



NIVI-rapport 2012:5

Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag. Grunnlagsdokument

**Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i
samarbeid med Sør-Trøndelag fylkeskommune og KS Sør-
Trøndelag**

Av Magne Langset og Geir Vinsand

Forord

Sør-Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KS Sør-Trøndelag har tatt initiativ til et fylkesdekkende pilotprosjekt for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse innenfor miljøvern, landbruk og planlegging, inkludert byggesak, kart og oppmåling. Foreliggende rapport, som er utarbeidet av NIVI Analyse på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, gir et felles kunnskapsgrunnlag for denne satsingen. I arbeidet er det gitt prioritet til å dokumentere dagens kapasitets- og kompetansesituasjon, samt vurderinger av opplevd utfordringsbilde i kommunene.

Rapporten ble utarbeidet i perioden juni-oktober 2012. I arbeidet har NIVI vært i kontakt med alle kommunene i fylket representert ved rådmann eller fagsansvarlig. NIVI har også forholdt seg til en arbeidsgruppe med representanter fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KS Sør-Trøndelag. Arbeidsgruppen har hatt følgende deltagere:

- Ole Gunnar Kjøsnes, KS i Sør-Trøndelag
- Ottar Vist, KS i Sør-Trøndelag
- Karen Espelund, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Karen Havidal, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Stig Roald Amundsen, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Stein-Arne Andreassen, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Tore Bjørkli, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Grete Bakken Hoem, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Harald Høydal, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Magnhild Melandsø, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Alf Petter Tennfjord, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

NIVI har deltatt i møte med arbeidsgruppen der foreløpig utkast til sluttrapport ble presentert og diskutert. Konsulentene er ansvarlige for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummeringer av hovedinntrykk og drøftinger. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset og Geir Vinsand. Jørund K Nilsen i NIVI har bistått ved kvalitetssikring.

Oslo, 1.november 2012

Innhold

SAMMENDRAG.....	1
1. MÅL, PROBLEMSTILLINGER OG TILNÆRMING	4
1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet.....	4
1.2 Problemstillinger	4
1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming	4
2. BESKRIVELSE AV KOMMUNENES LOVPÅLAGTE OPPGAVER	7
2.1 Plan og areal	7
2.2 Byggesaksbehandling	10
2.3 Kart og oppmåling	11
2.4 Miljøvern	12
2.5 Landbruk	14
3. KARTLEGGING AV STATUS I KOMMUNENE.....	17
3.1 Innledning.....	17
3.2 Faglig kapasitet i den kommunale 1.linjen.....	17
3.3 Trondheim	20
3.4 Kommuneplanens samfunnsdel.....	21
3.5 Kommuneplanens arealdel og arealplanlegging.....	22
3.6 Byggesak	27
3.7 Kart, oppmåling og GIS	30
3.8 Miljøvern	33
3.9 Landbruk	37
3.10 Oppsummeringer	39
4. NORMKRAV OG UTVIKLINGSSTRATEGIER	42
4.1 Mulige konsekvenser av kapasitetsmangel i 1.linjen	42
4.2 Hva er et fagmiljø?	42
4.3 Alternative utviklingsstrategier	44
4.4 Muligheter for interkommunalt samarbeid.....	45
4.5 Sør-Trøndelag som pilotfylke	46

Sammendrag

Rapporten er tredelt: Først gis oversikt over viktige lovpålagte oppgaver for kommunene innen plan, miljø og landbruk. Deretter kartlegges dagens kompetanse og kapasitetssituasjonen i kommunene i Sør-Trøndelag. Til slutt drøftes mulige utviklingsstrategier for kommunene for å styrke tilgangen på kapasitet og kompetanse. Hovedpunkter er sammenfattet i det følgende. Det vises til de enkelte kapitler for mer detaljerte oppsummeringer.

Nøkkeltall for hele fylket

Kartleggingen omfatter alle kommunene i fylket. Når det gjelder Trondheim er det imidlertid kun innhentet årsverkstall, ikke gjennomført dybdeintervjuer. Kapasitetssituasjonen i de 24 kommunene utenom Trondheim kan oppsummeres i følgende punkter:

- Generelt er mange kommuner i en sårbar situasjon når det gjelder kapasitet til helhetlig, strategisk styring og utvikling. Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel utgjør i snitt 0,5 årsverk pr. kommune, fordelt på flere personer, i den perioden den utarbeides.
- De kommunale miljøvernoppgavene inkludert naturmangfold, forurensning, klima og energi, friluftsliv og viltforvaltning, er dimensjonert med 17 årsverk totalt. Det gir en gjennomsnittskapasitet på 0,7 årsverk pr. kommune. Kapasiteten varierer fra 0,1 årsverk i Osen til 1,8 årsverk i Oppdal.
- Den kommunale arealplanleggingen i Sør-Trøndelag er dimensjonert med 33 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 1,4 årsverk pr. kommune. Kapasiteten i kommunene varierer fra 0,25 årsverk i Roan til 2,5 årsverk i Melhus.
- Kommunenes kart- og oppmålingsfunksjon inkludert GIS og matrikkelføring er dimensjonert med 40 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 1,7 årsverk pr kommune. Kapasiteten varierer fra 0,8 årsverk i Osen til 4 årsverk i Melhus.
- Den kommunale byggesaksforvaltningen er dimensjonert med 43 årsverk som gir en gjennomsnittskapasitet på 1,8 årsverk pr. kommune. Kapasiteten varierer fra 0,5 årsverk i Holtålen til 4 årsverk i Bjugn.
- Den kommunale landbruksstjenesten, inkludert landbruksforvaltning og landbruksutvikling er dimensjonert med 57 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 2,4 årsverk pr kommune. Kapasiteten varierer fra 0,8 årsverk i Roan til 4,5 årsverk i Rissa.

Det konkluderes med at kommunenes kapasitet i form av faste stillingsressurser for å løse kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesak, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk framstår som minimalistisk med stor sårbarhet og sterkt avhengighet til enkeltpersoner i kommunene. På et flertall av de aktuelle fagområdene gir dagens stillingskapasitet ikke grunnlag for oppgaveløsning med forankring i et fagmiljø i den enkelte kommune.

Når det gjelder Trondheim kommune viser årsverkstallene at fagmiljøene på de aktuelle områdene er like store eller større enn for den samlede årsverksinnsatsen i

alle øvrige kommuner i fylket. Ressurssinnsatsen i de aktuelle fagavdelingene varierer her fra 17 til rundt 50 årsverk. Landbruksområdet utgjør imidlertid et unntak med en ressursinnsats som ikke er mye større enn for andre enkeltkommuner i fylket, som f eks Melhus. Trondheim kommune har på alle de aktuelle fagområdene robuste fagmiljøer med tilgang på betydelig kapasitet og fagkompetanse for å løse sine oppgaver.

Organisering og fagkompetanse

Organiseringen av oppgavene i de 24 kommunene (utenom Trondheim) er sterkt preget av en generalisttilnærming med lite faglig spesialisering og arbeidsdeling og til dels svært begrenset samarbeid mellom kommunene. Det gjelder særlig miljøvernoppgavene som mangler en enhetlig ledelse og tydelig organisering i flertallet av kommunene. Fagkompetansen blant de som i dag betjener de ulike kommunale funksjonene vurderes likevel som i hovedsak god. Mangel på fagkompetanse knytter seg til noen utvalgte stillingstyper som ingeniører og jurister, der flere kommuner rapporterer om en kritisk situasjon i forhold til den løpende oppgaveutførelsen.

Utfordringsbilde

Kommunen opplever at det er stor dynamikk på flere av oppgaveområdene med stadig tilføring av nye lovpålagte oppgaver og voksende forventinger fra både overordnet myndighet og brukerne. Kommunene peker på en utvikling i retning av større kompleksitet i sakene, voksende tidspress og prioritering av forvaltningsoppgaver framfor utviklingsoppgaver. Mangel på kapasitet og stor sårbarhet i form av sterkt avhengighet til enkelpersoner framheves som hovedutfordringer framfor mangel på fagkompetanse.

Utfordringsbildet preges også av manglende prioritering og passivitet i forhold til gjennomføring og oppfølging av lovpålagte oppgaver. Det gjelder lovpålagte kjerneoppgaver som at alle kommuner skal ha en oppdatert kommuneplan, hvilket ikke er tilfelle i dag. Det gjelder også lovpålagte spesialoppgaver som f.eks. at alle kommuner skal utøve kontroll og tilsyn i forhold til plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Utfordringene peker på tydelig behov for kapasitetsoppbygging og utvikling av fagmiljøer i de aller fleste av fylkets kommuner. Det gjelder innenfor plan (herunder byggesak og oppmåling), miljø og landbruk. Faglig forankring av miljøvernoppgavene, hvor en rekke lovpålagte oppgaver inngår fremstår som særlig kritisk.

Mulige utviklingsstrategier

I rapporten pekes det på tre ulike strategier for å etablere sterkere fagmiljøer: 1) Utviklingsinitiativ innenfor dagens kommuner, 2) Styrking av fagmiljø gjennom økt interkommunalt samarbeid, og 3) Etablering av større fagmiljøer innenfor rammen av større kommuner. Det siste alternativet har hatt liten aktualitet de senere år, mens det første alternativet fremstår som utilstrekkelig for flertallet av kommunene. I dagens situasjon fremstår utvikling av forpliktende interkommunalt samarbeid som den mest realistiske utviklingsstrategien.

Oppgavenes karakter gjør at det i utgangspunktet bør ligge godt til rette for å høste både kompetansemessige, kvalitetsmessige og økonomiske gevinstar gjennom utvidet samarbeid. Erfaringene tilsier imidlertid at utvikling av gode interkommunale svar på utfordringene krever etablering av strategisk forpliktende

samarbeid mellom faste partnere. Uformelt samarbeid basert på ulike nettverksstrukturer representerer neppe en bærekraftig tilnærming for å sikre stabil tilgang på kompetanse og kapasitet.

For å støtte opp under en kommunal mobilisering for oppbygging av sterkere fagmiljøer, kan Sør-Trøndelag etableres som et nasjonalt pilotfylke. Hensikten med en fylkespilot vil være å støtte opp om kommunenes utviklingsarbeid, med vekt på utvikling og iverksetting av strategier og tiltak for å styrke kommunenes kapasitet og fagkompetanse. En fylkespilot vil samtidig gi nasjonale myndigheter erfaringer med alternative strategier og tiltak for styrke kompetanse og kapasitet i kommunene innenfor de aktuelle områdene.

1. Mål, problemstillinger og tilnærming

1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet

Sør-Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KS Sør-Trøndelag ønsker sammen å sette i gang et fylkesdekkende pilotforsøk for å styrke plan-, landbruks- og miljøvernkompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag.

Kommunene skal sikre at de har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og ressurser til å ivareta sitt lovpålagte ansvar på ulike felt. Det gjelder på samme måte for plan-, miljø- og landbruksoppgavene som for kommunale velferdsoppgaver. Tidligere kartlegginger viser imidlertid at kompetansen og kapasiteten på disse områdene er svak i mange av landets kommuner. Bildet er preget av at mange små kommuner har manglende eller svært sårbar kompetanse, mens store kommuner kan mangle kapasitet og evne til samordnet innsats i forhold til grenseoverskridende utfordringer i sammenhengende byområder¹.

I denne rapporten kartlegges kompetanse og kapasitetssituasjonen i kommunene i Sør-Trøndelag på disse områdene. Kartleggingen skal danne grunnlag for det videre arbeidet med å styrke kompetansen i kommunene. Målsettingen med rapporten er å gi et samlet bilde av robusthet/sårbarhet og dermed også si noe om omstillingsbehovet.

1.2 Problemstillinger

Rapporten er delt i tre hoveddeler. Den første delen gir en beskrivelse av hvilke oppgaver og forventninger som i dag stilles til kommunene på hhv miljøsektoren, landbrukssektoren og på plansiden. I gjennomgangen legges det vekt på å få fram lovpålagte oppgaver og krav til kommunene.

Den andre delen inneholder en oppdatert statusoversikt over kompetanse og kapasitetssituasjonen i kommunene på de tre områdene. Den gir også en beskrivelse av utfordringsbildet sett fra kommunenes side. Kartleggingen er basert på opplysninger fra den enkelte kommune om organisering, bemanning og kompetanse, samt vurderinger av hvilke utfordringer kommunene står overfor på disse områdene.

Den tredje delen av dokumentet omhandler mulighetsrommet for å sikre en mer robust tjeneste. Det gis først en drøfting av hva som menes med et fagmiljø og hvilke krav og hensyn et slikt må møte. Deretter rettes oppmerksomheten mot ulike strategier og tiltak for å styrke tilgangen på kapasitet og kompetanse i kommunene.

1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming

Del 1 av oppdraget er gjennomført ut fra gjennomgang av sentrale lover som beskriver oppgaver og forventninger til kommunene på de aktuelle fagområdene. I fremstillingen er vi særlig opptatt av mål og krav til kommunene på lovpålagte oppgaveområder, der lovgiver angir hvilke oppgaver alle kommuner skal ivareta, hvilken myndighet som skal utøves, hvilke hensyn som skal ivaretas etc.

¹ NIVI notat 2010-1: Strategier og tiltak for å styrke kommunenes miljøvernarbeid – forprosjekt

Del 2 av oppdraget, som omhandler statuskartleggingen i Sør-Trøndelag, har hatt form av en totalkartlegging i samtlige kommuner. For Trondheim er organiseringen av oppgavene og årsverksinnsats beskrevet for seg, og inngår ikke i den samlede fremstillingen av statussituasjonen i kommunene. Årsaken er at Trondheim som storby med en befolkning på nærmere 180 000 innbyggere har andre typer utfordringer på de aktuelle områdene enn det de øvrige kommunene i fylket har. Å regne inn kommunale årsverk fra Trondheim kommune i fylkesoversikter i dette dokumentet vil bidra til å kunne gi et skjevt bilde av situasjonen i de øvrige kommunene i fylket. Trondheim kommune vil derimot kunne være en viktig kompetanse- og kapasitetsressurs og samarbeidspart i utviklingen av evt. samarbeidsløsninger i oppfølgingen av denne undersøkelsen.

Det er sent ut spørreskjema/intervjuguide til alle deltagende kommuner og deretter gjennomført oppfølgende intervjuer med rådmann og faglige ledere på relevante sektorområder. Intervjuguiden var strukturert slik at det for hvert oppgaveområde ble spurta om oppgavenes organisering i kommunene, samarbeid og tjenestekjøp, utvikling i arbeidsmengde, kapasitet målt i årsverk, kompetanse (både formalkompetanse og realkompetanse), og til slutt vurderinger av lokalt utfordringsbilde. Intervjuguiden ble utarbeidet i samråd med aktuelle fagavdelinger hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Det ble gjennomført 24 intervjuer. Antall informanter er imidlertid noe høyere da fire kommuner valgte å la fagansvarlige på aktuelle områder også være representert i tillegg til rådmann. Alle intervjuer ble tatt over telefon. Intervjurunden ble gjennomført i perioden 21. juni til 10. september. Det viste seg underveis utfordrende å få avtalt samtaler og derfor har intervjuperioden trukket ut lenger i tid enn planlagt. Erfaringen for fremtiden er at siste halvdel av juni og første halvdel av august er et lite egnet tidspunkt for gjennomføring av slike undersøkelser. Selve gjennomføringen av intervjuet varierte fra ca 40 minutter til en time. Hovedinntrykket er at informantene hadde forberedt seg godt og besvarte utfyllende på de fleste problemstillinger i intervjuguiden. Det ble generelt uttrykt positiv velvilje til prosjektet som Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KS Sør-Trøndelag har tatt initiativ til.

Bearbeidingen av intervjuene har bestått i at de er skrevet ut mer eller mindre i sin helhet og deretter analysert stegvis. For hvert enkelt tema er intervjuene sammenlignet med hensyn til hva som har vært dominerende og avvikende oppfatninger og perspektiver. I en slik analyseprosess vil det nødvendigvis skje en gradvis reduksjon av utvalgt informasjon som behandles. Ambisjonen har vært å løfte fram den dominerende oppfatningen i kommunene på de ulike problemstillingene, gjerne belyst med et typisk utsagn i direkte sitat, men også vurderinger fra mindretall fremkommer.

At det empiriske materialet i hovedsak består av informantintervjuer av rådmenn/fagsjefer påvirker naturligvis analyse og resultater. Med unntak av rene faktaspørsmål, er det informantenes vurderinger som fremkommer i det empiriske materialet. Disse vurderingene vil nødvendigvis påvirkes av informantenes posisjon i kommuneorganisasjonen samt deres subjektive erfaringer og holdninger. Så kan det naturligvis spørres om informantene er representative for flere enn seg selv. Dette er en problemstilling som gjelder alle kvalitative undersøkelser basert på et begrenset antall informanter, og som innebærer at tolkninger av analyseresultater alltid må gjøres med visse forbehold om generaliseringsgrad. Det er likevel ingen grunn til å tro at det er systematiske

skjevheter i det som rapporteres fra informantene og at det utfordringsbildet som avtegnes ikke skulle være reelt.

Del 3, som omhandler kompetansekrav og mulige løsninger, er basert på NIVIs tolkninger av omstillingsbehovet i Sør-Trøndelag på de aktuelle områdene, faglige vurderinger av kompetanse og fagmiljøer, samt erfaringer fra etablerte samarbeidsordninger på disse fagområdene fra andre deler av landet.

2. Beskrivelse av kommunenes lovpålagte oppgaver

I det følgende gjennomgås sentrale krav og forventninger for kommunenes innsats på de tre områdene. I gjennomgangen legges det vekt på å få fram sentrale lovkrav på hvert av de tre områdene. Det er i lov og forskrift at kommunenes plikter er angitt. Det er et omfattende lovverk som regulerer kommunenes virksomhet på de aktuelle feltene og i den følgende gjennomgangen er det gjort en viss ”siling” av hva som omtales. Det legges i den forbindelse særlig vekt på å få fram lovkrav som har kommet de senere år.

