

Terje Skjeggedal
og Kjell Harvold

Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2008:121

Tittel: **Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker**

Forfatter: Terje Skjeggedal og Kjell Harvold

NIBR-notat: 2008:121

ISSN: 0801-1702

ISBN: 978-82-7071-764-4

Prosjektnummer: O 2714

Prosjektnavn: Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylkeskommuner

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Terje Skjeggedal

Referat: Notatet presenterer resultatene fra ei kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker basert på en telefonintervjuundersøkelse til fylkeskommuner og fylkesmenn.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2008

Antall sider: 47

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

Forord

Notatet er utarbeida på oppdrag fra Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging, og Kommunal- og regionaldepartementet, regionalpolitisk avdeling. Det er oppfølging av et forprosjekt som ble gjennomført sommeren 2008. Forprosjektet kartla planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylkeskommuner basert på eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk og er presentert i NIBR notat 2008:105 (Skjeggedal og Saglie 2008).

Denne fase to av prosjektet er basert på telefonintervjuer med fylkeskommunenes planveiledere og kontakter for stedsutvikling og fylkesmennenes plankoordinatorer. Den er gjennomført i oktober/november 2008.

Notatet er skrevet av Terje Skjeggedal, NIBR, i samarbeid med Kjell Harvold, NIBR, og kommentert av Inger-Lise Saglie, Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Oslo, desember 2008

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag.....	4
1 Bakgrunn og formål.....	7
2 Om undersøkelsen.....	9
2.1 Kompetanse.....	9
2.2 Planlegging og stedsutvikling.....	10
2.3 Metode og datagrunnlag.....	11
3 Fylkene.....	14
3.1 Om innholdet.....	14
3.2 Veilednings- og saksbehandlingsarbeidet.....	14
3.3 Formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse.....	16
3.4 Samarbeid.....	19
3.5 Fylkenes vurdering av egen planleggings- og stedsutviklingskompetanse.....	21
3.6 Kompetanse/kapasitet.....	22
3.7 Framtidsutsikter.....	22
4 Kommunene.....	24
4.1 Om innholdet.....	24
4.2 Status kommuneplanlegging.....	24
4.3 Formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse.....	26
4.4 Fylkenes vurdering av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene.....	28
4.5 Kompetanse/kapasitet.....	28
4.6 Planaktivitet.....	29
4.7 Framtidsutsikter.....	29
5 Oppsummering og vurderinger.....	31
5.1 Om innholdet.....	31
5.2 Varierende kompetanse, dårlig kapasitet.....	31
5.3 Vanskelig å dekke manglende kompetanse utenfra.....	35
5.4 Hva kan gjøres – forslag til tiltak.....	35
5.5 Ny plandel til plan- og bygningsloven.....	37
Referanser.....	38
Vedlegg 1 (brev fra MD/KRD).....	39
Vedlegg 2 Intervjuguide.....	40
Vedlegg 3 Intervjuede personer.....	47

Figuroversikt

Figur 3.1 Antall uttalelser fra fylkeskommunene til kommune(del) planer, 2000-2007. Kilde: www.ssb.no/kostra	15
Figur 3.2 Antall uttalelser fra fylkeskommunene til reguleringsplaner, 2003 - 2007. Kilde: www.ssb.no/kostra	15
Figur 3.3 Antall søknader om dispensasjon (pbl § 7) behandla av fylkeskommunene, 2003 - 2007. Kilde: www.ssb.no/kostra	16
Figur 3.4 Antall stillinger og antall årsverk i fylkeskommuner og hos fylkesmenn som arbeider med veiledning og saksbehandling overfor kommunene innen planlegging og stedsutvikling.	17
Figur 4.1 Vedtaksår kommuneplanens samfunnsdel. Kilde: www.ssb.no/kostra	25
Figur 4.2 Vedtaksår kommuneplanens arealdel. Kilde: www.ssb.no/kostra	25

Sammendrag

Terje Skjeggedal og Kjell Harvold

Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker

NIBR notat 2008:121

På oppdrag fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har NIBR i samarbeid med Universitetet for miljø- og biovitenskap i oktober/november 2008 gjennomført en undersøkelse av kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommuner og fylker. Formålet er 1) å dokumentere og vurdere status for kompetansen, 2) å dokumentere og vurdere hvordan kommunene skaffer seg kompetansen de mangler og 3) å forslå tiltak for å bedre kompetansen.

Datagrunnlaget er telefonintervjuer på fylkesnivå i samtlige fylker bortsett fra Oslo. Det er fylkeskommunenes planveiledere og kontakter for stedsutvikling og fylkesmennenes plankoordinatorer som er intervjuet, både om fylkenes og om kommunenes kompetanse.

Både **fylkeskommunene** og **fylkesmennene** oppgir at de har god formell kompetanse i fysisk planlegging. De aller fleste som arbeider med fysisk planlegging har universitetsutdanning og betydelig yrkeserfaring. Fylkesmennene skiller seg i plansammenheng fra fylkeskommunene ved at de først og fremst er sektormyndigheter, og derfor i stor grad har sektorkompetanse og ikke spesifikk planleggingskompetanse.

Fylkeskommunene har også god kompetanse innen samfunnsplanlegging. Her er fylkesmennene svakere, ikke så mye fordi kompetansen mangler, men fordi kompetansen ikke i samme grad som innen fysisk planlegging, er prioritert internt eller etterspurt fra kommunene.

Stedsutvikling, slik arbeidet under denne betegnelsen blir oppfatta og praktisert, ser ut til å være et rent fylkeskommunalt anleggende. Kompetansen i fylkeskommunene blir stort sett regna for å være god.

Sjøl om kompetansen på fylkesnivå vurderes som god, blir kapasiteten vurdert som for dårlig. Fylkeskommunene og fylkesmennene har problemer med å drive nødvendig og pålagt veiledning. Fylkeskommunene driver i liten grad ”oppsøkende” eller ”påtvinget” veiledning. Det samme gjelder i stor grad også fylkesmennene. De har ikke kapasitet til å drive den veiledninga overfor kommunene som kommunene trenger.

Den formelle kompetansen i **kommunene** innen planlegging og stedsutvikling varierer sterkt. Generelt har de fleste folkerike kommunene flere ansatte med

planleggingskompetanse og et fagmiljø som gjør det mulig å få ansatt og beholde kompetente planleggere. Kommunene med få innbyggere har ofte bare en ansatt med planleggingskompetanse som må ta seg av mange andre oppgaver i tillegg til planlegging. Aktiviteten i småkommunene er også stort sett mindre, slik at det kan gå lang tid mellom hver planprosess, noe som gjør det vanskelig å utvikle realkompetanse som kan erstatte manglende formell kompetanse.

Kommunene har best kompetanse innen fysisk planlegging. Alle kommuner trenger jo arealplaner. Kompetansen i samfunnsplanlegging er svakere, og blir heller ikke i samme grad benytta. For mange er det uklart hva som ligger i kommuneplanens samfunnsdel.

Stedsutvikling drives i varierende grad av kommunene. Det er stort sett bare de større byene som har den arkitektfaglige kompetansen som det ofte legges opp til i den byformingstilnærminga til stedsutvikling som synes å være den dominerende. På den andre sida defineres stedsutvikling vidt, og praktiseres også videre i fylkene, enn hva våre intervjuer med planleggings- og stedsutviklingsansvarlige i fylkene gir uttrykk for.

Kompetansen i kommunene varierer, men kapasiteten til plan- og stedsutviklingsarbeid er generelt dårlig. Kommunene har ikke kapasitet til å følge opp arbeidet med planer.

Kommunene dekker **manglende kompetanse** i egen organisasjon på i hovedsak tre måter. Den første varianten er å la være å utføre nødvendig planlegging, de to andre er veiledning og bruk av konsulenter. Veiledning fra fylkeskommune og fylkesmann ser ut til å fungere bra, så lenge det fins kapasitet i veiledningsapparatet og oppdatert veiledningsmateriell. Fylkeskommunene og fylkesmennene har imidlertid ikke kapasitet til å drive den veiledninga det er behov for i kommunene, og veiledningsmateriellet fra departementet er for dårlig oppdatert. Konsulenter er det delte erfaringer med. Få kommuner kan ha spisskompetanse på alle områder, så tilførsel av kompetanse er nødvendig. Problemet er ofte at fullt utbytte av konsulenter forutsetter en viss kompetanse på feltet, også hos bestiller. Mangel på kapasitet kan være greit å dekke ved bruk av konsulenter. Manglende kompetanse er vanskeligere, fordi det da kan være problematisk å skille ut og definere klart avgrensede oppgaver, eller å utvikle en dialog med konsulenten, slik at bidraget kan utvikles og tilpasses under vegs.

Undersøkelsen gir grunnlag for å foreslå følgende **tiltak** for å forbedre situasjonen:

- *Bedre oversikt.* Det er lite som blir gjort for å få oversikt over plansituasjonen i kommunene som grunnlag for å vurdere og gjennomføre tiltak som sørger for at kravene til planlegging etter pbl blir oppfylt. KOSTRA-registreringene som vi har vist til i undersøkelsen, er i beste fall for mangelfulle til at de gir godt grunnlag for handling.
- *Oppdatert veiledning.* Det er gjort for lite for å ajourføre og videreutvikle veiledningsmateriell for kommuneplanlegging tilpassa de store variasjonene i norske kommuner. Det er behov for å avklare og presisere begrepene, særlig når det gjelder kommuneplanenes samfunnsdel og stedsutvikling.

- *Samordning og veiledning på fylkesnivå.* På fylkesnivå er det åpenbart behov for å se nærmer på arbeidsdeling og samarbeid. Aktivitetene til fylkeskommunene og fylkesmennene knytta til pbl er så vevd inn i hverandre at det er utydelig hvem som i praksis har ansvar for hva. Dessuten bør det være mulig å utnytte felles kompetanse bedre. Det er heller ikke tvil om at veiledningskapasiteten må styrkes, dersom veiledningsplikten etter pbl skal kunne oppfylles. I tillegg er det også grunn til å se nærmere på regionale statsetaters deltakelse i planprosesser for å styrke koordinering og utnytting av kompetanse.
- *Faglig styrking i småkommunene.* På kommunenivå må det gjøres noe for å skape større fagmiljøer for planlegging. Det kan skje ved at kommunene prioriterer planlegging høyere og oppretter flere planleggerstillinger. Det kan også være en begrunnelse for og effekt av kommunesammenslåinger ved at flere planlegger samles i et kontorfellesskap. På kort sikt er kanskje det mest aktuelle alternativet å stimulere til etablering av interkommunale løsninger.
- *Styrking av planleggerutdanning.* På nasjonalt nivå er det også behov for å se på utdanningene. Arkitektene er nesten fraværende i planleggerstillinger i småkommuner. Unntaket er til en viss grad i byene, men det er heller ikke mange arkitekter med planleggingskompetanse her. Samfunnsplanlegging skal nå i sterkere grad inn i pbl, blant annet ved lovfesting av kommuneplanens samfunnsdel. Hva gjør de samfunnsvitenskapelige instituttene på universitetene når det gjelder planlegging?
- *Styrking av etter- og videreutdanning.* Det er stort behov for og etterspørsel etter kortere, kompetansegivende etter- og videreutdanning i planlegging. Her burde det være mulig å øke aktiviteten ved samarbeid mellom forvaltning og høyskoler og universiteter.

1 Bakgrunn og formål

Utgangspunktet for prosjektet er behovet Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har for økt kunnskap om kompetansen hos kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene innen fagområdene planlegging og stedsutvikling. Det er nødvendig blant annet for MDs arbeid med oppfølging av ny plandel i plan- og bygningsloven (pbl), som forutsettes iverksatt fra 1. juli 2009, KRDs arbeid med ny distrikts- og regionalmelding, som etter planen legges fram på nyåret 2009, og de to departementenes felles arbeid med utvikling av miljøvennlige og attraktive steder.

Formålet med undersøkelsen er i tilbudsinnbydelsen fra Miljøverndepartementet, datert 10. september 2008, presisert til:

- å dokumentere status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommuner og fylkeskommuner, og å avdekke eventuelle mangler på kompetanse
- å dokumentere hvordan kommunene i dag skaffer seg den kompetansen som de trenger, men mangler i egen organisasjon – herunder en vurdering av om de løsninger som benyttes fungerer etter hensikten
- foreslå tiltak for å bedre kompetansen i kommuner og fylkeskommuner

Det ble tidlig i arbeidet med undersøkelsen klart at det i samtlige fylker foregår et omfattende samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i veiledning og saksbehandling av kommunale planer. Derfor er det ikke tilstrekkelig bare å undersøke kompetansen til fylkeskommunene. Fylkesmennenes kompetanse må også være med for å få et mer komplett bilde, sjøl om de to organisasjonene har forskjellige oppgaver i planlegging og stedsutvikling, som vi kommer nærmere tilbake til.

Kartlegginga har et anvendt perspektiv ved at det er den kompetansen som anvendes i planlegging og stedsutvikling på kommunenivå som er i fokus. Derfor er det ikke bare kompetansen hos hver enkelt ansatt i kommuner og fylker som er undersøkt. Vi har også sett på hvordan arbeidet med planlegging og stedsutvikling på fylkesnivå er organisert for å få et inntrykk av forutsetningene for hvordan kompetansen blir anvendt. På den andre sida ligger det ingen vurderinger av resultater i undersøkelsen. Det er de kompetansemessige forutsetningene for planlegging og stedsutvikling vi har undersøkt, ikke hvilke resultater innsatsen for planlegging og stedsutvikling måtte ha ført til.

Arbeidet som presenteres i dette notatet, bygger på resultatene fra to undersøkelser som ble gjennomført sommeren 2008. Den første er: *Kartlegging og analyse av*

kommunenes miljø- og planleggingskompetanse. Prosjektet ble gjennomført på oppdrag fra Miljøverndepartementet og i samarbeid mellom NIBR, Møreforskning og Vestlandsforskning, med sistnevnte som prosjektansvarlig (Aall 2008). I prosjektet oppsummeres kunnskapsstatus innen seks tema, hvorav *planlegging og utvikling* er ett. Innafor planlegging og utvikling blir det største problemet oppgitt til å være kapasitet, ikke mangel på kompetanse. Prosesskompetanse er likevel mangelfull. Ingeniører er den største yrkesgruppa, og jevnt fordelt mellom ulike kommunetyper. Arkitekter fins stort sett i store (i folketall) kommuner. Småkommunene preges av liten kontinuitet og mangel på spisskompetanse og er avhengige av veiledning fra fylket og kjøp av konsulenttjenester. Det ble også gjennomført telefonintervjuer av ordfører, rådmann, og utøvende ansvarlig for miljøvern og kommuneplanlegging i 20 utvalgte kommuner. Kommunene ble valgt ut fra best mulig variasjon i geografisk plassering, folketall, sentralitet, næringsprofil og naturtyper. De 13 største bykommunene (i folketall) var ikke med i utvalget. I undersøkelsen peker planlegging seg ut som det sterkeste av de seks temaene kompetansemessig. Ingen av kommunene mener de har dårlig kompetanse innen planlegging, men det er problemer med kapasiteten. Det er fysisk planlegging som står sterkest i kommunene.

