

Kommunalt plansamarbeid

En erfaringsinnhenting



Fem utvalgte samarbeid om kommunale planstrategier og kommuneplaner

31.10.2016

INNHOOLD

SAMMENDRAG.....	2
INTRODUKSJON.....	4
Formål og tilnærming.....	4
BAKGRUNN.....	6
Interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven.....	6
Problematiske sider med interkommunalt plansamarbeid.....	6
Fylkeskommunens veilederrolle.....	7
Kommunereform.....	8
EKSEMPLER PÅ REGIONALT PLANSAMARBEID - UTVALG.....	9
Mosseregionen.....	9
Sunnfjord (SIS-regionen).....	10
Innherred samkommune.....	12
Holmestrand, Hof og Re (3K).....	13
Bybåndet sør.....	15
HVA FREMMER PROSESSENE I INTERKOMMUNALT PLANSAMARBEID.....	18
Motivasjon.....	18
Det regionale plansystemet sin betydning.....	18
Regionale myndigheter sin rolle.....	20
Samarbeid og tillit.....	21
Organisering og prosess.....	22
Prosjektlederen.....	23
Styrking av fagmiljø og økt kapasitet.....	24
Kunnskap og erfaringer fra internasjonale nettverk.....	24
Medvirkning.....	25
Innholdet i planene.....	26
FRA PROSESS TIL HANDLING.....	27
AVSLUTTENDE REFLEKSJONER OG VEIEN VIDERE.....	32
REFERANSER:.....	34

SAMMENDRAG

Det foregår i dag mye interkommunalt samarbeid mellom kommunene, men det er få samarbeid om overordnet strategisk planlegging. Det er også utarbeidet få interkommunale planer etter plan- og bygningsloven. Distriktssenteret har funnet fem, hvor til sammen 17 kommuner har deltatt i samarbeidene. Både bykommuner og distriktskommuner er representert. Distriktssenteret har hentet inn erfaringer fra prosessene med utarbeidelsen av disse fem planene. For hvert samarbeid beskriver vi hvorfor de har valgt å samarbeide og hvordan arbeidet er gjennomført. Mål, innhold og resultat av alle plansamarbeidene er også oppsummert. Disse erfaringene har overføringsverdi til ulike typer interkommunalt samarbeid.

Tidligere forskning sier at plan- og bygningsloven ikke legger til rette for interkommunale plansamarbeid. Dette var noe Distriktssenteret ønsket å undersøke. Samtidig ville vi se på hvordan kommunene som faktisk har laget planer sammen har fått det til. Vi har hentet inn erfaringer fra prosessene gjennom dokumentstudier og intervju av nøkkelpersoner fra kommunene. Ingen av våre informanter mener at lovverket er til hinder for slike samarbeid. Vi har derfor konsentrert oss om å undersøke hvordan samarbeidene er gjennomført.

For å vurdere hva kommunene har fått ut av de interkommunale plansamarbeidene har vi bl.a. benyttet NIBRs «koordineringstrapp». De første fire trinnene beskriver hva man kan oppnå i selve samarbeidet. Trinn 5 til 7 beskriver hva som må til for at aktørene i nettverket får den organisasjonen de representerer til faktisk å endre adferd på bakgrunn av resultatene av samarbeidet (trinn 1 til 4). Når vi går fra trinn fire til trinn fem beveger vi oss fra arbeidet i samarbeidet/nettverket til videreføring i egen kommune.

I etableringen av interkommunale plansamarbeid er det viktig å bestemme seg for målene for samarbeidet og dermed også hvor langt i trappa en ønsker å nå. Ikke alle samarbeid trenger å nå resultater gjennom budsjett og vedtak på trinn 7.

Koordineringstrappa kan brukes både til planlegging av selve planarbeidet, og til evaluering av prosessene. For at trappa skal kunne si noe om resultatet av interkommunalt planarbeid må arbeidet dokumenteres godt underveis. Dermed kan brukereffektene dokumenteres for deltakerne og motivere flere kommuner til å planlegge sammen på strategisk nivå.

Våre case-kommuner har utfordringer med å gå fra plan til handling. Målene blir ofte konsensuspreget, for visjonære og lite konkrete når det kommer til prioriteringer. De blir vanskelig å omsette til konkrete handlinger og praktisk politikk i ettertid. Det kan skyldes at planene blir for visjonære og mangler tydelige prioriteringer, men også at lokalpolitikkerne ikke ønsker en plan som binder opp det lokale handlingsrommet for å bestemme over samfunnsutvikling og arealbruk i egen kommune.

Videre ønsket vi å se om at plansamarbeid motiverer til kommunesammenslåing. Av de 17 kommunene som inngår i interkommunalt plansamarbeid har 8 kommuner vedtak på å slå seg

sammen. Det er Moss og Rygge i Østfold, Holmestrand og Hof i Vestfold, Jølster, Naustdal, Gaular og Førde i Sogn og Fjordane.

Våre case-kommuner sier at samarbeidet har gitt økt kapasitet og kompetanse. Det er mangel på plankompetanse spesielt i distriktskommunene, og et større fagmiljø løser kommunenes planutfordringer. Når kommunene skal vurdere å lage egen samfunns- eller arealplan, kontra å gjøre det i samarbeid med nabokommuner, må både kompetanse- og kapasitetsutfordringene tillegges vekt. Selv etter at kommunene har slått seg sammen vil det være behov for interkommunalt plansamarbeid.

Distriktsenteret mener at fylkeskommunene har en viktig oppgave i å motivere kommunene til økt bruk av interkommunalt samarbeid også på planområdet. Det gir sterkere regional gjennomslagskraft, og en nødvendig koordinering på tvers av kommunegrensene.

INTRODUKSJON

I diskusjonsnotat til ny stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter (Kommunal -og moderniseringsdepartementet 2015) sies det at byregioner strekker seg over kommunegrenser og gir samordningsutfordringer når det gjelder bruken av plansystemet.

Manglende samordning kan føre til fragmenterte løsninger i ellers naturlige bo- og arbeidsmarkeder. Dermed blir det vanskeligere å utvikle helhetlige utbyggingsmønstre og effektive regionale transportsystemer. Færre kommuner i byområdene kan gi bedre grunnlag for mer helhetlige løsninger. Det vil likevel alltid være behov for koordinering på tvers av kommunegrensene.

*Kommunal -og moderniseringsdepartementet 2015 – fra hjemmesiden
Bærekraftige byer og sterke distrikter, undersiden Samordnede løsninger og attraktive bymiljø*

Selv med færre kommuner er det nødvendig med plansamarbeid over kommunegrensene. Denne samfunnsutfordringen har gjort det aktuelt for oss å hente ut erfaringer fra noen kommuner som har jobbet med felles overordnet kommuneplanlegging.

Formål og tilnærming

Forskning og kartlegginger (Harvold og Skjeggedal 2012, Hofstad og Sandkjær Hansen 2015 og Vinsand og Langset 2013) viser at det foregår lite direkte samarbeid om overordnet strategisk planlegging mellom kommuner. Imidlertid foregår det mye interkommunalt plansamarbeid om sektorplaner som kystsoneplaner og næringsplaner. Kunnskap om hvordan kommuner jobber med felles strategisk planlegging kan også være av interesse for:

- kommunene sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling,
- deltakerne i Byregionprogrammet¹
- kommuner som har fattet vedtak om å slå seg sammen og som skal planlegge sin nye kommune.

Rapporten kan også brukes til å gi innspill til stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter.

Før erfaringsinnhenting ble satt i gang hadde vi formulert to problemstillinger vi ønsket å finne svar på:

- Antakelsen om at lovverket ikke legger til rette for plansamarbeid. Hvordan har disse kommunene klart å utarbeide felles planstrategier eller felles planer når forskning (Harvold og Stokstad, 2015 og Harvold og Skjeggedal, 2012) konkluderer med at plan- og bygningsloven ikke legger til rette for interkommunalt plansamarbeid?
- Antakelse om at plansamarbeid vil motivere til kommunesammenslåing. De kommunene som slo seg sammen på 2000-tallet hadde alle et omfattende interkommunalt samarbeid før sammenslåingen.

¹ Utviklingsprogram for byregioner – byregionprogrammet, et fire-årig prosjekt i regi av KMD. Programmet har som hensikt å øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland for å styrke den regionale vekstkraften i området.

29. april 2015 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et brev til alle landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Tema for brevet var kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen. I brevet oppfordrer KMD kommuner, som gjør felles utredninger, til å opprettholde dialogen om kommunesammenslåing. Planstrategiarbeidet bør samkjøres mellom samarbeidende kommuner i størst mulig grad. I brevet er det også eksempler på kommuner som har utarbeidet felles planstrategi.

Vi har tatt utgangspunkt i kommunene som er nevnt som eksempler i brevet fra KMD. I tillegg har vi supplert med kommuner i Trøndelag og Rogaland for å få en geografisk spredning. Vi har ikke lyktes å finne aktuelle plansamarbeid i Nord-Norge.

Det er få kommuner som har samarbeidet om denne typen planer og grunnlaget for utvelgelsen var derfor begrenset. I erfaringsinnhentingene har vi også prøvd å finne samarbeid hvor kommunene har valgt å gjøre konkrete prioriteringer innad i samarbeidet. I utvalget er det også lagt vekt på at det i samarbeidet er minimum én by, da dette er relevant for det pågående Byregionprogrammet.

Erfaringsinnhentingene omfatter disse plansamarbeidene:

Kommuner	Forkortelse brukt i rapporten	Type plan
Verdal og Levanger	Innherred samkommune	Felles planstrategi og samfunnsdel
Flora, Førde, Gaular, Jølster, Naustdal	SiS-regionen	Felles planstrategi
Moss, Våler, Rygge og Råde	Mosseregionen	Felles samfunnsdel
Holmestrand, Hof og Re	3K	Felles planstrategi og samfunnsdel
Time, Klepp og Sandnes	Bybåndet sør	Interkommunal kommunedelplan

Erfaringsinnhentingene er ikke et forskningsprosjekt, men vi har undersøkt og laget en oversikt over arbeidet og resultatene av plansamarbeidene. Arbeidet er i form av intervju av personer som har vært sentrale i planarbeidet, representert av kommunens administrasjon, politikere og regionale myndigheter. De fleste intervju er gjort som én-til-én-intervju, men for Sunnfjord-regionen (Florø, Førde, Gaular, Jølster, Naustdal) ble det gjennomført et fokusgruppeintervju. I all hovedsak er intervjuene foretatt i fysiske møter, mens noen ble gjennomført per telefon.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide. Den ble laget i dialog med KMD. Informantene fikk spørsmålene i forkant av samtalene. I undersøkelsen ønsket vi svar på følgende hovedspørsmål:

- Hvorfor gjøre det? *Hva er fordelene med samarbeid framfor å gjøre det alene, og hva er mereffekten av samarbeid*
- Hvordan gjøre det? *Hvordan har kommunene organisert arbeidet, hvordan har de samarbeidet, håndtert interessekonflikter*
- Hva skal og kan gjøres – og hva er mindre egnet tema for samarbeid? *Hvilke tema egner seg og hvilke er mindre egnet*

BAKGRUNN

Interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven

Planlovutvalget² mente at det var nødvendig med mer forpliktende samarbeid mellom kommuner, statlige sektororganer og fylkeskommunen for å få en mer effektiv og samfunnsmessig ønsket løsning på kommuneoverskridende utfordringer. Interkommunalt samarbeid var ett av grepene som skulle realisere dette (NOU 2003: 14, side 112). Reglene om interkommunalt plansamarbeid ble derfor innlemmet i plan- og bygningsloven (PBL) fra 2008.

På oppdrag av Kommunal og moderniseringsdepartementet har NIBR evaluert muligheter og utfordringer som ligger i interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelser i PBL (Harvold og Stokstad, 2015). Erfaringene så langt viser at slikt samarbeid ikke er tatt i bruk på den måten planlovutvalget så for seg. Omfanget er mindre, og plansamarbeidet gjelder i mindre grad bindende planer og er mindre mål- og tiltaksrettet enn det som var forutsatt. En konklusjon i rapporten er:

Plan- og bygningsloven kapittel 9 legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en egen institusjonell ordning. Det kan se ut til at dette ikke er tilstrekkelig til å sikre at ordningen tas i bruk. Det kan være grunn til å spørre om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innenfor plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling.

