

Arbeidsnotat nr. 208 / 2015
Working paper no. 208 / 2015

Oppfølging av Regional planstrategi for Oppland, 2012 – 2016 - en vurdering

Av Ulla Higdem og Aksel Hagen



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se
http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil

ISSN 0806-8348

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen I Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

1. Forståelse av oppdraget

Oppland fylkeskommune har gitt oss i oppdrag å vurdere oppfølgingen av Regional planstrategi 2012 – 2016 'Mulighetenes Oppland'. Vurderingen vil være konsentrert om Oppland Fylkeskommunes forståelse og bruk av regional planstrategi og oppfølgingen av planstrategien gjennom faktisk planarbeid i perioden. Til slutt vil vi trekke opp ett sett anbefalinger for diskusjon om hvordan arbeidet med regional planstrategi kan forbedres og utvikles videre, sett i sammenheng med det regionale plansystemet og de nasjonale krav og forventninger til det kommende regionale planstrategiarbeidet. I denne gjennomgangen og vurderingen er ikke de prosessuelle sidene ved dagens Regionalt handlingsprogram vurdert. Vi skylder å gjøre oppmerksom på at dette er et begrenset oppdrag med to ukeverk til rådighet.

I tillegg til å redegjøre for vurderingens grunnlag og kilder i kapittel 1, klargjør vi hvordan Regional planstrategi som nytt verktøy i Plan- og bygningsloven (PBL) er å forstå (kap. 2). Deretter går vi gjennom hvordan Regional planstrategi for Oppland framstår som dokument og hvordan oppfølgingsoppgaver er forstått (kap.3). En statusoversikt over gjennomføringen av de prioriterte oppgavene og om oppfølgingen av planstrategien blir så gjennomgått (kap. 4). Våre vurderinger avsluttes med konklusjoner og anbefalinger (kap. 5).

1.1 Vurderingens grunnlag og kilder

Vår vurdering er gjort ved hjelp av kriteriene for Regional planstrategi som kommer fram i Plan- og bygningslovens bestemmelser (Lov om planlegging og byggesaksbehandling 2008) om Regional planstrategi og departementets veileder til denne (Miljøverndepartementet, 2012). Disse er redegjort for nedenfor. Kildene til vurderingen av Oppland fylkeskommunes (OFK) oppfølging av Regional planstrategi 2012 – 2016 er dokumentstudier, enkelte intervjuer med nøkkelinformanter blant de som arbeider med regional planstrategi hos OFK, samt at vi trekker veksler på annen kunnskap som kom fram gjennom evalueringen av partnerskapsinstituttet i Oppland (Bråtå, Higdem, Gløtvold-Solbu, & Stokke, 2014).

Vi har registrert og gjennomgått alle dokumenter som kan regnes som resultater – en konsekvens – av Regional planstrategi. Disse har vi enten fått tilsendt som lenker fra OFK eller funnet ved hjelp av søk på OFKs hjemmesider, og er redegjort for i dokumentet.

2. Regional planstrategi – en strategi for planleggingen

Regional planstrategi er et nytt verktøy i plan- og bygningsloven (PBL). For fylkeskommunen er det å utarbeide en Regional planstrategi i fylkestingsperiodens oppstart, det eneste obligatoriske elementet. Fylkeskommunen som planmyndighet trenger altså ikke lengre utarbeide hverken en helhetlig plan for fylket eller for deler av det. Begrunnelsen for å innføre Regional planstrategi var i hovedsak å gjøre regional planlegging mer forpliktende for statlige og kommunale parter samt gjøre regional planlegging mer målrettet ved at det regionale planarbeidet ikke blir mer omfattende enn nødvendig. For, som veilederen sier det, «å kunne ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som det er viktig å arbeide med» (Miljøverndepartementet 2012:8).

Vi skal se på hva en planstrategi er i henhold til loven ("Lov om planlegging og byggesaksbehandling.," 2008) og slik det er beskrevet i departementets veileder om Regional planstrategi (Miljøverndepartementet, 2012), og oppsummering av de tidlige erfaringene som dannet et forarbeid til veilederen (Skjeggedal, Bråtå, Higdem, & Selstad, 2011).

Det viktigste er at *Regional planstrategi* i PBL-forstand ikke er en plan. Regional planstrategi er et strategisk dokument som skal lede fram til hvilke planer som skal utarbeides i kommende- 4 - årsperiode. Regional planstrategi er også det ene dokument som skal godkjennes av Kongen (Kongelig resolusjon). Det er gjennom denne godkjenningen staten (Regjeringen), avklarer omfanget av og forpliktelsene til regionale statsetaters deltakelse i det oppfølgende planarbeidet. Det er viktig å merke seg at siden Regional planstrategi er en strategi, og ingen plan, setter ikke loven samme krav til planmyndighetens tilrettelegging for deltakelse og medvirkning, som for et planarbeid etter PBL. Dette innebærer også et sentralt skille mellom en planstrategi og en plan. De formelle høringspartene skal høres og allmennheten for øvrig skal ha anledning til å høres gjennom offentlig ettersyn.

Statlige nasjonale og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen. Godkjent planstrategi forener dermed stat, fylkeskommune og kommune til felles forpliktelse mht. regional planlegging.

