

# Forord

Notater er utarbeida på oppdrag fra Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging, og Kommunal- og regionaldepartementet, regionalpolitisk avdeling. Notatet oppsummerer fase 1 i en kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylkeskommuner, basert på eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk.

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

Oslo, august 2008

Berit Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
1 Bakgrunn og formål.....	3
2 Opplegg for undersøkelsen – fase 1.....	4
2.1 Kompetanse .....	4
2.2 Eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk.....	5
3 Eksisterende undersøkelser m.m.....	7
3.1 Introduksjon.....	7
3.2 Kommun nivå .....	7
3.3 Fylkesnivå .....	14
3.4 Planleggere.....	16
3.5 Oppsummering.....	17
4 Vurdering av kunnskapsstatus .....	19
4.1 Utgangspunkt .....	19
4.2 Kommun nivå .....	19
4.3 Fylkesnivå .....	20
5 Forslag til nye undersøkelser (fase 2).....	21
5.1 Tre typer undersøkelser.....	21
5.2 Analyser av medlemslister .....	21
5.3 Spørreundersøkelse til fylkeskontakter innen planveiledning og stedsutvikling.....	22
5.4 Analyser av ”gode eksempler”.....	23
Litteratur.....	24

# 1 Bakgrunn og formål

Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har behov for mer kunnskap om hvilken kompetanse som finnes i kommunene og fylkeskommunene innen fagområdene planlegging og stedsutvikling. Dette er nødvendig bl.a. for MDs arbeid med informasjon, veiledning og forskrifter for ny plandel i plan- og bygningsloven som iverksettes fra 1. juli 2009, KRDs arbeid med nye regionalmelding som kommer våren 2009 og departementenes felles arbeid med utvikling av miljøvennlige og attraktive tettsteder. I tillegg til en generell oversikt over kompetansen i kommuner og fylkeskommuner, er det også interessant å avdekke om det finnes tydelige regionale forskjeller med hensyn til planleggings- og stedsutviklingskompetanse, og i tilfelle hvilke forskjeller det dreier seg om.

For å tilfredsstille dette kunnskapsbehovet skal det gjennomføres en kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene og fylkeskommunene. Formålet med undersøkelsen er:

- å dokumentere og drøfte status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommuner og fylkeskommuner.
- å dokumentere hvordan kommunene i dag skaffer seg kompetansen som de trenger, men mangler i egen organisasjon, og å drøfte fordeler og ulemper ved ulike løsninger.
- å forslå tiltak på ulike nivåer (nasjonalt, regionalt og kommunalt) for å bedre kompetansen i kommuner og fylkeskommuner.

Undersøkelsen skal gjennomføres i 2 faser. Dette notatet omhandler fase 1, som er en grov kartlegging basert på eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk, en kortfatta analyse og påpeking av kunnskapshull og et forslag til nye undersøkelser i fase 2 av prosjektet.

Fase 1 er koordinert med undersøkelsen *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse*, som er gjennomført i samme periode. Dette prosjektet er utført på oppdrag fra Miljøverndepartementet og i samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning, Møreforskning og Vestlandsforskning, med sistnevnte som prosjektleder (Aal 2008). Formålet er å kartlegge og analysere kommunenes faglige og strategiske miljøkompetanse som grunnlag for å drøfte økt innsats fra nasjonale myndigheter av kommunenes rolle i miljøpolitikken. Se nærmer omtale i kapittel 3.

## 2 Opplegg for undersøkelsen – fase 1

### 2.1 Kompetanse

Begrepet kompetanse brukes i mange betydninger og sammenhenger. Her presenterer vi først noen aktuelle eksempler på hvordan begrepet kompetanse brukes, som grunnlag for å definere hvilke typer kompetanse vi mener er mest aktuelle i vår sammenheng.

Kompetanse brukes gjerne som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos individer og organisasjoner (NOU 1997:25:51). Kompetanse hos individer er kunnskaper, ferdighet og evner som bidrar til å løse problemer og/eller utføre arbeidsoppgaver. Når flere arbeider sammen i grupper, organisasjoner og bedrifter, utvikles noe vi kan kalle felleskompetanse, som er mer enn summen av de individuelle kompetansene. En viktig del av felleskompetansen er evnen til å utnytte enkeltpersonenes kompetanse på en best mulig måte. Felleskompetanse er vanskelig å observere og måle, og det er som regel individenes kompetanse det siktes til når kompetanse drøftes.

Vi kan også skille mellom realkompetanse og formell kompetanse: Realkompetanse er hva et individ reelt sett kan og utvikles gjennom ulike former for læring, som arbeidserfaring, opplæring i arbeidslivet og formell utdanning. Formell kompetanse er kompetanse som kommer til uttrykk gjennom offentlige eksamenspapirer, fagbrev osv. Realkompetanse kan være vanskelig å måle og dokumentere. Derfor er det gjerne formell kompetanse målt ved utdanningsnivå som blir bruk i undersøkelser (NOU 1997:25).

I forvaltningssammenheng er det ofte snakk om spisskompetanse, som kan være både formell og realkompetanse. Det dreier seg gjerne om mangel på spisskompetanse, sett i forhold til alle oppgaver som kommunene har ansvar for å utføre. En annen dimensjon er forholdet mellom spisskompetanse eller spesialistkompetanse og generalistkompetanse.

