



NIVI-notat 2013:3

Interkommunale samarbeidsmodeller for styrket plankompetanse og kapasitet

**Utarbeidet på oppdrag av KS i samråd med KRD
og MD**

Oktober 2013

Innhold:

| | |
|--|----|
| SAMMENDRAG..... | 1 |
| 1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER | 2 |
| 2 BEGREPENE KOMPETANSE OG KAPASITET | 2 |
| 3 DET INTERKOMMUNALE MULIGHETSROM..... | 3 |
| 3.1 Hva er offentlig myndighetsutøvelse? | 3 |
| 3.2 Hva kan delegeres? | 3 |
| 3.3 Plan- og myndighetsloven og myndighetsutøvelse | 4 |
| 3.4 Samarbeidsmodellene | 4 |
| 3.5 Forholdet til anskaffelsesregelverket..... | 13 |
| 3.6 Oppsummering..... | 14 |
| 3.7 NIVIs vurdering..... | 16 |
| 4 EKSEMPLER PÅ PLANSAMARBEID..... | 17 |
| 4.1 Felles plankontor Nord-Troms..... | 17 |
| 4.2 Innherred samkommune | 19 |
| 4.3 Nissedal og Kvitseid | 21 |
| 4.4 Alvdal og Tynset..... | 22 |
| 4.5 Oppdal og Rennebu | 23 |

Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet har sammen med Miljøverndepartementet og KS, tatt initiativ for å øke kapasiteten og kompetansen i distriktskommuner gjennom interkommunalt samarbeid. Forarbeidene til plan- og bygningsloven oppfordrer til samarbeid og erfaringer fra allerede etablerte ordninger er i hovedsak positive.

Bakgrunnen for initiativet er å styrke kommunenes fagmiljører som samfunnsutviklere og planleggere, men fordi de samme personer og administrasjoner i praksis også har ansvaret for å følge opp plansaker, vil også disse oppgavene som regel måtte inngå i interkommunale løsninger. Da vil spørsmålet om utøvelse av myndighet komme opp.

Kommunene står overfor mange mulige samarbeidsmodeller så lenge samarbeidet kun er av saksforberedende karakter og ikke innebærer myndighetsutøvelse. Ulike former for kompetansesamarbeid med eller uten organisatorisk overbygning, og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, kan avtalefestes.

Dersom kommuner etablerer samarbeid som innebærer delegasjon av myndighetsoppgaver, er det kun samarbeid etter kommunelovens bestemmelser om vertskommune og samkommune som er mulig (kommunelovens § 28-1a-k og 28-2a-v). Det innebærer at kommunestyrene kan delegere planoppgaver og relaterte oppgaver til en vertskommune eller en samkommune med unntak av ansvaret for oppgaver kommunestyret selv skal ivareta, dvs. å vedta kommunal planstrategi, kommune(del)plan og reguleringsplan.

I lys av departementenes og KS initiativ for å bidra til å utvikle kapasitet og kompetanse gjennom interkommunalt samarbeid, mener NIVI at samarbeidsmodeller som innebærer oppbygging av faste kompetanseenheter bør prioriteres. Det innebærer at enkle kompetansesamarbeid, for eksempel fagsamarbeid eller kjøp og salg av tjenester mellom kommunene, faller utenfor intensjonene med initiativet. Enkelt avtalebasert kompetansesamarbeid er allerede svært utbredt og bygger ikke opp under en tyngre og langsiktig satsning for utvikling av plankompetanse og -kapasitet.

Bestemmelsene i kommunelovens § 27 om felles interkommunale styrer er en aktuell samarbeidsform så lenge samarbeidet kun gjelder saksforberedende planoppgaver.

Dersom samarbeid i tilegg til planoppgavene også skal innebære delegasjon av myndighet, er det som nevnt kun vertskommunemodellen og samkommunemodellen som er aktuell. Fordelen med full delegasjon er at det kan gi raskere beslutningsveier, en samling av fagkompetanse og bedre kobling mellom planbehandling og etterfølgende oppfølging.

Dersom det kun er aktuelt å inngå samarbeid om planlegging og tilhørende funksjoner, anses ikke samkommunemodellen som aktuell.

1 Innledning og problemstillinger

I Meld nr 13 (2012-2013) *Ta heile Noreg i bruk*, heter det at for kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse, kan interkommunalt samarbeid være nøkkelen til å styrke den lokale samfunnsutviklingen. Spesielt fremheves kapasitet og kompetanse til kommunal planlegging å være en stor utfordring for mange små kommuner i distrikturene. Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og KS har derfor tatt et initiativ til å se på hvordan interkommunalt plansamarbeid kan styrke tilgangen til fagmiljør i distriktskommunene.

Dette er bakgrunnen for at NIVI ble bedt om å beskrive og vurdere mulige interkommunale samarbeidsmodeller på planfeltet. Det er i oppdraget presistert at det er samarbeidsordninger etter kommuneloven som er i fokus i prosjektet, men felles styre for interkommunal plan etter plan- og bygningsloven er kort omtalt. Følgende hovedtemaer inngår i notatet:

- Oversikt over mulighetsrommet og modeller for interkommunalt samarbeid, herunder samarbeid mellom kommune og fylkeskommune.
- Beskrivelse av egenskaper og konsekvenser av de ulike alternativene.
- Beskrivelser av eksempler på plansamarbeid og oppsummering av evalueringer om erfaringer med disse ordningene.

Bakgrunnen for initiativet er å styrke kommunenes fagmiljør som samfunnsutviklere og planleggere, men fordi de samme personer og administrasjoner i praksis også har ansvaret for å følge opp plansaker (behandle reguleringssaker, delingssaker, byggsaker mv), vil også disse oppgavene som regel måtte inngå i interkommunale løsninger og da vil spørsmålet om utøvelse av myndighet komme opp.

Notatet er i hovedsak utarbeidet på bakgrunn av eksisterende dokumenter, herunder evalueringer og beskrivelser knyttet til temaet. I tillegg er det gjennomført telefonintervjuer av personer med erfaringer fra interkommunalt plansamarbeid.

2 Begrepene kompetanse og kapasitet

Med fagkompetanse menes at kommunene bør ha tilgang til personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor planlegging. Samtidig må det understrekkes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med kapasitet menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saks mengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og

oppgiveområder, rullering av samfunns- og arealplaner, nye tjenester og/eller nye arbeidsformer.

Med fagmiljø menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

3 Det interkommunale mulighetsrom

Kommunene står i utgangspunktet fritt til selv å velge hvordan planfunksjonen skal organiseres så lenge myndighetsutøvelsen ligger igjen i kommunene. Det innebærer for eksempel at kompetansesamarbeid i ulike former ikke krever en organisering i tråd med bestemmelsene i kommuneloven. Kompetansesamarbeid kan fritt avtales mellom kommuner. Derimot, dersom et plansamarbeid også innebærer delegasjon av myndighetsutøvelse, trer bestemmelsene i kommuneloven om vertskommune og samkommune inn.

3.1 Hva er offentlig myndighetsutøvelse?

Med utøvelse av offentlig myndighet siktes det til myndighetsutøvelse i betydningen vedtak av offentligrettlig art. Bestemmelsen sikter derfor til forbud, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjørelser på det offentligrettlige området. Offentlig myndighet kan omfatte mer enn det å kunne gjøre enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel også kontroll- og planleggingsmyndighet (Ot. prp. nr 95 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*).

3.2 Hva kan delegeres?

Kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid og samkommune åpner for at kommuner kan hhv deleger og overføre myndighetsoppgaver til interkommunalt organ, med mindre den aktuelle særloven uttrykker at slik delegasjon er ulovlig, dvs at særloven angir at det er kommunestyret selv som skal ha myndigheten. Imidlertid er det ikke noe i veien for at saksforberedende arbeid kan delegeres. I forarbeidene til den nye lovbestemmelsen (Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) heter det følgende om delegasjon og samarbeid:

"Det blir no føreslått å ta inn ei såkalla «generalføresegn» i kommunelova, som inneber at all offentleg myndighetsutøving kan delegerast til ein vertskommune, med mindre dette er avskore i den aktuelle lova. Den einaste avgrensinga på kva som kan delegerast til ein vertskommune, vil etter dette vere dei føresegnene i kommunelova – eller andre lover – som forbyr kommunestyret å delegere myndigheita til andre. Departementet legg såleis til grunn at der ei myndigkeit i kommunelova eller andre lover er lagd til «kommunestyret sjølv», bør dette vere ein absolutt skranke for å overlate myndigheita til andre kommunar eller interkommunale einingar. Der ei avgjerdsmakt er lagd til «kommunestyret sjølv», inneber dette at høvet til å delegere til andre organ i kommunen er avskore."

