planlegging og om tilbudet oppleves å treffe behovene. Her svarer 34 prosent av kommunene at utdanningstilbudet treffer ganske godt. 32 prosent svarer «verken eller». 18 prosent svarer «vet ikke». Inntrykket er det samme i fylkeskommunene.

Mer kapasitet bemerkes i fritekstsvar som det tiltaket/virkemiddelet/endringen som ville hatt størst effekt

Alle kommuner og fylkeskommuner fikk spørsmålet: «Hvis du skulle peke på ett tiltak, virkemiddel eller en endring som ville hatt størst effekt for kommunens kapasitet og kompetanse til planarbeid, hva ville det vært?» Her mottok vi over 120 fritekstsvar. Ifølge fritekstsvarene er det klart mest fremtredende behovet mer kapasitet i form av økonomi, flere stillinger og bedre mulighet til å rekruttere eller beholde plankompetanse. Mange peker på konkrete behov for arealplanleggere, samfunnsplanleggere, fagledere for plan, juridisk og teknisk kompetanse, samt midler til konsulenter eller kompetansetiltak. Interkommunalt samarbeid, felles plankontor og plannettverk nevnes ofte som mulige løsninger, særlig for mindre kommuner som ikke kan bygge brede fagmiljøer alene.

Flere svar peker også på behov for forenkling av plan- og bygningsloven, færre prosess- og utredningskrav, tydeligere prioritering mellom nasjonale hensyn og mindre detaljstyring fra statlig og regionalt nivå. Bedre veiledning, tidligere dialog med statsforvalter og fylkeskommune, mer samordnede statlige innspill og tydeligere avklaringer av hva som faktisk er nasjonale interesser blir trukket fram. I tillegg nevnes politikeropplæring, videreutdanning, digitale løsninger, KI og felles nasjonale saksbehandlingssystemer som støttende tiltak.

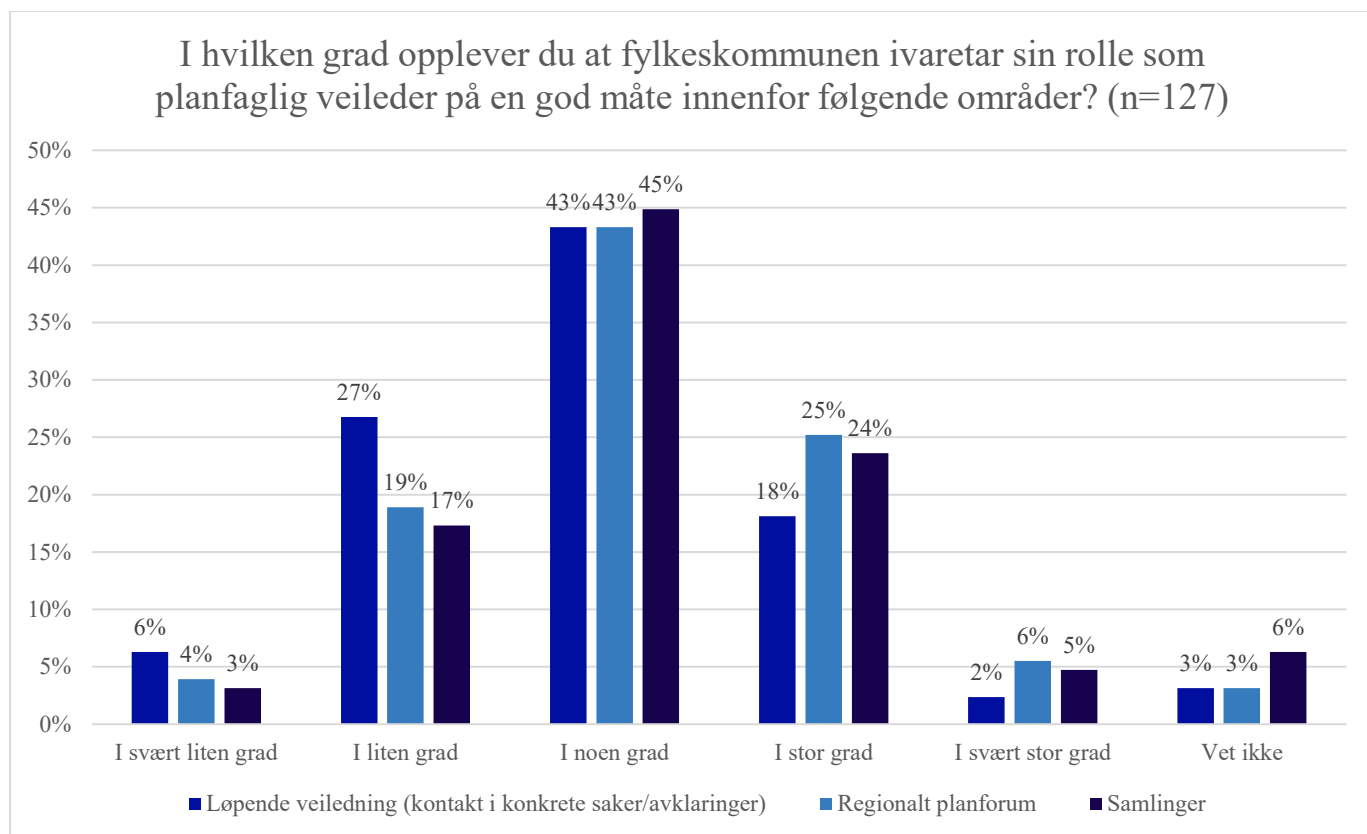
6.4 Betydningen av regional og statlig veiledning

Dette kapittelet besvarer følgende problemstilling:

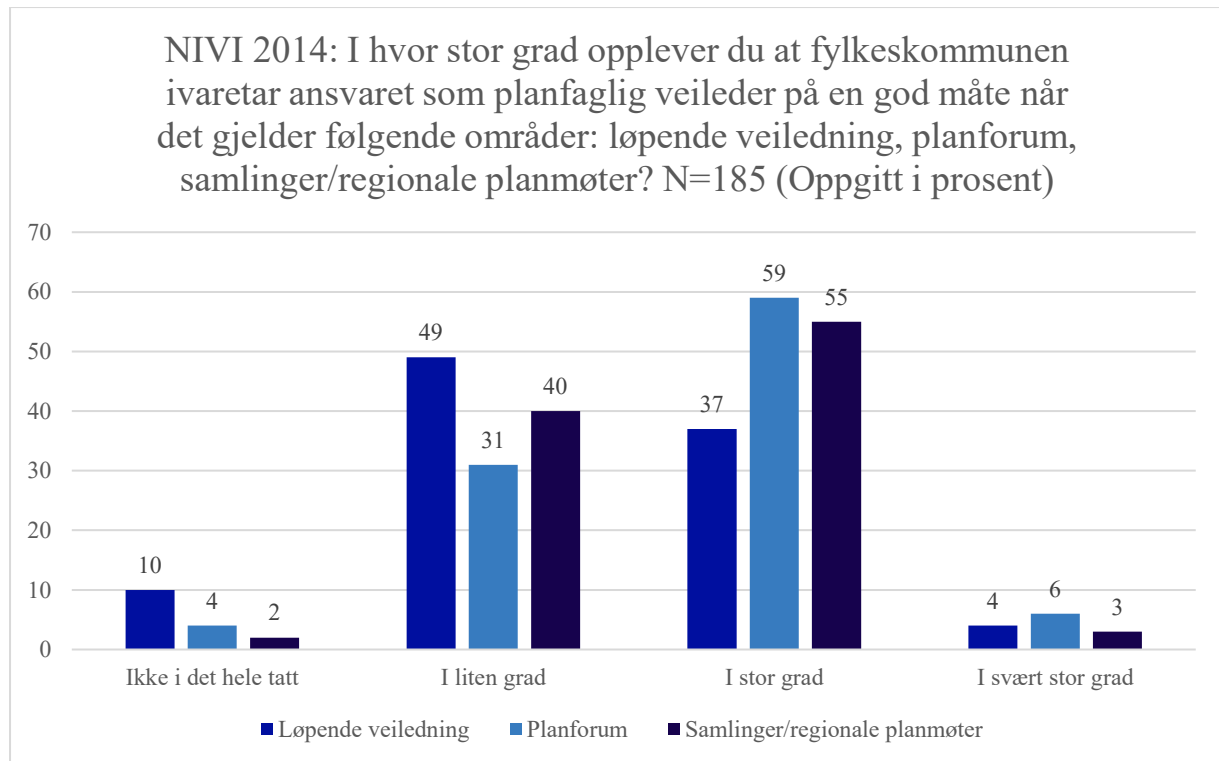
- *Hvilken betydning har regional og statlig veiledning?*

Fylkeskommunen får best omtale når det gjelder regionalt planforum og dårligst når det gjelder løpende veiledning

Vi har spurt kommunene hvordan de opplever fylkeskommunen innenfor ulike områder:



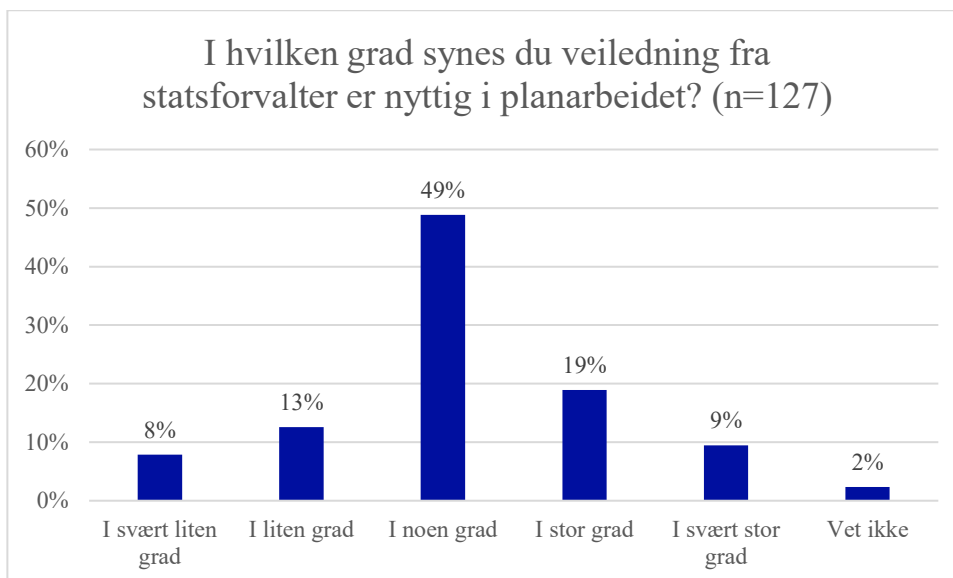
Flest gir fylkeskommunen god omtale når det gjelder regionalt planforum. Løpende veiledning kommer dårligst ut. Utover dette skåres de tre områdene relativt jevnt, særlig på «i noen grad». Fylkeskommunene selv har inntrykk av at kommunene er mest fornøyde med dem når det kommer til samlinger, og minst når det gjelder løpende veiledning. Angående veiledning har kommunene og fylkeskommunene således samme oppfatning. Fylkeskommunene er gjennomgående mer positive til egen nytte enn det kommunene rapporterer at de opplever. NIVI stilte det samme spørsmålet i 2014:



Også i 2014 var løpende veiledning det området fylkeskommunen kom dårligst ut på. Og planforum fikk høyest skår. Situasjonen ser altså ut til å være ganske lik som den gang.

Flere kommuner ser til statsforvalter for veiledning i planarbeidet

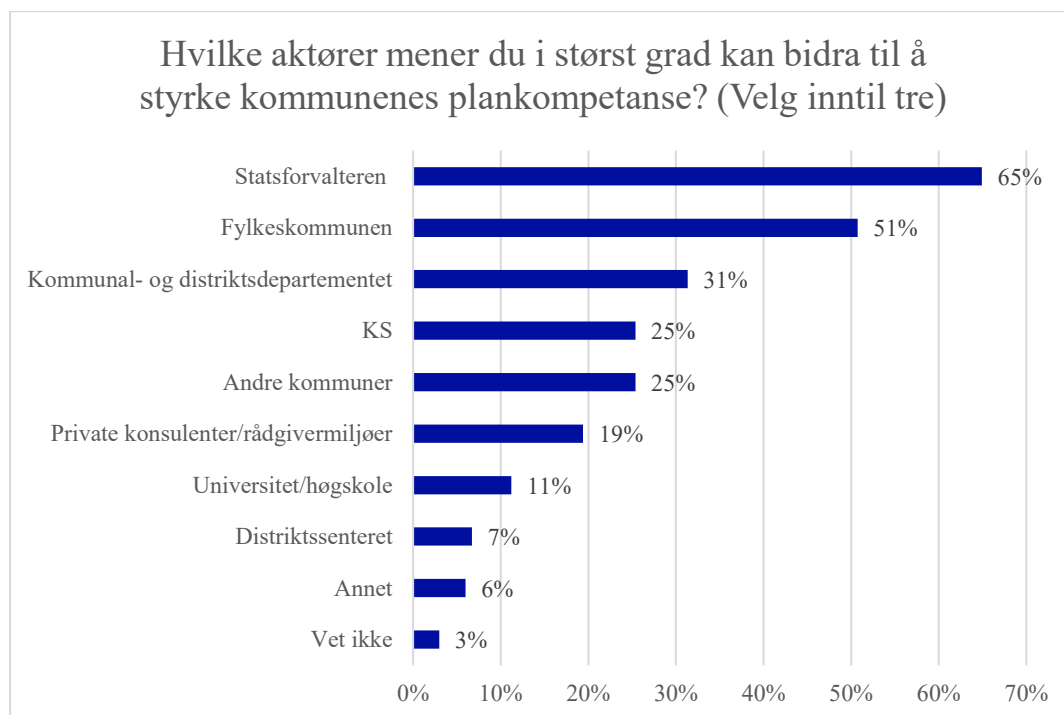
Vi har også bedt kommunene vurdere nytten av statsforvalters veiledning i planarbeidet:



Omtrent halvparten av kommunene (49 prosent) svarer at veiledningen fra statsforvalter «i noen grad» er nyttig. 28 prosent av kommunene opplever veiledningen fra statsforvalter som nyttig i stor eller svært stor grad. Vi har analysert dette opp mot de planfaglige temaene disse kommunene opplever å streve med. Her finner vi ingen tydelige sammenhenger. Derimot er det en tendens til at kommuner som finner veiledningen fra statsforvalter mest nyttig, strever mer med kapasitet til planlegging, i form av stort rekrutteringsbehov,

avhengighet av eksterne planfaglige tjenester og behov for interkommunalt samarbeid. Også for fylkeskommunene ser det ut til å være en sammenheng mellom kapasitetsutfordringer og opplevd nytte av bistand fra statsforvalter.

Selv om de fleste kommunene opplever veiledningen fra statsforvalteren som nyttig «i noen grad», er statsforvalteren samtidig den aktøren flest kommuner mener kan bidra mest til å styrke plankompetanse:



Etter statsforvalter vises det til fylkeskommunen. For fylkeskommunenes del viser en klart størst andel til Kommunal- og distriktsdepartementet. Noen oppgir også gjennom fritekstsvaret at de kunne ønske seg mer veiledning fra staten på planområdet. Etter departementet tror fylkeskommunene at andre fylkeskommuner er dem som i størst grad kan hjelpe dem med å øke sin kompetanse.

Vi har sett etter mønstre i hvordan kommunene opplever veiledningsaktørene og trekk ved kommunen. Med unntak av siste spørsmål/figur, fant vi ingen klare sammenhenger. På spørsmålet om hvilke aktører som i størst grad kan styrke kommunenes planfaglige kompetanse, er tendensen at små kommuner i større grad peker på statsforvalter og fylkeskommunen. Større kommuner peker i større grad på departementet, utdanningsinstitusjoner og private konsulenter. Blant kommuner med mer enn 30 000 innbyggere er departementet den aktøren flest mener kan bidra mest til å styrke plankompetansen. De store kommunene og fylkeskommunene peker altså på Kommunal- og distriktsdepartementet.

7. Funn fra casestudier

Vi har gjennomført fire casestudier: av Øygarden, Moss, plansamarbeidet i Nord-Troms og Buskerud fylkeskommune. Hensikten har vært å få dybdekunnskap om hvordan administrasjon og folkevalgte opplever arbeidet med planer, hvilke utfordringer de møter og hvordan de vurderer egen kapasitet og kompetanse. Vi har også bedt informantene beskrive gode grep, som andre kan lære av. Kapittelet er viet deres beskrivelser og refleksjoner, gjenfortalt i et språk som ligger tett til deres. I det følgende presenterer vi med andre ord informantenes fortellinger, ikke en analyse. Hele sitater er uthevet i kursiv i egne sitatbokser, mens mindre utdrag, som spesifikke ord eller formuleringer, er gjengitt med sitattegn i brødteksten.

