



BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Interkommunalt plansamarbeid i Lofoten

Heidi Bergsli og Gro Sandkjær Hanssen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Interkommunalt plansamarbeid i Lofoten

Forfatter: Heidi Bergsli og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-notat: 2023:102

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 978-82-8309-386-5 (Elektronisk)

Prosjektnavn: Grunnlagsdokument til forestående vurdering av muligheter for interkommunalt koordinert planarbeid for Lofotregionen

Oppdragsgiver: Lofotrådet

Prosjektleder: Heidi Bergsli

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2023

Antall sider: 34

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

# Forord

Denne rapporten er et grunnlagsdokument til vurdering av muligheter for interkommunalt koordinert planarbeid for Lofotregionen. Utredningen ble gjennomført mellom mars og juni 2023.

Prosjektteamet har bestått av Heidi Bergsli (prosjektleder) og Gro Sandkjær Hanssen.

Vi vil takke Lofotrådet for god dialog og faglige diskusjoner i utføringen av oppdraget. Vi må også få takke kommunedirektørene/rådmenn og plansjefer i Lofoten for å ha tatt seg tid til intervjusamtaler i en presset hverdag. Vi vil også få takke seksjonsleder for plan og ressursutvikling i Nordland fylkeskommune for det samme.

Vi håper Lofotrådet, kommunene i Lofoten, samt andre aktører interessert i strategisk planlegging vil ha nytte av rapporten.

Oslo, juni 2023

Berit Irene Nordahl  
Forskingssjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	3
1 Innledning .....	5
2 Kommunal og regional planlegging .....	7
2.1 Strategisk planlegging og planstrategi .....	7
2.2 Nyere planleggingsperspektiv og bærekraftagendaens rolle .....	8
3 Muligheter og utfordringer med interkommunale plansamarbeid .....	11
3.1 Utredninger om interkommunalt samarbeid .....	11
4 Fylkeskommunal planlegging .....	14
4.2 Nordland fylkeskommune: Planstrategi og planer i tråd med bærekraftmål .....	15
5 Lofotrådets utfordrings- og målbilde .....	16
5.1 Utfordrings- og mulighetsområder for Lofoten .....	16
5.2 Lofotrådets mål og strategier .....	16
6 Lofotkommunenes perspektiv på interkommunal planstrategi og plansamarbeid .....	18
6.1 Dagens plansituasjon i kommunene .....	19
6.2 Systematisk kommuneplanlegging og implementering .....	22
7 Interkommunalt plansamarbeid og kommunenes kunnskaps- og planbehov .....	24
7.2 Samarbeid og sammenhengstenkning i mulige interkommunale plansamarbeid .....	27
7.3 Interessante plantema for interkommunale plansamarbeid .....	27
7.4 Varianter av et interkommunalt plankontor .....	28
8 Konklusjoner og anbefalinger .....	30
8.1 Anbefalinger om plantema og verktøy .....	30
8.2 Interkommunal planstrategi som arena for samarbeid .....	31
8.3 Et plankontor for styrket fagmiljø og kompetansedeling .....	31
8.4 Forankring og involvering .....	32
8.5 Lofoten, et lite stykke verden .....	32
Referanser .....	33

# Sammendrag

Denne rapporten utreder muligheter og utfordringer ved interkommunalt plansamarbeid i Lofoten på vegne av det interkommunale politiske rådet i Lofoten, Lofotrådet. Sentrale spørsmål er: hvilket potensial ligger i interkommunalt plansamarbeid? Er det hensiktsmessig og interessant å samle innsats for økt plansamarbeid i en interkommunal planstrategi? Hvilke plantema egner seg for utvikling av felles planer eller kunnskapsgrunnlag? Er et interkommunalt plankontor for Lofoten, i tråd med NIVI (Vinsand 2022) sine anbefalinger, et mulig grep for å styrke planleggingen i Lofoten? Disse spørsmålene drøftes i lys av synspunktene til de seks kommunene i Lofoten, samt i lys av planleggingsperspektiv for å møte bærekraftutfordringer.

Metoden som benyttes i utredningen er dokumentanalyse, litteraturgjennomgang, intervju med Lofotens kommunedirektører/rådmenn og to plansjefer, samt med seksjonsleder for plan og ressursutvikling i Nordland fylkeskommune.

Planstrategi kom som nytt verktøy for strategisk styring på kommunalt og regionalt nivå med ny Plan- og bygningslov i 2008. Den største nytten skal være å styrke planlegging som politisk styringsverktøy og å bidra til bedre plansammenheng og prioritering for en bærekraftig samfunnsutvikling. Planlovens intensjon er dessuten å overkomme sektorisering, med et sentralt samordningsprinsipp for å fremme bærekraftig utvikling i formålsparagrafen (§1.1). Å møte disse behovene krever strategisk planlegging (samfunnsplanlegging), samordning, samskaping og å integrere bærekraftmål i alle planer, heller enn å utvikle spesialiserte planer for enkelttema.

Lofotrådet har styrket det regionale samarbeidet. Rådet har utviklet strategier for å finne gode, bærekraftige løsninger på felles oppgaver og forvaltning av regionens fortrinn, samt å styrke attraktivitet og livskvalitet gjennom å realisere potensialet som ligger i samhandling. *Lofoten De Grønne Øyene* er Lofotrådets vekststrategi med veikart, for å imøtegå visjonen «*Framtidas Lofoten drives på fornybar energi, det er attraktivt å bo her og vi har et bærekraftig og livskraftig næringsliv. Vi vil bidra til å nå FNs klimamål*».

Det er et godt grunnlag for en felles planstrategi for Lofoten gjennom etablerte, regionale strukturer og felles mål gjennom Lofotrådets strategiske arbeid, som gir kommunene mulighet til å løfte ambisjonsnivået i klima- og miljøarbeidet. En felles planstrategi kan gi kommunene en arena for å finne løsninger på bærekraftutfordringer som ikke kan løses kommunalt, eller som bedre løses regionalt.

I tillegg til å møte regionale utfordringer er *fordelen* med interkommunalt plansamarbeid å styrke Lofotens kompetansemiljøer ved å tilrettelegge for tettere kunnskapsdeling på tvers av kommunene. Det foregår allerede kompetansedeling og samarbeid om klima- og naturmangfold i regi av Lofotrådet, som kan videreføres i en interkommunal planstrategi. *Potensielle ulemper* er blant annet mindre politisk og administrativ forankring i utover vertskommunen og dårligere tverrsektorielt samarbeid innad i kommuneorganisasjonen.

Det er mange planer som ikke er gjennomført i Lofotkommunene i henhold til gjeldende planstrategier, primært grunnet ressursituasjonen. Samtidig er en rekke planer vedtatt, og flere er på vei. Samtlige kommuner har relativt nylig oppdatert kommuneplanens samfunnsdel, mens arealdelen snart er rullert i alle kommunene. For at interkommunalt plansamarbeid skal lykkes, må planprosesser synkroniseres og koordineres, det må sikres tilstrekkelig og bred forankring, og det må være likevektig verdi for kommunene å delta i planarbeidet. Et mål må være å dele på kompetansen og effektivisere planprosessene, i tillegg til å utvikle mer strategiske og samordnede planer som leder til gjennomføring av tiltak.

Kommunedirektørene og plansjefer i Lofoten er positive til å utvikle interkommunale planer, og foreslår en rekke plantema som egner seg for plansamarbeid. Noen planer, plantema og planverktøy fremstår som mer aktuelle for interkommunalt samarbeid enn andre:

- *Plan for grønn omstilling*: Samarbeid om en utvidelse av behovet for felles strategisk næringsplan som innebærer sammenhengstenkning og bærekraftsmål
- *Helhetlig boligplan eller kunnskapsgrunnlag*: Samarbeid om felles og store utfordringer og kunnskapsbehov knyttet til boligforsyning kan vurderes i en regional sammenheng
- *Kystsonenplan*: Samarbeid spesielt mellom 'fastlandskommunene' i Lofoten, eventuelt med Lofotkraft hvis energibehovet og utvikling av fornybare energikilder skal inngå
- *Beredskap*: Identifisere kunnskaps- og tiltaksbehov, vurdere samordning i plan- eller strategiarbeid
- Regionalt samarbeid om planers *kunnskapsgrunnlag*, slik som innen *naturmangfold*
- Regionalt *verktøy for geodata*.

Flere fylkeskommuner jobber med å integrere en sammenhengstenkning i planlegging for en bærekraftig utvikling, så også Nordland fylkeskommune, hvor administrasjonen vurderer å foreslå en større reduksjon i planomfanget i kommende planstrategi. Denne innretningen er også relevant for interkommunalt plansamarbeid, hvor nettopp integrerte, overordnede planer anbefales. Det betyr at klima og miljø reelt innarbeides som hensyn i alle planer og tiltak, men at det koples til et bredere bærekraftperspektiv. I tråd med dette bør interkommunalt plansamarbeid i Lofoten kople innsatsområder for klima, naturmangfold og miljø til den bredere samfunnsutviklingen. Stedsutvikling, folkehelse og befolkningsutvikling er for eksempel viktige tema for bærekraftig utvikling. Denne rapporten anbefaler at kommunene vurderer å integrere Lofotrådets overordnende mål og strategier i kommuneplanen.

Å videreutvikle Lofoten som bo- og arbeidsmarkedsregion er interessant for å møte samfunnsutviklingen. Kommunene har mange av de samme hovedutfordringene. En av dem er å sikre kompetansen som trengs for en bærekraftig steds- og befolkningsutvikling. Kompetansebehovet i Lofoten innebærer at mer *kompetansedeling* er en interessant mulighet. Bo- og arbeidsmarkedsregionens behov for (grønn) omstilling av det lokale næringslivet og hva det vil innebære av nåværende og fremtidig kompetansebehov er interessant. Å se helhetlig på næringslivsomstilling, kompetansebehov, arbeidsmarkedstiltak og stedsutvikling (tilflytting) ser i denne sammenhengen ut til å være nødvendig.

Å samle kompetansen i et *interkommunalt plankontor* er en idé fremmet av Vinsand (2022). Det kan på sikt øke og forsterke den eksisterende kompetansen i Lofoten ved å tilrettelegge for et attraktivt planfaglig miljø. Organiseringen av et felles plankontor bør utredes grundig i kommunene, i Lofotrådet og ikke minst forankres politisk. Et første steg kan være en interkommunal planstrategi, hvor et felles plankontor kan piloteres og utforskes gjennom planstrategien som en formell arena for samarbeid. Det vil da være viktig å bruke erfaringene som Lofotkommunene allerede har i etablerte kompetansenettverk, samt å bygge opp en nettverksorganisering med tydelig mandat og forankring i kommuneorganisasjonene. Deltakelse fra Lofotrådets sekretariat er gunstig, slik kommunene allerede har erfart i klimaplanarbeidet.

Målet med plansamarbeidet må være å komme med bedre og mer effektive løsninger på samfunnsutfordringer, gjennom implementering av tiltak. I Norge, som internasjonalt, har offentlig sektor blitt stadig mer prosjektstyrt (Se Hodgson mfl. 2019). Dette kan hindre den systematiske og politisk styrte planleggingen i norske kommuner. Utredningen anbefaler derfor at kommunene jobber systematisk med å institusjonalisere utviklingsarbeidet, ved å sikre at kompetanse deles og at kunnskapsdeling foregår i kommuneorganisasjonene så vel som på tvers av dem. Dette er en viktig del av den strategiske planleggingen, som det bør tenkes på når tiltak er eksterntfinansierte. En interkommunal planstrategi, som skal vare over flere år, gir en slik mulighet til å institusjonalisere plan- og utviklingsarbeid. Et potensielt felles plankontor, om det er digitalt eller fysisk, vil også måtte organiseres på en måte som gir mer varige strukturer. Da reduseres sårbarheten for gjennomstrømming, kortvarige strategier, og flyktige tiltak som ikke er gunstig for det langsiktige arbeidet med bærekraftig utvikling som Lofoten allerede er godt i gang med.

# 1 Innledning

Denne utredningen gir et grunnlag for vurderingen av interkommunalt plansamarbeid og felles planstrategi i Lofoten, med utgangspunkt i Lofotrådets strategi og veikartet for Lofoten - «De Grønne Øyene». Utredningen bygger på perspektiver om sammenhengstenking og samarbeid i strategisk planlegging, og viser til tidligere utredninger om fordeler og ulemper med interkommunalt plansamarbeid. Dette danner bakgrunn for undersøkelsen av kommunene i Lofoten sine perspektiv og behov i kommende planstrategi, som skal utarbeides etter valget høsten 2023. Basert på innmeldte planbehov gjøres det noen anbefalinger om hvilke typer plansamarbeid som er hensiktsmessig, i lys av rapportens perspektiver. Det gjøres også noen anbefalinger om felles plankontor, som en måte å samordne kompetanse og planmiljø i kommunene på.

## 1.1.1 Samarbeid og samordning i strategisk planlegging

Plansystemet i Norge har vært i kontinuerlig utvikling, med korreksjoner når verktøyene ikke har truffet behov eller vært i takt med samfunnsutviklingen. Med plan- og bygningsloven av 2008 dreide planleggingen i mer strategisk retning. Målet var å fremme plan som et politisk styringsverktøy, sikre langsiktige perspektiv på samfunnsutviklingen, og tilrettelegge for mer helhetlige løsninger for bærekraftig utvikling gjennom samordning.

Behovet for samordning og samarbeid har blitt forsterket gjennom den globale bærekraftagendaen. FNs bærekraftsmål gir en felles arbeidsplan og retning for å finne løsninger på sammensatte utfordringer som berører mange samfunnstema, sektorer og aktører. Klima, miljø og folkehelse er slike tema, som krever at grenser tas ned. Det være seg grenser mellom offentlig, privat og sivil sektor, internt mellom offentlige sektorer og mellom territorielle enheter, slik som kommuner.