3.3 Plan- og myndighetsloven og myndighetsutøvelse

Noen bestemmelser i plan- og bygningsloven avgrenser hva som kan delegeres av avgjørelsesmyndighet ved interkommunalt samarbeid, dvs at lovbestemmelsene angir at kommunestyret selv er tildelt et ansvar. I lovens § 3–3 om kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet heter bl.a. at: *"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 reguleringsplan"*.

Videre heter det at kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

I lovens forarbeider (Ot.prop. nr 32 (2007-2008)) kommenteres kommunestyrets myndighet og muligheten for delegasjon nærmere. Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffen avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet i samsvar med reglene i kommuneloven. Dette kan f.eks. gjelde fastsettelse av planprogram med opplegg for medvirkning, beslutning om konsekvensutredning, frister mv. Også myndigheten til å vedta detaljregulering under visse forutsetninger kan delegeres, når planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områderegulering. Videre påpekes det at kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig.

Proposisjonen klargjør også kommunestyrets ansvar for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Videre heter det i proposisjonen at det for mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Det kan være hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å drive felles plankontor eller lignende. Alternativt må kommunen skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra. Planarbeidet krever forskjellige typer fagkompetanse, herunder også kompetanse om planprosess og medvirkning. Videre heter det at den veiledningen som skal gis av fylkeskommunen, og fagmyndighetenes medvirkning i planleggingen, også vil være svært viktig for mange kommuners mulighet til å gjennomføre en god planlegging.

Oppsummering

Når det gjelder planlegging og myndighetsutøvelse er bildet sammensatt. Kommunestyrene kan ikke delegeres ansvaret for å vedta communal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. For øvrig ser det ut til at kommune og kommunestyret har stor frihet til å organisere den politiske og administrative behandlingen av plansaker inkludert å kunne delegeres myndighetsutøvelse og fagoppgaver til en vertskommune eller til en samkommune. Forarbeidene til loven oppfordrer til plansamarbeid for å styrke kompetansen og kapasitet.

3.4 Samarbeidsmodellene

Nedenfor er hovedmodellene for samarbeid beskrevet. Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper er ikke omtalt da disse anses som uaktuelle. Både fordi de innebærer en betydelig fristilling fra ordinær politisk og administrativ styring, og fordi modellene er utviklet for tjenester av forretningsmessig karakter.

Avtalebasert samarbeid – uten bruk av kommunelovens bestemmelser

Avtalebasert samarbeid - eller ”Kompetansemodellen” som den ofte også omtales som - innebefatter som regel at kommuner gjennom nedskrevne eller muntlige avtaler samarbeider om visse oppgaver eller funksjoner. Et kjennetegn ved slike ordninger er at samarbeidet ikke er regulert gjennom kommunelovens bestemmelser om samarbeid. Et annet kjennetegn er at de varierer mht hvilke oppgaver det samarbeides om.

Den enkleste samarbeidsformen er samarbeid om kompetanseutvikling, fagmøter, felles kursing eller samarbeid gjennom fylkesvise eller kommuneoverskridende plannettverk. Slike samarbeidsordninger er svært vanlige innenfor de fleste sektorer, også innenfor planområdet.

En annen form for kompetansesamarbeid som går lenger, er kjøp og salg av tjenester mellom kommuner. For eksempel kan slik samarbeid innebære salg av planfaglige tjenester til en kommune, eller utlån av fagkompetanse, for eksempel ved vakanser, sykefravær eller dersom større saker dukker opp i enkeltkommuner. Utlån kan innebære at nabokommunenes saksbehandlere arbeider fysisk i kommunen som trenger kompetanse for en periode. Avtaler om delte saksbehandlerstillinger mellom kommuner er også et eksempel på en slik samarbeidsform.

En mer omfattende variant av kompetansesamarbeid kan innebære at det opprettes en felles permanent kompetanseenhet – felles planfaglig gruppe - som kan betjene alle de samarbeidende kommunene for de oppgaver samarbeidet omfatter. Begrunnelsen for en slik enhet kan både ligge i at det gir effektiv ressursutnyttelse og at den er egnet til å ivareta oppgaver som er spesielt kompetansekrevende. I tillegg til felles utviklingstiltak og bistand i bestemte situasjoner, kan et slikt samarbeid også omfatte f eks saksforberedelse og ansvar for å følge opp vedtak i kommunene.

Egenskaper

Kjøp og salg av tjenester og utlån av saksbehandlere legger grunnlag for å støtte opp om de kommunale fagmiljøene i perioder det er behov for dette. Ved langvarig kjøp og salg av tjenester risikerer imidlertid kommune å bli avhengig av eksterne ressurser som formelt ikke er tilknyttet kommunen. Kommunenes bestillerkompetanse overfor eksterne fagmiljøer vil også kunne reduseres som følge av svak fagadministrasjon i kommunene. Samarbeidsformen legger ikke grunnlag for en tyngre og langsiktig satsing på å bygge opp egen plankompetanse og -kapasitet, og kan ha preg av ”brannslukking”.

Opprettelse av et mer omfattende og permanent kompetansesamarbeid vil i større grad kunne imøtekommne behovet for å bygge opp en mer robust og spesialisert tjeneste i kommunene. En større fagenhet gir muligheter for faglige synergier, kompetanseutvikling og fleksibel bruk av ressursene innenfor hele samarbeidsområdet. Et større og mer interessant fagmiljø kan også gjøre det enklere å opprettholde og rekruttere ny kompetanse. Erfaringer har vist at avgrenset kompetansesamarbeid kan utgjøre et viktig skritt på veien til mer formaliserte og helhetlige interkommunale tjenester. I utgangspunktet kan det

antas å være en fordel å legge til rette for fysisk samlokalisering av de som skal inngå i kompetanseenheten for best mulig utnyttelse av felles kompetanse. Løsningen er imidlertid også fullt mulig med desentralisert plassering av saksbehandlere.

En ulempe med modellen er den ikke hjemler myndighetsoverføring og at samarbeidsenheten derfor løpende må forholde seg til den enkelte kommune. Kommunene kan ha ulike kulturer, rutiner og praksis for håndtering av saker. Slike variasjoner kan gjøre det vanskelig å tenke helhetlig og foreta prioriteringer av arbeidsområder og arbeidsinnsats. Dersom samarbeidet er av et visst omfang kan samarbeidsavtalenes løse karakter kunne skape lite forutsigbarhet og uavklarte rutiner for politisk, økonomisk og administrativ innflytelse – denne problemstillingen gjelder særlig for kjøpskommunene, og behovet for formalisering gjennom kommunelovens bestemmelser kan melde seg.

Samarbeid etter § 27 i kommuneloven

Kommuner kan opprette felles styrer med tilhørende fagadministrasjon for plansamarbeid etter kommunelovens § 27 (KL § 27). I styret må alle deltagende kommuner være representert. Bestemmelsen åpner for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. KL § 27 gir stor frihet i organiseringen av samarbeidet, men begrenser kommunestyrets mulighet til å overføre myndighet til styret til kun å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. KL § 27 gir ikke hjemmel for å deleger oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Loven stiller krav til at det skal være vedtekter for samarbeidet. Vedtekten skal inneholde bestemmelser om:

- a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
- b. området for styrets virksomhet,
- c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
- d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
- e. uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

Et samarbeid etter KL § 27 kan være et selvstendig rettssubjekt, men trenger ikke være det. Dette vil bero på en konkret helhetsvurdering der selvstendigheten i forhold til de deltagende kommuner er det sentrale. I den sammenheng vil for eksempel hvorvidt fagmedarbeiderne er ansatt i samarbeidsorganet ha betydning. Det er også åpnet for at en saklig avgrenset del av styringskompetansen i klare unntakstilfeller kan legges til en kommune eller fylkeskommune. Dette gjør det blant annet mulig at arbeidsgiverfunksjonen kan legges til en én kommune og dette er ganske vanlig.

Egenskaper

Et viktig kjennetegn ved KL § 27-samarbeid er at myndighetsutøvelse ikke kan delegeres til styret. Saker som krever utøvelse av offentlig myndighet må som en hovedregel alltid behandles i hver enkelt kommune. Et annet kjennetegn ved § 27 samarbeid er at både fylkeskommunen og kommunene kan inngå i samarbeidet.