Dette bekrefter en undersøkelse bestilt av Distriktsenteret og utført av NIBR (Harvold og Skjeggedal, 2012). Denne undersøkelsen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det foregår mye kontakt og samarbeid mellom kommuner. Dette samarbeidet er først og fremst avtalebasert og ofte også prosjektrettet og i liten grad rettet mot formaliserte oppgaver etter PBL.
- Distriktskommunene samarbeidet først og fremst om å styrke kapasitet og kompetanse i 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 fylkeskommuner ønsker mer interkommunalt plansamarbeid og prøver å stimulere til økt samarbeid, men peker på at det ikke er lett å få etablert slikt samarbeid.

Problematisk sider med interkommunalt plansamarbeid

Hovedinntrykket i undersøkelsen gjort av NIBR i 2015 (Harvold og Stokstad, 2015) er at interkommunalt plansamarbeid er relativt begrenset, når det gjelder konkret samarbeid etter PBL.

Nesten alle som ble intervjuet i NIBRs undersøkelse pekte på ett viktig moment når de skulle forklare hvorfor det i praksis ble så lite samarbeid på dette området. I rapporten refereres det til at lokalpolitikken setter ofte klare grenser for plansamarbeid. Politikken er territoriell. En vil styre bruken av eget areal uten å måtte ta hensyn til nabokommunen.

² Planlovutvalget med 10 medlemmer ble oppnevnt av regjeringen i 1998, ledet av Hans Chr Bugge og med Karl Inge Rommen som sekretariatsleder

Det ble understreket at kommunene er et politisk selvstendig organ. De ønsker å lage sine egne planer. Hvis de skal inngå samarbeid med andre, må nytten være helt klar for alle parter. Ofte er det vanskelig for kommunene å se denne nytten og dermed uteblir samarbeidet.

Grunnen til at det er få eksempler på interkommunalt plansamarbeid er at lokalpolitikere ikke ønsker denne type samarbeid. En gjennomgående uttalelse i NIBR sin undersøkelse var at planleggere og administrasjonen i kommunene gjerne vil samarbeide, men politikere ser på plan som et felt for å fremme lokal politikk.

Lokaliseringsspørsmål har også stoppet mange forsøk på interkommunalt plansamarbeid. Dette gjelder både spørsmål om faglig samlokalisering av planleggingsstaben og spørsmål om lokalisering av bolig- eller hyttefelt.

Fylkeskommunens veilederrolle

I 2010 ble satsingen Lokal samfunnsutvikling i kommunene³ (LUK) satt i gang. Målet var å styrke kommunene sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling, og fylkeskommunene har hatt ansvar for satsingen. Satsingen skulle også styrke fylkeskommunene sin rolle som aktive rådgivere og samarbeidspartnere for kommuner med utviklingsbehov.

I rapporten Samfunnsutviklingsrollen til regionalt folkevalgt nivå (Hofstad og Sandkjær Hanssen 2015) sier NIBR:

«PBL lovfester fylkeskommunens veiledningsansvar overfor kommunene i deres planlegging etter loven. Veilederrollen kan sees på en del av det vertikale samordningsansvaret med å oversette styringssignaler og regelverk fra nasjonalt nivå – og inn i en regional og lokal kontekst.»

NIBR sier videre:

«Vi viser i denne rapporten at selv om potensialet er der, er utfordringene med regional utvikling og regional planlegging i dag at fylkeskommunen bare til en viss grad har vilje og evne til å gi strategisk retning for utviklingen, har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektormyndigheter til felles innsats, og i varierende grad klarer å mobilisere ressurskontrollerende aktører (både offentlige og private).»

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene om hvordan de formidler sin egen kunnskap om planlegging til kommunene. Dette kommer fram i rapporten Effektivisering av kommunal planlegging (Plathe og Hernes, 2015). Asplan Viak anbefaler at det utarbeides retningslinjer for hvordan regionale myndigheter skal formidle regionale forventninger. Rapporten behandler ikke interkommunalt plansamarbeid spesielt, men kommunenes plankapasitet og kompetanse er tema.

I en undersøkelse gjort av NIBR (Harvold og Skjeggedal, 2012) ble det pekt på at kommunene får relativt liten støtte fra overordnede nivå i interkommunale planprosesser. Overordnet nivå er positiv til interkommunalt plansamarbeid, men gjøre lite konkret for å stimulere til samarbeid eller for å styrke plankompetansen i distriktskommunene.

³ LUK var en 5-årig satsing etablert av Kommunal -og regionaldepartementet i 2010 for å bidra til å styrke fylkeskommunenes rolle som rådgiver /støttespiller for kommuner med utviklingsbehov

Kommunereform

Ekspertutvalget⁴ som ble opprettet av kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. I sin første delrapport skriver de at denne form for samarbeid fører til en mer kompleks forvaltning og svekkelse av demokratiet ved at viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer og til de interkommunale samarbeidene. Det er om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge. Hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid (Leknes m.fl., 2013). Forskerne konkluderer med at interkommunalt samarbeid bidrar til funksjonelle styringsnivå i mange geografiske områder.

Denne rapporten ferdigstilles samtidig med at Fylkesmennene gir sin faglige tilråding til kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilrådingen baserer seg på de lokale prosessene, sett opp mot målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur. Stortinget behandler proposisjon om ny helhetlig kommunestruktur våren 2017.

⁴ Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et ekspertutvalg til å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Ekspertutvalget har bestått av erfarne forskere og praktikere med allsidig kompetanse på kommunesektoren.

EKSEMPLER PÅ REGIONALT PLANSAMARBEID - UTVALG

I tabell vist på side 4 har vi listet opp hvilke kommuner som har samarbeidet og hvilken type plan de har utarbeidet. Gode eksempler fra plansamarbeidene oppsummeres nedenfor, og da med hovedvekt på følgende tema:

- Beskrivelse av samarbeidet
- Hvorfor interkommunalt plansamarbeid
- Gjennomføring av planarbeidet
- Mål og innhold i planene
- Resultat

Mosseregionen

Beskrivelse av samarbeidet

Kommunene Moss, Rygge, Våler og Råde har utarbeidet en felles samfunnsdel/felles plangrunnlag for Mosseregionen for perioden 2011-2022. Kommuneplanen er et resultat av en samarbeidsprosess som startet høsten 2008. Hvert enkelt kommunestyre/bystyre i de fire samarbeidskommunene behandlet og vedtok samfunnsdelen i juni 2011. Det er utarbeidet en arealdel som gjelder for hver enkelt kommune. Den viser sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk i de fire kommunene.

Hvorfor interkommunalt plansamarbeid

Mye av bakgrunnen for at samarbeidet kom i stand var fylkesplanen for Østfold – «Østfold mot 2050». Den inneholdt strategier for hver region og fylkeskommunen hadde vært i tett dialog med kommunene i prosessen. Samtidig ble det inngått regionale utviklingsavtaler mellom fylkeskommunen og hver region. Det var derfor naturlig å samarbeide regionalt når ny samfunnsplan skulle utarbeides. Det var stor politisk oppmerksomhet rundt å se Mosseregionen som en enhet og ønske om å styrke Mosseregionen opp mot Oslo.

Gjennomføring av planarbeidet

Mosseregionen regionråd har stor aktivitet og ønsket å ta samarbeidet mellom kommunene videre i form av felles samfunnsplanlegging. Arbeidet var godt forankret i bystyre/kommunestyrene. Det ble holdt felles formannskapsmøter i innledning av planarbeidet for å komme fram til en felles forståelse av de største utfordringene for regionen. Ordførere i denne planperioden var fra AP (Moss, Råde, Rygge) og Sp (Våler). Informantene understreker at det var god personkjemie og samarbeidsklima mellom kommunene.

Regien på prosessen hadde regionrådet. Sekretæren i rådet var prosessleder. Prosessleder sørget for god forankring i den enkelte kommune. Det understrekes av informantene at prosessleder kjente både politikk og administrasjon i kommunene godt, men kom utenfra. Flere av informantene i Mosseregionen pekte på at det var en fordel at regionrådet ledet arbeidet. At prosjektlederen ikke var ansatt i en av kommunene gjorde det lettere å ha et regionalt perspektiv på planarbeidet. Det ble etablert en fast arbeidsgruppe med kommuneplanleggere som hadde jevnlig møter. Det er ulik størrelse på planseksjonene, og kommunene har noe ulik kompetanse. Informantene fremhever at det var viktig at alle fire kommunene følte seg som likeverdige parter, til tross for ulik størrelse på kommunene. Rådmannskollegiet var styringsgruppe for arbeidet og regionrådet var bestiller. Det ble etablert en gruppe med prosessleder, ordførere, opposisjonsledere og rådmenn. Fra fylkeskommunen ble det understreket at det var viktig at de samme fagpersonene fulgte hele prosessen og holdt en rød tråd gjennom det hele.

Mål og innhold

Felles samfunnsplan har fire prioriterte satsingsområder:

- Levekår og folkehelse
- Verdiskaping og kompetanse
- Miljø og energi
- Arealdisponering og infrastruktur.

Hvert satsingsområde har et hovedmål og ulikt antall delmål med strategier knyttet til hvert delmål.

Resultat

Å gå fra konsensuspregende mål i samfunnsplan til politiske vedtak i det enkelte kommunestyre som tas inn i handlingsplan og økonomiplan kan ifølge informantene være utfordrende. I felles samfunnsdel kom gruppa frem til felles målformuleringer. Ifølge informantene bør en eventuell andregenerasjons plan spisse temaene og i den bør prioriteringene være enda tydeligere. Fylkeskommunen peker på at det har vært noen utfordringer å løse i planarbeidet. Et eksempel er fortolkning av kjøpesenterbestemmelsene hvor kommunene hevder at deres selvråderett og lokaldemokrati har forrang foran fylkeskommunale bestemmelser.

Planarbeidet har pågått over lang tid. Det har vært en god modningsprosess hvor det har vært viktig å oppnå konsensus. I arbeidet med felles samfunnsdel har kommunene greid å løfte blikket ut over sin kommune, og har funnet løsninger for hele bo- og arbeidsmarkedsregionen. Kommunene har fått en felles plattform, og det er større forståelse for videre regionalt samarbeid. Samarbeidet har også resultert i en regional plangruppe som fungerer godt.

Sunnfjord (SIS-regionen)

Beskrivelse av samarbeidet

Kommunene Naustdal, Førde, Flora, Gaular og Jølster har utarbeidet en felles planstrategi for Sunnfjord. Felles planstrategi ble vedtatt av kommunene i 2012. Kommunesammenslutningen omtales som SiS, samarbeidskommunene i Sunnfjord.

Hvorfor interkommunalt plansamarbeid

Naustdalstunnelen som en del av ny riksvei 5 ble åpnet i 1995. Ny infrastruktur førte til økt pendling og det ble tydelig at det var felles interesser i regionen. På grunnlag av den nye riksveien ble det flere interkommunale samarbeid og prosjekter. Samtidig var det også krise i næringslivet (verftsindustri) som samlet regionen.

Et viktig tema i hele prosessen har vært at kommunene er for små til å løse viktige samfunnsutfordringer hver for seg. Rådmennene hadde godt samarbeid og ønsket styrket samhandling gjennom regional utvikling. Innføring av ny planlov ga et godt grunnlag for å utarbeide felles planstrategi. Gjennom gode prosesser og medvirkning fra politikere og fagpersoner var det en forventning om at flere ville kjenne seg knyttet til strategien.

Gjennomføring av planarbeidet

Prosjektansvaret for arbeidet lå administrativt hos Naustdal kommune med rådmann som prosjektansvarlig. Det ble ansatt egen prosjektleder for planarbeidet, i tillegg ble det leid inn

prosjektsekretær og prosessleder i plansmier. I arbeidsgruppen deltok en planperson fra hver kommune.