7.1.1 Øygarden: Verdier, medvirkning og digitalisering

Øygarden er en langstrakt kystkommune som består av i alt 1.525 øyer. Kommunen favner de tidligere kommunene Øygarden, Sund og Fjell, som ble slått sammen som del av kommunereformen i 2020. Fra sør til nord er kommunen 65 kilometer lang, med et mylder av små holmer og skjær langs yttersiden, og skjermede sund, poller og vikar innimellom. Fiskeri og sjørettede næringer har vært et viktig næringsgrunnlag i kommunen, og kommunen har mange tradisjonsrike bygder spredt i skjermede havner langs kystlinjen.

Øygarden er også den nest største kommunen i Vestland fylke etter folketall, med rask befolkningsvekst og nærhet til Bergen. Folketallet har vært jevnt og betydelig stigende og har økt fra 8.657 innbyggere i 1963 til 40.342 i 2025. I 1971 fikk Sotra broforbindelse til fastlandet og Bergen kommune. Senere er veinettet utbygd med broer mellom de største øyene i den langstrakte øyrekken, slik at alle de store øyene er landfaste. Sotrabroen er i dag underdimensjonert for trafikkmengden, og ny bro med fire kjørefelt og gang- og sykkelstier er under bygging og skal ferdigstilles i 2027. Beregnet reisetid fra kommunesentret Straume til Bergen sentrum er 12-15 minutter med ny bro.

Funn av olje og gass i Nordsjøen i 1969 ga store endringer for Øygarden, og kommunen er i dag vertskap for tunge industrietableringer i petroleumssektoren. Øygarden har gassbehandlingsanlegg på Kollsnes, ilandføringsanlegg på Stura og forsynings- og vedlikeholdsbase på Ågotnes. Det nyere Northern Lights-anlegget på Ågotnes innebærer at Øygarden også er en del av Norges plan for karbonfangst og -lagring (Langskip-prosjektet). Mottaksanlegget tar imot CO₂ i flytende form som injiseres i rør til Aurora-reservoaret, ca. 2.500 meter under havbunnen i Nordsjøen. Det er bygget et større industrianlegg med hydrogenpilotanlegg og ny import-kai for skip med inntil 150 meters lengde i næringsområdet, som har fått tilnavnet Energiparken.

Dagens planerhet

Øygarden er med andre ord en kommune med store kontraster. Kombinasjonen av en langstrakt kystlinje med landlige bygder og viktige naturkvaliteter i noen deler av kommunen, og urbane, hurtigvoksende boområder og store industrietableringer i andre, gjør planarbeidet komplekst. Planerheten tilhører kommunalsjefområdet Samfunnsutvikling og har 17 ansatte organisert under de tre fagområdene overordnet plan, private planer og geodata. Denne samorganiseringen beskrives som svært gunstig, både for flyt av ressurser til de feltene hvor skoen til enhver tid trykker mest, men også for kunnskapsdeling og utvikling, særlig i skjæringsfeltet mellom analyse, kartteknologi, planlegging og formidling.

Planarbeid etter kommunesammenslåing

Intervjudeltakere peker på at kommunen gikk gjennom fire utfordrende år med mye støy etter sammenslåingen. Det opplevdes krevende å bygge en ny kommune av tre kommuner med svært ulike lokale forutsetninger; fra perifere områder i nord og sør til et stort regionsenter i midten, som er som en bydel i

Bergen å regne. Dette påvirket også planenheten. I de første årene var det stort trykk på å fullføre planer og satsinger som de tre gamle kommunene hadde påbegynt, uten andre ressurser å tilføre enn planleggerne som kom fra de gamle kommunene. Kommunen skulle forholde seg til tre overordnede arealplaner med tre ulike sett med retningslinjer og forskrifter, og alle tre kommuner kom inn i samarbeidet med en rekke gamle planer. Det var stort spenn i planutfordringene og et press på å prioritere de to mest perifere kommunene, Øygarden og Sund. I tillegg hadde alle tre kommuner med seg gamle, utdaterte planer inn i den nye kommunen. Mange planforslag var ikke tilstrekkelig gjennomarbeidet og møtte innsigelser fra fylkeskommunen og statsforvalteren. Kommunen vedtok flere planer som i dag har problemer med å bli realisert.

Jeg tror vi undervurderte kulturforskjellene. Vi hadde jo også en turbulent start også på ledelsessiden. Og det som gamle Sund kommune fikk av byggesøknader på et år, det fikk Fjell kommune på en måned. Så vi merket det; hva traff oss nå, ikke sant? Og det klarte vi egentlig ikke å håndtere, så det har tatt 3-4 år å snu dette (...) Jeg tror vi hadde kompetansen, men vi hadde vansker med å skjære gjennom.

[folkevalgt]

Nasjonale krav om fortetting og bygging langs kollektivakser forsterket diskusjonene. I de to minste kommunene var engasjementet sterkt, og politikerne var vant til å utøve stor innflytelse på detaljer i planarbeidet.

I de to små kommunene hadde politikerne nesten vært saksbehandlere på plansakene. Å få dem inn på et spor der de faktisk behandler planene og lar administrasjonen få være saksbehandlere - det har vært en prosess. Nå er det mye større forhold, og vi ønsker politikere som er strategiske og som sier noe om hvilken retning vi skal med kommunen og hva som er de overordnede målene. Og så må fagpersonene få lov til å sitte med faget og se hvordan vi kan svare ut disse målene gjennom plan.

[administrativt ansatt]

I overgangsperioden var det i perioder krevende samarbeid mellom administrasjon og politikk, ifølge informanter. I løpet av årene som er gått, har dette blitt gradvis bedre. I dag beskriver både administrasjon og folkevalgt et tillitsfullt og fruktbart samarbeid med god dialog og samhandling. Løsningen har vært å sitte ofte i samme rom, og å være tydelige på roller.

Overordnet planarbeid og verdier

Det har også vært et viktig grep å samle seg om overordnet planarbeid og strategi. Det første den nye planenheten gikk i gang med, var ny samfunnsplan for den nye kommunen. Dette beskrives i ettertid av alle intervjudeltakerne som avgjørende for å få innbyggere og politikere om bord i båten. Gjennom arbeidet med samfunnsplanen, fikk kommunen anledning til å sammen finne ut hva slags kommune de ønsker å være.

Planleggerne har også brukt tid på kommunal planstrategi og planprogram for arealdelen sammen med politikerne. Det beskrives som en stor utfordring og nærmest et håpløst arbeid å samle tre arealdeler til én, særlig når forventningene er så ulike. I arbeidet med det nye planprogrammet har planleggerne vært ute i bygder og lokalsamfunn med innbyggertorg og kontordager. På disse møtene deltar både administrasjonen og politikerne, og alle snakker fritt. Innbyggerne blir spurt om hvilke verdier som er viktige for dem og hva de liker med kommunen sin.

Vi hadde egentlig et helt år der vi holdt politikerne tilbake. For de vil snakke om areal og eiendom, men vi sa; det skal vi ikke snakke om nå. Bli med ut og hør på det innbyggerne synes er bra. Så nå har vi fått et verdisett, og det er dette vi skal utvikle.

[administrativt ansatt]

I arbeidet med arealdelen blir strategiene viktige som kriterier. Dette forenkler og effektiviserer selve arealprosessen. Når politikerne i Øygarden, som et eksempel, har vedtatt å ta vare på naturverdier av svært høy og eller høy kvalitet, og dette er kartfestet, da vil et innspill som går på utbygging i et slikt område automatisk bli silt bort.

Vi får forenklet hele resten av prosjektprosessen med både innspill og uttegning av farger på kartet og bestemmelser. Hvis vi lykkes med dette, tenker jeg det er en utrolig effektiv måte å gjøre en kommunal planprosess bra. Da har vi brukt 4 år på hele prosessen, vi har en helt ny kommuneplan, og alt er vurdert på nytt.

[administrativt ansatt]

Fra politisk side, oppleves også det strategiske arbeidet som nyttig. Målet er at de folkevalgte i større grad jobber strategisk og at planene blir mer stabile med en tydelig retning.

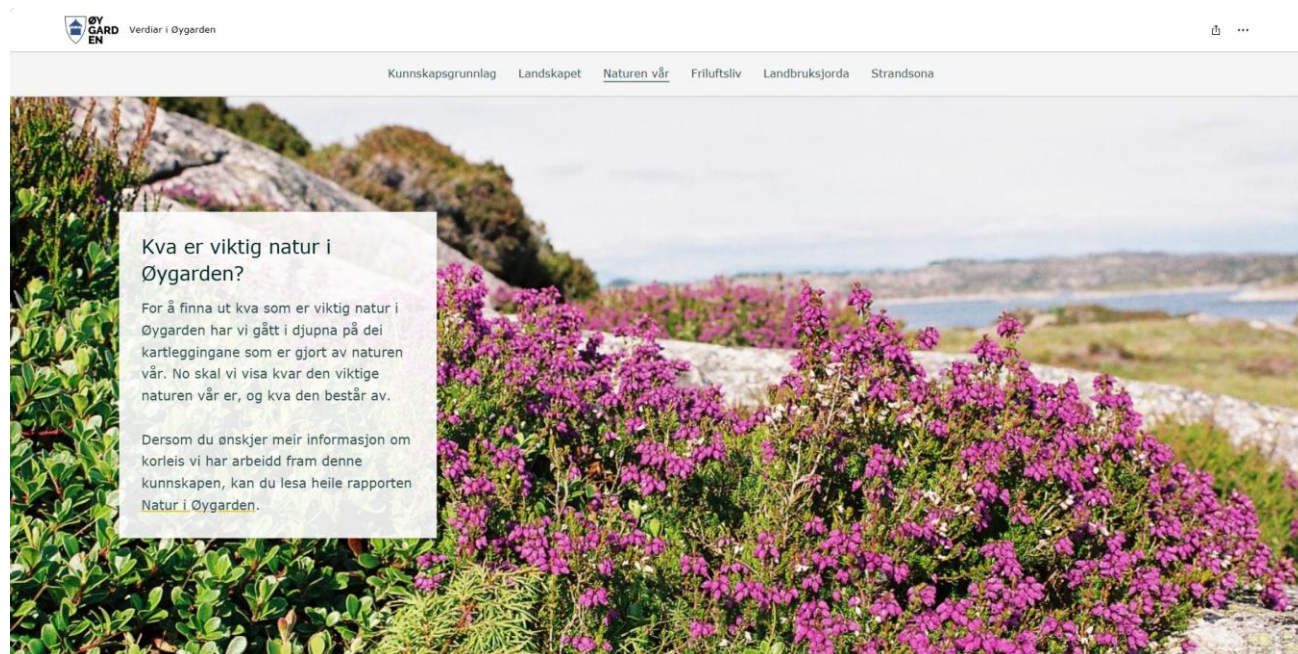
Medvirkning og digitalisering

Nøkkelen for både innbyggere og politikere i den nye kommunen, er at de beholder eierskap i planprosessene, samtidig som kommunen bygger en ny identitet. Kommunen har benyttet flere metoder for å få innspill fra innbyggerne, som innbyggertorg og medvirkningsmøter ute i bygder og tettsteder, og det er prøvd ut nye metoder for å engasjere og informere innbyggere og politikere. Kommunen har avholdt workshoper, politikere har fått opplæring i digitale planverktøy, brukt QR-koder til å legge inn synspunkter og lansert en kommune-app som informerer om hva som rører seg i kommunen, blant annet i plansaker. I forsøk på å nå unge er elevråd og ungdomsråd mobilisert. I hvert kommunestyremøte er det avsatt tid til å gjennomgå status på arealplanarbeidet.

Samspeillet mellom GIS-teknikere (geografiske informasjonssystemer) og planleggere oppleves veldig verdifullt i dette arbeidet. Ved å ha kunnskapen digitalisert, er det lettere både å hente inn kunnskap, formidle denne kunnskapen og å skape forståelse. Enheten har lagt mye ressurser i å være innovative i bruk av geodata. Blant annet benytter planenheten digitale kartfortellinger. Kartfortellingene er et verktøy der planleggerne gjennom bruk av bilder, video, lenker, tekst og interaktive kart formidler kunnskap om et plantema. Kartfortellingene er et viktig redskap for å fremstille analyser på en slik måte at innbyggerne forstår arealplanarbeidet bedre og politikerne har et opplyst beslutningsgrunnlag.

Det å få visualisert ting og få det forenklet i kartløsninger gjør at vi klarer å formidle kunnskapen på en helt annen måte enn det vi har klart tidligere. For det å gi politikerne en bunke med plandokumenter på hundre PDF-sider er helt meningsløst. Altså de har ikke sjanse. De leser de første linjene, og så ser de på omfanget, og så klarer de ikke mer. Og det skjønner jeg, det er kjempekomplekst. Men det å klare å fremstille ting gjennom digitale verktøy, som vi har brukt masse tid på å både skaffe oss og lære oss å bruke, det gjør at vi har kommet veldig mye lengre med politikerne. Og det gir en helt annen legitimitet til prosessene, fordi det er basert på kunnskap.

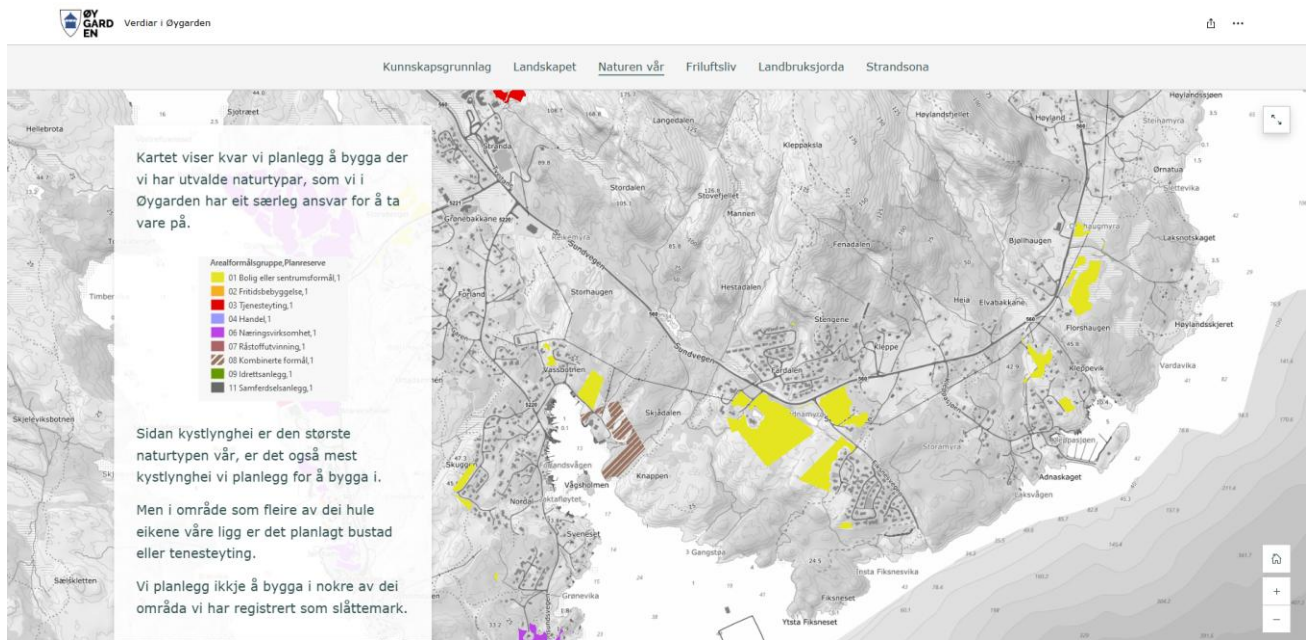
[administrativt ansatt]



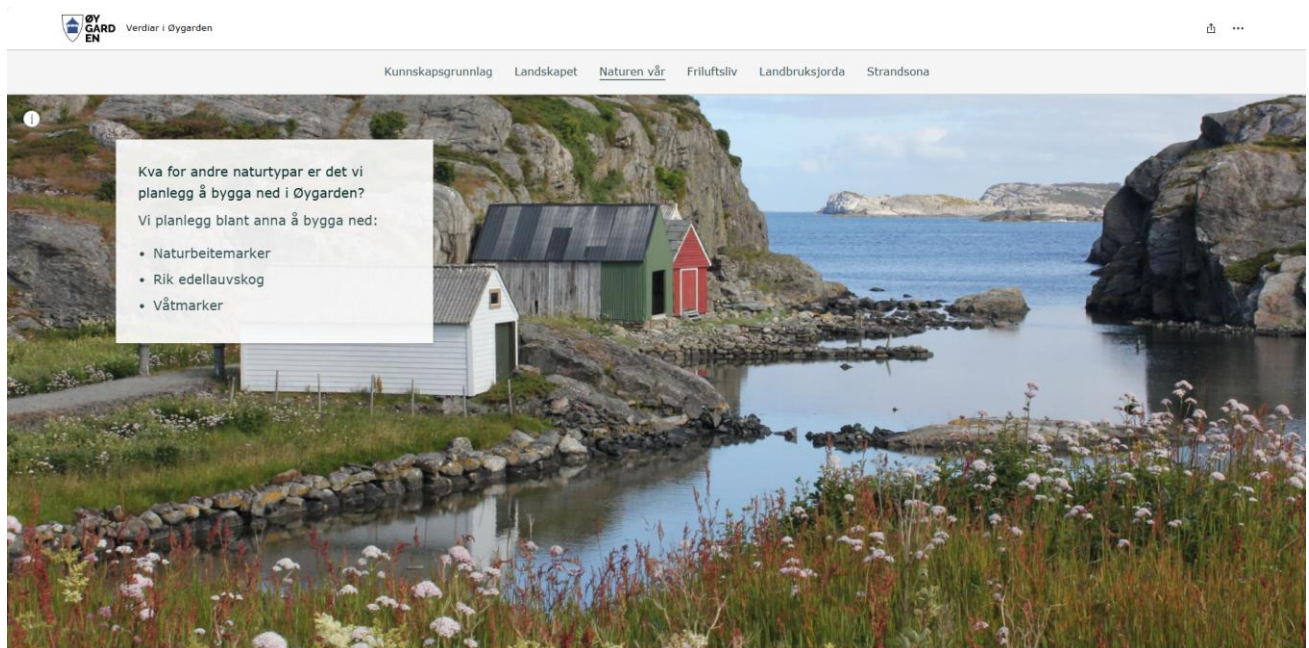
KARTFORTELLING: Verdiar i Øygarden



KARTFORTELLING: Verdiar i Øygarden



KARTFORTELLING: Verdiar i Øygarden



KARTFORTELLING: Verdiar i Øygarden

For første gang har innbyggerne også kunnet levere innspill til kommuneplanens arealdel gjennom digitale kartløsninger. Det har ført til et rekordhøyt antall innspill: 1.740 innspill totalt, hvorav kun 23 innspill ble levert på papir. Antallet betegnes som «historisk» og «absurd mange», og som et tegn på at kommunen har klart å nå bredere ut til innbyggerne, både med formidlingen av kunnskap og ved å gjøre det enkelt å si sin mening.