Modellen legger til rette for samordning av kommunale fagmiljøer. Modellen kan også understøtte grenseoverskridende perspektiver gjennom felles fagmiljøer, felles styrebehandling av saker og lik saksfremstillinger overfor kommunestyrrene. Eksempel på slike overskridende perspektiver kan være strategidokumenter knyttet til areal, transport og næring eller forslag til planer.

Svært mange regionråd er organisert som § 27 og måten å håndtere saker på vil således være gjenkjennelig.

Styret kan imidlertid ikke overta ansvaret for myndighetsutøvelse og det kan oppfattes som en svakhet ved modellen. Gjennom kommunevis behandlinger kan mulighetene for forpliktende kommuneoverskridende løsninger og perspektiver svekkes. I tillegg vil endelig sakshåndtering i kommuner normalt være mer tids- og ressurskrevende enn dersom myndighetsutøvelse også er delegert.

Vertskommunemodellen

Bestemmelsene om vertskommunemodellen er regulert i kommunelovens § 28-1 a-k. Modellen innebærer at ansvaret for planoppgavene herunder myndighetsutøvelse, kan delegeres til en av deltakerkommunene gjennom en skriftlig samarbeidsavtale, med unntak av vedtaksmyndighet lagt til kommunestyret selv. Modellen kan også benyttes for samarbeid om oppgaver og saksområder der det ikke er nødvendig med delegering av myndighet¹.

Vertskommunen må ut fra avtalen med samarbeidskommunene, tilrettelegge for at vertskommunens administrasjon organiseres og dimensjoneres for å ivareta de aktuelle oppgavene. Som regel innebærer vertskommunesamarbeid virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens bestemmelser kap. 16, og innebærer at medarbeiderne i samarbeidskommunene blir ansatt i vertskommunen. Selv om ansvaret delegeres til en av kommunene, er det ikke noe i veien for at tjenesten kan være lokalisert flere steder enn i vertskommunen. Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid gir anledning for samarbeidskommunene å trekke tilbake delegasjon av myndighet og muligheten for instruksjon og omgjøring av vedtak i visse tilfeller.

Administrativ og politisk vertskommunemodell

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid

1. Administrativt vertskommunesamarbeid
2. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

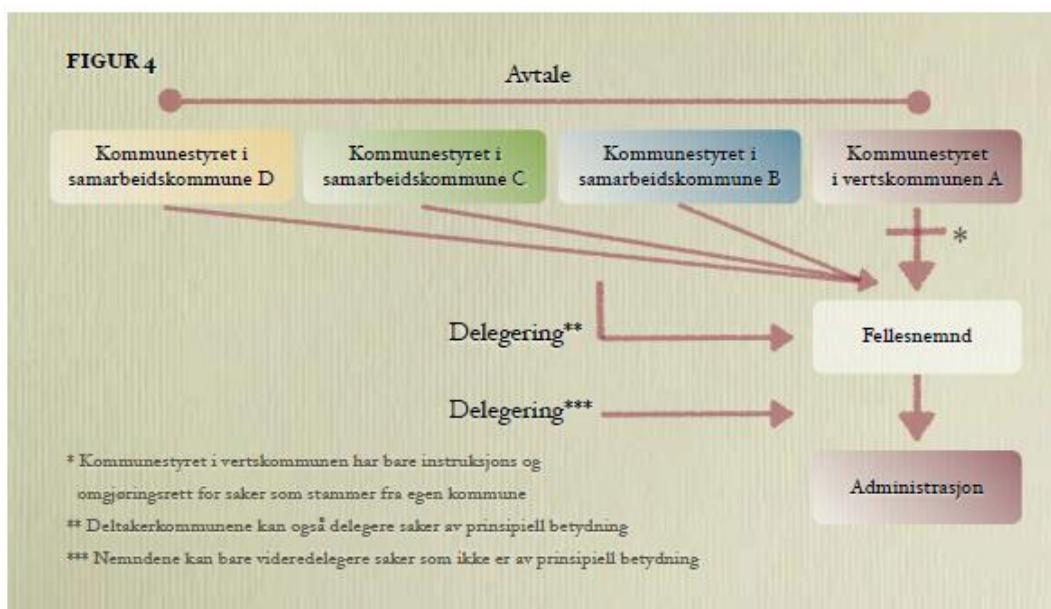
Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at deltakerkommunene via rådmannen delegerer ansvar for planoppgavene fra administrasjonen i egen kommune til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon.

Vertskommune med felles folkevalgt nemnd innebærer at kommunene oppretter en felles politisk nemnd med minimum to representanter fra hvert kommunestyre

¹ Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en egen veileder om vertskommunesamarbeid som gir en detaljert fremstilling om mulighetene og begrensningene kommuneloven gir på dette området.

Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon. Administrasjonen ivaretas av vertskommunens rådmann og nemnda kan deleger kurante saker til administrasjonen. Det er opp til kommunene å velge hvilken av de to modellene som skal benyttes

Figur 3.1: Delegasjonssystemet for de to vertskommunemodellene (Kilde KRD)



Samarbeidsavtale som grunnlag for samarbeidet

Til grunn for vertskommunesamarbeidet skal det foreligge en skriftlig samarbeidsavtale. Kommuneloven fastsetter at avtalen som et minimum må inneholde bestemmelser om:

- Deltakere og hvem som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til vertskommunen
- Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet

- Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Regler for uttreden og avvikling av samarbeidet, jf. lovens bestemmelser

De lovfestede kravene utgjør bare det som må tas inn i avtalen. Kommunene står fritt til å regulere andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være aktuelt å ta inn avtalen nærmere bestemmelser om for eksempel:

- Hvordan tjenestene skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunene, for eksempel ved å ha kontorer eller kontordager i kommunene
- Informasjon til deltakerne om mottatt klager, tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner mv.

Egenskaper

Vertskommunesamarbeid legger til rette for større planfaglige miljøer som også ivaretar myndighetsutøvelse. Det innebefatter at saksbehandling i mange situasjoner forenkles gjennom ett saksbehandlingsledd. Samtidig er modellen fleksibel fordi modellen også kan benyttes for samarbeid om oppgaver der det ikke er nødvendig med delegering av myndighet. Modellen kan også legge til rette for kommuneoverskridende perspektiver i saker som krever det. En annen fordel med vertskommunemodellen er at den innebefatter utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og utgjør således ikke en ny enhet.

En ulempe ved vertskommunemodellen er at den kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene ”mister” tilsvarende ansvar og innflytelse over områder som legges til vertskommunen. Demokratiske innvendinger kan gjøres gjeldende fordi vertskommunen får en utvidet styringsrett overfor innbyggere i nabokommuner. Det skal imidlertid påpekes at loven gir anledning for samarbeidskommunene til å trekke tilbake delegasjon av myndighet, eller mulighet for instruksjon og omgjøring av vedtak i visse tilfeller.

For vertskommunen innebefatter samarbeidet en betydelig overføring av saksmengde og som regel nytt personale. Administrativt skal det legges opp til enhetlige fagsystemer og det skal utvikles en felles kultur og kjøreregler for planadministrasjonen. Rådmannen i vertskommunen vil i praksis stå som ansvarlig for oppgaveutførelsen overfor flere kommunestyre.

For samarbeidskommunene vil ansvaret for tilrettelegging og rammer for en felles planadministrasjon måtte skje indirekte gjennom samarbeidsavtalen og oppfølgingen av denne, og gjennom dialog med vertskommunen og øvrige samarbeidskommuner. Ønskede prioriteringer eller nysatsninger for planadministrasjonene vil kunne kreve enighet fra alle parter, dersom det ikke åpnes opp for egne løsninger eller prioriteringer for den enkelte kommune.

Samkommunemodellen

Samkommunemodellen er nedfelt i kommunelovens § 28- 2 a-v og trådte i kraft 1. juli 2012 som den nyeste av de formelle samarbeidsformene for samarbeid. Per i dag har landet to samkommuner, henholdsvis Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune.

Samkommunen er eget rettsubjekt. Samkommunen ledes av et samkommunestyre med representanter oppnevnt av og blant kommunestyrenes medlemmer. Samkommunestyret skal ha minimum 3 representanter fra hver kommune (så langt har ingen samkommune valgt minimumsløsningen). Det er kommunene som er ansvarlig for finansiering av samkommunen og det er kommunestyrene som vedtar samkommunens budsjett etter forslag fra samkommunen. Samkommunen har en egen administrasjon og fagenheter. Fagenhetene kan lokaliseres balansert i deltakerkommune, men personalet er underlagt administrasjonssjefen i samkommunen.