2.1 Plan og areal

Kommunen er i henhold til plan- og bygningsloven forpliktet til å drive løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling. Det er kommunen som ut fra en helhetsvurdering bestemmer bruk og vern av arealene innenfor kommunens grenser. Det kommunale arbeidet innenfor planlegging, herunder byggesaksbehandling, kart og oppmåling følger av nasjonale føringer gitt i form av lovverk, planer og strategier på ulike områder. Også regionale planer og strategier gir rammer for kommunenes arbeid. En effektiv planlegging forutsetter en tidlig kontakt og et godt samspill fra kommunens side både med private lokale interesser og med statlige og fylkeskommunale organer under utarbeidingen av planene. Det er spesielt viktig å stimulere til medvirkning fra berørte og til offentlig debatt om planene før de endelig vedtas.

Plan- og bygningsloven legger rammene om et kommunalt plansystem som gir sterke føringer på hvordan arealplanlegging, byggesaksbehandling og kart og oppmåling skal utøves i/av kommunene. I plan- og bygningslovens § 3-3 er formålet med kommunal planlegging og kommunenes planleggingsmyndighet angitt:

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta communal planstrategi, kommuneplan og reguleringssplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Kilde: <http://www.lovdata.no/>

Kommunal planstrategi og planprogram

Kommunen har etter pbl § 10-1 fått plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst en gang i hver valgperiode. Planstrategien må vedtas senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet. Kommunal planstrategi skal omfatte kommunens strategiske valg knyttet til lokal samfunnsutvikling. Det gjelder både langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunenes planbehov i valgperioden. Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer.

Dersom kommunestyret i behandlingen av planstrategien vedtar å revidere kommuneplan skal det utarbeides et planprogram som skal gjøre rede for hva en vil konsentrere seg om ved revisjon. Det videre planarbeidet utdypes og detaljeres i planprogrammet. For kommuneplan skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1.

§ 4-1. Planprogram For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen får vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

Kilde: <http://www.lovdata.no/>

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanen består av en samfunnsdel (tekstdelen) og en arealdel. I lovens kapittel 11 gis nærmere bestemmelser om kommuneplanen. Kommuneplanen er overordnet kommunedelplaner og er politikernes viktigste verktøy for å utøve en helhetlig og strategisk ledelse av kommunal virksomhet og kommunens utvikling. Her gis rammer for aktiviteten gjennom beskrivelse av satsingsområder, mål og veivalg, som sektorene skal følge opp. I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel inngår derfor som et viktig element å bidra til politisk forståelse for planlegging som politisk verktøy, for på den måten å legge til rette for en enklere og mer forutsigbar saksbehandling.

§ 11-1. Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig.

§ 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunenesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

§ 11-3. Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.

Kilde: <http://www.lovdata.no>

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal være en overordnet plan som viser hva arealene i kommunen kan benyttes til. Arealdelen viser de arealmessige konsekvenser og disponeringer av mål og prioriteringer som det legges opp til i samfunnsdelen. Dette kan gjelde boligutbygging, tilrettelegging for næringsliv, prioriteringer av infrastruktur og vern av friområder.

§ 11-5. Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

Kilde: <http://www.lovdata.no>

Arealdelen fastsetter framtidig arealbruk og har rettsvirkning i den forstand at den enkelte grunneier ikke kan ta i bruk og/eller bebygge eller dele sin eiendom på annen måte enn den som er fastsatt i planen.

Reguleringsplan

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge og anleggstiltak. En reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrrets vedtak rettslig bindende. Reguleringsplanen består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering.

§ 12-1. Reguleringsplan

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3. Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealformål, planbestemmelser og behandling av reguleringsplan.

Kilde: <http://www.lovdata.no/>

2.2 Byggesaksbehandling

Byggesaksbehandlingen skjer i henhold til fastlagte rammer i plan- og bygningsloven med forskrifter. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Kommunens kontroll med byggevirksomheten skjer gjennom behandling av søknader, tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Ved søknadsbehandlingen bidrar kommunen blant annet til at det bygges med god kvalitet og i samsvar med regelverket. Ved tilsyn og ulovlighetsoppfølging er hovedfokus på at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Tilsynsplikten følger av plan- og bygningsloven § 25-1, og er nærmere presisert i § 25-2. Kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd, ved gitte pålegg og når en blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Videre er det i byggesaksforskriften kapittel 15 gitt nærmere regler for tilsynsvirksomheten. Her er det i §§ 15-1 og 15-2 gitt bestemmelser om plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og tilsynsrapport. Videre

er det i § 15-3 gitt bestemmelser om prioriterte tilsynsområder, og kommunen er pålagt å prioritere tilsyn med sluttdokumentasjon og avfallsplan/miljøsaneringsbeskrivelse i 2012.

Når det gjelder oppfølgingen av ulovlige tiltak følger plikten av plan- og bygningsloven § 32-1. Kommunen har da plikt til å følge opp brudd på bestemmelser i plan- og bygningsloven, teknisk forskrift, byggesaksforskrift, arealplaner, vedtekter og enkeltvedtak. Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter, men oppfølgingen kan unnlates om det dreier seg om overtredelser av mindre betydning.

2.3 Kart og oppmåling

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de ulike formål som offentlige og private har når det gjelder planlegging, utbygging mm. Som ansvarlig for matrikkelføring skal også eiendomsregisteret for kommunen være oppdatert til enhver tid. Kommunene har bl.a. ansvar for å utføre oppmålingsforretninger når det er påkrevd, herunder sørge for merking grenser, fastsette offisiell adresse for en eiendom eller bygning, fastsette hva som skal regnes som samlet fast eiendom og fastsette gebyr for oppmålingsforretning. Kart og oppmålingsfunksjonen i kommunene ivaretar dette arbeidet, og er således en ”infrastruktur” for arealplanleggere og byggesaksbehandlere. Videre utfører de tjenester i forbindelse med planlegging og utbyggingssaker, bl.a. for oppmåling, fastsetting og endring av eiendomsgrenser.

I 2010 ble delingsloven erstattet med lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven). Matrikkelloven stiller nye krav til bl.a. saksbehandling, gjennomføring av oppmålingsforretningen og selve føringen av Matrikkelen. Dette fører til nye og strengere krav når det gjelder tidsfrister for fullføring av oppmålingsforretninger, og strengere krav til dokumentasjon for føring i Matrikkelen. Noen av endringene er gjengitt under.

- Det har blitt nye ”eiendomstyper” (matrikkelhetstyper) å forholde seg til, ved at det nå blir lovregulert å registrere ”volumer” (anleggseiendom) og jordsameier.
- Det har blitt nye sakstyper å forholde seg til, bl.a. arealoverføring, referanse til avtale om eksisterende grense og fastsetting av samlet fast eiendom.
- Det har blitt en klarere funksjonsdeling mellom eiendomsregisteret (matrikkelen) og rettighetsregisteret (grunnboka). Det blir også en mer standardisert prosess mellom disse to registrene.
- Det har blitt økt fokus på det tingsrettslige, bl.a. i forbindelse med opprettning av anleggseiendom og i forbindelse med gjennomføring av oppmålingsforretning.
- Det har blitt økt etterspørsel etter informasjon om eiendommer i matrikkelen, og flere tilbakemeldinger om feil i denne informasjonen. Dette fordi begrepet ”publisitet” blir koblet til matrikkelen gjennom forarbeidene til matrikkelloven.
- Målbrev er erstattet av matrikkelbrev. Matrikkelbrev er en utskrift som viser all informasjon som finnes om en eiendom i matrikkelen, også om adresse og bygning.
- Det har blitt innført tidsfrister for kommunen i forhold til å gjennomføre en sak som er knytt til eiendom, enten det gjelder opprettning av ny eiendom eller retting av registrert informasjon om en eksisterende eiendom.
- Ved opprettning av ny eiendom må kommunen tilbakebetale deler av gebyret, om eiendommen ikke er opprettet innenfor tidsfristen som er fastsatt i matrikkelloven og matrikkelforskriften.
- Det er innført nytt regelverk for adressering, herunder kommer det en ny adresseveileder.
- Det innføres nytt regelverk for registrering av bygningsinformasjon.

Kilde: <http://www.statkart.no/>

2.4 Miljøvern

Kommunene har et stort ansvar på miljøområdet og er tillagt myndighet og plikter etter en rekke lover. Miljøverndepartementet har utviklet en egen nettside som gir tilrettelagt informasjon med pekere til de aktuelle lover og forskrifter om kommunens myndighet og oppgaver i de lover og regler som sorterer under Miljøverndepartementet, jf www.miljøkommune.no. I henhold til denne oversikten er kommunenes myndighet og plikter gitt i følgende lover:

- Fjelloven
- Forurensningsloven
- Friluftsloven
- Kulturminneloven
- Lakse- og innlandsfiskloven
- Markaloven
- Miljøinformasjonsloven
- Motorferdselloven
- Naturmangfoldloven
- Plan- og bygningsloven
- Vass- og kloakkavgiftslova
- Viltloven

I det følgende gis det omtale av enkelte av kommunenes plikter etter miljølovverket. For fullstendig gjennomvises det til MDs nettbaserte veiviser.

Forurensningsloven

Forurensningsloven omtaler kun ”forurensningsmyndigheten”, og det fastsettes i forskrift eller etter delegasjon hvilket forvaltningsnivå som har denne myndigheten. Kommunen er gitt myndighet direkte i loven på områdene forsøpling og husholdningsavfall. I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen i forskrift gitt flere *myndighetsoppgaver* etter forurensningsloven:

- Myndighet til å gi utslippstillatelse for mindre avfallsanlegg
- Myndighet til å gi pålegg om opprydding i forsøpling
- Tilknytningsplikt til avløpsanlegg
- Godkjenning av tiltaksplaner ved terrengeinngrep i forurensset grunn
- Tilsyn – bl.a. med luftkvalitet og avløp

Kommunen er også pålagt en del *plikter* (”sørge for”) etter forurensningsloven, bl.a. til å samle inn husholdningsavfall, ha ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanlegg og sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning. Disse pliktene kan til en viss grad sammenlignes med de pliktene kommunene har på helse- og utdanningsområdet. Dette er på mange måter ”tjenester” som kommunene skal produsere. Ut over dette har kommunene plikter på lik linje med enhver annen forurensner, f.eks. der kommunen eier forbrenningsanlegg for avfall. Kommunene har videre en nøkkelrolle innen vannforvaltning og i arbeidet etter vannforskriften, bl.a. gjennom ulike typer tiltak å sørge for at vann har god kjemisk og økologisk tilstand.

Friluftsloven

Kommunene har ansvar for å utvikle og ivareta gode forhold for friluftslivet. Kommunen har også ansvar for å ivareta gode rammevilkår for fysisk aktivitet som oppfølging av helsepolitikken. Den nasjonale friluftslivspolitikken forutsetter blant annet at det skal være god tilgang på friområder for befolkningen. Kommunenes viktigste virkemiddel for å ivareta og utvikle forholdene for friluftsliv er rollen som arealplanmyndighet etter plan- og bygningsloven. Men også friluftslivsloven legger myndighet til kommunene bl.a. for å sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, jf. friluftslovens bestemmelser om ferdsel i utmark (§ 2).

Naturmangfold og naturvern

Ny naturmangfoldlov (Lov og forvaltning av naturens mangfold) trådte i kraft i 2009. Lovens intensjon er å sikre et helhetlig, langsiktig og forpliktende juridisk grunnlag for bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Naturmangfoldsloven erstatter den tidligere naturvernloven og deler av laks- og innlandsfiskeloven og viltloven. Den er samtidig utvidet til å gi prinsipper og føringer for bærekraftig bruk og vern av naturen på land, vann og kystfarvann i hele landet. Oppfølging av lovens intensjoner vil ikke minst skje av kommunene gjennom plan- og bygningsloven. Kommunen skal legge naturmangfoldloven til grunn i all saksbehandling som berører naturens mangfold.

Vernereglene i naturmangfoldloven er i hovedsak en videreføring av vernereglene i naturvernloven. En nyvinning i loven er at miljørettslige prinsipper skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører natur, også når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen skal framgå av beslutningen. Disse reglene for bærekraftig bruk av natur gjelder også for kommunen.

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjons erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

§ 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffen forvaltningstiltak.

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er ellers vil bli utsatt for.

Kilde: <http://www.lovdata.no>

Et annet sentralt begrep i loven er reglene om utvalgte naturtyper. Ettersom mange beslutninger om bruk av natur skjer gjennom arealplanleggingen etter

plan- og bygningsloven vil kommunene få en sentral rolle i det lokale arbeidet med å forvalte forekomster av utvalgte naturtyper. Etter naturmangfoldloven skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Men ettersom reglene om utvalgte naturtyper er regler om bærekraftig bruk av natur og ikke vern, kan kommunen velge å ofre en forekomst av en utvalgt naturtype og gi det aktuelle arealet et annet formål i arealplanen. Det forutsetter imidlertid at kommunen i sin vurdering etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har lagt vekt på hensynet til forekomsten i sin vurdering og påsett at konsekvensene for den utvalgte naturtypen er klarlagt.

Miljøinformasjonsloven

Intensjonen med miljøinformasjonsloven som kom i 2004 er at den skal gjøre det mulig for innbyggerne, gjennom å få bedre tilgang på informasjon, å engasjere seg i og bidra til et bedre vern av miljøet. Loven gjelder både private og offentlige organer. Loven innebærer utvidet rett til informasjon fra offentlige organer og virksomheter. Det offentlige har ifølge miljøinformasjonsloven dessuten en plikt til å ha kunnskap om miljøet på et overordnet plan, og å gjøre denne lett tilgjengelig for allmennheten. Dette er en plikt som hviler på alle sektorer i samfunnet. Loven gjelder både kommunale og statlige myndigheter og stiller krav om å utlevere miljøinformasjon. I tillegg er det krav om at offentlige myndigheter i forbindelse med arbeid med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill.

2.5 Landbruk

Kommunen er førstelinjemyndighet på landbruksområdet. Det betyr at kommunen er vedtaksmyndighet i førsteinstans for en rekke økonomiske og juridiske virkemidler i landbruket. Vedtaksmyndigheten dekker tilskuddsmidler til økologisk landbruk, tilskuddsmidler til inntekts- og velferdspolitiske tiltak, tilskudd til spesielle miljøtiltak (SMIL) og tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Kommunen har et selvstendig ansvar for å gjennomføre kontroll av tilskuddsmottaker for de ulike tilskuddsordningene de forvalter. Kommunens kontrollaktivitet er nedfelt i forskrifter og rundskriv tilknyttet ordningene.

Kommunen saksbehandler mange søknader innefor de ulike tilskuddsordningene og totalt forvaltes omkring 600 mill kr i kommune. Den største tilskuddsordningen er produksjontilskudd i jordbruket. Denne ordningen er svært viktig for søkerne og det er vesentlig at utbetalingen skjer til rett tid. Kommunen må, for produsjonstilskudd, forholde seg til løpende frister gjennom hele året noe som ofte betyr hektiske arbeidsdager. I tillegg til å saksbehandle søknader om produksjonstilskudd skal søknadene også registreres i datasystem. I 2013 vil også regionale miljøtilskudd måtte registreres i et eget datasystem av kommunen. Foruten produksjonstilskudd forvalter kommunene mange flere ordninger som er viktig for næringsutøverne. Effektiv saksbehandling av god kvalitet, samt at rettssikkerheten, må settes i fokus. Flere av ordningene henger sammen og en del av datagrunnlaget må stemme overens hvis saksbehandlingen skal gå uten problemer

Kommunen er vedtaksmyndighet i forhold til jordloven, skogloven, konsesjonsloven og odelsloven, og innstillinge myndighet for Innovasjon Norge i forvaltningen av bygdeutviklingsmidlene. Samlet sett har kommunen ansvaret for

gjennomføring av viktige deler av den nasjonale landbruks- og matpolitikken, og at kommunen er en landbrukspolitiske aktør innen forvaltning og samfunns- og næringsutvikling på landbruks- og matområdet. I den sammenheng er landbruk en integrert del av øvrig nærings- og samfunnsutviklingsarbeid i kommunen. Kommunene forbereder og innstiller søknader om tilskudd fra bygdeutviklingsmidlene, søknader om produksjonstilskudd og til lån til landbruksformål som forvaltes av Innovasjon Norge. Kommunene skal ivareta nasjonale og lokale landbrukspolitiske mål i kommuneplanleggingen og skal se landbruket i sammenheng med samfunns- og næringsutviklingen generelt.

Jordloven

Jordloven har en formålsparagraf med bestemmelser om at "jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til, kan bli nyttet på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket". I jordlovens § 6 heter det videre at fylkesmannen og kommunen skal " ta opp arbeidet med dei føremåla som er nemnde i § 1. Dei skal mellom anna arbeide ut planar for korleis jorda skal nyttast, hjelpe til med førebuing av grunnutnyttingsplanar som vedkjem landbruket etter plan- og bygningslova og gjera det arbeidet som dei vert pålagde ved lov eller ved vedtak av departementet".

Blant sentrale styringsdokumenter inngår bl.a. følgende:

- Jordloven (12.05.1995)
- St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon
- Ot.prp. nr. 75 (2005-2006) Om lov om endringar i jordlova mv.
- Rundskriv M-3/2009 - Driveplikten etter jordloven
- Rundskriv M-2/2004 - Bo- og driveplikt – de rettslige rammene og saksbehandlingen
- Rundskriv M-6/2003 - Bestemmelser om overføring av myndighet og forskrift om saksbehandling mv. i kommunen etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven
- Rundskriv M-4-2003 - Omdisponering og deling - Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12

Lov om konsesjon og forkjøpsrett

Loven om konsesjon og om forkjøpsrett har bestemmelser om at fast eiendom ikke kan erverves uten konsesjon fra myndighetene. Det er gjort enkelte unntak med bakgrunn i kjøpers stilling i forhold til selger (slektkap) eller eiendommen og enkelte unntak med bakgrunn i eiendommens karakter.