Den andre undersøkelsen vi bygger på er fase 1 av prosjektet som dette notatet er direkte oppfølging av: *Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene* (Skjeggedal og Saglie 2008). Det er ei grov kartlegging basert på eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk. Konklusjonene er at undersøkelsene sier *noe* om status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling, *svært lite* om hvordan kommunene skaffer seg den kompetansen de mangler, og *ingenting* om tiltak for å bedre kompetansen. Det er stort sett formell kompetanse knytta til fysisk planlegging som er undersøkt. Vi vet lite om realkompetanse, prosesskompetanse og kompetanse innen samfunnsplanlegging og stedsutvikling. Undersøkelsene baserer seg på egne vurderinger av kompetanse fra kommuneansatte og kommunepolitikere. Generelt blir kapasitet, mer enn kompetanse, påpekt som problemet. Det er ikke foretatt eksterne vurderinger av kompetansen. Tre typer nye undersøkelser blir foreslått:

- 1) En enkel undersøkelse av formell kompetanse basert på medlemslister i organisasjoner for planleggere, som *Forum for kommunale planleggere* og *Arkitektenes fagforbund*.
- 2) Spørreundersøkelse til fylkeskontakter innen planveiledning og stedsutvikling, som i de fleste fylker har god kjennskap til kompetansen både i kommunene og i fylket.
- 3) Analyse av ”gode eksempler”, basert på grundige studier av planleggings- og stedsutviklingsprosesser i noen utvalgte kommuner.

Det er alternativ 2 av disse forslagene departementene nå har valgt å gå videre med, og som dette notatet dreier seg om.

2 Om undersøkelsen

2.1 Kompetanse

Begrepet kompetanse brukes i mange betydninger og sammenhenger. I denne undersøkelsen skiller vi mellom tre typer kompetanse: formell kompetanse, realkompetanse prosesskompetanse. Formell kompetanse og realkompetanse virker i sammenheng og gir til sammen den kompetansen som blir anvendt i planlegging og stedsutvikling. I tillegg har vi også undersøkt prosesskompetansen i kommuner og fylker. Prosesskompetanse kan inngå både i formell kompetanse og realkompetanse, men er direkte retta inn mot prosesser i planleggings- og stedsutviklingsarbeid.

Formell kompetanse

Formell kompetanse i denne sammenhengen er utdanning fra høyskoler og universiteter som gir kunnskap som kan anvendes for og i planlegging. Med en smal definisjon av planleggingskompetanse, vil bare et fåtall utdanninger gi formell planleggingskompetanse. En måte å avgrense planleggingskompetanse på, er å ta med de undervisningsstedene som er medlem av *Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)*. Pr. oktober 2008 hadde FUS følgende medlemmer (www.ks.no/templates/Page.aspx?id=53198, 27.11.08):

- Arkitektur og designhøgskolen i Oslo, Institutt for urbanisme og landskap
- Høgskolen i Lillehammer, Avdeling for samfunnsfag
- Høgskolen i Sogn og Fjordane, Avdeling for natur og ingeniørfag
- Høgskolen i Volda, Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag
- Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet, Institutt for byforming og planlegging
- Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Institutt for landskapsplanlegging
- Universitetet i Bergen, Institutt for geografi
- Universitetet i Stavanger, Institutt for industriell økonomi, risikostyring og planlegging
- Universitetet i Tromsø, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsutvikling

I praksis er det også personer med mange andre typer utdanningsbakgrunn som arbeider med planlegging, for eksempel ingeniører, samfunnsvitere, naturvitere og personer med landbruksfaglig bakgrunn. Planleggingsbegrepet og

planleggingsutdanningene er tradisjonelt knytta til byer og tettsteder. Her bor om lag 80 prosent av befolkninga, men de nedbygde områdene (bygninger, veger, og jernbaner) dekker likevel bare 1,4 prosent av det totale landarealet, resten er dyrka mark (3,2 prosent) eller utmark. I utmarksområdene kan landbruksfaglig eller naturfaglig bakgrunn være vel som relevant som de tradisjonelle planleggingsutdanningene. Den spesifikke formelle planleggingskompetanse til de nevnte utdanningene som også arbeider med planlegging kan nok diskuteres, men i undersøkelsen har vi tatt med følgende utdanninger:

- Universitetsutdanning: arkitekt, landskapsarkitekt, sivilingeniør – plan, sivilingeniør – annet, UMB – plan, UMB – landbruk, UMB - naturforvaltning, naturviter, samfunnsviter, jurist, annet
- Høgskoleutdanning: ingeniør, naturviter, samfunnsviter, annet

Realkompetanse

Realkompetanse er kompetanse som er utvikla gjennom arbeidserfaring og opplæring i arbeidslivet. I vår undersøkelse vil det dreie seg mest om ansiennitet som planlegger, hvor lang praksis planleggerne har og hvor stabile de er i stillingene i kommunene og fylkene. I et anvendt perspektiv er både formell kompetanse og realkompetanse nødvendig for å kunne utføre kvalifisert planleggings- og stedsutviklingsarbeid. Et interessant spørsmål i den sammenheng er i hvor stor grad realkompetanse kan supplere og/eller kompensere for manglende formell kompetanse.

Prosesskompetanse

I planleggings- og stedsutviklingsammenheng er prosesskompetanse et mye brukt begrep, men uten noen presis definisjon. Det dreier seg vanligvis om kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og motsetningsfylte interesser, knytta til mobilisering, deltakelse, involvering, kommunikasjon, m.m. Prosesskompetanse er altså noe mer enn bare å kunne følge de formelle kravene til planprosesser etter plan- og bygningsloven. Begrepet prosesskompetanse anvendes også ofte uten tilknytning til formelle planprosesser. Prosesskompetanse er et sentralt element i all deltakerorientert planlegging og knytter seg både til enkeltpersoner og til kommunen som organisasjon, som en form for felleskompetanse. Prosesskompetanse dreier seg som regel både om formell kompetanse og realkompetanse.

2.2 Planlegging og stedsutvikling

Planlegging og stedsutvikling er også diffuse begreper som blir bruk i mange sammenhenger og med mange betydninger. I denne undersøkelsen har vi skilt mellom to typer planlegging, i tillegg til stedsutvikling.

Fysisk planlegging

Fysisk planlegging dreier seg om utarbeiding av arealplaner i en ingeniør-/arkitekttradisjon, knytta til plan- og bygningsloven, og i denne undersøkelsen på kommunenivå, det vil si arbeid med kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner for arealbruk, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.

Samfunnsplanlegging

Samfunnsplanlegging favner for så vidt også fysisk planlegging, men blir i denne undersøkelsen brukt som en samlebetegnelse på planlegging mer eller mindre knytta til plan- og bygningsloven og med et bredt og hovedsakelig samfunnsfaglig kunnskapsgrunnlag, i denne sammenhengen retta mot kommunenivået. Et eksempel på dette er kommuneplanens samfunnsdel.

Stedsutvikling

Stedsutvikling inngår i de to nevnte formene for planlegging, men er direkte knytta til stedsnivå. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble stedsutvikling definert på følgende måte av departementene:

Stedsutvikling defineres her som en metode for å utvikle attraktive og miljøvennlige steder med hovedvekt på de fysiske omgivelsene, det sosiale miljøet og brede medvirkningsprosesser. Arbeidet bygger også på tradisjoner fra nærmiljøarbeid, næringsutvikling, kultur- og tiltaksarbeid. (Brev fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet til fylkesmenn/fylkeskommuner, datert 28. oktober 2008, jfr. vedlegg 1).

2.3 Metode og datagrunnlag

Allerede i tilbudsinnbydelsen fra Miljøverndepartementet var det fastlagt at prosjektet skulle basere seg på en spørreundersøkelse til landets fylkeskommuner ved deres planveiledere og kontakter for stedsutvikling. Som nevnt, ble det tidlig klart at også fylkesmennene måtte være med for å få et mer fullstendig bilde av kompetansen. Hos fylkesmennene ble deres plankoordinatorer valgt som intervjupersoner.

Spørreundersøkelsen omfatter både faktapregede spørsmål og spørsmål som krever vurderinger. Derfor ble undersøkelsen gjennomført som telefonintervjuer etter en intervjuguide, men med muligheter for suppleringer og utfyllede spørsmål gjennom intervjuene. Intervjuguiden ble sendt intervjupersonene på forhånd slik at de kunne forberede seg på spørsmålene, diskutere spørsmålene med kollegaer og samle informasjon om fakta spørsmålene. For å sikre svar fra samtlige fylker, ble intervjuguiden sendt ut fra departementene med et felles brev til alle fylkesmenn og fylkeskommuner (bortsett fra Oslo), se vedlegg 1 og 2. I tillegg ble samme brev og intervjuguide sendt fra Miljøverndepartementet direkte pr. e-post til alle personer på departementets lister over planveiledere og kontakter for stedsutvikling i fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene.

Intervjuguiden er utarbeida i samarbeid med departementene og inneholder etter deres ønske også enkelte spørsmål som ikke har direkte med kompetanse å gjøre. Et utkast av guiden ble sendt fem av de aktuelle intervjupersonene for kommentarer før endelig guide ble utforma. I de fleste fylkene er det flere personer som er oppført på Miljøverndepartementets liste over planveiledere i fylkeskommunen og plankoordinator hos fylkesmannen. Her er det fylkeskommunene og fylkesmennene sjøl som har pekt ut den ene person som er blitt intervjuet. I flere fylker er det andre personer enn den/de som sto oppført på listene over planveiledere/plankoordi-

natorer. I de fleste fylkeskommunene informerte personen som er intervjuet, både om planlegging og stedsutvikling, men i tre fylker (Oppland, Hordaland og Møre og Romsdal) er intervjuene supplert med egne intervjuer for stedsutvikling. I Møre og Romsdal, som er enhetsfylke, dekker en person både fylkeskommune og fylkesmann. Det ble i perioden oktober/november 2008 gjennomført i alt 38 telefonintervjuer, se vedlegg 3. Hvert intervju varte som regel om lag en time.

I tillegg til vår egen spørreundersøkelse, har vi også gjennom intervjuene blitt kjent med og fått tilgang til to upubliserte undersøkelser som begge dreier seg om fylkesmennenes ressursbruk til arbeid med veiledning og saksbehandling knytta til plan- og bygningsloven. Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomførte i mars 2008 ei kartlegging av ressursinnsatsen til fylkesmennene på ulike resultatområder, blant annet ble antall årsverk totalt i embetene til planbehandling og -veiledning etter pbl registrert. I september 2008 gjennomførte avdelingsdirektøren ved miljøvernavdelinga hos fylkesmannen i Buskerud en spørreundersøkelse til sine kollegaer for blant annet å registrere antall årsverk i fylkesmannsembetene som blir bruk til behandling av planer og dispensasjonssøknader etter pbl. Det ble også registrert hvordan behandlinga av plansaker er organisert i embetene.

Datakvalitet

Det er noen mulige svakheter ved datagrunnlaget som vi har prøvd å ta best mulig hensyn til. For det første er både planlegging, stedsutvikling og kompetanse diffuse begreper som det fins mange, og forskjellige, oppfatninger av. Sjøl om vi har presisert begrepene, er det opplagt at det ligger ulike tolkninger bak svarene vi har fått. Vi mener likevel at intervjuene samla sett er godt dekkende for situasjonen.

For det andre har vi ikke hatt ressurser til å intervju mer enn en, i noen tilfelle to, personer fra hver fylkeskommune og en person fra hver fylkesmann. På saksbehandlernivå er ansvaret for både planveiledning, stedsutvikling og plankoordinering i de fleste fylkene fordelt på flere personer, gjerne etter ei regioninndeling av fylket. Hos fylkemennene varierer det hvilken avdeling koordinatorene er knytta til. Siden intervjuene dreier seg om kompetanse både i fylkene og i kommunene, er det også krevende for bare en person å uttale seg om alle spørsmålene. Dette var da også en viktig grunn til at vi sendt ut spørsmålene på forhånd. Vårt inntrykk er at de personene som fylkene sjøl valgte som intervjupersoner, i stor grad har supplert egen kunnskap ved samtaler med kollegaer, slik at svarene i hovedsak er godt dekkende for fylkene og kommunene.

Den tredje svakheten er at informasjonen om, og oppfatningene om, kommunene, baserer seg på intervjuer i fylkene. Det betyr at vi i de færreste fylker får detaljerte opplysninger om stillinger, årsverk, formell kompetanse, osv. Likevel, de fleste av de intervjuede har lang erfaring, mange fra 10-20 års arbeid i fylket, slik at de kjenner kommunene godt og kan formidle et hovedinntrykk av situasjonen. Med hele fylket som arbeidsfelt, har de også et grunnlag for å sammenlikne og vurdere kommunene i forhold til hverandre. Mer detaljert kunnskap om situasjonen på kommunenivå forutsetter grundige eksempelstudier, men det har ikke vært formålet med dette prosjektet. Siden det er oppfatningene på fylkesnivået av kommunenes kompetanse som er undersøkt, vil nok synspunktene være mer kritiske, enn om vi hadde spurt kommunene direkte. Tilsvarende må vi kunne anta at fylkene vil være mer positive i

vurderingene av egen kompetanse, enn om kompetansen i fylkene hadde vært vurdert av utenforstående.

For det fjerde er det på fylkesnivå vanskelig å skille mellom ressursbruk til veiledning og til saksbehandling av kommunale planer. I mange tilfeller går disse oppgavene om hverandre og det fins i liten grad registreringer som gjør det mulig å skille disse oppgavene. Derfor gjelder anslagene over ressursbruken i denne undersøkelsen stort sett både veiledning og saksbehandling av kommunale planer. I noen grad kan nok også arbeid med uttalelser til søknader om dispensasjoner (etter pbl § 7) inngå.

Den femte mulige svakheten ved undersøkelsen er at fylkekommunen og fylkesmannen er to forskjellige organisasjoner med ulikt ansvar og ulike oppgaver i forhold til planlegging og stedsutvikling på kommunenivå. Fylkeskommunen er en regionalpolitisk utviklingsaktør med det generelle veiledningsansvaret etter pbl og også med sektoransvar bl.a. for kulturminneforvaltning. Fylkesmannen er en del av regional statsforvaltning og har et generelt ansvar for tilsyn og kontroll og sektoransvar for veiledning i forhold til nasjonale mål innen flere sektorer, som miljøvern, landbruk, helse, barn og unges interesser, beredskap og samfunnsikkerhet. Siden vi likevel har brukt de samme spørsmålene til både fylkeskommunene og fylkesmennene, må vi ha disse forskjellene in mente ved tolkning av svarene.

3 Fylkene

3.1 Om innholdet

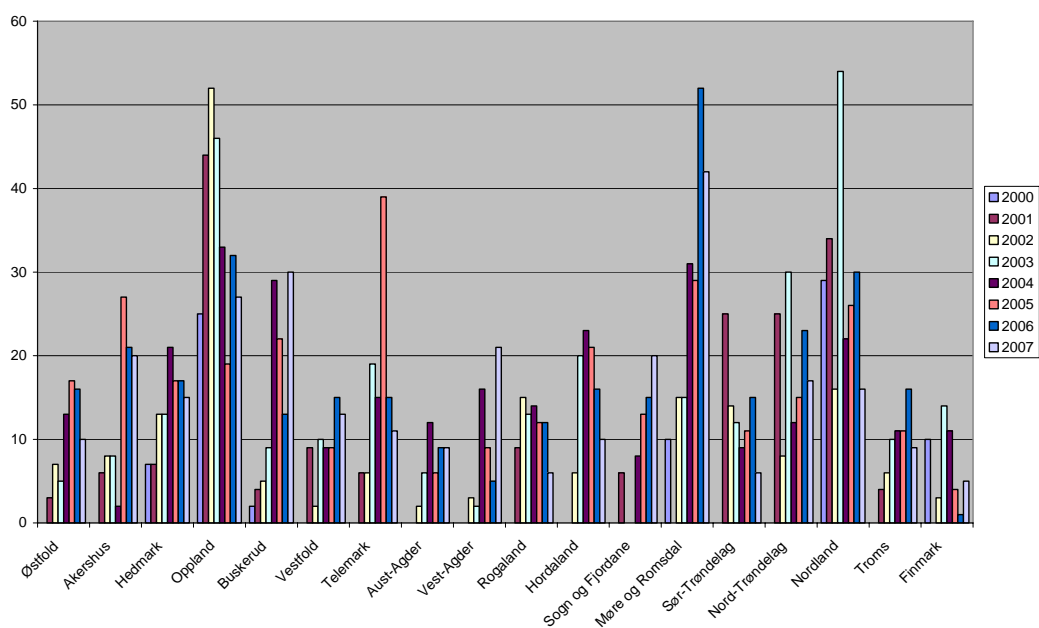
I dette kapitlet presenterer vi hvordan de intervjuede personene på fylkesnivået oppfatter organisasjonenes kompetanse innen planlegging og stedsutvikling. Som en introduksjon til presentasjonen, viser vi først noen figurer basert på KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering, www.ssb.no/kostra) som sier noe om saksmengden innen veiledning og planbehandling i de forskjellige fylkene. Deretter følger først en beskrivelse av dagens situasjon for kompetanse og samarbeid. Så følger fylkenes vurdering av dagens situasjon for fysisk planlegging, samfunnsplanlegging og stedsutvikling og av forholdet mellom kompetanse og kapasitet. Kapitlet avsluttes med fylkenes vurderinger av framtidsutsikter knytta til kontinuitet/rekruttering og tiltak for å bedre kompetansen. Vår vurderinger av kompetansen kommer vi tilbake til i kapittel 5.