Planstrategien skal:

- a) Redegjøre for fylkets sentrale utviklingstrekk og utfordringer.
- b) En vurdering av langsiktige utviklingsmuligheter.
- c) Prioritere hvilke av utfordringene i fylket som er viktigst å arbeide med i perioden (hovedutfordringer). Prioriteringene må også ta utgangspunkt i

nasjonale mål og rammer trukket opp av regjering og Storting, bl.a. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Komunal- og Moderniseringsdepartementet, 2015) .

- d) Avgjøre *hvilke av hovedutfordringene som er egnet for vurdering og løsning gjennom planlegging* i kommende 4- årsperiode, dvs. sette opp en liste over prioriterte planoppgaver.
- e) Fastsette hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp, gjennom å bestemme hvilken *plantype* som skal benyttes for den enkelte planoppgave. Det kan enten være gjennom regional plan (PBL § 8-1) eller gjennom interkommunalt plansamarbeid (BPL §9-1), og eventuelt anbefale en regional statlig plan. Det skal angis hvem som har ansvaret for planarbeidet og hvem som er forpliktet til å delta.
- f) Et opplegg for medvirkning i planarbeidet.

3. Hvordan framstår Mulighetenes Oppland, Regional planstrategi 2012 – 2016?

Hovedinntrykket er at planstrategien frigjør seg i betydelig grad fra PBL-bestemmelsene med tilhørende veiledningsmateriell ved å

- *fokusere på satsingsområder framfor hovedutfordringer*
- *oftest velge politikkutvikling og strategier i stedet for regional planlegging for å komme disse utfordringene i møte*
- *skille så klart mellom det å tegne opp eget utfordringsbilde/satsingsområder (kapittel 2) og komme opp med Opplands svar på nasjonale utfordringer (kapittel 3)*
- *ikke å trekke inn Regionalt handlingsprogram, fylkeskommunens viktigste plantype, inn planprogramdiskusjonen, kapittel 4*

I planstrategiens forord blir det understreket at:

- hovedhensikten med strategien er å peke på fylkets *muligheter*
- *det viktigste arbeidet* er å skape nye arbeidsplasser, øke kompetansen i næringslivet, øke utdanningsnivået i befolkningen, styrke befolkningsveksten, skape levende tettsteder, gjøre fylket mer attraktive for besøk og forbedre samferdselsårene
- er nødvendig med *ny helhetlig politikk* på flere områder

Her skal det altså arbeides på svært mange områder, samtidig som det blir understreket:

- et behov for *spisset innsats*

- at en skal ha fokus på *tre områder*: Nærings- og stedsutvikling, kompetanse og samferdsel. Disse blir for øvrig senere kalt satsingsområder.

Kapittel 1 Mulighetenes Oppland er skrevet for å peke på de utfordringer fylket står overfor. Hovedstikkordet er *attraktivitet*. Sentrale temaområder er folkehelse, samspillet mellom næringsliv og miljø, utdanning/kompetanse og samarbeid som en ledetråd for alt utviklingsarbeid.

Kapittelet avrundes, slik forordet også gjør, med å understreke nødvendigheten av *politiske valg* for å utløse mulighetene og dermed øke attraktivitet og konkurransekraft.

Kapittel 2 omhandler de tre valgte *satsingsområdene*, som trolig er ment å tilsvare det som i planstrategiveilederen er omtalt som *hovedutfordringer og spørsmål som skal tas opp gjennom regional planlegging*.

Satsingsområde nr. 1 Nærings- og stedsutvikling

Etter å ha presentert muligheter og aktuelle utfordringer er konklusjonen at Oppland må ta et overordna og samlende grep for å møte framtidens utfordringer knyttet til arbeidsplass- og befolkningsutvikling. Det blir videre understreket at et innovativt næringsliv er avhengig av en stedsutvikling med god infrastruktur, levende sentra, attraktive bosteder og utvikling av besøksnæringene.

Behovet for ny politikkutforming blir formulert ut å være "*Helhetlig strategi for næringsutvikling*". En velger altså å bruke *politikkutforming* og ikke planlegging som begrep, slik som lovtekst og tilhørende veileder opererer med. Det er videre *en strategi* som skal utarbeides, ikke en plantype hjemlet i PBL.

Satsingsområde nr. 2 Kompetanse

En foretar her den samme gjennomgangen av muligheter og utfordringer for så å munne ut i to ulike behov for ny politikkutforming; en "*Helhetlig strategi for opplæring*" og "*Kompetanseheving for næringslivet*". I og med at verken plan- eller strategibegrepet er brukt om det siste behovet, er det uklart hva som er ment utover å markere en ambisjon om kompetanseheving.

Satsingsområde nr. 3 Samferdsel

Basert på en gjennomgang av muligheter og utfordringer, blir behovet for ny politikkutforming ei samordnet areal- og transportplanlegging. Erfaringer fra pågående planprosesser i regionene Hadeland, Gjøvik og Lillehammer skal benyttes i øvrige regioner, og behov for regionale planer skal vurderes nærmere i neste planperiode. På dette siste satsingsområdet markeres altså *et mulig behov* for regionale planer.

Oppland fylkeskommune velger dermed et annet hovedbegrep enn det PBL og tilhørende veileder gjør. Der PBL ber om hovedutfordringer og oppfølgende planlegging, velger fylkeskommunen å peke ut satsingsområder og oppfølgende politikkutvikling. Regional planlegging blir bare nevnt som en *mulighet* på ett av de tre satsingsområdene

Kapittel 3 omhandler Opplands svar på Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Kongelig resolusjon 24.06.11). Her har *regional planlegging* fått en dominerende plass. Fylkeskommunens svar på de nasjonale forventningene kommer i form av regionale planlegging; dels ved å vise til eksisterende planer, dels pågående planlegging og dels at "det forventes at fylkeskommunen utarbeider regional plan" på flere områder.