Jeg tror det er første gangen vi egentlig har en balanse. Det er ganske mange innspill av de 1.740, mellom 100 og 120, som handler om natur som de ikke vil at skal bygges ned. At vi får arealinnspill på det, og ikke bare utbyggerinteressene, det er ganske nytt for min del i hvert fall. Og det tror jeg handler om det at vi brukte så lang tid på å aktivere de stemmene.

[administrativt ansatt]

Planvask og strandsone

Først etter flere år er den nye kommunekonstellasjonen kommet dit at det oppleves som en egen kommune, ikke som en sammenslutning av tre, forteller flere av informantene. I intervjuene er inntrykket at planarbeidet er blitt bedre etter sammenslåingen enn før, selv om det har tatt tid å komme dit. Digitalisering, samarbeid mellom administrasjon og politikere og evnen til å jobbe strategisk fremmes som hovedforklaringen, ikke nødvendigvis sammenslåing i seg selv.

Det gjenstår likevel utfordringer. Det første er arbeidet med å bli kvitt gamle planer. Planvasken pågår parallelt med arbeidet med kommuneplanens arealdel og tar for seg alle reguleringsplaner som er eldre enn ti år, i overkant av 600. Planvasken inkluderer både realiserte, delvis realiserte og urealiserte planer, og planene vurderes for sin egnethet som styringsverktøy, mot de nye retningene som ble satt i det strategiske planprogrammet for arealdelen, men også mot nasjonale føringer. Målet er å få riktig arealbruk på rett plass og å forenkle forvaltningsnivået for byggesak. I mange tilfeller ligger planer oppå gamle planer, noe som skaper uklare forventninger i befolkningen om arealstatus på egen eiendom.

En «verdensrekord i dispensasjoner» gjør også planvasken krevende for en kommune med over 1.500 øyer, holmer og skjær og strandlinje overalt. I disse sakene er ulike og motstridende fortolkninger av det juridiske regelverket en utfordring, og kommunen har i mange runder vært i dialog med statlige myndigheter for avklaringer.

Det er en forventning fra nasjonalt hold at kommunene skal gjøre en planvask, men jeg tror ikke det er noen som skjønner hvor stort arbeid og hvor mange juridisk uavklarte problemstillinger som ligger i den planvaskejobben. Det er også vanskelig å kommunisere det til innbyggerne, og folk blir usikre av det. Folk kan utrolig lite om arealplaner, det er egentlig et demokratisk problem, for dette er veldig sentrale styringsdokumenter som er inngripende i folks handlingsrom.

[administrativt ansatt]

Strandsonen er derfor et planområde som er vanskelig, både politisk og i planenheten. Fra politisk side beskrives strandsonen som et konfliktområde mellom kommunen og innbyggerne, hvor det er vanskelig å få forståelse for en del av vedtakene som blir gjort. Det gir grunn til bekymring, ifølge den folkevalgte informanten, ettersom et av de største problemene i kommunal planlegging er å få aksept fra innbyggerne.

Kompleksitet og motstridende forventninger

Det er et gjennomgående inntrykk hos de fire informantene at kommunal planlegging er blitt mer krevende og komplekst de senere årene. Ifølge planleggerne i Øygarden er det større krav til utredninger. Det er ikke nødvendigvis endringer i lovkravene som skaper denne utviklingen, men endringer i fortolkninger og forventninger. Selv om ikke det er gjort store innstramminger i regelverket, påvirker det som rører seg ellers i samfunnet, og lovkrav møtes med en annen form for juridisk spissfindighet.

Tilbakemeldingene fra de folkevalgte er at planlegging er blitt altfor omfattende, og at det er behov for forenkling i språk og struktur. Det beskrives som krevende for en fritidspolitiker å klare å se helheten i planverket og å sikre sammenheng mellom planene. Det «kastes opp masse greier som skaper forventninger», det er vanskelig å styre tempoet i utviklingen, og vanskelig å lære opp nye politikere til å være lojale til planer de ikke har vært med på å utvikle.

Vi er nødt til å se på måten vi jobber på, men også måten regionale og statlige myndigheter jobber på. Vi passer på å lage utredninger, og det blir for omfattende, vi klarer ikke å begrense oss i alt vi ønsker. Vi skal ha så mange utredninger, vi skal ha så stort kunnskapsgrunnlag at det blir for mye, regelrett. Vi klarer ikke å spisse det nok.

[folkevalgt]

Samtidig er de nasjonale føringene noen ganger motstridende. Energiparken nevnes som et slikt eksempel, hvor det er planlagt å bygge ned store områder natur i strandsonen for å oppnå klimamål, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Ønsket fra administrativt hold er at statlige og regionale myndigheter må bli langt tydeligere, og en mer aktiv dialogpart tidlig i prosessen. For ofte er tilbakemeldingene generelle, og det er krevende å få konkrete avklaringer, særlig i saker der det er motstridende interesser.

Det hadde vært nyttig med hjelp til å navigere i dette spennet med ulike forventninger som vi møter før vi skal sitte og vurdere det, og før planene eser ut med mye dokumentasjon. Hvordan skal vi vektlegge, faglig sett? Jo, vi har statlige retningslinjer og disse tingene, men likevel; når du koker ned til en konkret plan; hva skal du vektlegge der? Det er ikke alltid så lett. Skal vi si ja til næringsutbygging, eller skal vi ta vare på hubroen? Og det tør ikke statsforvalteren å ta tak i heller. Og så blir det sendt til Oslo. Men dette er et daglig spenn som vi står i.

[administrativt ansatt]

Tolkningen fra planenheten i Øygarden er at de statlige og regionale myndighetene selv ikke alltid er trygge på hva som er godt nok eller hvordan ulike interesser skal vektes, og at de er redde for å bli bundet. Konsekvensene er at noen saker blir kastet frem og tilbake og tar uforholdsmessig lang tid, og at både konsulenter og tiltakshavere blir frustrerte når de oppdager at kommunen og andre offentlige myndigheter ikke klarer å «tygge det sammen».

Energiparken er jo klima mot natur. Hvem vinner? Klimaet eller naturen? Og det er motstridende, noen taper uansett, og det er en avveining: Hva skal det være en satsing på, og hvem er det på vegne av? Er det på vegne av Øygarden eller er det på vegne av regionen eller det på vegne av landet? Altså hvilket nivå er vi egentlig på da? Og så skal vi kanskje bygge ned noe natur for å nå klimamålene, men hvis vi gjør det her, så skal ikke vi gjøre det alle andre steder, og hvem er med på å gjøre den vurderingen?

[administrativt ansatt]

7.1.2 Moss: Utbyggingspress, fortetting og politikere som utfordrer

I likhet med Øygarden fikk også Moss nye kommunegrenser i 2020, da Moss og Rygge slo seg sammen. Nye Moss kommune har 53.000 innbyggere, og 84 prosent av disse bor i byen Moss. Industri har preget Moss siden stedet ble grunnlagt, med jernverk, mølleindustri, papirindustri, emballasje og verftsindustri. Gamle

Rygge kommune, på sin side, hadde den høyeste andelen dyrket jord i Østfold med vekt på korn, poteter og grønnsaker og bær dyrking. Planlegging i Moss handler derfor om å ivareta både by og land.

Det er høyt trykk i Moss, som er et knutepunkt for samferdsel i Østfold. Moss har Norges mest trafikkerte fergeleie med Horten-Moss-sambandet, en av Norges tre største containerhavner og tre togstopp på Østfoldbanen. Siden 2016 har det vært arbeidet med ny togstasjon i Moss, et arbeid som er blitt utsatt på grunn av usikre grunnforhold og kvikkleire. Moss har også hatt jevn økning i innbyggertallet siden andre verdenskrig, og det forventes fortsatt sterk befolkningsvekst frem til 2050. I tråd med utviklingen skal nye boenheter bygges, og gamle industriområder skal transformeres til boligområder. Samtidig er kommuneøkonomien stram. I 2024-2025 var Moss på Robek, og kommunen gjennomfører smertefulle kuttrunder for å få økonomien i balanse.

Planarbeidet

Enhet Plan og samfunnsutvikling håndterer planarbeidet i Moss. Planavdelingen med 9 ansatte håndterer alt av reguleringsplaner, og samfunnsutvikling med 10 ansatte håndterer overordna arealplaner, dvs. kommunedelplaner og kommuneplanens arealdel i tillegg til en del andre oppgaver. Enhet for byggesak og geodata har i underkant av 20 medarbeidere, og ivaretar kommunens oppgaver knyttet til byggesaksbehandling, geografiske informasjonssystemer og kart. Denne organiseringen ble besluttet i 2025 for å samle planmiljøet og samfunnsutviklerrollen, som hadde vært adskilt med samfunnsutvikling i én avdeling og plan, byggesak og geodata i en annen. Målet er å få bedre sammenheng mellom detaljplaner og overordnede planer og en tydeligere linje gjennom de ulike planene. Foreløpig oppleves gevinsten med å samle planmiljøet vesentlig større enn det man har mistet ved å splitte detaljplan og byggesak. Selv om det har tatt tid å sy sammen en ny organisasjon, mener intervjudeltakerne at planarbeidet er blitt styrket etter at Rygge og Moss ble til én kommune.

Politisk flertall i utfordrerposisjon

Moss trekker på et godt arbeidsmarked og har ansatte med bred og variert utdanningsbakgrunn i planavdelingen, og bemanningen oppleves som god. Likevel oppleves arbeidshverdagen som krevende for planleggere i kommunen. Hovedutfordringen er det store utbyggingspresset og at planarbeidet havner i skvis mellom nasjonale og lokalpolitiske interesser. Dette er særlig tydelig med det nåværende kommunestyret, som går lengre i å utfordre nasjonale føringer enn tidligere kommunestyrer har gjort. Planmiljøet beskriver politikken som utbyggervennlig, mens politikerne kan oppleve planarbeidet som detaljfokusert og nærmest planøkonomisk i tilnærmingen. Dette har gitt enkelte diskusjoner om tillit mellom politikk og administrasjon, hvor administrasjonen forsøker å formidle sine faglige begrunnelser og følge sentrale føringer, mens politikerne ønsker å benytte sin mulighet til å utfordre både de sentrale føringene og planavdelingens fortolkninger. I en rekke plansaker har administrasjonens anbefalinger blitt satt til side, selv om de er i strid med nasjonale føringer.

Det er alltid et spill mellom utbygger og kommune, for man ønsker seg forskjellige ting. Det som er mer uvant, er at i det politiske landskapet vi har nå, så er det mindre tiltro til administrasjonens faglige vurderinger (...) Og det blir en veldig tung prosess, for utbygger føler de har politikerne i ryggen og at de ikke trenger å justere på noen ting. Men så vet jo vi at det stopper på statsforvalter eller fylke, at noen kommer til å trekke i bremsen, og så blir det veldig lange og tunge prosesser med ordentlig dragkamp.

[administrativt ansatt]

Mens administrasjonen arbeider med å «realitetsorientere» om hva som vil føre til innsigelser eller gi dårlige løsninger, holder politikerne fast på betydningen av utfordrerrollen og av å ha en «hånd på rattet» i utviklingen av egen kommune.

Det er jo mange politikere som er veldig tro til administrasjonens arbeid, og da blir vi i den sammenhengen sandpåstrøere; vi bare er der fordi vi skal ha politikere som gjør vedtakene. Men det stilles for lite spørsmål og utfordres kanskje for lite. Administrasjonen har kunnskap, det er helt klart. De er våre fagfolk. Men det betyr ikke at de fremmer alle muligheter.

[folkevalgt]

Både politikk og administrasjon arbeider med å finne en samarbeidsform. Foreløpig har workshoper, samarbeidsmøter, politiske løypemeldinger og tidlig involvering bidratt til bedre samhandling. Planavdelingen har arrangert Q&A, altså spørretime, om den komplekse reguleringsplanen for den nye togstasjonen og opplevde dette som vellykket. I tillegg orienterer administrasjonen nå om planer som er i prosess i møtet før de skal vedtas, slik at politikerne får bedre tid til å bli kjent med planen før de får saksdokumentene. Samtidig kan administrasjonen synes at man bare har lykket delvis, at det faglige grunnlaget ofte blir misforstått og at politikken fortsatt er «langt ned i grøten» i forhold til bestemmelser og planvedtak.

Fortetting, knutepunktutvikling og bokkvalitet

Blant annet har politikerne utfordret både planavdelingen og nasjonale retningslinjer på fortetnings- og knutepunktutviklingen, hvor lokalpolitiske ønsker for utvikling i Moss kolliderer med nasjonale føringer om å fortette rundt knutepunkt og om å bevare høyverdig dyrkbar mark. For eksempel ønsker den lokale posisjonen å bygge boliger i enkelte mindre tettsteder for at disse småstedene ikke skal «dø ut», selv om de ligger langt fra knutepunktene.

En kime til konflikt er også hvor høyt og tett man skal bygge for å ta unna den forventede befolkningsveksten. Her ønsker posisjonen seg en enklere og raskere saksbehandling som sikrer kvalitet uten at man drukner i detaljkrav. Planenheten på sin side er bekymret for at utbyggerpresset kan føre til planer som gir dårlig bokkvalitet på lang sikt.

Det heter at man skal fortette med kvalitet, og hva den kvaliteten består i kan man noen ganger stille spørsmål ved, for det blir mye fortetting og vanskelig å få til gode kvaliteter (...) Vi forsøker å jobbe mot utbyggere og å komme med våre argumenter der, men ofte er utbygger veldig opptatt av å maksimere det som ligger i planen, og gjerne presse litt på. Og ut over det kjøre veldig hardt på at samfunnet ønsker fortetting. Politikerne er veldig lydhøre for utbyggere slik det er nå, men vi er bekymret for hvilken kvalitet som ligger i de planene som blir vedtatt for tiden.

[administrativt ansatt]

Bekymringen er at høy utnyttelsesgrad vil gi dårlige løsninger med boliger som ikke har nok sol, lys og uteområder, og at dette vil føre til mindre attraktive områder på lang sikt, med gjennomtrekk og sosiale utfordringer.

