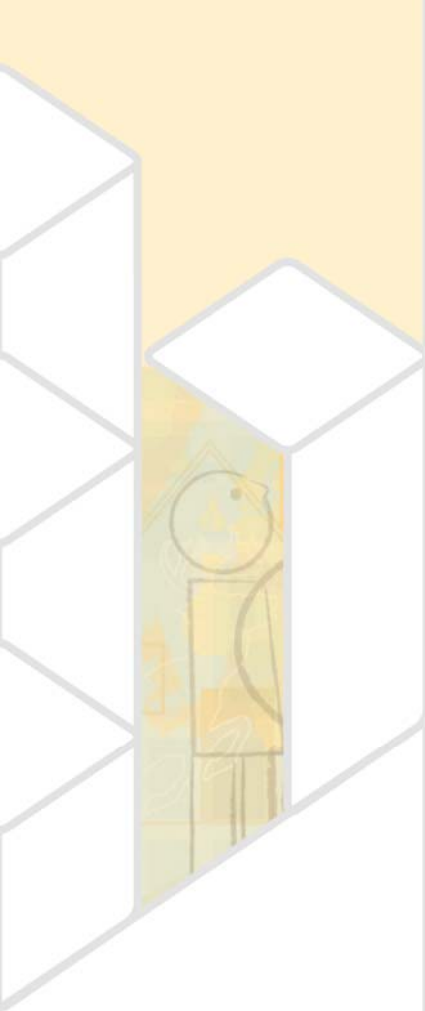




Kjell Harvold
Terje Skjeggedal

Interkommunalt plansamarbeid



Samarbeidsrapport
NIBR/Østlandsforskning 2012

Interkommunalt plansamarbeid

Kjell Harvold og Terje Skjeggedal

Interkommunalt plansamarbeid

Samarbeidsrapport
NIBR/Østlandsforskning 2012

Tittel:	Interkommunalt plansamarbeid
Forfatter(e):	Kjell Harvold og Terje Skjeggedal
Samarbeidsrapport:	NIBR/Østlandsforskning
ISBN:	978-82-7071-918-1
Prosjektnummer og -navn (NIBR)	O-3004 "Kartlegging av interkommunalt plansamarbeid i Norge
Oppdragsgiver(e):	Kompetansesenteret for distriktsutvikling
Prosjektleder(e): (NIBR)	Kjell Harvold
Referat:	Rapporten viser at det på landsbasis foregår en del interkommunalt plansamarbeid, men at dette i liten grad er rettet mot formaliserte oppgaver etter plan- og bygningsloven. I rapporten foretas det dessuten en gjennomgang av gode eksempler på plansamarbeid i utvalgte norske distriktskommuner
Sammendrag:	Norsk og Engelsk
Dato:	januar 2012
Antall sider:	70
Pris:	250
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO
Vår hjemmeside:	Telefon: 22 95 88 00 Telefaks: 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no http://www.nibr.no Trykkeri: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 © NIBR 2011

Forord

Denne rapporten oppsummerer prosjektet ”Kartlegging av interkommunalt plansamarbeid i Norge”. Prosjektet er finansiert av Kompetansesenter for distriktsutvikling og ble gjennomført i perioden oktober til desember 2011.

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom Østlandsforskning og NIBR. Fra Østlandsforskning har Terje Skjeggedal deltatt og fra NIBR Kjell Harvold, med sistnevnte som prosjektleder. Rapporten er skrevet av de to i fellesskap. Prosjektet har vært relativt avgrenset i tid og det har gjort det nødvendig å avgrense antall casestudier. Vi har likevel intervjuet 15 personer i kommuner og på fylkesnivå. I tillegg ble det helt i starten av prosjektet gjennomført en kort spørreundersøkelse (i samarbeid med Miljøverndepartementet) via e-post til landets fylkeskommuner og fylkesmenn.

Vi vil takke alle som besvarte spørreundersøkelsen – og ikke mist alle vi har vært i kontakt med i kommuner og fylker i forbindelse med casestudiene – for velvillig hjelp under arbeidet.

Oslo, januar 2012

Olaf Foss
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	8
1 Interkommunalt samarbeid og interkommunalt plansamarbeid	10
1.1 Interkommunalt samarbeid	10
1.2 Interkommunalt plansamarbeid	11
1.3 Problemstillinger og gangen i rapporten	14
2 Metode	16
2.1 Case-studier med utgangspunkt i en landsoversikt	16
2.2 Landsoversikten	16
2.3 Case-studier.....	17
3 Plansamarbeid sett fra fylkene og kommunene	19
3.1 Utgangspunkt.....	19
3.2 Forekomsten av interkommunalt plansamarbeid.....	20
3.3 Argumenter for interkommunalt plansamarbeid.....	23
3.4 Problematiske sider ved interkommunalt plansamarbeid	25
3.5 Interkommunalt plansamarbeid: begrensninger og muligheter.....	27
4 Interkommunalt plansamarbeid – noen eksempler	30
4.1 Utvalg av eksempler.....	30
4.2 Både felles planer og felles organisering	32
4.3 Felles organisering, men ikke felles planer	35
4.4 Felles planer, men ikke felles organisering	44
4.5 Indre Namdal: Et samarbeid i støpeskjeen	48
5 Avsluttende drøfting	52

5.1	Interkommunalt samarbeid om planlegging	52
5.2	Hva slags interkommunalt plansamarbeid?	53
5.3	Hvordan er samarbeidet organisert?	55
5.4	Hvem har tatt initiativ til samarbeidet?	57
5.5	Hvilke erfaringer er gjort blant kommunene?	58
5.6	Hvor lenge har samarbeidet pågått?	59
5.7	Dokumentasjon og evaluering av plansamarbeid	59
Litteratur		60
Vedlegg 1	Intervjuguide for intervju med fylkesnivå (1) i utvalgte fylker og kommuner (2)	63
Vedlegg 2	E-post basert spørreundersøkelse til fylkene	67
Vedlegg 3	Intervjuede personer	69

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Ulike modeller for interkommunalt samarbeid	14
Tabell 5.1	Ulike modeller for interkommunalt samarbeid med eksempler.....	32

Figuroversikt

Figur 4.1	Innherred samkommune.....	33
Figur 4.2	Organisasjonsplan Innherred samkommune.	34
Figur 4.3	Kommunene Nissedal og Kviteseid i Vest-Telemark regionen.....	36
Figur 4.4	Organisasjonskart Tynset kommune med enhet for "Plan, byggesak og geodata"	39
Figur 4.5	Nord-Østerdalregionen.....	41
Figur 4.6	Kommunedelplan, Solnørvassdraget. Plankart.....	44
Figur 4.7	Kommunedelplan, Solnørvassdraget. Tekstdel til plankart.	45
Figur 4.8	Indre Namdal regionen i Nord-Trøndelag fylke.	49

Sammendrag

Kjell Harvold og Terje Skjeggedal:

Interkommunalt plansamarbeid

Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012

Prosjektet "Kartlegging av interkommunalt plansamarbeid i Norge" er finansiert av Kompetansesenter for distriktsutvikling og ble gjennomført i perioden oktober til desember 2011.

Gjennom prosjektet ble det gjennomført en landsomfattende e-postbasert undersøkelse rettet mot planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene. Hensikten med denne undersøkelsen var å få oversikt over omfanget av interkommunalt plansamarbeid i Norge. Undersøkelsen viste at det foregår en del samarbeid, men at dette i liten grad er rettet mot formaliserte oppgaver etter plan- og bygningsloven. Vi fant imidlertid eksempler på samarbeid både i spredtbygde strøk og i byer.

I dette prosjektet ønsket Distriktssenteret at søkelyset primært skulle rettes mot interkommunalt plansamarbeid i distriktskommuner. De ønsket også dette belyst ved "gode" eksempler på slikt samarbeid. I valg av case-studier har vi lagt dette til grunn: I kapittel 4 presenterer vi konkrete eksempler på interkommunalt plansamarbeid i distriktskommuner.

I kapittel 3 foretar vi en mer generell gjennomgang av interkommunalt plansamarbeid, slik det oppleves sett fra de informantene vi har intervjuet i fire fylker (Hedmark, Telemark, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag) samt utvalgte kommuner i disse fylkene.

Våre konklusjoner er oppsummert i kapittel 5: Vi peker på at det er *plankompetanse* som er distriktskommunens mest akutte

planutfordring. Interkommunalt plansamarbeid etter en modell for administrativt vertskommunesamarbeid, ser ut til å være en godt egnet modell for å styrke plankompetansen.

Når det gjelder utarbeiding av felles plandokument, finner vi først og fremst eksempler på samarbeid om arealplanlegging. Vi har funnet få eksempler på utarbeiding av felles samfunnsdel for kommuneplan – eller på utarbeidelse av felles kommunal planstrategi. Vi registrerer også at kommunene gjennomgående får relativt liten støtte fra overordnede nivå i forbindelse med interkommunalt plansamarbeid. Dette gjelder både fra fylkesnivå og fra departementsnivå. Overordnet nivå er positiv til interkommunalt plansamarbeid, men det gjøres lite konkret for å stimulere til samarbeid eller til å styrke plankompetansen i distriktskommunene.

Summary

Kjell Harvold and Terje Skjeggedal

Inter authority co-operation in local planning

Joint Report NIBR/Eastern Norway Research Institute
(Østlandsforskning)2012

An investigation of municipality co-operation of local planning functions in Norway was funded by the Centre of Competence on Rural Development (Kompetansesenter for distriktsutvikling) and completed in the period October–December 2011.

The project included a nationwide e-mail-based survey of county council planning advisers and planning coordinators at the offices of the county governors. The purpose of the study was to identify the extent of inter-municipal collaboration in Norway on matters concerning local planning operations. The study found a certain amount of inter-municipal activity, though not especially geared towards formalised procedures under the Planning and Building Act. We did find, however, instances of collaboration in both rural and urban areas.

The Rural Competence Centre wanted the project to take a close look at co-operation in local planning functions in rural areas. They also wanted to learn about “good” examples of collaboration. Our choice of case municipalities reflects these wishes. Chapter 4 presents actual examples of inter-municipal planning-related collaboration among rural municipalities.

In Chapter 3 we undertake a more general review of co-operation of local planning functions, from the vantage point of the informants that we interviewed in four counties (Hedmark, Telemark, Møre og Romsdal and Nord-Trøndelag), and selected municipalities in these counties.

Our conclusions are summarised in Chapter 5. As we point out, *planning expertise* is the most critical challenge facing rural municipalities. The joint execution of planning functions on the model of joint discharge of administrative functions appears to be a useful and sensible model for strengthening planning expertise.

As far as working together on drafting a joint planning document is concerned, we find examples of collaboration in land-use planning. We also found examples of municipalities working together to draw up a draft of the social element of the municipal master plan and of common municipal planning strategy. Local authorities, we found, receive by and large little support from higher levels of government in the joint discharge of local planning functions. These higher levels include the county councils and ministries. Higher levels of government welcome the collaborative work of local authorities in local planning functions, but little is done in actual fact to promote joint efforts or strengthen planning expertise in rural municipalities.

1 Interkommunalt samarbeid og interkommunalt plansamarbeid

1.1 Interkommunalt samarbeid

Regjering og Storting ser ikke for seg store endringer i den norske kommunestrukturen og det ser heller ikke ut til at vi står foran vesentlige frivillige endringer¹, som kan føre til færre og større kommuner. Samtidig med at kommunestrukturen holder seg relativt stabil, har omfanget av interkommunalt samarbeid vokst betydelig. En bredt anlagt undersøkelse (ECON 2006) indikerer at norske kommuner i snitt har samarbeid på 14 områder. Typisk rapporterer kommunene mellom åtte og 21 samarbeidsfelt, men det er betydelig spredning. Den kommunen som oppga flest samarbeidsområder, oppga hele 51 felt for samarbeid. Samtidig understrekes det at det er grunn til å tro at antall samarbeid i kommunene er høyere enn det som er rapportert inn (ECON 2006:3), både fordi mer uformelle eller sporadiske samarbeider ikke skulle rapporteres, og på grunn av mangler i kommunenes rapportering.

Den sterke framveksten av det interkommunale samarbeidet de siste tiårene oppfattes gjerne som et uttrykk for en generell utvikling mot samstyring (Røiseland og Vabo 2008). Slike styringsformer skiller seg fra mer tradisjonelle, hierarkiske

¹ Det er kun to kommunesammenslåinger som nå i ferd med å bli gjennomført. Fra 1/1-2012 vil Inderøy og Mosvik i Nord-Trøndelag slå seg sammen. 1/1 2013 skal Harstad og Bjarkøy i Troms bli én kommune. Når disse sammenslåingene er gjennomført, vil landet ha 428 kommuner.

styringsmodeller ved at de har innebygget en større grad av fleksibilitet. Interkommunale samarbeid kan opprettes og avvikles etter behov, og de kan organiseres med ulik grad av formalisering. Dette er på mange måter både styrken og svakheten med interkommunalt samarbeid, på den ene siden kan de oppfattes som ”ubyråkratiske” og fleksible organisasjoner, på den andre siden kan de bli kritisert for å stå utenfor ordinær politisk – og administrativ – kontroll (se for eksempel Harvold et al 2010).

Interkommunale samarbeid er ikke av ny dato, og noen av de første utredningene av denne typen samarbeid i Norge ble gjennomført allerede på 1980- og 1990-tallet, se for eksempel Skålnes (1984) og Weigård (1991). I årenes løp er det gjort flere kartlegginger. Spørsmålet om eierskap og styringsroller i kommunale selskap, herunder IKS, er analysert i en rapport fra 2008 (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008). Et av de ferskeste bidrag til litteraturen om interkommunale samarbeid i Norge, er evalueringen av interkommunalt samarbeid etter Kommunalovens paragraf 27 (Jacobsen 2011).

Helt siden en begynte å studere interkommunale samarbeid, har *styringsutfordringene* vært et fremtredende tema, og dette er tema i flere av de publikasjonene som er nevnt ovenfor. De dreier seg på ulike måter om hvordan demokratiske standarder kan og skal opprettholdes når en organiserer løsninger for tjenesteproduksjon på tvers av de opprinnelige demokratiske enhetene – kommunene.

Selv om lovverket både tillater og legger til rette for interkommunalt samarbeid, er det likevel et gjennomgående spørsmål hvordan slike samarbeidsrelasjoner forholder seg til de politiske organene i de kommunene som deltar. Spørsmålet om politisk styring synes å være minst like relevant innenfor interkommunalt plansamarbeid, som innenfor andre interkommunale samarbeidsrelasjoner.

1.2 Interkommunalt plansamarbeid

Ulike typer plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid kan organiseres på flere måter og med utgangspunkt i ulike lovverk. Særlig aktuelle lovverk i denne sammenhengen er plan- og bygningsloven, kommuneloven og forsøksloven.

Samarbeid etter plan- og bygningsloven: Interkommunalt plansamarbeid kan gjennomføres med hjemmel i plan- og bygningslovens kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidet kan omfatte alle former for kommunale plantyper. Kapittel 9 ble innført ved revisjonen av plandelen av plan- og bygningsloven. Formålet er ”å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett med ”normalregler” for likt samarbeid” (Ot.prp. nr 32 (2007-2008:203). Den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009.