Det er opprettet en styringsgruppe som besto av ordførerne i SiS, mens prosjektgruppa besto av rådmennene fra kommunene.

Det ble arrangert mange verksteder og plansmier. Gjennom disse ble både ansatte og befolkning i kommunene engasjert og trukket med i planarbeidet. Konkrete prosessverktøy ble benyttet. Prosjektet hadde egne møter med alle formannskap og planutvalg, i tillegg til at det ble arrangert fellesmøter der alle kommunene jobbet sammen.

Kommunene Førde og Florø har en tydelig rolle i næringsarbeidet, mens de andre kommunene i større grad er bostedskommuner. Likevel var det kompetanse (og initiativ) fra Naustdal kommune som var viktig for prosessen og oppstart av arbeidet. Ulik kompetanse i kommunene førte til at oppfølgingsoppgaver ble delt. F.eks. fikk Gaular ansvar for felles ROS⁵ på grunn av sin kunnskap, mens Naustdal var den kommunen som hadde erfaringer med planstrategi.

Felles planstrategi har seks prioriterte satsingsområder:

- Bosted, trivsel og oppvekst
- Næringsutvikling, verdiskapning og kompetanse
- Samferdsel og infrastruktur
- Kultur og idrett
- Levekår og folkehelse
- Samfunnsikkerhet

Temaene ble valgt etter drøftinger i både administrasjon og blant politikere i oppstarten av planarbeidet, og var de viktigste for Sunnfjords utvikling.

Planenes mål var å vise det de var samlet om som politikere. Ønsket var også at samarbeidet skulle gi positive signal til næringslivet. Planstrategien trekker opp de store rammene og sier ikke om veien skal gå fra A til B eller fra C til D. Den er derfor mer egnet til å samle kommunene om felles utfordringer og løsninger mer enn å gi konkrete løsninger.

Mål og innhold

En grundig planprosess skulle ligge til grunn for arbeidet. Planstrategien skulle styrke samarbeid i Sunnfjord som er en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Gjennom mål og strategier for de ulike tema, erkjente kommunene at kunnskapsdeling, felles markedsføring og tilnærming er helt avgjørende for å lykkes.

Hovedmålet for plansamarbeidet har vært å sikre et mer helhetlig styringssystem, både i den interkommunale og den lokale areal- og samfunnsplanleggingen i SiS-området. Planarbeidet hadde i tillegg en rekke delmål:

- Styrke samarbeidet mellom fagmiljøene i kommunene,
- Etablere et kunnskapstilfang til nytte for Sunnfjordområdet og enkeltkommunene som er med,

⁵ ROS – risiko- og sårbarhetsanalyse

- Knytte seg opp mot det fylkeskommunale strategiarbeidet på plansiden,
- Finne ut hvilke plantema det er mulig å finne fellesløsninger for,
- Vurdere partnerskap i forhold til utdanning og forskning.

Resultat

Etter at den interkommunale planstrategien var vedtatt ble det utarbeidet kommunale planstrategier for hver kommune. Disse tar utgangspunkt i felles planstrategi. Det ble også utarbeidet en felles mal for de kommunale planprosessene og strategidokumentene. Malene ble benyttet som grunnlag for kommunenes prosesser som startet opp høsten 2011 og i januar 2012. Kommunene uttrykker at felles verktøy har vært arbeidsbesparende for hver enkelt kommune.

Felles ROS ble utarbeidet som del av felles planstrategi. Interkommunal næringsplan er også et resultat av felles planstrategi. I tillegg har man oppnådd godt samarbeid i regionen og kommunene ser større grad regionen i sammenheng. Det gir bedre muligheter til å støtte hverandre i mange saker og se gevinst ikke bare i egen kommune, men i hele regionen. Planstrategien oppleves som en oppdemming mot uenighet. Kommunene samlet seg om å legge ned Jølster videregående skole, noe som ville bli karakterisert som en lokalisingsstrid tidligere. Strategiarbeidet har lettet samarbeidet. Et annet resultat er en mer effektivt kommunal forvaltning, som gir et konkurransefortrinn for regionen.

Den regionale planstrategien sine prioriteringer var også grunnlaget for kommunene sine innspill til regional transportplan. Trasévalget for E39 ble derfor raskt avklart.

Innherred samkommune

Beskrivelse av samarbeidet

Kommunene Verdal og Levanger ble Innherred samkommune i 2004. Først som en forsøksperiode og så regulert gjennom kommuneloven fra 2012. Første gang de utarbeidet felles samfunnsdel til kommuneplanen var i 2008. Planen som ble vedtatt i 2014 gjelder for perioden 2015 – 2030. Visjonen er Livskvalitet og vekst.

Hvorfor interkommunalt plansamarbeid

I Innherred samkommune har de felles administrasjonssjef, økonomienhet, IKT, organisasjonsenhet, kemner, enhet for samfunnsutvikling, servicekontor, dokumentcenter og brann og redning. Til sammen 112 årsverk per 31.12.15. I tillegg har de en egen utviklingsstab på syv personer.

Målene for Innherred samkommune er regulert i en samarbeidsavtale med felles utfordringsbilder for de kommende årene. Veien var derfor kort fra å være enig om arbeidsoppgavene i samkommunen til å være enig om felles planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

Gjennomføring av planarbeidet

Innherred samkommune har felles kommunalt plan- og styringssystem med årshjul som viser hvilke oppgaver som forventes igangsatt i løpet av året. Det er utviklingsstaben sin oppgave å bidra med ressurser for å drive prosessene i samarbeid med rådmennene og ledergruppene. For planperioden 2015 -2030 ble det bestemt at samfunnsdelen og kommunedelplanene skulle utarbeides parallelt. Kommunedelplanprosessene ble i hovedsak organisert i linje med kommunalsjefene som planansvarlig. Samkommunen har i planprosessen lagt stor vekt på å arbeide kunnskapsbasert. Stor vilje og mye tillit har vært viktig for å gjennomføre prosessen.

Folkehelse var en rød tråd i arbeidet, og alle arbeidsgruppene måtte drøfte hvilken kobling det var mellom folkehelse og sine fagområder. Innherred samkommune deltok i nettverket «sunne kommuner». Nettverket ga kommunene kunnskap og veiledning om «utjevning av sosiale helseforskjeller gjennom kommunal planlegging». Samkommunen inngikk også partnerskapsavtale med University College London⁶ for å hente kunnskap og erfaringer om utjevning av sosiale helseforskjeller.

Mål og innhold

Kommunene har definert følgende samfunns mål:

- Våre kommuner er gode samfunn å leve i hele livet, og alle føler seg som en verdsatt del av fellesskapet
- Alle barn får en best mulig start på livet
- Alle innbyggere opplever trygghet, mestrer hverdagen, og har flere aktive levekår med god helse og trivsel
- Våre kommuner er en utviklingskraft i en bærekraftig og robust del av Midt-Norge

For å nå samfunns målene har kommunene valgt følgende strategier:

- Sikre et livskraftig samfunn
- Prioritere en god start og mestring hele livet
- Skape rause og robuste livsmiljøer

Resultat

Parallelt med utarbeidelsen av samfunnsdelen for årene 2015 – 2030 ble det utarbeidet kommunedelplaner for:

- oppvekst,
- kultur,
- næring,
- landbruk og naturforvaltning,
- helse, velferd, pleie og omsorg,
- anlegg, infrastruktur, samfunnsikkerhet og miljø,
- støttefunksjoner.

Tiltak blir budsjettert i årlige økonomiplaner. Informantene sier at både politikerne og administrasjonen tar i bruk planene som styringsverktøy. En av kommunene har ansatt en ny medarbeider for å stimulere lag og organisasjoner til å arbeide mer systematisk med folkehelse tiltak. Dette er en konsekvens av strategien.

Holmestrand, Hof og Re (3K)

Beskrivelse av samarbeidet

I 2011 sto de tre kommunene samtidig uten kommuneplanlegger. De ansatte derfor en felles kommuneplanlegger. Dette ble starten på felles kommunal planstrategi, som ble vedtatt i de tre kommunestyrene i 2012. Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i juni 2015 og gjelder for perioden 2015-2027. Arealplanen ble utarbeidet og behandlet samtidig med samfunnsdelen.

⁶ University College of London, Intitute of Health Equity/The Marmot Review Team

Hvorfor interkommunalt plansamarbeid

Samarbeidet mellom de tre kommunene Holmestrand, Hof og Re var formelt på plass i 2009. De startet med samarbeid på tjenesteområdene etter vertskommunepriinsippet.

Da felles kommuneplanlegger var på plass, startet hun med å sjekke ut hva de hadde felles, og hva som var felles utfordringsbilder for de tre kommunene. Kommunestyrene erkjente at de hadde så mye felles at de kunne starte arbeidet med felles planprosess. En annen motivasjon var Vestfold fylkeskommune sitt arbeid med regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold (RPBA) som ble vedtatt i 2014. Kommunene har deltatt aktivt i utarbeidelsen av den regionale planen, og sitter igjen med kommunekart med dokumentasjoner på arealbehov frem til 2040. Dette kunnskapsgrunnlaget ble brukt da 3K bestemte seg for å lage en felles arealplan parallelt med samfunnsplanen.

Gjennomføring av planarbeidet

Administrativt ble arbeidet organisert med en styringsgruppe bestående av rådmenn og en arbeidsgruppe bestående av kommunalsjefer. I tillegg ble det opprettet åtte temagrupper. De åtte temagruppene ble satt sammen på tvers av kommunene. Temaene var:

- Folkehelse – tverrfaglighet
- Klimaendringer og tilpasning
- Fortetting – jordvern
- Teknologi
- Kompetanse
- Næringsoffensiv
- Frivillighet
- Bærekraftig

Folkehelse var et gjennomgående tema for hele planprosessen og alle gruppene skulle beskrive koblingen mellom sitt tema og folkehelse. Gruppene foreslo også samfunns mål og organisasjonsmål som finnes igjen i samfunnsdelen.

Det ble arrangert folkemøter i alle tre kommunene ved oppstart av planarbeidet. Hensikten var at innbyggerne skulle få informasjon om tidsplan, arbeidsmåte og mulighetene for å påvirke innholdet i planene. Folkemøtene hadde et godt oppmøte. Interessen for å gi innspill til samfunnsplanen var også stor i lag, organisasjoner, høyskoler og andre offentlige instanser.

For å nå det målet om befolkningsvekst på 1,5 %, måtte strategier og tiltak spesielt treffe unge i etableringsfasen. Underveis i planprosessen ble det derfor invitert til dialog med personer i aldersgruppen 20-35 år. De tre ungdomsrådene hadde egne samlinger. Kontakten med lokalavisa for Holmestrand og Hof var viktig i hele planprosessen.

Mål og innhold

Samfunnsdelen har samfunns- og organisasjonsmål for temaene:

- Klima, energi, natur og kulturmiljø
- By- og tettstedsutvikling
- Samferdsel og infrastruktur
- Verdiskaping og næringsutvikling

- Utdanning, kompetanse og rekruttering
- Helse, livskvalitet og livsfaser
- Barn og unge – oppvekst- og opplæringsmiljø
- Identitet, kultur, idrett og fritid

I slutfasen av planarbeidet foreslo de tre ordførerne følgende nytt samfunns mål som ble tatt inn i planen: «3K er en forberedelse til en sammenslått kommune».

Tidspunktet for en eventuell sammenslåing vil avhenge av:

- nasjonale føringer
- intern prosess i 3 K
- eventuelle flere samarbeidskommuner.

Det nye organisasjonsmålet ble: «Det gjennomføres en utredning av kommunesammenslåing av kommunene i 3K og øvrige kommuner i 6K som ønsker det».

Resultat

Informantene fremhever det som positivt at enhetslederne i de tre kommunene deltok aktivt i arbeidsgruppene ved utarbeidelse av planen. De fikk et eierforhold til målsettingene som de selv utarbeidet tiltak til.