Strandsone og gamle planer

Posisjonen har også engasjert seg sterkt i strandsonespørsmål. Moss gjennomfører en registrering og lovlighetskontroll av alle eiendommer i 100-metersbeltet for å få ryddet opp i planhierarkiet. Arbeidet går sakte og bare et fåtall av 7-800 eiendommer er avsluttet. Arbeidet beskrives som en prøvelse, både for

planleggere, politikere og innbyggere. Diskusjonen handler ikke om hvorvidt det skal bygges mer i strandsonen eller ikke, men hva man skal gjøre med gamle tiltak det finnes lite dokumentasjon på, og om man skal la tvilen komme dem til gode, som bygget for en generasjon eller to siden. Her har lokalpolitikkerne arbeidet for å få en differensiert byggegrense i strandsonen, men vår informant mener de er «fullstendig spent beina på».

Strandsonen er et område hvor vi politikere er satt sjakk matt. Så fort du skal gjøre noe i strandsonen må du være jurist. Når vi får en dispensasjonssøknad gjeldende et veldig lite tiltak som egentlig ikke utfordrer hverken allmennhetens ferdsel, noe naturkvalitet eller noe i forhold til de hensynene som vi skal ivareta, så skal vi kunne resonnerer og fremlegge skriftlig hvordan utvalget har håndtert dette, og det er en prøvelse altså (...) Jeg understreker at vi er veldig enige i tilnærmingen og forståelsen og det jeg tror er intensjonen med strandsonerpolitikken, men det fungerer ikke i praksis.

[folkevalgt]

I strandsoneprojektet går saker frem og tilbake mellom byggesaksavdelingen, planutvalget og kommunestyret, videre til statsforvalteren og blir opphevet der, og det pågår også rettssaker. Byggesaksavdelingen bruker «ekstremt mye ressurser» på strandsonen for å følge opp etter plan- og bygningsloven, men med mangelfulle kommunearkiver og plangrunnlag, er arbeidet komplisert. I Moss er det tverrpolitisk enighet om at det ikke skal bygges nytt i strandsonen, men den lokalpolitiske viljen til å tillate eksisterende tiltak og «starte på nytt» kolliderer med statlige føringer som har veldig klare ambisjoner for Oslofjorden.

Uløste målkonflikter og kryssende interesser

Samtidig er opplevelsen fra planavdelingens side at nasjonale føringer heller ikke er i samsvar. Dette fører til at statlige og regionale innsigelsesmyndigheter sender planforslag og vedtak i retur til kommunene. I spørsmål om fortetting og knutepunktutvikling er det ikke bare krevende å forholde seg til lokalpolitiske ønsker og utbyggere med advokater, men også til statlige retningslinjer og innsigelsesmyndigheter. Fortetting rundt knutepunktene innebærer å bygge tett og høyt, noe som ofte gir innsigelser knyttet til bokvalitet og tilgang til sol, lekeplasser og uteoppholdsarealer. I tillegg skal bygging, overvannshåndtering, renovasjonsløsninger og brannsikring tilpasses eksisterende gater, infrastruktur og den verneverdige bebyggelsen som allerede er der. Når hver sektormyndighet forholder seg lojalt til sitt regelverk og kommer med innsigelser basert på hvert sitt fagområde, stopper ofte sakene opp.

Kulturmyndighetene kan si at; nei, her er det gammel, bevaringsverdig bebyggelse, og at vi må tone ned høydene for å ivareta den gamle bebyggelsen. Samtidig som vi skal bygge høyt og tett fordi vi er nær kollektivknutepunktet. Ja vel, hvordan får vi dette her til å gå i hop da? Og så er det veldig lite vilje til å fire på disse forskjellige kravene (...) I mitt kommunalområde, hvor jeg har miljø, renovasjon, vann og avløp og samfunnsutvikling - alle disse som har en haug med målkonflikter - så jeg er jeg nødt til å manøvrere og finne kompromisser. Men i staten sitter de enkelte fagavdelingene med innsigelsesmyndighet og kommer med sine innsigelser basert på et ganske snevert fagområde. Det er ingen, hverken i fylket eller i staten, opplever vi, som tar innover seg et helhetlig perspektiv.

[administrativt ansatt]

Det viktigste grepet for å lette planarbeidet og få en mer effektiv saksbehandling, ifølge informanter fra Moss, er ikke å øke planleggenes kompetanse, men å redusere regeltrykket, slik at planavdelingen får noe større grad av fleksibilitet til å finne pragmatisk gode løsninger. Et annet forslag er å opprette et ledd som vurderer

planer opp mot de sentrale ambisjonene etter at de enkelte fagavdelingene hos sentrale og regionale myndigheter har vurdert sine respektive felt, nettopp for å løse målkonfliktene. Målet med et slikt «ledd» ville være å foreta de nødvendige avveininger og å sikre koordinert, helhetlig behandling, fremfor å sende problemet i retur til kommunene. Konsekvensen av dagens struktur, er at det er utfordrende for kommunene å drive langsiktig, helhetlig planlegging.

Vi har den kompetansen vi trenger og vi har for så vidt de folka vi trenger, så det handler ikke om det. Det handler om målkonflikter og kryssende interesser og sentrale føringer opp imot politiske ambisjoner. Hvem skal bestemme hva, egentlig? Og selv når man har en lokal politikk og en sentral politikk som kan være ganske samstemte på ambisjonen, så krasjer det i regelverket og byråkratiet.

[administrativt ansatt]

Kompleksitet og kunstig intelligens

Overordnet har planarbeid blitt langt mer krevende de senere år, ifølge informantene i Moss. Det er flere målkonflikter, flere føringer og større krav til dokumentasjon. Når planavdelingen legger frem en sak med 20 vedlegg og 1000 sider, er det ingen som kan lese det og ta det inn over seg. Dette kan føre til at politikerne helst forholder seg til korte saksfremlegg, hvor det faglige grunnlaget for administrasjonens vurderinger ikke kommer frem. I tillegg utfordres idealet om at politikere skal representere befolkningen når det kreves spesifikk kompetanse for å kunne lese og forstå et planforslag.

Vi skal være lekfolk. Og det er vel den store utfordringen i samfunnet; at politikere etter hvert blir utsatt for forhold som gjør at vi ikke kan være lekfolk. Jeg skjønner spørsmålet om vi har tilstrekkelig kompetanse, men det jeg tenker vi burde få er mer forståelse. Mer forståelse av handlingsrom og konsekvenser, og økt åpenhet til å kunne velge. Altså; hva er det valgene våre vil medføre? Vi må spilles bedre enn det vi gjør i dag.

[folkevalgt]

Det store spørsmålet, ifølge den folkevalgte i Moss, er hvordan politikerne, som lekfolk, skal ha en reell mulighet til å styre. To-dagers opplæringskurs eller foredrag om forskrifter og lovverk er ikke nok til at de folkevalgte skal forstå planverket, eget handlingsrom og konsekvenser av egne vedtak.

At planlegging er blitt komplekst gir rom for en ny utfordring som kan komme til å få stor betydning for fagfeltet; nemlig bruk av kunstig intelligens i politiske planutvalg. I Moss har planavdelingen mottatt vedtak som åpenbart er KI-genererte. Avdelingen har sett planer de ikke ønsker å ta ansvar for, fordi det er motstridende interesser i planen og uvisst om det er god sammenheng mellom intensjonen og det faktiske resultatet. Sammenheng, helheten og overblikket kan ha blitt borte i tilsynelatende gode og juridisk holdbare planforslag.

Det er faktisk en litt skummel vei. Du kan få KI til å lage veldig detaljerte vedtak og beskrivelser basert på å mate inn hele saksfremlegget. Det ivaretar det som var intensjonen og som denne politikerens var opptatt av, men så er det en hel del utilsiktede konsekvenser som da nødvendigvis ikke blir utredet eller avdekket (...) Planen legges frem på høring, og så må vi håndtere innsigelsene som kommer. Men utover det, så feier den gjennom, og så får vi jo se etter hvert som ting blir bygd, hva som faktisk var konsekvensen av det.

[administrativt ansatt]

7.1.3 Plansamarbeidet i Nord-Troms

I 2023 gikk fire kommuner i Nord-Troms sammen om å etablere et felles plankontor, og Nord-Troms Plan og Eiendom ble til. I 2025 ble ytterligere to kommuner med i samarbeidet, og i dag håndterer plankontoret på Storslett planarbeid for Lyngen (Ivgu/Yykeän), Gáivuona (Kåfjord/Kaivuonon), Nordreisa (Ráissa/Raisin), Skjervøy, Kvænangen (Návuona/Naavuonon) og Storfjord (Omasvuona/Omasvuonon) kommuner. Nord-Troms Plan og Eiendom er et kommunalt oppgavefellesskap som har elleve ansatte, hvorav fem sitter på Storslett i Nordreisa og de resterende seks holder til i hver samarbeidskommune. Planleggerne i samarbeidskommunene er ansatt 50 prosent i Nord-Troms Plan og Eiendom og 50 prosent i sin kommune. Med dette grepet har kommunene i Nord-Troms gjort som regjeringen har anbefalt for at distriktskommuner skal styrke sin kapasitet og kompetanse til planlegging (KMD, 2021).

De seks kommunene i Nord-Troms strekker seg fra Norskehavet i nordvest til grensene mot Finland og Sverige i sørøst. Avstandene i regionen kombinert med fergesamband, begrenset offentlig kommunikasjonstilbud og dårlig veistandard skaper utfordringer i forhold til felles bo- og arbeidsmarkedsregion og fremkommelighet, særlig på vinterstid. Kommunene er store i areal og små i folketall, med 1.100 innbyggere i den minste (Kvænangen) og 4.900 innbyggere i den største (Nordreisa). Kulturhistorisk er kommunene preget av norsk, samisk og kvenske tradisjoner og levesett, der sjøfiske, reindrift, skogdrift og jordbruk har dominert. Storslått natur med hav, fjord, spisse tinder og åpne vidder kjennetegner regionen, som opplever økning i antall turister og nedgang i antall fastboende.

Utfordringene

Å jobbe med planer i Nord-Troms er noe ganske annet enn i Øygarden og Moss. Før opprettelsen av felles plankontor hadde kommunene stort sett én ressurs til planlegging hver. Informantene forteller at det var krevende både å rekruttere og å beholde planleggere, arbeidet var sårbart for sykdom og oppbrudd, gamle planer hopet seg opp og nytt planarbeid sto i stampe. Det var vanskelig å prioritere langsiktige prosesser, det manglet noen å sparre med, og kommunene måtte ofte kjøpe inn konsulentbistand.

Kommunene er små, og én person skulle forstå og kunne alt. Det er helt urealistisk. Man ble så generalist at det var umulig å levere faglig forsvarlig på alle de oppgavene man skulle.

[administrativt ansatt]

For eksempel hadde én av kommunene kommuneplanens arealdel ute på høring ved inngangen til samarbeidet, men planen fikk 50 innsigelser fra Statsforvalteren, deriblant generelle innsigelser om at kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold ikke var godt nok.

Å oppdatere kunnskapsgrunnlaget er jo et livsverk for en person. Vi fikk 400.000 kroner til å lage en temaplan for naturmangfold, og det er kanskje nok til å utrede tre-fire områder. Selv ikke med 20 millioner skulle jeg klart å få utredet kommunen.

[administrativt ansatt]

Det endte med at planen ble gitt opp og at kommunestyret ble anbefalt ikke å vedta den, men vende tilbake til sin gamle plan fra 2018.

Også de andre kommunene kom inn i samarbeidet med et stort etterslep av gamle planer som de ikke har hatt kapasitet til å oppdatere eller oppheve. Dette har vært medvirkende til lav planlojalitet i kommunestyrene, mange dispensasjoner, at planleggerne har druknet i dag-til-dag-oppgaver og at kommunene i sum har hatt vansker med å fylle sin rolle som samfunnsutviklere.

Jeg behandlet jo en del dispensasjonssaker på den tiden, og jeg tror det er et greit overslag å si at jeg innstilte negativt på 90 prosent og politikerne positivt på 90 prosent. Så det var litt mismatch der, kan du si.

[administrativt ansatt]

Plansamarbeidet

Dagens plankontor er ikke det første forsøket på interkommunalt samarbeid om planlegging i Nord-Troms. Fra 2012-2015 var Nord-Troms plankontor i drift, et interkommunalt samarbeid etter daværende kommunelovens § 27. Plankontoret var organisert som et treårig prosjekt med støtte fra Troms Fylkeskommune og ble avsluttet etter prøveperioden. Hovedoppgaven var å få på plass arealplaner for de fem samarbeidskommunene innenfor prosjektperioden, men arealplanene ble ikke ferdigstilt som forventet og ikke alle kommuner var like fornøyde. Allerede høsten 2018 og våren 2019 gjorde kommunene likevel vedtak om å nedsette en arbeidsgruppe for å gjenoppta et forpliktende plansamarbeid. Arbeidet ble finansiert av skjønnsmidler fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark, og i 2023 startet det nye samarbeidet.

Mange former for samarbeid har vært diskutert, fra uformelt nettverk til interkommunalt aksjeselskap. Etter hvert kom det frem at de fleste kommunene hadde systematiske skjevheter i overordnet planlegging og at dette best kan løses gjennom å organisere samarbeidet som et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven av 2018 kapittel 19. Ordningen innebærer at kommunene kan samarbeide uten å opprette et eget rettssubjekt, og det er ingen overdragelse av vedtaksmyndighet. I plansamarbeidet er det den enkelte kommune som gjør vedtak. Nord-Troms Plan og Eiendom har ansvar for de overordnede planene, det vil si planstrategiene og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Plankontoret forvalter planregister og kartregister, mens reguleringsplaner, reguleringsinitiativer og dispensasjoner ligger til den enkelte kommune. De seks planleggerne som jobber 50 prosent for plankontoret og 50 prosent for kommunene, er bindeleddet mellom plankontoret og kommunene, gjennomfører medvirkningsmøter og passer på at lokalkunnskapen ivaretas.

Vi ønsker at innbyggerne skal forholde seg til sin kommune og kunne henvende seg til sitt rådhus, ikke til en obskur interkommunal sak i nabokommunen (...) Nord-Troms har en lang historie med å samarbeide, men det var viktig at kommunene fikk beholde den lokale ressursen på rådhuset, at vi ikke blir en øy for oss selv.

[administrativt ansatt]

Startet med samfunnsdelen

Plankontoret har vært tydelig fra starten, på at de ikke skal arbeide med reguleringsplaner i første omgang. Det kan være store variasjoner mellom kommunene i antallet reguleringsplaner, noe som ville føre til skeivfordeling i ressursbruken og at noen kommuner følte de fikk mindre igjen for samarbeidet enn de andre. I stedet for å ta tak i arealdelen, som skapte vansker i forrige plansamarbeid, har Nord-Troms Plan og Eiendom

startet med planstrategi og ny samfunnsdel til alle kommunene. I dette arbeidet nyter kommunene godt av enkelte stordriftsfordeler i prosessen, samtidig som det politiske handlingsrommet er ivaretatt av lokale.

Først laget plankontoret et kunnskapsgrunnlag for alle kommunene med statistikk, utviklingstrekk og utfordringsbilder. Det samme løpet for medvirkningsprosesser og politiske verksteder ble kjørt parallelt i alle kommunene. Når grunnopplegget først var på plass, tok det kortere tid å gjennomføre i alle seks kommuner.

Det som skjedde sist var at man følte at man mistet eierskap til planene, både politikerne og administrasjonen. Det var noe som foregikk en annen plass, og ressursen ble tatt bort fra kommunen. Politikerne har virket veldig fornøyde med at de er involvert tidlig i prosessen, de kommer jo hit fra plankontoret og hjelper til. Jeg tror de folkevalgte nå har et godt eierskap til plankontoret, og de har vært involvert fra starten av.

[administrativt ansatt]

Den virkelige testen for samarbeidet er kommuneplanenes arealdel, som erfaringsmessig er langt vanskeligere å lage. Arbeidet med arealdelen ble påbegynt i januar 2025 og planforslaget skal legges ut på høring i løpet av sommeren 2026. Også her er rammene og tidslinjene like for alle kommuner. Plankontoret har blant annet laget en løsning for å komme med innspill der innbyggerne i de seks kommunene kan fortelle hva de liker med kommunen sin og merke av sine favorittsteder. Et annet eksempel er i konsultasjon med reindriften, hvor det er avholdt ett møte i stedet for at hver kommune arrangerer hver sin konsultasjon. Dette er besparende også for reindriften, som tross alt foregår over kommunegrenser. Mens planleggerne kan dele kunnskap på tvers av kommuner og hjelpe hverandre med digitale verktøy og prosessledelse.

Utforsk innspillene fra arealplanprosessen

Her kan du se på ulike aktiviteter i din kommune, og se hva andre mener.