Regionalt samarbeid er gunstig for å samordne oppgaver og strategier rettet mot bærekraftsmål og felles utfordringer. Fylkeskommunen har ansvar for den regionale planleggingen. Går vi derimot ned på et lavere regionalt nivå, der vi kan snakke om romlige eller funksjonelle regioner, er det færre forpliktelser knyttet til plansamarbeid og samordning. Funksjonelle regioner er geografiske områder som knyttes sammen av økonomiske og sosiale relasjoner, for eksempel i en felles bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregion (Hanssen mfl. 2012, Langeland 2012). Disse regionene kan også være felles identitets- og kulturfellesskap.

## 1.1.2 Å styrke det regionale samarbeid i Lofoten gjennom planlegging

Lofoten har flere av disse regionale kjennetegnene, med trekk av felles bo- og arbeidsmarked, næringsutvikling, sterk regional identitetsfølelse og regionen er en kulturell merkevare. I tillegg deles utfordringsbildet innen konkurransekraft, kompetanse, attraktivitet og befolkningsutvikling, grønn omstilling mv. Kommunene i regionen samarbeider tett gjennom det interkommunale politiske rådet Lofotrådet, og har en offensiv satsing på grønn omstilling gjennom strategien Lofoten de grønne øyene, som også er et samarbeid med energiselskapet Lofotkraft og Destination Lofoten. Lofotrådet vurderer nå å utvikle interkommunalt plansamarbeid for å møte bærekraftutfordringer og felles planbehov. Kan en felles planstrategi være et godt grep for systematisk og langsiktig plansamarbeid?

Fra vest til øst spenner Lofoten sine øykommuner seg fra Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan, der arealstørrelsen også følger himmelretningen, fra Røst sine 10 km<sup>2</sup> til Vågan sine 479 km<sup>2</sup>. Befolkningstallet følger nesten samme leia, foruten at Vestvågøy med sine 11 551 innbyggere har drøye 1800 flere innbyggere enn Vågan. Røst har det laveste befolkningsnivået, med 469 innbyggere (SSB, per 1/1 2023).

Vestvågøy og Vågan er bykommuner, som primært har hatt befolkningsvekst de siste åra. Kommunene lengst vest i Lofoten har hatt noe befolkningsnedgang. Innvandring fra utlandet har vært en viktig faktor for befolkningsutviklingen. Noe innenlands flytting har også kompensert for negativ fødselsbalanse. Som i andre norske kommuner er tjenestenæringene og offentlig sektor størst i antall arbeidsplasser i Lofotkommunene. Turismen er en viktig næring, som binder kommunene sammen i ett besøksområde. Som identitetsregion er fiskeriet en sterk markør, som historisk og i dag er et viktig næringsområde, spesielt i Vest-Lofoten. Landbruket er fremdeles å regne med, spesielt i kommunene i øst. Det har bidratt til de karakteristiske grønne fjellene, som gir strategien De grønne øyene en dobbel klang, fra naturens kjennetegn til den grønne omstillingen, som regionen står i.

Utredningen bygger på dokumentanalyse og plankartlegging, litteraturgjennomgang, intervju samtaler med samtlige kommunedirektører/ rådmenn, to plansjefer, samt seksjonsleder for plan og ressursutvikling i Nordland fylkeskommune. Til sammen er det gjennomført åtte digitale intervju samtaler i mars/april 2023.

### **1.1.3 Rapportens oppbygning**

Rapporten redegjør i kapittel 2 for hensikten med planstrategi etter plan- og bygningsloven og nyere forskning og utvikling innen strategisk planlegging, der sammenhengstenkning og FNs bærekraftsmål ligger til grunn. Vi diskuterer samskaping i plan- og utviklingsarbeid som et grunnlag for å tilrettelegge for samarbeid innen tema der utfordringsbildet er sammensatt, slik som innen klima, miljø og folkehelse.

I kapittel 3 gjennomgår vi muligheter og utfordringer ved interkommunale plansamarbeid, slik det er fanget opp i tidligere utredninger, i Norge generelt og i Lofoten spesielt. Vi tar også opp bruk av avtaleverk som verktøy i samarbeid.

I kapittel 4 løfter vi frem den regionale planleggingsrollen til fylkeskommunen og hvordan den har vært i endring, ved å kikke til Viken som har vært nyskapende i sin innretting. Vi viser hvordan Nordland fylkeskommune har jobbet med bærekraftagendaen i dette arbeidet. Status for planer og planstrategi i Nordland fylkeskommune blir løftet frem.

Kapittel 5 introduserer kort Lofotrådets identifisering av felles utfordringsbilde for regionen og de mål og strategier som er satt for å møte utfordringene.

Dette følges av kapittel 6, som oppsummerer hvordan kommunedirektørene og plansjefene vurderer nytten av en interkommunal planstrategi og plansamarbeid, før vi redegjør for hvilke planer kommunene utvikler i henhold til gjeldende planstrategi. Til sist i dette kapittelet diskuterer vi kort systematisk kommuneplanlegging og implementering, der vi peker på noen utfordringer med prosjektbasert tiltaksutvikling.

I kapittel 7 legger vi fram plantema som kommunedirektørene fremmer som aktuelle for samarbeid og gir våre vurderinger av dem. Vi diskuterer hvordan sammenhengstenking kan styrke interkommunale, overordnede planer, og hvilke plantema som fremstår som særlig aktuelle for samarbeid. I dette kapittelet diskuterer vi også mulighetene for et interkommunalt plankontor.

I kapittel 6 oppsummerer vi diskusjonene og anbefalingene i utredningen.



## 2 Kommunal og regional planlegging

### 2.1 Strategisk planlegging og planstrategi

Den strategiske dreiningen i planleggingen handler om å jobbe kunnskapsbasert, langsiktig og koordinert i takt med samfunnsutviklingen (Ringholm og Hofstad 2018). Det strategiske elementet i planleggingen handler om å kople visjon til handling og om å involvere relevante aktører i planprosesser. Strategisk planlegging fungerer i dag ofte som en samskapende prosess. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme bærekraftig utvikling (2019–2023) omtaler for eksempel planlegging som en strategisk plattform av aktører som skal bidra til å løse sammensatte samfunnsutfordringer.

Plan- og bygningsloven av 2008 reflekterer disse ambisjonene ved å kalle på samordnet planlegging, der planprosesser bidrar til å koordinere sektorer, aktører, oppgaver og interesser i et gitt område (Aarsæther mfl. 2018). Begrepet *plansystem* vokste frem i arbeidet med Plan- og bygningsloven av 2008 (PBL 2008) og viser hvordan vi i dag vektlegger helhet, samordning og sammenheng mellom de ulike planverktøyene, som kommunen bruker for å styre, tilrettelegge for og balansere samfunnshensyn opp mot et definert utfordringsbilde og opp mot ulike interessenter (Aarsæther 2018).

Samordning er et sentralt grep for hvordan kommunene og fylkeskommunene kan gi retning for samfunnsutviklingen og arealbruk. Plansystemet ble som Nils Aarsæther (2018) skriver et viktig institusjonelt redskap med plan- og bygningsloven av 2008. Da ble også planstrategi introdusert som et nytt strategisk verktøy for å styrke regional og kommunal planlegging.

*Planstrategi* kom som nytt verktøy for strategisk styring på kommunalt og regionalt nivå med ny Plan- og bygningslov i 2008. Den største nytten skal være å styrke planlegging som politisk styringsverktøy og bidra til bedre plansammenheng og prioritering for en bærekraftig samfunnsutvikling. Planlovens intensjon er dessuten å overkomme sektorisering, med et sentralt samordningsprinsipp for å fremme bærekraftig utvikling i formålsparagrafen (§1.1).

Siden et eventuelt samarbeid om planstrategi i Lofoten knytter kommunalt og regionalt nivå sammen i strategisk planlegging, velger vi her å beskrive bakgrunnen for hvorfor planstrategi kom inn i loven for begge forvaltningsnivåene. Det klargjør hva som er nytteverdien av planstrategi også på et interkommunalt nivå.

#### 2.1.1 Regional planstrategi

Forut for lovendringen og inntreden av det nye verktøyet planstrategi i regional planlegging hadde evalueringer vist at det var få resultater av regional planlegging, være seg av interkommunalt samarbeid, regionale planer eller gjennom fylkesplan (Skjeggstad mfl. 2011, s.9-11). De mange innspillene som kom til planlovutvalget, som utredet lovendringen, var i all hovedsak unisone om at det den regionale planleggingen måtte styrkes (s.10). Fylkets planstrategi kunne overta for fylkesplanen, samt bidra til at regional planlegging ble en bedre arena for dialog og samordning, med mer oppfølging og gjennomføring av regionale planer og håndtering av arealspørsmål.

Intensjonen med regional planstrategi som nytt verktøy i PBL er å gjøre fylkestinget rustet til å målrette planleggingsoppgaver og å øke effektiviteten i regional planlegging (Higdem og Kvalvik 2018, s.107). Effektiviteten peker her på «evnen til forpliktende planlegging og gjennomføring, i en prosess som involverer mange parter» (s.117). Regional planstrategi skal gi en plattform til å diskutere fylkenes utfordrings- og løsningsbilde med kommuner og statlige organ. I 2015 ble loven endret for å presisere at den regionale planstrategien skal angi langsiktige utviklingsmål, begrunnet i at målformuleringer tydeliggjør hvorfor visse planer prioriteres (s.108).

### 2.1.2 Kommunal planstrategi

Hovedutfordringen som var identifisert i kommunal planlegging forut for lovendringen i 2008 var mangelen på rammer for oversiktsplanlegging. Planlovutvalget mente at planer og planprosesser var for lite politisk forankret, og vektla derfor at kommunestyret skulle styre prioriterte planoppgaver (Kvalvik 2018, s.142). Planleggingen skulle med dette nye verktøyet bli mer *strategisk*, det vil si mer politisk styrt ved at det nyvalgte kommunestyret skal prioritere hvilke planer som skal gjennomføres i valgperioden for å møte kommunens langsiktige behov (s.143). Intensjonen var dessuten at planleggingen skulle bli både mer effektiv og målrettet, samt at kommunen kunne anpasse ressurser til planbehov og vice versa.

Som Kvalvik (2018, s.143-145) skriver er de eneste kravene i plan- og bygningsloven at planstrategi gjennomføres minimum et år etter kommunevalg, at den legges til offentlig høring, innspill skal hentes fra statlige og regionale organ og nabokommuner, samt at den skal ta stilling til om kommuneplanens samfunnsdel skal revideres.

Kommunene bør i henhold til loven drøfte strategiske valg og kommunens langsiktige utviklingstrekk i planstrategien, mens mål og strategier for å imøtegå utfordringene settes i kommuneplanen. Det er mulig å slå sammen planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel. Til forskjell fra lovens krav om medvirkning i samfunnsplanprosessen, er bred medvirkning kun anbefalt og ikke avkrevd i arbeidet med planstrategi. Det er her verdt å merke seg at EVAPLAN, som evaluerte PBL av 2008, anbefaler at loven endres til at kommunene skal *drøfte strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling* (s.153).

### 2.1.3 Planstrategiens nytteverdi

I kommuner der planstrategi reelt sett tas i bruk, har den vært et viktig redskap for politikerne i å kjenne planverket og styre etter det, konkluderte Asplan Viak med i en utredning i 2015. Kommuneadministrasjoner fant den nyttig for å få oversikt og systematikk i planarbeidet og i planprioritering. Men den politiske forankringen, som var en viktig motivasjon i loven, har gjennomgående uteblitt (Kvalvik 2018, s.154-155). Det er en viktig intensjon med planstrategi at den skal eies av kommunestyre, av både demokratiske og styringsmessige grunner. *Politisk eierskap bør derfor styrkes for at kommunenes strategiske planlegging blir tydeligere*. Dette stiller krav til prosess, og innebærer at det bør legges inn tid og ressurser til politiske/ politisk-administrative «verksteder» i planstrategiprosessene. Dette gjelder både i utformingen av en eventuell interkommunal planstrategi og i utarbeidelsen av de kommunale planstrategiene.

## 2.2 Nyere planleggingsperspektiv og bærekraftagendaens rolle

### 2.2.1 Sammenhengstenking i strategisk planlegging

Strategiske planer som politisk styringsdokument, som er en av ambisjonene med plan- og bygningsloven, befinner seg gjerne på en skala fra å være spesialiserte til å være overgripende. De mest spesialiserte planene utvikles etter spesifikke fag- eller sektorinteresser, mens de mest overgripende planene integrerer flere tema. Planer befinner seg gjerne et sted mellom disse ytterpunktene. Dette spennet i innretting på styringsdokumenter/ planer er identifisert i forskningen siden 1990-tallet, og blir særlig diskutert i miljø- og klimasammenheng, hvor behovet for integrerte planer er stort (se f.eks. Lafferty og Hovden 2003).

Nyere forskning på *gjenstridige problemkomplekser*, som Rittel og Webber (1973) kalte «wicked problems», finner at et sterkt spesialiseringsprinsipp kommer til kort når en skal møte

sektoroverskridende utfordringer, slik som klima- og naturkrise, utenforskap og folkehelse. Mens en i norsk sammenheng har kommet langt i å integrere folkehelse i plan («folkehelse i alt vi gjør»), har nok norske kommuner kommet kortere i å integrere klima som plantema. Denne innsikten kan være et nyttig bakteppe når plansamarbeid og plantema skal diskuteres i lys av Lofotrådets strategier. I tillegg er implementering av bærekraftmål relevant i tale om nye planleggingsbehov.