Samarbeid etter kommuneloven: Når interkommunalt plansamarbeid blir regulert etter kommuneloven, snakker vi om en form for samarbeid som foregår på samme måte som mange andre former for interkommunalt samarbeid: Det kan være samarbeid etter kommunelovens paragraf 27 – eller administrativt eller politisk vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragrafer 28b eller 28c. 1. januar 2007 trådte reglene i kommuneloven om vertskommunesamarbeid i kraft. Loven fikk med dette en generell adgang for kommunene til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer mer eller mindre grad av offentlig myndighetsutøvelse. Foreløpige kartlegginger viser at modellen særlig er tatt i bruk innenfor barnevern, men også innenfor landbruksforvaltning og andre områder der det treffes mange vedtak rettet mot enkeltindivid.

Samarbeid etter forsøksloven: Formålet med loven er ”gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer” som det heter i paragraf 1 i loven. I regi av forsøksloven er det etablert to ”samkommuner” i Norge, begge i Nord-Trøndelag: Innherred samkommune (Levanger og Verdal kommune) og Midtre Namdal samkommune (Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommune). Innherred samkommune har ansvaret for ”plan, byggesak, oppmåling og miljø”, mens plan ikke er langt inn i ansvarsområdet for Midtre Namdal samkommune.

I tillegg til disse tre lovverkene, kan en i *prinsippet* tenke seg at plansamarbeid kunne bli organisert etter andre lovverk, som for eksempel lov om interkommunale selskaper, etter lov om aksjeselskaper eller lov om stiftelser. Vi kjenner ikke til at noen kommuner har prøvd dette, og vi vil også anta at dette ville være

svært problematisk på planområdet i og med at den politiske kontrollen ville bli vesentlig svekket gjennom slike ordninger.

Annet samarbeid: I tillegg til de lovverk som vi har nevnt her, kan interkommunalt plansamarbeid selvsagt foregå uten at det er knyttet opp mot de formelle lovverk. Dette kan være samarbeid som oppstår ut fra lokale behov for samarbeid og som i større eller mindre grad blir oppmuntret av aktører på regionalt eller sentralt hold, se for eksempel Harvold et al (2010). Det er ikke uvanlig at det skjer samarbeid mellom kommuner på bestemte tema. Utarbeidelse av felles klima- og energiplan mellom kommunene på Lista er et eksempel på dette (Harvold og Risan 2010).

Hva er interkommunalt plansamarbeid?

Gjennomgangen ovenfor viser at ”interkommunalt plansamarbeid” kan skje på flere måter, og der ulike organisatoriske modeller kan velges. Det kan også samarbeides om ulike typer planer. Samarbeidet kan altså både knyttes opp mot en ”prosess-side” og en ”produkt-side”.

Når vi snakker om prosess, mener vi i denne sammenhengen kommuner som først og fremst fokuserer på et samarbeid knyttet opp mot personellmessig kontakt mellom planleggere i ulike kommuner, eller evt. å samle alle planleggere i én enhet. Målsetningen her er først og fremst å dra vekslers på den felles plankompetansen som fins, ikke å lage felles planer over kommunegrensene.

Samtidig kan interkommunalt planarbeid ha fokus på ”produktet”: Dvs. at en fokuserer på å lage en samordnet interkommunal plan. Dette kan selvsagt skje uten at en etablerer et felles plankontor. En kan i stedet velge å etablere et prosjektsamarbeid på tvers av kommunene med en målsetning om å utarbeide en interkommunal plan. Tabellen nedenfor illustrer ulike modeller for interkommunalt plansamarbeid. Situasjon 1 i tabellen illustrer det tetteste samarbeidet: her har kommunene både valgt en tett felles organisasjonsform, samtidig som de utarbeider felles plandokumenter. I situasjon 2 har kommunene først og fremst fokus på å få til felles organisasjonsmodeller, og er i mindre grad opptatt av å lage felles plandokumenter. Situasjon 3 viser en situasjon der kommunene fokuserer på å lage felles planprodukt og i mindre grad er opptatt av felles organisering.

I situasjon 4 er både fokus på felles organisering og på felles planprodukt svakt. I dette tilfellet er altså det interkommunale plansamarbeidet svakt.

Tabell 1.1 *Ulike modeller for interkommunalt samarbeid*

	Sterkt fokus på utarbeidelse av felles plan	Svakt fokus på utarbeidelse av felles plan
Sterkt fokus på å etablere felles organisering	1.	2.
Svakt fokus på å etablere felles organisering	3.	4.

Nesten alle norske kommuner har en eller annen form for kontakt og samarbeid med andre kommuner i plansammenheng. Denne kontakten er imidlertid ofte svak og uforpliktende, m.a.o. det som kan rubriseres som situasjon 4 i tabellen over. I denne rapporten retter vi søkelys mot kommuner som har inngått et mer forpliktende samarbeid, enten med hensyn til felles organisering og/eller med hensyn til utarbeidelse av et felles planprodukt. I rapporten retter vi søkelyset mot situasjon 1, 2 og 3 i tabellen.

1.3 Problemstillinger og gangen i rapporten

I den konkrete kartleggingen av interkommunalt samarbeid har vi stilt en rekke spørsmål, som *både retter seg mot prosess- (organisering) og produksiden (dvs. selve planen)* i det interkommunale plansamarbeidet.

Vi stilte bl.a. spørsmål om hvilken type samarbeid som pågår, hvordan samarbeidet er organisert, hvor lenge det har pågått osv. Vi var selv sagt også opptatt av dokumentasjon og erfaringer når det gjelder utarbeidelse av konkrete planer. For en nærmere detaljering av de spørsmål vi stilte i undersøkelsen, vises til Vedlegg 1 (Intervjuguide for intervju på fylkesnivå og i kommuner).

Kapittel 3 gir en generell vurdering av interkommunalt plansamarbeid, basert på svarene vi har fått fra alle våre case-fylker og -

kommuner. I kapittel 4 viser vi konkrete eksempler på hvordan kommunene i praksis har løst utfordringer knyttet til interkommunalt plansamarbeid.

I rapportens siste kapittel (kapittel 5) fortar vi en oppsummerende drøfting av hele rapporten knyttet til spørsmålene for oppdraget:

- Hva slags samarbeid?
- Hvordan er samarbeidet organisert?
- Hvem har tatt initiativ til samarbeidet?
- Hvilke erfaringer er gjort blant kommunene som har samarbeidet
- Hvor lenge har samarbeidet pågått?
- Finnes det dokumentasjon eller evalueringer av slikt samarbeid?

I neste kapittel (kapittel 2) foretar vi en kort gjennomgang av metode knyttet til arbeidet i prosjektet.

2 Metode

2.1 Case-studier med utgangspunkt i en landsoversikt

Hovedfokus i denne undersøkelsen har vært å rette søkelys mot gode eksempler på interkommunalt plansamarbeid i distrikts-Norge. Ambisjonen var altså ikke å gjennomføre en komplett kartlegging av forekomsten av interkommunalt plansamarbeid i hele landet. Metoden for kartlegging i prosjektet er todelt:

- For å finne fram til de gode eksemplene, var det nødvendig å få en viss oversikt over aktivitetene på dette området. For å få denne oversikten gjennomførte vi – i samarbeid med Miljøverndepartementet – en enkel spørreundersøkelse rettet mot fylkesnivået, jf. også omtalen i avsnitt 2.2 nedenfor.
- Etter at denne undersøkelsen var avsluttet, gjennomførte vi caseundersøkelser i fire utvalgte fylker og noen kommuner i hvert fylke, jf. også avsnitt 2.3.

2.2 Landsoversikten

Da vi i starten av prosjektet tok kontakt med Miljøverndepartementet for å undersøke deres kjennskap til interkommunalt plansamarbeid, foreslo departementet å sende en forespørsel til departementets nettverk for planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene.

Formålet var først og fremst å få et grunnlag for å velge ut fire fylker for videre studier, men undersøkelsen gir også et visst inntrykk av hva som foregår av interkommunalt plansamarbeid i

landet. I henvendelsen ba vi fylkene skille mellom tre typer interkommunale plansamarbeid:

1. Samarbeid etter plan- og bygningsloven med hjemmel i lovens kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid
2. Samarbeid etter kommuneloven/annet lovverk
3. Samarbeid basert på avtaler

Forespørselen ble sendt per e-post fra Miljøverndepartementet 14. oktober 2011 (jf. også Vedlegg 2). Etter én purrerunde fikk vi svar fra enten fylkeskommune eller fylkesmann, eller begge deler, i 13 fylker. Ytterligere tre fylker ble fulgt opp per telefon. Fra to fylker har vi ikke fått svar, verken fra fylkeskommune eller fylkesmann: Til sammen sju fylkesmenn og 14 fylkeskommuner (av totalt 18, Oslo var ikke inkludert i denne undersøkelsen) har svart.

I og med at 16 av 18 fylker er dekket i undersøkelsen, vil vi si at vi har fått et rimelig godt bilde av det interkommunale plansamarbeidet i kommune-Norge slik det oppfattes fra fylkesnivået. På bakgrunn av vårt kjennskap til kommune-Norge i andre sammenhenger, vet vi at det finnes flere interkommunale plansamarbeid som ikke er fanget opp av undersøkelsen. Undersøkelsen har altså en åpenbar svakhet ved at den på ingen måte er komplett. På den andre siden har undersøkelsen en styrke ved at den omfatter kjente og vellykka eksempler på interkommunalt plansamarbeid. På bakgrunn av dette bildet gikk vi videre til case-studiene.

2.3 Case-studier

Vi har lagt tre hovedkriterier til grunn for valg av case-fylker og -kommuner. For det første anså vi det viktig at det var en geografisk spredning i valg av case. For det andre ønsket oppdragsgiver, Distriktssenteret, at valg av case skulle være distriktskommuner, altså ligge innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, sone III og IV, og for det tredje måtte vi selvsagt velge case i fylker som faktisk hadde noen gode eksempler på interkommunalt plansamarbeid.

For best mulig å ivareta disse kriteriene, valgte vi fylkene Hedmark, Telemark, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag. I utgangspunktet burde vårt valg av geografisk kriterium tilsi valg av et nordnorsk

fylke. Imidlertid tydet den landsomfattende undersøkelsen på at det var svært få aktuelle eksempler på interkommunalt plansamarbeid i disse fylkene – og Nord-Norge er derfor ikke med i case-studiene. I og med at case-kommunene skulle ligge innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, falt en del case - som eller ville være aktuelle - ut. Vi tenker her først og fremst på samarbeid i sentrale byområder, som for eksempel Jærregionen og Oslofjordområdet.

Våre case fokuserer altså først og fremst på interkommunalt plansamarbeid, slik det fortoner seg i deler av distrikts-Norge, med relativt god spredning, i og med at vi har ett fylke fra Trøndelag, ett fra Vestlandet og to fra Østlandet. I alle fire fylkene har vi hatt samtaler/intervju med representanter fra fylkesnivået (fylkeskommunens planveileder og fylkesmannens plankoordinator) samt med personer i utvalgte case-kommuner. Som det framgår av gjennomgangen i kapittel 3 og 4 er case-kommunene gjennomgående befolkningsmessig små (se også Vedlegg 3 for oversikt over de intervjuede i kommuner og fylker). Dette gjenspeiler valget av case innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

3 Plansamarbeid sett fra fylkene og kommunene

3.1 Utgangspunkt

I første del av prosjektet foretok vi – som tidligere nevnt – en enkel e-post basert spørreundersøkelse rettet mot fylkesnivået. På bakgrunn av svarene fikk vi en oversikt over interkommunalt plansamarbeid i Norge, sett fra fylkesmennenes plankoordinatorer og fylkeskommunenes planveiledere. Hovedinntrykket fra undersøkelsen var at interkommunalt plansamarbeid ikke er veldig utbredt i dag. For eksempel er det svært få eksempler på slikt samarbeid i Nord-Norge.

Undersøkelsen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det foregår mye kontakt og samarbeid mellom kommuner i landet. Dette samarbeidet er imidlertid først og fremst avtalebasert og ofte også prosjektrettet og i forholdsvis liten grad rettet mot formaliserte oppgaver etter plan- og bygningsloven som kommuneplanenes samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og kommunal planstrategi.
- Interkommunalt plansamarbeid etter plan og bygningsloven kapittel 9 og organisert som beskrevet i paragraf 9-2 forekommer, så vidt vi kan se, ikke
- Distriktskommunene samarbeidet først og fremst for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid.
- Kommuner i sentrale strøk samarbeider i større grad for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av

kommunegrenser, som felles arbeids-, bolig og servicemarked.

- Mange fylker ønsker mer interkommunalt plansamarbeid og prøver å stimulere til økt samarbeid, men peker på at det ikke er lett å få etablert slikt samarbeid.

På bakgrunn av de tilbakemeldingene vi fikk, valgte vi å intervju ansatte i fire fylker - planveiledere hos fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene - og noen utvalgte kommuner i disse fire fylkene, jf. også kapittel 2 i rapporten, Metode). I dette kapitlet presenterer vi hovedinntrykkene fra intervjuene.

3.2 Forekomsten av interkommunalt plansamarbeid

Mange varianter

Selv om interkommunalt plansamarbeid ser ut til å være langt mindre utbredt enn interkommunalt samarbeid på andre områder, foregår det en del interkommunalt plansamarbeid, i mange varianter. Det meste dreier seg om mer eller mindre formaliserte og avtalebaserte samarbeid om konkrete planoppgaver og/eller kjøp og salg av tjenester. Av fast organiserte interkommunale plansamarbeid finner vi fra intervjuene: administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 b og samkommune etter forsøksloven.

Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 b ser nå ut til å være den mest utbredte formen for interkommunalt plansamarbeid. Ved denne modellen er det bare saker som ikke er av prinsipiell betydning, dvs. utarbeiding av planer, som blir utført av vertskommunen. Hele den politiske behandlingen foregår i hver enkelt kommune. Det er ikke så mange som har klare og sterke oppfatninger om hvilken modell som egner seg best for interkommunalt plansamarbeid, men de som har klare meninger anbefaler administrativt vertskommunesamarbeid. Erfaringene med denne typen interkommunalt plansamarbeid ser ut til å være gode, se også kapittel 4.

Det finnes bare to **samkommuner** i Norge, Innherred samkommune og Midtre-Namdalen samkommune, begge i Nord-Trøndelag. Bare Innherred samkommune - Levanger og Verdal - har planarbeid lagt inn under samkommunen Erfaringene med samkommune for interkommunalt plansamarbeid ser også ut til å være gode, se også kapittel 4.

Avtalebasert interkommunalt plansamarbeid: I intervjuene i fylkene ble det også framhevet at det faktisk er en del samarbeid mellom kommunene innenfor planfeltet:

Vi har eksempler på plansamarbeid mellom mange kommuner i fylket, men da snakker vi gjerne om utveksling av erfaringer på bestemte felt; for eksempel plan- og byggesaksforum. Vi har også eksempler på at kommuner har kjørt planprosesser relativt parallelt og utvekslet erfaringer underveis. Men samarbeidet har ikke vært formalisert som et samarbeid etter plan- og bygningsloven eller andre lovverk. I vedtaksfasen har også kommunene gjerne hatt helt adskilte prosesser.