Kapittel 4 Ny politikk og prioritert planlegging presenterer en oppsummert oversikt over de fire prioriterte områdene for ny politikkutvikling fra kapittel 2 og markerer i tillegg oppstart av tre revisjoner av de mange planene som er omtalt i kapittel 3 og 5. I alt sju ulike prosesser. Hovedaktørene som skal delta i denne aktiviteten er plassert inn i oppsummeringstabellen. Av de sju prosessene er det bare fire som er forankret i PBL - to regionale planprosesser, en fylkespolitiske retningslinjer for areal og ressursbruk og en som skal settes ut i livet/konkretiseres i kommuneplanene rundt omkring i fylket. De tre resterende er omtalt som strategier.

Fylkeskommunens viktigste plantype mht. politikkutvikling, strategisk tenkning, handling og gjennomføring, Regionalt handlingsprogram (RHP), er helt utelatt fra diskusjonen. En har heller ikke vurdert behovet for en helhetlig regional plan (tidligere kalt fylkesplan) for å fremme helhet og sammenhenger i arbeidet for økt attraktivitet.

Kapittel 5 Gjeldende og igangsatte planer og strategier inneholder i tabellform en samlet oversikt over alle vedtatte og pågående planer – strategier – retningslinjer – politikkdokumenter, vel 30 i alt. Tre av dem er også skrevet inn i kapittel 4 for å markere at disse skulle prioriteres med utgangspunkt i planstrategiens tre satsingsområder.

3.1 Departementets godkjenning av planstrategien

Departementene har godkjent Regional planstrategi den 13.01.2014 (KMD). De uttrykker i godkjenningsbrevet at den Regionale planstrategien tar opp de regionale utfordringene på en tilfredsstillende måte. Her mener departementet også at «... *hva som skal følges opp gjennom regionale planer i den regionale planstrategien er godt ivare tatt*». Imidlertid forventer departementet at det utarbeides en samordnet areal- og transportplan for hele fylket og at det vurderes å utarbeide en plan for

mineralressurser. I tilknytning til utarbeidelsen av en helhetlig strategi for opplæring som Regionalt handlingsprogram prioriterer, ønsker departementet at det settes fokus på introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger og innvandrere i kommunene i Oppland. Godkjenningen innebærer en vurdering av at Regional planstrategi ikke går på tvers av nasjonale interesser, samt en forpliktelse til statlige etater om å delta i det forestående planarbeidet.

4. Gjennomføring og oppfølging av planstrategien

Her følger en statusoversikt over de planer, strategier og politikkdokumenter som Regionalt handlingsprogram omtaler, så langt det har vært mulig gitt den tida vi har hatt til rådighet i prosjektet. I hovedsak er tabellene under korrekte, men det kan finnes enkelte mangler. De følgende tabeller er presentert slik de er satt opp i Regional planstrategi, tabell 4.1 og 4.2. Vi har lagt til tabell 4.3 som viser nye plan- eller strategioppgaver som ikke er nevnt i planstrategien.

Oversikten som er presentert under viser at fylkeskommunen bare delvis har gjennomført de plan- og strategioppgavene som er prioritert. Det gjelder alle tre satsingsområdene. Vi ser at fylkeskommunen i planstrategiperioden på noen områder har vridt sin aktivitet fra å utarbeide de planene eller strategiene som planstrategien har fastlagt, over på andre typer av aktiviteter innenfor disse satsingsområdene. Dette kan være deltakelse i andres planarbeid som strategisk næringsplan for Lillehammer, nye typer av samarbeid som med høyskolene, og å delta i statlig initiert og finansiert utviklingsarbeid som BYR-prosjektet. En annen vridning er å utarbeide andre typer strategi- eller plandokumenter enn det som var vedtatt. Og endelig har fylkeskommunen tilrettelagt og begrunnet en prosjektbasert tilnærming til areal- og transport utfordringene, som er en annen oppgaveløsning enn å utarbeide en samlet areal- og transportplan. Det vil føre for langt her i dette arbeidet å redegjøre i detalj for årsakene til at Regional planstrategi ikke er fulgt.

4.1 Gjennomføring mht «Prioriterte oppgaver» i kapittel 4 i Planstrategien

Her følger en statusoversikt mht de strategier, planer, politikkdokument m.m. som er presentert som prioriterte oppgaver i kap.4.

Tabell 4.1 Status per september 2015 for «Prioriterte oppgaver» i kapittel 4 i Planstrategien