FNs bærekraftmål, som Norge har forpliktet seg til å møte innen 2030, har blitt viktige og konkretiserte styringsmål, hvor man skal gjøre noe med årsaken til ulikhet, fattigdom og klimaendringer. «Sammenhengstenkingen» som ligger til grunn for bærekraftmålene har blitt forsterket med FN-rapporten *the Future is now* (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019). Noe av hovedbudskapet i rapporten er at den sterke *sektoriseringen* av offentlig forvaltning er en stor utfordring når en skal jobbe helhetlig for å nå bærekraftmålene. Behovet for å veve sammen sektor-mål og ansvar i en helhetlig samfunnsplanlegging er vektlagt, for bedre å fange opp målkonflikter og synergier. I norsk sammenheng pekes det på behov for sterkere samarbeid og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, både i den kommunale og regionale planleggingen for å implementere bærekraftmålene (Bardal mfl. 2021).

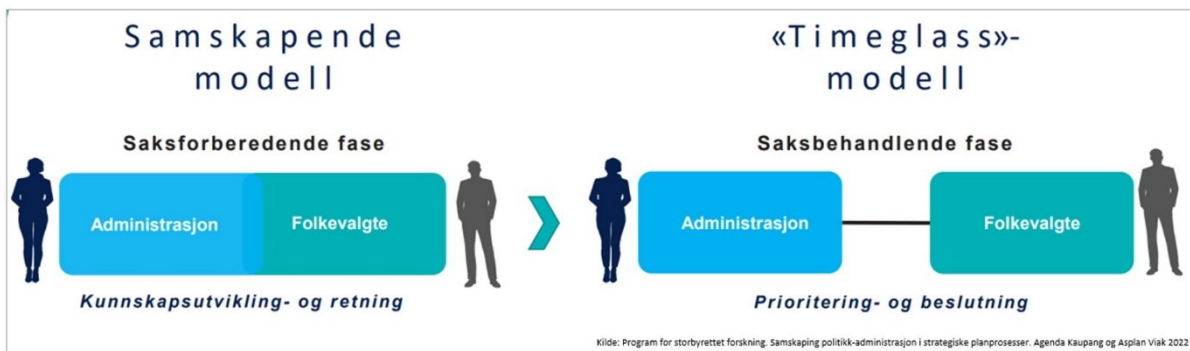
EUs [Grønne giv](#) (European Green Deal) lagt frem av EU-kommisjonen i 2019 følges nå opp i Europa og gradvis i Norge. EU jobber tverrfaglig og tverrsektorielt i mange av tiltakene som utvikles i klimapolitikken. Dette skaper en ny «policy-mix», som utfordrer både norske departementer og fylkeskommuner, ifølge seksjonsleder for plan og ressursutvikling i Nordland fylkeskommune. Samtidig som forvaltningen må fordele fagansvar, må den også «veve sammen» politikkområder og finne organisatoriske løsninger for integrering og samordning av plantema og samfunnshensyn. Flexibiliteten som nå trengs for å ta lokalsamfunnsspørsmål på alvor er utfordrende å ta inn i hele byråkratiet.

### 2.2.2 Samskaping, involvering og medvirkning

En tilnærming som har bredt om seg i offentlig sektor er samskaping for å bedre møte lokalsamfunnets behov og komplekse utfordringer. Det er også forstått som en løsning på kommunenes strammere ressursituasjon. I tillegg er involvering og medvirkning i planarbeid sentralt for utviklingen av relevante og forankrede planer. Hvordan det kan gjennomføres på regionalt nivå bør derfor vurderes i spørsmål om interkommunalt plansamarbeid.

Målet med samskaping er at berørte parter går sammen om å definere utfordringsbilde, løsninger og ansvarsfordeling. Metodikken brukes for å øke samarbeid mellom kommune og frivilligheten, der ressursene kan legges sammen og brukes fornuftig.

Samskaping blir også brukt om arbeidsformen der politikere og administrasjon deler kunnskap og ideer i diskusjon av samfunnsutviklingen. Enkelte kommuners bekymring for uheldig rolleblanding innebærer at KS fikk gjennomført et forskningsprosjekt som belyser spørsmålet. Agenda Kaupang og Asplan Viak (2022) gjennomførte prosjektet. Deres illustrasjon (s.14) belyser hvordan samspill og dialog mellom de folkevalgte og administrasjonen kan foregå i to faser, der den første er samskapende i saks-forberedelsen og den andre fasen innebærer en tradisjonell beslutningsmodell:



**Illustrasjon 1. Samskaping: samspill og dialog mellom de folkevalgte og administrasjon.**  
**Kilde: Agenda Kaupang og Asplan Viak (2022).**

En av hovedkonklusjonene er at samskaping mellom politikk og administrasjon kan bidra til at planprosesser og strategiske planer blir bedre styringsverktøy på grunn av sterkere politisk eierskap. De folkevalgte oppgir at de blir mer lojale til planer de opplever å eie selv, og at arbeidsprosessen fram til vedtak av planen derfor er veldig viktig (Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022, s.36).

Hvordan interkommunale plansamarbeid skal involvere lokalbefolkning og andre berørte parter er et viktig spørsmål. Involvering og medvirkning tar tid, men er samtidig helt nødvendig, for forankring, legitimitet, lokal/regional kunnskapstilførsel og for implementering. Det blir derfor viktig å organisere gode involveringsprosesser, hvor ansvarsfordeling må vurderes fra plantema til plantema.

### 3 Muligheter og utfordringer med interkommunale plansamarbeid

Oppsummerer vi bakgrunnen for at planstrategi ble utviklet som redskap i ny plan- og bygningslov er stikkordene strategisk og langsiktig planlegging, samordning, arena for dialog om utfordringsbilde og løsninger og effektivisering.

Dagens samfunnsutfordringer er komplekse og kompliserte. Enkeltaktører sitter ikke på løsninger alene. Regionale samarbeid er ett mulig svar, samskaping mellom offentlig, privat og sivil sektor er et annet. En interkommunal planstrategi for Lofoten kan samordne felles interesser og ansvarsoppgaver gjennom å være en samarbeidsarena som både effektiviserer samfunnsutviklingsoppdraget og gir flere løsninger. Et viktig spørsmål er hvordan arbeidet skal forankres, organiseres og prioriteres, samt hvordan bærekraftagendaen kan omsettes i den regionale konteksten.

Lofotrådet og Lofotkommunene sitt systematiske og strategiske arbeid for grønn omstilling har satt regionen på kartet både i Nordland og i nasjonal sammenheng. Det gode samarbeidsklimaet har bidratt til samordning av politikk og virkemidler for samfunnsutviklingen. Satsing på plansamarbeid i Lofoten vil kunne forsterke denne samordningen, etter Lofotrådets eget mål om «å realisere potensialet som ligger i samhandling», som jo er i tråd med intensjonen med plan- og bygningsloven.

#### 3.1 Utredninger om interkommunalt samarbeid

I en NIBR-undersøkelse fra 2015 ble det funnet få formaliserte, interkommunale plansamarbeid i norsk sammenheng (Harvold og Stokstad 2015). Uformelle samarbeid derimot, finnes i mange regioner, der en utveksler kunnskap og erfaring på tvers av kommunegrensene. Det var også etablert en prøveordning med samkommuner, der Innherred og Midtre Namdal fikk utvidet perioden etter at Stortinget la ned prøveordningen i 2016 (Rosvold 2021). Noen distriktskommuner hadde dessuten etablert interkommunalt plankontor. Harvold og Stokstad (2015, s.14) identifiserte fire modeller for interkommunalt samarbeid, som vektet felles organisering og forholdet mellom prosess og planutforming i ulik grad:

	Sterkt fokus på utarbeidelse av plan	Svakt fokus på utarbeidelse av plan
Sterk fokus på å etablere felles organisering	1. «Samkommunen»	2. «Plankontormodellen»
Svakt fokus på å etablere felles organisering	3. Felles plan	4. Uforpliktende samarbeid

Kilde: Harvold og Stokstad 2015, s.14.

Fordeler og ulemper ved plansamarbeidet som er trukket frem i studien (s.14-15) er:

##### **Fordeler**

- Styrke kompetanse og kapasitet i planarbeid (særlig i små kommuner og særlig på områder som konsekvensutredning og GIS)
- Samordning av planlegging på grunn av funksjonelle sammenhenger
- Bedre løsninger/ høyere plankvalitet, for eks. i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner

##### **Ulemper**

- Lokalpolitikere ønsker autonomi i arealpolitikk og ønsker ikke plansamarbeid
- Høy nytte av plansamarbeid er ofte vanskelig å se eller kommunisere
- Konkurranses om lokalisering

Utredningen fant imidlertid at flere kommuner samarbeidet om strategiske spørsmål i planleggingen, selv om forskerne ikke fant konkrete eksempler på interkommunale planstrategier på dette tidspunktet. Derimot fant de en økende interesse for felles kystsoneplaner, på grunn av oppdrettsnæringens utvikling og behov.

I 2016 gjennomførte Distriktsenteret en erfaringsinnhenting fra fem interkommunale plansamarbeidene, og fant at få interkommunale planer hadde ført til tiltak og prioritering. Planene ble for visjonære (Distriktsenteret 2016, s. 2-3). Også her pekes det på det kommunepolitiske handlingsrommet i areal- og samfunnsutvikling. Fordelene av plansamarbeid som var tydeligst formidlet i studien var også her et større fagmiljø, med økt kapasitet og deling av plankompetanse.

NIVI Analyse (Vinsand 2022) har nylig utredet interkommunalt samarbeid i Lofoten. Rapportens slutninger er interessante å ta med seg i spørsmål om organisering, fallgruver og nytteverdi av interkommunalt plansamarbeid. I tillegg har generalistkommuneutvalget i NOU 2023:9 kommet med sammenfallende resultater.

Slik generalistkommuneutvalget finner på nasjonalt nivå, fant NIVI (Vinsand 2022, s.4) at Lofotkommunene har mange interkommunale samarbeidsordninger. Regionen har 50 formelle interkommunale samarbeid, som varierer mellom 23 ordninger i Vågan og 32 i hhv. Moskenes og Flakstad. Vertskommunerollen for ordningene er hovedsakelig plassert i Vestvågøy og Vågan..

Generalistkommuneutvalget skriver at kommunene har stor frihet i valg av ordninger for å løse oppgaver. De kan løse dem i egen organisasjon, i interkommunale samarbeid, ved kjøp av tjenester eller som samarbeid med næringslivet og frivillig sektor. Kommunene kan samarbeide med stat og fylkeskommune, og de samarbeider allerede mye interkommunalt.

Interkommunalt samarbeid gir gode muligheter for eierstyring og kontroll. Dette er som NOU 2023:9 skriver fruktbart, men det kan bety styringsutfordringer og sårbare systemer med avhengighet. NIVI finner at de interkommunale samarbeidsordningene i Lofoten bidrar til større fagmiljøer og mer robust tjenestestruktur på mange områder og at dette er viktig for kompetanseutviklingen. Samtidig har det betydd uttynning av ressurser i de minste kommunene, som dessuten opplever svak påvirkningskraft i flere av ordningene. NIVI (2022, s.4) og NOU 2023:9 (s.227) gjør oppmerksom på følgende generelle *ulempes* erfart med interkommunalt samarbeid:

- utfordrende økonomisk styring
- svak demokratisk forankring
- manglende stabilitet og forutsigbarhet i ordninger
- styringen må innrettes på en annen måte enn for virksomhet i egen organisasjon
- det er ressurskrevende
- kan vanskeliggjøre politiske prioriteringer på tvers av oppgaver og tjenester
- kan utfordre nødvendig samhandling og koordinering med tjenestoområder som drives av kommunen selv.

Som generalistkommuneutvalget påpeker kan en hevde at interkommunalt samarbeid egentlig betyr at ikke alle kommuner løser alle sine lovpålagte oppgaver (i tråd med generalistkommuneprinsippet). En vertskommune kan gjøre oppgaver for både egne og andre kommuners innbyggere. Som utvalget skriver vil kommunestyret likevel alltid sitte på ansvaret, og kommunene beslutter selv å starte og avslutte samarbeid. Dessuten forblir innholdet i innbyggernes stemmerett likt (NOU 2023:9, s.226).

Generalistkommuneordningen er mest utfordrende når det gjelder kompetanse og kapasitet. Dette gjelder spesielt, om enn ikke bare, i mindre kommuner. Utvalget mener at *«samfunnsutfordringene og behovene vi skal løse framover vil legge så stort press på kommunene at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å redusere presset på*

*generalistkommuneprinsippet*» (NOU 2023:9, s. 226). Utvalget foreslår derfor en rekke mulige tiltak (kap.1.4.3), hvor kommunesammenslåing og en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid er blant anbefalingene. I tillegg vektlegger utvalget i tråd med anbefalinger for kommunal sektor å satse på innovasjon, omstilling og digitalisering; samskaping og frivillig sektor; og utdanning, bolig og næringsutvikling i distriktene.

Mens det er utbredt og økende antall samarbeid om oppgaver som mange norske kommuner generelt samarbeider om regionalt, er det i Lofoten som ellers i Norge (NOU 2023:9) lite formalisert samarbeid om *kommuneplanlegging*. I nasjonal målestokk finner Generalistkommuneutvalget at planlegging er det området hvor kommunene har lavest lovoppfyllelse. For Lofotens del mener NIVI at kommuneplanlegging, felles plankontor eller planadministrasjon, med kompetanse på kart og oppmåling, matrikkelføring og geodata, kan være godt egnet til interkommunalt samarbeid (Vinsand 2022, s.12).