Denne uttalelsen fra fylkesnivå er representativ for alle fire fylkene vi snakket med. Alle understreket at det fantes mer eller mindre løse samarbeidsordninger som omfattet planfeltet. Ofte var dette samarbeidet utviklet innenfor den regionen av fylket kommunene tilhørte. Det kunne imidlertid også være samarbeid mellom to-tre kommuner som så naturlige koplinger på planfeltet. Dette er altså først og fremst snakk om samarbeid som ikke direkte handler om å utarbeide konkrete interkommunale planer.

I en del kommuner skjer det et visst samarbeid når det gjelder tjenester: en kommune som har mangel på planleggere kan kjøpe tjenester av en nabokommune som har personal. Ofte er slikt kjøp av tjenester relativt svakt formalisert:

Av og til har jeg inntrykk av at dette skjer ad hoc – og ikke en ordning som nødvendigvis varer så veldig lenge. Ofte er det snakk om små kommuner som kjøper slike tjenester av nabokommunen. Dette er ofte forårsaket av ”ren nød”: kommunen har rett og slett ingen som kan gjøre jobben, og MÅ kjøpe tjenester av andre.

Denne beskrivelsen fra en ansatt i fylkeskommunen illustrer at det kan være behov for en mer robust oppbygging av planadministrasjonen i mange småkommuner. En løsning her kunne være å etablere interkommunale plankontor, som løser oppgavene for mange kommuner.

Fylkesnivåets rolle

På fylkesnivå ble det av flere understreket at en ofte ser behov for at kommunene bør samarbeide om planlegging. Fylkesnivået prøver også å oppmuntre til samarbeid, men ofte viser det seg at det er vanskelig for kommunene å komme i gang. En av de intervjuede på fylkesnivå påpekte:

Av og til kan det virke som om det er vanskelig for en kommune å ta initiativ til forpliktende samarbeid. Den som gjør det kan bli den ”svake” part: den som har størst skyld hvis samarbeidet da ikke fungerer.

For å komme i gang med samarbeidet, kan det være viktig at fylkeskommunen kommer inn som ”nøytral” part utenfra. I tillegg har mange kommuner, særlig de befolkningsmessig små, lite ressurser på plansiden:

Ingen kommuner i vårt distrikt har overkapasitet på planleggingssiden. Planarbeidet blir nedprioritert hvis det ikke er ekstremt viktig. For i det hele tatt å få til et samarbeid over kommunegrensene er det viktig at noen kan komme utenfra og driver prosessen fram. Det kan også være nyttig at fylkeskommunen deltar, fordi de har et regionalt perspektiv i arbeidet.

Denne uttalelsen fra en kommuneplanlegger viser at fylkesnivået kan være en viktig og nyttig aktør i interkommunalt plansamarbeid. Vi fikk inntrykk av at fylkeskommunene og fylkesmennene prøvde å ta en slik rolle, og at en gjerne skulle ha spilt en større rolle i et slikt arbeid enn det en ser i dag. Begrensede ressurser begrenser imidlertid fylkenes engasjement på dette området. Samtidig ble det fra fylkesnivået påpekt at ”tilrettelegger” rollen kan være problematisk:

Selv om vi i mange sammenhenger blir sett på som en positiv ressurs for kommunene, er det også en viss skepsis mot oss lokalt, kanskje særlig i storkommu-

nene. Overkommune er ikke et begrep med positiv klang i kommunene.

Fylkene gjør likevel stort sett ikke mer enn å påpeke behovet for interkommunalt plansamarbeid, samt og gi støtte til at samarbeid som kommer i gang. Men som det ble sagt:

Den svake kompetansen i kommunene gir også problemer for vår veiledning. En kommune er fullstendig blank på arealplanlegging. Vi må gjøre et "stunt" for å makte veiledningsoppgavene. Men hva?

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag bruker skjønnsmidler aktivt for å stimulere til interkommunalt plansamarbeid, og regner dette som utviklingsarbeid. Både utredninger i forbindelse med Innherred samkommune og interkommunalt samarbeid innen teknisk sektor i Indre Namdal (jf. kapittel 4), er støtte med skjønnsmidler. I Nord-Trøndelag er det også et tett samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og Kommunenes sentralforbund i forbindelse med LUK-prosjektet (Lokalsamfunnsutvikling i kommunene) i regis av Kommunal- og regionaldepartementet.

3.3 Argumenter for interkommunalt plansamarbeid

Både fra kommunene og fylkene ble det framhevet at det var mange gode grunner for å etablere interkommunalt plansamarbeid. For distriktskommunene ser den viktigste grunnen ut til å være å samarbeide for å styrke kompetanse og kapasitet til planarbeid. Dessuten er det også i distriktskommuner i mange sammenhenger fornuftig å samordne planleggingen over kommunegrensene fordi det er klare funksjonelle sammenhenger mellom kommunen. Dessuten kan interkommunalt plansamarbeid være ressursbesparende,

Kompetanse og kapasitet

De aller fleste vi har intervjuet framhever plankompetanse som den største utfordringen for distriktskommunene. Utfordringene på plansida er mye større enn tidligere. Kommuneplanlegging er nå mye mer enn arealplanlegging. Nye tema som folkehelse og klima er kommet til. Det er krav om risiko- og sårbarhetsanalyser,

dokumentasjonskrav etter naturmangfoldslovens paragraf 8-12, kommunal planstrategi, osv. Kravene til konsekvensutredninger av planer er, som en ansatt i fylkeskommunen sier,

...i ferd med å ta helt av. Fylkesmannen "digger"
dette, alle kan ri sine kjepphester, og konsulentene gnir
seg i hendene

I praksis er det kommunene som må gjøre jobben. De tekniske kravene til kartløsninger og produksjon av kart er så store at mange kommune ikke har mulighet til å lage tilfredsstillende løsninger. Kompetansekravene er så store og spesialiserte at det ikke lenger er mulig for enkeltpersoner å utføre mange ulike typer oppgaver. De kan ikke lenger være "poteter" som jobber med litt av hvert. Det kreves hele stillinger og et fagmiljø. Ellers blir det også svært vanskelig å rekruttere planleggere.

Etablering av nettverk i forbindelse med GIS (Geografiske informasjonssystemer) er eksempel på et samarbeid som drives i mange fylker. I noen sammenhenger skjer GIS-samarbeidet ikke bare mellom kommuner i ett fylke, men også på tvers av fylker. Denne typen samarbeid er i mange kommuner en nødvendig forutsetning for å kunne gjennomføre planarbeid ved at kompetente personer kan arbeide med kartløsninger og planpresentasjoner for hele regionen. GIS-samarbeidet er også viktig for informasjonsutveksling og nettverksbygging og fungerer i flere regioner som "limet" for andre samarbeid.

Funksjonelle sammenhenger

En kommunal planlegger sa det slik:

Ofte kan planutfordringene vi står overfor være nokså like på tvers av kommunegrenser. Det kan være mange naturlige koplinger mellom kommunene, og da kan det være naturlig å utarbeide felles plandokumenter - både for å spare tid – men først og fremst fordi det kan gi mer fornuftige løsninger for de kommunene som er involvert.

På fylkesnivå ble det også understreket at interkommunalt plansamarbeid ofte kunne ha gitt bedre resultater enn når kommunene planlegger hver for seg. Samarbeid innenfor bo - og arbeidsmarkedsregioner kunne for eksempel gi bedre løsninger

mht plassering av nye boligfelt, enn når kommunene planlegger hver for seg.

Effektivisering

Effektivisering og interkommunalt plansamarbeid for å spare penger, blir lite trukket fram i våre intervjuer. Når det kommer fram, er det særlig i forbindelse med teknisk utstyr i forbindelse med geografiske informasjonssystemer som det av økonomiske grunner kan være fornuftig å dele på flere kommuner.

3.4 Problematiske sider ved interkommunalt plansamarbeid

Hovedinntrykket vi sitter igjen med fra alle fire case-fylkene er at interkommunalt plansamarbeid er relativt begrenset, når vi snakker om konkret samarbeid etter plan- og bygningsloven eller etablering av felles plankontor etter kommuneloven. Det er tre typer hindringer som går igjen: Politisk styring, lokalisering og arbeidsplasser.

Politisk styring: Nesten alle vi intervjuet pekte på ett viktig moment når de skulle forklare hvorfor det i praksis ble så lite samarbeid på dette området:

Lokalpolitikken setter ofte klare grenser for plansamarbeid. Politikken er territoriell. En vil styre bruken av eget areal uten at må ta hensyn til nabokommunen.

Det ble understreket at kommunene, som politisk selvstendig organ, selv skal lage sin egen plan, og sånn vil kommunene ha det. Hvis en skal inngå samarbeid med andre må nytten av dette være helt klar for begge/alle parter. Ofte er det vanskelig for kommunene å se denne nytten – og dermed uteblir samarbeidet.

Det er en lang tradisjon for at kommunene utarbeider planer på egenhånd og i minst mulig grad ”blander” seg bort i det andre kommuner gjør. En av de intervjuede påpekte:

Kommunene gir sjelden innsigelse på nabokommunenes planer. Jeg tror dette kommer av et sterkt ønske i kommunene om ikke å overkjøre nabokommunene.

Grunnen til at det relativt begrensede plansamarbeid, er altså at lokalpolitikerne ikke vil ha det. En typisk uttalelse i våre samtaler var at planleggere og administrasjonen i kommunene gjerne vil samarbeide, men politikerne ser på plan som et felt for å fremme lokal politikk. Derfor er politikerne sjelden interessert i et samarbeid med nabokommuner. Politikerne er engstelig for å gi fra seg handlingsrommet sitt.

Lokalisering: Strid om lokalisering av kontoret har stoppa mange forsøk på interkommunalt plansamarbeid. Alle kommuner vil helst ha planleggerne i sitt eget rådhus. Politikerne er ikke interessert i at planleggere skal jobbe i andre kommuner. En representant fra fylkeskommunen sa det slik:

Vi er også opptatt av å oppmuntre til kontakt mellom kommunene, for eksempel gjennom å etablere – og opprettholde – nettverk for planlegging. Men hvis det er snakk om konkrete lokaliseringsspørsmål, blir lokalpolitikerne som ulver. Da tenkes det ikke region, men egen kommune.

Slike diskusjoner ligger også bak løsningene for administrativt vertskommunesamarbeid som vi viser i kapittel 4. Både Nissedal/Kviteseid og Tynset/Alvdal har løst lokaliseringdiskusjonen ved å etablere to samarbeidsområder, lokalisert til hver sin kommune: plan og byggesak i én kommune og landbruk/miljø i den andre kommunen. Faglig sett fins det argument for å samle begge i en felles enhet, fordi det ofte er så mye kontakt mellom de to enhetene. Store avstander i mange regioner gjør også at det ses etter mer desentraliserte strukturer og fleksible løsninger.

Arbeidsplasser: Mange distriktskommuner med små kommuneadministrasjoner er selvfølgelig opptatt av å beholde flest mulig ansatte. På den andre siden er det ikke tvil om at både utvikling av kompetanse og rekruttering av nye ansatte forutsetter et fagmiljø. Derfor kan det være en diskusjon i et vertskommunesamarbeid i hvor stor grad planleggerne fra alle kommunene må være ansatt i og/eller ha fast kontorplass i vertskommunene. Her åpner ny teknologi og mer stedsuavhengige løsninger, bedre kommunikasjoner og nye holdninger til arbeidstid og arbeidssted for nye og mer fleksible løsninger.

3.5 Interkommunalt plansamarbeid: begrensninger og muligheter

Dagens politiske oppfatninger synes altså å sette klare begrensninger for omfanget av interkommunalt plansamarbeid. Likevel finner samarbeid sted i noen kommuner, eksempler på dette beskriver vi nærmere i neste kapittel. Vi vil avslutningsvis i dette kapittelet peke på noen momenter fra intervjuene som kan føre til mer interkommunalt samarbeid i årene framover

Nye utfordringer

Flere av de intervjuede påpekte at det på en del relativt nye områder har blitt vist stor interesse for interkommunalt plansamarbeid. Kystsoneplanlegging ble nevnt som et eksempel på dette. Dette er for så vidt ikke nytt som plantema, men det er en økende interesse for samarbeid. Her er *næringen* opptatt av at det bør utarbeides planer på tvers av kommunegrensene, og næringen sørger for å formidle dette til kommunene, ikke bare til administrasjonen men også til det politiske nivået. Dermed kan det skapes større forståelse for at kommunene må samarbeide på dette feltet i årene framover. Klima - og energiplaner er også plantema som innbyr til å se over kommunegrensen og finne interkommunale løsninger.

Kommunal planstrategi er en ny utfordring for kommunene. Her kan det være aktuelt med mer interkommunalt plansamarbeid enn det en har sett til nå. I "våre" fylker fant vi ennå ikke eksempler på interkommunale planstrategier, men dette har været diskutert i Tynset/Alvdal. Fra andre fylker vet vi at de fire kommunene i Mosseregionen har utarbeidet felles planstrategi og også felles samfunnsdel til kommuneplanene (www.moss.kommune.no). I Sogn og Fjordane arbeider de fem kommunene i Samarbeidsforum i Sunnfjord med felles kommunal planstrategi (www.sfj.no).

Holdningsendringer

Det ble pekt på at det kunne være nødvendig med en holdningsendring i kommunene, for å få til mer interkommunalt samarbeid. En fylkesplanlegger påpekte for eksempel at en forutsetning for å få til et

...interkommunalt samarbeid mellom en stor-kommune – for eksempel en by – og en mindre nabokommune, er at storkommunen må være ”raus” for å få dette til. En må være villig til å gi små-kommunen visse fordeler, hvis det i hele tatt skal være mulig å få til et samarbeid.

Kompetansehevning i kommunene

Så å si alle de intervjuende understreket at en viktig forutsetning for planlegging generelt og også for interkommunalt plansamarbeid, er at kompetansen i kommunene må styrkes på planfeltet. Rammeverket i lover og regler ble ansett som godt, slik det er i dag. Utfordringen ligger i å få personalressurser til å gjennomføre de bestemmelser som lov/regelverk foreskriver.

Fylkesnivåets og sentralt nivå's rolle

Fylkesnivåets rolle som ”tilrettelegger” i interkommunalt plansamarbeid, har allerede blitt påpekt. Samtidig kan regionale signaler lette interkommunalt samarbeid, for eksempel gjennom utarbeidelse av regionale planer som gir forutsetninger for den kommunale planleggingen. Vi har også tidligere nevnt bruk av skjønnsmidler til etablering av interkommunalt plansamarbeid.

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS, sin rolle i denne forbindelse ble også understreket: Hvis interkommunalt plansamarbeid skal komme sterkere på dagsorden, ble det argumentert for at KS kan være en viktig institusjon for å få dette til. Det ser ut til å være store forskjeller mellom fylkene i hvor stor grad KS engasjerer seg i planlegging.

Det ble også påpekt at Miljøverndepartementet burde sette sterkere fokus på den dårlige utdanningskapasiteten og rekrutteringsproblemer inne planfaget og spesielt i distrikts-kommuner. Forsøksmidler til interkommunalt plansamarbeid i noen regioner ble foreslått. Det bør komme noen statlige ordninger og ”gulrøtter” på dette område. Departementet burde vie mye mer oppmerksomhet til og sette interkommunalt plansamarbeid på dagsorden, som det ble uttrykt fra representanter fra fylkesnivået:

De nye bestemmelsene i plan og bygningsloven om interkommunalt plansamarbeid betyr ingenting for

praksis. Det som trengs er større nasjonal oppmerksomhet omkring dette feltet. Jeg tror det hadde vært gunstig for å overvinne skepsisen lokalt.