Hof og Holmestrand sendte søknad om å bli en kommune 18. desember 2015, og iverksettingen er fra 1. januar 2018. Kommunestyret i Re kommune har besluttet å slå seg sammen med Tønsberg kommune.

Bybåndet sør

Beskrivelse av samarbeidet

Bybåndet sør besto av kommunene Sandnes, Klepp og Time. Sandnes kommune er størst og også den kommunen som tok initiativ. I samarbeidet ble kommunene oppfattet som likeverdige deltagere, hvor alle hadde interesse av planprosessen og bidro godt i samarbeidet.

Det ble ansatt egen prosjektleder. Informantene peker på at det var svært viktig med en egen prosjektleder og dette var avgjørende for et godt resultat. Han kunne dra lasset, trekke i trådene og gjøre bestillinger hos kommunene.

En egen prosjektgruppe besto av prosjektleder og to personer fra Klepp og Sandnes kommune (plansjef og planlegger). Fra Time deltok kun plansjefen. I tillegg deltok representant fra Fylkesmannen i Rogaland, Rogaland fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Det ble opprettet en styringsgruppe som besto av to politikere fra hver kommune og fylkesordfører. Dette var svært viktig for forankringen. Prosjektgruppa møtte ofte i styringsgruppa, noe som var nyttig for å få direkte diskusjon mellom politikerne og administrasjonen. Kommunestyrerepresentanten vi snakket med understreker at en interkommunal kommunedelplan også er en fylkeskommunal oppgave som det er viktig å ha eierskap til. Fylkesordfører sin deltagelse i styringsgruppa var derfor viktig.

Sandnes har en større og mer variert sammensatt stab enn Time og Klepp. Klepp er minst i sammenhengen, men dro nytte av de andre kommunene. Holdninger og kultur var lik i de tre

kommunene, noe som gjorde at grunnlaget for samarbeidet ble bra. Det kommunene i fellesskap ikke hadde av kompetanse, kjøpte prosjektet av eksterne firma.

Hvorfor interkommunalt plansamarbeid

En felles plan for Bybåndet sør var en forutsetning for at Sandnes kommune skulle kunne omdisponere et område til næringsformål. Dette var vedtatt gjennom føringer fra fylkesdelplan for Jæren fra 2001. Planarbeidets hensikt var å sikre langsiktig utvikling av et område som ikke hadde så store landbruksinteresser.

Sandnes sin kommuneplan var utløsende for planarbeidet. Sandnes hadde i forkant avklart arealet i sin kommuneplan, men var avhengig av felles kommunedelplan for å få realisert det de ønsket i egen plan. Klepp og Time ønsket å være med for å styre prosessen og avklare sine behov.

Gjennomføring av planarbeidet

Ved oppstart av planen hadde man en ambisjon om et visst antall utbyggingsområder til bolig og næring. Dette kunne gi et behov for prioriteringer mellom kommunene, men det var stort sett så store arealer at det ikke var behov for prioritering. På grunn av dette hadde hver kommune i realiteten sin egen prosess. I høringsperioden dro representanter fra hver enkelt kommune ut og informerte på folkemøte og andre arrangementer.

Avklaring av hvor nytt senter skulle være kunne blitt et konflikttema, men det ble naturlig plassering ved jernbane. Prioritering av utbyggingsrekkefølge kunne også blitt en utfordring. Områdene nærmest kollektivtraséer skulle bygges først, slik at dette ble ikke noe konflikttema.

Fylkesmann og fylkeskommunen var med i prosjektgruppa fram til første høring. Informantene mener at de bidro godt og med god veiledning, men ikke med så konkrete innspill som ved en høring. Det ble oppfattet at representantene hadde god dialog tilbake i organisasjonen, men likevel kom det innsigelse under høringen. Fylkesmannens landbruksavdeling syntes det var vanskelig å delta i prosessen. De følte i liten grad at innspillene de kom med ble tatt inn i planen. De følte seg heller ikke helt komfortabel med å delta i prosjektgruppa samtidig som de skulle være høringspart.

Mål og innhold

I Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren gir planen Bybåndet sør en langsiktig utviklingsretning. Hovedbestillingen for planen var å avklare rett virksomhet på rett sted tilpasset samferdselsinfrastruktur. I tillegg var det et mål å finne et senter på tvers av kommunegrensene, for den nye «byen» som skal bygges. I fylkesdelplanen var det også lagt opp til at dette området skulle få en del næringsareal.

I tillegg var grøntområder, kollektivtrasé og rekkefølge på utbyggingen mellom de tre kommunene viktige tema i planen. Senterstruktur, tetthet, infrastruktur (jernbane og kollektivtransport), jordvern, og næringsareal var vanskelige tema.

Resultat

Hvilke gevinster en felles plan vil gi er vanskelig å si. Dette skyldes at man ikke vet hvordan arealdisponeringen ville vært dersom områdene var blitt vurdert gjennom særskilte kommuneplaner.

Med en felles plan har man oppnådd å definere et senterområde og fordeling av næringsarealene. Planen har gitt et godt resultat med plassering av bolig i forhold til infrastruktur. Planprosessen ga også mye læring og erfaringsutveksling.

Planen var ikke urealistisk da den ble laget, men utbyggingen er konjunkturavhengig. Premissene har endret seg dramatisk etter at planen ble vedtatt på grunn av nedgangen i oljenæringa. Siden veksten som ble lagt til grunn for planen har endret seg, har flere av informantene liten tro på at planen blir gjennomført.

I ettertid har Jernbaneverket nå planer om å bygge dobbeltspor gjennom området. Den traséen som per i dag er mest aktuell vil ikke følge dagens trasé. Omlegging av jernbanen vil være en kritisk faktor for om planen kan bli realisert. Dersom den foreslåtte traséen blir bygget, vil dette gjøre at planen er lite aktuell, fordi nye boligområder er planlagt rundt holdeplasser på dagens jernbanetrasé. Jernbaneverket var med i planprosessen med Bybåndet sør, men det kom ikke innspill om trasévalg i løpet av planprosessen. Informantene er også skeptisk til utvikling av det planlagte senterområdet. Dette er i dag en jernbanestasjon, noen fabrikker og et stort veikryss. Informantene har begynt å tvile på om det er mulig å lage et senter med god kvalitet ved dagens jernbanestasjon.

Det oppfattes ikke å være lovmessige hindringer i planprosessen. Informanten fra en av kommunene trekker fram at bestemmelsene i kommuneplanens arealdel blir forskjellig ut ifra om områdene inngår i interkommunal kommunedelplan eller ikke. Bestemmelsene i den interkommunale kommunedelplanen er mye mer detaljerte enn for arealene i resten av kommunen. Dette vil ikke gi konkrete problemer med oppfølging av arealplanen. For noen oppfattes det likevel rart at enkelte områder har mer detaljerte bestemmelser enn andre.

Den interkommunale planen er tatt inn i hver enkelt kommune sin kommuneplan. Derfor eksisterer egentlig ikke Bybåndet sør lengre, men kommuneplanens arealdel følges opp i hver enkelt kommune. Flere av informantene peker på at det er en svakhet at hver kommune bare kan vedta sin del av planen. På denne måten varer planarbeidet ikke lengre enn til vedtak i hver enkelt kommune. Man risikerer da at en av kommunene ikke vil vedta sin del av planen. I dette samarbeidet ville ikke dette gitt konsekvens for de andre kommunene og en del av helheten hadde i så fall forsvunnet.

HVA FREMMER PROSESSENE I INTERKOMMUNALT PLANSAMARBEID

Det er en erkjennelse at det er få interkommunale plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Distriktscenteret har derfor sett etter funn som både kan være til inspirasjon og gode grep for kommuner som ønsker å løse sine kommuneoverskridende utfordringer ved hjelp av interkommunalt plansamarbeid.

Motivasjon

Bakgrunn og motivasjon for at kommunene har samarbeid er ulike og sammensatte for alle eksemplene. Både for Bybåndet sør, Mosseregionen og 3K var fylkeskommunale planer av betydning for gjennomgang av felles planarbeid. For flere av tilfellene var det også en erkjennelse av at kommunene hadde felles utfordringer, som ville kunne løses på en bedre måte gjennom et samarbeid med nabokommunene.

Tabell: Oppsummering av motivasjon og årsak for felles planarbeid

	Innherrad samkommune	SiS-regionen	Mosse-regionen	3K	Bybåndet sør
Fylkes(del)plan som forutsetter interkommunal plan			X		X
Godt samarbeid, ikke formalisert		X	X		X
Formalisert samarbeid gjennom felles stilling ⁷ /samkommune	X			X	
Forståelse for felles utfordringer hvor det vil være en fordel å samarbeide med nabokommunene		X	X	X	
Styrking av fagmiljø i kommunene	X	X		X	X

Det regionale plansystemet sin betydning

Det regionale plansystemet er betegnelsen for offentlig planlegging i fylkene. Det omfatter regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. Vedtakene fattes i fylkestingene som er regional planmyndighet, og derfor omtales planene også som fylkesplaner. Innholdet i de regionale planene er retningsgivende for kommunal planlegging. Distriktscenteret har sett spesielt på sammenhengene mellom de regionale planene i Østfold og Rogaland, og det regionale plansamarbeidet i Mosseregionen og Bybåndet sør.

Mosseregionen

Østfold fylkeskommune utarbeidet fylkesplanen *Østfold mot 2050* i 2009. Denne inneholdt strategier for hver region i fylket. Fylkeskommunen hadde vært i tett dialog med kommunene i prosessen. Fylkesplanen har tre hovedtema: levekår og folkehelse, verdiskaping og miljø. Som det første fylket i Norge utarbeidet Østfold en fylkesdekkende arealstrategi. I fylkesplanen heter det at oppfølging av arealstrategien krever at fylkeskommunen støtter kommunene i å utvikle gode regionale samordningsprosjekter og at kommunene i hver region må samarbeide om felles løsninger og gjennomføring av felles tiltak. Fylkesplanen inneholder retningslinjer for energi og arealbruk som blant annet fastsetter en konkret senterstruktur med by/regionsenter, områdesenter og lokalsenter i hver av de fire regionen i Østfold. Fylkeskommunen inngikk samtidig regionale utviklingsavtaler med hver av de fire regionene.

⁷ Her omfattes ikke prosjektstilling for det felles planarbeidet

Informantene i Mosseregionen sier at fylkesplanen la rammer for arbeidet og at forventninger i fylkesplanen, for eksempel om utbyggingsmønster, overskygget interne politiske diskusjoner i hver kommune. De viste til at plansamarbeidet fulgte samme struktur og funksjonsinndeling som fylkesplanen anbefalte. Retningslinjer for kjøpesenteretablering og fordeling av boligvekst ble lagt til grunn. Det var stor grad av politiske diskusjoner underveis, men kommunene klarte å finne felles løsninger. Fylkeskommunen møtte fast i arbeidsgruppa for plansamarbeidet og informantene sier at de opplevde god støtte fra fylkeskommunen på analysesiden (statistikk) og fra Fylkesmannen på GIS. Etter vår vurdering hadde Østfold fylkeskommune laget et godt grunnlag for regionalt plansamarbeid i fylkesplanen ved å regionalisere denne. Kommunene hadde vært koblet tett på utarbeidelse av fylkesplanen og hadde et eierskap til planen. Det ser ut til at prosessen har gjort det lettere å få til et konkret plansamarbeid i Mosseregionen. Det tette samarbeidet med kommunene har forankret fylkesplanen i kommunene. Dette la grunnlag for at informantene opplevde fylkeskommunen som en viktig støttespiller i planarbeidet, selv om det var noe uenighet fra lokalpolitikere om deler av strategiene i fylkesplanen.