3.2 Veilednings- og saksbehandlingsarbeidet

Vi har ikke gjort noen undersøkelser av hvilke arbeidsoppgaver som fylkene faktisk utfører innen planlegging og stedsutvikling. Omfanget av veiledning fins det ingen tilgjengelig statistikk for, men KOSTRA inneholder informasjon om antall uttalelser fylkeskommunene gir til kommunale planer og om antall dispensasjonssøknader som blir behandla av fylkeskommunene. Dette sier også noe om situasjonen hos fylkesmennene, fordi de stort sett også behandler disse sakene. Figurene 3.1, 3.2 og 3.3, viser antall uttalelser gitt til henholdsvis kommune(del)planer og reguleringsplaner og antall søknader om dispensasjon etter pbl § 7 som er behandla per år. Alle årene hvor det fins registreringer i KOSTRA for disse sakene er tatt med. Antall saker behandla er ikke nødvendigvis noe fullstendig bilde på arbeidsbelastning, men det gir en viss indikasjon, og viser variasjoner fra år til år og mellom fylkene.

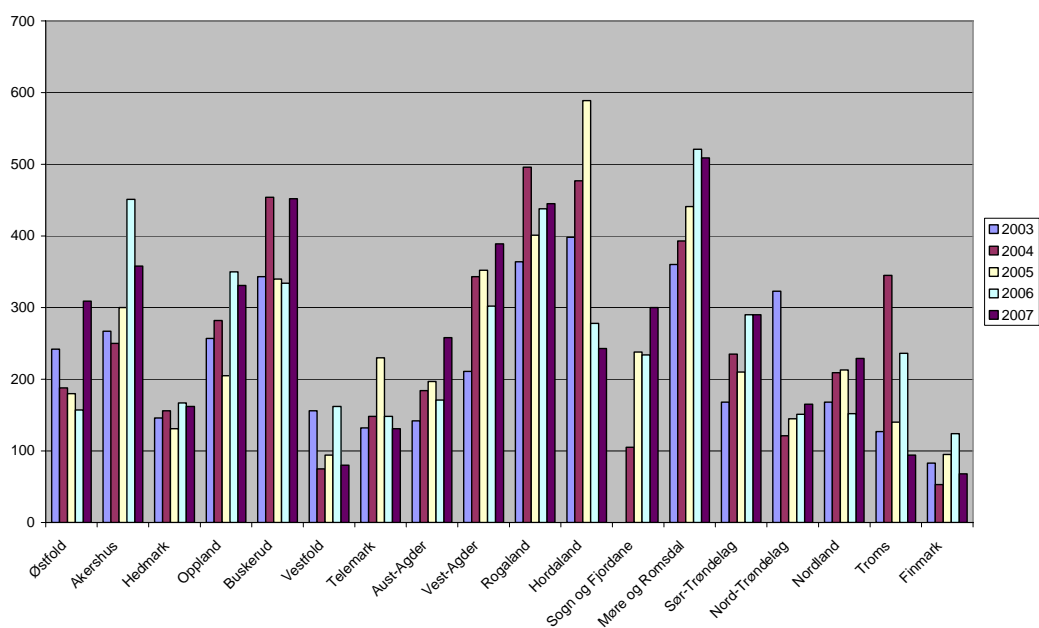
Figur 3.1 som viser uttalelser til kommune(del)planer viser, vel ikke overraskende, at fylkene med flest kommuner, Nordland (44 kommuner) og Møre og Romsdal (36 kommuner) også har gitt flest uttalelser til kommune(del)planer. Nordland hadde høyest aktivitet for noen år siden med en topp på 54 uttalelser i 2003 for så å gå ned til 16 i 2007. Møre og Romsdal har hatt høyest aktivitet de siste årene med 52 uttalelser i 2006 og 42 i 2007. Oppland (26 kommuner) har også hatt mange planer til uttalelse med en topp på 52 uttalelser i 2003. Fylkene med færrest kommuner, Vestfold (14 kommuner), Aust-Agder (15 kommuner) og Vest-Agder (15 kommuner) har også jevnt over færre planer til uttalelse.

Figur 3.1 *Antall uttalelser fra fylkeskommunene til kommune(del) planer, 2000-2007. Kilde: www.ssb.no/kostra.*



Antall uttalelser til reguleringsplaner, figur 3.2, viser et annet mønster. Hordaland hadde flest saker i perioden 2004-2005 med 500-600 saker pr. år. I de sist registrerte årene, 2006-2007, har aktiviteten vært størst i Akershus, Oppland, Buskerud, Vest-Agder, Rogaland og Møre og Romsdal med fra 300-500 uttalelser pr. år.

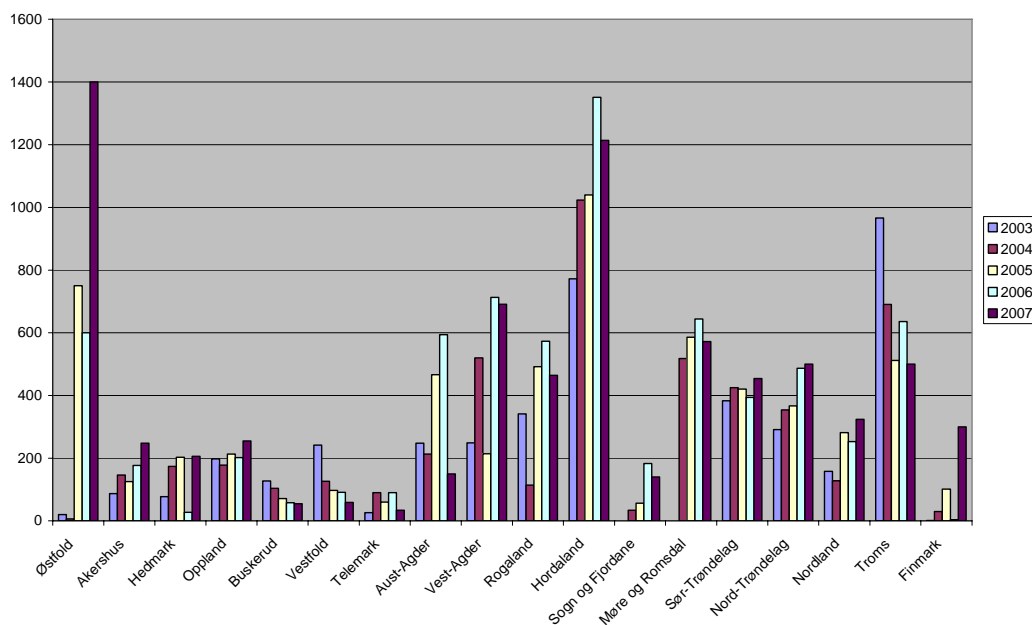
Figur 3.2 *Antall uttalelser fra fylkeskommunene til reguleringsplaner, 2003 - 2007. Kilde: www.ssb.no/kostra.*



Etter pbl § 7 kan kommunene når det foreligger ”særlige grunner” gi dispensasjoner fra bestemmelser i pbl. Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, ”skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis”. Antall dispensasjonssøknader etter pbl § 7 som behandles i fylkeskommunene, varierer voldsomt, fra Buskerud og Telemark som i perioden 2003-2007 har hatt rundt 100 eller færre saker pr. år, til Hordaland som har godt over 1000 saker pr. år og i 2006 hele 1351 saker, se figur 3.3. I 2007 er Østfold høyest med 1400 saker.

Registreringene gir etter vår vurdering grunn til bekymring. Er tallene riktige, er det påfallende mange saker i mange fylker, og også påfallende store forskjeller mellom fylkene. Hva skyldes dette? På den andre sida, er tallene ikke riktige, må rapporteringsrutinene skjerpes, slik at registreringene, og dermed også hele grunnlaget for oppfølging, vurdering og utforming av eventuelle tiltak for å forbedre situasjonen, kan bygge på riktige forutsetninger.

Figur 3.3 *Antall søknader om dispensasjon (pbl § 7) behandla av fylkeskommunene, 2003 - 2007. Kilde: www.ssb.no/kostra.*



3.3 Formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse

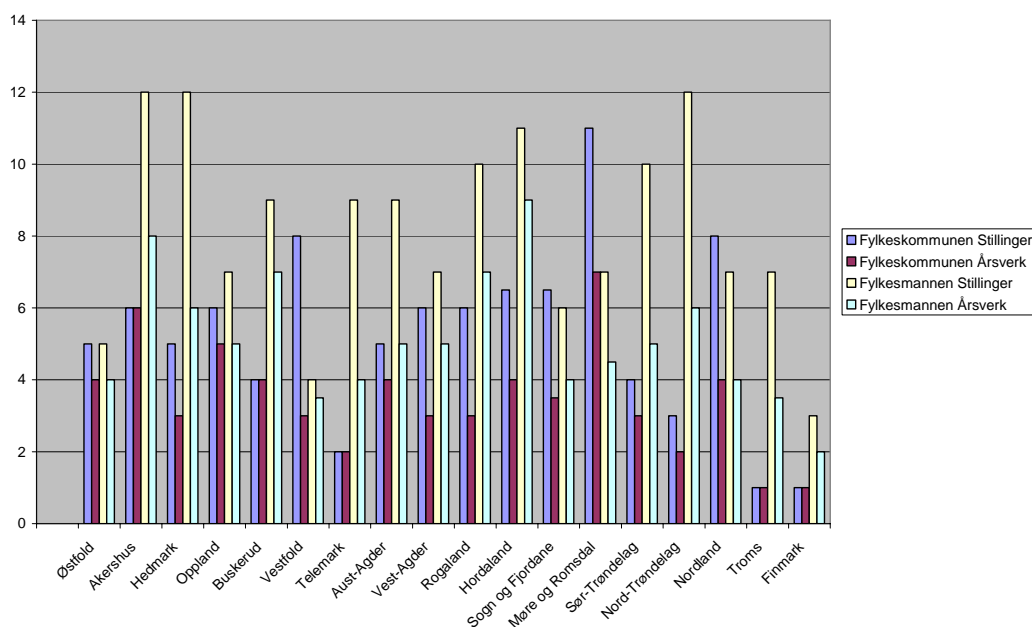
Fylkeskommunene

I fylkeskommunene er planleggings- og stedsutviklingskompetansen som knytter seg til arbeid på kommunenivået stort sett konsentrert til en enhet, som sammen med flere andre enheter utgjør ei stor avdeling, gjerne kalt ”regional utvikling”. Her fins mange varianter, ingen fylkeskommuner synes å ha valgt samme organisering. De fleste fylkeskommunene anslår at de utfører fra 3-5 årsverk innen planveiledning og

behandling av saker etter pbl på kommunenivå, fordelt på fra 4-8 stillinger, hvor også personer fra andre enheter enn ”planenheten” kan komme inn med mindre andeler. Unntakene er på den ene sida Akershus og Møre og Romsdal som utfører mer enn 5 årsverk, og på den andre sida Telemark, Troms og Finmark som utfører fra 1-2 årsverk, se figur 3.4. I disse anslagene over ressursinnsatsen kan det variere i hvor stor grad kulturminneforvaltning er tatt med i tallene.

De fleste fylkeskommunene oppgir ikke noen fordeling av arbeidet mellom veiledning og saksbehandling, men Hordaland anslår at fylkeskommunen bruker 2 årsverk på hver av disse oppgavene. I Akershus, derimot, brukes bare 0,5 årsverk til veiledning, og resten, 5,5 årsverk, til saksbehandling. Planenhetene i fylkeskommunen er tverrfaglig sammensatt, ofte med arkitekt, sivilingeniør, landskapsarkitekt, naturforvalter fra UMB og samfunnsviter. De aller fleste har universitetsutdanning, men det fins også noen ansatte med høskoleutdanning. Det er ingen påfallende forskjeller mellom antall uttalelser og søknader til behandling og utførte årsverk, men forskjellen mellom fylkeskommunene i antall årsverk kan se ut til å være mindre enn forskjellene i antall saker. Her må vi også presisere at det er ressursbruken til veiledning og saksbehandling overfor kommunene etter pbl vi har registrert. Det betyr at fylkesplanlegging, næringsutvikling andre former for ressursbruk til planlegging som kan ha et betydelig omfang i mange fylkeskommuner, ikke er med i registreringene.

Figur 3.4 *Antall stillinger og antall årsverk i fylkeskommuner og hos fylkesmenn som arbeider med veiledning og saksbehandling overfor kommunene innen planlegging og stedsutvikling.*



Vi har også prøvd å få oversikt over hvor stor andel av ressursinnsatsen som anvendes til arbeid med stedsutvikling, basert på opplysninger fra Miljøverndepartementets kontakter for stedsutvikling. De fleste fylkeskommunene oppgir at de bruker 0,5 - 1 årsverk til stedsutvikling. Østfold og Møre og Romsdal

bruker mer, om lag 2 årsverk. Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Finmark bruker mindre, fra 0,05 - 0,2 årsverk, og Troms har ikke avsatt ressurser til stedsutvikling i denne sammenhengen.

Når det gjelder avsatte midler til stedsutvikling, er det uklart og varierende praksis for hva som regnes under stedsutvikling. Flere av fylkeskommunene fordeler midler til stedsutvikling etter søknader fra kommunene. Derfor er det ikke mulig på forhånd å si hvor mye som faktisk vil bli brukt, det avhenger av gode søknader fra kommunene. Om lag en tredjedel av fylkeskommuner: Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Nord-Trøndelag, avsetter i 2008 fra 2-3 mill. kr. til stedsutvikling. Noen få, som Møre og Romsdal, Nordland og Østfold oppgir at de avsetter vesentlig større beløp, fra 5 til 10 millioner. Vest-Agder og Hordaland bruker mellom 1-2 mill. kr. Resten av fylkene: Akershus, Vestfold, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Finmark, avsetter fra 0,1-1 mill. kr. Troms fylkeskommune oppgir at de ikke setter av midler til stedsutvikling i denne sammenhengen.

Disse tallene over midler til stedsutvikling, som kommer fra Miljøverndepartementets kontakter for stedsutvikling, er omtrentlige, men uansett vesentlig mindre enn den summen som går fram av registreringssystemet for midler som er delegert fra Kommunal- og regionaldepartementet til fylkene. Her viser bakgrunnstallene at ca 110 mill. kr. ble avsatt til stedsutvikling i 2007 (opplyst av Barvik, KR D, 05.12.08). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

De aller fleste fylkeskommunene har flere personer med lang ansiennitet og betydelig realkompetanse som arbeider med veiledning og saksbehandling overfor kommunene. Akershus fylkeskommune er den eneste som oppgir å ha hatt betydelige utskiftninger de siste årene. Det samme har i noen grad foregått også i Aust-Agder, Rogaland og Nordland.