### **3.1.1 Bruk av avtaleverk med statlige myndigheter som verktøy**

Funksjonelle kommuneregioner slik som Lofoten bør ifølge NIVI ha en regional utviklingsavtale med sentrale myndigheter, samt rammeavtaler med fylkeskommunen og avtaler med andre statlige aktører. NIVI (Vinsand 2022, s.26-27) anbefaler en pilot med påfølgende formål:

- Styrke kommunene som tjenesteprodusenter og tilretteleggere for nærings- og samfunnsutvikling
- Bygge kommunene sammen til en felles bo- arbeidsmarkeds- og serviceregion for innbyggere og næringsliv (BAS-region)
- Utvikle nytt plansystem som bygger på tydelige profilsatsinger i den enkelte kommune i kombinasjon med en regional utviklingsplan for Lofoten med definerte strategier for tjenesteutvikling og samfunnsutvikling
- Motvirke regionale ubalanser, herunder utvikle bærekraftige løsninger for de minste og mest sårbare kommunene.

Konkret ligger det i modellen mål for bosetting, næringsutvikling, kompetanse og tjenesteutvikling, et felles kunnskapsgrunnlag, regionale strategier og definerte satsingsområder, samt profilsatsinger i enkeltkommunene for å ivareta lokale hensyn. Mest relevant i vår sammenheng er anbefalt samordning mellom kommunene og fylkesnivå (s.27):

Samhandlingen mot fylkeskommunen og regional statsforvaltning (..) kan dreie seg om tiltak for bedre og mer effektiv samfunnsplanlegging, som tar utgangspunkt i kommunale planer og prioriteringer. Lofoten kan etableres som en fast planregion med definerte oppgaver i forhold til lovpålagte kommuneplaner, regional planstrategi og andre regionale planer i regi av fylkeskommunen.

Disse anbefalingene gir en idébakgrunn for hvor langt interkommunale plansamarbeid kan, skal eller bør strekke seg mellom prosjektbaserte og institusjonelle ordninger.

Lofotrådet inngikk på linje med andre regionråd i Nordland en regionvekstavtale med fylkeskommunen for perioden 2021-2024. Avtalen skal styrke dialog og samhandling mellom partene på viktige samfunnsområder (Nordland fylkeskommune og Lofotrådet 2021).

Samtidig kan Vikens egen satsing på bygdevekstavtale<sup>1</sup> med distriktskommuner i fylket, Bø kommunes satsing på bygdepakke og regjeringens politikk for både regionvekstavtaler<sup>2</sup> og bygdevekstavtaler<sup>3</sup> være interessante modeller for å bruke avtaleverket som samordning av virkemidler og verktøy. Det er ikke rom for å komme inn på disse avtaleordningene her.

---

<sup>1</sup> [Viken.no](https://www.viken.no).

<sup>2</sup> [NFK.no](https://www.nfk.no).

<sup>3</sup> [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

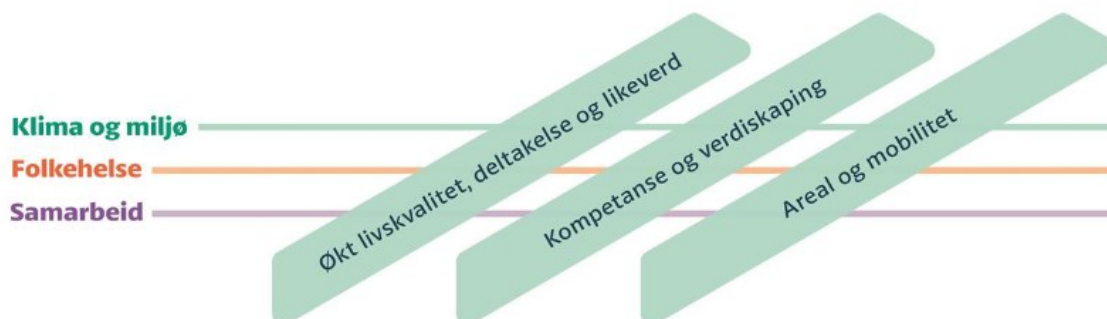
## 4 Fylkeskommunal planlegging

Som nevnt innledningsvis er målet med regional planstrategi å ruste fylkestinget til å sørge for effektiv, regional planlegging og å utvikle en regional plattform for bred drøfting av utfordrings- og løsningsbildet i fylket. Den skal dessuten angi langsiktige utviklingsmål for å sikre en målrettet prioritering av planer (Higdem og Kvalvik 2018).

FNs bærekraftsmål skal ligge til grunn for regional og kommunal planlegging i henhold til de nasjonale forventningene (2019-23). Det slås fast at fylkeskommuner og kommuner er de sentrale aktørene i å realisere bærekraftig samfunnsutvikling og bærekraftmålene i Norge. Arbeidet hadde per 2020 kommet rimelig kort, spesielt blant fylkeskommuner, som strevde med en vanskelig balansegang mellom helhetlig og spisset arbeidet og prioritering av målene (Lundberg m.fl. 2020, s.7). Mens Viken, som nytt sammenslått fylke brukte bærekraftmålene systematisk som nye og overordnede redskap i utforming av styringsdokumentene slik som planstrategien, er Nordland blant de mange fylkeskommunene som ikke kom så langt som ønsket i arbeidet med forrige planstrategi. Vi skal ta et lite sideblikk om Vikens arbeid før vi drøfter Nordlands nåværende og kommende planstrategi og regionale planer.

### 4.1.1 Et sideblikk til Viken fylke

Nordland fylkeskommune brukte mye tid i arbeidet med gjeldende planstrategi (2021-2024) til å følge prinsippene i FNs rapport «The future is now» (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019), som Viken fylkeskommune har lagt til grunn for sin planstrategi. Viken endte opp med å utvikle kun tre planer i gjeldende periode, som vist i illustrasjonen nedenfor.



De tre nye regionale planene i sammenheng med de tre tverrgående temaene

Foto: Viken fylkeskommune

### Illustrasjon 2. Viken fylkeskommunes regionale planer og tverrgående plantema. Veien til et bærekraftig Viken - regional planstrategi (2020-2024), s.41.

Tema for planene var Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd; Kompetanse og verdiskaping; og Areal og mobilitet. På tvers av disse planene ble klima og miljø, folkehelse og samarbeid vektlagt som tverrgående tema. I tillegg skulle de seks temaene valgt ut i FN-rapporten gjennomgående diskuteres i planene: Livskvalitet, velferd og like muligheter; Bærekraftig og rettferdig økonomisk system; Bærekraftig arealbruk, matproduksjon og ernæring; Redusert klimagassutslipp og energiomlegging; Helhetlig by- og stedsutvikling; Miljø, økosystem og biologisk mangfold.



## 4.2 Nordland fylkeskommune: Planstrategi og planer i tråd med bærekraftmål

Regional planstrategi for Nordland gjelder for perioden 2021-2024. Nå arbeides det med den kommende planstrategien, som planlegges som en forenklet prosess og i tråd med overordnede bærekraftføringer. Det er derfor interessant å se på fylkeskommunens vurdering av planstrategiens innretning og hvilke regionale planer som er vedtatt i planperioden.

Nordland fylkesting vedtok i 2019 at planstrategien for Nordland fylke skulle overta for fylkesplanen som overordnet strategidokument og at planstrategien skal være et handlingsrettet og strategisk verktøy, som konkretiserer FNs bærekraftmål. Arbeidet med planstrategien ble imidlertid komplisert, omfattende og forsinket, blant annet fordi kunnskapsgrunnlaget ikke ga nok innsikt i status for bærekraftmål og statistikkgrunnlaget var dårlig på mange tema.

Fylkeskommunen er nå i oppstart av arbeidet med neste planstrategi. Siden gjeldende planstrategi er forholdsvis ny, jobbes det med en forholdsvis enkel oppdatering. Utfordringer og muligheter skal oppdateres, målene vurderes og planbehovene gjennomgås. Det blir ikke laget et eget omfattende kunnskapsgrunnlag, da dette ikke er et krav i Plan- og bygningsloven.

Evaluering av gjeldende planstrategi tilsier at det er for omfattende ambisjoner for fylkets planer og strategier. Tidligere evalueringer av fylkets plansystem peker på at planbehovene har vært overdimensjonerte, skapt målkonflikter og manglende oppfølging/implementering på grunn av økonomiske begrensninger. Mange detaljerte planer, på mange tema, skaper mindre fleksibilitet, mener fylkets seksjonsleder for plan og ressursutvikling. Fylkeskommunen har derfor allerede avvirket noen planer. Administrasjonen vil trolig foreslå å avvikle enda flere i neste planstrategi, der en videreutvikling av plansystemet skal drøftes, trolig da med færre og mer tverrfaglige og helhetlige planer (jmf. Viken).

Nordland fylkeskommune fant *the Future is now* -rapporten for vanskelig som rettesnor. Den ble opplevd å ha for mange lag og den var vanskelig oversettbar til den regionale konteksten. Mye av tankegangen tok de derimot med seg videre, ikke minst at bærekraft skal gjennomsyre alt fylkeskommunen gjør.

FNs bærekraftmål ble dessuten for rigid som rammeverk for det regionale kunnskapsgrunnlaget. Fylkeskommunen tar utfordringen knyttet til sektorisering på alvor, da behovet for tverrfaglig jobbing er stort. Det er en klar økning i saker, prosjekter og problemstillinger som krever samarbeid på tvers av fag og forvaltningsnivå. Sammenhengstenkningen jobbes det aktivt og kontinuerlig med. Det innebærer nye rutiner på mange områder og det stiller nye krav til fagpersoner, system og politikerne. Nordland fylkeskommune ønsker å ta konsekvensen av alt dette i arbeidet med neste planstrategi.

### 4.2.1 Planer i inneværende valgperiode

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Regionale planers hovedrolle er å forankre regional utvikling på tvers av forvaltningsnivå og å samhandle med statlige organer slik som statsforvalter og direktorater. I gjeldende planperiode er planene for Vannforvaltning, Klima og miljø, Transport og Vannkraft vedtatt. To planer er påbegynt, men ikke ferdigstilte (Regional plan for arealforvaltning og Regional plan for sosial bærekraft og livskraftige lokalsamfunn). I tillegg er det vedtatt flere strategier i planperioden: Kulturstrategi, Reiselivsstrategi og snart en Museumsstrategi. Det jobbes dessuten med en Bredbåndstrategi og en Innovasjons- og næringsstrategi.

## 5 Lofotrådets utfordrings- og målbilde

Før vi skal diskutere kommunene i Lofoten sine perspektiver på regionalt plansamarbeid og planbehov skal vi kort innlede med hvilket utfordringsbilde Lofotrådet har identifisert som det viktigste og de mål som er vedtatt i handlingsprogrammet Veikart for Lofoten de grønne øyene.

### 5.1 Utfordrings- og mulighetsområder for Lofoten

Strategisk plan for Lofoten 2022-33, Ett Lofoten, peker på følgende utfordrings- og mulighetsområder for regionen:

- Klimaendringer og klimarisiko innebærer behov for omstilling i lokalt næringsliv
- Den demografiske utviklingen og tilgang på arbeidskraft utfordrer levende lokalsamfunn og arbeidslivets kompetansebehov
- Lofotens næringsliv har fått tilbakeslag som følge av pandemien
- Lave innbyggertall gir svak kommuneøkonomi
- Utdanningsnivået er forholdsvis lavt
- Fiskerinæringen må moderniseres
- Havnestrukturen må forbedres og tilpasses framtidens behov

Dette er utfordringer innen miljømessig, sosial så vel som økonomisk bærekraft, som må sees i sammenheng for å styrke samfunnsutviklingen i åra framover.<sup>4</sup>

### 5.2 Lofotrådets mål og strategier

En interkommunal planstrategi resonnerer med Lofotrådets strategiske plan *Ett Lofoten* om å finne gode, bærekraftige løsninger på felles oppgaver og forvaltning av regionens fortrinn, samt å styrke attraktivitet og livskvalitet gjennom å realisere potensialet som ligger i samhandling. Det kan også være et svar på *Lofoten De Grønne Øyene 2030. Vekststrategi for Lofoten* vedtatt i 2020, med et veikart som handlingsplan for å iverksette strategien og imøtegå visjonen «*Framtidens Lofoten drives på fornybar energi, det er attraktivt å bo her og vi har et bærekraftig og livskraftig næringsliv. Vi vil bidra til å nå FNs klimamål*».

Strategisk plan for Lofoten 2022-33, Ett Lofoten, og Lofoten de grønne øyene oppfattes som godt forankret i Lofotrådet. Ønsket er at en eventuell interkommunal planstrategi skal gi *De grønne øyene* forankring i de nye kommunestyrene som velges høsten 2023. Arbeidet med interkommunal planstrategi vil ideelt være over flere kommunestyreperioder, der strategien kan være en langsiktig rød tråd, også mot fylkeskommunens satsinger.

Nedenfor gjengis de overordnede målene for *Lofoten de grønne øyene*, med vår utheving av sentrale verktøy og tema definert i målformuleringene.

---

<sup>4</sup> I tillegg kan det legges til utfordringer knyttet til levekår, sosial ulikhet og utenforskap, samt små kunnskapsmiljø, som er viktig for regionens konkurransekraft.

### Veikart for Lofoten de grønne øyene: overordnede mål:

- Å ha en **bærekraftig arealforvaltning** av våre natur-, kultur-, og miljøressurser, med et **regionalt arealregnskap** for alle Lofotkommunene innen utgangen av 2023
- Å bygge opp under valg som styrker regionens **klimarobusthet** og reduserer Lofotens sårbarhet for klimaendringer. Det skal utvikles **måle- og styringsverktøy** for å kunne følge utviklingen, evaluere og innrette tiltakene basert på kunnskapsbaserte og helhetlige vurderinger
- Å bygge en lokal forståelse for verdien av **naturmangfold** på land og under vann, innsikt i hva som mangler av kunnskap om naturmangfold
- Å være en katalysator og aktiv muliggjører for de som ønsker å gå foran, prioritere og satse på **grønn omstilling, verdiskaping, innovasjon og konkurransekraft**
- Realisere potensialet i **samhandling**
- Å bli et **lavutslippssamfunn** innen 2040
- Plattform for aktiv **ungdomsmedvirkning**
- Å **kartlegge materialstrømmer** og se på muligheter for å realisere nye løsninger for **sirkulære verdikjeder** gjennom samhandling mellom kommuner, på tvers av næringer og gjennom privat-offentlig samarbeid
- Å **vise målbare og dokumenterte resultater i ringvirkningene av grønn omstilling.**

Programmet skal synliggjøre hvordan utvikling av grønn konkurransekraft i næringsliv og offentlig virksomhet henger sammen med demografi og bosetting, regional kompetansebygging, rekruttering, grønn verdiskaping lokalt og regionalt og attraktivitet som bærekraftig reisedestinasjon.