Lyngen

Klikk her for å gi innspill og se aktiviteter



Nordreisa

Klikk her for å gi innspill og se aktiviteter



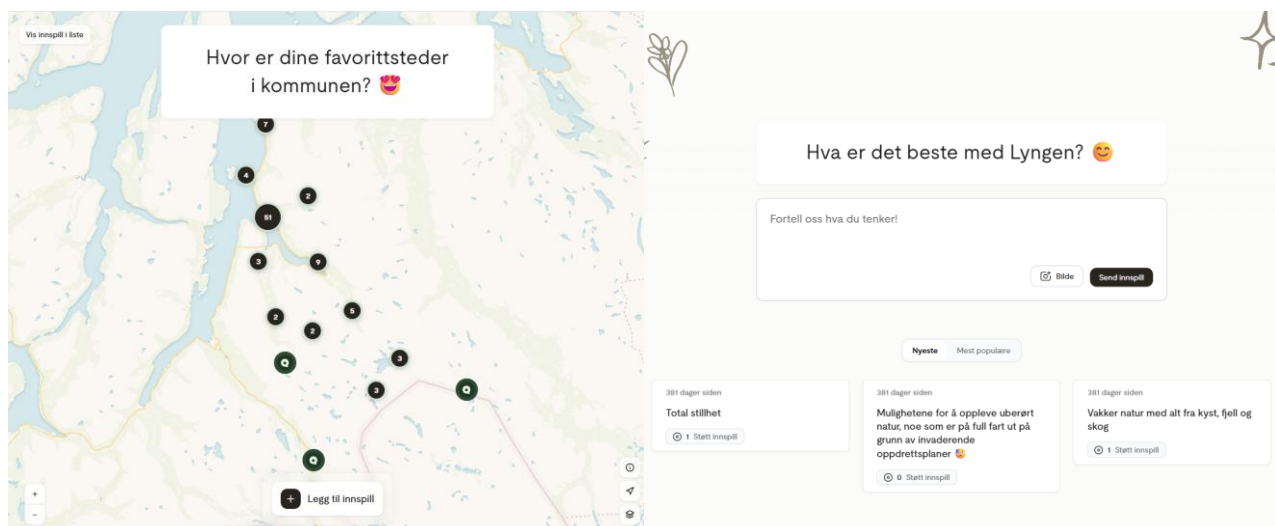
Skjervøy

Klikk her for å gi innspill og se aktiviteter



Gáivuotna-Kåfjord-Kaivuono

Klikk her for å gi innspill og se aktiviteter



MEDVIRKNING: Skjermbilder fra Nord-Troms Plan og Eiendoms side for innspill til ny arealdel for alle seks kommuner

Fordeler og betenkninger

Plansamarbeidet er fortsatt ungt, men når informantene skal oppsummere erfaringene så langt, er det mye som er blitt bedre. Kapasiteten har økt og sårbarheten og personavhengigheten er redusert. Søkertallene til stillinger skal ha gått opp, og det er lettere å beholde folk i stillingene. Samarbeidet har gitt planleggerne et fagmiljø som kan diskutere alle beslutninger som blir tatt og utfordre det som kommer fra sektormyndighetene.

Oppleggene vi lager er bedre faglig fundert og diskutert. Hvis vi sender en plan på høring, så har vi diskutert oss gjennom det som beskrives der og kan lettere forsvare det, for vi har hatt de diskusjonene. Når vi satt alene og det kom 20 sider fra Statsforvalteren, så forsto vi ikke hva som kom og kunne ikke håndtere det.

[administrativt ansatt]

At noen planleggere kommer «utenfra» kan være positivt, fordi man kanskje er mer åpen for politikernes innspill og har færre forutinntatte holdninger. Samtidig er det viktig å sørge for nok innsikt i den enkelte kommunes situasjon og at medvirkning og forankring er reell, slik at ikke prosessene blir en øvelse der man «sjekker av forankring» og går videre. Det viktigste er kanskje at planene faktisk blir fullført og i en raskere takt. Det at planarbeidet foregår parallelt kan også være en styrke for regionen, fordi man kan se planlegging på tvers av kommunegrensene og med et utvidet beslutningsgrunnlag. Ifølge informanter har samtidige prosesser også den effekten at lokalpolitikere får bedre grunnlag til å diskutere seg imellom når de møtes, fordi de befinner seg i «samme sfære». Fokuset på overordnet planlegging er i ferd med å ta seg opp.

Samtidig løser ikke plansamarbeidet alt. Det er fortsatt få folk, for lite tid til å tenke utvikling og anstrengt økonomi. I tillegg er det uvisst hva som vil skje når finansieringen fra Statsforvalteren tar slutt og når Nord-Troms Plan og Eiendom blir en post på det kommunale budsjettet, der plansamarbeidet skal veies mot sykepleiere og lærere. En form for økonomiske insentiver eller en stabil delfinansiering kan bidra til å holde samarbeidet gående.

Vi kan ikke sitte i små distriktskommuner og tenke at vi skal klare alt, verden er ikke sånn i dag, du får ikke nok kompetanse i de stillingene. Vi klarer oss ikke alene, og de som jobber, de jobber seg jo i hjel. Og da mister vi jo folk.

[folkevalgt]

Små kommuner, høye krav

Uavhengig av plansamarbeidet rapporterer planleggere og folkevalgte om økte krav til utredninger, og at ikke alle krav er tilpasset små distriktskommuner.

Vi har mindre kapasitet til å utrede, samtidig er noen av utredningskravene for ambisiøse eller for urealistiske. La oss si vi skulle utrede grunnforholdene for de litt over hundre områdene vi har for spredt bebyggelse i min kommune. Jeg vet ikke hvordan vi skulle ha bemannet oss for å løse det (...) Det virker urimelig at vi skal kunne bemanne oss opp for å møte de kravene.

[administrativt ansatt]

Alle kommuner er avhengige av å følge de samme premissene, og det er samme plan- og bygningslov om man er stor eller liten. Én av informantene sier det føles som om planhierarkiet har for mange trinn, en annen at det noen ganger føles som man skyter spurv med kanon.

Vi er store i areal og få innbyggere, samtidig er dette intensive reindriftskommuner som gjør at nesten all den naturen som liksom er ledig, ikke er ledig. I tillegg er det høye fjell og naturfareaspektet er stort. Legger du på naturmangfold og myr begynner utbyggingsområdene å bli veldig få, og det ser vi, men det ser ikke politikerne, og det blir litt mismatch på at vi skal utrede og utrede. Når du setter av arealer i en arealdel i en liten kommune er det liten sjanse for at de skal bygges ut. Det er kanskje feil fremgangsmåte, men for politikerne her er det det de har å klamre seg til.

[administrativt ansatt]

Én av lokalpolitikere mener det burde vært en større differensiering i kravene som stilles og at staten har for store forventninger til hva små kommuner kan få til. Dette går ut over det lokale handlingsrommet.

Jeg føler at det er så mye lover og regler som ligger på overordnet nivå at vi som lokalpolitikere ikke har så veldig mye vi skulle ha sagt. På godt og vondt. Jeg skjønner jo at noen vil ha et overordnet syn, men samtidig; skal noen gidde å være politikere må det være et visst rom for at du gjør en jobb. Det kan ikke være sann at du møter på et utvalgsmøte, så sier administrasjonen og vedtakene at; «her er det svært lite vi kan gjøre noe med. Det er bare å stemme igjen.» Da er liksom vitsen med å være politiker borte.

[folkevalgt]

Fra en av intervjudeltakerne kommer det også et hjertesukk om det vedkommende hevder er et snevert syn på kompetanse:

Kompetanse blir ofte vurdert som juridisk kompetanse. Men en god plan og en lovlig plan er ikke det samme. Hvis det er det som blir tankesettet, så blir det galt. En juridisk vellykket plan lar seg ikke overføre til et vellykket samfunn, og en dårlig plan kan være juridisk vanntett. Jeg blir overrasket når det er så bombastiske uttalelser på ting. Hvis jeg skulle lest havressursloven og erklært meg selv som erfaren fisker og gått rundt og klagd over at fiskerne her var inkompetente, så hadde jeg fått juling.

[administrativt ansatt]

7.1.4 Buskerud: Kommunenes beste venn

Buskerud fylke strekker seg fra Drammensfjorden i sørøst til Hemsedalsfjellene og Hardangervidda nordvest, og er et fylke med store dalfører, jordbruksland, skog og høyfjell. Fylket har sentrale byer i sør, som Drammen, Kongsberg, Hønefoss og Hokksund, og 83 prosent av innbyggerne bor i byer og tettsteder. Fylket har også små distriktskommuner med én til to innbyggere per kvadratkilometer. Det er med andre ord store regionale forskjeller i Buskerud, og regionale planer skal favne dette spennet. Mange kommuner i fylket opplever demografiske endringer, og politikere og administrasjon forsøker å finne en vei fremover der regionalt planarbeid kan bidra til omstilling og utvikling.

I 2020 ble Buskerud en del av storfylket Viken, som besto av Akershus, Buskerud og Østfold. Allerede sommeren 2022 vedtok Stortinget å gjenopprette de tre fylkene, og fra og med 1. januar 2024 var Viken oppløst, og Buskerud igjen et eget fylke. Nye Buskerud har benyttet anledningen til å gi seg selv en ny start, og gikk umiddelbart i gang med å stake ut en kurs i fellesskap.

Planarbeidet i Buskerud

Fylkeskommunene er regional planmyndighet, med ansvaret for å vedta regional planstrategi og regionale planer. I Buskerud er arbeidet med regionale planer organisert i avdeling samfunn, plan og tannhelse i seksjon for plan og miljø. Informantene forteller om en hektisk hverdag der det jevnt over er stort arbeidstrykk og sårbart når noen blir sykmeldt. Seksjonen teller 13 ansatte som fordeler ansvaret for vannforvaltning, fisk og vilt, fjellforvaltning, regionalplanlegging samt veiledning og saksbehandling av kommunenes planer. 5 årsverk har hovedansvar for oppfølging av kommunene mens 3,5 årsverk har hovedansvar for den regionale planleggingen, men mye av planarbeidet er tverrfaglig og avhenger av samarbeid med andre avdelinger og seksjoner. Spørsmålet om kapasitet og kompetanse i planlegging handler derfor også om organisasjonens samlede kapasitet og kompetanse og evnen til å mobilisere dette, ifølge informantene. Buskerud jobber også på tvers av fylkesgrenser, blant annet med fjellplanene. Det er fire fjellplaner i Buskerud der fylket har viktige samarbeid gjennom tre fjellråd. Det regionale planarbeidet kjennetegnes derfor av mye koordineringsarbeid på tvers av grenser og med ulike interesser, men også av mye fagarbeid internt i fylkeskommunen. For at det regionale planarbeidet skal lykkes, er det derfor viktig at ikke planseksjonen driver regionalt planarbeid alene.

Fra Viken til nye Buskerud

Viken fikk kort levetid, men rakk å produsere et fyldig plangrunnlag med en rekke bestemmelser som de tre nye fylkeskommunene ble oppfordret til å ta med seg videre. I Buskerud var imidlertid politikerne svært opptatt av å finne tilbake til Buskeruds profil og å sikre at planverket hadde legitimitet i buskerudsamfunnene. I stedet for å bygge videre på plangrunnlaget fra Viken, ble det startet en prosess for å bygge en solid plattform for et nytt regionalt planverk som ivaretar lokale og regionale utfordringer i Buskerud. Arbeidet ble påbegynt én måned før oppløsningen av Viken, og i oktober 2024 ble det vedtatt en planstrategi med unison tilslutning fra alle de 18 Buskerud-kommunene. Strategien oppleves som et nytt startpunkt for hvordan planleggingen skal foregå og hva som skal ha fokus i Buskerud fremover.

Det hadde kanskje vært behagelig å fortsette med det grunnlaget som Viken utarbeidet. Men jeg tror det hadde vært mer motbakke enn medisin, for en skal ikke undervurdere betydningen av at våre egne fylkesting opplever at de har tillit til det arbeidet administrasjonen gjør og at de får sette preg på hva som er viktig for dem.

[administrativt ansatt]

Buskerudplanen

Én ting man bestemte seg for i arbeidet med planstrategien, «Med hjerte for Buskerud», var å få ned antallet sektorplaner og heller lage én masterplan med en helhetlig innretning. Buskerudplanen har tre politiske utviklingsmål: mer innenforskap, økt verdiskaping og omstilling, og bevaring av natur og kulturverdier i et generasjonsperspektiv. Utkastet til Buskerudplanen var på høring fra 6. februar til 24. april 2026, og har mottatt rundt 160 innspill fra 57 ulike aktører.

Buskerudplanen er en annerledes regional plan. Den skal være et tydelig politisk verktøy med få retningslinjer og beskrives som en intensjons- eller samarbeidsavtale der det er staket ut en kurs man er enige om å følge. Mens planstrategien som ble laget i Viken og overlevert de tre fylkeskommunene ved oppløsningen inneholdt over 70 retningslinjer, er det bare 4 i Buskerudplanen. Planen inneholder heller ikke lange lister over gode formål og intensjoner. I arbeidet med planen er det lagt vekt på å prioritere og å velge bort. Med Buskerudplanen er det samlet sett mindre planlegging som foregår, med færre temaer og færre tiltak enn tidligere.

Vi må tørre å gjøre mindre. Vi har en tendens til å bare legge på og legge på. Gjør vi noe nytt, legger vi det i for stor grad oppå noe gammelt, vi tar ikke vekk det som vi vet bare har fungert sånn passe. Vi prioriterer ikke bort. Derfor blir den byråkratiske ballen bare større og større, det blir flere og flere hensyn og flere og flere tiltak. Den evnen til å gjøre færre ting, det synes jeg er en mangelvare på tvers av forvaltningsnivå.

[administrativt ansatt]

Planen skal også sørge for at det er kort vei fra mål til tiltak og at forvaltningsoppgaver og økonomiske prioriteringer veves sammen med planen, slik at den ikke lever ved siden av organisasjonens drift og oppgaver, men er en integrert del av den. Planen er derfor koblet til fylkeskommunens eget styringssystem og budsjettprosesser. Viktigst er det likevel at planen har en helt annen politisk forankring enn tidligere regionale planer har hatt.

Jeg har aldri opplevd, etter mange år i fylkeskommunen og mange regionale planprosesser, en slik forankring og et slikt politisk eierskap til en regional plan. Det er stor enighet om at det som står der er det vi skal prioritere og at vi skal jobbe for det sammen.

[administrativt ansatt]

Også politisk side fremhever betydningen av å få lov til å delta i arbeidet med den regionale planen «fra unnfangelsen». Når Buskerudplanen skal vedtas av Fylkestinget er målet et enstemmig og samlende vedtak på tvers av partier.

Dette har jeg erfaring med, og det handler om forankring og reell deltakelse fra alle, uansett om man sitter i posisjon eller opposisjon. Det handler om å løfte saker i et 12-årsperspektiv, og da blir det litt større enn det partipolitiske (...) Når vi klarer å få fylkesplanen til å bli større enn partipolitikken, da er det lettere å komme til enighet.

[folkevalgt]

Buskerudkonferansen og kommunebesøk

Forankringen er opparbeidet over tid med et prosessforløp som har vektlagt kommunenes hverdag, virkelighet og beskrivelser. Både fylkesadministrasjonen og fylkespolitikkerne har vært tett påkoblet prosessen underveis. Den såkalte Buskerud-konferansen har vært viktig for å skape forankring om Buskerudplanen. Konferansen er en møteplass for samarbeid og dialog og har som mål å etablere en felles forståelse av regionens utfordringer og muligheter, og å drøfte tiltak og praktiske løsninger i arbeidet med Buskerudplanen. Den første konferansen ble arrangert på Geilo allerede i januar 2024 da nye Buskerud var helt nyopprettet. I ettertid har det vært avholdt konferanser i Drammen i 2025 og på Norefjell i 2026. På Buskerud-konferansen deltar politisk og administrativ ledelse fra alle kommunene i fylket, i tillegg til statsforvalter, stortingspolitikere, Nav, Kommunenes Sentralforbund (KS) og Universitetet i Sørøst-Norge (USN). I tillegg har fylkeskommunen hyppig dialog med kommunene og gjennomfører rundreise til alle kommunene hver vår. Det har vært sentralt for planseksjonen å få til god politisk forankring både i fylkeskommunen og i kommunene.

Vi har sakte, men sikkert bygd opp noe felles gjennom Buskerudplanen og på den måten bygd opp kompetanse og prioriteringer (...) Vi er en politisk styrt organisasjon, og da handler det litt om å forstå at vi faglig administrative skal legge opp forsvarlige saker til politikken, men at politikken har et handlingsrom innenfor lovverk og rammer som er deres suverenitet.

[administrativt ansatt]

Det har også vært viktig at planen bygger på kunnskap. For å få laget dette har fylkeskommunen leid hjelp fra konsulenter til research, analyse og utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget, ikke minst til å gjøre søk i forskningslitteratur for å sikre at kunnskapen er faglig oppdatert. Dette er arbeid fylkeskommunen ikke ville hatt kapasitet eller kompetanse til å gjøre alene og som har hjulpet med fremdriften.