Prosesskompetansen oppfattes som god i de aller fleste fylkene. Bare Aust-Agder mener prosesskompetansen er svak. Her planlegges kurs i prosessledelse og stedsutvikling i regi av Utviklingskompetanse AS. Samme firma har også arrangert kurs i Finmark i samarbeid med fylkeskommunen og Husbanken. Ellers arrangerer fylkeskommunene i liten grad kurs i prosessledelse. Prosesskompetansen formidles som del av det ordinære veiledningsarbeidet.

Fylkesmennene

Fylkesmennene har i større grad enn fylkeskommunene planleggingskompetansen spredt på mange stillinger i mange avdelinger. I disse stillingene utgjør planveiledning og planbehandling bare en mindre del av stillinga. Dette er en konsekvens av fylkesmannens ansvar for kontroll, tilsyn og veiledning for oppfylging av nasjonale mål innen sektorene. Variasjonen i antall stillinger og årsverk er større mellom fylkesmennene enn mellom fylkeskommunene. Her har vi basert våre anslag av årsverk både på våre intervjuer og på de to undersøkelsene som er nevnt i kapittel 2.3, se figur 3.4. De fleste fylkesmennene anslår at de utfører fra 3-7 årsverk innen planveiledning og behandling av saker etter pbl, fordelt på fra 4-12 stillinger. Unntakene er på den ene sida Oslo og Akershus og Hordaland som utfører 8-9 årsverk, og på den andre sida, Finmark med 2 årsverk.. Hos fylkesmennene er det få personer med spesifikk formell planleggingskompetanse, men gjerne jurister, naturvitere, naturforvaltere og landbruksutdanna fra UMB, og samfunnsvitere. De

aller fleste har universitetsutdanning. Den formelle kompetansen innen fagene er altså god. Ett par av fylkesmannsembetene påpeker likevel det problematiske ved at kompetansen er retta mer mot fylkesmannens oppgaver som sektormyndighet enn som deltaker i planprosesser.

De fleste fylkesmennene har som fylkeskommunene mange ansatte med lang ansiennitet og betydelig realkompetanse. Fylkesmannen i Oslo og Akershus peker på problemer med stor turnover. Det samme gjorde som vi har vært nevnt tidligere Akershus fylkeskommune. Fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Aust-Agder og Troms nevner også visse problemer med utskiftninger, på samme måte som Aust-Agder, Rogaland og Nordland fylkeskommune gjorde.

Fylkesmennene har varierende oppfatninger av embetets prosesskompetanse. Noen mener den er god, men da særlig knytta til formell planprosesser og til gjennomføring av verneplanprosesser etter naturvernloven. Ingen av fylkesmennene arrangerer kurs for kommunene i prosesskompetanse. Flere nevner at sjøl om prosesskompetansen er god, blir den i liten grad anvendt. Det må ses i forhold til fylkesmannens oppgaver i plan- og stedsutviklingssammenheng. På den andre sida påpeker også noen fylkesmenn at prosesskompetansen er bedre hos fylkesmannen enn hos fylkeskommunen. Dette sett i sammenheng med at noen fylkesmenn som nevnt tidligere, også påpeker manglende spesifikk plankompetanse, gir grunnlag for diskusjoner av ansvars- og arbeidsdeling mellom fylkesmann og fylkeskommune som vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Fylkesmennene arbeider i liten grad med stedsutvikling. Ingen ansatte har noe spesielt ansvar for eller ressurser avsatt til dette fagfeltet. Stedsutvikling er definert til å være en sak for fylkeskommunen.

3.4 Samarbeid

Innen og mellom fylkeskommuner og fylkesmenn

Det foregår et omfattende samarbeid på fylkesnivå i forbindelse med veiledning i planleggingsarbeid overfor kommunen. Internt har både fylkeskommunen og fylkesmannen i alle fylker mer eller mindre formaliserte rutiner som sørger for å involvere de aktuelle avdelingene i organisasjonen i veilednings- og saksbehandlingsarbeidet. I noen fylkeskommuner og hos noen fylkesmenn foregår samarbeidet fra sak til sak, men de fleste har en aller annen form for faste møter. De aller fleste oppgir at dette samarbeidet fungerer godt.

Også mellom fylkeskommunen og fylkesmannen er det et omfattende samarbeid i de fleste fylkene når det gjelder veiledning og saksbehandling knytta til planlegging i kommunene. I noen fylker foregår dette fra sak til sak, men de fleste knytter samarbeidet til faste møteplasser, i tillegg til ”regionalt planforum” som vi kommer tilbake til seinere i kapitlet.

Det er etter hvert bygd opp kompetanse inne planlegging i de to organisasjonene som delvis er sammenfallende. Kompetansen er såpass sammenfallene at flere fylker har avtalt arbeidsdeling mellom fylkeskommune og fylkesmann for å unngå dobbeltarbeid. I Rogaland behandles for eksempel alle uttalelser til dispensasjonsøknader

(etter pbl §7) i LNF-områder bare av fylkesmannen. I Nord-Trøndelag tar fylkesmannen seg av arbeidet med planbestemmelser. Flere fylkesmenn, blant annet i Nord-Trøndelag og Troms, begrunner den økte innsatsen i veiledning overfor kommunene med at fylkeskommunene som etter pbl har veiledningsansvaret, ikke prioriterer dette arbeidet høyt nok. Dermed kan kvaliteten på planarbeidet i kommunene bli for dårlig, og det kan igjen gjøre det vanskelig for fylkesmannen å bruke innsigelsesinstituttet overfor kommunene på en fornuftig måte. De aller fleste oppgir at samarbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen fungerer godt.

Med andre regionale statsetater

Både fylkeskommunene og fylkesmennene oppgir at de har et godt samarbeid med regionale statsetater. Spesielt med Statens Vegvesen er det mye kontakt og samarbeid, både i planlegging og stedsutvikling. Noen peker på at samarbeidet har blitt svekka etter at vegvesenet ble omorganisert til større regionkontor. Norges vassdrags- og energidirektorat blir også nevnt av mange som aktiv samarbeidspart. Noen peker på at en del statsetater ikke stiller opp når det blir invitert til samarbeidsmøter.

Regionalt planforum

Alle fylkene, bortsett fra Rogaland og Møre og Romsdal, har varianter av ”regionalt planforum”, sjøl om ikke alle bruker betegnelsen ”regionalt planforum” på møtene. De regionale planforumene ledes av fylkeskommunene, bortsett fra i Sør-Trøndelag, hvor fylkesmannen har lederansvaret. I ”regionalt planforum” møtes representanter fra fylkeskommune, fylkesmann og regionale statsetater for å diskutere aktuelle tema eller konkrete plansaker. I de fleste fylkene deltar som regel også kommuner i møtene. Ofte er der kommunene som ”melder inn” saker til planforum, for å få diskutert aktuelle planprosesser. Noen tar diskusjonen i planforum i tidlig fase, andre venter til planer blir sendt på høring. Møtefrekvensen i regionalt planforum varierer.

Møre og Romsdal hadde ”regionalt planforum” tidligere, men behovet ble mindre etter at enhetsfylket ble etablert. Dessuten har fylket 4 plannettverk, hvor planleggerne i kommunene møtes 2-4 ganger i året. Plansamordneren i fylket og regionale statsetater deltar også på disse samlingene. I Rogaland er det et såkalt ”postmøte” hver mandag hvor både fylkeskommunen og fylkesmannen deltar, slik at møtet fungerer som et slags felles forum.

Erfaringene med ”regionalt planforum” er gode. De aller fleste, både i fylkeskommunene og hos fylkesmennene, er godt fornøyde. Noen peker på at møtene foregår på saksbehandlernivå, slik at det kan være problemer med å få forpliktende avklaringer i møtene. Derfor kan det også være behov for tilsvarende møter på ledernivå.

Forum for stedsutvikling

Bare to fylker har for tida egne fora for stedsutvikling. Hedmark har ”Regional ressursgruppe for stedsutvikling” som har kvartalsvise møter og fungerer som kompetansepool for kommunene. I gruppa deltar fylkeskommunen, fylkesmannen, Statens vegvesen og stiftelsen ”Agora” som jobber med barne-, ungdoms- og skoleutvikling. Alle møter med faste personer, til sammen 7 personer. Det gjør medlemmene i gruppa godt kjent med hverandre, noe som styrker samarbeidet.

Hordaland har ”Tettstadsforum Hordaland”, i regi av fylkeskommunen, som arrangerer en årlig tettstedskonferanse, som har bra tilslutning, som regel rundt 150 deltakere. I tillegg arrangeres det hvert 2-3 år en studietur, som også har bra oppslutning.

3.5 Fylkenes vurdering av egen planleggings- og stedsutviklingskompetanse

Fysisk planlegging

Samtlige fylkeskommuner mener kompetansen innen fysisk planlegging er tilfredsstillende eller god. Det som trekker ned er, foruten liten kapasitet til veiledning, manglende juridisk kompetanse og GIS-kompetanse og erfaringer fra kommunal planlegging i praksis.

De fleste fylkesmennene mener også at kompetansen innen fysisk planlegging er tilfredsstillende eller god. Flere påpeker imidlertid at fylkesmannen mangler spesifikk planleggingskompetanse fordi fylkesmannen først og fremst er en sektormyndighet.

Samfunnsplanlegging

Samtlige fylkeskommuner, bortsett fra Nordland og Finmark, mener også at kompetansen innen samfunnsplanlegging er tilfredsstillende eller god. Stort sett vurderes kompetansen innen samfunnsplanlegging til å være på samme nivå som kompetansen innen fysisk planlegging.

De fleste fylkesmennene mener også at kompetansen innen samfunnsplanlegging er tilfredsstillende og i noen tilfelle også god. Unntaket er Hordaland, som mener kompetansen er dårlig. Kompetansen innen samfunnsplanlegging anvendes likevel ikke i samme grad som kompetansen innen fysisk planlegging, både fordi dette ikke er vektlagt i samme grad og fordi etterspørselen fra kommunene er mindre.

Stedsutvikling

Stedsutvikling skiller seg klart fra fysisk planlegging og samfunnsplanlegging ved at stedsutvikling i alle fylker først og fremst blir sett på som ei oppgave for fylkeskommunen. Fylkeskommunene mener å ha samme kompetanse innen stedsutvikling som innen fysisk planlegging og samfunnsplanlegging, det vil si tilfredsstillende eller god. Stedsutvikling er gjennomgående høyt prioritert i plandokumenter og regionale utviklingsprogram, bortsett fra i Troms og Finmark. Flere påpeker imidlertid at velviljen ikke føles opp i samme grad når det gjelder midler, jfr. tidligere omtale i kapittel 3.3. De fleste fylkene har hatt små endringer i innsatsen for stedsutvikling de siste årene og ser heller ikke for seg større endringer framover. Aust-Agder og Sogn og Fjordane vil øke arbeidsinnsatsen. Møre og Romsdal har nettopp økt arbeidsinnsatsen fra 1,5 til 2 årsverk. I Sør-Trøndelag har midlene til stedsutvikling vært små de siste årene, men er nå på veg oppover igjen. Akershus hadde større innsats for stedsutvikling for 5-6 år siden, blant annet med utarbeidning av egen veileder for sosiokulturelle stedsanalyser (Akershus fylkeskommune 2007).

Halvdelen av fylkesmennene mener stedsutviklingskompetansen er dårlig, resten oppgir at kompetansen nok er tilfredsstillende, men at den i liten grad blir anvendt eller etterspurt.

3.6 Kompetanse/kapasitet

Som vi har sett, er de fleste fylkeskommunene og fylkesmennene tilfredse med kompetansen inne planlegging og stedsutvikling, men de har ikke tilstrekkelig kapasitet til å utføre alle oppgaver. Mange har hatt en dobling av saksmengden i løpet av de seinere årene med hektisk byggevirksomhet. Det betyr at saksbehandling går foran, og veiledning blir skadelidende. Det blir liten tid til annet enn å reagere på de innspillene og anmodningene om veiledning som kommer fra kommunene. Dermed kommer fylkesnivået ofte for seint inn i prosessene til å kunne forebygge konflikter.

3.7 Framtidsutsikter

Kontinuitet/rekruttering

De fleste fylkeskommunene og fylkesmennene har hatt forholdsvis stabile stillinger innen planlegging og stedsutvikling. Derfor er flere nå inne i et generasjonsskifte. Mulighetene for rekruttering henger sammen med situasjonen på arbeidsmarkedet for øvrig. Finanskrisa som kom tydelig til syne samtidig med at intervjuene i dette prosjektet ble gjennomført, gjorde de fleste mer optimistiske med tanke på å beholde og rekruttere planleggere. Ingen av fylkene forventer vesentlige endringer i prioriteringa av disse oppgavene. Mulighetene for å beholde ansatte og rekruttere nye vurderes som brukbare eller gode, bortsett fra i fylkene Akershus, Telemark, Hordaland, Møre og Romsdal, Troms og Finmark.

Miljøverndepartementets nettverk

Miljøverndepartementet har tre nettverk som i hovedsak har deltakere fra fylkeskommuner og fylkesmenn. Det er to nettverk for planlegging; et for regional planlegging og et for kommunal planlegging. I tillegg er det et eget nettverk for stedsutvikling. Nettverkene er forskjellige i møteform og møtefrekvens, men generelt får alle tre nettverkene god kritikk. Særlig nettverket for stedsutvikling mener mange har vært til stor nytte for arbeidet i fylkene. Dette nettverket har også hatt mer stimulerende arbeidsformer enn det tradisjonelle opplegget med foredrag og for det meste envegskommunikasjon. Noen peker på at departementets presentasjoner på samlingene kan forbedres. Mange synes at nettverkssamlinger over 3 dager er for lang tid, noe som kan føre til at færre kan delta. Det blir også nevnt av flere personer per fylke bør kunne få delta på samlingene. Mange framhever at det viktigste med nettverkssamlingen er å treffe kollegaer fra andre fylker og at det kunne vært avsatt mer tid til utveksling av erfaringer.

Tiltak for å bedre kompetansen

Forslagene fra fylkene til tiltak for å bedre kompetansen på fylkesnivå kan oppsummeres i følgende punkter:

- Noe bør gjøres med utdanningssituasjonen for planleggere på nasjonalt nivå

- Korte, kompetansegivende kurs, oppdelt i moduler, bør utvikles i samarbeid med høyskoler/universitet
- ”Samplan” kurset er bra, men for omfattende og kostbart for mange. Det trengs også kortere og mer redskapsorientert etter- og videreutdanning.

4 Kommunene

4.1 Om innholdet

I dette kapitlet presenterer vi hvordan de intervjuede personene på fylkesnivået oppfatter kommunenes kompetanse innen planlegging og stedsutvikling. Som en introduksjon til presentasjonen, viser vi først statusen for kommuneplanarbeidet pr. 2007 basert på KOSTRA-registreringer. Deretter følger først en beskrivelse av dagens situasjon for kompetanse og tilførsel av kompetanse, og så fylkenes vurdering av dagens situasjon i kommunene for fysisk planlegging, samfunnsplanlegging og stedsutvikling og av forholdet mellom kompetanse og kapasitet. Kapitlet avsluttes med fylkenes vurdering av framtidsutsikter knytta til kontinuitet/rekruttering, tiltak for å bedre kompetansen og av ny plandel til plan- og bygningsloven. Våre vurderinger av kompetansen kommer vi tilbake til i kapittel 5.