Samkommunens politiske og administrative styringssystem følger i stor grad de samme prinsipper som gjelder for en kommune når det gjelder kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at alle interkommunale oppgaver som hovedregel legges til en samkommune for å samle den politiske og faglige utøvelsen av styring til ett sted. Samkommunemodellen er ikke utviklet for etablering av samarbeid om et fåtall oppgaver. Samkommunen kan ivareta myndighetsutøvelse på linje med vertskommunesamarbeid.

Deltakerkommunene kan ikke instruere eller overprøve vedtak i samkommunen. Dette gjelder også for vedtak som bare gjelder én deltakerkommune til forskjell fra vertskommunemodellen som har en slik mekanisme innebygd. Klager og lignende, må rettes til samkommunen. Det samme gjelder for statlige kontrollorgan og tilsyn.

Loven stiller krav til samarbeidsavtalen mellom kommunene. I denne skal bl.a. følgende være avklart:

- Deltakerkommunene og antall representanter i samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune,
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen,
- Tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
- Deltakerkommunenes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til samkommunen,
- Den enkelte deltakerkommunes eierandel i samkommunen og ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen,
- Underretning til deltakerkommunene om vedtak som treffes i samkommunen,

- Uttreden fra og oppløsning av samkommunen, herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommunen.

Egenskaper

Samkommunen er utviklet for ivaretakelse av flere interkommunale oppgaver og modellen er ikke tiltenkt for enkeltoppgaver, for eksempel som modell for samarbeid kun om planlegging og tilstøtende oppgaver

Faglig sett ivaretar samkommunemodellen mange av de samme egenskaper som vertskommunen. Modellen legger til rette for større planfaglige miljøer som også ivaretar myndighetsutøvelse, samtidig er modellen fleksibel fordi modellen ikke krever delegasjon av myndighet.

En viktig fordel med samkommunemodellen er at den legger til rette for å samle interkommunale oppgaver under ett politisk styre oppnevnt av og blant kommunestyrrene og til én administrasjon. Modellen legger til rette for en helhetlig interkommunal organisering og sektorsamordning i det interkommunale rom. Imidlertid kan modellen, i likhet med øvrige samarbeidsordninger, skape utfordringer med samordningen av oppgaver som fortsatt er enhetskommunale.

Samkommunen er et felles eie mellom deltakerkommunene som kan gi en balansert politisk og administrativ styringsløsning og som innebærer stor fleksibilitet i organisering og lokalisering av samkommunens fagpersonell.

Et argument som kan reises mot samkommunen, er at den kan framstå som et forvaltningsnivå og en konkurrent til kommunene. Samkommunen kan få delegert interessante politiske og administrative oppgaver og bli en viktig og kanskje elitepreget arena på siden av kommunene. Det må imidlertid understreses at det er kommunestyrrene som har finansierings- og delegasjonsansvaret til samkommunen. Hvor omfattende oppgaveløsningen i regi av samkommunen skal være er opp til kommunene å bestemme. Det er også viktig å poengtere at samkommunen ikke er noe forvaltningsnivå, selv om den er et eget rettssubjekt på linje med interkommunale selskaper. En samkommune inngår ikke i den formelle styrings- og funksjonsfordelingen mellom staten og kommunesektoren, den mottar ikke inntekter fra staten og har ikke beskatningsrett slik tilfellet er for kommuner og fylkeskommuner.

Interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven

§ 9 i pbl omtaler interkommunalt plansamarbeid. Det heter at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter pbl når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Videre heter det at planarbeidet ledes av et styre med samme antall representanter fra hver kommune, med mindre kommunene er enige om noe annet. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om organisering av interkommunalt plansamarbeid.

Det heter også at de deltagende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffen vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen, men hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Etter vår tolkning innebærer det at et samarbeid etter § 27 i kommuneloven kan ivareta en slik oppgave. Også et vertskommunesamarbeid med politisk nemnd og samkommunemodellen kan antagelig ivareta de samme intensjoner planloven har, mens administrativt vertskommunesamarbeid eller avtalebasert samarbeid synes uaktuelt da administrativt vertskommunesamarbeid/avtalesamarbeid ikke er ledet av et styre.

Samarbeid kommune – fylkeskommune

Fylkeskommunene har et veiledningsansvar etter pbl. I § 3-2, siste ledd, heter det at *"Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver"*. I lovkommentaren til plandelen av loven av 1. juni 2009, heter det at fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. I dette ligger det at fylkeskommunen har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Videre heter det at bakgrunnen for denne veiledningsplikten er at mange, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planleggingen etter loven. Veiledningen kan skje for eksempel gjennom regionalt planforum der statlige skal statlige, regionale og kommunale interesser skal klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med kommunale planer. Fylkeskommunen leder planforummet. Andre veiledningsarenaer kan være fylkeskommunal deltagelse i utformingen av regionale eller interkommunale planer hvor fagansvaret er lagt til interkommunale sekretariater, fylkesvise plannettverk og/eller konkret veiledning i enkeltsaker etter forespørsel fra den enkelte kommune.

Et kjennetegn ved veiledningsansvaret er at det kan fremstå som reaktivt, dvs. at fylkeskommunenes rolle er å respondere på kommunale forespørslar. Veiledningsansvaret innebærer som regel ikke at fylkeskommunen skal ha en initierende eller saksbehandlende rolle på oppdrag av den enkelte kommune.

Flere fylkeskommuner bidrar økonomisk og faglig med utvikling av interkommunale planer. I den senere tid har for eksempel flere fylkeskommuner bistått og tatt initiativ til utvikling av interkommunale kystsoneplaner. De fylkeskommunale bidragene har styrket det faglige grunnlaget for arbeidet i kommunene med slike planer. Imidlertid virker ikke fylkeskommunenes hovedambisjon med dette å være en mer varig satsning for utviklingen av den generelle plankompetansen og kapasiteten i kommunene. Prosjektene er tidsavgrensende og innebærer primært støtte til kommuneoverskridende planer.

Dersom det er en ønskelig utviklingsretning at fylkeskommunen skal få et større faglig ansvar i å bistå kommunene i ordinære planleggingsoppgaver, reiser det spørsmålet om hvilke muligheter og begrensinger som lovverker setter. Det er på det rene at fylkeskommunene og kommunene ikke kan inngå i samme vertskommunesamarbeid eller i samme samkommune. Det innebærer at fylkeskommunen ikke kan delta sammen med kommunene i samarbeid som innebærer myndighetsoverføring. Når det gjelder samarbeid om øvrige oppgaver innenfor planlegging er mulighetsrommet stort – alt fra saksforberedende samarbeid til kompetanseutviklingstiltak og veiledning kan avtales. Samarbeidet kan organiseres etter KL § 27, eller gjennom avtale utenfor kommunelovens bestemmelser.

I prinsippet kan fylkeskommunen på samme måte som en nabokommune ivareta eller selge planfaglige tjenester til en eller flere kommuner i fylket, alternativt at fagmedarbeidere fra fylkeskommunene trer inn som saksbehandlere i en kommune ved for eksempel vakanser. Dette kan reguleres i en avtale.

Dersom formalisering av samarbeid er ønskelig, kan et alternativ være at fylkeskommunene og kommuner etablerer et § 27 samarbeid der kommunene og fylkeskommunene er representert i styret for samarbeidet og der fylkeskommunen utgjør fagadministrasjonen for styret, alternativt at det etableres en felles fagadministrasjon direkte underlagt styret.

Så kan det spørres om hvilke konsekvenser og egenskaper formaliserte samarbeidsordninger mellom fylkeskommunen og enkeltkommuner kan ha for kommuneplanleggingen. Spesielt gjelder dette dersom fylkeskommunen utgjør fagadministrasjonen. En mulig fallgruve kan være at fylkeskommunene kan komme i en uheldig dobbeltrolle som rådgiver/saksforberedere og samtidig innsigelsesmyndighet overfor den samme kommunen. Videre kan det oppstå spørsmål om fylkeskommunens fagfolk kan komme til å legge regionale føringer eller synspunkter i planprosessene som kommunen ikke nødvendigvis er enig i. Spørsmål om saksbehandlernes lojalitetsforhold - til fylkeskommunen som arbeidsgiver eller kommunen som oppdragsgiver - kan også komme opp.