Sentrale styringsdokumenter er som følger:

- Konsesjonsloven (28.11.2003)
- St.meld. nr. 35 (1999-2000) Om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen i 1996-1999
- Ot.prp. nr. 79 (2002-2003) Om lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.
- Rundskriv M-1/2010 - Endringer i rundskriv M-3/2002 - Priser på landbrukseiendommer ved konsesjon. Boverdi ...
- Rundskriv M 2/2009 - Konsesjon og boplikt

Skogbruksloven

Lov om skogbruk har som formål å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene med sikte på verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfoldet, hensyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen.

Sentrale styringsdokumenter er som følger:

- Skogbruksloven (27.05.2005)
- St.meld. nr. 17 (1998-99) Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren (skogmeldingen)
- Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) Om lov om skogbruk (skogbrukslova)
- Rundskriv 1/2007 - Skogbruk - Forskriftsendringer som følge av statsbudsjettet 2007
- Rundskriv M-2/2006 - Ny skogbrukslov
- Rundskriv M-3/2004 - Forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer

3. Kartlegging av status i kommunene

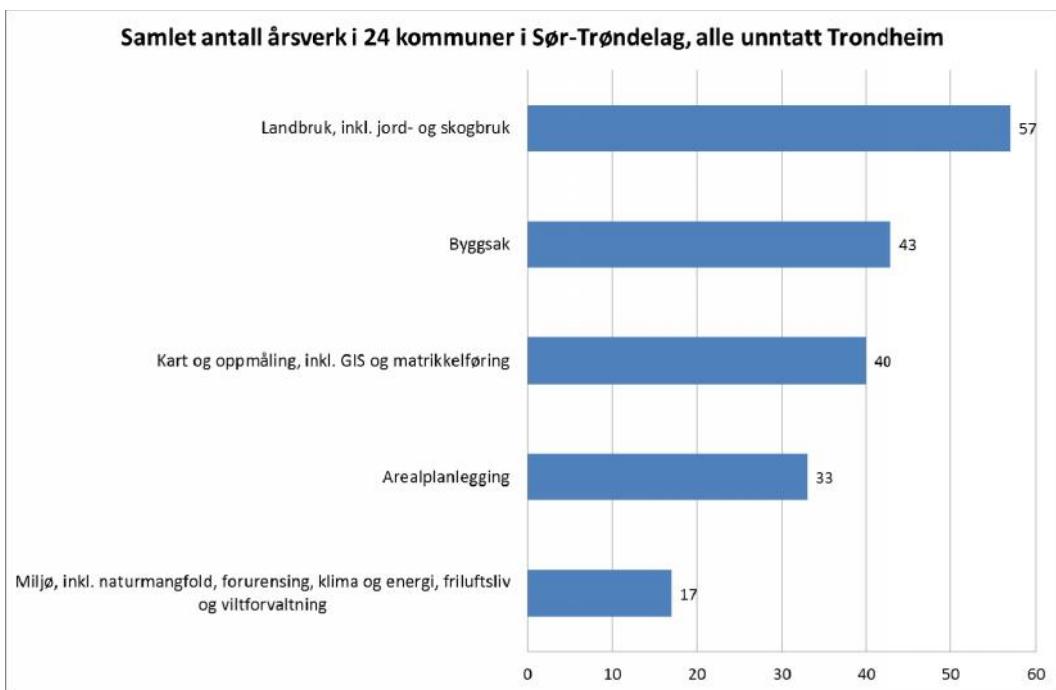
3.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives status i kommunene innenfor seks konkrete oppgavefelt, herunder kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel/arealplanlegging, byggesak, kart/oppmåling og GIS, miljøvern og landbruk. I første del av kapitlet gis en oversikt over samlet kapasitet i den kommunale 1.linjen innenfor de aktuelle oppgaveområdene. Oversiktene bygger på årsverkstall som NIVI har innhentet fra den enkelte kommune i intervjufasen. Dernest følger en detaljert gjennomgang av status mht. organisering, ressursbruk, kompetanse og utfordringsbilde innenfor de seks konkrete oppgaveområdene. Til slutt i kapitlet følger en oppsummering av hovedfunn i kartleggingen.

3.2 Faglig kapasitet i den kommunale 1.linjen

Med kommunal 1.linje menes her laveste offentlige myndighetsnivå. Rollen som 1. linjeinstans kan innebære utstrakt brukerkontakt og direkte tjenesteyting, men kan også innebære arbeid av mer tilretteleggende karakter. Nedenfor følger noen hovedtall for årsverksinnsats på de ulike oppgaveområdene dvs. på fem områder, alle unntatt kommuneplanens samfunnsdel hvor det ikke foreligger fullstendige tall. Årsverkene angir størrelsen på den faste dedikerte fagressursen som kommunene har avsatt for å løse de ulike oppgavene. Årsverkstallene gir ikke et totalbilde på all kapasitet kommunene bruker for å løse oppgavene, men gir likevel et bilde av oppgavenes forankring i fagmiljøer og grad av faglig robusthet. Følgende hovedtall beskriver situasjonen i fylkets 24 kommuner, alle unntatt Trondheim:

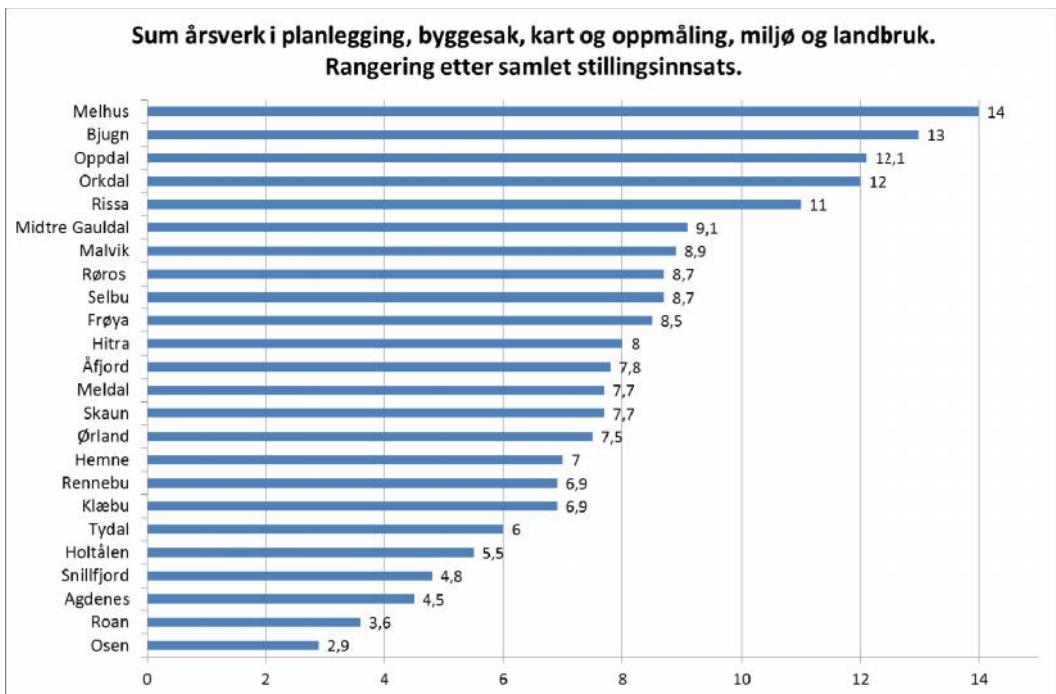
- De kommunale miljøvernoppgavene inkludert naturmangfold, forurensning, klima og energi, friluftsliv og viltforvaltning, er dimensjonert med 17 årsverk totalt. Det gir en gjennomsnittskapasitet på 0,7 årsverk pr. kommune. Kapasiteten varierer fra 0,1 årsverk i Osen til 1,8 årsverk i Oppdal.
- Den kommunale arealplanleggingen i Sør-Trøndelag er dimensjonert med 33 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 1,4 årsverk pr. kommune. Kapasiteten i kommunene varierer fra 0,25 årsverk i Roan til 2,5 årsverk i Melhus.
- Kommunenes kart- og oppmålingsfunksjon inkludert GIS og matrikkelføring er dimensjonert med 40 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 1,7 årsverk pr kommune. Kapasiteten varierer fra 0,8 årsverk i Osen til 4 årsverk i Melhus.
- Den kommunale byggesaksforvaltningen er dimensjonert med 43 årsverk som gir en gjennomsnittskapasitet på 1,8 årsverk pr. kommune. Kapasiteten varierer fra 0,5 årsverk i Holtålen til 4 årsverk i Bjugn.
- Den kommunale landbrukstjenesten, inkludert landbruksforvaltning og landbruksutvikling er dimensjonert med 57 årsverk som gir en gjennomsnittlig kapasitet på 2,4 årsverk pr kommune. Kapasiteten varierer fra 0,8 årsverk i Roan til 4,5 årsverk i Rissa.



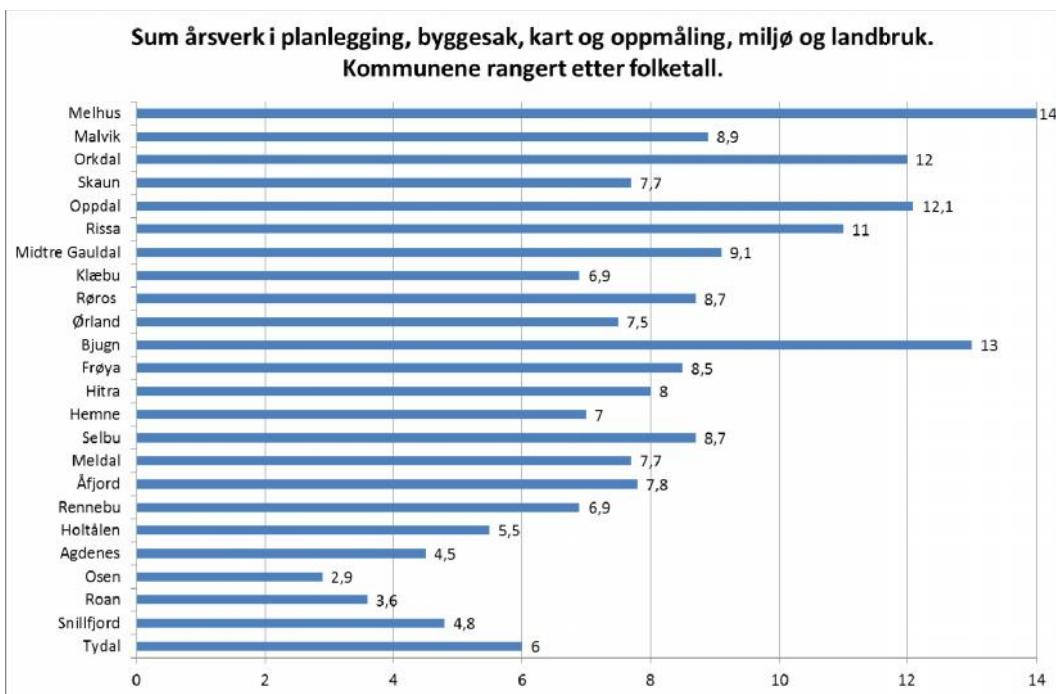
Figur 3.1 Samlet dimensjonering av aktuelle fagfunksjoner i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Totale årsverk i 24 kommuner, alle unntatt Trondheim. Kilde: NIVI

Oversiktene ovenfor tilsier på den ene siden at mange av funksjonene kan være sårbar i alle de 24 kommunene, på den annen side er særlig kommunalt miljøvern og arealplanlegging dimensjonert med små stillingsressurser fylket sett under ett.

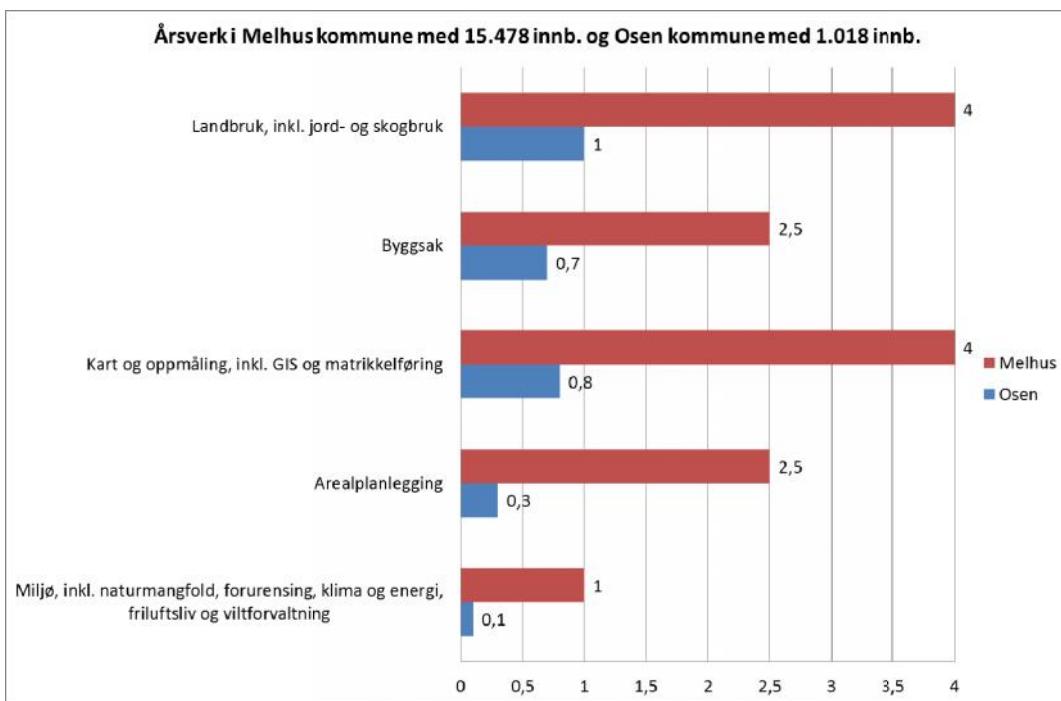
Ser vi nærmere på samlet årsverksinnsats på alle de aktuelle fagområdene pr. kommune, finner vi variasjon fra 2,9 årsverk i Osen til 14 årsverk i Melhus. Tilgang til fagmiljø er forskjellig mellom de minste og de største kommunene, illustrert ved at Melhus med i overkant av 15.000 innbyggere kan sies å ha et fagmiljø på samtlige aktuelle oppgaveområder med unntak for miljøvern, mens bildet er motsatt i Osen kommune som har vel 1.000 innbyggere. Bildet etter kommunestørrelse er likevel ikke helt entydig, illustrert ved at fylkets minste kommune Tydal (864 innbyggere) har dobbelt så mange årsverk til de aktuelle funksjonene som Osen (1.018 innbyggere) og tilnærmet samme dimensjonering som f.eks. Klæbu som er 6-7 ganger større i folketall (5.935 innbyggere).



Figur 3.2 Samlet dimensjonering av aktuelle fagfunksjoner i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kommunene rangert etter samlet stillingsinnsats målt i årsverk. Kilde: NIVI



Figur 3.3 Samlet dimensjonering av aktuelle fagfunksjoner i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Rangering etter kommunenes innbyggertall pr. 2 kvartal 2012. Kilde: NIVI



Figur 3.4 Dimensjonering av aktuelle fagfunksjoner i Melhus og Osen kommuner i 2012.
Kilde: NIVI

3.3 Trondheim

Som nevnt innledningsvis inngår ikke Trondheim i den detaljerte kartleggingen av status og utfordringer i kommunene som presenteres i de følgende kapitler. Det er likevel innhentet anslag på årsverkstall for kommunens ressursinnsats på de aktuelle områdene. Tallene er hentet fra henholdsvis Byplankontoret, Kart og oppmålingskontoret, Bygesakskontoret og Miljøenheten. Miljøenheten er også Trondheim kommunes offentlige landbruksmyndighet.

Enhet	Årsverksanslag
Byplankontoret- behandler, utarbeider og forvalter arealplaner ihht pbl.	40
Bygesakskontoret	50
Kart og oppmålingskontoret	30
Miljøenheten - miljøoppgaver	17
Miljøenheten - jordbruk og skogbruk	5,5
Sum	142,5

Tabell 3.1 Organisatorisk plassering og anslag årsverk i Trondheim kommune. Kilde: NIVI

Tallene fra Trondheim tilsier at dimensjoneringen av fagmiljøene er like stor eller større enn for den samlede årsverksinnsatsen i alle øvrige kommuner i fylket. På landbruksfeltet derimot er årsverksinnsatsen ikke stort større i Trondheim kommune enn i for eksempel Melhus kommune. Det er selvfølgelig en rekke faktorer som forklarer dimensjoneringen av fagmiljøene i kommunene, hvorav kommunens størrelse, næringsgrunnlag, geografiske beliggenhet, særskilte utfordringer etc. er viktige kriterier. Eventuelle sammenligninger mellom Trondheim og andre kommuner har derfor lite for seg. Det som imidlertid kan slås fast er at Trondheim kommune på alle de aktuelle fagområdene har robuste fagmiljøer med tilgang på betydelig analysekapasitet og fagkompetanse for å løse sine oppgaver. Det gir Trondheim også en viktig posisjon i utvikling av regionalt samarbeid med omegnksommunene.

3.4 Kommuneplanens samfunnsdel

I kartleggingen er det skilt mellom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel på den ene siden og arbeid med arealplanlegging på den andre (inkl. kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner). Først følger en beskrivelse av organisering, ressursbruk og rapporterte utfordringer i arbeidet med samfunnsdelen.

Organisering

Samfunnsdelen har en overordnet og tverrsektoriell karakter og kommunene framhever at ulike enheter i kommunens organisasjon må involveres i arbeidet. Det er vanlig at det opprettes tverrfaglige team for formålet, eller at arbeidet ivaretas av kommunens administrative ledergruppe. Formannskapet er vanligvis politisk styringsgruppe. Sekretariatsarbeidet ivaretas i flere tilfeller av rådmannen selv, assisterende rådmann eller en annen som er organisatorisk knyttet opp til rådmannens stab. Enkelte kommuner, som Rissa, Bjugn og Ørland, har tilsatt egen prosjektleader til arbeidet med ny kommuneplan, herunder samfunnsdelen. I et mindretall av kommunene er sekretariatsfunksjonen lagt til de ordinære enheter med ansvar for planfunksjonen (teknisk avdeling, avdeling for plan og miljø etc.) med rapportering til overordnet styringsgruppe.