I den nevnte undersøkelsen av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse som er gjennomført i regi av Vestlandsforskning er det brukt et tredelt kompetansebegrep:

- Administrativ kompetanse, som er formalkompetanse i kommuneadministrasjonen og stillingsprosent med denne kompetansen
- Organisatorisk kompetanse, som dreier seg om rutiner og styringssystemer, integrering i lovpålagt overordna planlegging og bruk av midler til tiltak

- Politisk kompetanse, som gjelder kunnskap hos de folkevalgte, profilering av tema i politiske råd og utvalg og deltaking i nasjonale og internasjonale nettverk

I plan- og stedsutviklingsammenheng er også begrepet prosesskompetanse mye brukt. Det dreier seg om kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte prosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og motsetningsfylte interesser. Dette er en form for faglig, profesjonell kompetanse, men den inngår i mange fag og kan ikke knyttes entydig til ett bestemt fag. Prosesskompetanse er et sentralt element i all deltakerorientert planlegging. Planleggeren blir da en form for prosesskonsulent som balanserer mellom ulike roller: som ekspert, saksbehandler, katalysator og talsmann (Miljøverndepartementet 1991). Prosesskompetanse knytter seg både til enkeltpersoner og til kommunen som organisasjon, som en form for felleskompetanse. Det dreier seg ofte både om formell og real prosesskompetanse. Derfor kan det være vanskelig å kvantifisere og måle prosesskompetanse.

En annen form for kompetanse som er viktig i plan- og stedsutviklingsammenheng, er kompetanse som bygger på kjennskap til lokalsamfunnet; det vi kan kalle lokal kompetanse. Lokal kompetanse knytter seg ikke direkte verken til formell kompetanse eller realkompetanse, men har først og fremst å gjøre med tilstedeværelse i lokalsamfunnet.

I tillegg til å skille mellom ulike typer kompetanse, er det også interessant å se etter mulig forskjeller i tilgjengelig kompetanse mellom ulike kategorier kommuner. På samme måte som i undersøkelsen av miljø- og plankompetanse, er det også i denne undersøkelsen interessant å se om det finnes forskjeller på kommunene avhengig av geografisk plassering (Nord-Norge, Midt-Norge, Vest- og Sørlandet, Østlandet), innbyggertall (stor, middel, liten), sentralitet (sentral, perifer), næringsstruktur (primær, sekundær, tertiær) og naturtype (kyst, fjell, innland).

I fase 1 av prosjektet er det fornuftig å ha et bredt perspektiv på kompetanse og undersøke hva som måtte finnes av erfaringer. Likevel er det innen planlegging og stedsutvikling i de fleste sammenhenger en grunnleggende forutsetning at det finnes tilgang til *formell kompetanse*. Siden planlegging og stedsutvikling favner så vidt, dreier dette seg om et bredt spekter av fag, som både kan være spesialist eller spisskompetanse og generalistkompetanse. Mangel på formell kompetanse kan også kompenseres ved *realkompetanse*. Dessuten er *prosesskompetanse* et sentralt element i alle planleggings- og stedsutviklingsprosesser. Prosesskompetanse er et vidt begrep og kan mer eller mindre favne de fleste av de nevnte kompetansetyperne.

## 2.2 Eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk

Fase 1 av undersøkelsen er et forprosjekt som baserer seg utelukkende på tidligere utførte undersøkelser og tilgjengelig statistikk. Det er ikke gjennomføring innsamling av nye data i forbindelse med prosjektet.

Det er gjennomført få undersøkelser som kartlegger kompetanse innen planlegging og stedsutvikling. Søking i databaser på stikkordene kompetanse, planlegging og stedsutvikling, gir få funn. Vi har tatt utgangspunkt i de undersøkelsene som allerede

er kjent i departementene. I tillegg har vi brukt vårt kontaktnett til å spore opp undersøkelser som kan være interessante. Det betyr at det sikkert finnes flere undersøkelser enn de vi nå har funnet fram til, som ville kunne gitt bidrag til kunnskapsstatus. Vi mener likevel at de registrerte undersøkelsene gir et dekkende bilde av hovedtrekkene i kunnskapsstatusen.

Vi har også undersøkt om KOSTRA kan inneholde informasjon om planleggings- og stedsutviklingskompetanse. KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles. Vi finner ingen registreringer som direkte sier noe om planleggings- og stedsutviklingskompetansen i kommunene. Det er for eksempel ingen registrering av utdanningsnivå innen planlegging, slik det for eksempel er innen barnehage og undervisning.

## 3 Eksisterende undersøkelser m.m.

### 3.1 Introduksjon

Vi har delt presentasjonen av eksisterende undersøkelser og tilgjengelig statistikk i tre deler: undersøkelser på kommunenivå, undersøkelser på fylkesnivå, og undersøkelser/statistikk om planleggere.

I juni 2008 ble det også i samarbeid med Miljøverndepartementet sendt en forespørsel til Miljøverndepartementets fylkeskontakter innen stedsutvikling og innen kommunal planveiledning om det er utført undersøkelser i fylkene som kan være interessante i denne sammenhengen. Ut fra tilbakemeldingene er det bare i Finmark det er gjennomført en aktuell undersøkelse. Her ble det i 2005 gjennomført en spørreundersøkelse knytta til fylkeskommunens veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven, se omtale i kapittel 3.2.

Kapitlet avsluttes med en oppsummering av hovedpunkter fra undersøkelsene.

### 3.2 Kommunenivå

De aktuelle undersøkelsene er presentert kronologisk og med rapporttittel og utførende institusjon som overskrift.