Mange ga uttrykk for at de savnet veiledning og faglig utviklingsarbeid i regi av Miljøvernedepartementet. Et slikt utviklingsarbeid ville være viktig for å kunne ta i bruk den store "verktøykassa" som ny plan- og bygningslov er, eller som en formulerte det:

Nye verktøy er vel og bra, men bruken er krevende og må læres!

4 Interkommunalt plansamarbeid – noen eksempler

4.1 Utvalg av eksempler

Gjennom intervjuer med planansvarlige hos fylkeskommunene og fylkesmennene i de fire utvalgte fylkene, har vi funnet fram til eksempler på interkommunalt plansamarbeid som vurderes som vellykket og/eller interessante for å belyse mulighetene for interkommunalt plansamarbeid. Presentasjonen her er ingen evaluering av de interkommunale samarbeidsprosjektene, men en oppsummering av hovedelementene i samarbeidende basert på dokumenter og intervjuer i kommunene.

Som vi pekte på i kapittel 1, kan ”interkommunalt plansamarbeid” skje på flere måter, og der ulike organisatoriske modeller kan velges. Det kan også samarbeides om ulike typer planer. Samarbeidet kan altså både knyttes opp mot en ”prosess-side” og en ”produkt-side”. Med prosess-side mener vi i denne sammenhengen kommuner som først og fremst fokuserer på et samarbeid knyttet opp mot personellmessig kontakt mellom planleggere i ulike kommuner, eller evt. å samle alle planleggere i én enhet. Samtidig kan interkommunalt planarbeid ha fokus på ”produktet”: Dvs. at en primært fokuserer på å lage en samordnet interkommunal plan, uten nødvendigvis å etablere et felles plankontor. I tillegg kan en ha samarbeid både om prosess og produkt.

Tabellen nedenfor illustrer våre eksempler, som gjennomgås i dette kapittelet. Situasjon 1 i tabellen illustrer det tettteste samarbeidet: her har kommunene både valgt en tett felles organisasjonsform,

samtidig som de utarbeider felles plandokumenter. Det klareste eksempelet vi har funnet på dette, er Innherred samkommune (jf. avsnitt 4.2). I situasjon 2 har kommunene først og fremst fokus på å få til felles organisasjonsmodeller, og er i mindre grad opptatt av å lage felles plandokumenter. De fleste av eksemplene våre faller i denne kategorien, som regel organisert som administrative vertskommunesamarbeid (jf. avsnitt 4.3).

Situasjon 3 illustrer tilfeller der kommunene fokuserer på å lage felles planprodukt og i mindre grad er opptatt av felles organisering. Våre eksempler på denne type samarbeid er felles kommuneplanens arealdel for Tolga og Os og kommunedelplan for Solnørwassdraget for kommunene Skodje, Vestnes og Ørskog (jf. også avsnitt 4.4).

I situasjon 4 er både fokus på felles organisering og på felles planprodukt svakere. Vi presenterer ingen eksempel som kommer inn under denne kategorien. I denne rapporten retter vi søkelys mot kommuner som har inngått et mer forpliktende samarbeid, enten med hensyn til felles organisering og/eller med hensyn til utarbeidelse av et felles planprodukt, dvs. situasjon 1, 2 og 3 i tabellen.

Tabell 4.1 *Ulike modeller for interkommunalt samarbeid med eksempler*

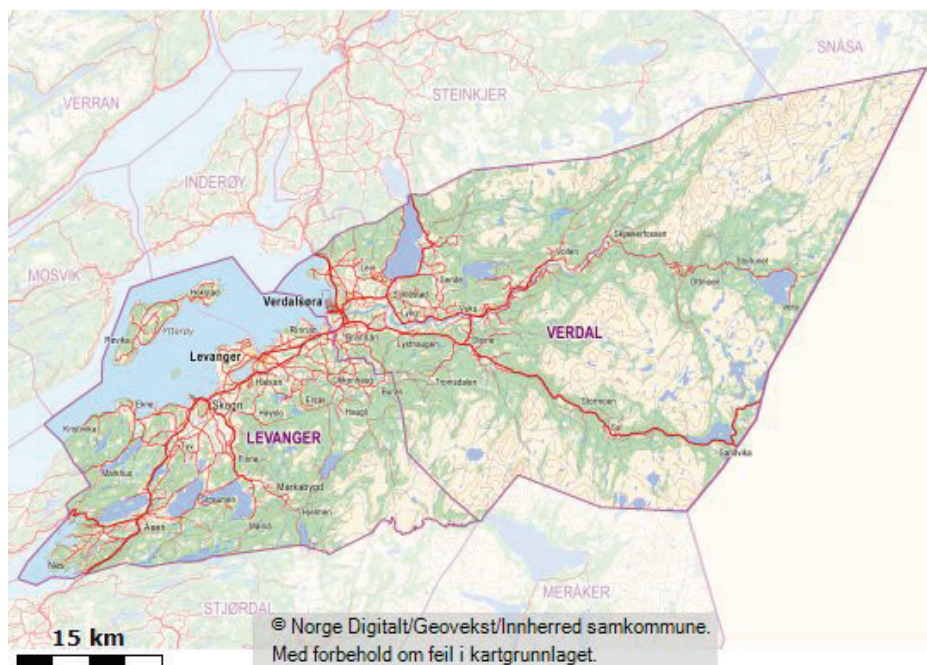
	Sterkt fokus på utarbeidelse av felles plan	Svakt fokus på utarbeidelse av felles plan
Sterkt fokus på å etablere felles organisering	1. *Innherred samkommune	2. *Interkommunalt plankontor for Nissedal & Kviteseid *Felles enhet Tynset & Alvdal *GIS-samarb. Nord-Østerdal *Plankontoret Rennebu & Oppdal
Svakt fokus på å etablere felles organisering	3. *Kommunedelplan Solnørvassdraget *Felles kommuneplanens arealdel Tolga & Os	4.

4.2 Både felles planer og felles organisering

Innherred samkommune

Innherred samkommune var den første samkommunen i Norge og ble etablert fra 1. februar 2004. Da hadde kommunene Frosta, Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke i lengre tid utredet ulike måter å samarbeide på. De tre kommunene søkte i 2003 Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om å gjennomføre et samkommuneforsøk. KRD var positiv til søknaden og kommunene startet med å detaljere forsøket. I dette arbeidet ble kommunene uenige om modellen. Den klarte minste kommunen, både i folketall og areal, Frosta, mente modellen ble liggende for nært opp til kommunesammenslåing, og trakk seg fra samarbeidet.

Figur 4.1 *Innherred samkommune.*



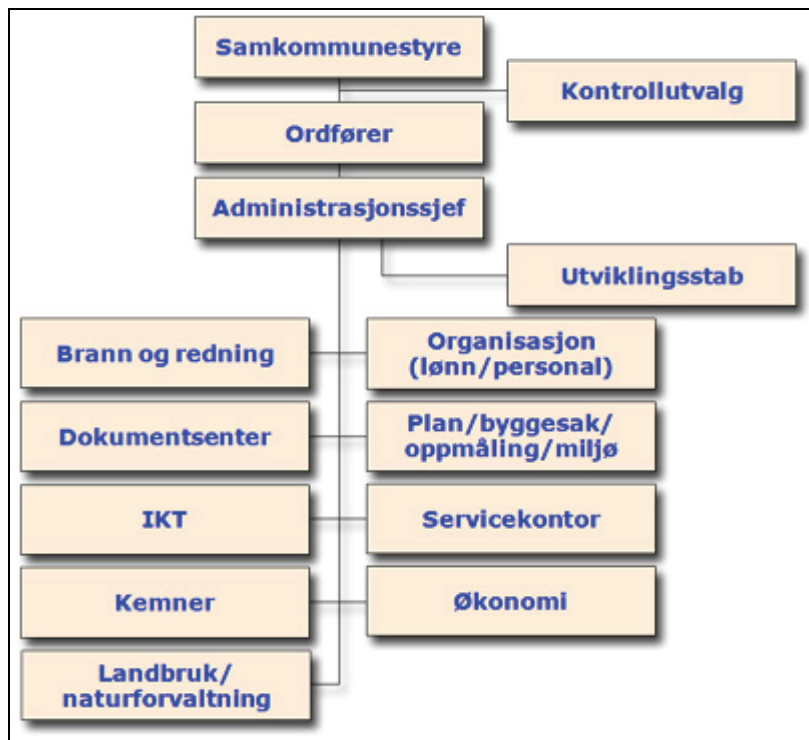
Kilde: www.levanger.kommune.no

Kommunene Levanger og Verdal er til sammen 2.203 kvadratkilometer (henholdsvis 656 og 1547 kvadratkilometer) og ligger i Frostatingsregionen/Innherred i Nord-Trøndelag fylke. Regionen kjennetegnes av korte reiseavstander og en klar og entydig senterstruktur med Levanger og Verdal som de største byene. Det er ni kilometer mellom byene. Innbyggertall (per 01.01.10) er 32.802, fordelt på 18.580 i Levanger og 14.222 i Verdal. Samkommunen er landets største landbrukskommune. Regionen utgjør et felles arbeidsmarked, med til dels betydelig dagpendling mellom kommunene (www.innherred-samkommune.no/om_isk.html)

Samkommune er en samarbeidsløsning hvor kommunene har et felles politisk organ til styring av aktuelle fellesoppgaver, mens kommunene beholder egne kommunestyre til styring på andre områder. Samkommunen har også en egen administrasjon og et eget politisk styre indirekte valgt fra kommunestyrene. Vi ser av organisasjonsplanen for Innherred samkommune, (figure 4.2)), at "Plan, byggesak, oppmåling og miljø" er et av tjenestoområdene

som er lagt inn under samkommunen. Enheten er samlokalisert i Verdal. Denne enheten har blant annet ansvar for alt arealplanarbeid i kommunene. Ansvar for samfunnsdelen til kommuneplanen og kommunal planstrategi er lagt til en annen enhet i samkommunen, avdelingsstaben, direkte under administrasjonssjefen. Samkommunestyret er politisk planutvalg for planer som utarbeides felles for de to kommunene, slik som kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. For arealplaner som bare angår direkte den enkelte kommune, har kommunene egne politiske planutvalg. Det er fortsatt kommunestyrene som er øverste planmyndighet og vedtar arealplanene, etter innstilling fra samkommunestyret for felles planer og eget planutvalg for egne planer.

Figur 4.2 Organisasjonsplan Innherred samkommune.



Kilde: <http://www.innherred-samkommune.no/organisasjon/organisering.html>

Erfaringer

I følge ekstern evaluering i 2007 rapporterer enheten for plan, byggesak, oppmåling og miljø om gode kompetansemessige

effekter av samlokalisering og få problemer med tilgjengelighet for brukerne. Den første større felles saken var utarbeiding av felles kommuneplan som startet i 2007 (Sand, Aasetre og Lysø 2007). Felles kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i de to kommunestyrene i desember 2008, og felles kommuneplanens arealdel ble vedtatt i de to kommunestyrene i april 2011. De positive erfaringene har utviklet seg videre, og de ansatte ved enheten er godt fornøyd med modellen. Det er også stor tilsutning til modellen blant kommunepolitikerne. Fagmiljøet er blitt sterkere, det er lettere å rekruttere nye medarbeidere og kvaliteten på tjenestene har blitt bedre. Selvfølgelig hadde det vært enklere med bare ett planutvalg og ett kommunestyre å forholde seg til, men å slå sammen to såpass store kommuner med hvert sitt fungerende senter, er lite aktuell politikk. Det er stort sett kommuneplaner som blir behandlet av samkommunestyret. Dermed får samkommunestyret som planutvalg forholdsvis liten aktivitet og få møter med lange mellomrom.

4.3 Felles organisering, men ikke felles planer

Vi presenterer her fire eksempler: det interkommunale plankontoret for Nissedal og Kviteseid, felles enhet for ”plan, byggesak og geodata” for Tynset og Alvdal, GIS-samarbeid i Nord-Østerdal og det ”gamle” plankontoret for Rennebu og Oppdal.

Eksempel 1: Interkommunalt plankontor for Nissedal og Kviteseid kommune

Organisering

Plankontoret er organisert som et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28. Samarbeidet gjelder kommunene Nissedal og Kviteseid i Vest-Telemark regionen. Plankontoret for de to kommunene er fysisk lagt til Nissedal. Samtidig er landbrukskontoret for begge kommunene lagt til Kviteseid. Nissedal har ca 1.400 innbyggere og et areal på 908 kvadratkilometer. Kviteseid har ca 2.500 innbyggere og et areal på 709 kvadratkilometer.

Figur 4.3 *Kommunene Nissedal og Kviteseid i Vest-Telemark regionen*



Kilde: www.vest-telemark.no.

Bakgrunn

Felles plankontor ble opprettet i 2004. Initiativet kom fra rådmann/ordfører i Nissedal, som i utgangspunktet inviterte alle kommunene i Vest-Telemark til å delta. Interessen var imidlertid liten i de fleste andre kommunene. Kviteseid, med relativt dårlig kommuneøkonomi, så fordeler med et samarbeid. En forutsetning

for at et samarbeid kunne bli etablert, var at Kviteseid fikk landbrukskontoret for de to kommunene. Det interkommunale samarbeidet er forankret i kommunestyrevedtak i begge kommunene.

Aktivitet

Plankontoret har i alt 5,75 årsverk fordelt på følgende måte: 2,5 årsverk til byggesak, 2,0 årsverk til oppmåling og 1,25 stilling til planlegging. Kontoret har en egen plansjef (inkludert i de 5,75 årsverkene). Plankontoret er samlokalisert med teknisk etat i Nissedal kommune (i kommunehuset).

Det er ikke utarbeidet felles arealplaner for de to kommunene. Gjeldende kommuneplan for de to kommunene ble vedtatt henholdsvis i 2006 og 2008 for Kviteseid og Nissedal. Når kommuneplanene skal rulleres, er det heller ikke tatt sikte på at dette skal skje samtidig. Plankontoret vil først fokusere på den ene kommunen og deretter den andre. De planmessige utfordringene i de to kommunene har likhetstrekk: begge er for eksempel ”hyttekommuner” med flere reguleringsplaner for hyttefelt. Plankontoret har forsøkt å få til et samordnet regelverk for byggesak – og dispensasjonssaker for de to kommunene, men dette har ikke vært politisk mulig å få til.

Erfaringer

Plankontoret har nå snart vært i aktivitet i åtte år (siden 2004). I hovedsak synes det å være stor tilfredshet i begge kommunene med kontoret. Ved å samlokalisere planarbeidet i de to kommunene, har en fått et relativt robust fagmiljø. Det har blitt mindre turn over, og ved å samle kompetansen på ett sted er det lettere å få til spesialisering. Miljøet er også mer attraktivt mht nyrekruttering. Det er også stordriftsfordeler gjennom bruk av felles programvare.

Hvis det skal pekes på ulemper ved et felles plankontor, må det være at lokalkunnskapen kan bli svekket. Kommunene til sammen dekker et stort areal (over 1600 kvadratkilometer). Det at det er ulike administrative bestemmelser i de to kommunene, kan også av og til være en utfordring – selv om dette lar seg håndtere.