Prioriterte oppgaver	Status - kommentar
<p><i>Satsingsområde Nærings- og stedsutvikling:</i></p> <p>Helhetlig strategi for næringsutvikling</p>	<p>Ikke utarbeidet, men har utarbeidet Næringsprogram for Oppland (2014 – 2016) 'Bedriftene i fokus'. Fokus på tilrettelegging av virkemiddelapparatet</p>
<p><i>Satsingsområde Kompetanse:</i></p> <p>Helhetlig strategi for opplæring</p> <p>Kompetanseheving i næringslivet – strategi</p>	<p>Ikke utarbeidet, men har utarbeidet Strategiplan for videregående opplæring 2013 – 2016</p> <p>Ikke utarbeidet, (jfr. 'Bedriftene i fokus' ovenfor)</p>
<p><i>Satsingsområde Samferdsel:</i></p> <p>Samordnet areal- og transportplanlegging</p>	<p>Planstrategien sier "Konkretiseres i kommuneplanene" – noe som gjøres i de 4 prosjektområdene Gjøvik, Lillehammer, Otta, Fagernes. Planstrategien har ikke lagt opp til regional plan.</p>
<p><i>Oppstart av revisjoner</i></p> <p>Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012 – (2014 – 2017). Fylkeskommunen, Fylkesmannen, kommunene</p> <p>Regional plan for senterstruktur og handel, 2012 - Fylkeskommunen, Fylkesmannen, Statens vegvesen, kommunene, næringslivet</p> <p>Retningslinjer for areal- og ressursbruk, 2012 – Fylkeskommunen, Fylkesmannen, Statens vegvesen, NVE, kommunene, organisasjoner</p>	<p>Ferdig utarbeidet. Vedtatt 29.4.2014.</p> <p>Årstallet 2012 – betyr oppstart av prosess, jfr. Planstrategiens mål.</p> <p>Oppstartmelding 1.10.2013 Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland, sendes på off. høring okt. 2015</p> <p>Ikke utarbeidet</p>

4.2 Gjennomføring mht gjeldende og igangsatte planer, strategier m.m. i kapittel 5 i Planstrategien

Her følger en statusoversikt mht de planene, strategiene m.m. som er presentert i kapittel 5.

Tabell 4.2 Statusoversikt per september 2015 for tabellen «Gjeldende og igangsatte planer og strategier» i kapittel 5 i Planstrategien

Gjeldende, igangsatte planer og strategier	Status	Kommentarer
<i>Fylkesdelplaner og regionale planer vedtatt etter PBL</i>		
Regional plan for folkehelse 2012-2016 Handlingsprogram for folkehelse 2012	Ferdig utarbeidet	
Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap (2010-2013)	Ferdig utarbeidet, planperiode (2014-2017)	Risiko- og sårbarhetsanalyse.
Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet 2009	Utarbeidet som Regional plan for Dovrefjellsområdet, 2. gangs høring /off. ettersyn.	Anmodning fra MD om regionale planer for villreinområdene.
Fylkesdelplan for varehandel (2004)	Se rapportering over i tabell 4.1	
Fylkesdelplan for Rondane 2000	Ferdig utarbeidet som Regional plan for Rondane og Sølknletten, godkjent KMD 2013	Anmodning fra MD om regionale planer for villreinområdene.

<p><i>Igangsatte nye regionale planer etter PBL</i></p> <p>Klima- og energiplan for Oppland 2008-2020</p> <p>Regional plan for Ottadalen villreinområde</p> <p>Regional plan for Hadeland 2015 – 2021</p> <p>Regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram 2016-21</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vestviken • Glomma 	<p>Ferdig utarbeidet som Regional plan for klima og energi for Oppland 2013 – 2024.</p> <p>Utarbeidet som Regional plan for Ottadalsområdet, 3. gangs høring – frist 15.10.15.</p> <p>Ferdig utarbeidet</p> <p>Høring. Vedtas høsten 2015</p>	<p>Revisjon av handlingsprogram 2016</p> <p>Anmodning fra MD om regionale planer for villreinområdene.</p> <p>Kommunenes (regionrådets) ønske om rullering. Påbegynt før og ikke nedfelt i planstrategien</p>
<p><i>Igangsatte planer og strategier</i></p> <p>Verdiskapings- og innovasjonsprogram på natur- og kulturarv i Oppland 2011-2014 (VINK)</p> <p>Skog- og trestrategi for Hedmark og Oppland</p>	<p>4 prosjekter i Oppland: Kongevegen over Filefjell, Sykkelruta Mjølkevegen – Vinstra – Gol, Enig og tro til Dovre faller, The Moose Highway Espedalen – Skåbu.</p> <p>Utarbeidet</p>	<p>Telemarkforskning evaluerer</p>

Reiselivsstrategi 2008-2012	Vedtatt 2012	
Handlingsprogram for fylkesveger i Oppland 2010-2013	Utarbeidet, og rullert 2014-2017	Standard plandokument som rulleres i hver valgperiode
<i>Andre vedtatte planer og strategier</i>		
Klima- og energiplan for Oppland 2008-2020	Ferdig utarbeid som Regional plan for klima og energi for Oppland 2013 – 2024.	
Innovasjonsstrategi for Oppland 2010	Ikke utarbeidet	Vil inngå i helhetlig strategi for næringsutvikling
Jordvernstrategi for Oppland (2007)	Ikke utarbeidet	FT vedtatt at skal rulleres i hver valgperiode.
Retningslinjer for areal- og ressursbruk (FP 2005-2008)	Ikke utarbeidet	
Tilrådninger for planlegging av fritidsbebyggelse (1999)	Ikke utarbeidet	
FoU-strategi for Hedmark og Oppland 2009	Utarbeidet for 2013-2016	
Handlingsplan for trafiksikkerhet 2010-2013	Ferdig utarbeidet og vedtatt desember 2009	
Strategisk kollektivplan for Oppland 2011-2015	Skal starte revisjon nå	
Pilotfylkessatsing i universell utforming Handlingsprogram 2012	Ikke utarbeidet, men Strategi for Hedmark og Oppland på høring – frist 4. november -15	