Samfunnsdelen skal være et verktøy for overordnet strategisk styring for utviklingen av lokalsamfunnet og kommunen som organisasjon. De organisatoriske valgene som er valgt for arbeidet med samfunnsdelen reflekterer gjennomgående at kommunene tillegger samfunnsdelen stor strategisk betydning og at dette arbeidet prioriteres høyt.

Dette bildet er likevel ikke entydig. Det er registrert 3 kommuner som oppgir å ha samfunnsdel til kommuneplan som er eldre enn 15 år (Ørland, Snillfjord, Røros), mens to kommuner (Osen og Agdenes) har ikke hatt samfunnsdel i det hele tatt. Her har behovet for overordnet planlegging i noen grad blitt ivaretatt gjennom tematiske enkeltplaner. Disse kommunene peker på at samfunnsdelen derfor i liten grad har dannet grunnlag for annen planlegging i kommunene, som tema-, sektor- og økonomiplaner inkludert årlige budsjett og årsmeldinger.

Disse kommunene har imidlertid nå satt i gang prosess for å utarbeide ny samfunnsdel. For kommuner med nyere samfunnsdel sier 11 av 24 at de vil igangsette rullering i løpet av 2012/2013. Igangsetting av rullering/ utarbeidelse av ny samfunnsdel må ses i sammenheng med arbeidet som er gjennomført i kommunene med kommunal planstrategi hvor et viktig formål er å identifisere planbehov i kommunen. Alle kommunene i Sør-Trøndelag har nå utarbeidet communal planstrategi. De fleste er vedtatt, men noen er fortsatt på høring/ikke vedtatt.

Det forekommer i liten grad samarbeid mellom kommunene om samfunnsdelen – verken i form av erfearings- og kunnskapsutveksling i planprosessen eller i form av felles planprodukt, dvs. som felles samfunnsdel mellom flere kommuner. Det er imidlertid innslag av noe tjenestekjøp i form av rådgivningstjenester og sekretariatsbistand i forbindelse med utarbeidelsen av samfunnsdelen. Det knytter seg i første rekke til kjøp av tjenester fra Plankontoret for Oppdal og Rennebu. Andre kommuner oppgir at de ved tidligere rullinger har benyttet seg av tjenestekjøp fra private konsulenter, men høstet dårlige erfaringer. Det fremheves at det ofte resulterer i planer som savner politisk forankring og god forståelse av

kommunens utfordringsbilde. Enkelte kommuner oppgir at de har benyttet seg av konsulentbistand også i arbeidet med kommunal planstrategi.

Ressursbruk

Kommunene legger vekt på at prosessen med å utarbeide samfunnsdelen krever bred involvering fra de ulike fagmiljøene/sektorene i kommunen. Det administrative arbeidet krever medvirkning fra særlig den strategiske ledelse (rådmann med stab) og fra sektorledernivå. Arbeidet med rullering av samfunnsdelen skjer gjerne med flere års mellomrom og arbeidsinnsatsen fra aktuelle medarbeidere vil da komme i tillegg til de ordinære oppgavene. På den bakgrunn oppgir kommunene det som vanskelig å anslå ressursinnsatsen i arbeidet med samfunnsdelen.

De kommunene som likevel har gjort det, mener ressursinnsatsen utgjør om lag 0,5 årsverk pr. kommune i den perioden planen rulleres. Det vil si at kommunene jevnt over har mindre ressurser enn dette til kontinuerlig innsats og oppfølging av helhetlig samfunnsutvikling. Det innebærer også mangefull kapasitet til analyse og tilrettelegging av strategisk beslutningsdata for sektorene, som er vesentlig for å få god sektorplanlegging, jf. blant annet folkehelselovens krav til oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer.

Utfordringer

Følgende tre hovedutfordringer i arbeidet med samfunnsdelen framheves fra kommunene:

- Den første går på kapasitet og muligheten for å få avsatt tilstrekkelige ressurser og tid til å gjennomføre en skikkelig analyse av visjoner, strategier og utfordringer. Det forutsetter at man løfter blikket og gjør det skikkelig. ”Et pliktløp på kveldstid resulterer sjeldent i et fokusert og handlingsretta dokument”.
- Den andre gjelder innhold og form på samfunnsdelen. Flere gir uttrykk for at det er en utfordring å få til gode koblinger mellom samfunnsdelen som overordnet strategidokument som gir tydelige føringer til annen operativ planlegging og virksomhetene i kommunen.
- Den tredje gjelder behovet for å styrke lokalpolitikernes kunnskap. Kommunepolitikerne er ofte utbyggingsorienterte og det kan være en utfordring å formidle og skape forståelse for nasjonale føringer og hvilke konsekvenser det har for arbeidet med samfunnsplan og arealplan. Det rapporteres at den politiske forståelsen av plansystemet er mangefull i flere av kommunene.

3.5 Kommuneplanens arealdel og arealplanlegging

Organisering

Formålet med arealdelen av kommuneplanen er å legge til rette for gjennomføring av de tiltak som bl.a. fremkommer i samfunnsdelen ved senere plan- og bygesaksbehandling samt å sikre en balansert utvikling av den lokale arealbruken. Det innebærer også å ta nødvendig hensyn både til sentrale, regionale og lokale føringer og retningslinjer. Kartleggingen omfatter organiseringen av arbeidet med utarbeidelse/rullering av arealdelen til kommuneplanen, inkludert løpende oppfølging av arealplanbestemmelser som dispensasjonsbehandling fra

komuneplanens arealdel og behandling av offentlige og private regulerings- og bebyggelsesplaner.

Organiseringen av ressursene tilplanarbeidet varierer betydelig. I tabellen nedenfor er arealplanfunksjonens organisatoriske tilhørighet angitt i de 24 kommunene. Det er ingen av de 24 kommunene som oppgir at de har en "ren" planavdeling. Ansvaret for planoppgavene er lagt til generalistenheter som i tillegg til planansvaret ivaretar tekniske oppgaver, miljøoppgaver, landbruksoppgaver etc. Kommunene opplever at integrasjonen av fagoppgaver i felles enheter har både styrker og svakheter. For at arealplanleggingen skal ivareta hensyn om målsettinger på sektorområder som landbruk og miljø oppleves det som en fordel med en organisatorisk samling av oppgavene. For medarbeiderne oppleves det også som verdifullt at en integrert organisering legger til rette for variasjon i arbeidsoppgaver. Andre kommune peker imidlertid på at arbeidsdagen til ulikt fagpersonell fort blir "spist opp" av allehånd gjøremål og at en allerede svak fagkompetanse ytterligere blir svekket når oppmerksomhet og innsats skal rettes mot mange områder. Det fryktes også for kvaliteten på arbeidet når medarbeidere settes til å utføre spesialiserte oppgaver som krever annen fagbakgrunn enn det vedkommende er i besittelse av. Særlig kommuner med tilgang på små årsverksressurser framhever dette.

Kommune	Organisatorisk plassering av planansvar
Agdenes	Næring og drift
Bjugn	Planarbeidet ivaretatt av to enheter i teknisk etat – anlegg og drift og arealbruk
Frøya	Tekniske tjenester
Hemne	Teknisk, landbruk og miljø
Hitra	Resultatenhet plan, landbruk og miljø
Holtålen	Plan og miljø /stabsfunksjon
Klæbu	Plan og miljø
Malvik	Virksomhet for areal og samfunnsplanlegging
Meldal	Enhet for plan, byggsak og GIS i sektor for utvikling og drift
Melhus	Virksomhet for arealforvaltning
Midtre Gauldal	Enhet for næring plan og forvaltning
Oppdal	Enhet Plan og forvaltning
Orkdal	Plan og forvaltning - stabsenhet
Osen	Utvikling og Miljø (teknisk, landbruk, byggesaker, næring med mer)
Rennebu	Stabsfunksjon under kommunalsjef
Rissa	Enhet for kommunalteknikk, plan- og bygning
Roan	Teknisk og landbruk
Røros	Teknisk avdeling i etat for plan, drift og landbruk
Selbu	Sektor bygdautvikling enhet for plan, bygg og landbruk
Skaun	Tekniske tjenester
Snillfjord	Teknisk, landbruk og miljø
Tydal	Areal, teknikk og miljø
Ørland	Plan og drift
Åfjord	Enhet for landbruk og tekn. tjenester

Tabell 3.2 Organisatorisk plassering av planansvar i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012.
Kilde: NIVI

I kommuner organisert etter en tonivåmodell er oppgaver knyttet til arealplanleggingen gjerne organisert som egen stabsfunksjon under rådmannen. Orkdal og Holtålen m.fl. er eksempler på det. Begrunnelsen har vært å styrke planarbeidets samordnende og strategiske karakter gjennom en direktekoppling til rådmannsnivået.

Samarbeid og tjenestekjøp

I Sør-Trøndelag finnes kun ett formalisert samarbeid om arealplanlegging gjennom Plankontoret for Oppdal og Rennebu. Plankontoret, som er et § 27 samarbeid etter kommuneloven, har et fagmiljø på 4-5 årsverk og tilbyr tjenester til kommuner og private innenfor bl.a. kommuneplanlegging, reguleringsplaner, arealplanlegging, landskapsarkitektur, kartarbeid og GIS. Begge eierkommunene samt Midtre Gauldal og Meldal kjøper tjenester fra Plankontoret. Det gjelder bl.a. til utarbeidelse av arealplan (Meldal) og til arbeid med reguleringsplaner. Det påpekes fra flere informanter at Plankontoret i økende grad tar oppdrag fra andre enn eierkommunene, ikke minst fra private aktører i arbeidet med reguleringsplaner, jf. også NIBR/Østlandsforskning 2012². Plankontoret har et styre som tradisjonelt har bestått av ordfører og rådmann i begge kommuner, etter hvert har det kommet til en ekstern representant i tillegg.

I Trondheimsregionen er det utarbeidet og vedtatt regional arealplan for å samordne utbyggingspolitikk for næringsarealer og boliger (IKAP). Planen er utarbeidet i tett samarbeid med alle de ti kommunene i Trondheimsregionen: Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun, Orkdal, Rissa og Leksvik kommuner. I tillegg deltar Sør-Trøndelag fylkeskommune. Gjennom denne planen har kommunene gjensidig forpliktet seg til å følge felles retningslinjer for store regionale næringsareal, besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet, kommunale næringsarealer og boligbygging. Planen skal nå revideres.

Både i Værnesregionen og Orkdalsregionen er det gjennomført forstudier for å kartlegge dagens kapasitet og vurdere behovet for felles tjenester på områdene kommuneplanlegging, byggesak og kart og oppmåling. Forstudien for Værnesregionen var ferdig høsten 2010 og munnet ut i en anbefaling om at det skulle etableres en fellesløsning for alle de tre områdene med desentralisert tilstedeværelse av fagpersonell. Det er videre utarbeidet en prosjektplan med målsetting om å etablere en fellestjeneste etter KL's § 28 c (vertskommune med nemnd). Kommunene i Værnesregionen er nå i prosess for å avklare sin videre deltagelse i prosjektet.

Også i Orkdalsregionen anbefaler forstudien fellesløsninger i form av en felles enhet for oppmåling og GIS og en felles enhet for plan og byggesak. En realisering av fellesløsninger i Orkdalsregionen forutsetter imidlertid at kommunene først etablerer en felles IKT-tjeneste og IKT-infrastruktur. Utredning om kostnader for etablering felles IKT ble gjennomført våren 2012 og kommunene er nå i prosess for å avklare videre deltagelse i prosjektet.

Det er også registrert at Rissa og Leksvik har pågående utredningsarbeid om mulig vertskommunesamarbeid på plan- og byggesak. Leksvik kommune kjøper i dag betydelige tjenester fra Rissa på disse områdene.

Gjennom "Kysten er klar" deltar kystkommunene Osen, Roan, Åfjord, Rissa, Bjugn, Ørland, Frøya, Hitra, Agdenes, Hemne og Snillfjord i et samarbeid med fylkeskommunen om felles kystsoneplanlegging. Gjennom samarbeidet er det vedtatt ny interkommunal kystsoneplan (2011) som blir styringsdokument for alle kommunene i arbeidet med kystsoneplanlegging.

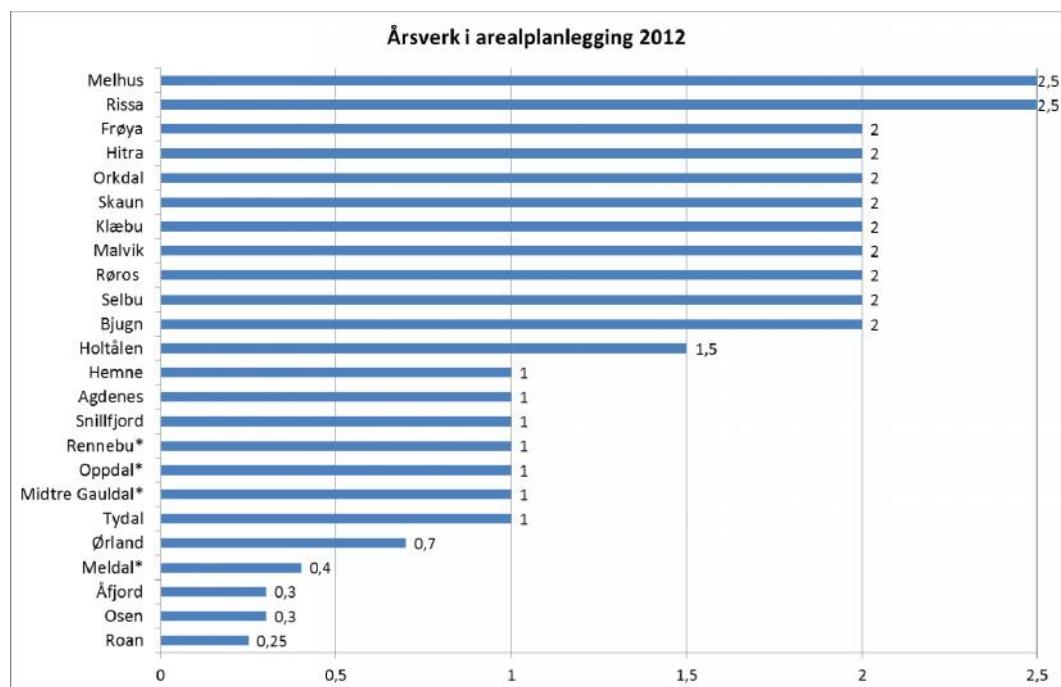
² Harvold og Skjeggedal (2012): Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning.

Det er videre registrert to samarbeidsinitiativ i innlandskommunene for å avklare forholdet mellom utbyggingsinteresser (fritidsbebyggelse) og reindriftsinteresser. Det første samarbeidet gjelder interkommunal plan for Meldal, Rennebu, Oppdal og Rindal (i Møre og Romsdal). Alle kommunene har her vedtatt at de ønsker å delta, men arbeidet står på vent pga. avklaringer av fra Landbruks- og matdepartementet vedr. rammevilkår for reindrift (beitteavtaler). Det andre samarbeidet gjelder interkommunal plan for Røros, Tydal, Holtålen og Selbu, med mulig utvidelse til nabokommuner i Hedmark og Nord-Trøndelag. Her er det ikke fattet vedtak i kommunene, men det legges fram felles sak for å starte opp slikt planarbeid høsten 2012.

I NIVIs kartlegging oppgir 13 av 24 kommuner at de benytter seg av tjenestekjøp i planarbeidet. I tillegg til kjøp av tjenester fra Plankontoret for Oppdal og Rennebu, dreier det seg om tjenestekjøp fra private konsulenter, ingeniører og arkitektfirmaer. Tjenester til utarbeidelse av (hele eller deler av) reguleringsplaner nevnes hyppigst som årsak til kjøp fra eksterne, men også tjenester knyttet til konvensjonsutredninger (KU) i forbindelse med arealplanarbeidet oppgis av flere. Holdningen til bruk av eksterne i planarbeidet fremover spriker. Fra noen kommuner blir det sagt at de vil øke innslaget av tjenestekjøp som et ledd i å styrke evnen/kapasiteten i det strategiske planarbeidet. Andre kommuner oppgir at de ønsker å redusere omfanget av tjenestekjøp mest mulig, dels fordi det er kostbart, dels fordi det skaper en avhengighet til eksterne fagmiljøer for å ivareta oppgaver som er kommunens eget ansvar og dels fordi man har vært misfornøyd med eksterne leveranser.

Kapasitet

I NIVIs kartlegging er det bedt om anslag på faste årsverk i arealplanfunksjonen fra alle kommunene. Tallene framgår av figuren nedenfor.



Figur 3.5 Faste kommunale årsverk i arealplanlegging i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

Den samlede ressursinnsatsen i kommunal arealplanlegging i Sør-Trøndelag (minus Trondheim) utgjør i overkant av 33 årsverk, som gir et gjennomsnitt på 1,4

årsverk pr. kommune. Den faktiske fordelingen av ressursinnsatsen mellom kommunene varierer fra 0,25 årsverk i Roan til maksimalt 2,5 årsverk i Melhus og Rissa. Halvparten av kommunene har tilgang på inntil ett årsverk i egen organisasjon for å ivareta arealplanleggingen. Tallene er basert på den faktiske bemanningen ved registreringstidspunkt og vakante stillinger er ikke medtatt. Et unntak gjelder Røros som hadde ett årsverk og en vakant stilling ved registrering, men som var i gang med å ansette ny medarbeider i den vakante stillingen. For Røros er det derfor regnet to årsverk.

Oppdal og Rennebu har begge ett årsverk i egen organisasjon for å ivareta planarbeidet. I tillegg kommer kjøp av tjenester tilsvarende samlet om lag to årsverk fra Plankontoret for Oppdal og Rennebu. Også Meldal og Midtre Gauldal har betydelig tjenestekjøp fra det felles Plankontoret.