Politikerne i begge kommunene gir uttrykk av å være fornøyd med det arbeidet plankontoret som utføres. I og med at kontoret går i

økonomisk balanse, er det heller ingen budsjettmessige problemer i forhold til den politiske ledelsen i de to kommunene.

Eksempel 2: Felles enhet for "Plan, byggesak og geodata" for Tynset og Alvdal

Organisering

Felles enhet for "Plan, byggesak og geodata" for Tynset og Alvdal ble innført fra 1. mai 2005, som en egen avdeling under teknisk etat i Tynset. Begrunnelsen for samarbeidet var (K-styre sak 06/05 Alvdal kommune 31.01.05):

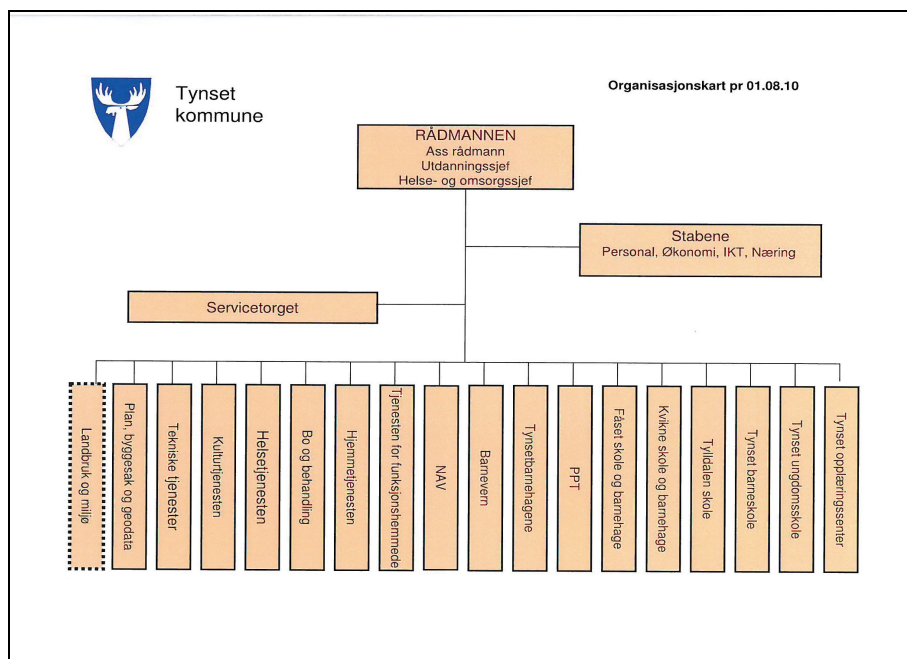
- En robust enhet, som er mindre sårbar overfor ferier og sykdom.
- Mer spesialisering av bemanningen med mål om økt kompetanse, rasjonelle arbeidsformer og høy kvalitet i saksbehandlingen.
- Bedre muligheter til ajourhold av kartverk, GAB, DEK og planarkiv. Dette igjen vil rasjonalisere og øke kvaliteten på saksbehandlingen og planleggingen.
- Attraktivt fagmiljø som bedrer muligheten for rekruttering.

Tolga kommune deltok også i diskusjonene om interkommunalt plansamarbeid, men Tolga ble ikke med på den valgte samarbeids-løsningen. Det interkommunale samarbeidet ble fra starten organisert som et forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning etter de samme prinsippene som de nye bestemmelsene i kommuneloven om administrativt vertskommunesamarbeid (paragraf 28 b) som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2007. Det innebærer at vertskommunen, i dette tilfelle Tynset, utfører oppgaver og treffer avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. All politisk behandling av plan- og byggesaker foregår i politiske råd og utvalg i hver av kommunene. Fagansatte i Alvdal som arbeidet med disse sakene fikk Tynset kommune som ny arbeidsgiver og rådhuset på Tynset som nytt kontorsted, da ordningen ble innført.

Fra 1. april 2007 ble enhet for "Plan, byggesak og geodata" i Tynset kommune skilt ut som en egen enhet, direkte underlagt rådmannen, og ikke som tidligere en enhet under tekniske tjenester

(jf. figuren nedenfor). Bakgrunnen for det var først og fremst behovet for å organisere interkommunale tjenester som klart definerte enheter med egne budsjetter m.v.

Figur 4.4 *Organisasjonskart Tynset kommune med enhet for "Plan, byggesak og geodata"*



Kilde: www.tynset.kommune.no

Fordeling av kostnader mellom de to kommunene blir nå gjort på basis av timeregistreringer. De ansatte fordeler sine arbeidstimer på prosjekter i de to kommunene, og Tynset som vertskommune fakturerer Alvdal tertialvis for medgåtte kostnader. Dermed kan fordelingen av arbeid mellom de to kommunene variere fra år til år. I 2011 var fordelingen 36 prosent for Alvdal og 64 prosent for Tynset. Unntatt fra denne registrerte fordelingen mellom kommunene er kostnader til lederstilling og administrasjon, som deles 50/50.

Det interkommunale plansamarbeidet mellom de to kommunene ble politisk "balansert" ved at felles enhet for "Landbruk og miljø" samtidig ble lokalisert til Alvdal kommune og det landbruksfaglige

miljøet på Storsteigen landbruksskole, organisert etter de samme prinsippene som enhet for "Plan, byggesak og geodata" i Tynset.

Erfaringer

Samarbeidet består i at enheten for "Plan, byggesak og geodata" fordeler arbeidsinnsatsen sin på plan, byggesak, delesak, kart og oppmåling i hver av de to kommunene. Det dreier seg både om overordnet plan- og utviklingsarbeid som kommuneplaner, kommunedelplaner, analyser og utviklingsprosjekter og veiledning og behandling av private reguleringsplaner. Felles planer for de to kommunene blir sjelden utarbeidet, men det forekommer.

Kommunedelplan for Savalen, som nå er under arbeid, dekker områder i begge kommunene. Det har vært sett på muligheten for å utarbeide felles kommunal planstrategi for de to kommunene, men det ser nå ut til at arbeidet vil foregå som to atskilte prosesser. Likevel er det felles gevinster ved erfaringene med arbeidet. Enheten arbeider også med planer og utredninger som er felles for hele fjellregionen, som nærings-, handels- og serviceanalyse og klimavennlig transport (Årsmelding Tynset kommune 2010).

De første årene hadde enheten for "Plan, byggesak og geodata" utfordringer med å beholde ansatte og med rekruttering. Etter hvert har nye medarbeidere kommet til. I 2010 ble tre stillinger besatt og enheten vil i 2012 ha 14,4 stillinger. Det innebærer at det er fagmiljøer innenfor både plan, byggesak, delesak, kart og oppmåling. Utfordringen er å beholde fagkompetansen og rekruttere nye ved behov. Dette forutsetter fagmiljøer av en viss størrelse. Det er liten tvil om at det interkommunale samarbeidet har gjort dette lettere. Delvis har dette skjedd ved rekruttering fra nabokommunene, men også ved tilflytting utenfra regionen. Både ansatte og politikere, i begge kommunene, ser ut til å være godt tilfreds med samarbeidet. Enheten har god tillit hos politikernes. Fagmiljøet har fått en tyngre posisjon og blir regna med. Det foregår stadig sonderinger og diskusjoner om flere kommuner skal slutte seg til samarbeidet. Tolga har vært interessert, men det ser nå ut til at Tolga og Os vil samarbeide etter tilsvarende "balanserte" vertskommunemodell som Tynset og Alvdal, med en felles enhet for plan m.m. og en for landbruk.

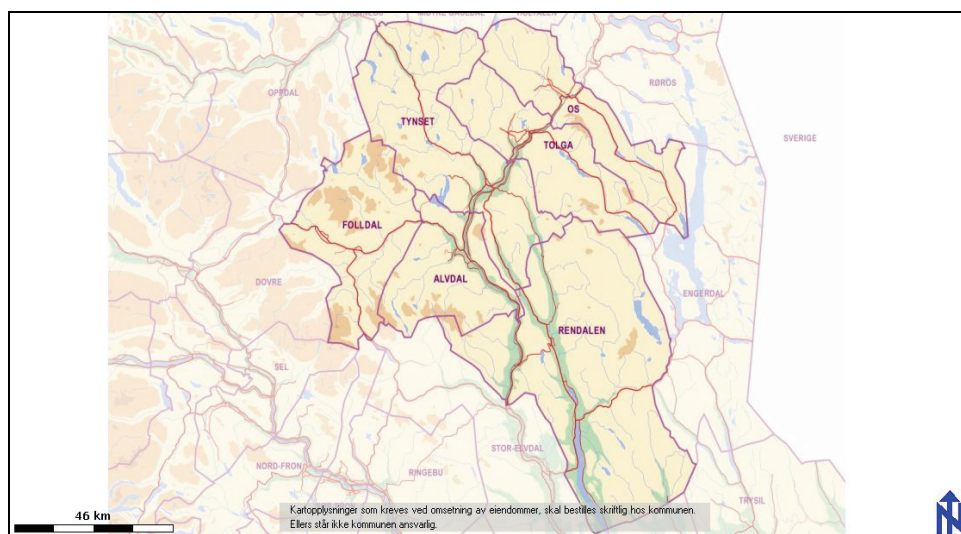
Det er også klart at arbeid for to kommuner gir visse administrative utfordringer og merarbeid. Det er også upraktisk at

to enheter som "plan, byggesak og geodata" og "landbruk og miljø" som har mye samarbeid og kontakt, ikke er samlokalisert. Spesielt miljøkompetansen hadde det vært gunstig å ha lettere tilgjengelig i planarbeidet.

Det er ingen klare eller nært forestående planer om å gjøre endringer i dagens ordning. Tynset kommune er åpen for dialog med andre kommuner som ønsker seg inn i regionalt samarbeid innen fagområdene. Noen mener at gode erfaringer med begge de to interkommunale samarbeidsprosjektene etter hvert kan bane veien for ytterligere sammenslåing til en felles enhet. Andre ser utvikling av interkommunalt samarbeid som skritt på veien mot kommunesammenslåing.

Eksempel 3: GIS-samarbeidet i Nord-Østerdal

Figur 4.5 *Nord-Østerdalregionen*



Kilde: www.nord-osterdal.no

Organisering

GIS-samarbeidet i Nord-Østerdal er ikke et interkommunalt plansamarbeid på samme måte som eksempelet ovenfor (Tynset-Alvdal), men det er likevel et viktig grunnlag for å kunne drive kommunal, og også interkommunal, arealplanlegging.

Bestemmelsene om digitalt kartgrunnlag og digital framstilling av arealplaner etter plan- og bygningsloven er nå så omfattende at det

kreves spesialisert kompetanse for å utføre arbeidet. Samtidig kan det variere over året og også mellom år når det er behov for denne kompetansen. Det betyr at for små kommuneadministrasjoner er det svært vanskelig å oppfylle disse kompetansekravene uten å samarbeide med andre. GIS-samarbeidet i Nord-Østerdal starta i 2003 som et prosjekt med de seks kommunene i regionen, Nord-Østerdal Kraftlag og Statens kartverk, Fylkeskaretkontoret på Hamar, med prosjektleder i Tynset kommune. Prosjektet ble fra 1. januar 2008 etablert som permanent ordning som administrativt vertskommunesamarbeid med Tynset som vertskommune. En person er ansatt som systemansvarlig på enhet for "plan, byggesak og geodata". Leder av fagrådet for samarbeidet skifter mellom kommunene med 20 prosent stilling (www.nord-osterdal.no). GIS-samarbeidet har hovedansvar for:

- forvaltning av geodata for kommunene i Nord-Østerdal
- kompetanseutveksling og kompetanseheving mellom partene i samarbeidet
- vedlikehold og oppgradering av aktuellprogramvare
- uttak og salg av kartdata
- utvikling og drift av kartløsninger på WEB

Erfaringer

Dette GIS-samarbeidet er svært viktig for kommune både fordi kommunene hver for seg ikke har hatt kapasitet og kompetanse til å kunne anvende GIS-verktøy som er en nødvendig forutsetning for bl.a. å utarbeide arealplaner, og fordi dette samarbeidet på mange måter er "limet" i mye annet interkommunalt samarbeid i fjellregionen. Det bidrar til kompetanseoppbygging og erfaringsutveksling innen mange områder som plan, byggesak, delesak, kart og oppmåling.

Eksempel 4: En "klassiker": Plankontoret for Rennebu og Oppdal

Selv om Rennebu og Oppdal ligger i Sør-Trøndelag, og dermed egentlig ikke er med blant våre case-fylker, presenterer vi dette eksempelet fordi det - så vidt vi kjenner til- er det eneste av de mange interkommunale plankontorene som ble etablert på 1970-80 tallet som fortsatt eksisterer. De andre er etter hvert nedlagt.

Plankontoret ble etablert i 1978, som en omorganisering av et felles plansekretariat for kommunene Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal i Sør-Trøndelag fylke. Plankontoret ble organisert som et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens paragraf 27 med eget styre. Kontoret hadde statlig tilskudd fram til 1984. Opp gjennom årene har Plankontoret alltid hatt godt kvalifiserte planleggere. Flere av dem har seinere markert seg på flere nivåer i norsk planlegging.

Etter noen år reduserte Midtre Gauldal sitt engasjement i samarbeidet og trakk seg helt ut fra 1. januar 2004. Fra 2005 har Plankontoret i tillegg til å arbeide for de to eierkommunene også tatt på seg oppdrag fra eksterne oppdragsgivere. Eksterne oppdragsgivere sto i 2009 for nesten halvdelen av inntektene til kontoret.

Plankontoret er lokalisert til Berkåk, kommunesenteret i Rennebu. I vedtektene for samarbeidet blir Rennebu kalt vertskommune fordi kommunen stiller til disposisjon areal til kontoret, har arbeidsgiveransvar for de ansatte og tar seg av administrative oppgaver som lønn og regnskap. Plankontoret er likevel ikke et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28, fordi kontoret ledes av et styre på tre medlemmer, de to ordførerne og et medlem som oppnevnes av kommunene i fellesskap. De to kommunene stiller kvartalsvis til rådighet et a konto beløp i henhold til vedtatt budsjett (www.plankontoret.net, foredrag daglig leder Sissel Enodd <http://ffk.no>).

Vi ser at Plankontoret lever videre etter en del endringer og tilpasninger. Den interkommunale rollen er redusert ved at samarbeidet nå omfatter bare to kommuner. Det har selvfølgelig gitt redusert oppdragsmengde og dermed behov for å søke oppdrag fra andre oppdragsgivere, både kommuner og private aktører. Plankontoret er ikke lenger et rent interkommunalt plansamarbeid. Organisering som interkommunalt samarbeid etter kommunelovens paragraf 27 med eget styre ser ikke lenger ut til å være like aktuelt. Nye alternativer er kommet til, først og fremst vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28.