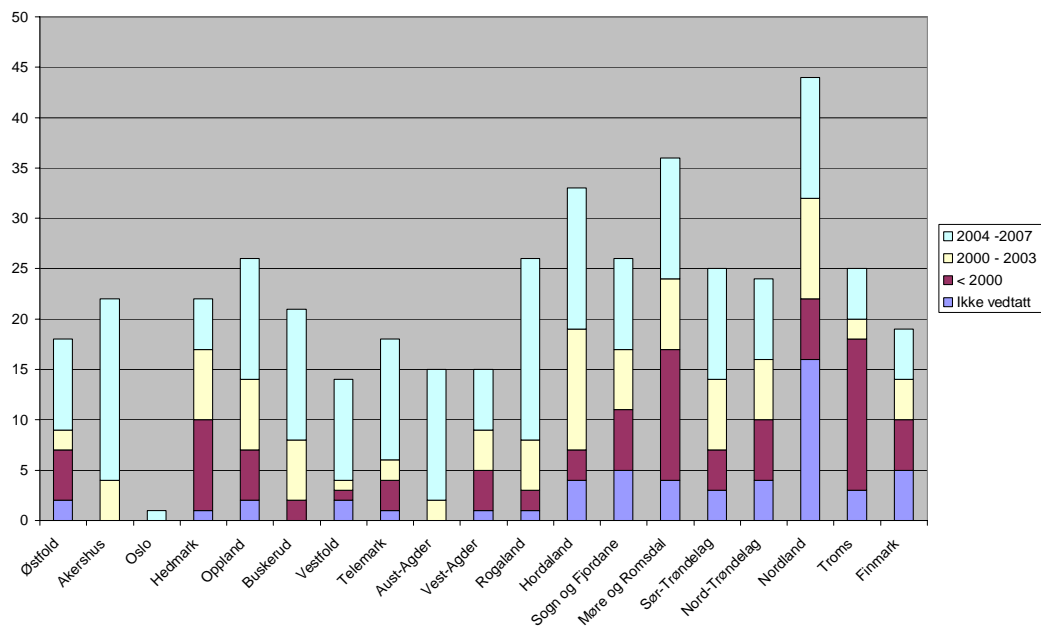
4.2 Status kommuneplanlegging

KOSTRA-registreringene omfatter vedtaksår for kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel til og med 2007, se figur 4.1 og 4.2. Eventuelle vedtak i 2008 er altså ennå ikke med. Registreringene viser at det pr. 2007 er 13 prosent av kommunene som ikke har en vedtatt samfunnsdel og 10 prosent som ikke har en vedtatt arealdel. 45 prosent av kommunene har en samfunnsdel vedtatt i siste kommunestyreperiode (2004-2007). Tilsvarende tall for arealdelen er 47 prosent. Kravet i plan- og bygningsloven om at alle kommuner skal ha en kommuneplan og at revidering av kommuneplanen skal vurderes i hver kommunestyreperiode, ser altså langt fra ut til å være oppfylt. Registreringene kan likevel gi et skeivt bilde av situasjonen fordi kommunestyrene kan ha vurdert behovet for rullering av planer, uten at de har funnet det påkrevet med rullering. Dette går i tilfelle ikke fram av registreringene. Dessuten kan kommunene være godt dekket av kommunedelplaner, uten å ha en samla arealdel, noe som heller ikke går fram av registreringene. I hvor stor grad dette eventuelt forekommer, er vi ikke kjent med.

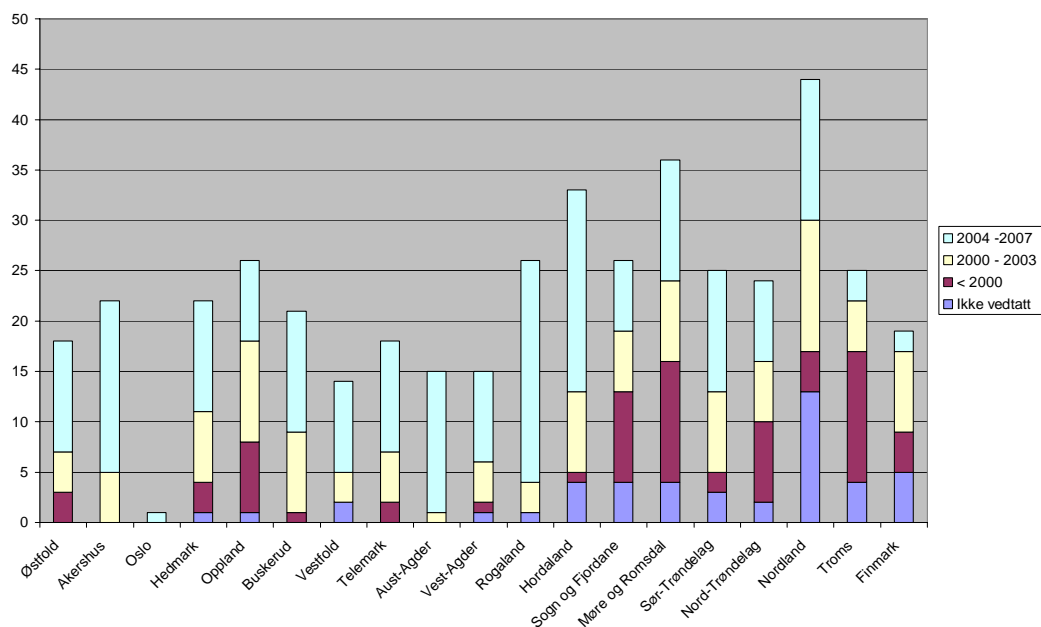
Det kan også stilles spørsmål ved kvaliteten på registreringene. Her gjelder etter vårt syn de samme vurderingene som vi kommenterte under presentasjonen av KOSTRA-registreringer i kapittel 3.2. Er tallene riktige, er det påfallende mange kommuner som ikke har oppdatert kommuneplan, og påfallende store forskjeller mellom fylkene. Hva skyldes dette? På den andre sida, er tallene ikke riktige, må rapporteringsrutinene skjerpes, slik at registreringene, og dermed også hele

grunnlaget for oppfølging, vurdering og utforming av eventuelle tiltak for å forbedre situasjonen, kan bygge på riktige forutsetninger.

Figur 4.1 Vedtaksår kommuneplanens samfunnsdel. Kilde: www.ssb.no/kostra.



Figur 4.2 Vedtaksår kommuneplanens arealdel. Kilde: www.ssb.no/kostra.



Figurene viser at det bare er Akershus og Aust-Agder (i tillegg til Oslo) hvor alle kommunene har samfunnsdel og arealdel vedtatt etter år 2000, de aller fleste kommunene i disse fylkene også etter år 2004. Det er stort sett kystfylkene på

Østlandet og Sørlandet som har de ”ferskeste” planene, mens fylkene på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge har de eldste planene.

4.3 Formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse

Få av fylkene har detaljert oversikt over planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene, men de aller fleste har klare oppfatninger av kompetansen på mer generelt grunnlag. Disse oppfatningene er også i stor grad sammenfallende hos både fylkeskommunene og fylkesmennene og også på tvers av fylkesgrenser.

Formell kompetanse

Den formelle kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommunen varierer sterkt. Noe annet hadde da også vært overraskende, siden det er så store forskjeller mellom kommunene. De aller fleste folkerike kommunene har mange ansatte planleggere og tverrfaglige miljøer med høy kompetanse, mens kommunene med få innbyggere ofte bare har en person som må ta seg av mange andre oppgaver i tillegg til planlegging. Det generelle bildet er at bykommunene har god kompetanse, at kommunene i omlandet til bykommunene også har god eller tilfredsstillende kompetanse, mens kommunene i utkanten gjennomgående er dårligere stilt. De har få stillinger og problemer med kontinuitet og rekruttering. Det fins unntak: Bykommuner kan være svake kompetansemessig og utkantkommuner kan være sterke. Dessuten må kompetansen ses i forhold til oppgavene. Ofte varierer disse i samsvar med folketall, men for eksempel har den økende utbygginga av ulike former for fritidsboliger i de seinere årene gitt stor aktivitet i mange spredtbygde kommuner, både ved kysten og særlig i attraktive fjellområder. De store kommunene har gjennomgående arkitekter, sivilingeniører, naturvitere, samfunnsvitere, personer med utdanning fra UMB og andre med utdanning på universitetsnivå, mens de små kommunene (i folketall) gjerne har planleggere med ingeniørutdanning fra høyskoler eller varianter av naturfaglig og landbruksfaglig utdanning fra høyskoler eller UMB. Fra 3 fylker har vi fått mer detaljerte registreringer:

- I følge vurderinger av fylkeskommunen i *Hedmark* er det 9 av de 22 kommunen i fylket som ikke har planleggingskompetanse. De fleste av disse kommunene har likevel ingeniører som tar seg av behandling av reguleringsplaner. De 4 største kommunene (i folketall) har 1 eller flere arkitekter, sammen med ulike kombinasjoner av landskapsarkitekter, sivilingeniører, ingeniører og naturforvaltere fra UMB. 6 kommuner (inkl. 2 med felles planavdeling) har planleggere med utdanning fra UMB eller annen naturfaglig bakgrunn og 3 kommuner har planleggere som er ingeniører eller sivilingeniører.
- Fylkeskommunen i *Vestfold* har laga en oversikt som viser at det i de 14 kommunene i Vestfold er i alt 48 stillinger som arbeider med planlegging og stedsutvikling, og disse utfører til sammen 42 årsverk. I 5 av kommunene er kapasiteten bare 0,5 – 1 årsverk. Stillingene fordeler seg på følgende formelle kompetanser: 9 ingeniører, 8 med naturforvaltningsutdanning, 5 arkitekter, 5 landskapsarkitekter, 4 sivilingeniører, 3 samfunnsvitere og 14 med ”annen” fagbakgrunn.

- *Møre og Romsdal* fylke har registreringer som viser at det til sammen er 99 stillinger som arbeider som planleggere/plansaksbehandlere i fylkets 36 kommuner. 2 kommuner har 5 stillinger, 3 kommuner har 4 stillinger, 15 kommuner har 3 stillinger og de resterende 16 kommunene har 2 stillinger. Registreringene sier imidlertid ingenting om hvor stor andel av stillingene som er knytta til planarbeid. 6 av kommune har arkitekter. 2 av disse arbeider i kommuner med bare 2 stillinger til planlegging. Ellers har de små kommunene stort sett planleggere med ingeniør- eller naturfaglig/landbruksfaglig utdanningsbakgrunn.

Realkompetanse

Mange kommuner har planleggere med lang praksis og dermed betydelig realkompetanse. Denne realkompetanse fungerer imidlertid først og fremst som et supplement til formell kompetanse. Realkompetanse i planleggingsammenheng på kommunenivå kan i liten grad kompensere mangel på formell kompetanse. Det skyldes at de fleste kommunene som mangler formell kompetanse har for få og sjeldne planprosesser til at erfaringsbasert planleggingskompetanse i særlig grad kan utvikles.

Prosesskompetanse

Prosesskompetansen i kommunene følger i stor grad den formelle kompetansen, men kan i noe større grad enn formell kompetanse kompenseres ved lang erfaring og personlige egenskaper.

Tilførsel av kompetanse

Mangel på kompetanse i kommunene håndteres i hovedsak på tre måter. En variant er rett og slett at planleggingsoppgavene ikke blir utført. Planer som skulle vært utarbeida, blir ikke utarbeida og utarbeida planer som burde vært revidert, blir bare liggende. Et annet alternativ er veiledning fra fylkesnivået. Men som vi har sett tidligere i notatet, er kapasiteten i fylkene til veiledning begrensa. Fylkene driver i svært liten grad ”oppsøkende” eller ”pålagt” veiledning. Det er stort sett bare kommuner som melder behov som får direkte veiledning, for eksempel gjennom deltakelse i regionalt planforum. Den tredje varianten er bruk av konsulenter. Her er erfaringene delte. Kommunene som mangler kompetanse til planlegging, har ofte heller ikke nødvendig kompetanse til å bestille og følge opp konsulenter. Slik oppfølging er i de fleste tilfelle nødvendig for å få gode resultater av konsulentenes arbeid. I tillegg til disse tre variantene, fins det også eksempler på interkommunale løsninger og samarbeid, men dette forekommer lite innen planlegging og stedsutvikling. Databasen www.kommunesamarbeid.no, som drives av Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund, basert på data samla inn våren 2006 og seinere supplert av kommunene, inneholder 1490 samarbeidstiltak (pr. 10.12.08). 40 av disse er registrert innen tema ”plan og bygg”, men bare et fåtall av disse igjen dreier seg direkte om planlegging.

I tillegg til generell bistand til utarbeiding av planer og gjennomføring av planprosesser, er det særlig tre typer spesialistkompetanse kommunene mangler i egen organisasjon. Det er for det første kartteknisk kompetanse til å håndtere digitale data og utarbeide de nødvendige plankartene. Den andre typen kompetanse mange

kommuner mangler er kompetanse til å utføre konsekvensutredninger, og det tredje er kompetanse til å utarbeide stedsanalyser, som kommunene sjelden utfører sjøl.

Kommuneplaner, både samfunnsdelen og arealdelen, utfører de fleste kommunene stort sett sjøl. Noen kommuner kjøper bistand til karttekniske arbeider og til avgrensa oppgaver. Reguleringsplaner, derimot, blir nå i del fleste kommuner, uansett kommunetype og kompetanse, utarbeida av private konsulenter.

4.4 Fylkenes vurdering av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene

Fysisk planlegging

Fysisk planlegging er planleggingsformen som står klart sterkest i kommunene. Kompetansen følger stort sett variasjonene i formell kompetanse. De store kommunene er gode og de små er svake, men det fins også kommuner som ikke følger dette mønsteret.

Samfunnsplanlegging

Samfunnsplanlegging og kommuneplanens samfunnsdel står det vesentlig dårligere til med. Bare noen få kommuner er gode, noen er tilfredsstillende, de fleste er dårlige. Mange har kompetanse, men den blir i liten grad anvendt. For mange kommuner er samfunnsdelen bare et pliktlop. På den andre sida vurderes ikke manglende kompetanse innen samfunnsplanlegging så kritisk som manglende kompetanse innen fysisk planlegging, blant annet fordi samfunnsdelen ikke dreier seg om juridisk bindende planer.

Stedsutvikling

Kompetansen innen stedsutvikling blir vurdert som dårlig i de fleste kommunene. Også her følges det generelle kompetansemønsteret ved at bykommunene er gode og småkommunene dårlige. Unntaket er Trøndelagsfylkene hvor fylkeskommunene oppfatter kommunene som gode og engasjerte i stedsutvikling.

4.5 Kompetanse/kapasitet

Det generelle bildet er at de aller fleste kommunene mangler kapasitet til å gjennomføre planleggings- og stedsutviklingsarbeid. Saksbehandling av enkeltsaker går foran planarbeid. Denne mangelen på kapasitet stemmer også godt med resultatene fra undersøkelsen av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse som ble gjort sommeren 2008 (Aall 2008). Småkommunene har i tillegg problemer med manglende kompetanse, de mangler altså både kapasitet og kompetanse. Kompetanseproblemene kom ikke tydelig fram i undersøkelsen sommeren 2008. Det kan skyldes at undersøkelsen baserte seg på intervjuer i bare 20 kommuner, mest mulig representative for hele landet. Nå har vi via fylkesnivået oppfatninger om planleggings- og stedsutviklingskompetansen i samtlige kommuner. Disse oppfatningene viser entydig at det generelle bildet er at småkommunene (i folketall)

har kompetanseproblemer, men også at det fins unntak for denne generelle beskrivelsen

4.6 Planaktivitet

Planaktiviteten i kommunene går delvis fram av figurene 4.1 og 4.2 som viser vedtaksår for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Vi ser at variasjonene er store. Mange kommuner har vedtatte planer som regelmessig rulleres. Spørsmålet kan likevel være om planene følges opp, eller om det gis mange dispensasjoner. Her har vi tidligere sett, jfr. figur 3.3, at det er svært store forskjeller mellom fylkene. Det generelle mønsteret er som nevnt tidligere, at de store kommunene (i folketall) er mer aktive enn de små, dels fordi de gjennomgående har bedre kompetanse, men også fordi behovet for revisjon av planene er større på grunn av stor aktivitet. Planaktivitet har selvfølgelig også sammenheng med politikk og i hvor stor grad det blir vurdert som ønskelig eller nødvendig å ha ambisjoner om å styre utvikling gjennom planlegging, eller om det heller er enkeltsaker som skal håndteres når de dukker opp.