Bioenergiestrategi 2005	Utarbeidet som Strategi for skog- og tresektoren i Hedmark og Oppland, 2013 – 2016	
Bibliotekplan for Oppland	Ikke utarbeidet	
Politikk for det flerkulturelle Oppland 2008	Ikke utarbeidet	
Kulturpolitikk for Oppland 2010-14	Kulturstrategi for Oppland 2015 – snart klar for høring	
Strategiplan for kulturnæringer og kulturbaserte næringer 2011-2015	Integrert i Kulturstrategi for Oppland	
Strategiplan for idrett (2012)	Ikke utarbeidet	
Ung i Oppland - Ungdomspolitik for Oppland 2012-2015	Ikke utarbeidet	
Internasjonal strategi 2012-2015	Ikke utarbeidet	Statistikk blir nå utarbeidet. Koordineres med Regional Planstrategi

4.3. Nye plan- eller strategidokumenter i tillegg til Regional planstrategi

Tabell 4.3 Nye plan- eller strategidokumenter i perioden

Handlingsplan for store idrettsanlegg 2015 - 2018	Utarbeidet og vedtatt.	Behovsvurdering på fylkesnivå. Føringer for spillemidler. OFK.
Kulturarvstrategi for Oppland 2015 – 2020	Utarbeidet og vedtatt.	Regionale og langsiktige mål for kulturvernarbeidet i OFK.
Regional plan for Gudbrandsdalslågen med sidevassdrag	Til høring 1. juli. Vedtas av FT i løpet av 2016	Bidra til økt sikkerhet for samfunnet mot skred- og flomskader samtidig som vann-, natur- og friluftsverdiene ivaretas
Strategi for ny byutvikling – samordnet areal- og transportstrategi for Gjøvik. Visjon Gjøvik 2030 Med parkeringsstrategi for Gjøvik sentrum	Utarbeidet.	Rapport utarbeidet av et samarbeids-prosjekt mellom OFK, GK og Statens Vegvesen.
Utviklingsstrategi for Otta mot år 2035 – Otta som by- og regionsenter i Nord- Gudbrandsdal Med 5- årig samarbeidsavtale om utvikling av Otta som by- og regionsenter av 2014.	Utarbeidet. Evt forarbeid til regional plan areal og transport.	Avtale mellom Sel kommune, OFK, Statens Vegvesen, Regionrådet for Nord- Gudbrandsdal, Nord-Gudbrandsdal Næringsforening, Otta handels – og næringsforening og Nasjonalparkriket reiseliv.
Strategi Fagernes –Leira, 2013-14 med avtaleperiode 2015-20,	Utarbeidet. Evt forarbeid til regional plan areal og transport.	Et forpliktende samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og Statens Vegvesen vil stå sentralt i oppfølginga av strategien.
Strategi for Lillehammer - 2013-15.	Under utarbeidelse. Evt forarbeid til regional plan areal- og transport.	

4.4 Regionalt Handlingsprogram, RHP

Siden en samlet plan for et fylkes regionale utvikling ikke lenger er obligatorisk i PBL, finner vi heller ikke et krav om en helhetlig RHP for den brede regionalpolitikken i loven. Derimot er det et krav om at en regional plan skal ha et handlingsprogram for oppfølging av planen. Handlingsprogrammet skal rulleres årlig (PBL § 8.1).

OFK har videreført tradisjonen med å utarbeide en bred RHP med årlig rulling, men uten at handlingsprogrammet er tilknyttet en regional plan. I følge RHP for 2013 – 14- og 15 er denne derimot knyttet direkte til planstrategien. Slik forholdet mellom Regional planstrategi og RHP omtales i disse tre dokumentene, er den Regionale planstrategien for det første *det overordnede styringsdokument for Opplandssamfunnet*, og for det andre at RHP er *Oppland fylkeskommunes styringsdokument*. Det første innebærer at RHPene er oppfattet som et handlingsprogram for visjonen 'Mulighetenes Oppland' og de tre satsingsområdene innenfor planstrategien. Det andre betyr at RHPene også er koplet til OFKs økonomiplan gjennom både resultatmål for det enkelte område, regnskap for tiltakene og budsjett for de kommende 4 budsjettår. Også kapitlet budsjett- og økonomiplan er «*innrettet for å ivareta overordnede politiske prioriteringer og føringer, nedfelt i bl.a. Regional planstrategi 2012 – 2016*» (RHP 2015 s. 8).

Logisk nok finner vi igjen samme ordbruk som i den Regionale planstrategien i RHPene, nemlig *satsingsområder*, hvor RHPen er oppfølgingen av disse. Som vi ser av figuren i RHP'ene for 2013 og 2015, er det også satt inn tilbakekoplingsløyper både fra satsingsområdene og fra RHPen til den overordnede visjonen for Oppland. Vi har ikke grunnlag for å si hva disse tilbakekoplingene innebærer, siden dette ikke er kommentert for leseren.

RHPene er omfattende dokumenter som har en litt forskjellig utforming fra år til år. RHP spenner over hele spekteret fra regional utvikling og regionalt samarbeid til økonomiplan for egen administrasjon og håndtering av pensjonsutgiftene. I 2013 la RHP også opp politiske føringer for organisasjonen. RHPene er generelt sett konkrete dokumenter for fylkeskommunens samlede aktiviteter.

Vi finner altså, overraskende nok, at Regional Planstrategi ikke nevner fylkeskommunens oppfølging gjennom RHP, selv om dette er tydelig beskrevet i saksframlegget til fylkestinget av 19.06.2012. Her sier en at RHP vil være en «*naturlig oppfølging av planstrategien. RHP vil videreføre og konkretisere overordna føringer. Fra 2012 legges det opp en prosess der regional planstrategi og RHP i større grad samkjøres og integreres*».