***”Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland”. Nordlandsforskning, 1999.***

Undersøkelsen er utført av Nordlandsforskning på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommune i 1999 (Gjertsen og Kleivan 1999)

Problemstillingen for undersøkelsen knytter seg til planstatus i kommunene, plantradisjoner og planforståelse, samordning mellom sektorer, samhandling mellom kommunale og regionale/statlige aktører og problemforståelse på det regionale nivået.

Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse til samtlige kommuner i Nordland med ett skjema til rådmenn og administrative sektorledere og ett skjema til politiske utvalgsledere, med en svarprosent på henholdsvis 46 % og 35 %. I tillegg er det gjennomført intervjuer av ordførere, rådmenn, etatsjefer og stab/nøkkelpersoner i åtte utvalget kommuner (ca 75 informanter) og ca 25 intervjuer av ansatte i etater på regionalt nivå.

Undersøkelsen tar opp planleggingskompetanse i flere sammenhenger. Den kvalitative undersøkelsen i 8 kommuner oppsummeres med kompetanse til å drive planlegging ikke oppleves som det primære problemet når det gjelder å iverksette planprosesser, selv om det er forskjeller mellom kommunene. Det kjøpes også inn kompetanse, og det stilles spørsmål ved om dette skaper tilstrekkelig lokal forankring til å drive kommuneplanprosessen videre på en vellykka måte. Administrative og ressursmessige kapasitetsproblemer nevnes generelt som den største barrieren for planlegging av samtlige kommuner. Den faglige kompetansen er god, men det er for lite av den (s. 50-53).

I sammenheng med planlegging og brukermedvirkning, som alle kommunene er opptatt av, blir det av flere informanter uttrykt behov for økt kompetanse på prosessgjennomføring. Kunnskap om hvordan planprosesser tilrettelegges synes å være et kritisk punkt i følge rapporten (s. 53).

Mangel på prosesskompetanse forklares delvis i sammenheng med ressursrammer og administrativ kapasitet ved at planleggingsoppgaver fortrenses til fordel for driftsoppgaver. Problemet er størst i de minste kommunene. Mangel på plantradisjoner, ved at planer ikke rulleres eller rulleres lite erfaringsbasert, gjør at prosesskompetansen forvitrer slik at en plantradisjon eller plankultur ikke "setter seg" i organisasjonen (s. 57).

I den kvantitative kommuneundersøkelsen svarer 64 % av politikere og administrasjon at plankompetansen er for lav, som forklaring på problemer i planprosesser. De mest problematiske forholdene er likevel enkeltsaker som dukker opp og gjør at planer fravikes (92 %), statlig pålagte planer dårlig tilpassa lokale behov (89 %) og kapasitetsproblemer (87 %) (s. 70-71).

Intervjuene på regionalt nivå oppsummeres i følgende oppfatninger av kommunale planproblemer: Kommunene mangler et helhetlig planverktøy som fungerer som styringsverktøy for kommunene, kommunene mangler kompetanse på å utvikle gode planprosesser for å forankre planene både administrativt og politisk i kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet, planlegging er for dårlig forankra i kommuneorganisasjonen, og bruk av eksterne konsulenter er en barriere for et planverk med nødvendig lokal forankring (s. 107-108).

***"Nøkkeltall i kommunenes planarbeid". Norsk Kommunalteknisk Forening, 2001.***

Undersøkelsen er gjennomført av Norsk Kommunalteknisk Forening, våren 2000. Et spørreskjema ble sendt alle landets kommuner, med en svarprosent på 54 %.

Resultatene viser at i 1999 var det 5 % av kommunene med under 50 000 innbyggere som ikke hadde heltidsansatte knytta til fysisk planlegging. De øvrige kommunene hadde i gjennomsnitt 3,2 heltidsansatte knytta til enheter som driver fysisk planlegging. Kommunene med mindre enn 2000 innbyggere hadde i gjennomsnitt ca 2 stillinger, mens kommunene med 30 – 50 000 innbyggere hadde 9 stillinger. Fordelt på kommuneklasser var det sentrale tjenesteytingskommuner som hadde høyest antall ansatte med et gjennomsnitt på 7,5.



Utdanning på universitetsnivå og regionalt høyskolenivå utgjør de to klart største utdanningsgruppene og er representert i henholdsvis 66 % og 70 % av kommunene. Representasjonen er høyest i sentrale kommuner.

Den største yrkesgruppa er ingeniører, som er representert i 2/3 av alle kommuner med under 50 000 innbygger og noenlunde jevnt fordelt både etter folketall og kommunegruppe. Den neste store gruppa er sivilarkitekter, sivilingeniører og ansatte med "annen" universitetsbakgrunn, som er representert i ca 1/4 av kommunene. For arkitekter er andelen høyere med stigende folketall i kommunen. Det er få arkitekter i kommuner med under 10 000 innbyggere og nesten ingen i kommuner med under 5 000 innbyggere eller i primærnæringskommuner og mindre sentrale blandede næringskommuner. Sivilingeniørene fordeler seg jevnere, men med en markert høyere andel i kommuner med mange innbyggere og i sentrale, blandede næringskommuner.

Medarbeidere med "annen" universitetsbakgrunn er jevnere fordelt og finnes i 15 – 30 % av alle kommunetyper. Sammen med naturforvaltere utgjør gruppa flertallet av ansatte med universitetsbakgrunn i kommunene med under 10 000 innbyggere. Naturforvaltere finnes derimot i svært få kommuner over denne størrelsen.