4.7 Framtidsutsikter

Kontinuitet/rekruttering

Mulighetene for å beholde fagpersonene i kommunene og eventuelt rekruttere nye, følger i stor grad det generelle mønsteret som nå er nevnt mange ganger; det er enklere i større kommuner med fagmiljøer innen planlegging, enn i små kommuner med få stillinger. Viktig er selvfølgelig også kommuneøkonomien og det generelle lønnsnivået og konkurransen med privat sektor.

Tiltak for å bedre kompetansen

Mange av tiltakene som er nevnt for fylkene, jfr. kapittel 4.3, gjelder også for kommunene. I tillegg er det særlig to tiltak som nevnes. Det ene er økte ressurser for fylkeskommunene/fylkesmennene til å arrangere kurs/seminarer for kommunene. Det samme burde etter manges oppfatning også departementene og direktoratene kunne gjøre i større grad enn i dag. Det andre, og viktigste, er større satsing på interkommunale løsninger. Større fagmiljøer er en nødvendig forutsetning for kompetente fagmiljøer som kan rekruttere og beholde kvalifiserte planleggere. Mange knytter dette til kommunesammenslåinger, andre til interkommunalt samarbeid og varianter av regionale plankontor. Interkommunalt samarbeid innen planlegging foregår det lite av i dag. Av de mange interkommunale plankontorene som eksisterte på 1980-tallet er det nå, i følge www.kommunesamarbeid.no, bare Ofoten Interkommunal Plankontor i Nordland og Plankontoret for Rennebu og Oppdal i Sør-Trøndelag (i starten var også Midtre Gauldal med i dette samarbeidet) som fortsatt eksisterer.

Ny plandel til plan- og bygningsloven

De fleste mener at ny plandel til plan- og bygningslov ikke gir noen dramatiske endringer i kompetansebehovet. Det er først og fremst ei tilpassing av loven til eksisterende praksis og opprydding i strukturen, som en av planveilederne sier:

"Keiserens nye klær, men de passer noe bedre". Likevel byr det på utfordringer når den nye plandelen legger betydelig større vekt på samfunnsdelen enn tidligere, fordi undersøkelsen viser at kommunene stort sett er svake innen samfunnsplanlegging. Økt vektlegging av klima og energi gir også nye kompetanseutfordringer. Dessuten introduserer og lovfester den nye plandelen en rekke nye planredskaper, som hensynssoner, planstrategier, risiko- og sårbarhetsanalyser, planbeskrivelser og konsekvensutredninger til planer. Dette gir kanskje ikke så store nye kompetanseutfordringer, men det kan forsterke kapasitetsproblemene. Ambisjonen er forenkling, men mange på fylkesnivå er bekymra for at det like gjerne kan bety det motsatte, fordi det er uklart hvordan de nye redskapene skal utformes og anvendes og hvilke krav som skal gjelde. Det samme gjelder kommuneplanens samfunnsdel, som for mange fortsatt er en diffus plantype. Ny lov gir størst utfordringer til kommunene som skal gjennomføre planlegginga på kommunenivå, mens også til veiledningsansvarlige i fylkeskommuner og hos fylkesmenn.

5 Oppsummering og vurderinger

5.1 Om innholdet

I dette kapitlet oppsummerer vi undersøkelsen med hovedpunkter fra resultatene som er vist i kapittel 3 og 4 og med våre vurderinger, sett i forhold til de tre hovedformålene med undersøkelsen: å dokumentere kompetansen i kommuner og fylker, å dokumenterer og vurdere hvordan kommune skaffer seg kompetanse de mangler, og å foreslå tiltak for å forbedre kompetansen.

Som vi også presiserte innledningsvis, har denne undersøkelsen et anvendt perspektiv ved at det er den kompetansen som anvendes i planlegging og stedsutvikling på kommunenivå som er i fokus. Derfor er det ikke bare kompetansen hos hver enkelt ansatt i kommunene og fylkene som er undersøkt. Vi har også sett på hvordan arbeidet med planlegging og stedsutvikling på fylkesnivå er organisert for å få et inntrykk av forutsetningene for hvordan kompetansen blir anvendt. Det samme kunne selvfølgelig vært interessant å undersøke på kommunenivå, men det ligger utenfor rammene til dette prosjektet. Hele vår undersøkelse er basert på de oppfatningene om planlegging og stedsutvikling på kommunenivå som de ansatte i fylkeskommuner og hos fylkesmenn har tilegna seg gjennom sitt ansvar for veiledning og saksbehandling av kommunale planer.

5.2 Varierende kompetanse, dårlig kapasitet

Fylkene

Undersøkelsen viser tydelig at sett i forhold til veiledning og saksbehandling av kommunale planer, er aktiviteten til fylkeskommunene og fylkesmennene i stor grad vevd inn i hverandre. Formelt er det klart hvem som har ansvaret for hva, men i praksis er det varierende praksis og etter vår oppfatning også delvis uklart hvem som tar seg av de forskjellige oppgavene.

Både fylkeskommunene og fylkesmennene har god formell kompetanse i fysisk planlegging. De aller fleste som arbeider med fysisk planlegging har universitetsutdanning og betydelig yrkeserfaring. Fylkesmennene skiller seg i plansammenheng fra fylkeskommunene ved at de først og fremst er sektormyndigheter, og derfor i stor grad har sektorkompetanse og ikke spesifikk planleggingskompetanse.

Fylkeskommunene har også god kompetanse innen samfunnsplanlegging. Her er fylkesmennene svakere, ikke så mye fordi kompetansen mangler, men fordi

kompetansen ikke i samme grad som innen fysisk planlegging, er prioritert internt eller etterspurt fra kommunene.

Stedsutvikling, slik arbeidet under denne betegnelsen blir oppfatta og praktisert, ser ut til å være et rent fylkeskommunalt anleggende. Kompetansen i fylkeskommunene blir stort sett regna for å være god. Fylkesmennene er i liten grad engasjert i stedsutvikling og kjenner stort sett lite til hva som foregår. Kompetansen vurderes som dårlig hos halvdel av fylkesmennene. Resten oppgir å ha tilfredsstillende kompetanse, men den blir i liten grad anvendt eller etterspurt.

Sjøl om stedsutvikling nå er svært breitt definert fra departementene, ser begrepet stedsutvikling i praksis ut til å være knytta till fysiske omgivelser og medvirkningsprosesser. Det er en plan- og byformingstilnærming som vi først og fremst finner i byer og større tettsteder og kommuner med arkitektkompetanse, som videreføres. Dette er også innfallsvinkelen i Miljøverndepartementets veileder i stedsanalyse fra 1993. Kulturminneperspektivet i denne tradisjonen er videreutvikla av Riksantikvaren bl.a. gjennom ”nettsted for tettsted” (www.riksantikvaren.no/Norsk/Nettsted_for_tettsted) og metode for kulturhistorisk stedsanalyse (DIVE).

På den andre sida viser oversikten fra Kommunal-og regionaldepartementet, jfr. kapittel 3.3, at fylkeskommunene fordeler midler under ”merkelappen” stedsutvikling som er vesentlig større enn hva som kommer fram gjennom våre intervjuer av fylkeskommunenes kontakter for stedsutvikling. Det betyr at det også er andre i fylkeskommunene som arbeider med stedsutvikling enn de som driver med planlegging og stedsutvikling i en byformingstilnærming. Stedsutvikling er også knytta til utbygging av fysisk infrastruktur og næringsutvikling, slik at vi finner en næringsutviklingstilnærming til stedsutvikling. Denne tilnærminga retter seg først og fremst mot mindre steder og distriktsutvikling og er ikke på samme måte som byformingstilnærminga utvikla som definerte metoder.

I tillegg finner vi fra intervjuene også en tredje tilnæringsmåte til stedsutvikling, nemlig en sosiokulturell. Denne tilnærminga har vært spesielt synlig i Akershus, som også har utgitt en egen veileder i sosiokulturelle stedsanalyse (Akershus fylkeskommune 2007). Teksten til veilederen er skrevet av forskere ved NIBR, som har et eget nettsted for stedsforskning: www.stedsforskning.no.

Det fins betydelig dobbel kompetanse innen planlegging og stedsutvikling hos fylkeskommunene og fylkesmennene. I begge organisasjonene finner vi mange naturforvaltere fra UMB og samfunnsvitere. Fylkeskommunene har de fleste arkitektene, landskapsarkitektene og sivilingeniørene, mens fylkesmennene har de fleste juristene, naturviterne og personer med landbruksfaglig utdanning. Et interessant spørsmål er om dobbel kompetanse også betyr at det utføres mye dobbeltarbeid. Fylkesmannens ansvar for kontroll og tilsyn krever nødvendigvis at fylkesmannen også har kompetanse inne områdene hvor tilsyn og kontroll skal utøves. Erfaringene fra enhetsfylket i Møre og Romsdal tyder på at det generelt ikke utføres så mye dobbeltarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, sjøl om de har dobbelkompetanse. Likevel viser erfaringene at nettopp planlegging er et av områdene med betydelig effektiviseringspotensial. I Møre og Romsdal fylke er arealplanleggerne i fylkeskommunen og miljøvernavdelinga hos fylkesmannen slått sammen til ei felles avdeling for areal og miljøvern. De anslår sjøl at innsparingene

ved dette samarbeidet dreier seg om 2-3 årsverk (Skjeggedal og Lysø 2006). I flere fylker er det samarbeid og avtalt arbeidsdeling mellom fylkeskommune og fylkesmann, for eksempel ved at fylkesmannen tar seg av juridiske spørsmål i planveiledning. Her kan det være en balansegang i forhold til habilitet ved eventuelle seinere behandling av klagesaker. Noen fylker avtaler også arbeidsdeling etter geografiske kriterier f.eks. ved at fylkemannen tar seg av uttalelser til dispensasjonssøknader i LNF-områder, mens fylkeskommunene konsentrerer seg om tettstedene. Dette kan være praktisk fornuftig, men i grenseland i forhold til ansvarsområder.

I flere fylker mener fylkesmannen at fylkeskommunen er for lite aktive med planveiledning til kommunene eller at fylkeskommunen har for dårlig kompetanse. Fylkesmennene driver derfor sjøl et aktivt veiledningsarbeid i kommunal planlegging. En viktig begrunnelse er å sørge for gode planprosesser og gode planer i kommunene slik at det blir mulig å bruke innsigelsesinstituttet på en fornuftig måte. Situasjonen er altså uklar, og det er etter vårt syn åpenbart behov for at noe gjøres for å klarlegge oppgaver, ansvar og arbeidsdeling og en bedre utnyttning av kompetansen.

Sjøl om kompetansen på fylkesnivå vurderes som god, blir kapasiteten vurdert som for dårlig. Sett i forhold til kompetanse- og kapasitetsproblemene i kommunene som vi kommer tilbake til, har fylkeskommunene og fylkesmennene i dag store problemer med å drive nødvendig og pålagt veiledning. Størstedelen av kapasiteten går med til saksbehandling, som går foran veiledning. Veiledning er stort sett basert på at kommunene tar kontakt og for eksempel ”melder inn” planer for diskusjon i regionalt planforum. Fylkeskommunen driver i liten grad ”oppøkende” eller ”påtvunget” veiledning. Det samme gjelder i stor grad også fylkesmennene. De har ikke kapasitet til å drive den veiledninga overfor kommunene som kommunene trenger. Det samme fant Riksrevisjonen i sin undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging i Norge (Riksrevisjonen 2007), hvor Riksrevisjonen skriver at ”*mange kommuner ikke mottar tilstrekkelig veiledning og opplæring i planlegging fra fylkesmannsembetene og fylkeskommunene* (s.126).

Kommunene

Den formelle kompetansen innen planlegging og stedsutvikling varierer sterkt. Generelt har de fleste folkerike kommunene flere ansatte med planleggingskompetanse og et fagmiljø som gjør det mulig å få ansatt og beholde kompetente planleggere. Disse kommunene har gjerne både arkitekter, sivilingeniører, naturvitere, samfunnsvitere og personer med utdanning fra UMB. Kommunene med få innbyggere har ofte bare en ansatt med planleggingskompetanse som må ta seg av mange andre oppgaver i tillegg til planlegging. Disse planleggerne har gjerne ingeniørbakgrunn eller varianter av naturfaglig eller landbruksfaglig utdanning fra høyskoler eller UMB. Aktiviteten i småkommunene er også stort sett mindre, slik at det kan gå lang tid mellom hver planprosess, noe som gjør det vanskelig å utvikle realkompetanse som kan erstatte manglende formell kompetanse. Kompetanse må selvfølgelig ses i forhold til oppgavene. Ofte varierer disse i samsvar med folketallet, men ikke alltid. Den økende utbygginga av ulike former for fritidsboliger har gitt stor planleggingsaktivitet også i spredtbygde kommuner, både ved kysten og særlig i attraktive fjellområder.

Kommunene har best kompetanse innen fysisk planlegging. Alle kommuner trenger jo arealplaner. Kompetansen i samfunnsplanlegging er svakere, og blir heller ikke i

samme grad benytta. For mange er det uklart hva som ligger i kommuneplanens samfunnsdel. Det er ikke gitt ut noen veiledere om kommuneplanens samfunnsdel. Dermed fins liten informasjon som forteller hvordan samfunnsdelen kan utføres på en måte som er tilpassa behov i ulike kommuner. For oss ser det ut til å fins i alle fall to ulike oppfatninger av hva samfunnsdelen skal være. Etter den ene oppfatninga er kommuneplanens samfunnsdel ei overordna ramme for kommuneplanen, som ei videreføring av tidligere begreper som ”felles planforutsetninger” og ”langsiktige retningslinjer”. Samfunnsdelen er presisering og synliggjøring av overordna vurderinger, som alltid mer eller mindre vil være tilstede, uansett om de blir nedskrevet eller ikke. Samfunnsdelen gir rammer som konkretiseres i arealdelen, økonomiplanen eller handlingsprogrammet og i ulike tema og sektorplaner. Etter den andre oppfatninga er samfunnsdelen en av to hoveddeler i kommuneplanen, som da inneholder en arealdel og en samfunnsdel. Samfunnsdelen blir da gjerne omtalt som ”tekstdelen”. Samfunnsdelen kan inneholde alt som ikke er knytta direkte til arealbruk. Betegnelse ”samfunnsdel” og ”arealdel”, kan lede til denne forståelsen av samfunnsdelen, men etter vår oppfatning kan dette være problematisk, både sett i forhold til planleggingsbegrepet og hva som kan planlegges og i forhold til en logisk struktur på de planene som en kommune uansett må ha: arealplan, økonomiplan og tema/ sektorplaner.

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan fins det veiledere for. Disse veilederne blir mye brukt og fungerer etter de flestes oppfatninger godt. Likevel kan det innvendes at de har en generell utforming og dermed ikke fungerer like godt i alle kommuner. Etter vår oppfatning kunne særlig veilederen for kommuneplanens arealdel med fordel være supplert med eksempler som viser tilpasning til ulike kommunetyper.

KOSTRA-registreringene viser at det bare er om lag halvdelen av kommunene som har kommuneplaner vedtatt i siste kommunestyreperiode. Det er ingen nyhet at mange kommuner ikke oppfyller kravet om vedtatt kommuneplan, for eksempel sier Riksrevisjonen i den tidligere nevnte undersøkelsen at *”kommunene samlet sett ikke utarbeider og reviderer kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som forutsatt for å kunne sikre en helhetlig og langsiktig arealplanlegging i tråd med nasjonale mål for området”* (Riksrevisjonen 2007:95). Riksrevisjonen påpeker også at det *”i for liten grad er lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiale”* (s. 125). Vår undersøkelse bekrefter og understreker dette behovet.