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler

Det er særlig to tendenser som har motivert aktørene i Buskerud til en annerledes plan og prosess. For det første oppfattet man at lojaliteten til regionale planer generelt er vekslende, og i noen tilfeller ganske lav. For det andre mente man å se en økende frustrasjon i norske kommuner over det som oppleves som statlig detaljstyring og et sterkt behov for å ta noe av det kommunale selvstyret tilbake. Konklusjonen er at uten politisk legitimitet vil ikke regionale planer ha særlig kraft.

Det er ikke alltid politikerne er villige til å følge en sånn styringslogikk. Og det har ikke med om det er rett eller feil å gjøre; det er bare at det ikke er vits i mye styring og den type virkemidler hvis politikerne ikke synes det er viktig eller riktig og det ikke har legitimitet hos dem.

[administrativt ansatt]

For at regionale planer skal ha legitimitet, er det viktig at de ikke blir sett som et «instrument for å gi innsigelse», ifølge informantene fra Buskerud. Arbeidet med regionplanen glir inn i en større refleksjon over fylkeskommunens rolle og berettigelse.

Da ble det et slags skifte her i Buskerud også på fylkeskommunens rolle. Hva skal den være? Og det ser man opp mot diskusjonen rundt fylkeskommunens eksistens i det hele tatt (...) Hvordan kan man gjøre fylkeskommunen relevant ut over tjenestetilbudet? Og da ser man at veien til å være relevant kanskje går gjennom kommunene. En anerkjenner hvor viktige kommunene er for innbyggernes liv og tilbud lokalt. Og ergo går en del av fylkeskommunens legitimitet gjennom å støtte kommunene. Da skal regional planlegging være et verktøy for det. Ikke et styringsverktøy, men et samarbeids- og nytteverktøy.

[administrativt ansatt]

«Kommunenes beste venn»

Etter hvert har Buskerud utviklet en kultur der de prøver å se kommunenes behov. Planleggerne bruker mye tid på å spørre kommunene hva de trenger, og hvilke tjenester de har behov for. I arbeidet med Buskerudplanen har administrasjonen brukt tid på å sørge for at politikernes synspunkter og innspill faktisk påvirker veivalg. Buskerud har børstet støv av mottoet «fylket skal være kommunenes beste venn». For fylkespolitikkerne er det viktig at ikke fylkeskommunen blir en «statsforvalter light».

Den gode statsforvalteren lurte på om fylkesplanen er et tilfredsstillende nok styringsdokument. Og svaret på det er ja, men vi har ikke ambisjoner om å bli statsforvalterens beste venn. Vi skal være kommunenes beste venn, og måten vi skal jobbe på, det er å spille kommunene gode og å være en strategisk samarbeidspartner til kommunene.

[folkevalgt]

Veiledning og oppfølging

I tillegg til å lage egne regionale planer, gir fylkeskommunen planfaglig veiledning til kommunene og ivaretar regionale interesser i kommunale planprosesser. I dette arbeidet erfarer planseksjonen i Buskerud at kommunene står i stadige målkonflikter som det også er vanskelig å hjelpe dem å løse. Skal de veiledes i å skape muligheter for arbeidsplasser, eller til å ta vare på natur? Skal de utvikle kollektivknutepunkt eller skape gode bomiljøer?

Såne målkonflikter står kommunene i. Og det er utredninger og runder som hele tiden gjør at kommunene forsinkes i å få en effektiv planprosess. Og det gjør at det blir en maktesløshet hos kommunene over at én statsetat sier én ting og en annen statsetat sier noe annet. Og så er det kommunene som må løse det, og det er kommunene som har ansvar for helheten (...) Det blir stilt krav som ikke spiller på lag. Og det diskuterer vi ofte: Hvordan skal vi klare å ruste kommunene til å håndtere alle de kravene og få til forsvarlige planprosesser uten at du skal knekke dem helt?

[administrativt ansatt]

Kommunene sliter med mer sammensatte utfordringer enn tidligere, og enkelte av de mindre kommunene har knapt plankompetanse til å løse dem. Samtidig kan de ha et sterkt ønske om aktivitet i kommunen sin, slik at de også blir for forsiktige i å stille krav til utbyggere og andre interessenter. Kommunene ønsker gjerne en sparringspartner, men kapasiteten har vært litt for lav i fylkeskommunen til å veilede kommunene nok. Særlig areal og bruk av naturområder er et vanskelig planfelt, både for kommunene og for fylkeskommunen. Buskerud har mange hyttekommuner og enkelte begynner å se utfordringer med den omfattende byggingen som har pågått over år. For å ruste kommunene bør statlige myndigheter samkjøre seg mer med fylkeskommunen, blant annet for å sikre lik forståelse av regelverk og forskrifter. De bør også bli bedre til å hjelpe kommunene med å finne ut hva som er godt nok, og å bygge kommunenes kompetanse til å klare samfunnsutfordringene i en tid hvor det blir hardere kamp om hender og arbeidskraft.

Det er mer komplekse samfunnsflokke man skal løse, og så er det knapphet på ressurser på alle hold. Det handler om økonomi i kommunene, det handler om økonomi hos oss, det handler om folk. Altså innbyggerne. Det må vi ta inn i planleggingen, at det ikke bare er snakk om arealforvaltning og de strukturelle rammene, men hvordan skal vi legge til rette for at folk vil bo her? Det er behov for å snu på mindsettet og tenke at vi har alle samme mål når det kommer til syvende og sist. Vi ønsker å få til gode lokalsamfunn der folk kan bo og trives.

[administrativt ansatt]

7.1.5 Oppsummering av casestudiene

Et hovedinntrykk fra casestudiene er at informantene ikke opplever at det er mangel på kompetanse i planavdelingene. De føler seg trygge på egen kompetanse og planfaget. Dette gjelder også informantene i de små kommunene i Nord-Troms. I Øygarden er erfaringene med å koble planfaglig kompetanse og geodatakompetanse svært gode, hvor enkelte digitaliseringsgrep bidrar til både bedre kommunikasjon, bredere medvirkning og effektivisering. Et lite antall informanter ser behov for bedre prosesskompetanse i planarbeidet, altså kunnskap om og erfaring med å drive planprosessene. Dette nevnes blant annet i Buskerud fylkeskommune, hvor arbeidet med regionale planer involverer mange ulike aktører og høy grad av tverrfaglighet, og i Moss, der planavdelingen ønsker å finne gode måter å møte lokalpolitikken på.

Kommunene har tatt organisatoriske grep for å øke sin kapasitet og kompetanse. Moss har nylig gjort endringer for å samle planarbeidet i samme avdeling, Øygarden samlokaliserte planavdelingen med byggesak og geodata for å sikre fleksibilitet og økt nytte av digitalisering og kommunene i Nord-Troms har inngått et nytt samarbeid med en annen og foreløpig mer lovende modell. Arbeidshverdagen beskrives som hektisk med nok å gjøre, men både i Moss og i Øygarden beskriver informantene bemanningen som riktig i forhold til oppgavene. Ifølge en informant i Øygarden er det heller ikke riktig å alltid være bemannet for de mest intensive periodene, all den tid det er kommunens midler og skattebetalerne som skal finansiere planarbeidet. Det er med andre ord ikke kapasitetskrise i de to større kommunene, mens i Nord-Troms tegner det seg et helt annet bilde. I begge kommunene vi har informanter er det kun én ressurs på planlegging, og dette oppleves fortsatt å være for lite. I Buskerud er bildet at det er noe for lite kapasitet til både regional planlegging og til å veilede kommunene i den grad de burde veiledes. En leder forteller at det er for liten tid til å holde seg faglig oppdatert på all utvikling som skjer, og en annen forteller at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad klarer å involvere de andre avdelingene og fagmiljøene i organisasjonen, slik at det regionale planarbeidet i for stor grad hviler på planavdelingen.

Slik vi tolker casestudiene, er det i stor grad forhold utenfor planavdelingene som skaper de største utfordringene. Informantene peker særlig på målkonflikter når statlig politikk skal omsettes i lokale og regionale planer. I saker der motstridende interesser står mot hverandre, stopper planarbeidet opp i tunge innsigelsesrunder. Her er det flere som peker på statlige og regionale sektormyndigheter som både problem og mulig løsning. Det er forståelse i kommunene og fylkeskommunen for at statlig myndighetsutøvelse kan være nødvendig for å ivareta bestemte interesser, samtidig er opplevelsen at kommunene står alene igjen med ansvar for helheten. Dermed oppstår et behov for avklaringer og avveininger på et annet nivå enn det kommunale. Det er ulike omtaler av fylkeskommunen og statsforvalteren og hvilken rolle de skal spille.

Det er også et gjennomgående inntrykk at planarbeid oppleves som mer og mer komplekst og med stadig skjerpede krav. Dette beskrives av informantene som problematisk. Planene vokser seg store og tunge og ikke nødvendigvis bedre. For distriktskommunene i Nord-Troms beskrives det som urealistisk og av og til lite meningsfylt å komme alle krav i møte. Her er det antydning at noe differensiering kunne være hensiktsmessig, for eksempel mellom kommuner med stort og lite utbyggingspress. I Øygarden og Moss forklarer enkelte informanter hvordan alt for omfattende planer kan bli en demokratisk utfordring, fordi det er blitt for vanskelig for lokalpolitikere og alminnelige innbyggere å forstå både enkeltplaner og plansystemet i seg selv.

8. Avsluttende refleksjoner og anbefalinger

I dette kapittelet vil vi først kort oppsummere resultater fra kartleggingens ulike datakilder. Deretter vil vi ved hjelp av det samlede datamaterialet drøfte utvalgte funn og komme med anbefalinger til lokalt, regionalt og statlig nivå.

8.1 Kort oppsummering fra kartleggingens ulike datakilder

Kartleggingens innledende intervjuer med veiledningsaktører viser at disse legger vekt på at mange kommuner mangler kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. Utfordringene er størst i små kommuner, der planmiljøene ofte er små, sårbare og avhengige av enkeltpersoner. Flere peker også på at det er krevende å beholde ansatte, samt at kommunene har ulike forutsetninger for å ta i bruk nye digitale planverktøy. Interkommunalt plansamarbeid framheves som et mulig grep for å bedre kapasitet og kompetanse, og fra intervjudeltakeren fra et statsforvalterembete oppfordres det til mer planfaglig samarbeid.

Samtidig beskrives kommunal planlegging som stadig mer kompleks. Dette knyttes i liten grad til konkrete regelverksendringer, men mer til flere statlige føringer, svak statlig samordning, mer krevende interessekonflikter og økte krav til utredning og dokumentasjon. Intervjudeltakerne peker på at kommunene må forholde seg til mange veiledere, og det vises til at krav innenfor blant annet natur, beredskap, vannforvaltning og konsekvensvurderinger utfordrer kommunene. Det legges nå også større vekt på dialog med og veiledning av kommunene, men både statsforvalterne og fylkeskommunene har begrenset kapasitet til å følge opp behovene. Informantene peker i tillegg på forbedringsbehov i utdanning, kurstilbud og folkevalgtopplæring, særlig innenfor arealplanlegging.

Spørreundersøkelsene viser at utfordringsbildet fra kartleggingen i 2014 fortsatt er relevant: Mange kommuner opplever kapasitetsutfordringer i planarbeidet, og det er særlig de små kommunene som strever. Et stort flertall av kommunene vurderer samtidig egen kompetanse som god, selv om bildet nyanseres når de blir spurt om mer spesifikke plantemaer. Her finner vi liknende kompetansehull som i 2014-kartleggingen. Tydeligst kommer dette til uttrykk i antallet som rapporterer om manglende kompetanse på utbyggingsavtaler. Medvirkningsverktøy, digitale kartverktøy og kravene til kunnskapsgrunnlag framstår også som utfordrende. Kommunene melder også om målkonflikter, særlig mellom utbygging og vern, og at dispensasjonssaker binder ressurser. Det øker presset på allerede begrenset kapasitet. Likevel er for eksempel nær to av tre ganske eller helt enige i påstanden om at kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å behandle private planforslag på en god måte.

Rekrutteringsutfordringer medvirker til mangel på kapasitet. Særlig de mindre kommunene opplever det som krevende å rekruttere planleggere, og utfordringen er størst for arealplanleggere. Konkurransen fra privat sektor, små fagmiljøer og geografisk beliggenhet trekkes fram som de viktigste årsakene.

Kommunene bruker flere virkemidler for å håndtere utfordringene. Mange har de siste to årene styrket plankapasitet eller plankompetanse gjennom opplæring, konsulentkjøp og nyansettelser. Samtidig peker fritekstsvarene på at kommunene først og fremst etterspør mer kapasitet. Flere stillinger, bedre økonomi og bedre muligheter til å rekruttere og beholde planfaglig kompetanse, er innspillene som går igjen. Interkommunalt samarbeid framstår også som et viktig, men ikke fullt utnyttet virkemiddel. I tråd med den

tidligere kartleggingen mener et flertall at det er behov for mer interkommunalt samarbeid. Likevel er det kun om lag én av fire som svarer at kommunen benytter interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver, mens omtrent én av ti svarer at slikt samarbeid planlegges.

Overordnet viser analysene av funnene fra spørreundersøkelsen at robuste planfaglige miljøer er det som betyr mest for opplevd kapasitet og kompetanse til planlegging. Kommuner med høyere planaktivitet vurderer også egen kompetanse som høyere, og rapporterer at det er enklere å rekruttere planleggere. Det tyder på at kompetanse bygges når kommunen har et visst volum i plansaker og et planfaglig miljø. Kommunestørrelse, sentralitet, planvolum/erfaring og fagmiljø ser ut til å virke sammen.

Statsforvalternes årsrapporter for perioden 2015–2025 viser stor variasjon i kommunenes planarbeid. Et gjennomgående skille går mellom større kommuner og små distriktskommuner. De større kommunene beskrives oftere som bedre rigget, med mer oppdaterte planer og større kapasitet til å gjennomføre utredninger selv. Mange små kommuner framstår derimot som mer sårbare, med eldre planverk, få planressurser og som avhengige av enkeltpersoner. Enkelte kommuner er også avhengige av konsulenter. Samtidig varierer bildet mellom fylkene: Noen statsforvaltere beskriver kommunene som relativt planmodne, mens andre peker på svak plankultur, mangelfull juridisk kvalitet i arealplaner og lav lojalitet til kommuneplanens arealdel.

Rapporteringen peker også på at planarbeidet har blitt mer komplekst. Kommunene må håndtere flere og mer krevende nasjonale og regionale føringer, særlig knyttet til klima, natur og arealbruk. Flere statsforvaltere beskriver at kommunene i økende grad er bevisste på disse temaene, men at kravene til kunnskapsgrunnlag og juridisk kompetanse kan overstige kommunenes kapasitet. Dette gjelder ikke bare små kommuner, men utfordringene blir størst der planmiljøene er små.

I tillegg beskriver statsforvalterne økende målkonflikter i arealplanleggingen, blant annet mellom utbygging, jordvern, naturmangfold, klima, samferdsel og lokale utviklingsinteresser. Konsekvensutredninger trekkes fram som et område der denne kompleksiteten settes på spissen.

Sivilombudets uttalelser og årsmeldinger viser at plan- og byggesaker er et sentralt klageområde. Et gjennomgående tema i Sivilombudets årsmeldinger er behovet for å ivareta planverkets autoritet i kommunal saksbehandling. Ombudet har understreket at dispensasjoner skal være unntak, og ikke brukes som erstatning for nødvendig planlegging. Kommunene har et selvstendig ansvar for å holde planverket oppdatert, og manglende ressurser kan ikke begrunne dispensasjoner som undergraver gjeldende planer.

Sivilombudet har også pekt på mangler i kommunenes utredninger og begrunnelser i plansaker. Dette gjelder blant annet saker der miljøinteresser og barn og unges interesser ikke er tilstrekkelig vurdert. I tillegg viser ombudet gjentatte ganger til lang saksbehandlingstid som en rettssikkerhetsutfordring.

Casestudiene bekrefter bildet fra spørreundersøkelsen. Kommunene omtaler seg som kompetente, mens oppfatningen av kapasitet er noe mer blandet. Det er likevel myndige og selvbevisste kommuner som trer fram i fortellingene fra praksisfeltet. Årsaken til mange av utfordringene er ifølge intervjudeltakerne å finne i forhold utenfor planavdelingene. Informantene beskriver at planarbeidet blir særlig krevende når statlig politikk skal omsettes i lokale og regionale planer. Målkonflikter mellom ulike interesser kan føre til omfattende innsigelsesprosesser, der planarbeidet stopper opp. Flere peker på statlige og regionale sektormyndigheter som både en del av utfordringen, og som en mulig del av løsningen. Kommunene og fylkeskommunene har forståelse for at statlig styring kan være nødvendig, men opplever samtidig at kommunene ofte blir stående alene med ansvaret for helheten.