På den andre siden skal det presiseres at det uansett vil være kommunenes bestillinger til fagmiljøene og kommunenes egne vedtak som til slutt legger føringer for planenes innhold. Det skal også sies at tilsvarende argumenter også kan gjelde når nabokommuner bidrar planfaglig, fordi nabokommuner kan ha ulike interesser i for eksempel utvikling av konkurrerende utbyggingsområder. I tillegg vil kommunale planer uavhengig av forutgående saksbehandling, måtte ta hensyn til regional plan og ev føringer gitt gjennom sektoransvaret fylkeskommunen har for eksempel innenfor kulturminnevernet.

3.5 Forholdet til anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket legger visse føringer ved etablering av interkommunalt samarbeid. Ved etablering av samarbeid bør kommunene ha et bevisst forhold til regelverkets føringer og vurdere det enkelte samarbeid i lys av regelverket. I følge notat fra KS-advokatene², synes det klart at samarbeid som omfatter lovpålagte oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse ikke omfattes av anskaffelsesverket. Det innebærer at kommunene fritt kan inngå samarbeid om myndighetsoppgaver gjennom bruk av bestemmelsene om vertskommunesamarbeid og samkommune. Når det gjelder samarbeid om faglige støttetjenester, må anskaffelsesregelverket følges. Imidlertid følger det av regelverket, at samarbeid om faglige støttetjenester kan ivaretas dersom kravet til utvidet egenregi er tilfredstilt. Det innebærer at enheten som ivaretar oppgavene har nær tilknytning til samtlige av samarbeidskommunene og at den har en vesentlig del av sin omsetning til kommunene som har opprettet samarbeidet. Konkret vil det innebære at styrer etter KL § 27 som er egne rettssubjekter, og samkommunemodellen, ivaretar kravet til utvidet egenregi.

² Hvordan er handlingsrommet i anskaffelsesregelverket? Notat KS advokatene, februar 2012.

På grunn av kontrollkravet, vil det ikke være mulig å foreta rene tildelinger av oppdrag til en annen kommune etter reglene om utvidet egenregi. Dette innebærer at samarbeid etter kommunelovens bestemmelser om vertskommune og avtalebasert samarbeid vil kunne omfattes av anskaffelsesregelverket. Det innebærer også at dersom samarbeidet settes opp som et rent tjenestekjøp, vil det ikke gå klar av anskaffelsesregelverket. Imidlertid har senere rettspraksis i EU myket opp dette kravet og det åpnes opp for at egenregikravet for vertskommunesamarbeid kan være oppfylt dersom:

- Samarbeidet bare er mellom offentlige organer
- Det må være et reelt samarbeid med formål om å sikre utførelse av en offentlig serviceoppgave.
- Samarbeidet må kun være styrt av hensynet til å oppnå mål i det offentliges interesse.

KS advokatene presiserer at det fortsatt uklart hvor store krav som stilles til at det skal være et reelt samarbeid. Herunder er det usikkert om det stilles krav om at alle samarbeidskommunene må delta i selve utførelsen av oppgaven, eller om det er nok at alle samarbeidskommunene har reell innflytelse på hvordan oppgaven blir utført i større grad enn man ville hatt ved ordinær kontraktstyring. EU-kommisjonen har foreløpig inntatt det standpunktet at rent bytte av tjenester mot penger ikke vil oppfylle vilkårene, men det er likevel usikkert hva som egentlig ligger i dette kravet. KS advokatene avslutter i den sammenheng med at reelle hensyn og den begrunnelse EU-domstolen har gitt for at enkelte typer samarbeid ikke omfattes av anskaffelsesregelverket, tilsier at det bør være tilstrekkelig at alle samarbeidskommunene har reell og sterkt innflytelse på hvordan tjenesten utføres.

I tillegg skal det presiseres at det innenfor planlegging vil samarbeid kunne omfatte både myndighetsoppgaver og faglige og administrative støttetjenester. Ved slike tilfeller må det må det foretas en konkret vurdering for å vurdere om anskaffelsesregelverket får betydning.

3.6 Oppsummering

- Samtlige samarbeidsformer som innebærer utvikling av felles planenheter legger grunnlag for større fagmiljøer, robusthet, mulighet for spesialisering, redusert sårbarhet og større kapasitet i plan- og utviklingsarbeidet.
- Samarbeid som reguleres gjennom en av kommunelovens bestemmelser vil fremstå som mer varige, forutsigbare og klare når det gjelder oppgaver og styringsforhold med avklarte rutiner for politisk, økonomisk og administrativ innflytelse.
- Vertskommunemodellen og samkommunemodellen legger til rette for samarbeid om myndighetsoverføring som kan delegeres ut av kommunestyrrene. Det innebærer at saksbehandling i mange situasjoner forenkles gjennom ett saksbehandlingsledd og det legger til rette for kommuneoverskridende perspektiver

- Vertskommunemodellen innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og nødvendiggjør således ikke en ny organisasjon
- Samkommunemodellen krever samarbeid om flere oppgaver mellom samme kommuner og er lite aktuell dersom det kun er aktuelt å samarbeide om planoppgavene.
- Samarbeid etter plan- og bygningslovens bestemmelser om plansamarbeid er myntet på utarbeidelse av interkommunal plan og ikke på utvikling av kompetanse og kapasitet for den enkelte kommune. Også Kl § 27, vertskommunemodellen med politisk nemnd og samkommunemodellen antas å kunne få delegert ansvar for å utarbeide interkommunal plan etter pbl bestemmelser.
- Samarbeid mellom fylkeskommune og kommune vil innebære at fylkeskommunen opptrer som et avlastningsorgan for kommunal oppgaveløsning, uten at den formelle myndigheten for planleggingsoppgavene endres. Imidlertid kan det reises spørsmål ved om modellen kan skape uklare ansvarslinjer og lojalitetskonflikter for medarbeiderne i fylkeskommunen dersom fylkeskommunen utgjør fagadministrasjonen. Alternativt kan det etableres en felles fagadministrasjon direkte underlagt styret.

Når det gjelder anskaffelsesregelverket kan det oppsummeres som følger:

- Myndighetsoppgaver: Kommunene står fritt til å velge samarbeidsmodell som er i tråd med kommunelovens bestemmelser om myndighetsutøvelse.
- Faglige støttetjenester: Kommunene står fritt til å etablere samarbeid organisert etter KL § 27 som er egne rettssubjekter og samkommune.
- Faglige støttetjenester: Kommunene må gjennomføre en konkret vurdering av forholdet til anskaffelsesregelverket ved etablering av samarbeid om faglige støttetjenester i et vertskommunesamarbeid. Rent kjøp-salg av tjenester mellom kommuner omfattes av regelverket
- Det må foretas en konkret vurdering dersom samarbeidet omfatter både myndighetsoppgaver og administrative støtteoppgaver.