I rapporten Samfunnsutviklingsrollen til regionalt folkevalgt nivå (Hofstad og Sandkjær Hanssen 2015) sier NIBR at det er behov for regionale arealstrategier der arealspørsmål vil berøre flere kommuner for å få til bærekraftige bo/areal/transportutvikling på tvers av kommunegrensene. NIBR argumenterer for at det bør være et folkevalgt nivå som gir strategisk retning fordi folkevalgt nivå kan gi et demokratisk formulert uttrykk for en helhetlig og ønsket utvikling i området. Dette eksemplet fra Østfold viser at fylkeskommunen, gjennom regionalisering av fylkesplanen og regionale utviklingsavtaler, har tatt en strategisk rolle for å få kommunene til å «løfte blikket» ut over egen kommune og legge grunnlaget for et regionalt plansamarbeid. Ved at dette arbeidet har skjedd i tett dialog med kommunene fremmes plansamarbeid over kommunegrensene.

Bybåndet sør

Fylkesdelplan for Jæren fra 2001 var bakgrunnen for felles plan for Bybåndet sør. Sandnes hadde i utgangspunktet allerede avklart arealene i sin kommuneplan, men var avhengig av felles kommunedelplan for å få realisert det de ønsket i egen plan. De tre kommunene hadde i utgangspunktet mer enn tilstrekkelig areal for å få dekket sine ønsker, så det var ikke konflikter kommunene imellom med hensyn til prioriteringer av arealer og formål. Derimot var der konflikter med regionalt nivå av hensyn til jordvern og areal- og transportplanlegging.

En innvending fra fylkeskommunen er at du ikke vil lykkes med store omfordelinger i et slikt interkommunalt planarbeid. En annen svakhet med interkommunal plan er at de har fokus på planområdet og ikke hvordan planen virker på regionen som helhet. Dette er noe man i større grad kunne ha fått med en regional plan. Dette har sammenheng med mandatet til kommunene, kontra fylkesnivået.

Også Fylkesmannen mener det har vært vanskelig å tenke ut over grensene fordi alle kommunene skulle ha litt. I tillegg til at representantene hadde med sterke bestillinger fra egen etat. Refleksjoner fra deltagerne fra Fylkesmann og fylkeskommune, i etterkant av samarbeidet, er at de skulle hatt en evne til å løfte blikket og tenkte mer på tvers.

Flere av informantene fra kommunene mente derimot at evnen til å se større områder i sammenheng var en av planens fortrinn. Her var det tydelig forskjellig oppfatning av arbeidets regionale betydning.

Regionale myndigheter sin rolle

Et annet funn er at fylkeskommunen må spille med og gi sin støtte til plansamarbeid over kommunegrensene. Ikke alle casene har opplevd støtte fra fylkeskommunen i sitt arbeid. Dette gjelder veilederrollen opp mot de kommunene som samarbeider om planverk over kommunegrensene. Det handler også om å se det interkommunale plansamarbeidet i relasjon til andre regioner og sammenhengen med den helhetlige samfunns- og arealplanleggingen i fylket. I flere av undersøkelsene er det også konflikt mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen sin veilederrolle og funksjon som myndighet. Dersom de deltar i arbeidsgrupper og styringsgrupper, men ikke får tilslutning for sine synspunkter, blir dette problematisk når etaten i ettertid skal uttale seg som myndighet på området. Rollekonfliktene blir synlige.

Utfordring med å få til felles planverk over kommunegrensene er ifølge våre informanter knyttet til ulik måte å utøve fylkeskommunens veilederansvar på, og noe uklar ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen overfor kommunene. Telemarksforskning skriver i sin følgeevaluering av LUK, lokal samfunnsutvikling i kommunene (Svardal m. fl., 2015) at de fylkeskommunene som har brukt programmet til å etablere nye varige arbeidsformer har lyktes best. Forskerne skriver at dette har vært svært viktig for å styrke planstrategiarbeidet, og for å utvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. I Nordland vedtok fylkestinget i 2012 å legge om LUK-satsingen fra å være prosjektorganisert med deltakerkommuner, til å bli en mer løpende arbeidsform internt i fylkeskommunen og med alle kommunene som målgruppe. En egen tiltaksplan ble vedtatt av fylkesrådet hvor satsingene var kommuneplanlegging og befolkningsutvikling/tilflytting fra utlandet. Akershus Fylkeskommune har heller ikke hatt egne prosjekter, men brukt eksisterende møteplasser og nettverk for å sette kommunene bedre i stand til å gjennomføre kunnskapsbasert samfunnsplanlegging. Akershus har også bygd opp en statistikk- og analysebank.

I prosjekter der regionale myndigheter har engasjert seg og vært aktive i prosessen har myndighetenes ulike roller vært en utfordring.

Bybåndet sør

I Bybåndet sør var både fylkeskommunen og Fylkesmannen aktive deltagere gjennom deltagelse i prosjektgruppa fram til første høring. Det var en åpen uenighet mellom styret og Fylkesmannen. Denne uenigheten var knyttet til jordvern, og Fylkesmannen mener deres syn i liten grad ble bakt inn i planen. Saklig uenighet ga stort engasjement og høy temperatur. Likevel trekker informantene fram at det var en trivelig gruppe og de hadde et godt samarbeid.

Fylkesmannens vurdering i etterkant er at tidlig involvering fra statlige myndigheter feilet på grunn av at avstanden (tematisk) var for stor. Informantene mener at Fylkesmannen bidro godt og med god veiledning, men ikke så konkret som ved en høring. Det ble oppfattet at de hadde god dialog tilbake i organisasjonen, men likevel kom det innsigelse under høringen.

Fylkesmannens landbruksavdeling syntes det var vanskelig å delta i prosessen. De følte i liten grad at innspillene de kom med ble tatt inn i planen. De følte seg heller ikke komfortabel med å delta i

prosjektgruppa samtidig som de skulle være høringspart. Fylkesmannen valgte å trekke seg ut etter høringa, da de mente det ble feil at de skulle delta i vurderingen og behandlingen av høringsinnspillene.

Fylkesmannen mener de var åpne om konfliktene hele perioden, men ble ikke hørt. Andre mener innsigelsene fra Fylkesmannen kom uventet, og at innsigelsen kunne vært unngått dersom Fylkesmannen hadde blitt i prosjektgruppa. Selv om det var uenighet angående Fylkesmannens deltagelse opplevde alle at det var god dialog og godt samarbeid så lenge de var i prosjektgruppa. Det ble også trukket fram at det var nyttig og verdifullt å ha med Fylkesmannen i prosessen. Aktiv deltagelse fra Fylkesmannen, framfor at det bare kommer en høringsuttalelse fra dem, var viktig for å få gjennomslag hos politikerne. Det har vært lettere å skape forståelse hos politikerne når de møter Fylkesmannen, framfor at administrasjonen skal videreformidle synspunktene fra overordnede myndigheter.

Jernbaneverket deltok også i prosessen med Bybåndet sør. I etterkant av prosessen har Jernbaneverket startet opp en prosess med dobbeltspor på jernbanen inn mot Stavanger. Den aktuelle traséen ligger langt vest for eksisterende trasé. Planen Bybåndet sør forutsetter at det skal fortettes rundt togstasjonene. Dersom traséen flyttes vil de planlagte knutepunktene miste kollektivtilbudet som skulle løses med tog og mye av forutsetningene for realisering av Bybåndet sør faller bort.

Samarbeid og tillit

En klar oppfordring fra informantene i alle fem casene var å sette ord på hva en har felles før plansamarbeidet startet. Kommunene i Norge har gjennom tidene hatt samarbeid seg imellom for å løse konkrete fellesoppgaver over administrative grenser. Samarbeidet er både formelt og uformelt. Det formelle er regulert gjennom lov om interkommunale selskaper, kommunelovens kap 5 A om vertskommunesamarbeid, kap. 5 B om samkommune, interkommunalt selskap og aksjeselskap. Stortinget har vedtatt at samkommunemodellen opphører fra og med 1. januar 2020. Alt samarbeid er imidlertid basert på hvordan klimaet mellom partene til enhver tid er. Et godt samarbeid er i utgangspunktet avhengig av kultur basert på tillit, imøtekommenhet og vilje til å løse oppgaver i fellesskap (Kommunesektorens organisasjon 2013). Distriktsenteret kjenner også til at de samarbeidende kommunene deler arealplanlegger eller kommuneplanlegger. I andre tilfeller er det godt samarbeidsklima, uten at det var formalisert.

Mange av informantene viste til at det var viktig å få etablert et tillitsfullt samarbeid som grunnlag for felles planarbeid. Dette uttrykker tidligere prosessleder for felles samfunnsplan i Mosseregionen slik:

Det må være politisk klima for samarbeid, administrativ aksept og fagfolk som stoler på hverandre og ønsker å gjøre noe sammen. Situasjonen må være moden.

Prosessleder for felles samfunnsplan i Mosseregionen

Mange studier, fagartikler og notater både fra Norge og andre land, peker klart i retning av at tillit «vokser» frem som en avgjørende faktor for å få samfunnsutvikling til å skje. Dette gjelder både små lokalsamfunn, innenfor en kommune, eller i regioner, dvs. på tvers av kommuner. Det er en

økende forståelse og erkjennelse av at tillit mellom mennesker i nettverk er en viktig suksessfaktor i utviklingsprosesser.

Kjernen i alt arbeid med å skape tillit er at partene viser hverandre at det er tilstrekkelig grad av velvilje, integritet og relevant kunnskap/kompetanse (Svare, 2016). I samarbeidet som skal føre til bedre tillit, eller vedlikeholde tilliten, er det viktig at en arbeider seg frem til felles mål.

Arena för tillväxt⁸ i Sverige har gjennom boka Tillit och tolerans (Torége, 2015) satt søkelys på stedets sosiale kapital som konkurransefortrinn. De to viktigste faktorene i denne kapitalen er toleranse og tillit. Forfatteren Jan Toregè har også laget en modell som viser sammenhengene mellom toleranse og tillit. For å samarbeide og utvikle må menneskene på et sted lære, lede og skape.

Vi mener at idéene til denne modellen også eksisterer i de kommunene vi har hentet inn erfaring fra. Informantene sier at det har vært et godt samarbeidsklima, og at de kjente hverandre godt før de gikk inn i felles planarbeid. Tilliten har allerede vært til stede da de begynte å arbeide med felles målbilder for kommuneplanens samfunnsdel.

Organisering og prosess

Når kommunene erkjenner at de har felles utfordringer og at tilliten for å fortsette samarbeidet er tilstede så skal planarbeidet organiseres. Et interkommunalt samarbeid krever institusjonelle ytre rammer, men også gode praktiske prosjektgrep (Sanda, 2001). I organiseringen av de interkommunale samarbeidene ser Distriktsentret at det er både fellestrekk og forskjeller. Fellestrekke for å lykkes handler om viljeserklæringer, plan for gjennomføring, bygging av regionale holdninger, forankring, kommunikasjon, ledelse og gjennomføringskraft. Forskjellen handler i første rekke om bruk av kommuneplanen som strategisk verktøy, og at de fleste tema som er organisert etter vertskommunemodellen er tjenester som barnevern, legevakt, næringsutvikling, skatt og økonomi. Temaene omhandler den daglige driften, og både organisering og tiltak er resultat av de valg som er gjort i kommuneplanene.

I våre caser er samarbeidene organisert på ulikt vis. Grupper er opprettet, og de har fått forskjellige navn og forskjellig mandat. Gjennomgående for samarbeidene er etablering av en styringsgruppe med politikere. Prosjektleder og representanter fra administrasjonen har utgjort arbeidsgruppe. I flere av tilfellene har også regionale myndigheter deltatt både i styrings- og arbeidsgruppene. I flere caser er det i tillegg etablert faggrupper som har jobbet med hvert sitt tema, både for å finne utfordringer og løsninger, og å gi innspill til planarbeidet.

Prosjektleder har gjerne deltatt som en del av styringsgruppen. Flere av informantene trekker fram at det er viktig med godt samarbeid mellom styringsgrupper og arbeidsgrupper. Felles møter og arbeidsverksted underveis i prosessen har derfor vært viktig.