Også intervjudeltakerne fra casestudiene beskriver et plansystem med økende kompleksitet og stadig skjerpede krav. Planene blir mer omfattende, men ikke nødvendigvis bedre. For distriktskommunene beskrives det som lite realistisk å innfri alle krav. I andre casekommuner trekkes omfattende og krevende planer fram som en mulig demokratisk utfordring, ettersom både lokalpolitikere og innbyggere kan få problemer med å forstå planverket når volumet blir for stort.

8.2 Drøfting av utvalgte funn

De fleste kommuner hevder de har tilstrekkelig kompetanse

Basert på det empiriske materialet fra kommunene selv, framstår kompetansen samlet sett som god. Et klart flertall av kommunene og fylkeskommunene vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse både til samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Store kommuner vurderer egen kompetanse som bedre enn små kommuner. Særlig gjelder dette innenfor arealplanlegging. Mindre og usentrale kommuner rapporterer oftere om lavere kompetanse, lavere kapasitet, svakere fagmiljøer og større rekrutteringsutfordringer. De er også oftere avhengige av private planfaglige tjenester.

I kontrast til kartleggingen fra 2014, har denne undersøkelsen en overrepresentasjon av større og mer sentrale kommuner. Funn og sammenligninger må derfor tolkes med noe varsomhet. Likevel tegner denne kartleggingen et noe lysere bilde enn det som til tider har framstått som et unisont budskap om planfaglig kompetanse- og kapasitetsbrist i norske kommuner. I Generalistkommuneutvalgets utredning (NOU 2023: 9) er manglende planfaglig kompetanse og kapasitet viet stor plass. Utvalget peker på at små kommuner ofte har vansker med å bygge robuste planfaglige miljøer, ha nok kapasitet, rekruttere kvalifiserte planfagfolk, holde planverket oppdatert og bruke planverktøyene strategisk. Utvalget kobler også manglende plankompetanse til mange dispensasjonssaker. For å få færre dispensasjoner må planene ha politisk eierskap, men det er vrient å utvikle politisk forankrede planer dersom administrasjonen mangler kapasitet og kompetanse og i stedet må leie dette inn fra private tilbydere. Når det gjelder store kommuner, har disse gjennomgående bedre forutsetninger og høyere lovoppfyllelse. Men også store og voksende kommuner har planutfordringer, særlig knyttet til klima/miljø, arealplan og planstrategi.

Som vi har gjort rede for i rapportens første kapittel, har også andre utredninger og kartlegginger vist til utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven. Distriktsdemografiutvalget (NOU 2020: 15) etterlyste mer realistisk planlegging i distriktskommuner der innbyggertallet falt år for år. Andre har vist til ineffektive planprosesser (Lislevand m.fl., 2025), eller skrevet om hvordan manglende plankompetanse preger flere små distriktskommuner (Solbakken og Skavhaug, 2023).

I motsetning til dette mer generelle bildet av store og gjennomgående utfordringer, viser vår kartlegging at mange kommuner oppfatter at de er godt rustet. Ikke minst gjelder dette kompetansetilgang: Syv av ti mener kommunen i stor eller svært stor grad har den nødvendige planfaglige kompetansen til å utføre sine oppgaver innenfor samfunnsplanlegging. For arealplanlegging er tilsvarende tall enda høyere, med nær åtte av ti som mener at egen kommune har stor eller svært stor grad av nødvendig kompetanse. Selv om kartleggingen viser at distriktskommuner strever mer, er det også distriktskommuner som rapporterer om god kapasitet og kompetanse.

Casestudiene samsvarer med funnene i spørreundersøkelsen. Flere intervjudeltakere uttaler at de har nok kompetanse, de kan faget sitt og har kontroll på hva som kreves. Det betyr ikke at arbeidshverdagen er uten utfordringer, men disse utfordringene skyldes andre forhold enn manglende kompetanse. Kapasitet tematiseres

til dels på lignende vis, og selv om enkelte kommenterer at det kan være travelt i perioder, viser de selv til at det er slik det er å jobbe i Kommune-Norge.

Samtidig bør det ikke underspilles at enkelte kommuner gjennomgående vurderer egen kapasitet og kompetanse som svak på de fleste spørsmål. At det finnes kommuner med store utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse, og der svake rekrutteringsmuligheter fører til hyppig kjøp av konsulenttenester, er grundig dokumentert gjennom statsforvalternes årsrapporter og de innledende intervjuene med veiledningsaktører. Det samme mønsteret kommer også fram i spørreundersøkelsen. Forskjellene mellom kommunene, og det forholdsvis lave antallet som konsistent skårer seg lavt, er likevel verdt å merke seg. Etter vår vurdering støtter dette en differensiert tilnærming fra veiledningsaktørene, der kommuner som strever prioriteres gjennom tett oppfølging og skreddersøm.

Veiledningsaktørenes rolle

Skreddersydde tilnærminger tilpasset kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse, framstår altså som relevant. Men ettersom manglende kapasitet tematiseres som en utfordring nettopp blant kommuner som også strever med kompetanse, er det viktig at veiledningen i seg selv ikke legger beslag på mer kapasitet enn nødvendig. Det er et argument for at ulike veiledningsaktører samordner egen veiledning og yter et samlet og helhetlig tilbud. Fragmentert veiledning, der ulike aktører er inne på ulike tidspunkt, og kanskje også har delvis avvikende råd, vil legge unødig stort beslag på begrensede planressurser.

I fritekstsvaret i spørreundersøkelsen viser flere kommuner til behov for bedre veiledning og tidligere dialog med statsforvalter og fylkeskommune. På spørsmål om hvilke aktører som i størst grad kan bidra til å styrke kommunenes plankompetanse, rangeres nettopp statsforvalteren og fylkeskommunen på topp. Forskjellene mellom dem, der 65 prosent av respondentene inkluderer statsforvalter, mot 51 prosent for fylkeskommunen, gir grunn til ettertanke. Når kun om lag halvparten peker på fylkeskommunen, er det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt fylkeskommunenes veiledningstilbud er tilstrekkelig relevant og etterspurt. Med samfunnsutvikling som en av sine kjerneoppgaver, og med et klart mandat til å veilede kommuner på planfaglige spørsmål og samordne aktører, er fylkeskommunen uten tvil en hovedaktør. Flere kommuner peker likevel altså på statsforvalter.

Gjennom intervjuer i dette og andre prosjekter får vi høre at ansvarsdelingen mellom statsforvalter og fylkeskommunen oppleves som uklar. En slik uklarhet kan skape dobbeltarbeid og utydelige forventninger overfor kommunene. For å møte disse utfordringene kan staten bidra gjennom tydeligere samordning av og rolleavklaring mellom regionale, statlige og fylkeskommunale aktører. En slik avklaring vil trolig også berøre andre relevante støtte- og kompetansemiljøer som Distriktssenteret og KS. Denne typen avklaring kan også løfte spørsmålet om enkelte planoppgaver, særlig der planleggingen går på tvers av kommunegrenser, i større grad bør løftes fra primærkommunene til fylkeskommunen. En slik dreining vil samtidig kunne styrke fylkeskommunens regionale utviklerrolle og dermed også bidra til en klarere rollefordeling mellom statsforvalter og fylkeskommune. Behovet må ses i lys av at kommunene etter kommunereformen fremstår mer fragmenterte, med større avstand mellom kommuner med sterke fagmiljøer, og små kommuner som relativt sett har blitt enda mer sårbare. Disse forskjellene reflekteres også i denne kartleggingens funn. En styrking av fylkeskommunens planrolle vil også kunne fungere bedre inn mot å møte kryssende krav og føringer fra statlig sektorpolitikk enn om disse fortsatt – som i dag – skal møtes av små og store kommuner enkeltvis, ofte fulgt opp av regionalt varierende innsigelser fra statsforvalter og fylkeskommune. Alternativet til en opprydding på dette feltet, er en endret statlig samordningspraksis. Det har tidligere vist seg vanskelig å få til.

Økte krav til kunnskapsgrunnlag

De innledende intervjuene med veiledningsaktører gir et tydelig budskap om at flere statlige føringer, mer krevende interessekonflikter og økte krav til utredning og dokumentasjon har økt kravene til kapasitet og kompetanse. Også i casestudiene kommer dette fram, der kommunene er klare på at motstridende hensyn, ofte med utspring fra statlige sektormyndigheter, fører til mer utredning og et mer tungrodd plansystem. I spørreundersøkelsen er respondentene spurt om hvilke forhold som har medført størst økning i kompetansebehov. Krav til kunnskapsgrunnlag kommer da på topp. Og til slutt må vi nevne statsforvaltners årsrapporter, der nyere nasjonale føringer på blant annet klima og natur hevdes å ha økt kravene til kunnskapsgrunnlag. Kravene har også økt raskt, og i mange tilfeller raskere enn kommunene har klart å tilpasse seg.

En slik samstemt diagnose er verd å merke seg. Alle ser altså ut til å mene at kravene til kunnskapsgrunnlag har økt, men det er kun kommunene som stiller spørsmål ved nytten av stadig mer omfangsrike kunnskapsgrunnlag. Enkelte intervjudeltakere viser her til at planverket blir mer voluminøst, men ikke nødvendigvis bedre. Ja, for omfattende planer omtales som et mulig demokratisk problem, ettersom verken folkevalgte eller innbyggere klarer å forholde seg til dem. Etter vår vurdering kan veksten i kravene til kunnskapsgrunnlag ikke fortsette i samme tempo som de tilsynelatende har gjort siden kartleggingen i 2014. En større bevissthet rundt hvordan kunnskap kan oversettes og brukes som beslutningsstøtte kan her være på sin plass (se for eksempel Hanssen & Ruud, 2025, s. 171).

Interkommunalt samarbeid som løsning?

I likhet med NIVIs kartlegging fra 2014 er det også i vår kartlegging mange som viser til interkommunalt samarbeid som nødvendig løsning. Nær seks av ti er ganske eller helt enige i at det er behov for mer interkommunalt samarbeid om planoppgaver. Likevel er det mindre enn én av fire som svarer at de benytter interkommunalt samarbeid for å løse planfaglige oppgaver. Denne diskrepansen er interessant, men ikke ny. Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9) viste til interkommunalt samarbeid som en mulig måte å styrke kapasitet og kompetanse på, for eksempel gjennom interkommunale planer, felles plankontor, fagnettverk, eller andre former for kompetansesamarbeid. Utvalget slo samtidig fast at det samarbeides lite om alle typer planarbeid (ibid. s. 106). Kort oppsummert viste utvalget til at plan er et område for territoriell politisk styring, der folkevalgte ønsker å styre bruken av eget areal. Ønsket om å beholde både beslutningsmakt og planfaglig kapasitet i egen kommune, er derfor sterkt. I den forbindelse er funnene fra casestudien av plansamarbeidet i Nord-Troms relevante. Her vises det til erfaringer med den forholdsvis nye samarbeidsmodellen kommunalt oppgavefellesskap (KO).

I vår delrapport om interkommunalt samarbeid i forbindelse med evalueringen av kommuneloven (Oxford Research, 2026) diskuterer vi den demokratiske merverdien samarbeidsformen KO kan gi. Det pågår for tiden et forsøk i Indre Namdalen om felles legetjeneste. I beskrivelsen av forsøket peker Grong kommune (2024, s. 2) på at: «Derfor har det vært et sterkt ønske, både administrativt og politisk, å finne en organisering av legetjenestene som gir likt eierskap, lik mulighet til styring og likt ansvar mellom de fire kommunene til å drifte legetjenesten». Poenget er at denne samarbeidsformen ikke på samme måte som vertskommunesamarbeid flytter ansvar og eierskap ut av kommunene. På samme måte som legetjenester, er planlegging et område folkevalgte bryr seg mye om og hvor det er viktig å ivareta politisk kontroll.

Forslag til endringer i reglene for interkommunalt samarbeid er nå på høring. I den forbindelse omtales kommunalt oppgavefellesskap, og det vises til plankontor som eksempel på bruk av KO, samt at det ikke er

«hindringer i loven for at oppgavefellesskap også kan brukes for mer omfattende eller sammensatt samarbeid» (Kommunal- og distriktsdepartementet, s. 9).

Likevel er det flere som peker på interkommunalt samarbeid enn som praktiserer det. Og slik har det vært lenge. Dersom det ikke skjer en endring her, er dette i seg selv en indikasjon på at det kan være bedre å løfte en del planoppgaver til fylkeskommunene enn å repetere ønsket om mer og sterkere interkommunalt samarbeid. Kommunesammenslåing nevnes også som løsning i den offentlige debatten om kommuners kapasitet og kompetanse mer generelt. Men uansett struktur kan det bli vanskelig å skape funksjonelt integrerte eller befolkningsrike kommuner i spredt bosatte deler av landet, som for eksempel i Nord-Norge, i grensetraktene mot Sverige og på indre strøk av Østlandet.

Bruk av KI i planlegging

Det sier seg selv at KI har en helt annen aktualitet i vår kartlegging enn i NIVIs undersøkelse fra tolv år tilbake. Det er likevel mindre diskusjon om hvordan KI kan endre kommunal planlegging enn vi hadde forventet. Sett i bakspeilet er ytterligere digitalisering av kartverktøy en vesentlig endring fra 2014 og til i dag. Det er neppe dristig å spå at KI vil være den mest innflytelsesrike endringsfaktoren de neste tolv årene. Til tross for at vi vet det finnes initiativer, ser vi få spor av en mer samlet strategi for å bruke KI som verktøy til å øke kapasitet og redusere kostnader i kommunal planlegging. Dette er et fagfelt kommunene bør lære seg i fellesskap, med god støtte utenfra.

8.3 Anbefalinger

Avslutningsvis vil vi vise til anbefalingene NIVI kom med i 2014, før vi kort redegjør for noen ytterligere anbefalinger som vår kartlegging gir grunnlag for.

8.3.1 Anbefalinger fra NIVI (2014)

Basert på kartleggingen i 2014 kom NIVI med følgende anbefalinger:

1. Øke utdanningstilbudet
2. Øke etterspørselen etter utdanning gjennom målrettet markedsføring
3. Stimulere til etablering av interkommunalt samarbeid.
4. Kompetanseløft på planrett generelt og utbyggingsavtaler spesielt
5. Nasjonalt utviklingsprogram for planforum
6. Styrke plandelen i KS sitt folkevalgtsprogram
7. Utvikle trainee-ordninger
8. Bedre kobling mellom statlige veileder og planfaglig veiledning fra fylkeskommunene
9. Forventningsavklaring til fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder.
10. Tilrettelegge nettbaserte kunnskapsgrunnlag for kommunenes planlegging
11. Økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og kommunene, KS, fylkeskommunene om etablering av regionale/lokale opplæringsstilbud
12. Ta initiativ til etablering av interkommunale samarbeidsordninger
13. Tilby kompetansetiltak
14. Intern omorganisering og rekrutteringstiltak

Mange av tiltakene er fortsatt relevante, og vi har ikke data som taler klart imot disse anbefalingene. I de innledende intervjuene med veiledningsaktører spurte vi eksplisitt om anbefalingene fra 2014 fortsatt var relevante og i hvilken grad de var fulgt opp. Intervjudeltakerne påpekte da at lista med tiltak fortsatt var en god rettesnor, men viste også til at utviklingen innenfor digitale verktøy har ført til nye kompetansebehov som må dekkes. De viste også til fortsatt mangelfullt tilbud for kompetanseheving innenfor arealplanlegging samt uro for om utdanning og kurs hadde for liten praktisk relevans. Det ble også vist til at folkevalgtopplæringen var blitt bedre innenfor planlegging, men at det her fortsatt var et stykke igjen. For øvrig gir vår kartlegging støtte til forslagene om interkommunale samarbeid og bedre samordning av veiledning gitt av fylkeskommunen og statsforvalteren.

Vi merker oss samtidig at mange av anbefalingene fra NIVI er tiltak for økt kompetanse. Det handler både om mer generell kompetanseheving i form av bedre utdanningstilbud og bedre tilbud av kompetansetiltak, men også mer spesifikke forslag om kompetanseløft på planrett og utbyggingsavtaler. Behovet for økt kompetanse på tvers av ulike kommuner er derimot ikke like framtrødende i vår kartlegging, og endringer i regelverk blir ikke omtalt som en viktig driver for kompetansebehov. Det skal derfor nevnes at i den grad våre anbefalinger legger mindre vekt på kompetanseheving og er mer rettet mot kapasitetsutfordringer, kan det ha sammenheng med at foreslåtte tiltak og virkemidler er fulgt opp og har fungert. Vellykket utviklingsarbeid kan med andre ord være en medvirkende årsak til at bildet vi finner i sum er noe mer positivt.