Tabell 3.1: Hovedmodellene – formalisering og myndighetsutøvelse

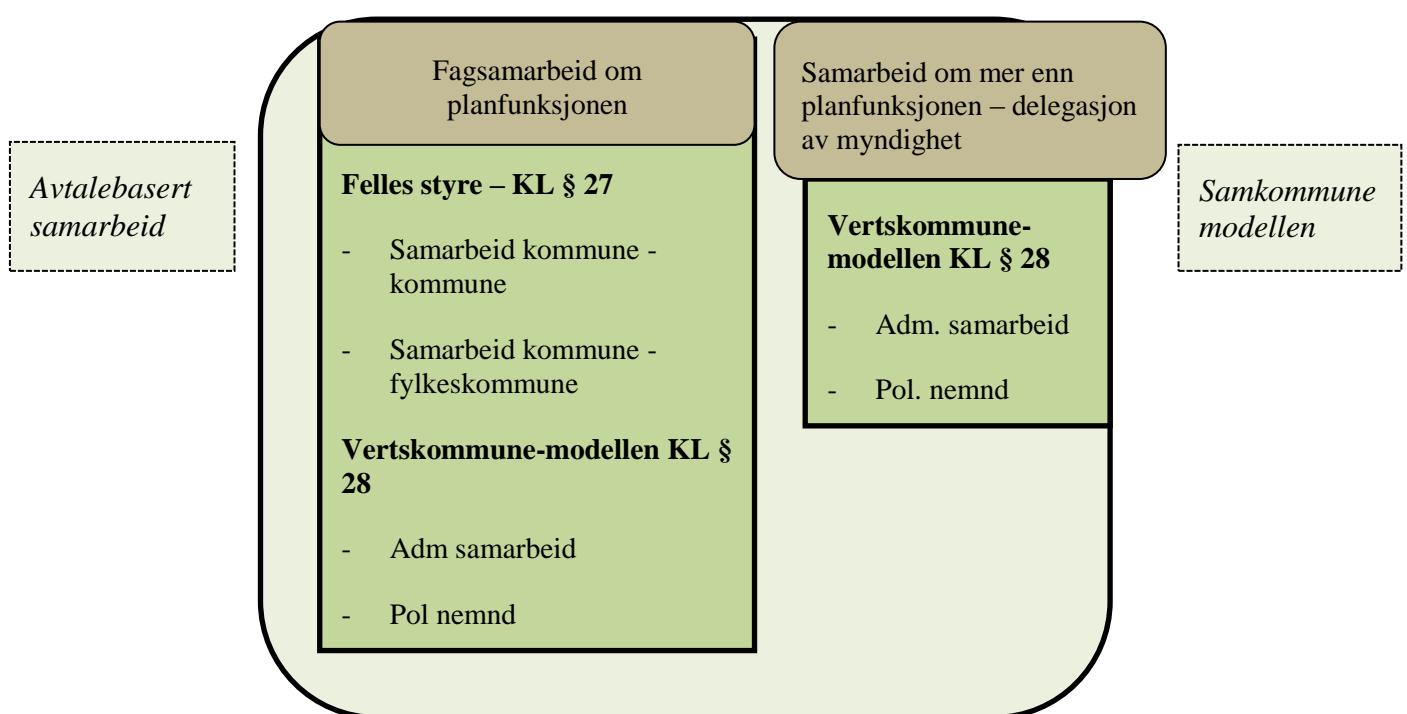
| Myndighetsutøvelse | | | |
|--------------------|---------------------|--|--|
| Formalisering | | Nei | Ja |
| | Etter lov | <ul style="list-style-type: none"> - Kl 27 - Samarbeid etter § 9-2 PBL | <ul style="list-style-type: none"> - Vertskommune med og uten pol nemnd - Samkommune |
| | Etter avtale | <ul style="list-style-type: none"> - Avtalebasert samarbeid | <ul style="list-style-type: none"> - Ikke mulig |

3.7 NIVIs vurdering

I lys av departementenes og KS initiativ for bidra til å utvikle kapasitet og kompetanse i distriktskommunene gjennom interkommunalt samarbeid, mener NIVI at:

1. Samarbeidsmodeller som innebærer oppbygging av faste kompetanseenheter bør kunne stimuleres. Det innebærer at enkle kompetansesamarbeid, for eksempel fagsamarbeid eller kjøp og salg av tjenester mellom kommunene, ikke bør stimuleres i lys av initiativets ambisjoner. Enkelt avtalebasert kompetansesamarbeid er allerede svært utbredt og bygger ikke opp under en tyngre og langsiktig satsning for utvikling av plankompetanse og -kapasitet, slik de andre modellene legger til rette for.
2. Bestemmelsene i kommuneloven om felles interkommunale styrer er en aktuell samarbeidsform så lenge samarbeidet kun gjelder saksforberedende planoppgaver.
3. Dersom samarbeid i tilegg til planoppgavene også skal innebære delegasjon av myndighet, er det kun vertskommunemodellen og samkommunemodellen som er aktuell. Fordelen med full delegasjon er bl.a. at det kan gi raskere beslutningsveier, en samling av fagkompetanse og bedre kobling mellom planbehandling og etterfølgende oppfølging.
4. Dersom det kun er aktuelt å inngå samarbeid om plan og tilhørende funksjoner, anses ikke samkommunemodellen som aktuell.

Vurderingene er oppsummert i skissen nedenfor. Som det fremgår av skissen anses samarbeid etter bestemmelsene i § 27 og § 28-1 a-k i kommuneloven som mest aktuelle.



Boks 3.1: Forhold som bør avklares ved inngåelse av samarbeid

Mål og intensjoner for samarbeidet

Oppgaver og myndighet: Hvilke oppgaver og ev myndighet skal delegeres til plansamarbeidet?

Samarbeidsmodell: Hvilken bestemmelse i kommuneloven skal benyttes? Alternativt avtale mellom partene uten bruk av lovens bestemmelser?

Anskaffelsesregelverket: Oppgavenes karakter og samarbeidsmodell må vurderes i lys av anskaffelsesregelverket

Administrativ organisering: Skal planadministrasjonen samlokaliseres eller skal administrasjonen ha utlokalisert saksbehandlere i samarbeidskommunene, ev en kombinasjon?

Førstelinjen: Skal kommunenes servicekontorer ivareta publikumsrettet kontakt i kurante saker som informasjon og veiledning og mottak av saker?

Prinsipper for finansiering: For eksempel finansiering fordelt etter antall innbyggere, utført saksbehandling eller en kombinasjon? Grad av ekstern finansiering?

Tiltak for å sikre informasjon og dialog med den enkelte kommune, herunder forholdet mellom planadministrasjonen og de oppgaver som fortsatt ivaretas av den enkelte kommune.

4 Eksempler på plansamarbeid

NIVIs klare inntrykk er at kommunene i liten grad har etablert formalisert samarbeid om de ordinære planfunksjonene. Våre totalkartlegginger av samarbeid i fylkene Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Nordland understøtter dette. Imidlertid finnes det eksempler som kan tjene som illustrasjon på formalisert forpliktende samarbeid innenfor planfeltet. Nedenfor følger omtale av fem etablerte samarbeider som varierer mht organisasjonsform og hvorvidt myndighetsutøvelse er delegert til samarbeidet.

4.1 Felles plankontor Nord-Troms

Nord-Troms kommunene Kvænangen, Skjervøy, Nordreisa og Kåfjord etablerte i 2012 felles plankontor. Storfjord kommune tiltrådte samarbeidet i 2013. Samarbeidet er organisert som et prosjekt i tre år, men siktemålet er etablering av et fast interkommunalt plankontor. Samlet utgjør plankontoret 6,3 årsverk.

Samtlige planoppgaver er lagt til plansamarbeidet og samarbeidets rolle er å forberede saker for endelig behandling i den enkelte kommune. Samarbeidet er ikke tillagt formell myndighet. Samarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27. Styret består av rådmennene i kommunene. Arbeidsgiveransvaret for medarbeiderne ligger til Nordreisa som også er hovedkontor for samarbeidet. Hele planadministrasjonen er ikke fysisk samlokalisert da to medarbeidere er lokalisert til hhv Kvænangen og Kåfjord,

mens de øvrige medarbeiderne har kontorsted i Nordreisa. Imidlertid har samarbeidet en ordning med faste dager der hele planadministrasjonen er samlet.

Samarbeidet mottar tilskudd fra Troms fylkeskommune (som en del av LUK-satsningen) på 1 mill kroner årlig i tre-årsperioden. De øvrige kostnader dekkes av kommunene selv etter en fordeling med 40 pst fast og 60 pst etter antall innbyggere i de respektive kommuner.

Bakgrunnen for etableringen

Bakgrunnen for etableringen av plansamarbeidet lå i at kommunene hver for seg hadde små fagmiljøer og at de slet med å rekruttere kommuneplanleggere. I tillegg var plandokumentene i kommunene gamle og i en av kommunene eksisterte det ikke en kommuneplan. I en utredning fra NIBR i 2009³ heter det at de fire Nord-Troms kommunene gjennomgående hadde en klart svakere planstatus enn det mest av landet for øvrig. Kravet i plan- og bygningsloven er at alle kommuner skal ha en kommuneplan og at revidering av kommuneplanen skal vurderes i hver kommunestyreperiode. Kåfjord mangler helt kommuneplan, mens de tre andre kommunene hadde til dels svært gamle kommuneplaner. I rapporten heter det videre at mye av problemet i Nord-Troms kommunene lå i at planfunksjonene i stor grad ble ivaretatt på noen svært få personer og disse må prioritere de mest akutte oppgavene. Dermed blir viktige overordnede oppgaver liggende. Kommunene kom dermed inn i en ond sirkel: fordi en hele tiden må fokusere på ”akutte” oppgaver, blir en stadig mer akterutseilt når det gjelder håndtering av strategiske spørsmål.