***"Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet". Norsk institutt for by- og regionforskning, 2001.***

Undersøkelsen er gjennomført av NIBR på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2001 (Hovik og Myrvold 2001). En av problemstillingene er om de små kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de oppgavene de er pålagt. Et av temaene er samfunnsutviklingsoppgaver, med vekt på næringsutvikling, men også med omtale av fysisk planlegging.

Datagrunnlaget er i hovedsak intervjuer av ordfører, rådmann og faglige ledere i 4 utvalgte kommuner med rundt 2000 innbyggere: en sentral og en perifer Østlandskommune og en sentral og en perifer Nordlandskommune.

Ingen av de fire kommunene hadde kommuneplanlegger på full tid, og bare en hadde stilling som kommuneplanlegger, kombinert med kulturkonsulent. Alle kommunene hadde planer av eldre dato. Manglende revisjon av kommuneplaner begrunnes nesten alltid med manglende kapasitet. Bare en informant nevner manglende kompetanse som delårsak (s. 146)

Informantene ser det ikke som noe stort problem at kommuneplanene er av eldre dato. Kommunenes behov for revidering har vært liten, styring skjer gjennom enkeltsaker og reguleringsplaner. Kommunene har god tilgang på arealer og det oppleves ikke som veldig problematisk at politikerne har en liberal praksis i enkeltsaker. Spørsmålet om svak planberedskap skyldes manglende kapasitet eller manglende behov, er trolig ikke et spørsmål om enten eller. Få informanter nevner manglende kompetanse som begrunnelse for lav planberedskap eller som problem ved utarbeidelse av ny kommuneplan. Kompetansebehovet er knytta til delproblemstillinger som krever spesialistkompetanse. Her blir konsulenter i varierende grad brukt. Planleggingsprosessen ønsker kommunen å lede selv og mener seg kompetente til det. Ingen nevner interkommunalt samarbeid om arealplanlegging som ønskelig, men to av kommunene ønsker interkommunale plankontor. Utfordringene i kommunene i forhold til arealplanlegging oppsummeres til å dreie

seg om: tilstrekkelig kapasitet i administrasjonen, å rekruttere og beholde spesialkompetanse, og å ivareta helhetlig styring uten oppdaterte planer (s. 147-148).

Kommunene prioriterer personer med brei lokal erfaring til samfunnsutviklingsoppgavene, framfor personer med høy formell kompetanse. I følge rapporten har det dels å gjøre med at det er vanskelig å rekruttere personer med høy formell kompetanse, eller erfaringer med at høyt kvalifiserte personer søker seg bort fra kommunen. Det har trolig også å gjøre med at lokal kompetanse er viktig (s. 158).

***”Følgeevaluering av et distriktspolitisk eksperiment: Utkantsatsingen”.  
Agderforskning, 2002.***

Evaluering er gjennomført av Agderforskning i samarbeid med Rogalandsforskning (Karlsen m.fl. 2002). Formålet med programmet var å bidra til at utkantkommunene skulle bli bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet. Programmet omhandler bare indirekte kompetanse i kommunene. Evalueringa sier lite om kompetansen i kommunene, men tar for seg hvordan eksisterende kompetanse kan utnyttes. Rapporten peker på at det har skjedd læreprosesser i kommunene i forhold til å planlegge og gjennomføre prosjekter. Den største læringseffekten har kommet i kommuner som har involvert hele organisasjonen, utvikle deltakelse i Utkantprogrammet som et strategisk prosjekt for hele kommunen og skapt mobilisering i hele lokalsamfunnet (s. v).

**To rapporter fra ”Tettstedsprogrammet”:**

***”Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene. Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet”. Nord-Trøndelagsforskning, 2005.***

Evalueringa er gjennomført av Nord-Trøndelagsforskning i samarbeid med Agderforskning (Lysø, Karlsen og Sletterød 2005). Tettstedsprogrammet ble gjennomført av Miljøverndepartementet, i samarbeid med seks andre departementer, i perioden 2001-2005. Formålet var å bidra til å utvikle mer miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene som bosted for nye generasjoner og å stimulere kommunene til å gjennomføre konkrete prosjekter for god stedsutvikling. Hovedfokus for evalueringa er programmet, og dermed bare indirekte kommunene og delvis også fylkeskommunen.

Det er lite å finne i rapporten av vurderinger av kompetanse i kommuneorganisasjonen. Det påpekes at det i prosjektene har vært solid representasjon av erfarne og faglig dyktige/kunnskapsrike aktører, både fra kommune, skole, næringsliv, lag, foreninger og enkeltpersoner. Resultatene som er oppnådd i prosjektene kan i stor grad forklares gjennom samhandling som er utvikla på grunnlag av egenskaper ved deltakerne, deltakernes kompetanse, oppgaven som skulle løses og de strukturelle rammene for samhandling. Den bevisste satsinga fra Miljøverndepartementet med opplæring i prosessledelse var et klokt grep (s. 92).

I evalueringsrapporten blir det trukket fram at samarbeidet med fylkeskommunen, ved fylkeskoordinatoren, har spilt en viktig rolle i alle de fire fylkeskommunene som har deltatt i programmet. De har bidratt gjennom kontaktskapende virksomhet og helhetsforståelse og fungert som katalysator, rådgiver, pådriver og vaktbikke (s. 68).

Det påpekes at opplæring i prosessledelse har vært et klokt grep også på dette nivået (s. 96).