Fagkompetanse

Informantene ble bedt om å vurdere kompetansesituasjonen for å ivareta planoppgavene. I det ligger det både en vurdering av formell kompetanse (formell opplæring, utdanningsbakgrunn) og realkompetanse (arbeidserfaring og kompetanseutvikling). Ikke alle informantene hadde oversikt over eksakt fagbakgrunn til medarbeiderne og ga mer generelle vurderinger av kompetansebildet. Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende hovedmomenter:

- Kommunene opplever at medarbeiderne som ivaretar planarbeidet har god og relevant fagkompetanse. Det er ikke store variasjoner mellom kommunegrupper, verken geografisk eller mht. størrelse i den vurderingen. Noen informanter fra mindre kommuner er opptatt av at det "er på tide slå hull på myten om at småkommunene mangler fagkompetanse". Det framheves at utfordringene bemanningsmessig ikke er knyttet til fagligheten, men til kapasitet og sårbarhet.
- Fra kommuner som opp gir konkret fagbakgrunn til medarbeidere på planfunksjonen er følgende utdanningsbakrunner registrert: Teknisk fagskole, ingeniør (ulike høyskoler) landskapsarkitekt, sivilarkitekt, samfunnsplanlegger (UMB), naturforvalter (UMB), jordskiftekandidat, landbrukskandidat (UMB), ulike universitetsutdannelser (statsviter, geograf og jurist) og tannlege(!). Dette tyder på en høyst variert utdanningsbakgrunn for dagens medarbeidere innenfor kommunal planlegging. Informantene legger imidlertid vekt på at arbeidserfaring og etterutdanning/kurs (realkompetansen) har større betydning for kvaliteten på arbeidet enn formell utdanningsbakgrunn.

Utfordringsbilde

Kommunene peker på følgende forhold som de største utfordringene i arbeidet med arealplanleggingen:

- *Krav til tempo og voksende tidspress:* Flere kommuner påpeker økt tempopress i all saksbehandling. Det er stadig større forventninger fra utbyggere/private aktører til at arbeid med dispensasjoner og reguleringsplaner skal gå raskere. At private utbyggere i økende grad står ansvarlig for planutarbeidelse innebærer økte behov for ressurser på saksbehandlingen, også den politiske planbehandlingen
- *Større kompleksitet i sakene:* Krav til tempo og økt tidspress skjer parallelt med voksende krav til kommunenes planlegging, både med hensyn til innhold

og prosess. På innholdssiden stilles det bl.a. skjerpede krav om konsekvensutredninger (KU) og risiko og sårbarhetsanalyser (ROS) i forhold til ulike tema. Her vil ofte kravene til spisskompetanse være store. På prosessiden har det kommet krav til nye planprosedyrer, til at særskilte samfunnshensyn som folkehelse skal ivaretas og at ulike grupper skal involveres i planarbeidet, slik som barn og unge, eldre, funksjonshemmede etc.

- *Store utbygginger i små kommuner presser planfunksjonen:* Flere kommuner legger vekt på at de står overfor store utbyggingsprosjekter som vil legge press på kommunens ressurser til planlegging. Kampflybase på Ørland og utbygging av vindmøllepark på Fosen er eksempler utbyggingsprosjekter som stiller store krav til arealdisponeringen i kommunen og som kommunene ser vil legge beslag på større ressurser enn de i dag har til rådighet.
- *Regional styringsiver og ressurskrevende godkjenningsprosess:* Fra flere kommuner blir det sagt at plansaker blir stoppet gjennom regionale myndigheters styringsiver. Både fylkesmannen miljøvernnavdeling og fylkeskommunens kulturminneavdeling blir framhevet som i noen tilfeller lite fleksible i tolkningen av nasjonale føringer. Mange saker ender (unødvendig) opp med innsigelse med tids- og ressurskrevende meklingsprosesser som resultat.
- *I hovedsak tilfredsstillende fagkompetanse:* De fleste kommunene uttrykker at de er fornøyd med den fagkompetansen de ansatte besitter. Flere påpeker imidlertid at det er lite rom for faglig oppdatering. Fragmentering av arbeidsoppgaver kan også lede til utvanning av eksisterende kompetanse.
- *Manglende kapasitet et hovedproblem:* Manglende kapasitet for å håndtere alle de ovennevnte utfordringene blir gjennomgående fremholdt som et problem i kommunene. ”Vi holder tritt, så vidt” er utsyn for hvordan mange kommuner opplever situasjonen. Sesongsvingninger i aktiviteten bidrar ytterligere til å gjøre det krevende å være ajour til enhver tid.
- *Alle opplever stor sårbarhet:* Tilnærmet alle kommunene opplever at selv om kapasiteten kan være tilstrekkelig ved full bemanning er de i en sårbar situasjon. Sykefravær, permisjoner, avvikling av ferier etc. kan fort resultere i at saker hoper seg opp og ”brannslukking” gjennom bruk av vikarer gir ofte redusert kvalitet i saksbehandlingen.

3.6 Byggesak

Organisering

Byggesaksenheten i kommunene har ansvar for kommunens oppgaver som bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Det er tette koblinger mellom kommunenes rolle som planmyndighet og ansvaret som bygningsmyndighet. Kommunene har derfor gjennomgående lagt arbeidet med byggesak til samme enhet som ivaretar ansvaret for arbeidet med arealplanlegging, jf. tabell 3.1. I tonivåmodellene er ansvaret for byggesak lagt til egne resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen, mens i kommuner med mer tradisjonell organisering er ansvaret lagt til etatsnivå (typisk ”Teknisk etat”) med egen etatssjef og underlagte fagavdelinger/kontorer.

Samarbeid og tjenestekjøp

Det er ikke registrert noen langsiktig formelle samarbeidsordninger innenfor byggesak i Sør-Trøndelag. Som tidligere nevnt har byggesak inngått i forstudiene som er gjennomført i Værnesregionen og i Orkdalsregionen, men det er foreløpig ikke realisert formelle samarbeidsordninger. Vertskommunesamarbeidet mellom Rissa og Leksvik som er under utredning omfatter også byggesak. Samarbeid i form av kompetansenettverk er det imidlertid mange av kommunene som deltar i. Skaun, Orkdal, Meldal, Rennebu og Midtre Gauldal deltar i et felles fagforum og det samme gjør kommunene Agdenes, Bjugn, Frøya, Hemne, Hitra, Osen, Snillfjord, Rissa, Roan, Ørland og Åfjord (Fagforum byggesak Fosen). Nettverkene legger til rette for erfearingsutveksling og faglig oppdatering gjennom behandling av ulike tema. Det blir også nevnt at det er mye løpende kontakt mellom fagpersonell på tvers av kommunegrensene uavhengige av disse nettverkssamlingene.

Det forekommer ellers kjøp og salg av tjenester mellom kommuner. Røros selger byggesakstjenester til Os, mens Rissa selger tjenester til Leksvik. Kjøp av tjenester fra private aktører forekommer også i noe omfang. Det er i første rekke knyttet til kjøp av advokatbistand i forbindelse med behandling av klagesaker, og kjøp av særskilt ingeniør- eller arkitektkompetanse for å utføre isolerte analyser eller prosjekter. Eksterne tjenestekjøp begrunnes av flere hensyn. Dels er det nødvendig fordi kommunen mangler egen kompetanse (særlig juridiskkompetanse) og dels for å avlaste og derigjennom frigjøre ressurser til andre oppgaver i egen organisasjon. Det påpekes også at i noen sammenhenger kan gi legitimitet å bruke eksterne til bestemte oppdrag.

Selv om det er etablert lite formalisert interkommunalt samarbeid om byggesak gis det uttrykk for at potensialene her er store, enten ved å samarbeide om hele funksjonen, evt. i en fellesløsning med plan/areal og oppmåling, eller at det etableres samarbeid om deler av tjenesten. Et eksempel på det siste er at det etableres en fellestjeneste for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Kapasitet

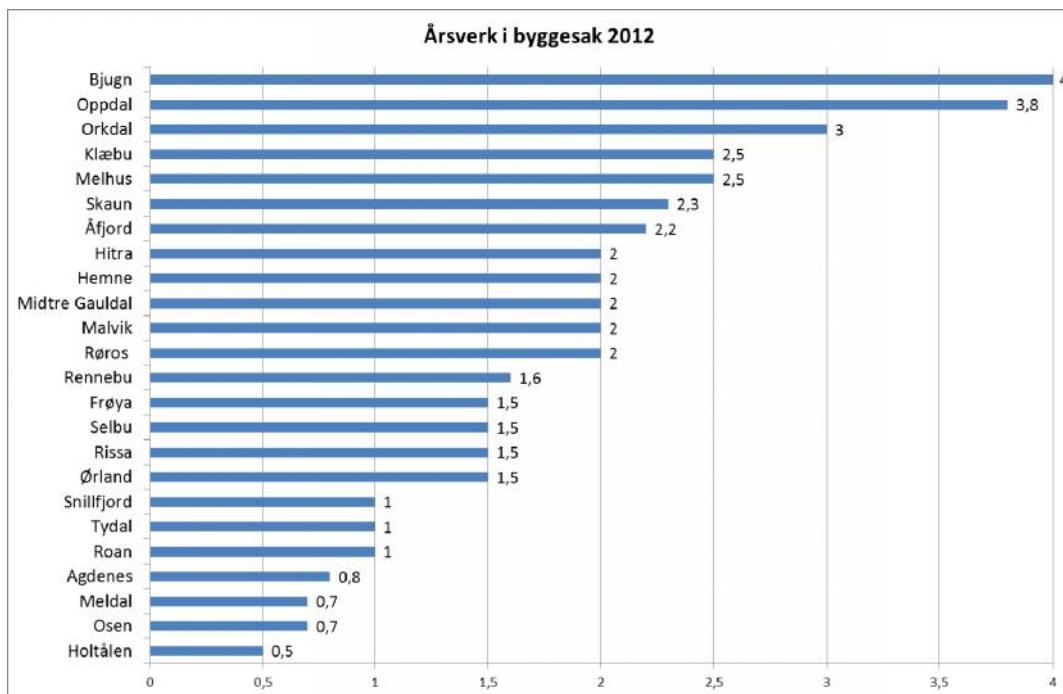
Målt i antall årsverk medgår det en noe større ressursinnsats til communal byggesaksbehandling i Sør-Trøndelag enn til arealplanlegging. Samlet er det registrert 43 faste årsverk i byggesaksbehandling i fylket mot 33 årsverk i arealplanlegging.

Av figur 3.2 framgår at kapasiteten innenfor byggesak varierer fra 0,5 årsverk (Holtålen) til 4 årsverk (Bjugn). Noe overraskende tyder tallene på en større ressursinnsats i Oppdal og Bjugn, som er kommuner med 5-6.000 innbyggere, enn i kommuner som Melhus og Orkdal som er dobbelt så store i folketall. For Oppdals vedkommende kan ressursinnsatsen forklares med stort press på utbygging av fritidseiendom.

På spørsmål om utviklingen i saksmengden innenfor byggesak, opp gir 18 kommuner at de opplever den som stigende. De resterende 6 kommunene opplever saksmengden som stabil. Ingen opplever saksmengden som synkende.

Som forklaringer på den stigende saksmengden pekes det på flere faktorer. For det første er det en reell økning i antall saker som behandles. Noen kommuner anslår veksten til 2-3 prosent årlig. Dette gjelder primært vekstcommunene i Trondheimsregionen, men delvis også kommuner med mange fritidseiendommer eller stort utbyggingspress på fritidseiendom. For det andre skyldes stigende

saksmengde økt kompleksitet i sakene, dels som følge av nasjonale krav og dels som følge av sterke private interesser som utfordrer kommunale vedtak. Flere kommuner påpeker at de bruker større ressurser på å behandle klagesaker på bygggesak nå enn tidligere. Det etterlyses også en pause i strømmen av nye og endrede forskrifter som fører til betydelig merarbeid for kommunene. Det blir sagt at endringen i Byggeteknisk forskrift – TEK 10 førte til et ras av byggrelaterte søknader som skulle behandles før det nye regelverket trådte i kraft.



Figur 3.6 Faste kommunale årsverk i byggesaksadministrasjon i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

Fagkompetanse

Tilgang på ingeniør/sivilingeniørkompetanse og juristkompetanse framheves av kommunene som svært viktig i arbeidet med byggesaker. I gjennomgangen med kommunene sier 13 av kommunene at de har tilgang på ingeniør/sivilingeniør i arbeidet med byggesak. Når det gjelder juridisk kompetanse er det kun tre kommuner som sier at de er i besittelse av relevant juridisk kompetanse. Fagkompetansen består ellers av geografer, arkitekter og ansatte med fagskole med videreutdanning.

Som tidligere nevnt er det ikke alle informanter som kunne oppgi eksakt fagbakgrunn til de ansatte. Mange av disse svarer at kompetansen oppleves som ”god” eller at de ansatte har ”solid realkompetanse”. Tallene må derfor tolkes med forbehold. Det faktiske antallet både jurister og ingeniører kan være høyere. På den andre side gis det tydelig uttrykk for at mange kommuner opplever en kritisk mangel på fagkompetanse på disse områdene. Det blir påpekt at ingeniørermangelen flere steder er så prekær at byggesaker i kommunen står på vent. Andre forteller om store problemer med å rekruttere nye ingeniører, og da særlig sivilingeniørkompetanse. Det blir påpekt at det generelt er tilgjengelig for få ingeniører i forhold til behovet i samfunnet, og at kommunene er taperne i kampen om kvalifisert arbeidskraft. I mangel av norske ingeniører har enkelte kommuner rekruttet tyske og nederlandske ingeniører.

Et område som flere kommuner innser blir dårlig ivaretatt med dagens kompetanse og kapasitetssituasjon gjelder tilsyn og ulovligetsoppfølging. I henhold til plan- og bygningsloven (tbl§ 32-1) har kommunene plikt til å forfølge ulovligheter. Tilsyn er kommunens virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet og kvalitet for derigjennom å sikre det offentliges interesser i at bygningene har god kvalitet og beskytter brukerne mot skade og ulempe. Det er imidlertid opp til kommunen selv å bestemme hvor mye ressurser de ønsker å bruke på tilsyn og om de ønsker å bygge opp en særskilt fagkompetanse. Flere kommuner sier at de ikke har utviklet en strategi for å håndtere denne oppgaven.

Utfordringsbilde

Kommunene peker på følgende forhold som de største utfordringene innenfor byggesaksfeltet:

- *Tilstrekkelig kapasitet til kurante saker:* For kurante og tradisjonelle saker, som løpende behandling av meldinger og mindre tiltak, oppgir de fleste kommunene at de har tilstrekkelig kapasitet. Men kapasitetsmangel oppstår fort i saker som gjelder større utbygginger, saker som involverer flere parter, herunder tunge næringsinteresser, private utbyggere etc. Det er også en generell utfordring å få dekket kapasitetsbehovet ved permisjoner, fravær, ferier og ved turnover.
- *Mangel på ingeniører og juridisk kompetanse:* Mangelen på ingeniør og juridisk kompetanse oppleves av flere kommuner som kritisk. Det blir sagt at dette forringar kvaliteten på saksbehandlingen. Samtidig er kravene til kvalitet i byggesaksbehandlingen skjerpet i ny plan og bygningslov.
- *Behov for fagmiljø:* Mangel av fagmiljø gjør det også vanskelig både å holde på kompetanse og å rekruttere nye. Få er fristet av å stå med fagansvaret alene, som er situasjonen i mange kommuner. Flere kommuner sier at de står overfor et stort rekrutteringsbehov da mange medarbeidere med ingeniørkompetanse vil ga av med pensjon de nærmeste årene.
- *Vansklig å prioritere nye oppgaver:* Flere kommuner oppgir at det er krevende å få på plass ”nye” oppgaver som f.eks. å jobbe aktivt med tilsyns- og ulovligetsoppfølging ut fra dagens kompetanse og bemanning.

3.7 Kart, oppmåling og GIS

Organisering

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de ulike formål som offentlige og private har når det gjelder planlegging, utbygging med mer. Kart- og oppmålingstjenesten i kommunen sørger for at nødvendig og riktig geografisk informasjon er tilgjengelig gjennom ajourhold av kart og oppdatering av Matrikkelen. Dette utgjør viktig infrastruktur for så vel planleggere som byggesaksbehandlere i kommunen og det er følgelig stor grad av tverrfaglig samhandling mellom plan, byggesak, kart oppmåling og GIS. I alle kommunene er derfor disse oppgavene organisert i felles enheter.

Samarbeid og tjenestekjøp

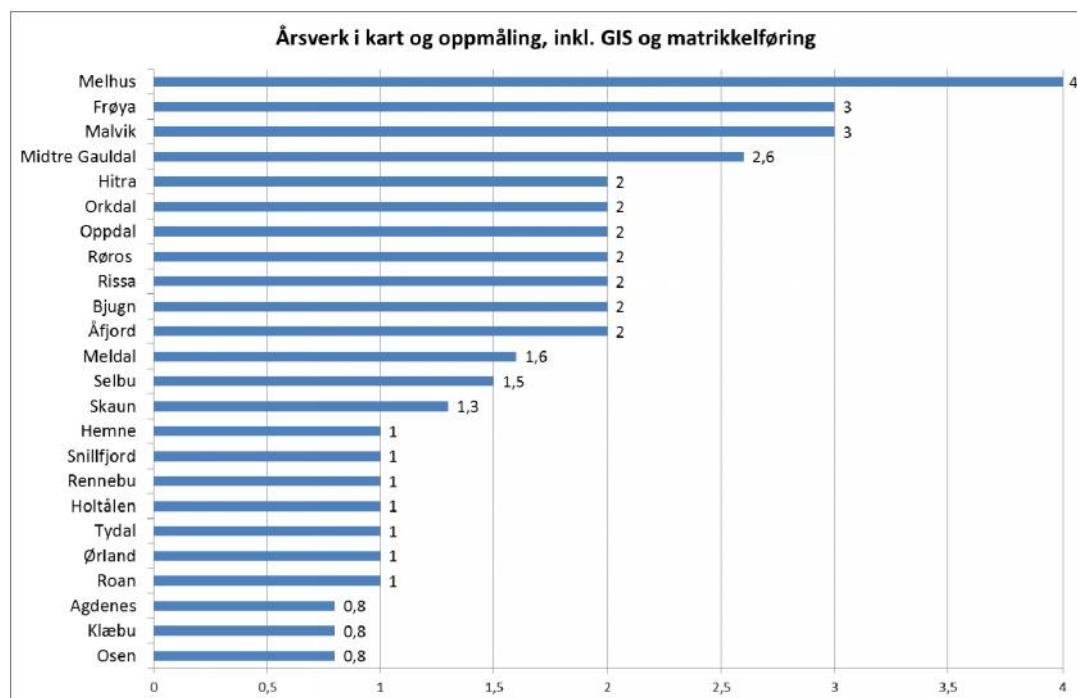
I likhet med byggesak finnes også lite formalisert interkommunalt samarbeid om kart, oppmåling og GIS. Eksisterende samarbeid er basert på fagnettverk og noe kjøp og salg av tjenester mellom kommunene:

- På Fosen er det etablert GIS-samarbeid gjennom felles serverpark, felles kartdatabase og felles webinnsyn som driftes av Rissa kommune. Øvrige Fosenkommuner kjøper tjenester av Rissa kommune. Det oppgis at erfaringene er gode og at samarbeidet har gitt klare besparelser sammenliknet med at hver enkelt kommune skulle utvikle tilsvarende tjenester hver for seg.
- GIS-samarbeid mellom Orkdal og Meldal. Geodata, programvare og webinnsyn driftes på felles server i Orkdal.
- GIS-samarbeid Hemne og Snillfjord. Felles programvare og kartdata er lagret på felles server i Hemne.