Ordfører i en av samarbeidskommunene uttrykker at kommunen tidligere slet med å ta tak i planarbeid fordi kompetansen og kapasiteten i administrasjonen var for svak. Bl.a. pekes det på rekrutteringsproblemer og kun søkering fra nyutdannede.

Målsettinger og erfaringer

Samarbeidsløsningen skal bidra til å øke effektiviteten, kompetanseheving, bedre tjenestetilbudet og gi kommunene et strategisk verktøy for å utøve lokal og regional utvikling. Hovedoppgaven til planavdelingen er at alle kommuner skal få etablert, eventuelt revidert, sine kommuneplaner/arealplaner. I tillegg vil avdelingen/kontoret arbeide med reguleringsplanlegging og annen planlegging. Plansamarbeidet skal også være en ressurs for kommunene innen prosjekt og prosessledelse, utredning, rådgivning og veiledning. Planavdelingen skal ha høy kompetanse og vil være et nytlig strategisk virkemiddel for kommunene og for regionen som helhet.

I følge informant fra plankontoret er erfaringene så langt i arbeidet at fagmiljøene har blitt styrket og så langt har samarbeidet bl.a. utarbeidet forslag til arealplan for en av kommunene, mens forslag til planprogram er utarbeidet for de øvrige kommunene. Ordningen med egne kontorer i Kvænangen og Kåfjord synes å fungere, selv om det faglige samarbeidet da kan lide noe. Men dette søkes ivaretatt gjennom IKT teknologi og felles samling av saksbehandlere minst en gang i uken. Planadministrasjonen jobber gjennom kommunene og den enkelte

³ NIBR-notat 2009:112 Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms (Harvold og Skjeggedal)

innbygger har få direkte kontaktpunkter med planadministrasjonen og merker således lite til samarbeidet. Ved behandling av for eksempel reguleringssaker, forholder utbygger seg til den enkelte kommune og planadministrasjonens medarbeidere reiser ved behov til den enkelte kommune for å bistå.

Ordfører i en av samarbeidskommunene peker på at det er noe tidlig å evaluere samarbeidets resultater. Imidlertid virker samarbeidet så langt å fungere godt. Det legges til at bidraget og støtten fra fylkeskommunen har vært svært viktig for å få samarbeidet etablert.

4.2 Innherred samkommune

Levanger og Verdal kommuner har siden 2004 hatt felles plan- og byggadministrasjon underlagt samkommunen. Også de kommunale miljøvernoppgavene og oppgavene etter matrikkelloven er lagt til samkommunen. Plan, miljø, oppmåling og byggsak er lagt til samme enhet i samkommunen og det er nå vedtatt å integrere også ansvaret for landbruk i denne da areal/plan og landbruksoppgavene ofte må ses i nært sammenheng. Fellesadministrasjonen utgjør 23 medarbeidere og er fysisk samlokalisert i Verdal kommune. Av disse utgjør plan og miljøseksjonen 5 medarbeidere.

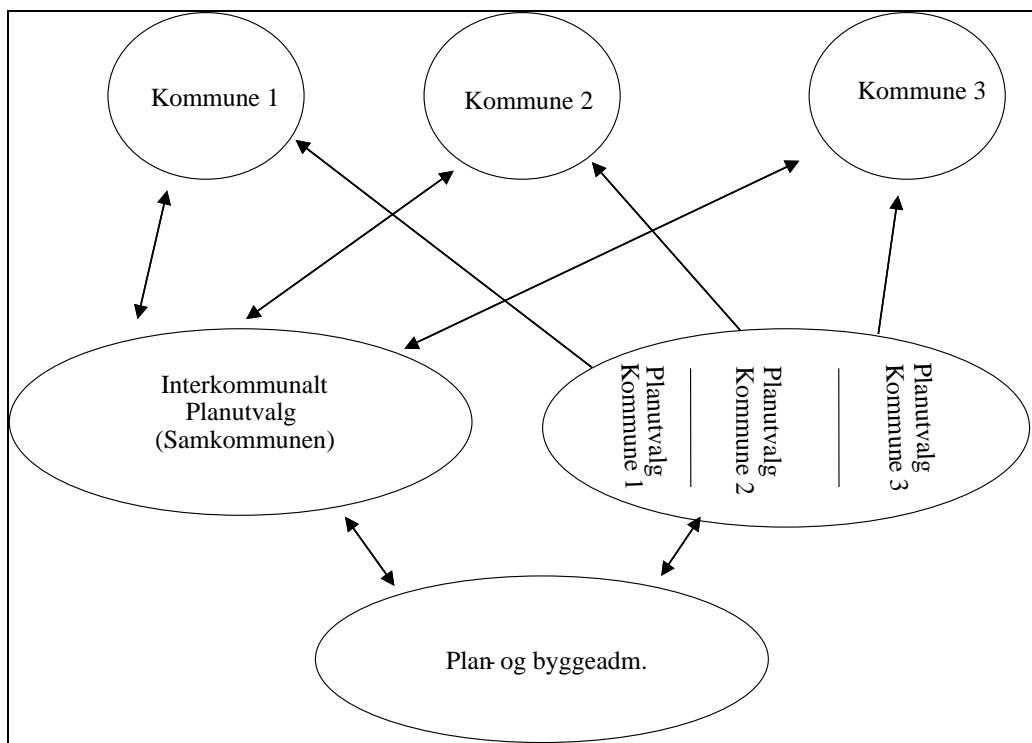
Figur 4.1 Organiseringen av plan, miljø og byggsak i Innherred



Administrasjonen i samkommunen er begge kommunenes plan- og byggadministrasjon og treffer vedtak som ikke trenger politisk behandling. Samkommunestyret er forberedende planutvalg i saker som anses å ha en regional karakter og innstiller til begge kommunestyrene i slike saker for endelig behandling. Planutvalgene i kommunene behandler saker som angår en kommune, men som krever politisk behandling. Avtalen mellom kommunene lyder som følger:

"Den myndighet og de oppgaver som kommunen har etter plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 overføres til samkommunen. Det administrative ansvar for samkommunens planleggingsoppgaver i henhold til plan og bygningsloven legges til samkommunens administrasjonssjef. Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkelsaker og saker som berører bare den enkelte kommune. Samkommunestyret er fast planutvalg i øvrige plan-, areal- og byggsaker. Ordføreren i samkommunen avgjør om en sak skal behandles i den enkelte kommunens planutvalg eller om saken skal oversendes samkommunestyret som planutvalg".

Figur 4.2 *Samkommunen som fast planutvalg – eksempel med tre kommuner*



Innherred samkommune har tidligere utarbeidet felles kommuneplaner (både areal- og samfunnsdelen) og utarbeidet i 2012 forslag til felles planstrategi for kommunene. Samkommunestyret er i slike sammenhenger forberedende politisk utvalg før planene ble behandlet i kommunestyrrene.

Erfaringer

Innherred samkommune ble evaluert i 2007 av Trøndelag forskning og utvikling⁴. I følge rapporten hadde samarbeidet gitt gode kompetansemessige effekter av samlokalisering og få problemer med tilgjengelighet for brukerne. Den første større saken var utarbeiding av felles kommuneplan som startet i 2007. I en rapport fra NIBR og Østlandsforskning fra 2012⁵ heter det følgende: "Felles kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i de to kommunestyrrene i desember 2008, og felles kommuneplanens arealdel ble vedtatt i de to kommunestyrrene i april 2011. De positive erfaringene har utviklet seg videre, og de ansatte ved enheten er godt fornøyd med modellen. Det er også stor tilslutning til modellen blant kommunepolitikerne. Fagmiljøet er blitt sterkere, det er lettere å rekruttere nye medarbeidere og kvaliteten på tjenestene har blitt bedre. Selvfølgelig hadde det vært enklere med bare ett planutvalg og ett kommunestyre å forholde seg til, men å slå sammen to såpass store kommuner med hvert sitt fungerende senter, er lite aktuell politikk. Det er stort sett kommuneplaner som blir behandlet av samkommunestyret. Dermed får samkommunestyret som planutvalg forholdsvis liten aktivitet og få møter med lange mellomrom".

⁴ Sand, Aasetre og Lysø (2007) *Evaluering av innherred samkommune*. Trøndelag Forskning og Utvikling.

⁵ Harvold og Skjeggedal (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning.