***”Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene. Erfaringer og anbefalinger fra Tettstedsprogrammet”. Miljøverndepartementet, 2005.***

Det er Miljøverndepartementets sluttrapport fra Tettstedsprogrammet. Et av punktene under ”Anbefalinger” dreier seg om ”God kompetanse”. Her blir det påpekt av tettstedsutvikling er et sammensatt og mangesidig arbeid som krever kompetanse og kunnskap på en rekke områder, som fysisk planlegging, formgiving, ledelse og gjennomføring av prosjekter, prosessledelse, informasjon m.v. Videre sies det at kommunene (og øvrige aktører) i hovedsak har slik kompetanse, men at det på noen områder er behov for å styrke kompetansen. Tre områder trekkes fram. Det er for det første kompetanse til å gjennomføre prosesser med mange ulike parter og interesser, jfr. omtalen av kursene i prosessledelse i evalueringa av tettstedsprogrammet. Det andre punktet som påpekes er kompetanse innen informasjon og kommunikasjon med lokale medier for å sikre forankring, legitimitet og aksept i befolkningen. For det tredje påpekes det at det i noen kommuner er behov for å styrke den planfaglige og arkitektfaglige kompetansen for å sikre god fysisk kvalitet på stedene (s. 103).

***”Finmark fylkeskommune sin veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven”. Finmark fylkeskommune, 2005.***

Det er en spørreundersøkelse som ble sendt kommunene fra fylkeskommunen i 2005. Undersøkelsen omhandler bl.a. ressursbruk til planlegging og kompetansen i kommunene. 14 av 19 kommer svarte på undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at om lag 1/3 av kommunene oppgir at de ikke bruker egne ressurser til å drive egen arealplanlegging. I underkant av halvdel av kommunene har egen arealplanlegger eller andre i organisasjonen med kompetanse innen arealplanlegging. 1/4 av kommunene har arkitekt- eller landskapsarkitektkompetanse i organisasjonen.

***”Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis”. Norges byggforskningsinstitutt, 2005.***

Evalueringa er gjennomført av Norges byggforskningsinstitutt på oppdrag fra Norges forskningsråd, som et ledd i evaluering av byggesaksreformen som trådte i kraft 1. juli 1997 (Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Hensikten var å se på hvordan virkningene av forsterka fokus på estetisk utforming blir ivaretatt gjennom forvaltning, planlegging og prosjektering av tiltak og hvordan dette er implementert hos forvaltningsmyndigheter på fylkesnivå og i kommuner og hos ansvarlige foretak. I dette inngår også ei analyse av kompetansen i kommunene.

Datagrunnlaget er casestudier i seks utvalgte kommuner, en spørreundersøkelse til 150 andre kommuner, med svarprosent på 67, og en caseundersøkelse av foretak valgt ut fra tiltak som er byggemeldt i casekommunene.

Caseundersøkelsene i kommunene viser at det generelt er få ansatte med formell fagkompetanse i estetikk i kommunene, og i noen kommuner er det ingen. Dette gjør

alt arbeid som krever estetikkompetanse i kommunene personavhengig, og kommunene blir sårbare i forhold til bl.a. endring i personell.

Flere av kommunene i caseundersøkelsen framhever stedsanalyser som viktige grunnlag for videre planarbeid. Stedsanalyser er viktige for å klargjøre og kartlegge steders egenart og iboende kvaliteter og behov, og for å lage konkrete mål for kommunal estetisk utvikling.

Spørreundersøkelsen viser at den vanligste kompetansen innen planlegging i kommunene er ingeniører. 79 (av 100) kommuner har ingeniører, 30 har sivilingeniører, 23 har jordskifte kandidater og 16 har arkitekter. Alle store kommuner har arkitekter, men svært få av småkommunene. De fleste kommunene har bare én eller to ulike kompetanser. Spørreundersøkelsen viser også at det ikke nødvendigvis er kommunene som har arkitektkompetanse som har kommet lengst med å innarbeide estetikk i øvrige virkemidler. Det kan ofte være folk med mye kunnskap om estetikk i kommunen, den er bare ikke formalisert.

Hvis det er behov for ekstern arkitektkompetanse, henter kommunene dette fra private foretak og fra fylkeskommunen. Det vanligste for alle kommunestørrelser er å bruke private foretak. Fylkeskommunen blir bruk om lag i samme grad av små og mellomstore kommuner, men i noe mindre grad av store kommuner. Undersøkelsen påpeker at fylkeskommunen spiller en sentral rolle for kommunene gjennom veiledning både på plan- og byggesakssida.

Reguleringsplaner blir ansett for å være det viktigste verktøyet for å styre estetisk utvikling, og det blir påpekt at dette kan skape problemer der det i liten grad er kommunalt utvikla reguleringsplaner. Det er økende grad av private reguleringsforslag i alle kommuner. Reguleringsplaner som forholder seg til et overordna planverk der estetikk ikke er innarbeida, vil kunne føre til at estetikk ikke er med som tema i reguleringsplanene heller.

Det er store forskjeller mellom kommunene i samspillet mellom kommune og foretak. En kommune blir oppfatta som "helhetlig, tradisjonell, men med manglende rom for moderne arkitektur" og annen kan være "åpen og uten rammer, passivt aksepterende og gi stort rom for moderne arkitektur, men også for mindre vellykka bygg". Dette belyser noe av problematikken knytta til tradisjonell byggestil kontra moderne formspråk.