Stedsutvikling drives i varierende grad av kommunene. Det er stort sett bare de større byene som har den arkitektfaglige kompetanse som det ofte legges opp til i den byformingstilnærminga til stedsutvikling som synes å være den dominerende. På den andre sida defineres stedsutvikling vidt, og praktiseres også videre i fylkene, enn hva våre intervjuer med planleggings- og stedsutviklingsansvarlige i fylkene gir uttrykk, jfr. omtalen tidligere under ”fylkene”. Det fins også en næringsutviklingstilnærming til stedsutvikling og en sosiokulturell tilnærming. Disse tilnærmingene krever ulike former for kompetanse. Dette er neppe overraskende, men etter vår vurdering gir undersøkelsen grunnlag for å se nærmere på hva stedsutvikling i breitt perspektiv innebærer. Er på den ene sida det særegne ved de ulike tilnærmingene tillagt tilstrekkelig betydning? Og på den andre sida, er likevel det betydningsfulle og ”enestående” ved hver enkelt tilnærming mer vektlagt enn behovet nettopp for å se stedsforming, næringsutvikling og sosiokulturelle prosesser i sammenheng?

Vi ser at kompetansen i kommunene varierer, men kapasiteten til plan- og stedsutviklingsarbeid er generelt dårlig. Kommunene har ikke kapasitet til å følge opp arbeidet med planer. Behandling av enkeltsaker går foran. Undersøkelsen gir grunnlag for å peke ut tre dimensjoner for variasjoner mellom kommuner i planleggings- og stedsutviklingskompetanse. En dimensjon er politikk og politiske prioriteringer av planarbeid, som kan gå på tvers av natur- og samfunnsgitte forutsetninger. En annen dimensjon er folketall, som jo i stor grad dimensjonerer antall stillinger for planleggere og grunnlaget for et kvalifisert og stabilt fagmiljø. En tredje dimensjon er sentralitet og knytter seg til bolig- og arbeidsmarkedet.

5.3 Vanskelig å dekke manglende kompetanse utenfra

Vi har sett at kommunene dekker manglende kompetanse i egen organisasjon på i hovedsak tre måter. Den første varianten, som er å la være å utføre nødvendig planlegging, ser vi bort fra i denne sammenhengen, slik at vi står igjen med to alternativ: veiledning og bruk av konsulenter.

Veiledning fra fylkeskommune og fylkesmann ser ut til å fungere bra, så lenge det fins kapasitet i veiledningsapparatet og oppdatert veiledningsmateriell. Som vi allerede har vært inne på, er dette ikke tilfelle. Fylkeskommunene og fylkesmennene har ikke kapasitet til å drive den veiledninga det er behov for i kommunene, og veiledningsmaterialet fra departementet er for dårlig oppdatert. Flere fylkeskommuner lager egne veiledere og har egne nettsider for planlegging. Dette er et godt supplement, men reduserer likevel ikke behovet for nasjonale veiledere.

Konsulenter er det delte erfaringer med. Få kommuner kan ha spisskompetanse på alle områder, så tilførsel av kompetanse er nødvendig. Problemet er ofte at fullt utbytte av konsulenter forutsetter en viss kompetanse på feltet, også hos bestiller. Mangel på kapasitet kan være greit å dekke ved bruk av konsulenter. Manglende kompetanse er vanskeligere, fordi det da kan være problematisk å skille ut og definere klart avgrensa oppgaver, eller å utvikle en dialog med konsulenten, slik at bidraget kan utvikles og tilpasses under vegs.

5.4 Hva kan gjøres – forslag til tiltak

Undersøkelsen gir grunnlag for å foreslå følgende tiltak for å forbedre situasjonen:

Bedre oversikt

Undersøkelsen viser det samme som blir påpekt av Riksrevisjonen, nemlig at det er:

utfordringer knyttet til innhenting og bruk av informasjon om kommunenes arealplanarbeid, noe som gjør det vanskelig å bygge opp nasjonale oversikter og foreta nasjonal undersøkelser av hvordan den kommunale arealplanleggingen påvirker arealutviklingen nasjonalt (Riksrevisjonen 2007:126).

Det er påfallende at det ikke blir gjort mer for å få oversikt over plansituasjonen i kommunene som grunnlag for å vurdere og gjennomføre tiltak som sørger for at

kravene til planlegging etter pbl blir oppfylt. KOSTRA-registreringene som vi har vist til i undersøkelsen, er i beste fall for mangelfulle til at de gir godt grunnlag for handling, mye tyder også på at det er grunn til å stille spørsmål ved påliteligheten til en del av registreringene.

Oppdatert veiledning

En annen mangel på nasjonalt nivå er at det ikke blir gjort mer for å ajourføre og videreutvikle veiledningsmaterieell for kommuneplanlegging tilpassa de store variasjonene i norske kommuner, for eksempel med eksempler på enkle planer som likevel tilfredsstillende kravene i pbl. Det er behov for å avklare og presisere planbegrepene. Særlig kommuneplanenes samfunnsdel er problematisk, fordi det eksisterer flere og uklare oppfatninger av hva slag plan dette er. Det samme gjelder stedsutvikling, som nå er definert så vidt at det favner nærmest alt. Likevel er det grunn til å klarlegge bedre og presisere hva som ligger i stedsutvikling, for eksempel knytta til de tre tilnærmingene vi har klassifisert som byforming, næringsutvikling og sosiokulturell. Her bør det nylig åpna nettstedet: www.stedsutvikling.no, som er utvikla av Miljøverndepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, Statens Vegvesen Vegdirektoratet, Riksantikvaren, Husbanken, Norsk form og fylkeskommunene, kunne spille en viktig rolle.

Samordning og veiledning på fylkesnivå

På fylkesnivå er det åpenbart behov for å se nærmer på arbeidsdelinga og samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkesmennene knytta til pbl. Det er ikke fordi samarbeidet er dårlig, tvert i mot, samarbeidet er gjennomgående godt. Problemet er mer at aktivitetene til fylkeskommunene og fylkesmennene er så vevd inn i hverandre at det er utydelig hvem som i praksis har ansvar for hva. Dessuten bør det være mulig å utnytte felles kompetanse bedre. Det er heller ikke tvil om at veiledningskapasiteten må styrkes, dersom veiledningsplikten etter pbl skal kunne oppfylles. Det gjelder både direkte veiledning i kommunene, men også muligheter for å arrangere kurs og konferanser som ledd i kompetanseoppbygging. I tillegg er det også grunn til å se nærmere på regionale statsetaters deltakelse i planprosesser for å styrke koordinering og utnytting av kompetanse.

Faglig styrking i småkommunene

På kommunenivå må det gjøres noe for å skape større fagmiljøer for planlegging. Det kan gjøres ved at kommunene prioriterer planlegging høyere og oppretter flere planleggerstillinger. Det kan også være en begrunnelse for og effekt av kommunesammenslåinger ved at flere planlegger samles i et kontorfellesskap. På kort sikt er kanskje det mest aktuelle alternativet å stimulere til etablering av interkommunale løsninger, for eksempel etter modell av interkommunale plankontor, som kan gi mer attraktive arbeidsplasser for planleggere.

Styrking av planleggerutdanning

På nasjonalt nivå er det også behov for å se på utdanningene. Arkitektene er nesten fraværende i planleggerstillinger i småkommuner. Unntaket er til en viss grad i byene, men det er heller ikke mange arkitekter med planleggingskompetanse her. Er dette en bevisst politikk fra utdanningsinstitusjonene, eller kan og bør noe gjøres? Samfunnsplanlegging skal nå i sterkere grad inn i pbl, blant annet ved lovfesting av

kommuneplanens samfunnsdel. Samtidig ser vi at medlemmene i FUS stort sett er universiteter som utdanner fysiske planleggere og høyskoler. Hva med de samfunnsvitenskapelige instituttene på universitetene? Vi ser også at naturforvaltere og landbruksfaglig utdanna personer fra UMB i større grad ansettes som kommunale planleggere. Hvilket grunnlag har de for slike stillinger gjennom utdanningene? Hva gjør *Forum for utdanning i samfunnsplanlegging*?

Styrking av etter- og videreutdanning

Det er stort behov for og etterspørsel etter kortere, kompetansegivende etter- og videreutdanning i planlegging. "Samplan" kurset får stort sett god kritikk, men det er også behov for kortere, billigere og mer redskapsorienterte kurs. Her burde det være mulig å øke aktiviteten ved samarbeid mellom forvaltning og høyskoler og universiteter. I denne sammenhengen kan også kurs- og seminarvirksomhet komme inn. Fylkeskommunene og fylkesmennene driver til en viss grad med slike arrangermenter, det samme gjør departementene og direktoratene. Miljøverndepartementets tre nettverk for henholdsvis regional planlegging, kommuneplanlegging og stedsutvikling får som vi har sett god kritikk, særlig for muligheten møtene i nettverkene gir for utveksling av erfaringer kollegaer i mellom.

5.5 Ny plandel til plan- og bygningsloven

Undersøkelsen viser at de fleste kommunene og også veiledningsapparatet på fylkesnivå, både fylkeskommunene og fylkesmennene, sliter med til dels store kapasitetsproblemer innen planlegging og stedsutvikling. Mange kommuner og særlig småkommuner (i folketall) har også vesentlige kompetanseproblemer. 1. juli 2009 blir ny plandel til plan- og bygningsloven gjort gjeldende. Hvordan påvirker det situasjonen i kommunene og veiledningsapparatet?

Umiddelbart blir det selvfølgelig behov for informasjon og veiledning om endringene og de nye reglene. Det lar vi ligge her. Ny plandel fører ikke til vesentlige endringer i kompetansebehovet, men behovet blir likevel ikke mindre, det øker. Samfunnsdelen til kommuneplanen, som mange kommuner har problemer med i dag, får større plass. Nye temaer, som klima og energi, er også kommet inn i loven. Undersøkelsen av miljø- og planleggingskompetanse i kommunene sommeren 2008 viser at dette temaet allerede har stor oppmerksomhet i kommunen, men kompetansen er lav (Aall 2008).

Den største utfordringa med ny plandel kan bli kapasiteten til å ta nye bestemmelser i bruk. Ny planredskaper introduseres og lovfestes, som hensynssoner, planstrategier, risiko- og sårbarhetsanalyser, planbeskrivelser, konsekvensutredninger av planer, områderegulering, og detaljregulering med begrensa gyldighet for private tiltak. Ambisjonene er forenkling, men det forutsetter klare oppfatninger om hvordan de nye redskapene skal utformes og anvendes og hvilke krav som skal gjelde. Her er det åpenbart behov både for informasjon, veiledning og utviklingsarbeid for å tilpasse de nye planredskapene til praktisk bruk under ulike forutsetninger.

Referanser

Akershus fylkeskommune (2007): *Sosiokulturelle stedsanalyser*. Veileder. Oslo: Akershus fylkeskommune.

Miljøverndepartementet (1993): *Stedsanalyse – innhold og gjennomføring*. Veileder, T-986. Oslo: Miljøverndepartementet.

Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Dokument nr. 3:11 (2006-2007). Oslo: Riksrevisjonen.

Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006): *Godt forsøk – god modell? Evaluering av forsøk med enbetsfylke i Møre og Romsdal*. Notat 2006:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.

Skjeggedal, T. og I.-L. Saglie (2008): *Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene. Fase 1: Eksisterende undersøkelser*. Notat 2008:115. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Aall, C. (red.) (2008): *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse*. Vestlandsforskningsnotat nr. 12/2008. Sogndal: Vestlandsforskning.

Nettsteder

www.kommunesamarbeid.no

www.ks.no

www.riksantikvaren.no/Norsk/Nettsted_for_tettsted

www.ssb.no/kostra

www.stedsforskning.no

www.stedsutvikling.no

Vedlegg 1

(brev fra MD/KRD)



Det kongelige miljøverndepartement
Det kongelige kommunal- og regionaldepartement

Ansatt	
Ansatt nr.	
Ansatt navn	
Ansatt stilling	
Ansatt adresse	
Ansatt telefon	
Ansatt e-post	
Ansatt signatur	V
Ansatt dato	28.10.08

Fylkesmenn
Fylkeskommuner

Deres ref

Vår ref

Dato

200802299-/KOJ

28 OKT. 2008

Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker – fase 2.

Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) trenger mer kunnskap om kompetansen hos hhv. kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene innen fagområdene planlegging og stedsutvikling. Vi har derfor engasjert Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) til å gjennomføre en telefonintervjuundersøkelse i ukene 44-46 med personer som innehar særlig kunnskap om de aktuelle fagområdene hos fylkeskommunene og fylkesmennene. Undersøkelsen vil skje i samarbeid med Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)

Kartleggingen er nødvendig for blant annet MDs arbeid med informasjon, veiledning og forskrifter til ny plandel i plan- og bygningsloven (planlegges iverksatt fra 1. juli 2009), KRDs arbeid med ny distrikts- og regionalmelding (vil etter planen fremlegges på nyåret 2009), samt departementenes felles arbeid med utvikling av miljøvennlige og attraktive steder.

Resultatene av kartleggingen vil gi staten viktig kunnskap om kompetansesituasjonen som grunnlag for å utvikle ny politikk og iverksette nye virkemidler og tiltak. Vi tror også at resultatene vil være til stor nytte for fylkeskommunene og fylkesmennene i forhold til blant annet utvikling av egen kompetanse og oppfølging av veiledningsansvaret overfor kommunene. Vi ber dere på denne bakgrunn om å prioritere denne oppgaven i organisasjonen.

Kartleggingsarbeidet er delt i to faser. I fase 1 som ble avsluttet august 2008, sammenstilte vi kunnskap om kompetansesituasjonen basert på eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk, og laget en kortfattet analyse og påpekning av kunnskapshull (NIBR-notat 2008:105, <http://www.nibr.no/publikasjoner/notater/>). Resultatene viser at vi mangler mye kunnskap.

I fase 2 av kartleggingen ønsker vi å:

- fylle noen av kompetanseshullene som ble avdekket gjennom fase 1
- få en oversikt over hvordan kommunene i dag skaffer seg kompetansen som de trenger, men mangler i egen organisasjon - og å drøfte fordeler og ulemper ved ulike løsninger
- innhente forslag til tiltak som kan styrke kompetansen nasjonalt, regionalt og lokalt
- avdekke evt. regionale forskjeller

Planlegging omfatter både *fysisk planlegging* (arealdelen til kommuneplaner, kommunedelplaner, regulerings- og bebyggelsesplaner) og *samfunnsplanlegging* (kommuneplanens samfunnsdel, sektorenes planlegging, handlingsdelen). Stedsutvikling defineres her som en *metode for å utvikle attraktive og miljøvennlige steder med hovedvekt på de fysiske omgivelsene, det sosiale miljøet og brede medvirkningsprosesser*. Arbeidet bygger også på tradisjoner fra nærmiljøarbeid, næringsutvikling, kultur- og tiltaksarbeid.

Praktisk om undersøkelsen

NIBR ved prosjektleder Terje Skjeggedal, har ansvaret for gjennomføringen av undersøkelsen, som er et samarbeid med Institutt for landskapsplanlegging ved UMB. Har du spørsmål kan du kontakte ham på tlf. 99634048 eller e-post: terje.skjeggedal@nibr.no.

Vedlagt følger et eksemplar av intervjuguiden som er utgangspunktet for telefonintervjuene. Undersøkelsen er to-delt; del 1 dreier seg om kompetansen innad hos fylkeskommunen og fylkesmannen, og del 2 om kommunene. Spørsmål 1 i begge de to delene dreier seg om formell kompetanse, i fylket og i kommunene. Her er nok kunnskapen fordelt på flere personer, så vi ber dere samarbeide om disse spørsmålene på forhånd.