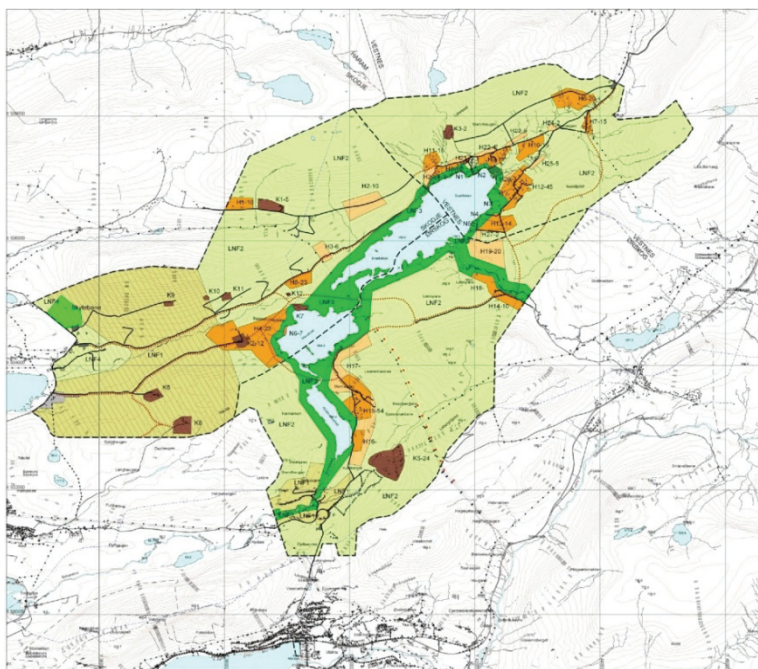
4.4 Felles planer, men ikke felles organisering

Eksempel 1: Interkommunal plan for Solnørvassdraget

Type plan og involverte kommuner

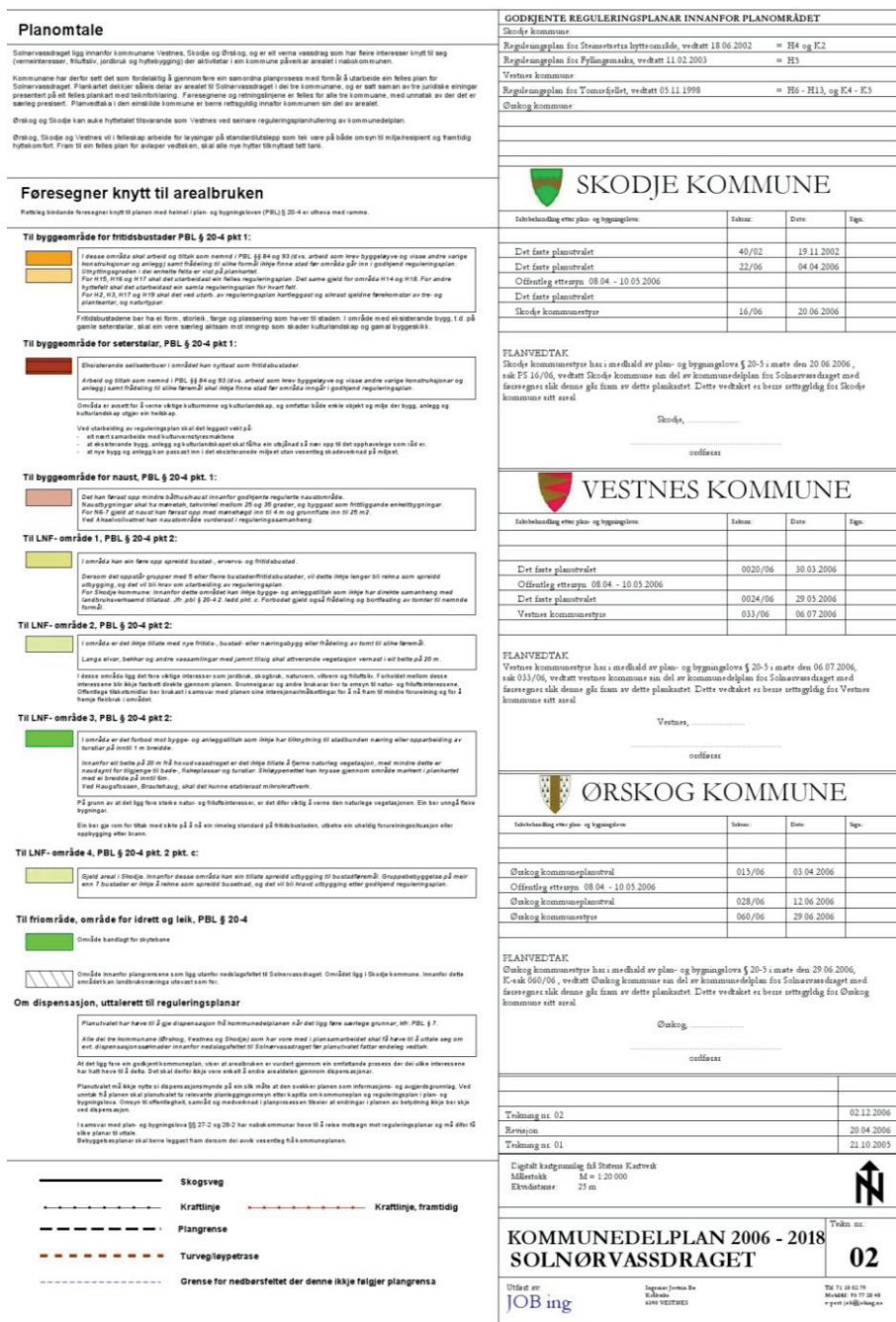
Den interkommunale planen er en Kommunedelplan for Solnørvassdraget 2006 - 2018, som involverer kommunene Skodje, Vestnes og Ørskog i Møre og Romsdal fylke. Plankartet som ble utarbeidet, dekker arealet i Solnørvassdraget for de tre kommunene og er satt sammen av tre juridiske enheter i et felles plankart. Retningslinjene er felles for alle tre kommunene. Planvedtakene i den enkelte kommune er bare rettsgyldig innenfor kommunens del av arealet.

Figur 4.6 *Kommunedelplan, Solnørvassdraget. Plankart.*



Kilde: www.orskog.kommune.no.

Figur 4.7 *Kommunedelplan, Solnørvassdraget. Tekst del til plankart.*



Planen angir spesifikke byggeområder for fritidsboliger, seterstøler og naust. I tillegg er det foretatt en firedeling av landbruk- naturvern- og friluftslivsområder (LNF). Det er dessuten avsatt område til skytebane. Ett område i Skodje kommune - som ligger innenfor plangrensene - men utenfor nedslagsfeltet til Solnørvassdraget, er også inkludert i planen. Innenfor dette området kan landbruksnæringen utøves som før.

Bakgrunn og prosess

Solnørvassdraget ligger innenfor de tre kommunene og er et vernet vassdrag, hvor flere interesser møter hverandre: friluftsliv, jordbruk og hyttebygging. Aktiviteter i én kommune påvirker arealet i nabokommunen. Med utgangspunkt i den nære koplingen, så alle tre kommunene det som fordelaktig å gjennomføre en samordnet prosess for å utarbeide en felles plan for vassdraget. Den første planen for området ble vedtatt i 1991. Utgangspunktet for vedtaket i 1991 var at Solnørelva ble vernet mot vassdragsutbygging (Solnørelva ligger utenfor planområdet, men de tre vatna som renner til elva ligger innenfor planområdet). Hele Solnørvassdragsområdet er altså ikke vernet.

På 1990-tallet ble det viktig å få avklart hva som var ”vernet” område mot ukontrollert utbygging. En var rimelig samstemte om at ukontrollert utbygging og bruk kunne ødelegge det sårbare området. Tidlig på 2000-tallet så alle kommunene derfor et behov for en rullering av planen. Fylkeskommunen tok på seg ansvar for å være koordinator for denne rulleringsprosessen. Det var svært viktig for prosessen at fylkeskommunen tok denne rollen, både fordi ingen av de tre kommunene selv hadde mye ressurser på planfeltet og fordi fylkeskommunen lettere kunne innta rollen som nøytral tilrettelegger. Dessuten sørget fylkeskommunen for at det regionale perspektivet kom godt med i planen.

Planvedtak

Planen ble vedtatt av kommunestyrene i alle tre kommunene som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven omtrent samtidig i juni/juli 2006. Planutvalget i de enkelte kommunene har anledning til å gi dispensasjon fra kommunedelplanen når særlige grunner foreligger. Alle de tre kommunene som har vært med i planarbeidet skal i så fall ha anledning til å uttale seg om evt.

dispensasjonssøknader innenfor nedslagsfeltet til Solnørvassdraget før planutvalget fattet endelig vedtak.

Erfaringer

En erfaring fra planprosessen var at det bør settes av godt med tid, når denne typen interkommunalt plansamarbeid skal gjennomføres – og mange hensyn skal avveies. Samtidig utgjør planen, når den ble ferdig, en god plattform for videre forvaltning av området.

Eksempel 2: Felles kommuneplanens arealdel Tolga-Os

Bakgrunn

Både Tolga og Os hadde i 2006 - da samarbeidet om felles arealdel startet - relativt nylig gjennomført omfattende prosesser med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel med planvedtak i 2003. Med bakgrunn i at kommunene er svært like på mange områder tok rådmennene og ordførerne i de to kommunene opp til drøfting spørsmålet om å utarbeide felles kommuneplanens arealdel. Manglende kapasitet og kompetanse i arealplanlegging var også et viktig argument for samarbeidet. Det ble utarbeidet utkast til felles planprogram som ble diskutert i felles kommunestyremøte i februar 2006. Kommunestyrene vedtok planprogrammet som hadde fire prioriterte temaområder: Seterområdene, hyttefelt, boligbygging og næringsutvikling.

Organisering

De politiske komiteene i Tolga og Os, til sammen 28 personer, ble "rista" sammen til fire nye komitéer på tvers av kommunegrensene. Hver komité fikk ansvar for hvert sitt prioriterte tema, og la fram sin forslag for felles kommunestyremøter i Tolga og Os i november 2006. Målet om felles planvedtak sommeren 2007 ble av forskjellige grunner ikke nådd, men felles arealdel ble vedtatt av begge kommunestyrene i november 2008. Det faglige arbeidet med planen ble startet opp og i hovedsak utført av planleggeren i Os, som også arbeidet med planen for Tolga kommune. Planleggeren i Os sa opp stillingen i slutfasen av planarbeidet, og arbeidet ble fullført av Tolga kommune.

Erfaringer

Vi ser at det interkommunale plansamarbeidet ble organisert tilpassa oppgave og situasjon, direkte knytta til det aktuelle planarbeidet. Det er foreløpig ikke etablert noen fastere form for plansamarbeid mellom kommunene, men dette er et tema som stadig blir diskutert. Under omtalene av "behov for videre planarbeid" i fellers arealdel blir det også påpekt at begge kommunene har behov for en fast ressurs i administrasjonen som kan ivareta kommunenes løpende planoppgaver. Det kan kjøpes tjenester fra private, men kommunene må i det minste ha bestillerkompetanse og muligheter for å lede større planprosesser. "Dette må løses ved økte ressurser i administrasjonen eller gjennom samarbeid med kommunene i regionen" (Kommuneplanens arealdel for Tolga og Os kommuner 2008 - 2018, s. 33).

4.5 Indre Namdal: Et samarbeid i støpeskjeen

De eksemplene som er nevnt i avsnittene over, er alle etablerte samarbeid. I tillegg til disse eksemplene, vil vi framheve et interkommunalt samarbeid, som nå er i ferd med å bli etablert, nemlig samarbeid innen teknisk etat i Indre Namdal. Hvis dette samarbeidet blir en realitet, vil det ha mest til felles med de eksemplene som er nevnt under avsnitt 4.3, dvs. at det har mest vekt på felles organisering og ikke felles planlegging (jf. situasjon 2 i tabellen i innledningen av kapittelet).

Bakgrunn: miljø for samarbeid innenfor regionen

Initiativet til samarbeidet kommer fra Indre Namdal Regionråd (INR) som er et samarbeidsorgan for kommunene Grong, Høylandet, Lierne, Namsskogan, Røyrvik, Snåsa og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Regionen har en befolkning på ca. 8.650 innbyggere. Hovednæringene er landbruk, turisme og produksjon av elektrisk kraft. Grong er regionsenteret i Indre Namdal med sine 2.355 innbyggere.

Figur 4.8 *Indre Namdal regionen i Nord-Trøndelag fylke.*



Kilde: www.indre-namdal.no

Regionrådet består av ordførerne fra de seks kommunene, og en representant fra Fylkesrådet i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Rådmenn i deltakerkommunene har møte-, tale- og forslagsrett, og deltar i alle ordinære rådsmøter. Fylkesmannen har møte og talerett, men ikke forslagsrett. Gjennom regionrådssamarbeidet skal det utvikles et nært og konkret samarbeid mellom seks selvstendige kommuner og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Det skal også arbeides for å ta i bruk den kompetanse som finnes i den enkelte kommune, og legge til rette for samordning av kommunale tjenester. Grong videregående skole har ansvaret for sekretariatsfunksjonen for Regionrådet, og har ansatt en daglig leder for å ivareta denne funksjonen og ansvarlig for prosjektene som Regionrådet eier (www.indre-namdal.no/indre-namdal-regionrad).

Utarbeidelse av de første ”generasjoner” med fylkesdelplaner for Indre Namdal ble i stor grad styrt av fylkeskommunen. Den siste fylkesdelplan for Indre Namdal for perioden 2009 – 2012, derimot, ble i praksis utarbeidet av regionråd/kommunene i samarbeid med fylkeskommunen og så oversendt til fylkeskommunen for behandling som fylkesdelplan. Fylkeskommunen stilte i høringsutkastet til regional planstrategi spørsmål om Fylkesdelplan for Indre Namdal i framtiden bør utarbeides som interkommunal plan,

bl.a. for å sikre sterkere lokal forankring i kommunene. I høringsuttalelsen fra Indre Namdal regionråd signaliserer regionrådet at de fremdeles ønsker en regional plan (fylkesdelplan) for Indre Namdal. Den politiske behandlingen av regional planstrategi er ikke avsluttet, så det endelige valget av planform er (medio november 2011) uavklart.

Utredning for interkommunalt samarbeid

Hovedmålet med et interkommunalt samarbeid innenfor det tekniske fagområdet er at alle kommunene i Indre Namdal skal kunne tilby innbyggerne faglige gode tjenester innen fagområdet. Fagfeltene har utvidet seg og det kommer stadig til nye lover og krav som regulerer arbeidet. For å kunne yte gode nok tjenester trenger kommunene ansatte med spesialisert kompetanse.

Regionrådet vedtok i 2009 å utrede et samarbeid mellom kommunene på områdene skatt, lønn, fakturering, tekniske tjenester og helse. Grong fikk her ansvaret med å utrede det tekniske fagområdet. Arbeidet med utredninga har vært organisert som et prosjekt med en representant fra hver kommune.

Arbeidsgruppen har foreslått at det interkommunale samarbeidet etableres og organiseres i en administrativ verstkommunemodell etter kommunelovens paragraf 28 b med Grong kommune som vertskommune. Med denne modellen skal medarbeiderne innenfor de aktuelle samarbeidsområder ansettes i Grong kommune. Det legges opp til en desentralisert kontorløsning der produksjon vil foregå i alle kommunene. Arbeidsgruppa mener at de bør inngå et interkommunalt samarbeid på følgende tjenesteområder:

- Plan
- GIS/ kart og matrikkelarbeid
- Byggesak inklusiv byggtilsyn
- Byggeledelse og byggherreombud
- Forvaltning vann, avløp og renovasjon.
- Vegforvaltningsområdet med vedlikeholdskontrakter, avtaler og rapporter
- Felles kompetanse og saksbehandling innen småkraftverk og klima/energiplaner.