***"Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokal opplevelse". Agenda, 2006.***

Undersøkelsen er gjennomført av Agenda på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2006. Problemstillingene for undersøkelsen er hvilken fagkompetanse de kommunalt ansatte har, hvordan fagkompetansen varierer mellom kommuner av ulik type (først og fremst kommunestørrelse) og hvilken betydning kommunens kompetansebeholdning har for muligheten til å ivareta sentrale oppgaver og roller.

Datagrunnlaget er opplysninger fra PAI-registeret (Personal Administrativt Informasjonssystem), som er Kommunenes Sentralforbund sitt register over ansatte i kommunesektoren, og intervjuer med rådmenn i ulike kommunegrupper i 40 kommuner i fylkene Troms, Buskerud og Hordaland. En av de tre prioriterte

sektorene/funksjonene for undersøkelsen er sentraladministrasjonen, inkludert kommuneplanlegging.

Andelen ansatte med høy utdanning varierer lite mellom kommunegruppene, men det kritiske spørsmålet er ofte om kommunen overhodet har ansatte med en bestemt kompetanse. Her viser undersøkelsen at 345 kommuner eller 78 % av kommunene ikke hadde arkitekt i 2005. Andelen varierer også med kommunenes sentralitet. Mens bare 2 % av kommuner med spredt bosetting har arkitekt, er andelen 43 % i storbyregionene.

Statistikk for arbeid med kommuneplanlegging finnes verken i KOSTRA eller i PAI-registeret, slik at Agendas oversikt over status for kommuneplanlegging bygger på rådmannsintervjuer fra 35 kommuner. De fleste kommunene har rundt 1 årsverk som arbeider med kommuneplanen. Alle disse har høyere utdanning. Rundt en femtedel av rådmennene svarer at de i liten eller ingen grad har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgavene med å styre utviklinga av kommunene som lokalsamfunn. I disse svarene er det lite forskjell på store og små kommuner. Det er likevel flere store enn små kommuner som oppgir at de i stor grad har den ønskede kompetanse. Rådmennene vurderer at de ansatte i stor grad har den ønskede utdanningsbakgrunnen, men at kapasitet og størrelsen på fagmiljøene i større grad er et problem. Det er særlig de små kommunene som sliter med små fagmiljøer.

I følge rådmennene er mangel på ingeniører et stort problem i mange kommuner. Denne typen kompetanse mangler både i de største og de minste kommunene. Flere rådmenn peker på høyere lønnsnivå i privat sektor som en forklaring. Også på andre områder er det mangel på fagfolk, men ikke like markant som for ingeniører.

### ***”Planinformasjon i kommunene”. Statens kartverk, 2007.***

Statens kartverk gjennomførte i 2007 en statuskartlegging over planinformasjon i kommunene. Ett av seks hovedspørsmål i undersøkelsen dreide seg om hvilke kompetansebehov kommunene har. Det kom inn svar fra 319 av 430 kommuner, dvs. fra 74 % av kommunene. Av disse svarte 69 kommuner at de har behov for tilføring av plankompetanse. Det er største behov for tilførsel av kompetanse innen standarder (139 kommuner), datakvalitet (132 kommuner) og teknologi (102 kommuner).

### ***”Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse”. Vestlandsforskning, 2008.***

Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning, Møreforskning og Vestlandsforskning, med sistnevnte som prosjektansvarlig, mai – juli 2008 (Aal 2008). Formålet med prosjektet var å kartlegge og analysere kommunenes faglige og strategiske miljøkompetanse for å styrke grunnlaget for å drøfte økt innsats fra nasjonale myndigheter av kommunenes rolle i miljøpolitikken.

I prosjektet presenteres oppsummering av kunnskapsstatus innafor de seks temaene: Klima og energi, biologisk mangfold, vannforvaltning og oppfølging av vanddirektivet, kulturminnearbeid, strategisk miljøledelse og planlegging og utvikling, basert på tidligere undersøkelser. Videre er det gjennomført telefonintervjuer av ordfører, rådmann, og utøvede ansvarlig for miljøvern og for kommuneplanlegging i 20 kommuner. Åtte storbykommuner er holdt utenfor utvalget. Halvdelen av de

utvalgte kommune har ansatt miljøvernleder (heltid eller deltid), den andre halvdel har ikke, og det er forsøkt å få til best mulig spredning etter geografi, innbyggertal, sentralitet, næringsprofil og naturtyper.

Undersøkelsen viser at planlegging er det eneste av de 6 temaområdene hvor kompetansen i kommunene karakteriseres som sterk. Likevel er kompetansen sterkest utvikla innen den delen som gjelder fysisk planlegging. Vi mangler data som dokumenterer status for hele bredden av fag som inkluderes i begrepet planleggingskompetanse.

Gjennomgangen av utførte undersøkelser konkluderer med at kompetanse kunne vært bedre, men at det største problemet er kapasitet til å utføre planarbeid, ikke mangel på kompetanse. Likevel blir mangel på prosesskompetanse trukket fram i mange kommuner. Ingeniøren er den største yrkesgruppa blant planleggere, og disse er noenlunde jevnt fordelt mellom ulike kommunetyper. Arkitektene, derimot, er det overvekt av i store kommuner (i innbyggertall), og få av i småkommunene. Småkommunene har også utfordringer med liten kontinuitet og mangel på spisskompetanse og er avhengige av veiledning fra fylkeskommune og fylkesmann og kjøp av konsulenttenester. Vi har en form for integrert og nettverksbasert forvaltning som involverer mange aktører, både offentlige og private. Dette setter spesifikke krav til administrativ, organisatorisk og politisk kompetanse. Eksisterende undersøkelser tar i liten grad for seg slike problemstillinger.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke fram noen spesielle utfordringer for plan- og miljøkompetansen i ulike kommunetyper, men avdekker at små kommuner (i innbyggertall) har mindre administrativ kapasitet enn de folkerike. Likevel er det uklart hva som er sumeffekter av ”smådrifteulemper” og ”smådriftefordeler”.