Vi synes å se en utvikling gjennom årene av RHP fra et dokument for Opplandssamfunnet og til et dokument for Oppland fylkeskommune. Altså, et handlingsprogram som var direkte koplet til en fylkesplan og som var retningsgivende for alle aktørene ("Plan- og bygningsloven." 1985), og til et handlingsprogram som (kun) omfatter fylkeskommunens egne aktiviteter.

I punkt 5 vil vi drøfte forholdet mellom Regional Planstrategi og RHP i framtidig arbeid.

5. Konklusjoner og anbefalinger for kommende planstrategiarbeid.

5.1 Hovedkonklusjoner

Med utgangspunkt i PBLs intensjon (Planlovutvalget, 2003) , lovformulering ("Lov om planlegging og byggesaksbehandling. ," 2008) og veilederen til Regional planstrategi (Miljøverndepartementet, 2012) er vår hovedkonklusjon at dagens Regionale planstrategi avviker i betydelig grad fra forståelsen om hva en regional planstrategi skal være. I vår språkbruk vil vi si at OFK i denne sammenheng er stiv-avhengig, dvs. at det er tidligere etablerte planpraksiser (tidligere opptrakkede stier) som skaper vanskeligheter med å utforme en ny praksis.

Regional planstrategi skal være, som sagt innledningsvis, et strategisk dokument som *skal lede fram til hvilke regionale planer som skal utarbeides i kommende- 4 - årsperiode.* Regional planstrategi for Oppland 2012 – 16 er snarere et overordnet plandokument i seg selv som har en visjon om framtida og tre definerte satsingsområder for perioden – som all virksomhet forholder seg - og rapporterer i forhold til. OFK sin planstrategi *redefinerer utfordringer til satsingsområder*, noe som språklig sett effektivt snur forståelsen av planstrategiens formål. I Oppland er altså den regionale Planstrategien både utformet og oppfattet som en 'Fylkesplan light' og oppfølgingen er deretter. Dette innebærer muligens en hensiktsmessig tilnærming fra OFKs side når kravet om en samlet fylkesplan falt bort. Konsekvensen er imidlertid et unødvendig komplisert og usammenhengende 'system' hvor det er uklare grenser mellom planlegging, plan, handlingsprogram, oppfølging og tilbakekopling til politisk og administrativt nivå.

Forarbeidene i loven, PBL og veilederen gjør det klart at hensikten med å innføre dette nye grepet, er at den regionale planleggingsaktiviteten etter PBL skal være målretta mot de *viktigste utfordringene* i 4- årsperioden. I lovens forståelse skal altså planstrategien være et verktøy for å etablere en kunnskapsbasert forståelse av hvilke

utfordringer fylket, og gjerne også deler av fylket, står overfor. Og man skal stille spørsmålet; hvilke av disse utfordringer er planlegging (etter PBL) egnet til å håndtere? På den måten kan den regionale planleggingen bli mer effektiv, siden fylket samla sett kan prioritere planleggingsinnsatsen der den har størst virkning.

I tillegg til effektivitet er hensikten i PBL å *øke fleksibiliteten* i planleggingen ved at Regional Planstrategi skal angi *hvilken plantype* som skal velges for de ulike planleggingsoppgavene og begrunne valget av plantype (regional plan, interkommunal plan eller evt. statlig regional plan). De ulike planarbeidene i 4-årsperioden er lista opp i kapitlene 4 og 5, men vi finner ikke vurderinger og begrunnelser knytta til disse.

Oppsummert:

Planstrategi – PBL-versjonen: «En plan for planleggingen»	Planstrategi – OFK-versjonen: «Et overordnet politisk styringsdokument»
<p>Utviklingstrekk og utfordringer + Muligheter + Nasjonale forventninger</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Hovedutfordringer som skal møtes gjennom PBL-planlegging</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>En plan for planleggingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plantype - Prosess 	<p>Utfordringer og muligheter</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Satsingsområder</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Politiske prioriteringer/oppgaver</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planer og strategier - Prosess

Det er rimelig å forstå Opplandsversjonen som en illustrasjon av et plansystem, med visjon, satsingsområder (mål) med et tilknyttet handlingsprogram for dette. Her bringes de enkelte elementene i fylkeskommunens plansystem i sammenheng med hverandre, med en intakt tilbakekopling.

5.2 Oppfølgingen av planoppgavene

Det er et interessant funn at i opplistinga av planoppgaver i Regional planstrategi, velger fylkeskommunen å løse 'sine' planoppgaver utenfor PBL som strategiutvikling, mens andre aktører velger regional plan iht. PBL.

I sammenheng med prioritering av planoppgaver, er det ikke interessant hvor planoppgaven er initiert *fra* (fylkeskommune/r, kommune/r eller stat), men om den aktuelle planoppgaven skal prioriteres i perioden, med hvilken type planlegging den

skal løses og hvilke ressurser (kompetanse, penger, tid osv.) som er nødvendig å benytte i arbeidet.

5.3 Regionalt Handlingsprogram

Det er i lovens forstand ingen sammenheng mellom en Regional Planstrategi og et Regionalt Handlingsprogram. En planstrategi har som sådan ikke et handlingsprogram, det er det Regional plan eller en annen plantype etter PBL som skal ha. Konstruksjonen av et sammenhengende system mellom Regional Planstrategi og RHP, finner vi uttrykt kun i RHP.