En av de store utfordringene til Indre Namdal er tilgang på personer med fagkompetanse. Ved å etablere dette samarbeidet vil fagmiljøene bli styrket ved at medarbeiderne bistår hverandre i forbindelse med spesielt utfordrende saker, knappe tidsfrister, ferieavvikling osv. Større fagmiljø og flere kollegaer gir flere positive gevinster. Blant annet mer attraktive arbeidsplasser som styrker rekruttering og mulighet til å beholde ansatte. Det gir økt mulighet for kompetanseutvikling og mer spesialiserte og interessante arbeidsoppgaver.

Status

Utredningen ble vedtatt utsatt av regionrådet i september 2011, og oversendt rådmannsgruppen for ny vurdering. Etter en ny kartleggingsfase besluttet rådmannsgruppen i sitt møte i desember 2011 å utfordre Grong kommune til å fremme et nytt forslag for regionrådet. Dette forslaget baserer seg på i første omgang å etablere et samarbeid når det gjelder oppgavene plan, GIS, digitalt planregister og oppmåling. Organiseringen baserer seg på en administrativ vertskommunemodell med Grong kommune som vertskommune og med en desentralisert kontorplassering. Videre åpnes det for at Grong kommune som vertskommune kan kjøpe tjenester/kompetanse fra de øvrige kommunene. Utover dette legges det opp til at det kan inngås avtaler om kjøp og salg av tjenester eksempelvis i forhold til byggesaksbehandlig. Regionrådet orienteres på møtet 14. desember om rådmannsgruppens foreløpige konklusjon. Ny utredning legges fram for regionrådet i februar 2012.

5 Avsluttende drøfting

5.1 Interkommunalt samarbeid om planlegging

Denne undersøkelsen av interkommunalt plansamarbeid har avdekket to viktige overordnende sider ved planarbeid i norske distriktskommuner. For det første foregår det forholdsvis lite samarbeid mellom kommunene om planlegging som er direkte knyttet til kravene til kommunal planlegging i plan- og bygningsloven. På bakgrunn av det omfattende interkommunale samarbeidet på andre områder er dette noe overraskende, fordi det er åpenbart at interkommunalt samarbeid kan være en måte å øke kompetansen for planlegging etter plan- og bygningsloven i distriktskommunene. Ny plandel til plan- og bygningsloven som ble gjort gjeldene fra 1. juli 2009 har gitt kommunene nye muligheter og en utvidet "verktøykasse" for planlegging, men nye bestemmelser har også satt nye krav og gitt nye oppgaver som forutsetter spesialisert kompetanse. De økte kompetansekravene gir størst utfordringer i distriktskommunene fordi disse kommunene som regel har lavt folketall og dermed også få ansatte i kommuneadministrasjonen. Det innebærer at mange fagansatte ofte må arbeide med mange ulike typer oppgaver som hver for seg forutsetter grundig og spesialisert utdanning. Dette vil kunne gå ut over kvaliteten på arbeidet. Derfor er det liten tvil om at fagmiljøet i kommunene må styrkes. Det kan gjøres ved strukturendringer og kommunesammenslåinger og/eller ved å styrke økonomien og opprette flere stillinger. Og det kan gjøres ved interkommunalt plansamarbeid.

Det er ikke noe nytt at plankompetansen er svak i mange kommuner og særlig i distriktskommunene. Situasjonen ble grundig dokumentert i undersøkelsen vi gjorde for

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i 2008 (Skjeggedal og Harvold 200). Problemene forsterkes ved at det utdannes alt for få planleggere i Norge og ved at det også foregår svært lite forsknings- og utviklingsarbeid som dreier seg om planlegging (Kleven, Naustdalslid og Bjørn 2011). Innføring av den nye plan- og bygningsloven fra 2009 har til nå blitt svakt fulgt opp. Riktignok er det utarbeidet en del veiledningsmateriell og holdt en del presentasjoner og kurs, men for eksempel ble veilederen til et viktig - og også nytt - planelement som kommunal planstrategi ikke ferdig før i oktober 2011.

Kommuneplanens samfunnsdel fins det foreløpig ingen veileder for, og veileder for kommuneplanens arealdel ble nylig lagt fram i en foreløpig papirutgave (25. november 2011). Det er heller ikke satt i gang noen form for utviklingsarbeid for å følge og vurdere gjennomføring av de nye bestemmelsene for å finne fram til gode eksempler og gi veiledning og inspirasjon for planlegging i kommunene.

En står altså i dag overfor mange utfordringer når det gjelder planlegging etter plan- og bygningsloven. Et interessant spørsmål blir i denne sammenheng *hvordan interkommunalt plansamarbeid kan bidra til å bedre situasjonen for distriktskommunene?*

5.2 Hva slags interkommunalt plansamarbeid?

Mest avtalebasert og lite formalisert plansamarbeid

Selv om interkommunalt plansamarbeid ser ut til å være langt mindre utbredt enn interkommunalt samarbeid på andre områder, foregår det også en del plansamarbeid. Det meste dreier seg om mer eller mindre formaliserte og avtalebaserte samarbeid om konkrete planoppgaver og planprosjekter og/eller kjøp og salg av tjenester. Hvilke kommuner som samarbeider varierer etter hva samarbeidet dreier seg om. Det kan være mellom nabokommuner eller mellom flere kommuner i en region, gjerne stimulert og organisert gjennom regionråd.

Plansamarbeidet er i større eller mindre grad knyttet opp til planarbeid etter plan- og bygningsloven. Vi ser av eksemplene at distriktskommunene har to hovedtyper av plansamarbeid. Det er for det første samarbeid om planutarbeiding, enten fordi det

aktuelle planområdet går på tvers av en eller flere kommuner, eller at kommuner har så sterke funksjonelle koplinger at samarbeid er formålstjenelig. Denne begrunnelsen kan også være kombinert med den andre og den viktigste, nemlig samarbeid for å styrke plankompetanse/plankapasitet for å få gjennomført planarbeider.

Det er altså ikke først og fremst spesielle typer planarbeid eller planoppgaver som funksjonelt bør løses over kommunegrensene som er den viktigste begrunnelsen for interkommunalt plansamarbeid. Det klart viktigste argumentet for interkommunalt plansamarbeid er å styrke kompetansen og kapasiteten til å gjennomføre planarbeid. Etter vår oppfatning er det kompetansen til å gjennomføre pålagt planlegging etter plan- og bygningsloven som er den viktigste planutfordringen for distriktskommunene og konsentrere drøftingene videre om dette.

Mest samarbeid om arealplanlegging

Etter plan- og bygningsloven er det først og fremst arealplanlegging og kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner for arealbruk, distriktskommunene samarbeider om. Det har flere årsaker. For det første har arealplanlegging lengst tradisjon i kommunene og arealplanene i nabokommuner har ofte sammenfallende problemstillinger som også ofte går på tvers av kommunegrensene. For det andre har arealplanlegging også blitt stadig mer teknisk krevende med krav til kartgrunnlag, planframstilling og digitale planarkiv som forutsetter omfattende kjennskap til geografiske informasjonssystemer (GIS). Derfor foregår det også GIS-samarbeid mellom kommune, ofte organisert som samarbeid mellom flere kommuner på regionnivå. Det er ikke direkte interkommunalt plansamarbeid, men GIS-kompetanse er likevel en helt nødvendig forutsetning for å kunne utarbeide arealplaner.

I de fire fylkene vi har studert, forekommer det svært lite samarbeid mellom kommunene om de nye planelementene kommunal planstrategi og kommuneplanenes samfunnsdel. Dette er oppgaver kommunene stort sett ser ut til å gjennomføre for egen kommune. Dessuten er det nok også et uttrykk for at arbeidet med disse nyere planelementene generelt står svakt i mange distriktskommuner.

5.3 Hvordan er samarbeidet organisert?

Administrativt plansamarbeid

De fleste interkommunale plansamarbeidene vi har registrert, er administrative. Den politiske behandlinga og selve planprosessen foregår i den enkelte kommunen. Det skyldes selvfølgelig den nære koplingen det er mellom planlegging og politikk i kommunene. Denne koplinga er også et mye brukt argument mot interkommunalt plansamarbeid fordi kommunene heller vil beholde kontrollen på planlegginga og også ha direkte og lett tilgang til plankompetansen. Av fast organiserte interkommunale plansamarbeid finner vi fra intervjuene: administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 b og samkommune etter forsøksloven. Det fins, som nevnt, foreløpig bare to samkommuner i Norge, Innherred samkommune og Midtre-Namdalen samkommune. Bare Innherred samkommune (Levanger og Verdal) har planarbeid lagt inn under samkommunen. Samkommunene kan vise til gode resultater, men det er politisk strid om denne måten å organisere kommunal virksomhet på. Foreløpig må også samkommunen organiseres etter forsøkesloven, men Kommunal- og regionaldepartement (KRD) arbeider med å fremme forslag til endringer i kommuneloven som tillater samkommune.

Administrativt vertskommune samarbeid framstår i dag som en mye enklere modell å innføre, enn samkommunemodellen, og vi konsentrerer oss om denne modellen i drøftingen videre.

Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 b ser nå ut til å være den mest utbredte formen for interkommunalt plansamarbeid. Ved denne modellen er det bare saker som ikke er av prinsipiell betydning, i dette tilfelle utarbeiding av planer, som blir utført av vertskommunen. Hele den politiske behandlingen foregår i hver enkelt kommune.

Muligheten for at kommuner kan gå sammen om å løse lovpålagte oppgaver og at en kommune i denne sammenheng kan overføre myndighet til en annen, er en forholdsvis ny bestemmelse i kommuneloven og ble innført fra 1. januar 2007. Formålet med vertskomme er nettopp at kommuner kan samarbeide også om kjerneoppgaver for å opprettholde eller etablere et godt faglig

tilbud. Eksempelene vi har sett i undersøkelsen er enkle varianter ved at en kommune overtar ansvaret for planarbeidet for samarbeidskommunen og alle fagansatte ansettes i vertskommunen og samles på et felles kontor. Samarbeidet "balanseres" gjerne ved at en annen kommune får ansvar for en annen type oppgave enn planarbeid, for eksempel landbruk og miljø. Det finnes mange andre varianter.

Først i 2011 har KRD gitt ut en veileder om vertskommune-modellen. Veilederen tar ikke for seg plansamarbeid spesielt, men viser tre eksempler på varianter av administrativt vertskommunesamarbeid (KRD 2011: 26-28). NIVI (2010: 15-17) har også vist eksempler på administrative verskommunemodeller i en desentralisert variant med spredning av vertskommuneansvar til alle kommunene i samarbeidet og en sentralisert variant med samling av vertskommuneansvaret til en kommune (senterkommune). Det er behov for å detaljere modellene ytterligere, for eksempel når det gjelder lokalisering og arbeidsplasser. Må alle ansatte være plassert på samme kontor, eller er det mulig med mer fleksible løsninger? Må alle være fullt ansatt i vertskommunen, eller er det mulig med delte løsninger? Gir ny teknologi mulighet for mer stedsuavhengige og fleksible løsninger? Dette er spørsmål som kommer opp i diskusjoner om interkommunalt plansamarbeid. Her burde det være mulig å gi mer detaljert veiledning og eksempler på løsninger, slik at det ikke blir nødvendig å gjennomføre vidløftige utredninger i hvert enkelt tilfelle.

Lite interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven

Vi har i undersøkelsen ikke sett eksempler på at interkommunalt plansamarbeid er organisert direkte med henvisning til bestemmelsene i plan- og bygningslovens paragraf 9-2 med eget styre med samme antall representanter fra hver av kommunene i samarbeidet. Distriktskommunene organiserer interkommunalt plansamarbeid pragmatisk og lite formelt. Bestemmelsene i kapittel 9 ser altså ikke ut til å være noen stimulans for interkommunalt plansamarbeid, men heller ingen hindring.

5.4 Hvem har tatt initiativ til samarbeidet?

Kommunene eller regionrådet

Det er kommunene selv eller regionrådene som har tatt initiativ til interkommunalt plansamarbeid. Det kan ha kommet oppfordringer og anmodninger fra fylkesnivået, men interkommunalt plansamarbeid blir i hovedsak sett på som en oppgave for kommunene og eventuelt regionene.

Fylkesnivåets rolle

På fylkesnivå ble det av flere understreket at en ofte ser behov for at kommunene bør samarbeide om planlegging. Fylkesnivået prøver også å oppmuntre til samarbeid, men ofte viser det seg at det er vanskelig for kommunene å komme i gang. Fylkene gjør likevel stort sett ikke mer enn å påpeke behovet for interkommunalt plansamarbeid og å støtte samarbeid som kommer i gang. Et unntak i vår undersøkelse er fylkesmannen i Nord-Trøndelag som bruker skjønnsmidler aktivt for å stimulere til interkommunalt plansamarbeid, og regner dette som utviklingsarbeid. Her blir også modellen med administrativt vertskommunesamarbeid tydelig anbefalt overfor kommunen.

KS' rolle

Hvis interkommunalt plansamarbeid skal komme sterkere på dagsorden er KS en viktig aktør. Det ser ut til å være store forskjeller mellom fylkene på i hver stor grad KS engasjerer seg i planlegging. I forbindelse med ny plan- og bygningslov og innføring av kommunal planstrategi har allerede gjort en betydelig innsats, først ved å gi ut: *Inspirasjonshefte om kommunale planstrategier*" i august 2010, og så ved i oktober 2011 lansere et nettbasert verktøy for kommunale planstrategier som inneholder tabeller og grafer på om lag 30 indikatorer (www.planleggingsportalen.no).

Departementenes rolle

Interkommunalt plansamarbeid er først og fremst Miljøvern-departementets ansvar, og mye taler for at departementet bør sette et sterkere fokus på den dårlige utdanningskapasiteten og rekrutteringsproblemer inne planfaget generelt, og spesielt i distriktskommuner. Det er ikke bare mangel på stillinger for planleggere, men planleggerstillinger som blir lyst ut i

distriktskommuner får ofte ingen kvalifiserte søkere. Uten fagpersoner i kommunene blir det heller ikke noe interkommunalt plansamarbeid.

Plankompetansen må styrkes og interkommunalt plansamarbeid er et aktuelt alternativ. Forsøksmidler til interkommunalt plansamarbeid i noen regioner som blir fulgt opp med evaluering og utviklingsarbeid er en mulighet. Det bør kanskje vurderes om det kan etableres noen statlige ordninger og "gulrøtter" på dette området.

Kommunal- og regionaldepartementet har vært lite framme i diskusjonene om interkommunalt plansamarbeid, men departementet har likevel et betydelig ansvar også i denne sammenheng: Kan for eksempel retningslinjene for samarbeid utvikles og spesifiseres med tanke på plansamarbeid? I tillegg bør den store og stigende mangelen på plankompetanse i distriktskommunene også bekymre departementet som har ansvaret for regional utvikling.

5.5 Hvilke erfaringer er gjort blant kommunene?

Generelt gode erfaringer

Vårt inntrykk, både fra spørreundersøkelsen og intervjuene i fylker og kommuner, er at de interkommunale plansamarbeidene som er gjennomført har gitt gode resultater. Som vi har kommentert tidligere er imidlertid de interkommunale plansamarbeidene så pass beskjedne i omfang og med store variasjoner i oppgaver, organisering og varighet at det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner fra undersøkelsen.