For basert på hva kommunene selv etterlyser i vår kartlegging, er kapasitet en større utfordring enn kompetanse. Som nevnt stilte vi spørsmålet «Hvis du skulle peke på ett tiltak, virkemiddel eller en endring som ville hatt størst effekt for kommunens kapasitet og kompetanse til planarbeid, hva ville det vært?» Vi mottok over 120 fritekstsvaer, og etter vår mening gir dette en god innsikt i hva kommunene faktisk trenger. Det mest fremtrødende behovet handler om økt kapasitet, særlig i form av bedre økonomiske rammer, flere stillinger og bedre muligheter til å rekruttere og beholde plankompetanse. Dette kan forstås som mulige løsninger på eksisterende kapasitetsutfordringer.

For å forstå kapasitetsutfordringene er det også relevant å se nærmere på hvilke forhold som gjør at kommunene opplever at dagens kapasitet ikke strekker til. I fritekstsvarene vises det til behovet for å forenkle plan- og bygningsloven og å tydeliggjøre prioriteringen mellom ulike nasjonale hensyn. Videre etterlyses mindre detaljstyring fra statlig og regionalt nivå, mer samordnede statlige innspill og tydeligere avklaringer av hva som faktisk utgjør nasjonale interesser. Når vi også husker at kravene til kunnskapsgrunnlag oppgis som det som i størst grad har medført økte kompetansebehov, er det grunn til å stille seg spørsmålet om hvorvidt kapasitetsdrivende organisering og krav kan fortsette som i dag. Med kunnskapen vi i dag har om færre i yrkesaktiv alder og store arbeidskraftsbehov innenfor blant annet eldreomsorg, helsesektoren og forsvarssektoren, er det også tvilsomt om det er realistisk med betydelig økt kapasitet i form av bedre økonomiske rammer og flere stillinger. Kanskje er det derfor viktigere å se på tiltak som i det minste sørger for at kravene til kapasitet og kompetanse ikke økes ytterligere. Eller som en informant fra Moss kommune sa det: *«Vi har den kompetansen vi trenger og vi har for så vidt de folka vi trenger, så det handler ikke om det. Det handler om målkonflikter og kryssende interesser og sentrale føringar opp imot politiske ambisjoner».*

8.3.2 Våre anbefalinger

Våre anbefalinger sikter mot statlig, regionalt og lokalt nivå.

De ulike datakildene i denne kartleggingen er samstemte i sin beskrivelse av at kommunal planlegging har blitt mer kompleks. Det gir staten et tydelig ansvar for å iverksette tiltak som kan bremse en utvikling der nye krav, oppgaver og forventninger samlet krever ytterligere kommunal kapasitet. Dette er en utvikling som over tid ikke er bærekraftig for kommunesektoren. Statlig samordning, tydeligere prioriteringer i målkonflikter og avklaringer rundt ulike nasjonale interesser, er løftet fram som ønsker fra kommunene i denne kartleggingen. Vi vil støtte et slikt arbeid.

Samtidig vet vi at ønsker om statlig samordning ikke nødvendigvis går i oppfyllelse. Vi vil derfor anbefale Kommunal- og distriktsdepartementet å utforske hva som kan oppnås gjennom en sterkere planrolle for fylkeskommunen. Det var ved den folkevalgte fylkeskommunens opprettelse i 1976 tenkt at fylkesplanen skulle fungere samordnende på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Etter et tiårs virke konstaterte From og Stava (1985) at det ikke fungerte slik. Motkreftene fra stat og kommuner ble for sterke. I dag må vi spørre oss om ikke både stat og kommuner nettopp vil kunne avhjelpe med noen av sine samordningsutfordringer gjennom en styrket planrolle for fylkeskommunen.

Når det gjelder det regionale nivået, vil vi argumentere for at kartleggingen viser stor støtte til differensiert kompetanseheving og veiledning. I andre prosjekter innenfor planlegging og samfunnsutvikling har vi flere ganger møtt en bekymring for hvilke konsekvenser det vil ha for andre kommuner dersom enkeltkommuner som strever, prioriteres. Basert på tallene i spørreundersøkelsen tyder mye på at veiledningsaktørene kan prioritere med god samvittighet. De største kompetanseutfordringene finnes i et mindre antall små og usentrale kommuner. Gjennom kommunedialog og planbehandling har både fylkeskommuner og statsforvaltere sannsynligvis oversikt over disse kommunene.

Etter at de mest sårbare kommunene er identifisert, vil vi anbefale statsforvaltere og fylkeskommuner til å gå sammen for å redusere fragmentert veiledning mest mulig. Vi finner at både fylkeskommunen og statsforvalter betraktes som viktige aktører for kommunene. Samtidig ligger det fortsatt et uforløst potensial i veiledningen fra fylkeskommunen. Selv om rollene til de to veiledningsaktørene er ulike, vil en mer samlet tilnærming fra fylkeskommune og statsforvalter trolig heve kvaliteten på veiledningsarbeidet og redusere den samlede belastningen på kommuner som allerede er hardt presset. Utviklingsarbeidet som for tiden pågår mellom Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Møre og Romsdal fylkeskommune og Distriktssenteret kan her være til inspirasjon for flere.

Vi ser også et tydelig ønske fra kommunene om en annen tilnærming fra statsforvalter og statlige sektormyndigheter. Kort fortalt etterlyses en mer problemløsende tilnærming, der aktører med innsigelsesmyndighet også tar ansvar for å formulere mulige løsninger. Da trengs det arenaer der aktørene møtes i en tidlig fase, samt tydeligere forventninger til og krav om dialog.

På dette området pågår det utviklingsarbeid i ulike deler av landet. Vi vil anbefale at man fortsetter med slike utprøvinger og at regionale og kommunale aktører sammen deler erfaringer.

Også lokalt ser vi en samstemt oppfatning om at planlegging har blitt mer kompleks. Det skaper utfordringer som vises lokalt og som legger ytterligere press på en begrenset kapasitet. Flere forteller om at et vanskelig tilgjengelig plansystem skaper forvirring og maktesløshet blant innbyggere, noe som også er et demokratisk problem. Mange og til dels overlappende planer forverrer situasjonen ytterligere.

Vi ser behov for to ulike tiltak i denne forbindelse. For det første bør kommunene være tydelige i informasjonsarbeidet til egne innbyggere og på den måten både øke innbyggernes forståelse av plansystemet og redusere antallet henvendelser og spørsmål til kommunens planleggere. For det andre trengs det en forsterket innsats for å rydde opp i gamle planer. Et målbevisst skippertak vil koste på kort sikt, men trolig lønne seg på lang sikt. I dette arbeidet ser vi for oss at kommunene må få bistand fra regionalt nivå eller på annen måte gis anledning til å slutføre et slikt arbeid.

For å samle noen tråder: Denne kartleggingen har vist at mange av utfordringene NIVI pekte på i 2014 fortsatt er relevante. Vi har i vår drøfting pekt på at dagens behov i større grad ser ut til å handle om manglende kapasitet enn manglende kompetanse. Kommunene beskriver en stadig mer kompleks planhverdag og at dette har forsterket seg de siste ti årene. Mye av dette skyldes nye krav knyttet til klima og natur. I møte med økte krav til samfunnssikkerhet og beredskap ser vi for oss at «kompleksifiseringen» kan fortsette. Igjen blir kommunene sittende igjen som siste ledd i en kjede hvor avveininger mellom sektorinteresser skyves ned til lokalt nivå. Det er vanskelig å se for seg enkelttiltak og virkemidler som vil bøte på denne utfordringen. Satt på spissen kan man se for seg at en liknende kartlegging om 12 år igjen vil finne at planlegging har blitt mer komplekst og at kravene til kommunenes kapasitet og kompetanse har økt. Dette er ikke en farbar vei. Slik vi ser det er det to mulige spor for å håndtere utfordringene kommunene står overfor. Enten kan departementet legge ytterligere press på å etablere interkommunale løsninger, eller så må flere oppgaver løftes opp til fylkeskommunen.

9. Litteratur

- Aarsæther N. og Jacobsen K. (2021) *Planlegging på kommunenivå. Rammer og ambisjonar*. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen, Plan og samfunn: System, praksis, teori. Cappelen Damm akademisk.
- Brandtzæg, B. (2016) *Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer*. TF-notat nr. 54/2016. Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/94de46b5ad5d43c0a47e205e8bb6fd80/notat-kommuneoverskridende-arealutfordringer.pdf>
- Brobakk, J. Gjefsen, M. D & Gjertsen, A. (2021). *Distriktskommune 3.0 Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanlegging i de minste kommunene*. Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. Rapport 10/2021
- Brobakk, J., & Gjertsen, A. (2023). *Forenkling eller forbedring? Plankultur som grunnlag for strategisk samfunnsutvikling i de minste kommunene. Sluttrapport fra prosjektet Distriktskommune 3.0*. Ruralis Rapport nr 6/2023. Solbakken, M., & Skavhaug, I. M. (2023). *Kontinuitet i samfunnsplanlegging. Distriktskommuners mareritt eller mulighet?* Distriktssenteret. <https://distriktssenteret.no/publikasjon/kontinuitet-i-samfunnsplanlegging-distriktskommuners-mareritt-eller-mulighet/>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2026). *Statsforvaltnes årsrapporter for perioden 2015-2025*. Hentet fra: [Styringsportalen for statsforvalteren 2026](https://styrimportalen.no/styrimportalen/forvaltningsdepartementet/2026)
- Eggebo, H. (2020) *Kollektiv kvalitativ analyse*. Norsk sosiologisk tidsskrift. Vol. 4. Utg. 2. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2020-02-03>
- Finansdepartementet (2024). Meld. St. 31 (2023–2024) – *Perspektivmeldingen 2024*. Hentet fra: [Meld. St. 31 \(2023–2024\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-31-2023-2024/id544076/)
- Gammelmo, L. (2016). En institusjonell tilnærming til dispensasjonspraksis i Norge. *Kart Og Plan*, 76(3).
- Gjertsen, A., & Martinussen. (2007). *Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur?* (NF-Rapport No. 4/2007). regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunale-kontrollutvalg-uavhengighet-el/id544076/>
- Groves, R. M., & Lyberg, L. (2010). Total Survey Error: Past, Present, and Future. *Public Opinion Quarterly*, 74(5), 849–879. <https://doi.org/10.1093/poq/nfq065>
- 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.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. (2017). *Regional planlegging som flernivåkoordinering*. KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 21–39, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278
- Hanssen, Plathe & Berby, Henning. (2024). *Politiske verksted som modell for bedre samspill mellom fag og politikk i strategisk planlegging*. Plan. Vol. 56. utg. 2. <https://doi.org/10.18261/plan.56.2.5>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6de1b29dfe934826861c203ac344f91f/asplan-viak-rapport-om-tidsbruken-i-planprosesser.pdf>

Lysø, R. Carlsson, E. Sletterød, N-A & Øyum L. (2022). *Følgforskning av Veiledningspiloten – Sluttrapport*. Hentet fra: [Følgforskning av Veiledningspiloten – sluttrapport – Distriktsenteret](#)

Nilsen, J. Langset, M. (2013) *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør*. Kommunenes og statens vurderinger. NIVI-rapport 2013:5. Hentet fra: www.ks.no/contentassets/211b83d2482b4716869e1c6472c37550/rapport.pdf

NOU 2018: 2. (2018). *Fremtidige kompetansebehov I: Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-2/id2588070/>

NOU 2020: 15. (2020). *Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: [NOU 2020: 15 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id268517/)

NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>

Oxford Research (2021). *Kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen*. Hentet fra: [kommuners_erfaring_samfunnsdelen_oxford_research.pdf](#)

Oxford Research (2025). *Kartlegging av fylkeskommuners kompetanse innen samfunnsutvikling og planlegging*. Hentet fra: [Kartlegging av fylkeskommunenes kompetansebehov innen samfunnsutvikling og planlegging — Oxford Research — Oxford Research](#)

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>

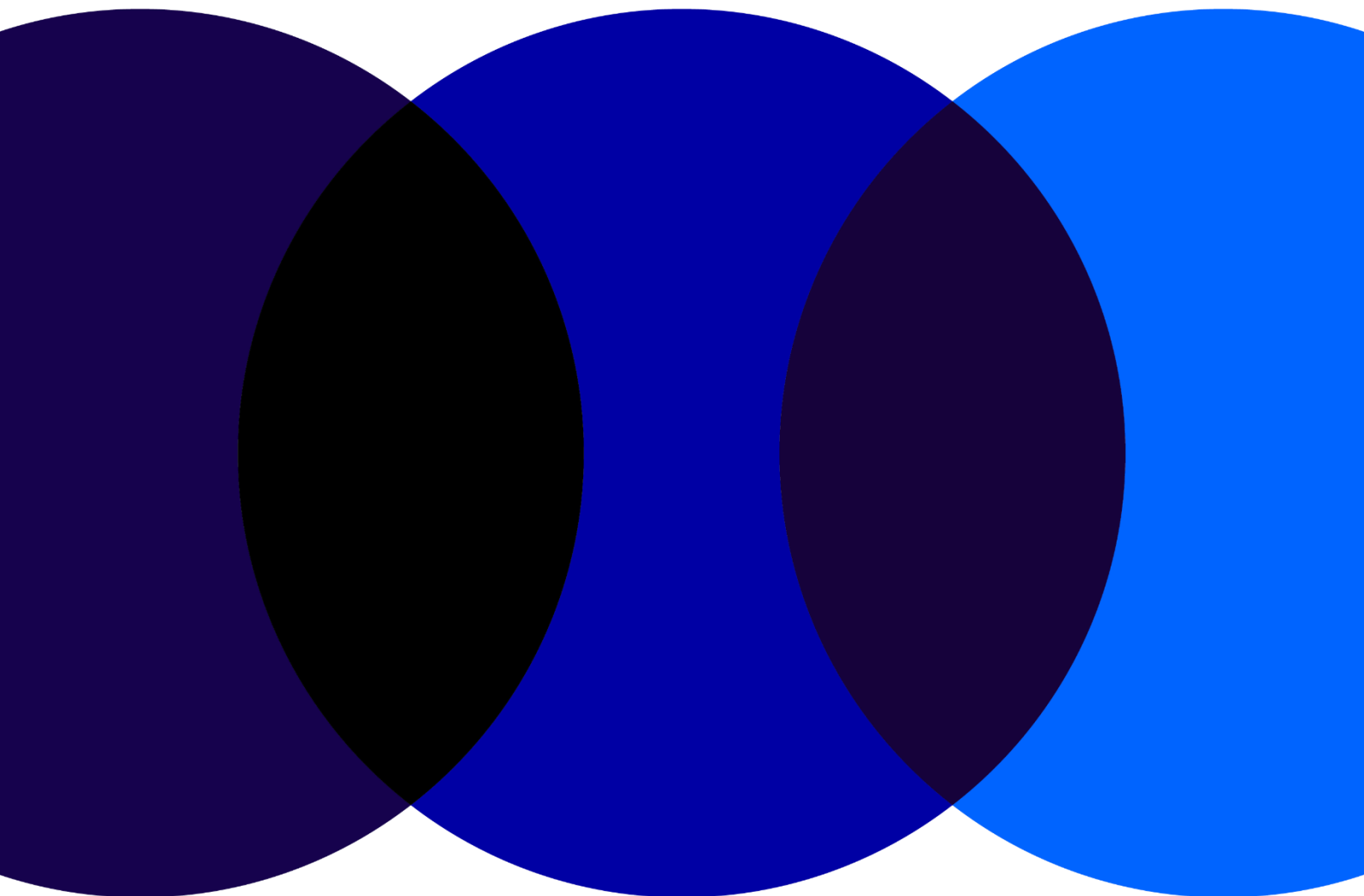
Rambøll Management Consulting (2022). *Evaluering av kompetansetiltak innen etter og videreutdanning i offentlig planlegging, kart og geodata*. Rapport versjon 2. Hentet fra: [EVALUERING AV KOMPETANSETILTAK INNEN ETTER OG VIDEREUTDANNING I OFFENTLIG PLANLEGGING, KART og GEODATA](#)

Regjeringen (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/>

Sivilombudet (2021). *Rapport om dispensasjoner i strandsonen*. Hentet fra: [Rapport om dispensasjoner i strandsonen - Sivilombudet](#)

Sivilombudet (2026). *Årsmeldinger for Sivilombudet for perioden 2014-2025*. Hentet fra: [Årsmeldinger for Sivilombudet - Sivilombudet](#)

Veenstra, M., Havig, A. K., & Gautun, H. (2015). *Resultatevaluering av Omsorgsplan 2015*. Kommunal planlegging [Report]. Oslo Metropolitan University - OsloMet: NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5086>



OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no