Kun Innherred samkommune har valgt å formalisere samarbeidet gjennom kommuneloven. Øvrige samarbeid er ikke formalisert gjennom lov. For Mosseregionen hadde regionrådet regien. Flere av informantene i Mosseregionen pekte på at det var en fordel at regionrådet ledet arbeidet. At prosjektlederen ikke var ansatt i en av kommunene gjorde det lettere å ha et regionalt perspektiv på planarbeidet.

⁸ Arena för tillväxt er en organisasjon som eies av Sveriges kommuner og landsting, Swedbank og butikk-kjeden ICA.

Informanter i både Bybåndet sør og SiS-regionen har god erfaring med en prosjektleder som sitter i en av kommunene, men som ansatt av prosjektet. I disse samarbeidene pekte de på at det viktige var en prosjektleder som kunne dra lasset, og hadde kapasitet til å holde oversikt og trekke i trådene. Hvor vedkommende satt eller var ansatt, ble ikke trukket fra som vesentlig.

Prosjektlederen

Hvem skal drive det interkommunale planarbeidet fremover? Nytt av egen prosjektleder, med god prosess- og prosjektkompetanse, trekkes fram som viktig fra alle casene. Kompetanse til å drive fram prosessen er avgjørende for arbeidet, men også det at én person kan vie seg fullt ut til arbeidet. Regionrådssekretæren hadde prosjektledelsen i arbeidet med felles plangrunnlag i Mosseregionen. Han forteller at han ble ansatt for å lage felles plangrunnlag som et tilsvar på fylkesplanen.

Vi blandet oss ikke inn i arbeidet i den enkelte kommune, men la en ramme for arbeidet. Det viktigste i kommuneplanlegging er å få fremdrift. Vi fylte ambisjonene til politikerne og klarte å utkrystallisere passe presise mål til strategi å være, uten å rote oss for mye inn i detaljer. Det må være politisk klima for samarbeid, administrativ aksept for samarbeid og et ønske om å gjøre noe sammen.

Prosjektlederen i Mosseregionen

At prosjektlederen ikke var ansatt i en av kommunene gjorde det lettere å ha et regionalt perspektiv på planarbeidet sier flere informanter. Det viser også til at det har vært bra med en prosjektleder som til en viss grad hadde en fri rolle og ikke kun var bundet til en kommune.

I studien «Hatten av!» (Holm, m.fl., 2010) er en analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter heter det:

«Forventningen om en kombinasjon av erfaringsbasert og prosjektskolert kunnskap innebærer at prosjektlederne skal fungere på flere arenaer, den lokale og i en administrativ og politisk sammenheng.»

Informanter i Mosseregionen fremhevet det som en suksessfaktor at prosjektleder både hadde god kjennskap til de lokale forholdene i kommunene og til den administrative og lokalpolitiske situasjonen. Dette har støtte i funn i studien «Hatten av!».

Det var viktig med egen prosjektleder. Prosjektlederen kjente både politikk og administrasjon i regionen godt, men kom utenfra. Organiseringen som prosjektleder valgte var god for å få bred involvering. Kommunene er ulike, har ulike politiske kulturer men måten prosjektleder anla arbeidet på «traff» alle kommunene.

Saksbehandler for plansaker i Mosseregionen

Styrking av fagmiljø og økt kapasitet

Kompetanseutfordringen er kanskje den tyngste og viktigste utfordringen for kommunene de kommende årene (Vinsand m. fl., 2010). Rundt 330 kommuner har ikke egne arkitekter eller planleggere. Og for de som har kompetansen, har om lag halvparten av dem et halvt årsverk tilgjengelig til å drive samfunnsplanlegging (Kommunal Rapport 10.02.16). Det er få kommuner som har et fagmiljø innen planlegging. I en undersøkelse som NIVI gjennomførte for KS i 2014 mener kommunene at interkommunalt samarbeid er det beste tiltaket for å løse kapasitetsproblemer (Langset, 2014).

Gjennomgående tilbakemeldinger i alle casene Distriktssenteret undersøkte var at felles planarbeid er ressurskrevende. Når prosjektet planlegges, må man ta høyde for at det vil bli mer ressurskrevende enn man tror. Flere av kommunene er tynt bemannet på plansiden, og ser på samarbeidet som svært nyttig av den grunn. Gjennom samarbeidet kunne man gjøre nytte av ulike kompetanser i de ulike kommunene.

Styrking av fagmiljø i kommunene var begrunnelsen for at Innherred samkommune ble etablert. I 3K-samarbeidet ble det ansatt felles kommuneplanlegger for å styrke fagområdet i de tre kommunene. En konsekvens av samarbeidet har også vært at kommunene har kunnet dra nytte av kompetanse og kunnskap i nabokommunene, samtidig som de selv har kunne bidra med annen kompetanse til nabokommunene.

Samarbeidet Bybåndet sør besto av tre svært ulike kommuner med hensyn til størrelse. Sandnes har en mye tyngre og større stab enn Time, som igjen er større og har mer kompetanse enn Klepp. Klepp blir derfor relativt små i sammenhengen, men dro nytte av de andre kommunene. Holdninger og kultur var mye de samme i de tre kommunene, noe som gjorde at grunnlaget for samarbeidet ble bra.

Også samarbeidet i SiS-regionen besto av kommuner med ulike størrelser. Likevel dro de nytte av hverandres kunnskap og erfaringer, uavhengig av størrelse. Førde og Florø er sterkere og har en tydeligere rolle i næringsarbeidet, men de andre i større grad er utfyllende bosteder. Likevel var det kompetanse (og initiativ) fra Naustdal kommune som var viktig for prosessen og oppstart av arbeidet. Samtidig var det nyttig med forskjellige persontyper i samarbeidet som bidro til en god dynamikk. Ulike kompetanser førte også til at oppfølgingsoppgaver ble delt. F.eks. fikk Gaular ansvar for felles ROS på grunn av sin kunnskap, mens Naustdal var den kommunen som hadde erfaringer med å utarbeide planstrategi.

Kunnskap og erfaringer fra internasjonale nettverk

Kommunene har et ansvar for at planer og beslutninger er basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. I Innherred samkommune uttalte de at vektleggingen og kommunikasjonen rundt en kunnskapsbasert kommuneplan gir planen høy legitimitet. Både fylkeskommunene og fylkesmennene har et oppdatert kunnskapsgrunnlag som er til kommunene sin disposisjon. I tillegg til å bruke forskning og faktabasert kunnskap brukte Innherred samkommune erfaringer fra de nasjonale og internasjonale nettverkene som samkommunen deltok i. Samkommunen deltok i WHO's norske nettverk «sunne kommuner». Dette er et nettverk av kommuner og fylkeskommuner som setter folkehelse høyt i sitt virke og i samfunnsplanleggingen. I nettverket kom de i kontakt med, og inngikk partnerskapsavtale med University College London og The Marmot Review Team

hvor de hentet kunnskap og erfaringer om utjevning av sosiale helseforskjeller. Arbeidet ble direkte knyttet opp mot utvikling av kommuneplanens samfunnsdel.

Vi har bevisst valgt å se samfunnsdelen som en folkehelseplan. Alt i samfunnsdelen er folkehelse relatert. Innherred samkommune var tidlig ute med å ansette folkehelsekoordinator. Vi har gode verktøy; man må sette seg mål, lage strategier for å nå målene, ha en god ledelse og et politisk system som etterspør resultater.

Utviklingsteamet i Innherred samkommune

Samtidig gjorde opprettelsen av en utviklingsstab at de hadde god tilgang på kapasitet og kompetanse i planarbeidet. Ideen til utviklingsstaben kom gjennom arbeidet «strategisk styring og ledelse i Innherred samkommune», hvor kommunen Sant Cugat i Spania ble lansert som en strategisk samarbeidspartner. I 2009 fikk Sant Cugat prisen for beste case i kategorien «leadership and management for change», utdelt av European Institute of Public Administration. Byens overordnede mål er å bygge en innovativ by basert på effektiv drift, en motivert organisasjon og profesjonell styring for å møte fremtidige utfordringer. Høgskolen i Nord-Trøndelag bidro faglig i samkommunen sitt utviklingsarbeid, og det var de som forslø kontakt med og læring av den spanske kommunen. Sant Cugat hadde blant annet opprettet en strategienhet forankret i toppledelsen.

Innherred samkommune opprettet sin utviklingsstab fra 1. januar i 2011. Utviklingsstaben ivaretar utviklingsarbeid på vegne av strategisk ledergruppe, og skal bidra til at ulike typer utviklingsarbeid ses i sammenheng. I staben finner vi kommuneoverlegen, kommuneadvokater, folkehelsekoordinator og rådgivere. Staben besto av totalt åtte personer i 2016.

Medvirkning

Plan- og bygningsloven har et krav om medvirkning. Det gjelder både høring og offentlig ettersyn og omfatter alle som blir berørt av planforslaget. I tillegg står det i formålet til plan- og bygningsloven at:

«planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter»

Kommunene bestemmer selv hvordan medvirkningsprosessene legges opp, men de skal primært være rettet mot kommunenes innbyggere.

I Mosseregionen ble både næringsforeninger og ungdomsråd i de fire kommunene involvert. I flere av de andre samarbeidene ble det arrangert åpne møter eller informasjonsmøter for publikum.

I 3K var de åpne møtene svært godt besøkt. Det førte til stor interesse for prosessen fra lag, organisasjoner og ulike utdanningsinstitusjoner. For å nå planens målsetting om befolkningsvekst på 1,5 % måtte de spisse tiltakene mot målgruppen ungdom og unge voksne. I tillegg til fellesmøte med de tre barne- og ungdomsrådene ble innbyggere mellom 20 og 35 år invitert til eget treff på en lokal kafe. I 3K understreker de betydningen av å ha lokalavisa med på laget. Dokumentasjon og informasjon gjennom hele prosessen har ført til stor lokalt engasjement.

Innholdet i planene

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for de nye fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer.

Det fører til at innholdsfortegnelse i planene blir ganske like. Kommunene svarer både hver for seg og gjennom det interkommunale plansamarbeidet på de nasjonale og regionale forventningene. Et eksempel er folkehelse. Regjeringen sine forventninger er at folkehelseutfordringene inngår som grunnlag i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier, og at god planlegging bidrar til å utjevne sosiale helseforskjeller. I Innherred samkommune og 3K omtales samfunnsdelen også som kommunenes folkehelseplaner.

Det er viktig å ha tro på at kultur fungerer som et folkehelseiltak. En av de nyansatte på kulturkontoret arbeider spesielt med frivillige lag og organisasjoner og deres tilrettelegging for folkehelseiltak. Vi kan også redusere antall sykehjemsplasser ettersom de eldre blir friskere.

Rådmann Jostein Grimstad i Verdal kommune

I 3K brukte de arbeidsgrupper aktivt i planutformingen. Her måtte alle gruppene konkretisere hvordan strategiene for deres temaområde kunne bedre folkehelsen. I Innherred samkommune har de valgt Peter F. Hjort sin definisjon av helse som utgangspunkt for utarbeidelsen av samfunns mål og strategier:

«god helse har den som har evne og kapasitet til å mestre og tilpasse seg livets uunngåelige vanskeligheter og hverdagens krav».