Programområdene i veikartet, som kan utløse felles planbehov, er de følgende:

1. Miljøkrav i offentlig budsjettering og anskaffelser
2. Nullutslipps transportsoner
3. Lavutslipp reisemål
4. Lavutslipp kystfiske
5. Lavutslipp landbruk og havbruk
6. Lavutslipp luftfart

Veikartet er et solid handlingsprogram for å redusere klimagassutslipp. Innenfor programområdene er verdien av *bærekraftig arealforvaltning, vannforvaltning* og *naturmangfold* vektlagt. Av direkte relevans for samarbeid om planlegging er delmål 1.2.1 om at kommunene skal ha implementert *klima-regnskap* og *budsjett* og delmål 1.3.8 om at det utarbeides et helhetlig *regionalt arealregnskap*. Regnskapene er direkte knyttet til kommunens styrings- og plansystem og vil være særlig viktig i kommende arealplanarbeid. Selv om utvikling på lokalsamfunnets premisser berøres i veikartet, anbefaler vi at strategiene komplementeres med et helhetlig bærekraftperspektiv, som vi kommer tilbake til.

## 6 Lofotkommunenes perspektiv på interkommunal planstrategi og plansamarbeid

I dette avsnittet refereres og oppsummeres kommunedirektørenes og plansjefenes syn på verdien av en interkommunal planstrategi og av økt plansamarbeid. Fordeler og ulemper blir diskutert opp mot hvilke hensyn som må tas i organiseringen av planstrategi og plansamarbeid, hvis dette skal realiseres.

Nytten av en felles *interkommunal planstrategi*, og ikke bare plansamarbeid, er anerkjent av majoriteten av kommunedirektørene, selv om form, innhold og ressursbruk må diskuteres grundig videre. Som en kommunedirektør sier det, er det viktig å kunne tenke sammen. En planstrategi gir en arena for å identifisere og diskutere felles utfordringsbilde og planbehov.

Som NIVI (Vinsand 2022) påpeker, har det vært lite interkommunalt plansamarbeid i Lofoten, noe som alle kommunedirektørene er interessert i å endre. Kommunene er tydelige på at interkommunale plansamarbeid må ha et klart formål og nytteverdi, og en organisering som er hensiktsmessig i henhold til ressurser. En felles planstrategi kan hjelpe kommunene i å komme i samme takt, som en sier det, slik at en får samordnet innsats der det er nyttig. Det er også viktig at det ikke blir flere planstrategiarbeider, hvis det gjøres en kommunal og en interkommunal del.

I samtalene med Lofotens kommunedirektører/rådmenn og plansjefer fremgår det direkte og indirekte at «De grønne øyene» legger godt til rette for en felles planstrategi. For det første foreligger etablerte strukturer og mål, som gir kommunene mulighet til å løfte ambisjonsnivået i klimaarbeidet. For det andre pekes det på at en felles planstrategi gir kommunene en arena til å finne løsninger på de utfordringene som ikke kan løses kommunalt, men gjennom styrket samarbeid.

En ulempe som kan forekomme ved utforming av en interkommunal planstrategi er mindre *forankring* i egen kommuneorganisasjon. Dette er et hensyn som Lofotens kommunedirektører er opptatt av å sikre. En annen potensiell ulempe er at en interkommunal del i kommunal planstrategi kan gi *merarbeid* i kommuneadministrasjonene. Derfor foreslår en kommunedirektør at interkommunale planbehov kun beskrives i kommunenes egen planstrategi. Hvorvidt det skal være en felles interkommunal planstrategi som inkorporeres i kommunenes egne planstrategier må være gjenstand for grundige diskusjoner i Lofotrådet og i kommunene selv.

Det hersker litt ulike syn på hvordan *plansamarbeid* bør organiseres, basert på erfaringer med interkommunale samarbeid. For enkelte kommuner er det stor nytte i å ha regionale kompetansenettverk, som også foreslås som en modell for jobbing med felles planer. Da foregår læring på tvers av kommunene, ansvaret er tydelig plassert i kommunene (hos representant i nettverket), som ikke kan ligge på kommunedirektørnivå. Klimanettverk med dedikerte personer med fagansvar har vært fordelaktig, fremhever en kommune. Det blir likevel pekt på at handlingsgrunnlaget for nettverket er begrenset ut fra ressursene i kommunene, da representantene i nettverket har mange ansvarsområder og oppgaver.

Intervjuene med kommunedirektørene og plansjefene tilsier at målet må være å finne en modell for plansamarbeid som gir en balansert kommunal deltakelse. Det innebærer på den ene siden at rollen ikke tapper vertskommunen for ressurser mer enn kommunen vinner på å delta og besitte den, og at rollen på den andre siden ikke innebærer at vertskommune vinner forholdsmessig mye mer enn de andre deltakende kommunene (i form av kompetanseheving, læring og forankring av planarbeid). Det må videre være likeverdig deltakelse og beslutningsmulighet, der fagmiljø bygges i alle kommunene.

Det stilles også spørsmål ved om plansamarbeid kan inngås mellom noen av kommunene og ikke alle, basert på verdi og interesse av å delta. En kommunes erfaring er at samarbeid med

kommuner som har like rammebetingelser kan være mer nyttig i enkelte plansamarbeid, fordi det enklere gir et gjensidig læringsutbytte.

Det vektlegges at tidspunkt for planprosesser må samkjøres for at kommunene får god nytte av plansamarbeid, og for at de blir effektive. Samtidig blir det påpekt at ledergrupper i de respektive kommunene må involveres, slik at interkommunale plansamarbeid forankres i de respektive kommuneorganisasjonene.

Et annet interessant spørsmål som er reist er forholdet mellom kommuneadministrasjoner og Lofotrådets sekretariat i interkommunalt plansamarbeid. Kommuneorganisasjonene besitter ulike kompetanser som kan deles, men koordinering av plansamarbeid kan vurderes lagt til Lofotrådet, som kan ha et sterkere regionalt perspektiv. For mye ansvars- og oppgaveplassering i Lofotrådet kan på sin side innebære at planarbeidet ikke kommer til reell nytte i kommunene, eller at forankringen blir lav. Det mest ambisiøse forslaget er i tråd med NIVI sine anbefalinger om å utvikle ett Lofoten plankontor, med tverrfaglig kompetanse innen planarbeid. Fordelen kan være forenklete planprosesser. Dette kommer vi tilbake til senere.

Kommunedirektørene i Lofoten er på denne bakgrunnen positive til plansamarbeid. Spørsmålet er hvordan plansamarbeid i regionen kan organiseres og hvilke plan tema som vil være viktigst.

## 6.1 Dagens plansituasjon i kommunene

Det arbeides med mange planer og utviklingsprosjekt i Lofotens kommuner, som opplever at politikerne har blitt mer opptatt av planer som styringsverktøy. Dette styrer planleggingen i en strategisk retning og etter planlovens hensikt. Samtidig er ressurs situasjonen i kommunene svært ulik, om enn presset i alle administrasjonene. Saksbehandling, planlegging og utviklingsarbeid er tidkrevende, og førstnevnte er adskillelig mer koplet til tidsfrister enn de to sistnevnte. Begrenset fagressurser og presset tid preger planproduksjonen i alle kommunene. Det er ingen av kommunene som har fått gjennomført alle planer i tråd med gjeldende planstrategi, selv om mange planer er under arbeid. Manglende personalressurser og gjennomstrømming/turnover er viktige begrunnelser for hvorfor planer ikke er gjennomført og vedtatt i perioden.

Regjeringens veileder om regional planstrategi (2012) viser til at regionale planbehov kan løses gjennom regional planlegging og interkommunalt plansamarbeid (jf. PBL kap.9). Veilederen viser til at *samtidigheten i planbehov* mellom kommuner må vurderes hvis plansamarbeid skal utvikles:

Den kommunale planstrategien er også en arena for å avklare behov og planoppgaver som best kan løses gjennom interkommunalt plansamarbeid. Samtidigheten i vurdering av planbehovet på tvers av kommunegrensene er et viktig grunnlag for dette. De fleste kommunene er en del av regioner eller delregioner der det vil være viktig å få vurdert prioriteringen av planoppgaver også i regional og interkommunal sammenheng.

Vi har i tråd med denne anbefalingen gjennomgått planarbeidet i Lofotkommunene, som referert i tabell 1 nedenfor. Som tabellen viser, er det mange planarbeid som nå gjennomføres.

Tabell 1. Oversikt over relevante planer i kommunene i Lofoten (i henhold til planstrategi og gjennomføring)

Planer	Røst	Værøy	Moskenes	Flakstad	Vestvågøy	Vågan
<b>Planstrategi</b>	<a href="#">Planstrategi 2021-2023</a>	<i>Planstrategi 2022-24</i>	<a href="#">Planstrategi 2020-2024</a>	<a href="#">Foreliggende er 2017-20.</a> Mangler planstrategi for gjeldende periode	<a href="#">Planstrategi 2020-23</a>	<a href="#">Planstrategi 2020-23</a>
<b>Kommuneplanens samfunnsdel (KPS)</b>	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel</a> Vedtatt i juni 2022.	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel</a> vedtatt i januar 2023	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel 2020-30</a> Planen er på høring. Forventes politisk sluttbehandling i juni 2023	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2031</a>	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel 2017-30, Planprogram på høring 2023</a> (skulle vært revidert i 2020)	<a href="#">Kommuneplanens samfunnsdel 2020-32</a>
<b>Kommuneplanens arealdel (KPA)</b>	<a href="#">Kommuneplanens arealdel er fra 2009</a> Starter på nytt i 2023 inkl. kystsonedel og plan for naturmangfold.	<a href="#">Kommuneplanens arealdel er fra 2012 el.l.</a> 2023-24 konsulentoppgave	<a href="#">Kommuneplanens arealdel 2010-20</a> Planlagt rullert iht planstrategi i 2020, planlagt oppstart høsten 2023, v/ konsulent og konsulent Statsforvalter	KPA 2010-2021. KPA planlagt revidert i 2018. Konsulent jobber pt. med planen.	<a href="#">Kommuneplanens arealdel</a> vedtatt i 2020.	<a href="#">Kommuneplanens arealdel 2017-2029</a> <i>Skal gjennom en enkel revidering og inkludere Kystsonesplan, (hensyn til energi, naturmangfold.</i>
<b>Kystsonesplan</b>	Planlagt 2023				I KPA	inkludere Kystsonesplan i KPA
<b>Beredskap</b>	Plan for kommunal kriseledelse 2023		Beredskapsplaner (planlagt 2020-21)	Beredskapsplan for kommunal kriseledelse 2018		
Klima- og energiplan	Ny plan vedtatt i april 2023.	Fra 2009. Rullering lå inne for 2021-22. Er under utarbeiding.	Fra 2009. rullering lå inne for 2021-22.	Fra 2009. Rullering lå inne for 2021-22. Mest trolig ikke vedtatt.	KDP Klima og energi 2022-30 <a href="#">Høringsutkast</a> (før 2.gangsbehandling) (forsinket iht. planstrategi)	<a href="#">Planprogram</a> foreligger for revidert plan. Gjeldende plan er fra 2009
<b>Kommunedelplan for naturmangfold</b>	Fikk 175 000 kr. av Miljødir. til kartlegging av naturmangfoldet.	Fikk midler av Miljødir. til kartlegging av naturmangfoldet.	Fikk midler av Miljødir. til kartlegging av naturmangfoldet.	Første kommune som fikk midler av Miljødir. til planarbeidet, som ble til	Samarbeidsprosjekt Flakstad, Vestvågøy og Vågan med amidler frå Miljødir.	Samarbeidsprosjekt Flakstad, Vestvågøy og

	Ønsker å knytte den til KPA. Værøy, Moskenes og Røst søkte samtidig (Miljødir.)	Værøy, Moskenes og Røst søkte samtidig.	Værøy, Moskenes og Røst søkte samtidig.	samarbeidsprosjekt med Vestvågøy og Vågan, som fikk halvparten av midlene hver. Sabima viktig partner, samt NOF. I Flakstad skal planen snart høres.	2022-23 (forsinket iht. planstrategi). Konsulent skal slutføre planarbeidet i 2023.	Vågan med midler fra Miljødir.  Planutkast foreligger.
<b>Kulturminneplan</b>	Kulturminneplan 2017 - 2022			<a href="#">Kulturminneplan for Flakstad 2019</a>	Temaplan 2022-23 (under utarbeidelse, (forsinket iht. planstrategi)	
Næringsplan	Strategisk næringsplan 2019 - 2028	Arbeid med næringsplan startet i 2022, skal vedtas våren 2023			<a href="#">Kommunedelplan næring 2020-30</a>	Planprogram vedtatt
Kulturplan	Kulturplan er under utarbeidelse				<a href="#">Kommunedelplan for kultur 2020-30</a>	
Bolig	Boligpolitisk plan er under utarbeidelse	Vedtatt i 2022		<a href="#">Planprogram</a> for boligplan sendt på høring 09/2022	Helhetlig boligplan under utarbeiding (forsinka iht planstrategi)	
Arealregnskap og budsjett	Samarbeid i Lofoten 2023 i regi av Lofotrådet	Samarbeid i Lofoten 2023	Samarbeid i Lofoten 2023	Samarbeid i Lofoten 2023	Samarbeid i Lofoten 2023	Samarbeid i Lofoten 2023

## 6.2 Systematisk kommuneplanlegging og implementering

Manglende rullering av *kommuneplanens arealdel* i senere år er det viktigste planbehovet i kommunene. Tre kommuner bruker nå konsulenttjenester for å gjennomføre planarbeidet. For Værøy og Røst var den opprinnelige planen å ansette en arealplanlegger i midlertidig stilling for å gjennomføre arealdelen (også på Træna). Siden det ikke var kvalifiserte søkere til stillingen, ble bruk av konsultentselskap løsningen på planbehovet. Moskenes kommune samarbeider med Statsforvalteren i Nordland og et konsultentselskap om planarbeidet.