Kompetanse, fagmiljø og rekruttering

De tre stikkordene kompetanse, fagmiljø og rekruttering er helt avgjørende for muligheten til å gjennomføre faglig kvalifisert kommuneplanlegging i mange distriktskommuner. Erfaringene med administrativ vertskommunemodell tyder på at denne modellen håndterer nettopp disse utfordringene. Ved å samle planleggere fra flere små kommuner, får flere kommuner tilgang til nødvendig kompetanse. Det blir dermed etablert et fagmiljø som gir mulighet for samarbeid og faglig utvikling, som kan bidra til

mer stabil arbeidskraft, og et fagmiljø er etter hvert en nødvendig forutsetning for å kunne rekruttere nye fagpersoner.

5.6 Hvor lenge har samarbeidet pågått?

De interkommunale plankontorene som ble etablert på 1970- og 80-tallet (som regel som interkommunale samarbeid etter kommunelovens paragraf 27) er nå med ett unntak nedlagt. Unntaket er plankontoret for Rennebu og Oppdal, jf. omtalen i kapittel 4. Bortsett fra disse formaliserte, forpliktende samarbeidene, har det foregått mye ad hoc pregede og mer eller mindre tilfeldige interkommunale plansamarbeid. Slikt uformalisert samarbeid kan foregå over lang tid, men er vanskelig å dokumentere.

Administrativ vertskommunemodell har skapt en ny dimensjon over interkommunalt plansamarbeid. Modellen har imidlertid bare eksistert som en ordinær modell siden 1. januar 2007. Modellen ble også brukt tidligere, men da forutsatt spesiell tillatelse etter forsøksloven. Innretningen på samarbeidet er å styrke kompetanse og kapasitet for planarbeid generelt og i mindre grad rettet mot spesifiserte planoppgaver.

5.7 Dokumentasjon og evaluering av plansamarbeid

Vi har ikke kommet over noen evalueringer som har tatt for seg interkommunalt plansamarbeid spesielt. Selvfølgelig kan vi trekke lærdommer også for interkommunalt plansamarbeid fra evalueringer av interkommunale samarbeid generelt, men stort sett bare på et overordnet nivå. Erfaringer som kan gi direkte råd og anvisninger for kommuner som vil starte opp interkommunalt plansamarbeid, må være mer spesifikke. Vår konklusjon er at det er *plankompetanse* som er distriktskommunens mest akutte utfordring og at interkommunalt plansamarbeid etter en modell for administrativt vertskommunesamarbeid ser ut til å være en godt egna modell for å styrke plankompetansen. Neste skritt burde da være å gjennomføre en mer detaljert evaluering av modellene som allerede er innført, og diskutere ulike alternativer for lokale tilpasninger av administrative vertskommunemodeller.

Litteratur

- ECON/KS (2006): Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Rapport 2006-057. ECON Analyse. Oslo.
- Harvold, K. og T. Skjeggedal (2009): Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms. NIBR-notat 2009:112. NIBR. Oslo
- Harvold, K. S. Skålnes og V. Valvik (2010): Fornying og omstilling. Evaluering av skjønnsmidlene fra Fylkesmannen i Telemark. NIBR-rapport 2010:24. NIBR. Oslo
- Harvold, K. og L. C. Risan (2010): Kommunal klima- og energiplanlegging. NIBR-notat 2010:107. NIBR. Oslo
- Jacobsen, D. I. (2011): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. Universitetet i Agder. Kristiansand.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Veileder: Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a
- Kleven, T., J. Naustdalslid og C. Bjørn (2011): Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge. NIBR-rapport 2011:14. NIBR. Oslo.
- NIVI (2010): Vertskommunesystem eller samkommune? Egenskaper ved hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver. NIVI-notat 2010-5. NIVI, Oslo
- Ot.prp. nr 32 (2007-08): Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

- Ringkjøb, H.-E., J. Aars & S. Vabo (2008): Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap. Rapport 1. Rokkansenteret. Bergen
- Røiseland, A. og S. Vabo (2008): Kommunalt selvstyre eller samstyring? I Tidsskrift for samfunnsforskning, vol 49, nr. 3, ss 409-420
- Sand, R., J. Aasetre og R. Lysø (2007): Evaluering av Innherad samkommune. Trøndelag forskning og utvikling. Notat 2006:6. Steinkjer
- Skjeggedal, T. og K. Harvold (2008): Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker. NIBR-notat 2008:121. NIBR. Oslo.
- Skålnes, S. (1984): Akta din granne – men la grinda stande. Om interkommunal samordning i Jærregionen. Hovedfagsoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen
- Tolga og Os (2008): Kommuneplanens arealdel for Tolga og Os kommuner 2008-2018
- Tynset kommune (2011): Årsmelding 2010
- Weigård, J. (1991): Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing? NIBR-rapport 1991:22. NIBR. Oslo

Nettsteder:

<http://ffk.no/docs/6d783dc9-1d9d-46bb-87a7-11df580829b6.pdf>

<http://www.indre-namdal.no/indre-namdal-regionrad>

<http://www.innherred.samkommune.no>

http://www.innherred-samkommune/om_isk.html

<http://www.levanger.kommune.no>

<http://www.moss.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId=7508&FilId=5935>

<http://www.nord-osterdal.no>

<http://www.orskog.kommune.no>

<http://www.plankontoret.net>

<http://www.planleggingsportalen.no>

[http://www.fj.no/cmssff/cmspublish.nsf/\(\\$All\)/1EA1D6F50D1D6E7BC12578FD00461591?OpenDocument](http://www.fj.no/cmssff/cmspublish.nsf/($All)/1EA1D6F50D1D6E7BC12578FD00461591?OpenDocument)

<http://www.tynset.kommune.no>

<http://www.vest-telemark.no>

Vedlegg 1

Intervjuguide for intervju med fylkesnivå (1) i utvalgte fylker og kommuner (2)

1. Fylker:

Prosjektet gjennomføres av NIBR og Østlandsforskning på oppdrag av Distriktssenteret. Intervjuene skal bidra til å kartlegge interkommunalt plansamarbeid i Norge. En viktig målsetning er å finne fram til gode eksempler på slikt samarbeid

I _____ Utgangspunkt/innledende spørsmål:

- 1) Hvordan vil du generelt vurdere omfanget av interkommunalt plansamarbeid i ditt fylke?
- 2) Hvis du skal beskrive utviklingen på dette feltet de siste årene; vil du si at dette har økt/ blitt redusert i omfang – og hva skyldes i så fall denne endringen?
- 3) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – når det gjelder interkommunalt plansamarbeid?
- 4) Er dette et område dere i fylket prioriterer?
- 5) Hva er etter ditt syn de viktigste årsakene til at kommunen bør samarbeide med andre i plansammenheng – og evt. viktigste argument for at en ikke bør samarbeide med andre?

II Mer spesifikt om interkommunalt plansamarbeid

- 6) Hvilke prosjekt har etter ditt syn vært mest vellykket mht. interkommunalt plansamarbeid i ditt fylke - og hvorfor?
- 7) Kan du peke på samarbeid som ikke har fungert? - og hvorfor ikke?
- 8) Har kommunene prioritert samarbeid på dette området?
- 9) Hvordan vil du beskrive relasjonen på *fylkesnivå* (fylkeskommune – fylkesmann) i forhold til kommuner som arbeider med interkommunalt planarbeid?
- Hva er bra? - Hva kunne vært gjort bedre?
- 10) Hvordan vil du beskrive relasjonen fylke - *kommune* i forhold til interkommunalt planarbeid?
- Hva er bra? - Hva kunne vært gjort bedre?
- 11) Overføringsverdi; kan noen samarbeidsprosjekter på planområdet i ditt fylke være en modell for kommuner i andre deler av landet?
- Hvorfor?
- 12) Kan du si noe om utviklingen/utviklingstrekk i interkommunalt plansamarbeid i de siste årene (for eksempel siste fem år)?
- 13) Hvilken type plansamarbeid, har etter ditt syn størst sjanse for å fungere (samarbeid etter pbl, kommunelov, annet)?
- Hvilke *tema* er best egnet til interkommunalt plansamarbeid; og hvorfor?
- 14) Kan staten/ andre gjøre mer for å legge til rette for interkommunalt plansamarbeid?
- I så fall hva?

Takk for hjelpen!

2. Kommuner:

Prosjektet gjennomføres av NIBR og Østlandsforskning på oppdrag av Distriktssenteret. Intervjuene skal bidra til å kartlegge interkommunalt plansamarbeid i Norge. En viktig målsetning er å finne fram til gode eksempler på slikt samarbeid.

I Utgangspunkt/innledende spørsmål:

- 1) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – når det gjelder interkommunalt plansamarbeid?
- 2) Hva er etter ditt syn de viktigste årsakene til at kommunen bør samarbeide med andre i plansammenheng – og evt. viktigste argument for at en ikke bør samarbeide med andre?

II Mer spesifikt om interkommunalt plansamarbeid

- 3) Hva er det konkrete utgangspunktet for at din kommune etablerte et interkommunalt plansamarbeid?

....Manglende kapasitet/kompetanse, planoppgaver som går på tvers av kommunegrenser, annet?

- 4) Hva omfatter plansamarbeidet i dag?

....Kommunal planstrategi, kommuneplanenes samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner, områderegulering, planer som ikke ble behandlet etter plan- og bygningsloven

- 5) Hvordan er samarbeidet organisert?

.....Organisering av fagfolk/politikere som skal arbeide med planer generelt, som for eksempel plankontor, og/eller organisering av arbeid med bestemte planer, som for eksempel kommuneplanenes samfunnsdel

- 6) Hvem tok initiativ til plansamarbeidet?

....Kommunen selv? Initiativ fra fylkeskommunen? Initiativ fra fylkesmannen, for eksempel ved tildeling av skjønnsmidler til "fornyingsprosjekter"? Andre?

- 7) Hvor lenge har plansamarbeidet pågått?

....Interkommunalt samarbeid etter den nye plan- og bygningsloven fra 2009 må være nyoppstartet, mens andre typer samarbeid kan være av eldre dato.

8) Hvilke erfaringer har kommunen med interkommunalt plansamarbeidet?

...Dette er et mer åpent spørsmål hvor alle svaralternativ ikke kan spesifiseres på forhånd. Hva har fungert godt/dårlig? Forutsetninger for å lykkes? Hva egner seg/egner seg ikke for interkommunalt plansamarbeid?

9) Hva finnes av dokumentasjon/evalueringer av det interkommunale plansamarbeidet din kommune er involvert i?

....Plandokumenter, saksbehandling og vedtak, utredninger?

Takk for hjelpen!

Vedlegg 2

E-post basert spørreundersøkelse til fylkene

Til alle i fylkeskommunene og hos fylkesmannen i
nettverket for plankoordinatorer og planveiledere

Videresender en oppfordring fra NIBR og
Østlandsforskning om hjelp med å få oversikt over
interkommunalt plansamarbeid.

Vi i Miljøverndepartementet håper dere tar dere tid til å
sende dem en liten oversikt over de interkommunale
plansamarbeidene dere kjenner / har i deres fylke.

Med vennelig hilsen

Liv Kirstine Mortensen
seniorrådgiver
Miljøverndepartementet
Avdeling for regional planlegging.
Seksjon for arealpolitikk og planforvaltning
Tlf: 22 24 59 19
E-post: Liv.Kirstine.Mortensen@md.dep.no
Internett: www.planlegging.no

Kartlegging av interkommunalt plansamarbeid

NIBR, i samarbeid med Østlandsforskning, skal på oppdrag fra Distriktssenteret, gjennomføre en kartlegging av interkommunalt plansamarbeid. Vi skal ikke prøve å lage en komplett oversikt over hva som finnes av interkommunalt plansamarbeide.

Hovedformålet er å finne fram til og presentere vellykka eksempler på interkommunalt plansamarbeid. Dette håper vi nettverket for planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene kan hjelpe oss med ved å gi oss oversikt over de interkommunale plansamarbeidene dere kjenner til i hvert fylke. Så vil vi følge opp med videre studier i fire fylker og utvalgte interkommunale plansamarbeid.

Vi skiller mellom tre typer interkommunale plansamarbeid:

1. **Samarbeid etter plan- og bygningsloven** med hjemmel i pbl § 9 om interkommunalt samarbeid
2. **Samarbeid etter kommuneloven/annet lovverk** slik som etter kommunelovens § 27 (eks. Plankontoret på Berkåk (Rennebu/Oppdal)), vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 eller gjennom aksjeselskaper og stiftelser
3. **Samarbeid basert på avtaler** som antakelig er det mest vanlige, og det vanskeligste å få oversikt over, for eksempel samarbeid om å utarbeide felles planstrategi eller samfunnsdel eller temaplaner, som klima- og energiplan.

Vi ber bare om en enkel og kortfatta oversikt over de interkommunale plansamarbeidene dere kjenner. Er noe uklart, så ta kontakt med Terje Skjeggedal, Østlandsforskning, tlf. 99634048, e-post: terje.skjeggedal@ostforsk.no eller Kjell Harvold, NIBR, tlf. 22958974/99230766 , e-post: kjell.harvold@nibr.no

Oversikten sender dere til: terje.skjeggedal@ostforsk.no innen 21. oktober.

Hilsen Kjell Harvold/Terje Skjeggedal

Vedlegg 3

Intervjuede personer

Fylker

Hedmark fylke: Tove Krattebøl, Hedmark fylkeskommune, seniorrådgiver, strategisk stab, 25.11.11.

Bjørn Murvold, fylkesmannen i Hedmark, plankoordinator/seniorrådgiver, Landbruksavdelingen, 15.11.11.

Nord-Trøndelag fylke: Karl-Heinz Cegla, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Regional utviklingsavdeling, funksjonsleder plan og miljø, 11.11.11.

Roald Huset, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Kommunaldirektør, Kommunalavdelingen, plankoordinator, 16.11.11.

Møre og Romsdal fylke: Johnny Loen, plansamordnar, plan og analyseavdelingen – fylkeskommunen, 16.11

Telemark fylke: Lene Hennum, sivilarkitekt, areal og transport, Telemark fylkeskommune, Torbjørn Landmark, rådgiver, areal og transport Telemark fylkeskommune, Kristin B. Vindvad, seniorrådgiver, Landbruksavdelingen, Fylkesmannen i Telemark. 18.11.11

Kommuner

Tynset kommune/Os kommune: Astrid Alice Haug, avdelingsingeniør/plan på felles Plan, byggesak og geodata kontor for Alvdal og Tynset/tidligere miljøvernrådgiver i Os kommune, 10.11.11.

Skodje Kommune: Ingunn Stette, planlegger – teknisk avdeling, 16.11

Nissedal/Kviteseid kommune: Sveinung Seljås, plansjef for det interkommunale plankontoret for Nissedal og Kviteseid 21.11.11

Inger Stubsjøen, leder felles Plan, byggesak og geodata kontor for Alvdal og Tynset, 28.11.11.

Verdal kommune: Øivind Holand, enhetsleder Plan, byggesak, oppmåling og miljø, Innherred samkommune/Åge Isaksen, fagansvarlig Plan og miljø, Innherred samkommune, 12.12.11.

Grong kommune: Svein Helland, rådmann, 08.12.11