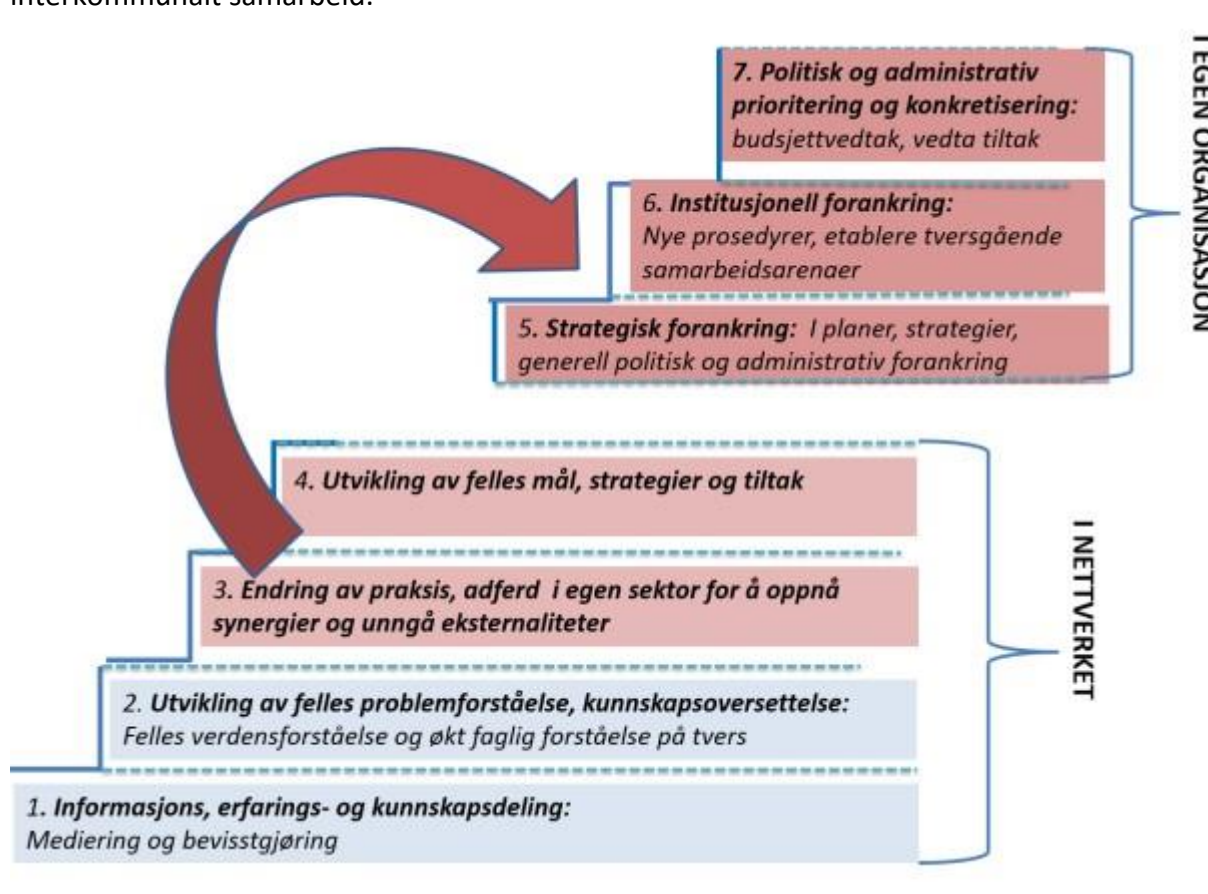
FRA PROSESS TIL HANDLING

I NIBR rapport 2015:3 (Harvold og Stokstad, 2015) vises det til at planlovutvalget (NOU 2003:14) sier at interkommunalt plansamarbeid er mest aktuelt når det ikke er knyttet konflikter til planleggingen. Flere informanter i vår erfaringsinnhenting problematiserer overgangen fra felles overordnet strategi til handlingsplan og økonomiplan. Målene blir ofte konsensuspreget, for visjonære og lite konkrete når flere kommunestyre skal bli enige. De blir vanskelig å omsette til konkrete handlinger og praktisk politikk i ettertid.

Når planforslaget er utarbeidet er det opp til hvert enkelt kommunestyre å vedta og forvalte planen. Kommunene kan inngå avtale om gjennomføring av planen.

KS sier i heftet *Introduksjonshefte om formelt interkommunalt samarbeid* (Kommunesektorens organisasjon, 2013) at mulighetene til å nå målene i et samarbeid avhenger av om hvordan klimaet og kulturen mellom partene er. I hvor stor grad man når målet avhenger av tillit, imøtekommenhet og vilje til å løse oppgaver i fellesskap.

For å gi samfunnsutviklingen en strategisk retning anbefaler NIBR (Hofstad og Sandkjær Hanssen, 2015) å bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy. For å kunne måle hva som oppnås i samarbeidet har forskerne utviklet en koordineringstrapp. Modellen beskriver ulike faser i et samarbeid og er relevant for vår erfaringsinnhenting. Den er også et hjelpemiddel for å beskrive dynamikken og utviklingen i samarbeidet. Med nettverk forstår vi i denne sammenhengen interkommunalt samarbeid.



De første fire trinnene beskriver hva man kan oppnå i selve samarbeidet. Trinn 5 til 7 beskriver hva som må til for at aktørene i nettverket får den organisasjonen de representerer til faktisk å endre adferd på bakgrunn av resultatene av samarbeidet (trinn 1 til 4). Når vi går fra trinn fire til trinn fem beveger vi oss fra arbeidet i samarbeidet/nettverket til videreføring i egen kommune.

NIBR mener det er viktig å bruke tid på å finne effektiv form på samarbeidet i oppstarten (Sandkjær Hansen, G. og Hofstad, H., 2016). Samarbeidsarenaen må ikke bli viktigere enn de målene som skal nås. I slike tilfeller blir arenaen en tidstyv, og ikke et effektivt hjelpemiddel.

Under har vi forsøkt å beskrive samarbeidet i våre fem case ved hjelp av koordineringstrappa til NIBR.

Trinn 1 - Hvordan dele informasjon, erfaringer og kunnskap

Trinn en beskriver koordinering av kunnskap, hvor samarbeidspartene gjensidig deler informasjon og erfaringer. Distriktssenteret er opptatt av at medvirkningsordninger brukes i ulike typer samarbeid, også på det laveste trinnet i modellen.

I kommuneplanlegging er folkemøter og høringer det mest brukte tiltaket, ifølge KMDs organisasjonsdatabase.

Kommunene som vi har sett på samarbeider etter ulike modeller. Innherred samkommune består av to kommuner. Samkommunen er et eget rettssubjekt, og deltakerkommunene kan ikke instruere eller overprøve vedtak i samkommunen. I de fire andre casene er det én bykommune og en eller flere omlandskommuner.

Case-kommunene har samarbeidet over lang tid. Det eksisterer en kultur hvor kunnskap og erfaringer deles, og hvor åpenhet og tillitsbygging er viktig. Våre funn underbygges av erfaringsinnhenting gjort av Asplan Viak (Plathe m. fl., 2016). Erfaringsinnhenting viser at kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling er avgjørende for samordning i planleggingen. I tillegg til at kommunene deler sin kunnskap kommuner, er kunnskap om regionale forhold viktig.

En viktig motivasjon for felles planarbeid er å styrke fagmiljøet i kommunene. For Innherred samkommune var dette en av begrunnelsene for at samkommunen ble etablert. I 3K-samarbeidet ble det ansatt felles kommuneplanlegger, for å styrke fagområdet i de tre kommunene.

Trinn 2 – Utvikling av felles problemforståelse, kunnskapsoversettelse

På dette trinnet beveger en seg fra hver enkelt kommune sin refleksjon om fremtiden til en motivasjon om å utvikle noe sammen. Har kommunene det samme utfordringsbildet eller er det forskjellig? Her kan svaret være forskjellig mellom politikerne og administrasjonen, og en må bruke tid i prosessen til å komme frem til et omforent fremtidsbilde.

Erfaring fra casene er at skifte av politisk ledelse i prosessen fører til at deltagerne må sjekke om tilliten fortsatt er der, og om virkelighetsbilde fortsatt er det samme. Flere av våre informanter sier det er viktig med stabilitet for fremdriften av planarbeidet. Et godt forarbeid basert på kunnskap og fakta er viktig.

I Sunnfjord-regionen har felles prioriteringer vært vanskelig. Her ønsket de samarbeidende kommunene å definere Flora som industrimotoren i Sunnfjord. Siden også Førde har stor industri ble dette vanskelig. Dette er et eksempel på at det er vanskelig for kommuner å befatte seg med andre kommuners arealbruk og samfunnsplanlegging. NIBR mener at dette også er en av de viktigste grunnene til det er svært få reelle plansamarbeid mellom kommunene (Sandkjær Hansen og Hofstad, 2016).

Mål og strategier som er formulert i regionale myndigheter sine planer gir viktige premisser for de samarbeidende kommunene sitt arbeid. Flere informanter uttrykte at det var viktig å være lojal mot føringene som ligger i nasjonale og regionale planer. Prosjektlederen har en viktig rolle som kunnskapsoversetter, både for politikere og administrasjon.

Trinn 3 - Endring av praksis og adferd i egen sektor

I trinn tre er målet endring av praksis og adferd i egen sektor.

Planlegging er ofte kompleks og ressurskrevende. Spesielt planleggere i små kommuner fremhever at det er viktig å bruke ressursene på å lage gode planer som kommunen har behov for (Plathe m. fl., 2015). Interkommunalt samarbeid fører til endret praksis i arbeidsmåte som igjen fører til en bedre utviklingskultur. Flere studier av god lokal samfunnsutvikling understreker betydningen av en offensiv og optimistisk utviklingskultur, med en kommuneorganisasjon som raskt evner å endre holdninger og arbeidsmåter om det kreves (Distriktssenteret, 2015).

En konsekvens av samarbeidet i case-kommunene har vært at de har dratt nytte av kompetanse og kunnskap fra nabokommunen, samtidig som de selv har bidratt med kompetanse til nabokommunen. Dette er viktig læring for kommuner som ikke prioriterer utviklingsarbeid.

Trinn 4 – Utvikling av felles mål, strategier og tiltak

På dette trinnet er kommunene enige om å finne felles løsninger og å utarbeide en plan som skal være bedre enn om de enkelte kommunene skulle ha utarbeidet hvert sitt plandokument.

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøy for strategisk styring. Det skal gjøres valg for sentrale samfunnsforhold som barn og unge, integrering, næringspolitikk og helse. Videre skal samfunnsdelen synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon.

I våre fem case er det valgt ulike arbeidsmåter for å komme fram til mål, strategier og tiltak. Et godt eksempel på dette er Innherred samkommune. De utarbeidet sektorplaner parallelt med samfunnsdelen, og har dermed en sammenhengende linje fra målene i overordnet plan og ned til hvert virksomhetssted.

I de samarbeidende kommunene Distriktssenteret har sett på, er det i liten grad gjort konkrete prioriteringer eller valg. Selv om at kommunene er enige om målene, kan det oppstå konflikter. De lokale målene kan være i konflikt med regionale eller nasjonale interesser, andre samfunns mål, og tidligere prioriteringer. I samarbeidet Bybåndet sør ble jordvern et konflikttema. Kommunene var enige om nye utbyggingsområder. Fylkesmannen var derimot negativ til å ta i bruk noe av landbruksarealene som ble foreslått til utbyggingsformål. Konflikten oppsto derfor ikke mellom de samarbeidende kommunene, men mellom kommunene og sektormyndighetene.

I Sunnfjord sier informantene at samarbeidet har blitt sterkere og har skapt fellesskapsfølelse. Her sier ordførerne at de i etterkant av planprosessen opplevde stor nytte i å stå sammen for å fronte regionale saker. Distriktsenteret mener at dette er resultatet av at kommunen og andre samarbeidspartnere har anerkjent hverandre som likeverdige, og at det er tillit mellom aktørene.

Når flere kommunestyre skal bli enige kan målene ofte bli konsensuspreget, for visjonære og lite konkrete. Erfaringene fra våre case-kommuner viser da at målene blir vanskelig å følge opp til praktiske tiltak i egne kommuner. De samarbeidende kommunene må da ta stilling til om grunnlagsdokumentet er godt nok til å sende til videre behandling i hver enkelt kommune.

Trinn 5 – Strategisk forankring

Strategisk forankring handler om eierskap til i planer, strategier, generell politisk og administrativ forankring. I tillegg handler forankringen om ledelse. I KS sitt folkevalgtprogram for 2015-2019 legger KS vekt på at ordføreren både har en styringsrolle og en lederrolle. KS mener at ordføreren må greie å omsette strategien til en konkret og realiserbar plan, og dette gjøres i samarbeid med både det folkevalgte lederskapet og kommunen sin administrasjon. I de strategiske beslutningene må det bestemmes hvem som inkluderes i arbeidet, og beslutte på hvilket trinn i modellen kommunene ønsker å komme.