Arealplanarbeidet er viktig for å nå målene i Veikartet for Lofoten - *De grønne øyene*. Arealutvikling og bitvis nedbygging av areal har konsekvenser for både klimagassutslipp og naturmangfold, så vel som for besøksforvaltning. Arealplanlegging er det området hvor kommunene ser behov for høy grad av lokalpolitisk styring og involvering av befolkningen. Plansamarbeid (for landarealene) er derfor ikke ønsket blant kommunedirektører.

Det er likevel gode muligheter for synergier mellom arealplanarbeid i kommunene. Dette gjelder ikke minst i arbeidet med arealregnskap/budsjett, som koordineres av Lofotrådet i tråd med Veikartet for De grønne øyene. Lofotrådet ansetter våren 2023 en rådgiver som skal arbeide med både naturregnskap og arealregnskap, som kan knyttes til kunnskapsgrunnlag for kommuneplanen. Her kan det også koples til kartsamarbeid, som blir foreslått som regionalt samarbeidsområde.

Kommuneplanens samfunnsdel er en plantype som kan koples på visjonen *De grønne øyene*. Planen kan brukes til å forankre ambisjonene særlig innen klima og miljø, for slik å være retningsgivende i den kommunale samfunnsplanleggingen. Planer med behov for sterk lokal forankring blant politikere og innbyggerne, for eksempel arealplaner, er ønsket beholdt som kommunale planer blant Lofotens kommunedirektører og plansjefer. Hvordan kommunene kan styrke sin samfunnsutviklerrolle og sitt ansvar for bærekraftig utvikling gjennom eget og felles planverk samtidig som lokal og politisk forankring ivaretas er blant de viktigste hensynene som et interkommunalt plansamarbeid bør løse.

En vital del av strategisk planlegging er systematisk kommuneplanlegging. Det krever langsiktige mål og strategier som gir svar på viktige samfunnsutfordringer. Tiltakene som utformes for å møte utfordringene er det vesentlige utfallet av en systematisk planprosess. Vi skal derfor diskutere potensielle ulemper med et prosjektbasert og eksternfinansiert utviklingsarbeid, før vi i kapittel 5 gjør rede for plantema og samarbeidsformer som er foreslått blant kommunedirektørene for mulige plansamarbeid.

### 6.2.1 Implementering av tiltak og det prosjektbaserte utviklingsarbeidet

Planarbeid kan utløse felles innsats i tiltaksutvikling, som det kan søkes tilskudd til. Norske kommuner kopler i varierende grad kommunale planer etter plan- og bygningsloven med handlingsplan/økonomiplan (Asplan Viak 2018). Dermed munker ikke alltid planers handlingsdel ut i tiltak og finansiering. Handlingsplanen *Veikartet for de grønne øyene* kan se ut til å være mer systematisk fulgt opp med søknader om midler til tiltak for å nå målene på regionalt nivå i Lofoten.

I Norge, som internasjonalt, har offentlig sektor blitt mer prosjektstyrt (Hodgson mfl. 2019). Dette kan hindre den systematiske og politisk styrte planleggingen i norske kommuner.

Tilskuddsordninger har kriterier som legger føringer for mål/målgruppe og innretting av tiltak. Kommuner får heller ikke alltid gjennomført tiltak de ikke får ekstern finansiering til, slik at tiltaksutviklingen styres av hva som får ekstern økonomisk støtte (Se f.eks. Gotaas, Bergsli og



Monkerud 2023). Det virker også være varierende med evalueringspraksis etter gjennomføring av tiltak, i allefall i folkehelsearbeidet. Kommunene er dessuten ofte sektoriserte, og kan mangle samarbeid på tvers av fag og sektorer.

Samfunnsutvikling drevet gjennom prosjekttilskudd kan kreve porteføljestyring, der kommuneledelsen kan sikre at tiltakene svarer til kommuneplaners mål og strategier, og samsvarer med hverandre. En plansjef og enkelte kommunedirektører i Lofoten bekrefter at dette er en overordnet utfordring.

En interkommunal planstrategi er et godt verktøy for å vurdere aktuelle interkommunale planer. Utfordringen er imidlertid å *sikre midler* til utredningsarbeid, planprosess og gjennomføring. Avgjørende er å gjennomføre planer i de forskjellige kommunene gjennom tiltak, som det gjerne søkes eksterne midler til. Som vist i Distriktsenterets utredning (2016) var mange interkommunale planer visjonære, men lite tydelig på prioriteringer. Å utvikle interkommunale planer bør derfor være tydelig orientert mot planenes handlingsdel, slik at planens nytteverdi for utvikling av løsninger er reell.

Implikasjonene av disse spørsmålene om implementering er at planlegging krever institusjonelle rammer for å skape varige virkninger i form av kompetanseheving, kunnskapsmobilisering, forankring og gjennomføring over tid. Strategien *Ett Lofoten* strekker seg mot 2030. Hvis tiltak blir avhengig av prosjektstøtte (som ofte er treårig), kan det bli dårlig kontinuitet, som en plansjef påpeker.

Med dette blir det viktig med systematisk vurdering av tiltaksutvikling i henhold til kommuneplaner og økonomiplaner for å utvikle et strategisk og nyttig planarbeid. Tiltak i henhold til *Veikart for Lofoten de grønne øyene* kan tilsvarende føres inn i kommunenes økonomiplaner.

Tross disse utfordringene ved prosjektbasert utviklingsarbeid (tiltaksutvikling) finnes det eksempler i Lofoten på prosjekter som bygger på hverandre og skaper synergier. Flere nettverk er etablert med midler fra Miljødirektoratet (f.eks. klimanettverket og rådgivergruppa som jobbet med naturmangfoldsplanen). En enkel ringvirkningsanalyse fra klimaarbeidet på Ballstad og Ramberg i Zero Kyst antyder også effekten av virkemidler og prosjektsamarbeid gjennom både lokal innsats og regionalt samarbeid. Som klimarådgiver i Lofotrådet anbefaler, er samarbeid om å søke midler også en viktig aktivitet som kan koples til plansamarbeid, og som det kan opparbeides kompetanse på.

## 7 Interkommunalt plansamarbeid og kommunenes kunnskaps- og planbehov

I intervjusamtaler med kommunedirektørene/rådmenn og plansjefer er det fremlagt forslag til plantema som er samlet og kommentert i tabell 2.

**Tabell 2. Mulige plantema for interkommunalt plansamarbeid.**

Interkommunalt plansamarbeid: mulige tema med begrunnelser sett fra kommunenes ståsted	NIBRs bemerkninger
<b>Felles kunnskapsgrunnlag</b>	
<p>Flere kommunedirektører mener samarbeid om kunnskapsgrunnlag er nyttig og har et mindre forankringsbehov enn planene. Tanken er at gå kommunene sammen om å betale ekstern kompetanse til å gjennomføre et felles kunnskapsgrunnlag, vil regionen kunne bli sett under ett og kunnskapen kan vurderes i kommunalt planarbeid. Interkommunalt samarbeid kan også bli mer effektivt fordi man ved kjøp av konsulenttjeneste i første planfase ikke vil forsinkes på grunn av behov for synkronisering mellom kommunene. Å kjøpe konsulenttjenester til gjennomføring av hele planarbeidet betyr stor risiko for dårlig forankring.</p> <p>Konkret foreslås samarbeid om interkommunale kunnskapsgrunnlag for hhv. naturmangfold, klima og energi, samt kultur.</p>	<p>Det er mye læring og kompetansedeling i arbeid med kunnskapsgrunnlag. Bruk av eksterne konsulenter anbefales fulgt av mål om og opplegg for kunnskapsoverføring. Samarbeid om kunnskapsgrunnlag gir dessuten kompetanseoverføring mellom kommunenes administrasjoner.</p> <p>Naturmangfold er et innsatsområde i Lofotrådet, der Veikartets mål 1.3.9 er at «det utarbeides et helhetlig kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet på kommunalt og regionalt nivå innen utgangen av 2023».</p> <p>Boligutfordringer (bosetting og boligtilbud) er også et tema egnet for plansamarbeid der kunnskapsbehovet er særlig stort.</p>
<b>Strategisk næringsplan</b>	
<p>Felles nærings- (og utviklingsplan) kan være nyttig fordi næringslivet har felles utfordringer, for eksempel i fiskeri og turisme. Som en kommunedirektør sier det kan hele regionen løfte hverandre mens en samtidig har næringsfyrtårn i den respektive kommune. Samarbeidet mellom Lofotens næringssejere og en felles næringsforening for Vest-Lofoten fremstår som et svært positivt utviklingstrekk.</p> <p>En strategisk næringsplan kan også inkludere energi.</p>	<p>Alternativt en generell (overordnet) plan for grønn omstilling, sirkulærøkonomi og innovasjon. Å inkludere energi fremstår fruktbart. Det vil være gunstig å inkludere bærekraftsperspektiv slik at både miljømessig og sosial bærekraft ivaretas.</p>
<b>Klima- og energiplan</b>	
<p>Kommunene mener at samarbeid om klima- og energiplan er nødvendig og ønskelig, inklusive samarbeid om kunnskapsgrunnlag. Selv om noen kommuner sannsynligvis vil ha rullert planen innen neste valgperiode, er det mulig å revidere planer tidligere/senere enn planlagt for å synkronisere planarbeid.</p>	<p>Erfaringene her fra klimanettverket i Lofoten sitt samarbeid om kunnskapsgrunnlag er at samarbeid er viktig på dette området, men var svært ressurskrevende. Plansamarbeid fremstår som sentralt. Spørsmålet er om en egen, spesialisert klimaplan er strategisk riktig, eller om det bør være en integrert plan.</p>

<p>Energi og kraftproduksjon fremstår som et spesielt interessant deltema, med muligheter for å løfte diskusjonen opp til Lofotrådet. Utfordringen oppleves å kunne bli forholdet mellom kommunens interesser opp mot det regionale nivået i avveiningen av mål og strategier.</p> <p>Ladeinfrastruktur for biler og båter er også et tema det pekes på som regionalt nyttig å samarbeide om, selv om det må gjøres vedtak i hvert kommunestyre.</p>	
<p><b>7.1.1.1 Naturmangfold</b></p>	
<p>Naturmangfold er allerede gjenstand for interkommunalt samarbeid. Kommunene ønsker at det samarbeides enda mer regionalt om dette plantema (se tabell 1), enten i hele eller deler av planarbeidet.</p>	<p>Samarbeid om naturmangfold er en fordel. Det er gunstig å innarbeide naturmangfold i kommunenes arealplaner. Som Stokke og Movik argumenterer (2022), krever en fornuftig forvaltning av sammenhengende områder en regional og nasjonal planleggingspraksis. Naturmangfold bør derfor gjøres gjenstand for interkommunal planlegging, ikke bare i kunnskapsgrunnlag. Rullering av kommende naturmangfoldsplaner kan derfor vurderes som interkommunalt plansamarbeid.</p>
<p><b>Kystsoneplan</b></p>	
<p>Røst og Værøy ønsket en felles kystsoneplan, men av ressursmessige hensyn inkluderes den i kommuneplanens arealdel, som begge kommuner bruker konsulenter til å gjennomføre.</p> <p>Lofotens «fastlands»-kommuner er alle interesserte i samarbeid om kystsoneplan. Kommunegrensene oppleves å være hindringer for god kystsoneplanlegging, som avveier interesser innen oppdrett og fiskerinæring, og der oppdrettsanlegg på hver side av en kommunegrense kan påvirke hverandres drift (sykdom, lus).</p> <p>Felles kystsoneplan kan inkludere overordnet, strategisk utredning og planlegging for nye energiformer (kraftproduksjon, tidevannskraft og vindkraft). Lofotkraft kan involveres i et eventuelt plansamarbeid.</p>	<p>Erfaringer fra samarbeid om kystsoneplan i Nordland bør konsulteres. Det har vært svært tidkrevende prosesser med mange innsigelser. Kystsoneplanlegging krever høy kompetanse. Kompetanse og kapasitet på plansiden, og å ha et planmiljø og erfaringsutveksling vil være fordelaktig. Enkelte fylkeskommuner gjennomfører interkommunale kystsoneplaner.</p>
<p><b>7.1.1.2 Beredskapsplan</b></p>	
<p>En kommune ønsker seg felles beredskapsplan, evt. at beredskapsplaner får en felles handlingsdel.</p> <p>Den regionale ROS-analysen gjennomført i 2017 oppleves å ha vært for overordnet og ikke relevant nok for en kommune. Det pekes på at den trenger en detaljert ROS-analyse (et godt og detaljert faktagrunnlag) i arbeidet med reguleringsplaner mv.</p> <p>Et annet tema er konkret samarbeid til kriseberedskap, slik som vannlager på tvers av kommuner.</p>	<p>Norske kommuner har i varierende grad gjennomført helhetlig beredskapsplanlegging. Under pandemien var også en erfaring at beredskap (og kontinuitetsplanlegging) var vanskelig å gripe for ledere i ulike sektorer. Vårt spørsmål er om det derfor kan være nyttig med diskusjon om beredskapsplanleggingen i Lofotkommunene er robust nok, eller om det er felles innsats som kan være nyttig. Lofotrådet planlegger kompetanseløft for klimatilpasning og ROS-analyse våren 2023.</p>