Kart, oppmåling og GIS inngår i forstudiene som er gjennomført i Orkdalsregionen og Værnesregionen. I begge fremmes det forslag om felles enhet for oppmåling og GIS. Det ble også nevnt av enkelte informanter at det har vært diskutert felles GIS-løsninger i Trondheimsregionen uten at man har kommet noe videre. Det er utbredt enighet om at oppmåling og GIS i utgangspunktet egner seg godt for samarbeid (både for å styrke kompetanse og redusere kostnader), men samtidig påpekes det også at tilgangen på geodata og GIS kompetanse er viktig for mange fagmiljøer i kommunen og det fryktes at tilgjengeligheten til GIS medarbeidere vil bli dårligere i en samarbeidsløsning.

Kapasitet

I alt er det registrert om lag 40 årsverk knyttet til kart-, oppmålings- og GIS-funksjon i kommunene. Det gir et gjennomsnitt på 1,6 årsverk pr. kommune i fylket (unntatt Trondheim). Agdenes, Klæbu og Osen anslår en ressursinnsats på 0,8 årsverk som det laveste, mens Melhus oppgir 4 årsverk som det høyeste, jf. figuren nedenfor.



Figur 3.7 Faste kommunale årsverk i kart og oppmåling, inkl. GIS og matrikkelføring i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

Oppgavene innenfor dette feltet vil i stor grad følge aktivitetsnivået for øvrig på plan- og byggesaksområdet. Vurderinger av arbeidsmengde innenfor kart og oppmåling sammenfaller med tilsvarende vurderinger innenfor byggesak og planlegging. Arbeidsmengden blir rapportert som stigende av brorparten av kommune, mens øvrige kommuner opplever den stort sett som stabil fra år til annet (men med betydelige variasjoner i løpet av året).

Også på dette fagområdet framheves endret lovverk og økte krav fra sentrale myndigheter som en viktig årsak til økt arbeidsomfang. Innføring av ny matrikkellov innebærer at kommunene må forholde seg til nye registreringsrutiner og at tidsfrister blir innført for eksempel når det gjelder oppretting av ny eiendom eller retting av registrert informasjon om en eksisterende eiendom. En del kommuner sier at de allerede før ny matrikkellov hadde for lav kapasitet, noe som kommer til uttrykk i mange midlertidige kart- og delingsforretninger. Kombinasjonen av etterslep både når det gjelder oppmålingsoppgaver (oppmålingsforretninger, oppmåling av tomter etc.) samt for oppgaver/krav som følger av ny matrikkellov har medført at flere kommuner har avsatt ekstra ressurser på feltet for å komme à jour. Det er også en betydelig aktivitet for å digitalisere kart og gjøre kartinformasjon på nett tilgjengelig. Særlig digitalisering av kart og planer fremstår som en betydelig utfordring.

Fagkompetanse

I henhold til informantene oppleves kommunenes fagkompetanse på dette feltet i all hovedsak å være god. 12 kommuner oppgir å ha egen GIS-ansvarlig i tillegg til egen oppmålingsingeniør/konsulent. I øvrige kommuner ivaretas GIS-oppgavene av oppmålingsansvarlig, byggesaksbehandlere eller øvrig IKT personell. Den faglige bakgrunnen for GIS-ansvarlige er i hovedsak høyskole (årsstudium i geografiske informasjonssystemer) med videreutdanning i noen tilfeller. Oppmålingsansvarlige har fagskole (flere med fagbakgrunn fagskoletilbudet på oppmåling ved Gauldal videregående) eller ingeniørbakgrunn.

Utfordringsbilde

Kommunene peker på følgende forhold som de største utfordringene innenfor kart, oppmåling og GIS:

- *Nye krevende oppgaver som lokal matrikkelmanndighet.* Mange kommuner framhever at ny matrikkellov innebærer økte krav til kunnskap om eiendoms- og rettighetsregistrering, skjerpede krav til overholdelse av frister og en generelt mer krevende forvaltning og saksbehandling.
- *Utfordrende å henge med i teknisk utvikling.* Stadig nytt teknisk utstyr som kan være krevende å ta i bruk. Samtidig som stadige forbedringer gir anledning til å jobbe på bedre og mer effektiv måter.
- *Sårbar kompetanse og kapasitet:* Oppmålingssesongen sammenfaller med ferieavvikling. Fører hvert år til mange midlertidige målebrev. Presset kapasitet i føringsarbeidet (matrikkel) framheves, flere kommuner sliter med betydelig etterslep i føringssaker.

3.8 Miljøvern

Organisering

Som det fremgår av kapittel 2 omfatter kommunenes miljøansvar et stort og variert spekter av oppgaver. Kommunenes lovpålagte oppgaver gjør krav spesifikk fagkompetanse, samtidig som miljøhensyn skal ivaretas i mange av kommunens gjøremål på ulike sektorer og fagområder. En rekke undersøkelser de senere år peker på at miljøarbeidet preges av å være en utydelig og fragmentert funksjon med spredt organisering og svært ujevn kompetanse. For å kartlegge bildet i Sør-Trøndelag ble det først stilt spørsmål om kommunen har egen miljøvernleder evt. miljøkonsulent eller miljøvernrådgiver, og deretter spørsmål om hvordan kommunen har organisert det samlede oppgaveansvaret på miljøfeltet. "Miljøvern" ble her definert til å omfatte naturmangfold, forurensing, klima og energi, friluftsliv og viltforvaltning.

På det første spørsmålet opp gir 10 av 24 kommuner at de har en dedikert ressurs på miljøfaglige spørsmål, selv om stillingsbenevnelsen i den enkelte kommune varierer. Bjugn og Oppdal nevner at de har hatt miljøvernlederstilling siden innføringen av det øremerkede MIK tilskuddet på begynnelsen av 1990-tallet, også etter at tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet i 1997. Det vektlegges fra disse kommunene at denne kontinuiteten har hatt stor betydning for miljøarbeidet i de to kommunene.

Når det gjelder organisatorisk tilknytning av miljøvernansvaret, har kommuner med miljøvernleder/miljørådgiver gjennomgående plassert denne kompetansen sammen med medarbeidere på plan, landbruk og teknisk, jf. tabell 3.2. Hovedbildet er at miljøvernleder/miljøkonsulent dekker de fleste oppgavene på miljøfeltet, dvs. både naturmangfold, forurensing, klima og energi, friluftsliv og viltforvaltning. Her det imidlertid noe variasjon. I arbeidet med forurensing er det flere steder trukket opp en rollefordeling, der ansvaret for eksempelvis arbeidet med utslippstillatelser er lagt til teknisk, mens tilsynsrollen er lagt til miljøvernleder/miljørådgiver. Også ansvaret knyttet til viltforvaltning har en varierende organisering. Noen steder er dette også lagt til miljøvernleder, mens det andre steder er definert som en landbruksoppgave og tillagt landbruksmedarbeiderne.

I kommunene uten egen miljøvernleder/miljøkonsulent er oppgavene på miljøfeltet også lagt til enhetene for plan, landbruk og teknisk, men da fordelt på mange medarbeidere som mindre prosentandeler av årsverk. Avdelingssjef og noen steder kommunalsjef er i disse kommunene ofte tillagt et koordineringsansvar for miljø.

Ingen av kommunene har spesialiserte fagenheter for miljø eller naturforvaltning. Miljøvernansvaret kan på den bakgrunn fremstå med en uklar status og organisering i mange av kommuneadministrasjonene. Det poengteres fra flere kommuner at integreringen av miljøoppgavene i ulike fagenheter er nødvendig for å sørge for at miljøaspekter ivaretas i den enkelte sak. En slik tilnærming forutsettes også i miljørelatert lovverk som f.eks. saksbehandlingskrav etter den nye naturmangfoldloven. Den integrerte organiseringen av ansvarsfelret kan således være uttrykk for et bevisst valg for å oppnå en best mulig oppgaveløsning. Andre kommuner poengterer imidlertid at det ikke er noen motsetning mellom en synlig og dedikert fagressurs og ledelse på miljøfeltet og en integrert tilnærming i det løpende arbeidet. Kommuner som tidligere har hatt miljøvernleder gjennom

MIK- reformen gir uttrykk for at en slik stilling savnes i organisasjonen, jf følgende sitat: ”Vi hadde miljøvernleder i MIK-perioden og beholdt stillingen i et par år etter at øremerkingen forsvant. I dag er dessverre miljøfeltet et ikke-område i kommuneorganisasjonen. Det har ikke vært politisk vilje til å prioritere dette feltet”.

Samarbeid og tjenestekjøp

Det er registrert ett større formalisert samarbeid om miljøvernfeltet. Det gjelder kommunene Orkdal og Meldal som samarbeider om viltforvaltning, motorferdsel i utmark, verneområdeforvaltning samt vannområdeforvaltning gjennom interkommunalt kontor for landbruk og miljø (Orkla Landbruk). Samarbeidet er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter KL § 28 b.

Kommunene Hitra, Frøya og Ørland samarbeider om verneområder med Ramsarstatus dvs. våtmarksområder med stor betydning for fugleliv og andre økologiske funksjoner. Det er inngått et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom de aktuelle kommunene for å legge til rette for fornuftig bruk av verneområdene og for å øke kunnskapen om betydningen av slike områder.

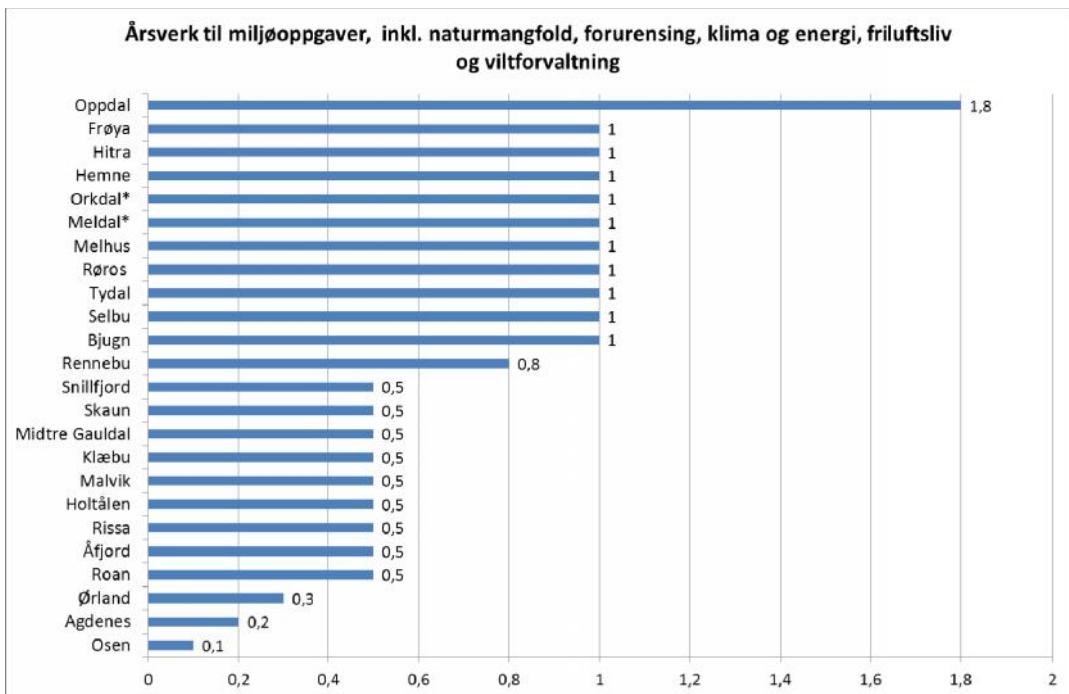
Mange kommuner opplyser at de deltar i ulike typer fagnettverk, eksempelvis ”Nettverk naturmangfold” som alle kommunene er med i. Kommunene deltar også i ulike typer samarbeidskonstellasjoner som også involverer statlige og regionale aktører. Midtre Gauldal har eksempelvis hatt mye arbeid knyttet til forvaltningsforsøk med lokal forvaltning av nasjonalpark (Forollhogna nasjonalpark) og tilstøtende landskapsvernområder. Det inkluderer utøvelse av forvaltningsmyndighet for forvaltningen av verneregler fastsatt i verneforskriften. Dette ansvaret er nå overført til nasjonalparkstyret med fylkesmannen som sekretariat. Midtre Gauldal er her representert politisk i styret. Et annet eksempel er innlandskommunene som har hatt samarbeid med fylkeskommunen om næringsutvikling i verneområder gjennom Blilyst.

Det er også registrert noe kjøp og salg av tjenester mellom kommunene på miljøvernfeltet, f.eks. når det gjelder kjøp av tjenester knyttet til Miljøfyrtårnsertifisering fra Selbu kommune. På rovvilt og naturvern kjøper Holtålen kompetanse tjenester tilsvarende et halvt årsverk fra Ålen og Holtålen fjellstyre som er egen juridisk enhet. Det gjelder bl.a. saksbehandling på fellingslisenser. Vedtak fattes imidlertid av kommunestyret.

Kapasitet

Den samlede kapasiteten i de 24 kommunene på miljøfeltet er oppgitt til 17 årsverk, som gir en gjennomsnittlig årsverksinnsats på 0,7 årsverk pr. kommune. Den totale ressursinnsatsen til miljøoppgaver utgjør dermed under halvparten av ressursinnsatsen til f.eks. byggessaksbehandling. Kommunene opplever arbeidsmengden på miljøvernfeltet gjennomgående som stigende, eller ”skummelt bratt” som en informant uttrykte det.

Den faktiske fordelingen av ressursinnsatsen viser videre et polarisert mønster der halvparten av kommunene har et halvt årsverk eller mindre til disposisjon, mens den øvrige halvdelen har ett årsverk eller mer. Oppdal toppler listen med 1,8 årsverk, mens Osen i andre enden av skalaen anslår ressursinnsatsen til en 10 prosent stilling på miljøfeltet.



Figur 3.8 Faste kommunale årsverk til miljøoppgaver inkl. naturmangfold, forurensning, klima og energi, friluftsliv og viltforvaltning i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

*) Orkdal og Meldal har en felles stillingsressurs på 1 årsverk til sammen for de to kommuner

Fagkompetanse

Kartleggingen av kommunenes fagkompetanse er mangelfull som følge av integrert organisering og manglende informasjon om hvem som er involvert i oppgaveløsningen. Fem kommuner oppgir at de har en spesifikk miljøfaglig kompetanse som ivaretar miljøoppgavene. Det dreier seg i disse tilfellene om universitetsutdannede med naturforvaltningsbakgrunn fra UMB, samt en utmarksingeniør og en biolog. Ellers er sitasjonen preget av at miljørelaterte oppgaver ivaretas av medarbeidere med planfaglig eller landbruksfaglig bakgrunn.

Utfordningsbilde

Kommunenes vurderinger av utfordningsbildet presenteres med utgangspunkt i de ulike arbeidsområdene.

Naturmangfold: Noen av kommunen opplever den nye naturmangfoldsloven som en forenkling av et tidligere komplekst lovverk og at loven har hatt en positiv effekt ved å skape økt oppmerksomhet om natur- og miljøkvaliteter i kommunen. Kommunene opplever likevel utfordringer med å følge opp lovens krav til saksbehandling skikkelig. Flere sier at de mangler rutiner for å sikre at naturmangfoldlovens prinsipper blir vurdert og synliggjort ved ulike typer saker, for eksempel behandling av dispensasjonssaker: "Vi forsøker å legge kravene i bunn for alt vi gjør, men samtidig kan det være krevende å vite hva som skal vektlegges i den enkelte vurdering. Det blir litt opp til den enkelte medarbeider".

Flere peker på at loven stiller store krav til oppfølging og at dette representerer en betydelig kapasitetsutfordring. En av kommunene med egen miljøvernrådgiver begrunner behovet for en slik stilling med oppfølgingsbehovet innenfor naturmangfold. En av kommunene med minst kapasitet sier at

naturmangfoldsvurderingen blir en litt fiktiv øvelse og frykter noen ganger for gyldigheten av de vedtak som fattes.

Forurensing: Også her pekes det på manglende kapasitet som en hovedutfordring. Det gjelder særlig i arbeidet med å følge opp kommunens tilsynsansvar på forurensningsfeltet, hvor en stor andel av kommunene melder om utilstrekkelige ressurser. Det oppgis at kommunene ikke klarer å prioritere tilsynsrollen systematisk og at det kun finnes kapasitet til å følge opp de mest prekære sakene som de får melding om. Det blir framhevet at ”I forurensningssaker burde vi ha bedre fagkompetanse og vi savner miljøvernrådgiveren. Saksmengden kan oppfattes som relativ stabil i og med at vi ikke har spesielt fokus på fagfeltet”. Flere kommuner påpeker at kommunens innsats må sees i lys av at det er store forskjeller i forurensningssituasjon og dermed også behovet for løpende oppfølging.