Siden en samlet plan for et fylkes regionale utvikling ikke lengre er obligatorisk i PBL, kan imidlertid et Regionalt handlingsprogram kunne være sentralt for en regionalpolitisk prioritering og oppfølging av fylkeskommunens områder som ikke dekkes gjennom regionale planer. Bare en kobling til en Regional plan vil gjøre et handlingsprogram gjeldende også for kommunale, statlige og andre aktører.

5.4 Drøftingspunkter og anbefalinger for kommende planstrategiarbeid

Utarbeidelsen av Regional planstrategi er hjemlet i PBL og er som sådan et verktøy knyttet til planleggingsaktiviteten etter loven. Fylkeskommunens nøkkelposisjon i dette arbeidet – i samarbeid med fortrinnsvis andre offentlige og eventuelle private aktører, er som regional planmyndighet. Dette kan være en nyttig avgrensning mot andre typer strategiarbeid hvor fylkeskommunen er sentral.

Våre anbefalinger er i hovedsak

1. Vær lojal mot fylkeskommunens rolle etter PBL i planstrategiarbeidet.
2. Husk at grunnlaget for en prioritert planleggingsinnsats skal være et *kunnskapsbasert og politisk bilde* av utfordringene i fylket som innebærer å sammenstille og vurdere fylkesinterne utfordringer og nasjonale forventninger samtidig, for å komme fram til et helhetlig resultat. Siden siste planstrategiarbeid er det kommet en nytt *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2015). I tillegg understreker veilederen at en må ta hensyn til den samlede nasjonale politikken slik den framkommer også i *andre dokumenter* (Miljøverndepartementet 2012).
3. *Kommunene* skal utarbeide planstrategier på samme tidspunkt som fylkeskommunen. Vurder samarbeid med kommunene inkludert utarbeidningen

av det statistiske grunnlagsmaterialet som danner utgangspunktet for å vurdere utfordringene i fylket. Dette kan være rasjonelt, og kommunene kan i sitt planstrategiarbeid ha nytte av det samme statistikk- og faktagrunnlaget.

4. Utarbeid en begrunnet og prioritert *liste over det regionale planarbeidet* som skal skje i løpet av perioden. PBLs formål med regional planstrategi er å rette innsatsen i den regionale planleggingen etter PBL mot de viktigste utfordringene, der regional og/eller interkommunal plan er et hensiktsmessig verktøy. I denne vurderingen bør det inngå en realistisk vurdering av kapasitet og ressurser som kan benyttes i planarbeidet. All type regional planlegging fylkeskommunen skal gjennomføre i perioden skal inngå i planstrategien, uavhengig av hvor pålegget eller initiativet til dette kommer fra (eks fra staten eller som konsekvens av revisjon av eksisterende regionale planer), eller hvem som har ansvar for gjennomføringen.
5. Gi en tydelig vurdering og av og begrunnelse for hvilken *plantype* som skal benyttes. Regional planstrategi bør ikke unngå regional planlegging som planleggingsform, der hensikten er en forpliktende planlegging og oppfølging mellom flere offentlige og/ eller private parter med virkemidler og interesser.
6. *Strategisk arbeid* (som for eksempel forarbeid til areal- og transportplanlegging for en region) kan gjerne benyttes nettopp som forarbeid til regional eller interkommunal planlegging. Planstrategien bør angi forarbeidsfaser i perioden og når selve planarbeidet skal utføres.
7. For å oppnå en prioritert liste over den samlede regionale planinnsatsen, kan også strategisk *planlegging utenfor PBL* inngå i planstrategien.
8. Vurder om utfordringsbildet i fylket er slik at Oppland bør utarbeide *en samlet, overordnet regional plan* i kommende periode. Forholdet til strategiarbeidet innenfor partnerskapsinstituttet kan også være et argument for dette.

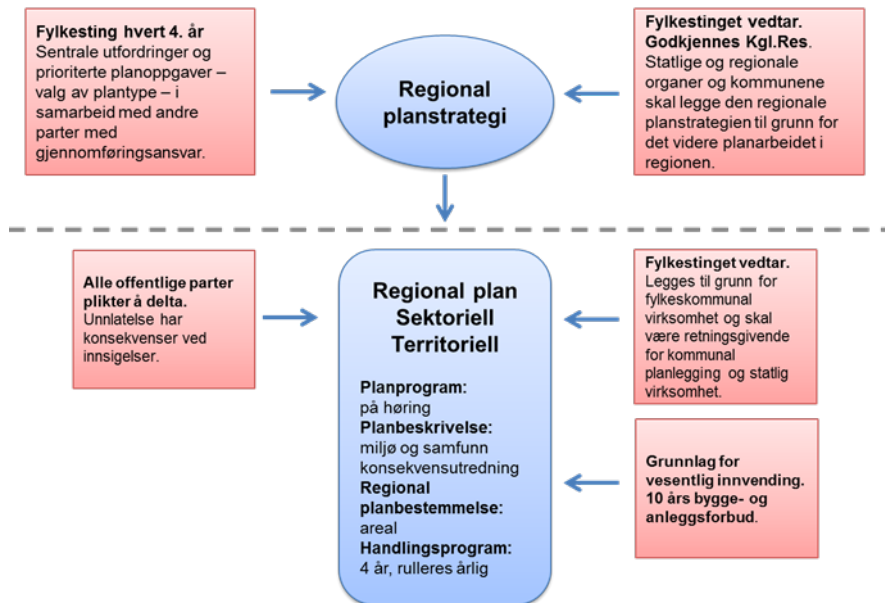
Alternativt kan OFK, sammen med hele partnerskapsinstituttet, vurdere om det vil være hensiktsmessig å innføre en overordna og langsiktig strategisk planlegging for alle regionene. Fordelen med dette er å sikre en forankring av de regionale partnerskapenes virksomhet i et felles vedtatt strategisk plandokument med handlingsprogram, hvor også andre aktører (næringsliv, frivillige organisasjoner mv) er involvert på en forpliktende måte. Hvorvidt denne typen planlegging skal gjøres etter PBL som en regional plan, eller som en annen type strategisk dokument, kan også vurderes.