<b>Plan for kompetanse- og tjenesteutvikling</b>	
<p>Interkommunal kompetanseplan for de fire vestligste kommunene ble utviklet i 2016. En kompetansekartlegging har vært vurdert av Lofotrådet.</p> <p>En kommune trekker frem muligheten for felles planlegging for den demografiske utviklingen, med de helse- og omsorgsbehov og kompetansebehov som vil øke fremover i alle kommunene. Utfordringen er å utvikle ordninger for «omsorgstrappa», akuttberedskap i tillegg til den overordnede organiseringen av helsesektoren. Lofoten er også tjent med større samarbeid for å styrke desentralisert utdanning.</p>	<p>Kommunene har like kompetanseutfordringer. Konkurransen mellom kommunene kan være et hinder. Styrking av et regionalt arbeidsmarked, med synliggjøring, vil kunne bidra styrke Lofotens attraktivitet.</p> <p>Det er også behov for å samarbeide på tvers av kommunene om å styrke kunnskapsmiljø i Lofoten. Et planarbeid er gjerne en god arena for dialog og for å fremme samarbeid. Samtidig er dette del av en større samfunnsutfordring om morgendagens kompetansebehov i lys av befolkningsutviklingen.</p>
<b>Reiseliv/besøksforvaltning</b>	
<p>Flere kommuner mener det vil være relevant med plansamarbeid om besøksforvaltning. En kommune forteller at det er høyst nødvendig med en plan, for det er et utømmelig behov for infrastruktur og tilrettelegging.</p> <p>Et forslag er ellers en strategisk reiselivsplan som inkluderer besøksforvaltning. Det blir også påpekt at reiseliv er et viktig lokalt tema som kommunestyret ønsker behandle lokalt.</p>	<p>Reiseliv og besøksforvaltning er tema for plansamarbeid i Lofoten, men kan muligens med fordel koples til næringsutvikling/ grønn omstilling?</p>
<b>Mobilitet</b>	
<p>Mobilitet er foreslått som et felles plantema som er regionalt så vel som kommunalt.</p>	<p>Her besitter ikke nødvendigvis kommunene virkemidler. I plan-sammenheng kan det være relevant å utrede felles kunnskapsgrunnlag og bruke planlegging som en arena for å samle aktører.</p>
<b>7.1.1.3 Vann og avløp</b>	
<p>En kommune foreslår overordnet samarbeid om vann og avløp. EU-direktiv på vannkvalitet legger føringer og det er per i dag et samarbeid for å øke vannkvaliteten i vassdrag. Dette kunne vært mer formalisert.</p> <p>For vann og avløp generelt er det store investeringsutfordringer i mange kommuner som har behov for utskifting av infrastruktur. Behovet ansees å øke i fremtiden, og utskiftingstakten vil bli mye større. Et samarbeid om et større interkommunalt prosjekt kan bidra til å redusere kostnader.</p>	<p>Siden dette ikke er et plansamarbeid som de overnevnte temaene diskuterer vi ikke dette forslaget her.</p> <p>Det er også mulig å samarbeide om strategier, for eksempel for hvordan en kan bygge opp tjenester i Lofoten, eller felles kriterier for omsorgstjenester, slik det er eksemplifisert blant kommunedirektørene. Det lar vi også ligge her.</p>
<b>7.1.1.4 Geodata</b>	
<p>Utvikling av geodata for Lofoten som visualiserer behov og sammenhenger på tvers av kommunegrenser er ønsket. Det kan være temakart for oppdrett, naturmangfold mv, der kommunegrenser skaper unødvendige hindre</p>	<p>Et interessant forslag for nytt planverktøy. Et kart er et visuelt virkemiddel som kan formidle regionale utfordringer og muligheter/løsninger, for eksempel i naturforvaltningssamarbeid.</p>

## 7.2 Samarbeid og sammenhengstenkning i mulige interkommunale plansamarbeid

Det er gode grunner til å vurdere samarbeid om kunnskapsgrunnlag og/eller planer for alle forslagene i tabell 2 overfor. De er gjenstand for reelle behov og ideelle grunner for samarbeid som bør utforskes og diskuteres nærmere.

Det vil være fruktbart å diskutere innholdet i planforslagene mot hva slags type samarbeid det kan være hensiktsmessig å gjennomføre: samarbeid om kunnskapsgrunnlag, tjenester, strategier eller planer.

Samarbeid om tjenester fremheves av flere kommunedirektører, siden det kan være kostnadsbesparende, man deler kompetanse, og det kan være lettere å få politisk enighet om tjenestesamarbeid enn om plansamarbeid. Det samarbeides som nevnt allerede mye om tjenesteproduksjon i Lofoten, og her er potensialet ifølge kommunedirektører å utvikle dette videre. Siden det derimot foregår lite plansamarbeid, velger vi her å diskutere kun denne samarbeidstypen videre.

Vår generelle anbefaling er at innspillene som ligger i tabell 2 diskuteres grundig som del av de enkelte kommuners arbeid med planstrategi og planbehov. Vi anbefaler samtidig at planbehovene diskuteres opp mot sammenhengstenkningen introdusert tidligere i rapporten, med spørsmål om kommunene bør samarbeide om å utvikle spesialiserte eller overgripende planer. Grunnen er at samfunnsutfordringene innen klima, natur, kompetanse og verdiskaping, som Lofotrådet har identifisert som felles utfordringsbilde, er komplekse. De krever derfor samordnede løsninger, utredet gjennom planer som kan se utfordringer i sammenheng, hvorpå det utvikles tiltak på tvers av sektorer og aktører. Hvilke temaer som koples og tenkes i sammenheng må utredes og vurderes videre.

Et overordnet perspektiv på bærekraft er nyttig for denne sammenhengstenkningen. Et interkommunalt planarbeid som gjør bærekraftsmål relevante i den regionale sammenheng er fruktbart. Det kan bidra til å synliggjøre målkonflikter og synergier mellom løsninger/tiltak rettet mot bærekraftutfordringer i Lofoten. Et interkommunalt plansamarbeid med bærekraftsmål til grunn kan dessuten bidra til styrke kommunenes arbeid med å implementere dem i planleggingen.

## 7.3 Interessante plantema for interkommunale plansamarbeid

Noen planer, plantema og planverktøy fremstår som mer aktuelle enn andre for interkommunalt samarbeid (med utgangspunkt i tabell 2):

- En overordnet *plan for grønn omstilling* heller enn strategisk næringsplan. Tema slik som kompetanse, innovasjon og kunnskapsmiljø kan vurderes sammenvevd med klima- og naturhensyn, og helhetlig mot områder slik som sirkulærøkonomi, landbruk, fiskeri og besøksforvaltning/turisme. Denne overordnede planen kan svare ut kunnskaps- og utviklingsbehov innen Lofotrådets Veikart, for programområdene Nullutslipp transportsoner, lavutslipp reisemål, kystfiske, landbruk og havbruk.
- *Helhetlig boligplan eller kunnskapsgrunnlag*: en overordnet plan for løsning av boligrelaterte utfordringer i kommunene. Her kan bosetting sees som virkemiddel i næringsutvikling og tjenesteproduksjon (bl.a. for å møte økte omsorgstjenestebehov). Aktuelle problemstillinger er boligforsyning i tynne markeder, virkemidler for god turnover i

boligmassen, tomme boliger/sekundærboliger og konsekvenser for lokalsamfunn og generell boligtilgang, eldres boligbehov for effektiv eldreomsorg.

- *Kystsonoplan*: Samarbeid spesielt mellom 'fastlandskommunene' i Lofoten, eventuelt med Lofotkraft hvis energibehovet og utvikling av fornybare energikilder er politisk potent. Denne overordnede planen kan svare ut kunnskaps- og utviklingsbehov innen Lofotrådets Veikart for programområdet Lavutslipp havbruk.
- *Kunnskapsgrunnlag for naturmangfold*: Kompetansenettverk på tvers av kommunene. Det angår alle kommuner, og det planlegges ulike planløsninger. På sikt kan det være aktuelt å utforme felles tiltak, som del av handlingsplaner i rullering av naturmangfoldsplaner. Dette tema svarer forøvrig direkte kunnskaps- og utviklingsbehov i Lofotrådets mål og arbeid.
- *Beredskap*: Identifisere kunnskaps- og tiltaksbehov innen samfunnsberedskap på kommunalt og regionalt nivå, og vurdere samordning i plan- eller strategiarbeid fra ROS via beredskapsplan ned til akuttberedskapsordninger.
- *Geodata*: Illustrering av regionale forhold i et felles verktøy gir kunnskap om og synliggjøring av forbindelser mellom kommunene og hensyn på tvers av kommunegrensene, slik som i naturforvaltningssamarbeid.

Et poeng som en plansjef legger frem er å tenke langsiktig – utover neste valgperiode- om interkommunalt plansamarbeid. Det gir muligheter til å synkronisere planarbeid med potensial for samarbeid, eller å lage felles handlingsplaner (tiltak) der det er relevant i kommunale planer (for eksempel klimaplan eller kommuneplanens samfunnsdel). Rullering av planer kan også planlegges ut fra en regional helhet, der planperioder for eksempel forlenges for å tilpasse andre kommuners planprosesser.

Kommunene er opptatt av at interkommunalt plansamarbeid ikke forrykker kommunestyrenes styringsevne på viktige samfunnstema. Kommuneplanens areal- og samfunnsdel er nevnt i denne sammenheng, mens andre plantema der en kommunedirektør opplever at lokalpolitikere er særlig opptatt av politisk styring er klima, miljø og reiseliv.

En interkommunal planstrategi kan bli en arena å diskutere dette på, og en fruktbar ramme og styringsverktøy for avgrenset, overordnet og strategisk plansamarbeid.

## 7.4 Varianter av et interkommunalt plankontor

En viktig fordel ved å samarbeide om en interkommunal planstrategi og felles planer er at det til sammen kan gi større kompetansemiljøer som jobber dem frem (Vinsand 2022, NOU 2023:9). Mange kan oppleve avlastning og effektivitet i et kollektivt arbeid.

Et interkommunalt plankontor er interessant for Lofoten som arena og grep for å møte kompetanseutfordringene og samarbeide mer om viktige plantema på tvers av kommunene. Det er likevel et stort steg å samordne plankompetansen i Lofoten. Vi velger derfor å problematisere muligheten for et felles plankontor, som et grunnlag for diskusjon. Diskusjonen må foregå lokalt og regionalt om hva målet med kontoret skal være, samt hva slags ulike behov, ressurser og ønsker kommunene har enkeltvis. Lofotrådets behov spiller også en rolle.

I målbildet tegnet av kommunedirektørene ligger det for det første mål om å dele på og styrke fagkompetansen. Målet er da å nyttiggjøre seg den gode kompetansen som finnes i Lofoten på den ene siden og øke mulighetene for å rekruttere til mer robuste fagmiljø på den andre siden, med lavere gjennomstrømming (turnover). For det andre ønskes en samordning av kompetansen for å utvikle interkommunale planer og arbeid med regionale kunnskapsgrunnlag.

I målbildet ligger også spørsmål om hva slags interkommunale planer det skal samarbeides om. Skal de være spesialiserte eller overgripende? Det vil påvirke hva slags kompetanse det vil være hensiktsmessig å samordne. Er det arealplanleggere og samfunnsplanleggere, eller vil en eventuell bærekraftagenda kreve et bredere spekter av kompetanse samordnet i felles planinnsats? Her tenker vi på folkehelse, næring, landbruk, klima og miljø, for å nevne noen planrelevante kompetanser.

Et plankontor kan tenkes utviklet på flere måter. Hva som er mest hensiktsmessig og som har størst mulighet for å lykkes må diskuteres lokalt og regionalt. Her er et tenkt spekter av organisasjonsformer for et interkommunalt plankontor, som ikke er uttømmende:

- Digitalt nettverk av fagpersoner fra alle kommuner som arbeider med interkommunale planer i fellesskap, men ellers i egne fagmiljø i kommunene
- Et digitalt kontor hvor kommuneplanleggere/rådgivere har en stillingsandel der de jobber med interkommunalt planarbeid, eventuelt sammen med rådgivere i Lofotrådet
- Et digitalt kontor med heltidsansatte planleggere/rådgivere som har kontorplass i kommunene
- Et ambulerende fysisk plankontor delt mellom kommunene
- Et fysisk og fast lokalisert plankontor samlokalisert med Lofotrådets rådgivere

En interkommunal planstrategi kan være en hensiktsmessig arena for å utrede, diskutere og forankre ideen om et felles plankontor. I gjennomføring av planstrategien, det vil si i et eller flere interkommunale plansamarbeid, kan en pilotere og utforske organisering og kompetansedeling på tvers av kommunegrensene.

I arbeidet med planstrategien kan en også gjennomføre en kompetansekartlegging på tvers av kommuneorganisasjonene, slik intensjonen tidligere har vært i Lofotrådet. Deretter kan det vurderes hva slags kompetanse en ønsker å bygge opp et eventuelt plankontor, både ved å utvikle eksisterende kompetanse og rekruttere ny.