### 3.3 Fylkesnivå

De aktuelle undersøkelsene er presentert kronologisk og med rapporttittel og utførende institusjon som overskrift.

***”Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker”. Norsk institutt for by- og regionforskning, 1998.***

Undersøkelsen er gjennomført av NIBR i samarbeid med Nord-Trøndelagsforskning i 1996-98 (Holsen, Pløger og Skjeggedal 1998). Formålet med prosjektet var å kartlegge hvordan regionale statlige og fylkeskommunale etater medvirker i kommunenes plan- og byggesaksbehandling, som grunnlag for å foreslå mulige endringer/forbedringer.

Prosjektet omfatter bl.a. en spørreundersøkelse til ledere, plansaksbehandlere og byggsaksbehandlere i 12 forskjellige fylkeskommunale og statlige regionale etater i hele landet., med en svarprosent på om lag 55 %. Undersøkelsen viser klare sammenhenger mellom arbeidssted og utdanning. De forskjellige utdanningsbakgrunnene kan grovt sorteres inn i ulike ”tradisjoner”, som kan antyde noe om ulike institusjonelle skranker som kan bidra til at samordning og samarbeid på tvers av regionale fagmyndigheters sektoransvar kan vanskeliggjøres (s. 69):

- *"Plan – NTH", "NTH – øvrig" og "ingeniør/teknisk utdanning"* tilhører en teknologisk orientert tradisjon, som først og fremst er representert i etater som Statens Vegvesen og Arbeidstilsynet..
- *"Plan – arkitekt"* tilhører en estetisk tradisjon, som vi finner først og fremst i fylkeskommunens planavdelinger og kulturavdelinger.
- *"Plan – NLH"* tilhører en "grønn" tradisjon som vi finner først og fremst i fylkesmannsembetene, spesielt i miljøvernavdelingene og landbruksavdelingene.
- *"Juss"* tilhører en regeltolkende tradisjon, som vi finner først og fremst i fylkesmannsembetenes kommunalavdelinger.
- *"Samfunnsvitenskap/humaniora fra universitet"* og *"samfunnsvitenskap/humaniora fra regional høyskole"* tilhører en humanistisk eller samfunnsvitenskapelig tradisjon, som vi finner først og fremst i fylkeskommunenes kulturavdelinger.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke ser ut til å være noe generelt dårlig samarbeidsklima som hindrer samarbeid mellom regionale fagmyndigheter og mellom disse og kommunene. Analyse av utdanningsbakgrunn og sektorer viser imidlertid at forskjellige faglig-kulturelle og sektor-kulturelle holdninger til deltakelse i plan- og byggesaksbehandling i praksis kan vanskeliggjøre samarbeid (s. 9).

Case-studier i 4 fylker viser at forholdet mellom regionale myndigheter og kommuner i plansaker er preget av enighet om problemområder, men uenighet om problemforståelse. Man er ikke uenige om hva som er problemene, men ser dem på forskjellige måter. Problembeskrivelsene er i stor grad farga av ståstedet aktørene har. Det gir ulike rasjonaliteter, først og fremst knytta til forvaltningsnivå. Der de kommunale aktørene først og fremst ser sin oppgave i å utøve en planaktivitet, ser de regionale aktørene mer sin oppgave som å passe på sin sektors interesser. Det tyder på at et av de viktigste tiltakene som kan iverksettes er å skape rom for fortsatt og bedre dialog mellom representanter for sektormyndigheter og kommuner (s. 10)

### ***"Planveiledning og plansamordning i fylkene". Miljøverndepartementet, 2006.***

Våren 2006 gjennomførte Miljøverndepartementet en spørreundersøkelse til fylkesnettverket for planveiledning og plansamordning i fylkene. Undersøkelsen dreide seg primært om veiledningsarbeidet for kommunen, men sier indirekte også en del om kompetanse i fylkeskommunene. Svarene fra undersøkelsen er oppsummert av departementet i en powerpoint-presentasjon (Miljøverndepartementet 2006).

Ressurser og samarbeid: Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene, fra 1 stilling til 3-4 stillinger. Stillingsandelen er vanskelig å anslå fordi planveiledning og saksbehandling ofte er slått sammen med andre oppgaver. Organiseringa varierer fra fylke til fylke. I fylkeskommunen er det mest samarbeid mellom planlegging og kulturminnevern, hos fylkesmannen samarbeider planveilederne mest med miljøvernavdeling og landbruksavdeling. Det er et utstrakt uformelt samarbeid mellom fylkekommuner og fylkesmenn, og det finnes også formelle samarbeidsavtaler om arbeidsfordeling.

Samlinger/veiledere: De fleste fylkene har årlige samlinger, pluss temavise samlinger, og det er utstrakt samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmennene. Det er også utarbeida diverse temaveiledere i fylkene.

Internett: Hjemmesidene til fylkeskommunen og fylkesmennene brukes aktivt i mange fylker.

Spesielle kompetansetiltak: Saksbehandling, veiledning og samlinger er viktige kompetansetiltak. Det arrangeres også lenger kurs innen særskilte tema. Det er en del samarbeid med FoU-miljøer og bruk av private planleggere/konsulenter.