Fylkeskommunen og fylkesmannen velger selv ut hvem som skal svare på spørsmålene, men vi vil anta at både den/de ansvarlige for planveiledning overfor kommunene samt den oppnevnte stedsutviklingskontakten er nøkkelpersoner i fylkeskommunen. Hos fylkesmannen antar vi at plankoordinatorer er tilsvarende nøkkelperson. Vi tillater oss i den sammenheng å sende ut dette brevet med vedlegg per mail til MDs kontaktnett for hhv. planveiledning/ plankoordinering og stedsutvikling.

MD har også gjennomført en undersøkelse av plan- og miljøkompetansen i kommunene. De to undersøkelsene vil bli koordinert av departementet.

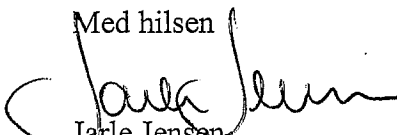
Kommunen som samfunnsutvikler

I forbindelse med blant annet arbeidet med ny distrikts- og regionalmelding planlegger KRD å gjennomføre en undersøkelse om kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Undersøkelsen er hovedsakelig rettet mot kommunenivået, og resultatene vil etter planen foreligge tidlig på nyåret. MD og KRD ønsker i den sammenheng også å innlemme noen spørsmål vedrørende kompetansesituasjonen i kommunene i forhold til planlegging og stedsutvikling. Dette vil gi nyttig og utfyllende kunnskap i forhold til kartleggingen som nå skal gjennomføres, og


samtidig tydeliggjøre evt. avvik mellom hvordan fylkeskommunene/fylkesmennene vurderer kommunenes kompetansesituasjon og hvordan kommunene selv vurderer den.

Med ønske om et godt samarbeid,

Med hilsen



Jarle Jensen
ekspedisjonssjef (MD)



Petter Knutzen
fung. ekspedisjonssjef (KRD)

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2

Intervjuguide

NIBR/UMB/TSK/KAH/ILS/27.10.08



Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker – telefonintervjuundersøkelse

Bakgrunn

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har behov for mer kunnskap om hvilken kompetanse som fins i kommunene og fylkene innen fagområdene planlegging og stedsutvikling. Derfor er Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), i samarbeid med Universitet for miljø- og biovitenskap (UMB), institutt for landskapsplanlegging, engasjert til å gjennomføre en spørreundersøkelse til landets fylker. Undersøkelsen skal gjennomføres i oktober/november 2008. Prosjektleder ved NIBR er Terje Skjeggedal. Kjell Harvold, NIBR, og Inger-Lise Saglie, UMB, arbeider også i prosjektet.

Undersøkelsen er delt i to deler. Del 1 dreier seg om fylkesnivået (fylkeskommunen og fylkesmannen) og del 2 om kommunene.

Spørsmålene nedenfor er utgangspunktet for et telefonintervju og er sendt til fylkeskommunenes planveiledere og kontaktpersoner for stedsutvikling og fylkesmennenes plankoordinatorer. Vi vil ta nærmere kontakt pr. e-post/telefon for å avtale tidspunkt for intervju og hvem som skal intervjues. Vi legger opp til 2, ev. 3, intervjuer pr. fylke, og vi ber dere avklare hvem som er mest aktuelle å intervju. Spørsmål 1 i begge de to delene dreier seg om formell kompetanse, i fylket og i kommunene. Her er nok kunnskapen fordelt på flere personer, så vi ber dere samarbeide om disse spørsmålene på forhånd. Har du spørsmål kan du kontakte Terje Skjeggedal (tlf. 99634048 eller e-post: terje.skjeggedal@nibr.no).

Undersøkelsen bygger direkte videre på undersøkelsen: *Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene. Fase 1: Eksisterende undersøkelser*, som ble gjennomført av NIBR/UMB sommeren 2008, publisert i NIBR-notat 2008:105, som du finner her:

[Ahttp://www.nibr.no/uploads/publications/e8bd0989d4084bd031414a9e255094e5.pdf](http://www.nibr.no/uploads/publications/e8bd0989d4084bd031414a9e255094e5.pdf), og også på undersøkelsen: *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse*, som også ble gjennomført sommeren 2008 av Vestlandsforskning i samarbeid med Møreforskning og NIBR, publisert i Vestlandsforskingsnotat nr. 12/2008, som du finner her:
<http://www.vestforsk.no/www/show.do?page=12&articleid=2291>

Navn og stilling:

Fylke:

Del 1 - fylkesnivået

Den faktiske situasjonen i fylket

1. Formell kompetanse

Det dreier seg her om kompetanse som anvendes i fylkeskommunenes arbeid med planveiledning overfor kommunene og i stedsutviklingsarbeid, og hos fylkesmennene i arbeid med råd og veiledning overfor kommunen forhold til nasjonale mål og i stedsutviklingsarbeid.

Hvor mange stillinger (personer) og antall årsverk arbeider med disse oppgavene i fylkekommunen/hos fylkesmannen?

Hvilken utdanningsbakgrunn har personene som arbeider med disse oppgavene:

Universitetsutdanning: arkitekt, landskapsarkitekt, siv.ing. – plan, siv.ing – annet, UMB – plan, naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig, annet. Høgskoleutdanning: ingeniør, naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig, annet?

2. Realkompetanse

I hvor stor grad blir eventuell manglende formell kompetanse kompensert med realkompetanse (kompetanse utvikla gjennom arbeidserfaring og opplæring i arbeidslivet)? (liten/stor grad, endringer)

3. Prosesskompetanse

I hvor stor grad har fylkeskommunen/fylkesmannen prosesskompetanse, dvs. kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og motsetningsfylte interesser? (liten/stor grad, endringer)

Driver fylkeskommunen/fylkesmannen opplæring/kurs i prosesskompetanse for kommunene? I tilfelle, hvordan?

4. Samarbeid

I hvor stor grad foregår det samarbeid om veiledning i planleggings- og stedsutviklingsarbeid overfor kommune? (liten/stor grad, endringer)

- mellom avdelinger internt hos fylkeskommunen og mellom avdelinger internt hos fylkesmannen Hvilke avdelinger deltar?
- mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Hvordan er samarbeidet organisert?
- mellom fylkeskommunen/fylkesmannen med andre regionale statsetater. Hvilken kompetanse tilføres av samarbeidet?

Er det etablert ”regionalt planforum” i fylket? Hvordan er det i tilfelle organisert? Hvem deltar? Hvor ofte er møtene? Hvordan fungerer dette?

Er det etablert eget tverrsektorielt samarbeidsforum for stedsutvikling i fylket? Hvordan er det i tilfelle organisert? Hvem deltar? Hvor ofte er møtene? Hvordan fungerer dette?

Er samarbeidet mellom fylkeskommunen/fylkesmannen og kommunene om veiledning i planleggings- og stedsutviklingsarbeid overfor kommunene organisert på måter som ikke fanges opp av de foregående spørsmålene? I tilfelle, hvordan?

Vurderinger av dagens situasjon

5. Fysisk planlegging

Hvordan vurderer du fylkeskommunens/fylkesmannens kompetanse innen fysisk planlegging (arealdelen til kommuneplaner og kommunedelplaner, regulerings- og bebyggelsesplaner)? (dårlig/tilfredsstillende/god, endringer)

6. Samfunnsplanlegging

Hvordan vurderer du fylkeskommunens/fylkesmannens kompetanse innen samfunnsplanlegging (her: kommuneplanens samfunnsdel og annen planlegging mer eller mindre knytta til plan- og bygningsloven og med et bredt og hovedsakelig samfunnsfaglig, kunnskapsgrunnlag)? (dårlig/tilfredsstillende/god, endringer).

7. Stedsutvikling

Hvordan vurderer du fylkeskommunens/fylkesmannens kompetanse innen stedsutvikling (utvikling av attraktive og miljøvennlige steder med hovedvekt på de fysiske omgivelsene, det sosiale miljøet og brede medvirkningsprosesser. Arbeidet bygger også på tradisjoner fra nærmiljøarbeid, bygdeutvikling, næringsutvikling, kultur- og tiltaksarbeid) (dårlig/tilfredsstillende/god, endringer).

I hvor stor grad er stedsutvikling et prioritert område i regional planlegging og regionalt utviklingsprogram? (liten/stor grad, endringer)

Hvor store ressurser (midler og stillinger/stillingsandeler) ble satt av til stedsutvikling i fylkeskommunen/fylkesmannen i 2008? Blir det endringer (reduksjon/samme nivå/økning) i 2009? I tilfelle, hvorfor?

8. Kompetanse/kapasitet

I hvor stor grad er ev. manglende kompetanse mer et spørsmål om kapasitet enn om kompetanse? (liten/stor grad, endringer)

Vurdering av framtidssutsikter

9. Ny plan- og bygningslov

I hvor stor grad vil ny plandel i plan- og bygningsloven (fra 01.07.09) føre til endringer i kompetansebehovet hos fylkeskommunen/fylkesmannen? (liten, stor grad). Hvorfor og hvordan?

10. Kontinuitet

Hvordan vurderer du mulighetene for at fylkeskommunen/fylkesmannen vil og kan beholde den planleggings- og stedsutviklingskompetansen de har i dag? (dårlige/gode)

11. Rekruttering

Hvordan vurderer du mulighetene for at fylkeskommunen/fylkesmannen vil og kan rekruttere for å beholde/øke planleggings- og stedsutviklingskompetansen de har i dag? (dårlige/gode)

12. Tiltak for å bedre kompetansen

Hvilke tiltak mener du bør gjennomføres for å øke planleggings- og stedsutviklingskompetansen i fylkeskommunen/fylkesmannen? (på fylkesnivå, på statlig nivå)

I hvor stor grad bidrar Miljøverndepartementets tre nettverk (regional planlegging, kommunal planlegging og stedsutvikling) i kompetanseutvikling? (liten/stor grad, forbedringsmuligheter)

Del 2 - kommunenivået

Den faktiske situasjonen i kommunene

1. Formell kompetanse

Hvor mange stillinger (personer) og antall årsverk arbeider med planleggings og stedsutviklingsoppgaver i kommunene? (fordelt på enkelt-kommuner eller grupper av kommuner, alt etter hvor detaljert oversikt som fins på fylkesnivå)

Hvilken utdanningsbakgrunn har personene som arbeider med disse oppgavene:

Universitetsutdanning: arkitekt, landskapsarkitekt, siv.ing. – plan, siv.ing – annet, UMB – plan, naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig, annet. Høgskoleutdanning: ingeniør, naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig, annet? (fordelt på enkelt-kommuner eller grupper av kommuner, alt etter hvor detaljert oversikt som fins på fylkesnivå)

2. Realkompetanse

I hvor stor grad blir eventuell manglende formell kompetanse kompensert med realkompetanse (kompetanse utvikla gjennom arbeidserfaring og opplæring i arbeidslivet)? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer)

3. Prosesskompetanse

I hvor stor grad har kommunene prosesskompetanse, dvs. kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og motsetningsfylte interesser? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer)

4. Tilførsel av kompetanse

Hvordan skaffer kommunene seg den kompetansen de mangler i egen organisasjon (samarbeid med andre kommuner, interkommunale ordninger, veiledning fra fylkeskommune og fylkesmann, kjøp av konsulenttenester)? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer). Hvordan fungerer disse ordningene? (dårlig, tilfredsstillende, godt)

Hvilke typer kompetanse er det som kommunene særlig mangler i egen organisasjon?

I hvor stor grad utarbeider kommunene fysiske planer (arealdelen til kommuneplaner og kommunedelplaner, regulerings- og bebyggelsesplaner) og kommuneplanens samfunnsdel sjøl? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer)

Vurderinger av dagens situasjon

5. Fysisk planlegging

Hvordan vurderer du kommunens kompetanse innen fysisk planlegging (arealdelen til kommuneplaner og kommunedelplaner, regulerings- og bebyggelsesplaner)? (dårlig/ tilfredsstillende/god, variasjoner mellom kommuner, endringer)

6. Samfunnsplanlegging

Hvordan vurderer du kommunenes kompetanse innen samfunnsplanlegging (her: kommuneplanens samfunnsdel og annen planlegging mer eller mindre knytta til plan- og bygningsloven og med et bredt og hovedsakelig samfunnsfaglig, kunnskapsgrunnlag)? (dårlig/tilfredsstillende/god, variasjoner mellom kommuner, endringer)

7. Stedsutvikling

Hvordan vurderer du kommunens kompetanse innen stedsutvikling (prosesser og fysiske tiltak for å øke opplevelsen av et steds attraktivitet med stor vekt på brei medvirkning, som delvis inngår i de to nevnte formene for planlegging, men som er knytta til stedsnivå og også bygger på tradisjoner fra næringsutvikling og tiltaksarbeid) (dårlig/tilfredsstillende/god, variasjoner mellom kommuner, endringer)

8. Kompetanse/kapasitet

I hvor stor grad er kommunenes utfordringer i planleggings- og stedsutviklingsarbeid mer et spørsmål om kapasitet enn om kompetanse? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer)

9. Planaktivitet

I hvor stor grad har kommunene ambisjoner om å styre gjennom planer som regelmessig revideres? (liten/stor grad, variasjoner mellom kommuner, endringer)

10. Variasjoner mellom kommuner

Er det variasjoner i planleggings- og stedsutviklingskompetansen mellom kommunene i fylket etter bestemte mønstre, som for eksempel folketall, sentralitet, vekst/nedgang? Ev. andre mønstre?

Vurdering av framtidutsikter

11. Ny plan- og bygningslov

I hvor stor grad vil ny plandel i plan- og bygningsloven (fra 01.07.09) føre til endringer i kompetansebehovet i kommunene? (liten, stor grad). Hvorfor og hvordan?

12. Kontinuitet

Hvordan vurderer du mulighetene for at kommunene vil og kan beholde den planleggings- og stedsutviklingskompetansen de har i dag? (dårlige/gode, variasjoner mellom kommuner)

13. Rekruttering

Hvordan vurderer du mulighetene for at kommunene vil og kan rekruttere for å beholde/øke planleggings- og stedsutviklingskompetansen de har i dag? (dårlige/gode, variasjoner mellom kommuner)

14. Tiltak for å bedre kompetansen

Hvilke tiltak mener du bør gjennomføres for øke planleggings- og stedsutviklingskompetansen i kommunene? (i kommunene, interkommunalt, på fylkesnivå, på statlig nivå)

Vedlegg 3

Intervjuede personer

<i>Fylke</i>	<i>Fylkeskommunen</i>	<i>Fylkesmannen</i>
Østfold	Elisabet Dahle	Åse Richter
Akershus	Ebba Friis-Eriksen	Kristin Nordli ¹
Oslo		
Hedmark	Tove Krattebøl	Bjørn Murvold
Oppland	Kristin Loe Kjelstad Tore Hjerkin	Tor Brustugun
Buskerud	Terje Ø. Lønseth	Eli Kristin Nordsiden
Vestfold	Torstein Kiil	Pål Otto Hansen
Telemark	Lene Hennem	Kristin B. Vindvad
Aust-Agder	Kåre Kristensen	Reidar Malm
Vest-Agder	Björg Hellem	Arne Kjell Brunnes
Rogaland	Kristin Terkelsen	Anfinn Rosnes
Hordaland	Marit Rødseth Kari Øvsthus	Eva-Katrine Taule
Sogn og Fjordane	Trond Sundby	Dag Endre Stedje
Møre og Romsdal ²	Idar Mølsæter Arne-Dag Gjerde	
Sør-Trøndelag	Vegard Hagerup	Grete Bakken Hoem
Nord-Trøndelag	Karl-Heinz Cegla	Roald Huseth
Nordland	Dag Bastholm	Egil Johansen
Troms	Jan Kristiansen	Oddvar Brenna
Finmark	Roy Åge Jensen Ugseth	Margrete Wegner Sundfør

¹ Oslo og Akershus

² Enhetsfylke