Arbeidet med interkommunal planstrategi krever en tydelig forventningsavklaring fra de ulike kommunene. Det er også nødvendig at diskusjonen av plantema innebærer vurdering av politisk forankring, om planene skal ha en interkommunal og en kommunal del, og om planers handlingsdel skal ha både kommunale og regionale tiltak. Det er også viktig at en interkommunal planstrategi, som skal vare over flere år, gir en mulighet til å institusjonalisere plan- og utviklingsarbeid. Et potensielt plankontor, om det er digitalt eller fysisk, vil også måtte organiseres på en måte som gir mer varige strukturer. Da reduseres sårbarheten for gjennomstrømming, kortvarige strategier, og flyktige tiltak som ikke er gunstig det langsiktige arbeidet med bærekraftig utvikling. Det prosjektbaserte utviklingsarbeidet kan gi denne type sårbare strukturer.

## 8 Konklusjoner og anbefalinger

Lofoten deler overordnet utfordringsbilde, som Veikartet for de grønne øyene målbærer. I Lofoten som i andre norske regioner er det behov for stor innsats innen klima-, natur- og miljøplanleggingen. Å ta arbeidet i Lofotrådet og Lofotkommunene videre i et interkommunalt plansamarbeid er et viktig steg mot samordning av innsats for å møte sentrale samfunnsutfordringer.

### 8.1 Anbefalinger om plantema og verktøy

Interkommunalt plansamarbeid bør støtte opp under kommunenes innsats, men kople innsatsområdene for klima, naturmangfold og miljø til bredere samfunnsutvikling: Stedsutvikling, folkehelse, befolkningsutvikling, for å nevne noen viktige tema for bærekraftig utvikling.

Å jobbe frem Lofoten som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, som digitaliseringen kan tillate, er interessant. Kommunene har de samme hovedutfordringene, men i forskjellig skala. Det er ikke mellom kommunene at den reelle konkurransen ligger. Dersom utfordringsbildet som trekkes fram i den Strategiske planen for Lofoten 2022-33, Ett Lofoten, skal ligge til grunn for en eventuell interkommunal planstrategi, er omstillingen av næringslivet og kompetansebehovet nøkkeltema.

De mest relevante tema for plansamarbeid i Lofoten, som bygger på kommunedirektørenes anbefalinger, fremstår som de følgende:

- *Plan for grønn omstilling*: en utvidelse av behovet for felles strategisk næringsplan som innebærer sammenhengstenkning og bærekraftsmål
- *Helhetlig boligplan eller kunnskapsgrunnlag*: mange felles og store utfordringer og kunnskapsbehov knyttet til boligforsyning kan vurderes i en regional sammenheng
- *Kystsonenplan*: Samarbeid spesielt mellom 'fastlandskommunene' i Lofoten, eventuelt med Lofotkraft hvis energibehovet og utvikling av fornybare energikilder skal inngå
- *Beredskap*: Identifisere kunnskaps- og tiltaksbehov, vurdere samordning i plan- eller strategiarbeid
- Regionalt samarbeid om planers *kunnskapsgrunnlag*, slik som innen *naturmangfold*
- Regionalt *verktøy for geodata*.

Det bør tas et standpunkt til om interkommunale planer skal være *spesialiserte* eller *overgripende*. Vår anbefaling er å utvikle én overordnet generell plan, som viser sammenhengene mellom utfordringer og løsninger, og som setter bærekraftsmål. Dette planforslaget treffer Lofotrådets strategier rettet mot klimautfordringene i bredere og mer hensiktsmessig forstand fordi den knytter oppmerksomhet mot driverkrefter for miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft og kan rette fokus på dilemmaer og målkonflikter, men også synergier i løsninger. Dette kan dreie seg om befolkningsutvikling og kompetanse, klimatiltak, grønn konkurransekraft, infrastruktur og livskvalitet.

Samarbeid om interkommunal kystsonenplan som også inneholder et fokus på energi bør utredes grundig. Plansamarbeidet er aktuell for flere Lofotkommuner. Samtidig er dette en plan som krever høy kompetanse og sterk politisk forankring.



## 8.2 Interkommunal planstrategi som arena for samarbeid

En *interkommunal planstrategi* vil være en god arena for å utrede, politisk forankre og utvikle et interkommunalt plansamarbeid på. En felles regional del kan inkluderes i kommunenes planstrategi og synliggjøre regionale/felles utfordringer og målbilder og hvilke interkommunale planer det krever. Kopling til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel i kommunene er viktig. Dersom dette samarbeidet skal utvikles er det viktig at kommunene starter opp arbeidet med planstrategi rundt samme tid og har en god plan for involvering, forankring og samarbeid.

Kompetansebehovet i Lofoten innebærer at plansamarbeid er en svært interessant mulighet for *kompetansedeling*. Det kan for det første øke attraktiviteten til plan- og utviklingsstillinger i regionen, ved å tilby et større fagmiljø. Plansamarbeid kan øke kompetansen i alle de kommunale fagmiljøene. Innhenting av ekstern kunnskap og kompetanse til felles kunnskapsgrunnlag kan være ressurseffektivt, men krever bevissthet om kunnskapsspredning til kommuneorganisasjonene.

Utfordringen er å organisere kompetansen på en måte som ivaretar både kommunale behov, ressurser og handlingsrom, og at kommunene deltar *likeverdig* i det interkommunale plansamarbeidet. I spørsmål om organisering er det også hensiktsmessig å diskutere forholdet mellom Lofotrådets faglige sekretariat og kommunenes fagressurser. Det finnes også sterk kompetanse i privat sektor så vel som i universitetsmiljøene representert i Lofoten. Å kople til denne kompetansen på en egnet arena for kunnskapsdeling om viktige samfunnsutviklingsspørsmål vil være en mulighet til å styrke det regionale kompetansemiljøet.

## 8.3 Et plankontor for styrket fagmiljø og kompetansedeling

Å samle de kommunale kompetansene i et *interkommunalt plankontor* er en interessant idé, som på sikt kan øke og forsterke den allerede eksisterende kompetansen i Lofoten ved å tilrettelegge for et attraktivt planfaglig miljø. Ideen støtter opp under anbefalingene til NIVI og Generalistkommuneutvalget. Organiseringen av et felles plankontor må etter vårt skjønn utredes grundig i kommunene, i Lofotrådet og ikke minst forankres politisk. Vi anbefaler at første steg er en interkommunal planstrategi, hvor et felles plankontor kan piloteres og utforskes. Det vil da være viktig å bruke erfaringene som Lofotkommunene allerede har i bruk av kompetansenettverk, samt å bygge opp et nettverk med tydelig mandat og forankring i kommuneorganisasjonene. Deltakelse fra Lofotrådets sekretariat er gunstig, slik kommunene allerede har erfaring med i klimaplanarbeidet.

I vurderingen av et interkommunalt plankontor skisserte vi noen tentative organisatoriske løsninger. Vi presiserte at kommunene selv og sammen bør drøfte hva som er hensiktsmessig organisering, for å sikre riktig og god ressursbruk og kompetansedeling som kommer alle kommunene til gode og som kan institusjonalisere et interkommunalt plankontor. Det innebærer strategisk planlegging og refleksjon om hva prosjektbasert styring innebærer for bærekraftig utvikling i Lofotregionen av både fordeler og ulemper.

## 8.4 Forankring og involvering

Som vist gjennom rapporten er planstrategi et lovfestet svar på behovet for politisk styring av planleggingen. *Politisk eierskap* (fra kommunestyrene) i regionale samarbeid er derfor viktig. Vi anbefaler at samskappingsmetodikken tas i bruk i en eventuell planstrategi og interkommunalt plansamarbeid. Politiske verksteder er et konkret verktøy som er nyttig for å øke politisk forankring. Det er også viktig å ta hensyn til lokalpolitisk eierskap til arealbruksbeslutninger, og hva dette vil si for interkommunale plansamarbeid der arealspørsmål står sentralt for flere plantema pekt ut som interessante i denne utredningen.

Forankring som gjennomgående begrep i planlegging er ikke ubegrunnet. Planene må også forankres administrativt og i lokalsamfunnet for å bli gitt reell handlekraft. Vi anbefaler derfor at det jobbes frem en systematikk for *involvering* i arbeidet med en potensiell interkommunal planstrategi for å sørge for forankring. Hvis den utarbeides, bør det være en klar plan for involvering av lokalbefolkning, næringsliv, frivillige organisasjoner, kommuneadministrasjoner og politikere. For å følge opp Lofotrådets mål for De grønne øyene, slik som ungdomsmedvirkning og å bygge lokal forståelse for verdien av naturmangfold, kreves gode strategier for involvering. Kunnskapsmobilisering i lokalbefolkningen er et gunstig fokus i planarbeid. Forankring av De grønne øyene og legitimitet i strategier og tiltak hviler på kompetanse om klima og natur i befolkningen.

## 8.5 Lofoten, et lite stykke verden

Lofoten og Helgeland kan ha lignende utfordringer, men løsningene kan være forskjellige, som seksjonsleder i Nordland fylkeskommune sier. Fylkesrådet er opptatt av å støtte opp om de interkommunale politiske rådene og fremme politikk og satsinger med regionale samarbeid. I tillegg vektlegger seksjonslederen at prosjekter/satsinger basert på godt regionalt samarbeid har større mulighet for å kunne følges opp både med finansiering og kompetanse, av fylkeskommunene så vel som nasjonale myndigheter. Dette poenget støtter opp under videre planer for samordning og samarbeid i Lofoten, hvor en interkommunal planstrategi fremstår som en god plattform for samfunnsplanleggingen.

EU bruker nå verktøy på alle politikkområder for å gjennomføre tiltak for klima og miljø. Bærekraft, kompetansepolitikk, næringspolitikk og koronakrisepakken er områder hvor klima er et klart hensyn. Dette utfordrer nå til og med EØS-avtalen. For å unngå sektorisering er det avgjørende at det jobbes med klimastrategier og tiltak i alle sektorer og tjenester så vel som på tvers av dem. Klima bør være et styrende hensyn i alle planarbeid, men i sterk forbindelse med andre sosiale og økonomiske bærekraftsmål. EU har dessuten satt bolig- og lokalsamfunn på dagsorden gjennom initiativet New European Bauhaus.

Denne sammenhengstenkningen som EU nå er ledende på, påvirker norsk politikk og driver bærekraftagendaen framover. Lofotrådet har satt Lofoten på kartet gjennom det systematiske og strategiske arbeidet med *Veikartet for Lofoten De grønne øyene*. Et interkommunalt plansamarbeid kan bygge videre på dette arbeidet gjennom å utvikle integrerte planer rettet mot felles utfordringstrekk og muligheter på en planmessig og strategisk måte gjennom styrket samarbeid.

# Referanser

- Aarsæther, N., Nyseth, T. og A. Buanes 2018. Samordning: planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling. Oslo, Universitetsforlaget.
- Aarsæther, N. 2018. Plan- og bygningsloven 2008 «i et nøtteskall». I Hanssen, G.S. & N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Asplan Viak 2015. [Effektivisering av kommunal planlegging. Sluttrapport](#). Oslo: KS.
- Asplan Viak 2018. [Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem](#). Asplan Viak rapport.
- Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022. [Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser](#). Sluttrapport KS. Program for storbyrettet forskning, KS.
- Bardal, K.G, Reinart, M.B., Lundberg, A.K. og M. Bjørkan 2021. Factors Facilitating the Implementation of the Sustainable Development Goals in Regional and Local Planning - Experiences from Norway. *Sustainability* 2021 13, 4282.
- Distriktssenteret 2016. Kommunalt plansamarbeid. En erfaringsinnhenting. [Planrapporten \(distriktssenteret.no\)](#).
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019. [Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development](#). United Nations, New York 2019.
- Gotaas, N., Bergsli, H. og L. Monkerud 2023. Midtveiseevaluering av program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-27. *NIBR-rapport 2023:2*. Oslo: NIBR.
- Hanssen, G.S., Klausen, J.E. og O. Langeland 2012. Innledning. I Det regionale Norge 1950 til 2050. Abstrakt forlag, Oslo.
- Harvold, K. og Stokstad 2015. Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer. *NIBR-rapport 2015:3*. Oslo: NIBR.
- Higdem, U. og K.J. Kvalvik 2018. Regional planstrategi- strategi for planleggingen eller ny fylkesplan? I Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (red.), *Plan og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S og P. Hall (2019). *The Projectification of the Public Sector*. Routledge, New York.
- Kvalvik, K.J. 2018. Kommunalt planstrategi- fra politikk til administrasjon? I Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (red.), *Plan og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lafferty, W. og E. Hovden 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework, *Environmental Politics*, 12 (3), 1-22.
- Lundberg, A.-K., Vangelsten, B.V., Granås Bardal, K., Reinart, M.B, Bjørkan, M. og T.K. Richardson 2020. [Strekk i laget. En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging](#). NF rapport nr.: 7/2020. Bodø: Norlandsforskning.
- Movik, S. og K.B. Stokke 2022. Introduksjon til miljøplanlegging. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordland fylkeskommune og Lofotrådet 2021. regionvekstavtale. Lofotrådet og Nordland fylkeskommune 2021-2024. [lofotradet-regionvekstavtale.pdf \(nfk.no\)](#).

- NOU 2023:9. [Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger](#). Norges offentlige utredninger 2023. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. mars 2023.
- Ringholm, T. M. og H. Hofstad 2018. Strategisk vending i planleggingen? Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosvold, Knut A. 2021. Samkommune. *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 29. juni 2023 fra <https://snl.no/samkommune>.
- Skjeggedal, T., Bråtå, H.O., Higdem, U. og T. Selstad 2011. Regional planstrategi. Oppsummering av erfaringer. ØF-Notat nr. 13/2011. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Viken fylkeskommune 2020. [Veien til et bærekraftig Viken - regional planstrategi \(2020-2024\)](#).
- Vinsand, G. 2022. Interkommunalt samarbeid i Lofoten - status og utviklingsmuligheter. Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Nordland i samarbeid med kommunene. NIVI Rapport 2022:3. Sandefjord: NIVI Analyse.