9. Plasser *Regionalt Handlingsprogram* på en gjennomtenkt og konstruktiv måte, og ikke overse RHP som tilfellet er i dagens Regionale planstrategi.¹ RHP har i dag ingen formell kopling hverken til planstrategien eller til den øvrige regionale planleggingen i vår forstand. Ved en gjennomgang av RHP bør denne strømlinjeformes i innhold – som et målretta verktøy for virksomheten.

10. La fylkespolitikere og politikk spille en sentral rolle i planstrategiarbeidet. Regional planstrategi er ment å være det dokumentet som framfor noe annet setter den fylkespolitiske dagsorden for planleggingsvirksomheten i valgperioden. Planstrategi ikke noe det nye fylkestinget arver fra det gamle for å foreta eventuelle revideringer. Det er det nye fylkestinget som skal bruke det første året av valgperioden til å sette sin, selvstendige dagsorden for plan- og utviklingsarbeidet.

¹ Med unntak av saksdokumentet om planstrategien, av 19.06.2012

Vedlegg 1



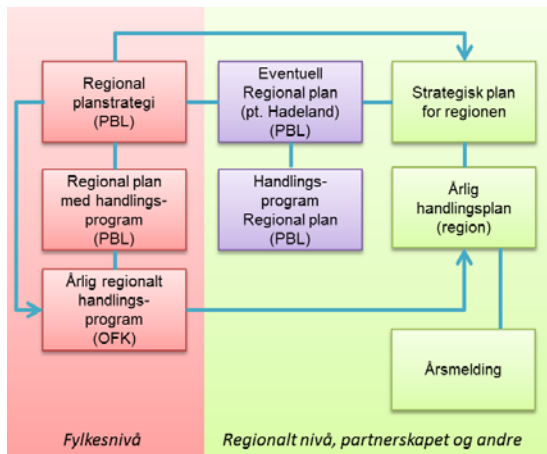
Figur 1: Det regionale plansystemet og planstrategiens plass i dette.. (Higdem, 2012).

Vedlegg 2

I dette vedlegget vil vi som eksempel vise det vi kaller en fullt utbygd modell for plan- og styringsdokumenter knytta til PBL innenfor partnerskapsinstituttet. Dvs. vi har oppmerksomheten rettet mot det strategiske arbeidet i hver enkelt region med kopling til en regional plan for fylket.

De blå pilene i modellen illustrerer dagens situasjon, hvor det er den regionale planstrategien som fungerer som plandokument med kopling direkte til det årlige Regionale

Handlingsprogrammet og den eventuelle Strategiske planen utarbeidet av regionrådene, dvs Valdres, Hadeland, Nord-Gudbrandsdal osv.



Figur 2 Mulige styringsdokumenter for partnerskapsinstituttet innenfor det regionale plansystemet.

I figur 3 ser vi det vi kan kalle en fullt utbygd modell for plan- og styringsdokumenter innenfor partnerskapsinstituttet. Her ser vi at regional planstrategi på fylkesnivå følges av en regional plan med handlingsprogram etter PBL, vist som røde bokser. Denne regionale planen kan ha områder for hver enkelt sub-region, altså områdene for regionrådene. Dette er som kjent ikke obligatorisk.

Man kan i Regional planstrategi velge å prioritere regional plan for hvert område (etter PBL), vist som blå bokser, dvs. Hadeland, Valdres osv. med tilhørende handlingsprogram, som danner det overordnede strategiske fundament for arbeidet i regionene. Ut fra dette utarbeidet handlingsprogrammet (4- år) og årlig handlingsprogram. Alternativt kan man velge å utarbeide regionale strategiske planer for regionrådenes virksomhet, vist som grønne bokser. Strategiske planer er i denne forstand utenfor PBL og er ikke definert som regional plan.

Litteratur

- Bråtå, H. O., Higdem, U., Gløtvold-Solbu, K., & Stokke, M. (2014). Partnerskap - positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. In N. Aarsæter, E. I. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Eds.), *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap - bærekraft - demokrati* (pp. 102-120). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonale forventninger til regional-og kommunal planlegging*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling., (2008).
- Miljøverndepartementet. (2012). *Regional planstrategi. Veileder*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Plan- og bygningsloven. , (1985).
- Planlovutvalget. (2003). NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets delutredning med forslag. [Better municipal and regional planning acc.to the Planning-and building act. Report and proposal for a new planning-and building act] (pp. 1- 372). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Skjeggedal, T., Bråtå, H. O., Higdem, U., & Selstad, T. (2011). Regional planstrategi. Oppsummering av erfaringer. Lillehammer: Østlandsforskning.

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

www.hil.no