En informant fra planadministrasjonen i Innherred uttrykkes det at medarbeiderne er tilfredse med dagens løsning og ser det som lite aktuelt å gå tilbake til enhetskommunale administrasjoner som vil svekke fagmiljø og kompetanse. Det uttrykkes videre at det er godt samarbeid med de enhetskommunale tjenester, for eksempel de tekniske tjenestene. Det gis også uttrykk for at hensynet til nærhet til brukerne blir ivaretatt gjennom servicekontorene i kommunene.

I tillegg kan det tilføres at modellen i Innherred er fleksibel og tar høyde for om en oppgave er lokal eller kommuneoverskridende. I kommuneoverskridende saker vil samkommunestyret, som fast planutvalg, kunne legge et regionalt perspektiv til grunn overfor kommunestyrene. Samtidig beholder kommunestyrene sin formelle myndighet etter plan- og bygningsloven. Fram til nå har samkommunestyret i hovedsak behandlet felles kommuneplan (arealdelen og samfunnssdelen).

4.3 Nissedal og Kvitseid

Nissedal og Kviteseid kommune har hatt felles plankontor siden 2004 med Nissedal som vertskommune. Samtidig som etableringen av plansamarbeidet ble det utviklet samarbeid om landbruk, skattekontor og lønnskontor. Skattekontoret og landbrukskontoret ble lokalisert til Kvitseid. Plansamarbeidet ivaretar bl.a. planoppgaver, dispensasjoner, byggesaksbehandling, kartforretning og delingssaker. Medarbeiderne er ansatt i Nissedal kommune. Faglig avgjørelsesmyndighet etter pbl blir utøvd av rådmannen i Nissedal etter delegasjon fra rådmannen i Kvitseid. Rådmannen i Kvitseid fremmer forslag til vedtak som skal til politisk behandling i Kvitseid. Plankontoret må anses organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28, selv om vedtekten ikke uttrykkelig slår det fast. Vedtekten er fra 2005 og er dermed laget før den nye verksamheten trådte i kraft.

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

Erfaringer

Hovedmålsettingen for etableringen av samarbeidet var å:

- Styrke fagmiljøene, bevare og utvikle eksisterende kompetanse for å holde på kvalifiserte medarbeidere og ved å bedre tilgangen på godt fagpersonell.
- Bedre kvaliteten på det arbeidet kommunene gjør
- Effektiv, kostnadsbesparende og rasjonell drift

Plankontoret har nå snart vært i aktivitet i ni år (siden 2004). I følge NIBR og Østlandsforsknings rapport fra 2012 synes det å være stor tilfredshet i begge kommunene med kontoret. Ved å samlokalisere planarbeidet i de to kommunene, har en fått et relativt robust fagmiljø. Det har blitt mindre turnover, og ved å samle kompetansen på ett sted er det lettere å få til spesialisering. Miljøet er også mer

attraktivt mht nyrekruttering. Det er også stordriftsfordeler gjennom bruk av felles programvare. Videre heter det i NIBR og Østlandsforsknings rapport at en ulempe ved felles plankontor kan være at lokalkunnskapen kan bli svekket. Kommunene til sammen dekker et stort areal (over 1600 kvadratkilometer). Det at det er ulike administrative bestemmelser i de to kommunene, kan også av og til være en utfordring – selv om dette lar seg håndtere.

Politikerne i begge kommunene gir i følge ovennevnte rapport uttrykk av å være fornøyd med det arbeidet plankontoret som utføres. I og med at kontoret går i økonomisk balanse, er det heller ingen budsjettmessige problemer i forhold til den politiske ledelsen i de to kommunene.

4.4 Alvdal og Tynset

Kommunene har siden 2005 samarbeidet om landbruk og miljøvern og plan, geodata og byggsak. Samarbeidet er organisert etter kommunelovens bestemmelser om administrativt vertskommunesamarbeid. Tynset kommune er vertskommune med det administrative ansvaret for plan og byggsak. Enheten har om lag 12 årsverk og yter tjenester til begge kommunene. Fagansatte i Alvdal fikk Tynset kommune som ny arbeidsgiver og rådhuset på Tynset som nytt kontorsted, da ordningen ble innført. Ansvaret for landbruk og miljø er lagt til Alvdal som vertskommune. Lokaliseringen til de to kommunene ble gjort i sammenheng for å balansere samarbeidet geografisk.

Planadministrasjonen utfører oppgaver og treffer avgjørelser etter delegert myndighet fra Alvdal i enkeltsaker, eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. All politisk behandling av plan- og byggsaker foregår i politiske råd og utvalg i hver av kommunene.

Plansamarbeidet omhandler både overordnet plan- og utviklingsarbeid som kommuneplaner, kommunedelplaner, analyser og utviklingsprosjekter og veileding og behandling av private reguleringsplaner. Felles planer for de to kommunene blir sjeldent utarbeidet, men kommunedelplan for Savalen dekker områder i begge kommunene. Enheten arbeider også med planer og utredninger som er felles for hele fjellregionen, som nærings-, handels- og serviceanalyse og klimavennlig transport. Kommunene har ikke utarbeidet felles planstrategi, men plankontoret har forestått det faglige arbeidet for hver kommune.

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

Erfaringer

Begrunnelsen og målsettingene for å etablere samarbeidet var:

- En robust enhet, som er mindre sårbar overfor ferier og sykdom.

- Mer spesialisering av bemanningen med mål om økt kompetanse, rasjonelle arbeidsformer og høy kvalitet i saksbehandling.
- Bedre muligheter til ajourhold av kartverk, GAB, DEK og planarkiv. Dette igjen vil rasjonalisere og øke kvaliteten på saksbehandling og planleggingen.
- Attraktivt fagmiljø som bedrer muligheten for rekruttering.

I følge NIBR og Østlandsforskning (2012) hadde enheten utfordringer med å beholde ansatte og med rekruttering. Etter hvert har nye medarbeidere kommet til. Det innebærer at det er fagmiljøer innenfor både plan, byggsak, delesak, kart og oppmåling. Utfordringen er å beholde fagkompetansen og rekruttere nye ved behov. Dette forutsetter fagmiljøer av en viss størrelse. Det er liten tvil om at det interkommunale samarbeidet har gjort dette lettere. Delvis har dette skjedd ved rekruttering fra nabokommunene, men også ved tilflytting utenfra regionen. Både ansatte og politikere, i begge kommunene, ser ut til å være godt tilfreds med samarbeidet. Enheten har god tillit hos politikerne. Fagmiljøet har fått en tyngre posisjon og blir regna med.

Samtidig pekes det på ulemper i NIBR og Østlandsforsknings rapport. Bla pekes det på visse administrative utfordringer og merarbeid. Det pekes også på at det er en ulempe at er to enheter som "plan, byggsak og geodata" og "landbruk og miljø" som har mye samarbeid og kontakt, ikke er samlokalisert. Spesielt miljøkompetansen hadde det vært gunstig å ha lettere tilgjengelig i planarbeidet.

4.5 Oppdal og Rennebu

Oppdal og Rennebu kommuner har felles plankontor som har som formål å utvikle og utføre tjenester knyttet til planarbeid og andre tjenester som naturlig faller sammen med planoppgavene til kommunene, herunder kommuneplanlegging, reguleringsplaner, landskapsarkitektur, kartarbeid og GIS. Samarbeidet er av faglig og saksforberedende karakter og innebærer ikke myndighetsoverføring. Plankontoret er organisert etter § 27 i kommuneloven og ledes av et styre som består av ordførerne og ett medlem som oppnevnes av kommunene i felleskap. Planadministrasjonen utgjør 4-årsverk og ligger i Berkåk i Rennebu som også har arbeidsgiveransvaret. De samarbeidende kommuner stiller kvartalsvis til rådighet a konto beløp i henhold til vedtatt budsjett. Beløpet overføres til vertskommunens kommunekasse.

Plankontoret ble etablert i 1978, som en omorganisering av et felles plansekretariat for kommunene Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal i Sør-Trøndelag fylke. Midtre Gauldal trakk seg ut av samarbeidet i 2004. Fra 2005 har Plankontoret i tillegg til å arbeide for de to eierkommunene, også tatt på seg oppdrag fra eksterne oppdragsgivere. Eksterne oppdragsgivere står for om lag i halvdelen av inntektene til kontoret.

Erfaringer

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 informanter at Plankontoret i økende grad

tar oppdrag fra andre enn eierkommunene, ikke minst fra private aktører i arbeidet med reguleringsplaner, jf. også foran nevnte rapport fra NIBR og Østlandsforskning 2012.