Ordførerne som Distriktsenteret har snakket med i case-kommunene understreker betydningen av bredere politisk backing i prosessen. Ordførerne søker politisk tilslutning hos kommunens planutvalg/formannskap. I Mosseregionen avholdt de felles formannskapsmøte i innledningen av planarbeidet, for å være sikker på at det var en felles forståelse av arbeidet som skulle utføres.

I case-kommunene er organiseringen av planarbeidet likt. Kommunestyret har delegert til en mindre gruppe politikere og administrasjon å arbeide frem den felles forståelsen, strategiene og målene som skal utgjøre plandokumentet. For å nå målene må forankringsarbeidet gjentas. Dette styrker tilliten og en beveger seg videre på trinnene i modellen.

Rådmennene er tett koblet på planarbeidet. De må sikre forankringen hos de ansatte. I 3K-samarbeidet fremhevet rådmennene viktigheten av å ha med tillitsvalgte gjennom hele planprosessen. De tillitsvalgte må få en aktiv rolle i valg av strategier som de kan forsvare for sine medlemmer.

Trinn 6 – Institusjonell forankring

Institusjonell forankring omfatter nye prosedyrer og å etablere tverrgående samarbeidsarenaer. Når kommunene innleder et samarbeid for å nå felles mål, må de også se på intern organisering for å nå målene.

NIBR mener det er viktig å se ulike sektorer i sammenheng for å utløse vekstpotensialet i en region. Dette kaller de et helhetlig utviklingsperspektiv (Sandkjær Hansen og Hofstad, 2016). Det krever også at en tenker helhetlig på tvers av forvaltningsnivåer (Skogstrøm m. fl., 2015).

I Mosseregionen har de etablert en regional plangruppe som fungerer godt, og som har ført til en større forståelse for det regionale samarbeidet. I Sunnfjord har felles planarbeid gitt gevinst i form av at kommunene har blitt flinkere til å se gevinsten for regionen, og ikke bare for

enkeltkommuner. Informantene i Sunnfjord sier at plansamarbeidet har vært et viktig samarbeidsforum for den pågående kommunereformen.

Trinn 7 – Politisk og administrativ prioritering og konkretisering: budsjettvedtak, tiltaksplaner

Det er vanskelig å se konkrete tiltak i case-kommunene sine årsbudsjett som vi direkte kan spore tilbake til felles kommuneplan. Det viser at forankring i både administrasjon og politikk ikke er nok når felles mål og strategier skal operasjonaliseres i tiltak. Eierskap til felles plan kommer i skyggen av min kommune og prioriteringer av den daglige driften. Overordnede vedtak og føringer kommer i bakgrunnen av «politikkenes vesen» som handler om min kommune og mitt kommunestyre. Når dette skjer har ikke den strategiske forankringen (trinn 5) vært god nok. Den enkelte kommunepolitiker har fortsatt ikke samme eierforhold, og dermed heller ikke samme forpliktelse til felles plan som de som har arbeidet den frem.

En annen grunn til at det er vanskelig å forplikte seg på tiltak i budsjett, er motstanden mot å gi opp det lokale handlingsrommet. Politikerne vil spesielt bestemme bruken av areal innenfor egne kommunegrenser. Hvis dette er uttrykt som en uenighet mellom de samarbeidende kommunene skulle det vært avklart tidligere i prosessen (trinn 4).

De case-kommunene Distriktssenteret har sett på har de samme utfordringene som NIBR beskriver i sin studie om interkommunal planlegging (Harvold og Stokstad, 2015):

- uklarheter om i hvilken grad kommunene er bundet til å følge føringene fra den interkommunale planprosessen etter at planene er vedtatt.
- Kommunene har adgang til å endre planer ensidig.
- Beslutninger om gjennomføringen bør framgå av de vedtatte planene.

Våre case-kommuner gir heller ikke svar på hvordan disse utfordringene er løst.

Gjennomføringskraften hemmes derfor ved at sammenhengen mellom samfunns- og økonomiplanleggingen er for svak.

Oppsummering

Koordineringstrappa som vi har diskutert tidligere har syv trinn. Det er ikke nødvendigvis et poeng at alle samarbeid skal ende opp på trinn syv, men at de samarbeidende partene er enige om hvor langt opp i trappa samarbeidet skal nå.

Distriktssenteret har ikke funnet evalueringsrapporter fra de kommunene som har hatt interkommunalt plansamarbeid. En evaluering av prosessene og oppfølgingen av planproduktet kan bidra til nyttig læring og forbedring av neste runde med plansamarbeid. Koordineringstrappa kan være et nyttig verktøy for selvevaluering. Trappa vil også være nyttig i innledningsfasen av samarbeidsprosesser. Her bør partene diskutere hvor langt opp i trappa samarbeidet har mål om å nå, slik at de har en felles forståelse av ambisjonene.

Casekommunene kan ha nådd sine mål for plansamarbeidet selv om de ikke befinner seg i det høyeste trinnet i koordineringstrappa. De faglige samarbeidene kan ha verdi også på lavere trinn. Samarbeidet mellom kommunene kan utvikle seg over tid og føre til endringer i kommunene sine

arbeidsmåter så tiltak blir vedtatt i planer og budsjett. For å komme dit må de samarbeidende kommunene ha sterke forpliktelser når de utarbeider felles mål, strategier og tiltak.

AVSLUTTENDE REFLEKSJONER OG VEIEN VIDERE

Gjennom erfaringsinnhenting finner Distriktssenteret at det interkommunale plansamarbeidet har gitt case-kommunene bedre kompetanse og økt kapasitet. I 3K samarbeidet ansatte de en felles planlegger, og i SIS-regionen har personer med spesiell kompetanse blitt trukket inn i samarbeidskommunene. I Innherred Samkommune etablerte de et eget utviklingsteam. Å lage en samordnet interkommunal plan for å gi regionen større gjennomslagskraft var spesielt viktig for SIS-regionen og Mosseregionen. Dette er en viktig begrunnelse for å inngå et interkommunalt plansamarbeid, i motsetning til å lage egne planer.

Distriktssenteret erfarer at det er en utfordring for kommunene å gå fra plan til handling. Interkommunale planer blir ofte visjonære og uten tydelige prioriteringer. Sittende politikere kan heller ikke binde opp kommende kommunestyre. Det kan derfor være spesielt utfordrende å lage interkommunale planer med strategisk langsiktige føringer.

Distriktssenteret hadde en antakelse om at plansamarbeid vil motivere til kommunesammenslåing. Vi undersøkte fem samarbeid, som til sammen omfattet 17 kommuner. Av case-kommunene har følgende kommuner vedtatt sammenslåing:

- Holmestrand og Hof
- Moss og Rygge
- Jølster, Naustdal, Gaular og Førde

Dette kan tyde på at et godt samarbeid alene ikke fører til ønsker om sammenslåing.

Vi har tidligere vist til forskning som peker på at kommunene opplever liten støtte fra overordnet nivå når det gjelder interkommunal planlegging. Dette er ikke tilfelle for våre caser. I flere av samarbeidene vi har undersøkt har overordnet nivå deltatt aktivt og gitt konstruktive bidrag.

Ut fra tidligere forskning hadde Distriktssenteret en antakelse om at utfordringer i det juridiske rammeverket i plan- og bygningsloven var et hinder for interkommunalt planarbeid. Det var derfor et av spørsmålene i intervjuguiden, og som vi spurte informantene våre om. Ingen av våre informanter trakk frem denne utfordringen. Vi valgte derfor å ikke forfølge dette sporet videre.

I 2014 ble det satt i gang et større arbeid med evaluering av plan- og bygningsloven. En bredt internasjonal sammensatt forskergruppe har fått i oppdrag å vurdere hvordan loven fungerer i praksis ved å se på områder som byutvikling, lokal og regional utvikling, infrastruktur og folkehelse. På alle disse områdene vil de se på hvordan bruken av loven bidrar til demokratiske styrings- og avveiningsprosesser. Forskningsprosjektet vil kunne gi innspill til forståelse av plandelen og kunnskap om hva som skal til for å ivareta lovgivers intensjoner enda bedre. Prosjektperioden er 2014 – 2018. Vi antar at utfordringene vi har pekt på i denne rapporten vil bli belyst i denne evalueringen.

NIBR (Sandkjær Hansen og Hofstad, 2016) peker på at det finnes eksempler på partnerskapsavtaler som gjennomføringverktøy for at samfunns- nærings- og regional utvikling skal bli mer helhetlig og

effektiv. Slike avtaleverk kan forplikte kommuner, men også statlige aktører. Noen fylkeskommuner har funnet det hensiktsmessig å ta i bruk partnerskapsavtaler for å forplikte partene. Eksempler er byutviklingsavtaler og bymiljøavtaler. Dette kan etter vår vurdering være en interessant modell for å løse samfunnsutfordringer som berører flere kommuner.

REFERANSER:

Artikler og publikasjoner

Distriktssenteret, Utviklingskapasitet, slik kan kommunene bli bedre samfunnsutviklere. Rapport 2015.

Harvold, K. og Skjeggedal, T., 2012, Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012

Harvold, K. og Stokstad, S. 2015, Interkommunal planlegging, NIBR rapport 2015:3

Hofstad, H. og Sandkjær Hanssen, G., 2015, Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. NIBR rapport 2015:17

Hofstad, H. og Sandkjær Hanssen, G. 2016, Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen. NIBR rapport 2016:6

Holm, F.E., Kroken, A., Logstein, B. og Villa, M. Hatten av! En analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter. Norsk senter for bygdeforskning, rapport 2:10

Langset, M., 2014, Kartlegging av plankapasitet og plan- kompetanse i kommunene. Utarbeidet på oppdrag av KS. NIVI Rapport 2014:1

Leknes, E., Gjertsen, A., Tennås Holmen, A. K., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A., Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer, IRIS 2013:008

Plathe, E., og Hernes, M. B., Effektivisering av kommunal planlegging, sluttrapport, Asplan Viak 2015

Plathe, E., Mjøltnes S., Hernes, M. B., Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, Asplan Viak 2016

Sanda, Karl Gunnar, 2001 – Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid? Telemarksforskning rapport 5-2001

Skogstrøm, J. F., Aalen, P., Grünfeld, L. A., og Holmen R. B., Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. Menon Rapport 2015

Svardal, S., Kobro, L.U., Leikvoll, G. K. A., Sørhaug, C. og Thorstensen, A., Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK) TF-rapport nr. 352:2015

Vinsand, G. Nilsen, J. K. og Langset, M, 2010, Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg, NIVI-notat 2010: 3

Vinsand, G. og Langset, M, 2013, Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal, NIVI rapport 2013:3

Offentlige dokumenter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 29.04.15, brev til alle landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn med tittelen **kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen.**

NOU 2003:14, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — **Planlovutvalgets utredning med lovforslag.**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, Kriterier for god kommunestruktur, ekspertutvalgets sluttrapport.

Kommunal og moderniseringsdepartementet diskusjonsnotat 2015: Bærekraftige byer og sterke distrikter.

Kommunesektorens organisasjon, Introduksjonshefte Formelt interkommunalt samarbeid, 2013

<http://www.byerogdistrikter.no/samordnede-losninger-og-attractive-bymiljo/>

Foredrag

Sandkjær Hansen, G. og Hofstad, H., NIBR (2016), Samarbeid mellom by og omland for å skape regional vekst. Foredrag på Byregionsamlingens nettverksamling 02.02.16

Svare, H., AFI (2016), Tillit i nettverk, Foredrag på Byregionsamlingens nettverksamling 02.02.16

Bøker og tidsskrifter

Holmquist, T., Stor mangel på planfolk. Kommunal Rapport 10.02.16

Kommuneforlaget, KS folkevalgtprogram 2015 – 2019. ISBN: 987-82-446-2246-2

Torége, J., Arena för tillväxt, Tillit och tolerans - en skrift om det sociala kapitalets betydelse för platsens utveckling, 2015. ISBN: 978-91-982471-1-4