Flere kommuner rapporterer om spesielle utfordringer knyttet til f.eks. spredt avløp, grunnforurensingssaker inkludert rutiner for å legge saker inn i grunnforurensingsdatabasen, samt opprydding av forurenset sjøbunn. For store oppdrettskommuner som Hitra og Frøya er forurensning knyttet til oppdrettsnæringen en utfordring, men samtidig høyt prioritert.

Klima og energi: 22 av 24 kommuner oppgir at de har utarbeidet klima- og energiplan. To kommuner (Tydal og Malvik) har ønsker å integrere klima- og energiplanen i ordinært planverk og har utarbeidet ”klimamelding” som inngår i samfunnssdelen med oppfølging i handlingsdelen. Det gis uttrykk for varierende erfaringer med prosess for utarbeidelse av klima- og energiplaner. Flere opplyser at kommunene ble pålagt korte frister for utarbeidelse av planen, noe som førte til at mange benyttet seg av mer eller mindre ferdigspikrede opplegg fra ulike konsulentmiljøer. Dette har i noen kommuner resultert i en klima- og energiplan som savner nødvendig politisk forankring og som i liten grad har blitt fulgt opp. Dette er likevel ikke et entydig bilde. Mange av kommunene sier at planen har blitt fulgt opp med gjennomføring av de prioriterte satsingsområdene i tiltaksdelen av planen. Eksempelvis har flere kommuner arbeidet med omfattende EPC-kontrakter (energiøkonomisering) for kommunal byggingsmasse.

Det blir poengtatt at klima- og energiarbeidet lider under flytende organisering internt i kommunene (mellan teknisk, bygg og eiendom og miljø) og at manglende ledelse og koordinering er en utfordring. Det blir sagt at mer kunne vært fulgt opp og gjennomført med en tydeligere ansvarspllassering og større kapasitet i organisasjonen.

Enkelte kommuner opplever det også som utfordrende å skulle balansere ulike og sprikende forventninger fra statlige myndigheter når det gjelder utbygging av klimavennlig energi. På den ene siden forventninger om at kommunene skal ta sin del i den store dugnaden for miljøvennlig energi gjennom utbygging av vindkraftanlegg, mens slik utbygging på den andre siden kan støte an mot viktige verneinteresser.

Friluftsliv: Friluftsliv er en funksjon som noen steder ivaretas av areal- eller landbruksenheten i kommunen, mens den andre steder er lagt til f.eks. kultursektoren. I alle tilfeller er dette et område med marginal ressursinnsats personellmessig. Arbeidet preges av mye samarbeid med andre aktører, både grunneiere, frivillige organisasjoner og idrettslag om arrangementer etc. Flere

komuner sier at de ønsker å satse mer på dette feltet som en naturlig del av oppfølgingen av styrket folkehelsearbeid (samhandlingsreformen).

Også her oppleves begrenset kapasitet som en begrensende faktor for et ønske om større aktivitet fra kommunenes side.

3.9 Landbruk

Organisering

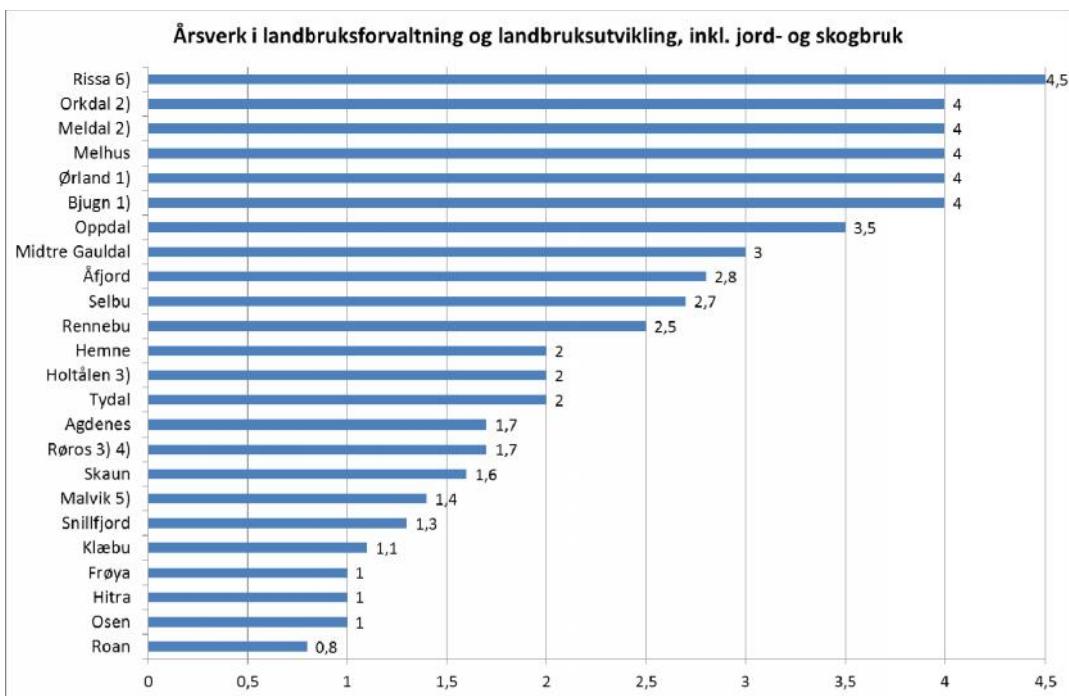
Som gjennomgått i kapittel 2 omfatter kommunenes oppgaver innenfor landbruksfeltet både juridiske og økonomiske virkemidler. Over tid har det skjedd en gradvis utvidelse av kommunenes landbruksoppgaver. Ekspansjonen i oppgaver reflekteres i en tydeligere organisering og flere årsverk sammenliknet med de øvrige områdene som er gjennomgått. Kommunene har gjerne egen landbruksjef og en landbruksenhet som vanligvis er integrert med plan og areal, teknisk, GIS eller øvrig næringsutvikling. I Rissa er landbrukstjenesten lagt til Rissa Utvikling som er et kommunalt foretak. Både forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver er lagt til foretaket. I forvaltingssaker skjer saksforberedelsen i foretaket, mens det er rådmannen som innstiller overfor kommunestyret.

Samarbeid og tjenestekjøp

Innenfor landbruk er det registrert fire formelle samarbeidsordninger, herunder felles landbruksforvalting og landbruksnemnd Ørland/Bjugn, felles skogbruksjef Røros/Holtålen/Os, felles landbruksjef Røros/Os og Orkla Landbruk mellom Orkdal og Meldal. Det forekommer også noe kjøp og salg av tjenester mellom kommunene bl.a. når det gjelder saksbehandling av søknader om produksjonstilskudd. Kjøp av tjenester fra private aktører forekommer og er mye knyttet til rådgivnings- og utviklingssiden. Videre deltar kommunene i fylkesvise nettverk og samlinger i regi av Fylkesmannens landbruksavdeling. Kommunene deltar også i ulik grad i samarbeid med næringens rådgivnings- og utviklingsmiljøer, f.eks. Orkla skogforum (Meldal, Orkdal, Agdenes og Skaun).

Kapasitet

I kartleggingen er det registrert at de 24 kommunene til sammen bruker vel 57 årsverk til landbruksoppgavene. Rissa har høyest bemanning med 4,5 årsverk. I Melhus og i de to samarbeidsordningene Orkdal-Meldal og Ørland-Bjugn har kommunene tilgang på 4 årsverk. Roan har lavest bemanning med en anslått ressursinnsats på 0,8 årsverk. Årsverkstallene for kommunene inkluderer både jordbruk og skogbruk, og for over halvparten (14 kommuner) også viltoppgavene som ofte er lagt til skogbrukskonsulent. Øvrige kommuner har lagt denne oppgaven til fagansvarlig på miljø. Kommunene anslår viltoppgavene til å utgjøre om lag 0,2-0,3 årsverk. Fordelingen av årsverksinnsatsen på jordbruk og skogbruk er i de fleste tilfeller 2/3 på jord og 1/3 på skog.



Figur 3.9 Faste kommunale årsverk i landbruksforvaltning og landbruksutvikling, inkl. jord- og skogbruk i kommunene i Sør-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

1) Felles landbrukskontor Ørland Bjugn 2) Felles landbrukskontor Orkdal Meldal 3) Felles skogbrukssjef Røros Holtålen 4) Felles jordbrukskjef Røros og Os i Hedmark fylke 5) Skogbrukssamarbeid Malvik Trondheim 6) Stillinger ved Rissa Utvikling KF

Fagkompetanse

Vurderingen av kommunenes fagkompetanse på landbruksfeltet er gjennomgående god. De fleste oppgir at de har fagpersonell med relevant høyskole eller universitetsutdanning (agronom) eller tilgang på tilsvarende kompetanse. Kommunene opplever også på dette feltet utfordringer med å rekruttere og holde på kompetanse, men dette synes likevel å være en mindre utfordring enn innenfor planlegging og byggesak.

Utfordningsbilde

- *Voksende saksmengde og kapasitetspress på forvaltingssiden.* Kapasiteten innenfor den løpende landbruksforvaltningen oppleves som mangelfull i en stor andel av kommunene. Det blir av flere påpekt som et paradoks at saksmengden i kommunenes landbruksforvaltning vokser samtidig som aktiviteten i næringen går ned. Som forklaringer pekes det bl.a. på at kommunene opplever stor vekst i antall delingssaker (fritidseiendom) som berører LNF-områder, samt mye arbeid med søknader om produksjonstilskudd. Det pekes også på at økte nasjonale forventninger på landbruks- og matområdet, stiller økte krav til kommunenes forvaltning av ulike virkemidler i landbruket, jf. Meld. St. 9 (2011–2012): Landbruks- og matpolitikken
- *Svak innsats i landbruksutvikling.* Kommunene er entydige på at de ikke makter rollen som næringsutvikler på landbruksfeltet. Spørsmålet om ressursinnsats mellom forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver blir besvart med fordelingsprosenter som 80-20 og 90-10 i favør av forvaltning. Kommunene opplever at de kommer i en skvis mellom forventninger fra næringsdrivende i landbruket som etterlyser en sterkere satsing på

utviklingsprosjekter på den ene siden og en voksende saksmengde knyttet til forvaltning av saker etter et betydelig antall enkeltlover på den andre. Typiske utsagn er: ”Vi vil gjerne være et aktivt kontor men en rekke oppgave er satt på vent (miljøoppgaver i landbruket, nye planer etc.) samtidig som saksbehandlingstiden øker”. ”Vi skulle gjerne vært partner i næringsutviklingsprosjekter, men makter det ikke på grunn av ressurssituasjonen”.

- *Både passive og aktive utviklingsstrategier.* Kartleggingen tyder på at utviklingsutfordringen blir løst på ulike måter. Fra noen kommuner oppgis at næringsutvikling ikke er et lovpålagt område og at kommunen derfor ikke kan prioritere frivillige utviklingsoppgaver på et område hvor det dessuten finnes mange andre utviklingsaktører. Det vises til at det eksisterer egne fagmiljøer eid av næringen som driver med landbruksrådgivning og utviklingsarbeid. Andre kommuner legger til grunn en mer aktiv tilnærming og er opptatt av å mobilisere ut fra tilgjengelige ressurser. Det kan f.eks. skje gjennom felles fagråd eller andre samarbeidsorganer med representanter fra både kommunen og næringen.
- *Mer samarbeid etterlyses.* På landbruksfeltet er det mange som etterlyser mer interkommunalt samarbeid. Det blir sagt at så vel regelstyrt saksbehandling som utviklingsoppgaver vil bli bedre ivaretatt med større fagmiljøer med de muligheter det gir for rekruttering, arbeidsdeling, spesialisering etc. Det blir vist til positive erfaringer fra de som har etablert felles landbrukskontor og at dette har lagt til rette for et større fokus på utvikling av næringen og en mer robust tjeneste. Samtidig blir det poengtert at ressursinnsatsen i en interkommunal ordning kan stå laglig til for hugg når eierkommunene må effektivisere. Samarbeidet Ørland-Bjugn var i begynnelsen basert på åtte årsverk, mens det nå er nede på fire. Det blir opplyst at dette har endret profilen på samarbeidet. I starten ble det lagt stor vekt på aktiv nærings- og bygdeutvikling (”Ta hele bygda i bruk”), mens ressursinnsatsen nå er nærmest vridt helt over på forvaltningsoppgavene. Kontoret opplever store utfordringer med å leve opp til forventningene fra næringen om å være en aktiv utviklingsaktør.

3.10 Oppsummeringer

Ut fra den gjennomførte kartleggingen kan det trekkes følgende overordnede konklusjoner om dagens organisering av de aktuelle oppgaveområdene i kommunene:

- *Organiseringen* er sterkt preget av generalisttilnærming med lite faglig spesialisering og arbeidsdeling og til dels svært begrenset samarbeid mellom kommunene. Det gjelder særlig miljøvernoppgavene som helt mangler en enhetlig ledelse og tydelig organisering i flertallet av kommunene.
- *Kommunenes kapasitet* i form av faste stillingsressurser for å løse kommunale kjerneoppgaver som 1.linje innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesak, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk framstår som minimalistisk med stor sårbarhet og sterkt avhengighet til enkeltpersoner i kommunene. På et flertall av de aktuelle fagområdene gir dagens stillingskapasitet ikke grunnlag for oppgaveløsning med forankring i et fagmiljø i den enkelte kommune.

- *Fagkompetansen* blant de som i dag betjener de ulike kommunale funksjonene vurderes som i hovedsak god. Mangel på fagkompetanse knytter seg til noen utvalgte stillingstyper som ingeniør og jurister, der flere kommuner rapporterer om en kritisk situasjon i forhold til den løpende oppgaveutførelsen.
- *Utfordringsbildet*, slik kommune selv tegner det, preges av dynamikk på flere av oppgaveområdene med stadig tilføring av nye lovpålagte oppgaver og voksende forventninger fra både overordnet myndighet og brukerne. Kommunene peker på en utvikling i retning av større kompleksitet i sakene, voksende tidspress og prioritering av forvaltningsoppgaver framfor utviklingsoppgaver. Mangel på kapasitet og stor sårbarhet i form av sterkt avhengighet til enkeltpersoner framheves som hovedutfordringer framfor mangel på fagkompetanse.
- *Utfordringsbildet* preges også av manglende prioritering og passivitet i forhold til gjennomføring og oppfølging av lovpålagte oppgaver. Det gjelder lovpålagte kjerneoppgaver som at alle kommuner skal ha en oppdatert kommuneplan, hvilket ikke er tilfelle i dag. Det gjelder også lovpålagte spesialoppgaver som f.eks. at alle kommuner skal utøve kontroll og tilsyn i forhold til plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Det blir heller ikke gjennomført i det omfang og med den kompetanse som forutsettes i de aktuelle lovene.

I kartleggingen oppsummeres utfordringsbildet på de konkrete oppgaveområdene som følger:

Kommuneplanens samfunnsdel

- Flere kommuner i fylket mangler en oppdatert samfunnsdel iht. lovpålagte krav i plan- og bygningsloven
- Flere kommuner oppgir at de mangler kapasitet til å gjennomføre skikkelige analyse av visjoner, strategier og utfordringer
- Flere ser behov for å utvikle innhold og form for å sikre at samfunnssdelen blir et overordnet strategidokument som gir tydelige føringer til annen operativ planlegging og virksomhetene i kommunen.
- Omfattende prosesskrav (involvering og forankring) oppleves som utfordrende å håndtere.

Arealplanlegging

- Økte krav til tempo og voksende tidspress i planutforming og saksbehandling
- Større kompleksitet i planleggingens innhold og planprosess
- Store utbygginger i små kommuner presser planfunksjonen
- Regional styringsiver og ressurskrevende godkjenningsprosess
- I hovedsak tilfredsstillende fagkompetanse
- Manglende kapasitet et hovedproblem
- Alle opplever stor sårbarhet
- Krav til politisk kompetanseoppbygging

Bygesak

- Tilstrekkelig kapasitet til kurante saker
- Mangel på ingeniører og juridisk kompetanse
- Behov for fagmiljø

- Vansklig å prioritere nye oppgaver som kontroll og tilsyn

Kart, oppmåling og GIS

- Nye krevende oppgaver som lokal matrikkelmanndighet
- Utfordrende å henge med i teknisk utvikling
- Sårbar kompetanse og kapasitet

Miljøvern

- Sterk vekst i lovpålagte oppgaver og prosesskrav, stigende arbeidsmengde
- Kommunal organisering preget av manglende ledelse og koordinering og en fragmentert stillingsinnsats
- Manglende rutineutvikling og behov for kompetanseutvikling og kapasitetsoppbygging for å følge opp kommunenes plikter ifht. naturmangfoldsloven
- Manglende fagkompetanse og kapasitet for oppfølging av kommunenes plikter ifht. forurensningsloven
- Eksternt utarbeideerde klima- og energiplaner mangler politisk forankring og blir i varierende grad fulgt opp
- Manglende kapasitet begrenser økt communal innsats for å fremme friluftsliv som bl.a. vurderes som viktig i folkehelsearbeidet

Landbruk

- Voksende saksmengde og kapasitetspress på forvaltingssiden
- Svak innsats i landbruksutvikling
- Både passive og aktive utviklingsstrategier
- Mer interkommunalt samarbeid etterlyses

4. Normkrav og utviklingsstrategier

I dette kapitlet drøftes først mulige konsekvenser av manglende kapasitet i kommunene. Deretter rettes oppmerksomheten mot mulighetsrommet for å sikre en mer robust tjeneste for å imøtekommne de betydelige utfordringene kommunene er stilt overfor. Hva som er en robust tjeneste er ikke opplagt og problemstillingen blir drøftet i relasjon til mulige normkrav til kompetanse/kapasitet for de aktuelle fagområdene. Til slutt skisseres kortfattet alternative utviklingsstrategier. På kort sikt synes samarbeidsstrategien å være mest aktuell. Det gis derfor en nærmere gjennomgang av mulighetsrommet, forutsetninger og krav, innenfor dette alternativet.

4.1 Mulige konsekvenser av kapasitetsmangel i 1.linjen

Behovet for kapasitet og fagkompetanse i kommunene må vurderes ut fra en rekke hensyn, der både oppgavenes karakter, økonomiske rammer, lokal organisering og ulike sider ved behovet for tjenester i den enkelte kommune må vurderes i sammenheng. En liten fagressurs kan i noen sammenhenger være tilstrekkelig hvis behovet for tjenesten er liten, f.eks. innenfor byggesak eller reguleringsplanlegging i perifere kommuner med befolkningsnedgang. Det er også mulig at kommuner med små spesialiserte fagressurser kan produsere tjenester med høy kvalitet, f.eks. fordi kommunen er god til å mobilisere ledere og øvrig fagpersonell eller fordi kommunen utnytter fagkompetanse i omgivelsene.

Det kan likevel være grunn til å advare mot små stillingsressurser og oppgaveløsning uten forankring i fagmiljøer i kommunene. Det kan medføre at lokalpolitikerne ikke kjenner sitt ansvar og at viktige samfunnshensyn dermed ikke blir avveid og tatt hensyn til i den lokaldemokratiske beslutningsprosessen. Manglende kapasitet og fagkompetanse kan medføre at lovpålagte oppgaver ikke blir løst og at innbyggere og næringsliv dermed ikke får de tjenester de har krav på. Hensynet til rettsikkerthet og en god forvaltningskultur i kommunen, kan være tunge argumenter for en viss minimumskompetanse, særlig innenfor områder som planlegging, byggesak og landbruksforvaltning.

Svak kapasitet og kompetanse i kommunene kan i tillegg medføre ulykker for den øvrige forvaltning, f.eks. i form av merarbeid og forsinkelser i regionale og nasjonale saker. Svak kompetanse i kommunene kan også lede til mer statlig styring og større bruk av innsigelser eller andre former for sanksjoner mot kommunen, enn hva som ellers ville vært tilfelle.

Videre kan det pekes på langsiktige forvaltningsmessige konsekvenser dersom mange eller en del av kommunene over tid systematisk mangler kapasitet og fagkompetanse til å ivareta viktige lovpålagte oppgaver. Det kan lede til statlige initiativ til kommunenesammenslutninger, pålegg om interkommunalt samarbeid eller at oppgaveansvaret enten differensieres eller flyttes til staten, noe som kan oppleves som en avpolitisering og sentralisering av oppgaveløsningen.

4.2 Hva er et fagmiljø?

Behovet for å styrke kapasitet og fagmiljø i kommunen dreier seg om flere aspekter. Dels dreier det seg om kapasitet i form av nok personell, dels dreier det seg om personellets fagkompetanse som følge av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring, og dels dreier det seg om fagmiljøer; hva er ”kritisk masse” for å skape et utviklingsorientert og attraktivt fagmiljø i kommunen?

Til tross for at så vel planfunksjonen som landbruks- og miljøoppgavene er lovregulerte og kompetansekreende tjenester som skal operasjonaliseres i en kommunal generalistmodell under svært skiftende geografiske og organisatoriske forhold, foreligger det ingen veiledende kompetansenormer fra nasjonale myndigheter (lovgiver). Plan- og bygningsloven slår eksempelvis fast at kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Det pekes på at planarbeidet krever forskjellige typer fagkompetanse, herunder også kompetanse om planprosess og medvirkning, men det gis ingen nærmere holdepunkter på hva som er et tilstrekkelig fagmiljø for å løse oppgavene.

Hva er så et fagmiljø? Et svar kan være at det minimum må bestå av to personer med relevant kompetanse. Et ”miljø” rundt et fag eller en faglig oppgave består per definisjon av mer enn en person. To personer kan ha et faglig diskusjons- og læringsfellesskap. Men dette er likevel en minimumsbetraktnign, mest motivert ut fra en sårbarhetstenkning knyttet til fravær, vakanser etc. To personer gir ikke mye spillerom for faglig spesialisering, arbeidsdeling, effektivisering etc. En mer utviklet forståelse av hva et robust fagmiljø med relevant kompetanse kan være, er at det:

- Har et sett av kvaliteter, omfang og stabilitet som gjør at de ikke er for sårbare for endringer internt og i omverdenen
- Er avgrenset og relativt tydelig kompetanseområde, med høy kvalitet, solid kompetanse og stor aktivitet/produktivitet
- Har tilstrekkelige ressursmessige rammebetingelser
- Har en klart definert faglig ledelse
- Har god omstillingsevne i forhold til både samfunnsmessige og faglige endringer
- Gir om for utviklingsorientering og effektivisering i form av faglig spesialisering og arbeidsdeling
- Har status og er attraktivt for andre ansatte og eksterne samarbeidspartnere
- Legger til rette for god sammenheng mellom fag, administrasjon og politisk utøvelse i kommunen

Kartleggingen viser at de færreste kommunene lever opp til noen av de aktuelle kravene til fagmiljø som er skissert over. Et fagmiljø basert på slike kriterier peker i retning av større fagmiljøer enn kun 2 personer.

Nå kan det innvendes at kommunene som generalistorganer samlet sett har en bredere kompetanse- og kapasitetsbase for å ivareta oppgaven enn det den dedikerte årsverksinnsatsen som ble oppgitt i kartleggingen indikerer. Det er mange fagpersoner i den kommunale organisasjon som kan benyttes til ulike oppgaver og at de ”manges” bidrag ikke blir reflektert i en slik årsverkskartlegging. Men som det også kommer fram i kartleggingen har en slik ”generalisttilnærming” klare begrensinger. Arbeidsoppgaver og arbeidstid stykkes opp og muligheten til faglig fordypning svekkes. På miljøfeltet har en rekke tidligeundersøkelser vist at kommunens innsats har vært nært korrelert med kommunens MIK-status. Det konkluderes at lokalpolitisk innsats ikke blir bedre enn det faglige grunnlaget vedtak bygger på. I MIK-kommuner har dette grunnlaget vært til stede på en helt annen måte enn i kommuner uten MIK-status.

Det skal videre understrekkes at kommunenes behov for plan-, miljøvern og landbrukskompetanse selvfølgelig er forskjellig avhengig av den enkelte kommunes utfordringsbilde på hvert fagområde. Kommuner med knappe arealer i byer og tettsteder står overfor helt andre planoppgaver og utfordringer enn i arealmessige store kommuner med få innbyggere i distrikturene. Tilsvarende kan kommuner med betydelig innslag av industri ha store oppgaver innen forurensningsfeltet som andre kommuner ikke har. Arealmessig store distriktskommuner kan ha betydelige oppgaver knyttet til for eksempel viltforvaltning, motorferdsel, naturmangfold og generelle naturforvaltning, mens andre kommuner ikke har utmarksområder av betydning.

Forståelse for behovet for lokal skreddersøm, svekker likevel ikke bildet av en generell underdimensjonering og behov for kapasitetsoppbygging som berører de aller fleste av fylkets kommuner på både plan (herunder byggesak og oppmåling), miljø og landbruk. Som tidligere nevnt synes situasjonen innenfor miljøvern å være særlig kritisk.

4.3 Alternative utviklingsstrategier

Vi legger til grunn at kommunens oppgaver som plan, miljø og landbruksmyndighet i hovedsak ligger fast også i tiden som kommer. Det innebærer at alternativer som innebærer at staten overtar (statlig avlastning) eller differensiert oppgavefordeling ikke er aktuelt. Hva er så mulighetsrommet for å etablere et sterkere fagmiljø? Vi vil peke på tre hovedmuligheter:

1. Minimumsløsning: Utviklingsinitiativ innenfor dagens kommuner.

En slik tilnærming tar utgangspunkt i at kommunene har handlingsrom, gjennom endrede prioriteringer, til å styrke kapasiteten på plan, miljø og landbruksoppgavene innenfor dagens ressursrammer. Dette forutsetter imidlertid politisk vilje til å nedprioritere andre områder. Enkelte tidsavgrensede løft kan også gjøres uten større omprioriteringer, som for eksempel å bruke ledige vakante stillinger el. for å løfte seg på bestemte områder, men dette er ikke en strategi som vil føre til en varig styrking av fagmiljøet. Alternativt kan en se for seg utvidete ressursrammer fra staten, enten gjennom inntektssystemet eller som øremerket tilskudd. Dette synes i dag som lite aktuelt.

2. Forsterket samarbeidsløsning: Styrking av fagmiljø gjennom økt interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan være mer eller mindre forpliktende. I den ene ende av skalaen finner vi fagnettverk og kjøp-salg avtaler, i den andre etablering av helhetlige formelle samarbeidsordninger. Deltakelse i fagnettverk kan gi deltakerne og kommunene inspirasjon, ny kompetanse og faglige kontakter. Nettverk forplikter imidlertid lite, koster lite og kan raskt avvikles. Tjenestekjøp kan være hensiktsmessig for å ta topptopp i arbeidsmengde eller få tilgang på spesiell kompetanse. Når avtalen har gått ut på dato har imidlertid kompetansen også forsvunnet fra kommunen. Som strategier for å bygge lokal kompetanse på permanent basis er verken nettverk eller tjenestekjøp bærekraftige tilnæringer. Fokus må rettes mot langsiktige strukturer som kan sikre en mer stabil tilgang på kompetanse og kapasitet. En mer aktuell og realistisk strategi for å nå målet om en varig og kompetent plan-, miljø- og landbruksforvaltning er derfor å satse på forpliktende interkommunalt samarbeid gjennom etablering av helhetlige regionale ordninger.

3. Strukturløsning: Etablering av større fagmiljøer innenfor rammen av større kommuner.

Det kan pekes på mange argumenter som kan tale for at større og mer funksjonelle kommuner ville være en fordel for ivaretakelse av kommunenes plan-, miljø- og landbruksansvar. Enkelte lokale sammenslutninger kan bidra positivt, men en omfattende nasjonal strukturreform er ikke regjeringens politikk og det er nå lite realistisk at det vil skje vesentlige endringer i kommunestrukturen gjennom frivillige sammenslutninger. Dette bildet kan selvfølgelig endres i neste stortingsperiode.

4.4 Muligheter for interkommunalt samarbeid

Mulighetsrommet for utvidet interkommunalt samarbeid om de aktuelle oppgavene er stort ut fra følgende argumenter og forutsetninger:

- Oppgavenes karakter gjør at det i utgangspunktet bør ligge godt til rette for å høste både kompetansemessige, kvalitetsmessige og økonomiske gevinster gjennom utvidet samarbeid. Det gjelder både sett fra den enkelte kommune og sett fra den øvrige regionale forvaltning.
- Erfaringene fra de som har etablert interkommunale løsninger er i all hovedsak gode, særlig mht. kompetanse, tjenestekvalitet til brukerne og stabilitet på tjenestene. Evalueringer av eksempelvis landbrukssamarbeid peker på gode og til dels svært gode resultater. Det gjelder lokale ordninger, hvor f.eks. to kommuner etablerer en felles organisasjon og et fagmiljø med 2-3 personer, det gjelder samarbeid om felles skogbrukssjef eller landbrukssjef og det gjelder ikke minst helhetlige ordninger hvor det er etablert store fagmiljøer på 6-10 årsverk i kombinasjon med et felles politisk styre med et bredt landbrukspolitisk mandat.³ Også for interkommunalt plansamarbeid er det høystet gode erfaringer selv om omfanget av slike ordninger er langt mer beskjedne.⁴
- De formelle mulighetene for samarbeid er store. I dagens lovgivning, både kommuneloven og særlovgivningen, er det pekt på en rekke aktuelle samarbeidsmodeller og det finnes i dag svært få formelle juridiske begrensinger i mulighetene for å lage lokalt tilpassede samarbeidsmodeller. Det gjelder et praktisk orientert samarbeid i form av kompetansesamarbeid og kjøp og salg av tjenester og det gjelder mer helhetlige former for samarbeid gjennom ulike vertskommunemodeller eller en samkommunemodell.

Både gjennomgangen i denne rapporten og tidligere kartlegginger i både Sør-Trøndelag og andre fylker viser at overraskende få kommuner så langt har etablert formelle interkommunale samarbeidsordninger om de aktuelle oppgavene. I kartleggingen av det interkommunale samarbeidet i fylket fra 2009 ble det konkludert at det interkommunale samarbeid i Sør-Trøndelag ikke er utviklet til en hovedløsning som gir svar på kommunenes utfordringer for å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.⁵ Det ble påpekt at

³ Jf Nord-Trøndelagsforskning 2008: *Evaluering av forsøk med felles Miljø- og landbruksforvaltning i Midtre Namdal*, NIVI Rapport 2008: Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag.

⁴ Jf NIBR/Østlandsforskning 2012: Interkommunalt plansamarbeid.

⁵ NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag-status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, fylkeskommunen og kommunene.

dagens samarbeid berører kun noen få prosent av den samlede oppgaveløsningen. Landbruk, arealplanlegging, byggesak og oppmåling var blant oppgaveområdene som det ble registrert færrest samarbeidsordninger.

Det kan pekes på flere årsaker til at det ikke er etablert mer samarbeid om de aktuelle oppgavetyrene. Det kan være generelle motargumenter mot interkommunalt samarbeid eller uenighet om hva som vil være en langiktig god kommunemodell. Det kan vektlegges at kommunene ikke i tilstrekkelig grad oppfordres til å etablere samarbeidsordninger fra regionale og nasjonale myndigheter. Eller det kan ha sammenheng med manglende kunnskaper om behov og muligheter for samarbeid i kommunestyrrene.

Erfaringer med lokale og regionale samarbeidsprosesser kan tilsi at særlig fire argumenter kan være viktig for å forklare en høyst variabel forekomst av interkommunalt samarbeid:

- Planlegging, byggesak og andre tekniske oppgaver vurderes som omdømmefølsomme i forhold til brukerne og inngripende i forhold til andre oppgaver i kommunene. Det gjør at særlig politikerne, men også administrasjonen i den enkelte kommune ofte prioriterer lokal kontroll med tjenestene framfor samarbeid.
- Etablering av samarbeid innebærer ofte fordelingskonflikter og strid om lokalisering av fagpersonell. Dette anses generelt å være den viktigste årsaken til at det ikke kommer i stand mer interkommunalt samarbeid om kommunal administrasjon, planlegging, forvaltning og andre faglig sett opplagte samarbeidsfunksjoner i kommunesektoren.
- Etablering av samarbeid krever en felles infrastruktur for samarbeid, først og fremst i form av felles IKT-system og fagsystemer mellom de kommuner som skal samarbeide. Mangel på harmonisering av IKT-system og manglende langsiktighet i etablering av forpliktende samarbeidsregioner, er en annen hovedårsak til at interkommunalt samarbeid ikke er mer utbredt.
- De fleste kommuner har etablert mange interkommunale ordninger med mange forskjellige organisasjonsformer. Fragmentering av kommunenes virksomhet og styringsproblemer i en tradisjonelt organisert interkommunal jungel, bidrar til omstillingstrøtthet og motstand mot enda flere frittstående ordninger. Foreløpig er det få kommuner og samarbeidsregioner som har erfaring med etablering av felles styringsløsning for flere interkommunale oppgaver.

4.5 Sør-Trøndelag som pilotfylke

For å støtte opp under en kommunal mobilisering for oppbygging av sterkere fagmiljøer, kan Sør-Trøndelag etableres som et nasjonalt pilotfylke. Gjennom en nasjonal pilot kan Miljøverndepartementet i samarbeid med fylkesmyndighetene og kommunene bidra til å etablere en plan- og miljøvernlig kompetanse i fylket som er i tråd med nasjonale forventninger. Tilsvarende kan det arbeides for å styrke landbrukskompetansen i den kommunale 1.linjen i fylket.

⁵ NIVI Rapport 2010:2 Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene.

I Sør-Trøndelag er det tidligere høstet gode erfaringer med spissede satsinger for å styrke kompetansen på enkeltområder. I 2010 ble det gjennomført et fylkesinitiativ for utvidet kommunesamarbeid for barnevernstenen. Ved oppstart var det 11 av 25 kommuner som hadde etablert formalisert samarbeid om barnevern. I dag er det kun fire av 25 kommuner i fylket som ikke deltar i interkommunale fellestjenester for barnevern (Trondheim, Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal). Barneverninitiativet i Sør-Trøndelag ble lagt opp med en felles prosess for hele fylket og det ble bl.a. laget en felles utredning om utfordringsbilde, veilede kapasitetsnormer og aktuelle samarbeidsmodeller som grunnlag for omstillinger i kommunene.

Hensikten med en fylkespilot kan i likhet med fylkesinitiativet innenfor barnevern være å støtte opp om kommunenes utviklingsarbeid, med vekt på utvikling og iverksetting av strategier og tiltak for å styrke kommunenes kapasitet og fagkompetanse. En fylkespilot vil kunne støtte opp om kommunenes utviklingsarbeid gjennom å:

- Sette kompetanse- og kapasitetsproblemstillingen på dagsorden og skape arenaer for utviklingsarbeid mellom kommuner, regioner og fylkesmyndighetene
- Bidra med faglige ressurser og ulike typer kompetanser som det er mangel på.
- Gi deltagende kommuner nasjonal oppmerksomhet og kunnskap om de øvrige piloters utviklingsarbeid
- Gi kommunene en nasjonal kanal for juridisk og annen form for bistand for å møte eventuelle utfordringer i utviklingsarbeidet

For det andre vil en fylkespilot gi nasjonale myndigheter erfaringer med alternative strategier og tiltak for styrke kompetanse og kapasitet i den kommunale 1.linjen. Det kan innbefatte forsøk med oppdimensjonering og endret organisering av f.eks. kommunenes miljøvernkompetanse, utprøving av nye former for interkommunalt samarbeid eller endringer i styringsdialog og samhandling med fylkeskommunen og regionale statsetater.