### 3.4 Planleggere

Planleggere i kommuner og fylkeskommuner har mange ulike faglige bakgrunner. De fleste fag er ikke spesifikt innretta mot planlegging, slik at oversikter over faglige bakgrunn til de ansatte i liten grad er en indikator på omfanget av planleggingskompetanse. Derfor har det liten hensikt å gå detaljert inn i ulike faglige organisasjoner for å finne ut hvordan medlemmene fordeler seg på kommuner og fylkeskommuner. Noen faglige organisasjoner er likevel direkte innretta mot planlegging, slik som *Forum for kommunale planleggere* og *Forum for fysisk planlegging, Norsk Kommunalteknisk Forening*. Antallet medlemmer i disse organisasjonene og hvordan medlemmene er fordelt på kommuner kan si noe om plankompetansen i kommunen. I tillegg er det grunn til å se nærmere på arkitektkompetansen, både fordi forskjellige undersøkelser viser at arkitektene stort sett befinner seg i større kommuner, og fordi estetiske hensyn er spesielt påpekt i plan- og bygningsloven (§ 2). Medlemsmassen i Arkitektenes fagforbund kan fortelle noe om dette.

Planleggings- og stedsutviklingskompetansen i kommunene kan også ha sammenheng med samarbeid mellom kommuner. Databasen: [www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no), sier noe om interkommunalt samarbeid.

#### **Forum for kommunale planleggere (FKP)**

FKP er en medlemsorganisasjon for ansatte i kommunale og fylkeskommunale planleggerstillinger og andre med interesse for kommuneplanlegging. Organisasjonen ble stifta i 1990 og har ca 550 medlemmer. En intern medlemsundersøkelse i desember 2007 med svar fra 364 medlemmer viser at 71 % av medlemmene har arbeidssted i kommune og 10 % i fylkeskommune. De viktigste arbeidsoppgavene er: Strategisk, overordna planlegging (44 %), reguleringsplan/bebyggelsesplan (37 %), arealdelen til kommuneplanen (34 %) og kommuneplan generelt (24 %) (FKP 2007).

#### **Forum for fysisk planlegging, Norsk Kommunalteknisk Forening**

Forum for fysisk planlegging er et av fem fagforum innen Norsk Kommunal Teknisk forening (NKF). Totalt har NKF om lag 2 500 medlemmer fordelt på enkeltpersoner og virksomheter. Vel 100 av disse er knytta til Forum for fysisk planlegging, men dette forumet er delvis overlappende med Forum for byggesak. I mange små kommuner arbeider de samme personene både med planlegging og byggesak, slik at tilknytning til forum for planlegging eller byggesak ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av aktiviteten. Forum for byggesak har et nettverk som består av 320



kommuner. NKF har også et eget ”kompetansenettverk på web”, hvor medlemmene kan utveksle erfaringer seg i mellom (Samtale KL, NKF, 11.08.08).

### **Arkitektenes fagforbund (AFAG)**

AFAG er et fagforbund for arkitekter, interiørarkitekter, landskapsarkitekter og industridesignere i offentlig og privat virksomhet. Forbundet har ca 2000 medlemmer. Pr. 18.06.08 var 413 av disse ansatt i kommune eller fylkeskommune (95 av disse i Oslo kommune), fordelt på ca. 70 kommuner/fylkeskommuner (samtale JF, AFAG 23.06.08). Selv om ikke alle arkitekter og landskapsarkitekter er organisert i AFAG, viser dette klart at mange kommuner, og særlig småkommunene (i innbyggertall) ikke har ansatte arkitekter eller landskapsarkitekter.

### **www.kommunesamarbeid.no**

Databasen er etablert av Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet på bakgrunn av en registrering gjennomført av ECON våren 2006. Nye tiltak kan registreres fortløpende. Pr. 09.08.08 er det registrert totalt 1491 interkommunale samarbeidstiltak, fordelt på 14 tema. Ett av temaene er *plan og bygg*, hvor i alt 40 tiltak er registrert. Av ECONs rapport går det fram at de fleste samarbeidstiltakene dreier seg om kart og geodata, men det er også en del samarbeid om planlegging og om byggesak (ECON 2006).

## 3.5 Oppsummering

I undersøkelsene er det lite spesifisert hva som legges i planleggingsbegrepet. Sannsynligvis er det meste knytta til planlegging etter plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementets ansvarsområde. Her er det grunn til å skille mellom to typer planlegging. Den ene typen er tradisjonell, fysisk planlegging, utført i en arkitekt-/ingeniørtradisjon, og som dreier seg om utarbeiding av arealdelen til kommuneplanen/kommunedelplaner og regulerings- og bebyggelsesplaner. Den andre typen er annen planlegging mer eller mindre knytta til plan- og bygningsloven, i hovedsak retta mot kommuneplanens langsiktige del (”samfunnsdelen”) og ulike sektor- og temaplaner, som har et mye videre, og i hovedsak samfunnsfaglig, kunnskapsgrunnlag. Vi har også en tredje type planlegging, som retter seg mot stedsutvikling. Denne planlegginga inngår delvis i planlegging etter plan- og bygningsloven, men bygger likevel i større grad på tradisjoner fra arbeid med næringsutvikling og tiltaksarbeid tilbake til 1980-tallet med bakgrunn i Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. Programmet *Privat tjenesyting i distriktene* (PTD-programmet) som ble gjennomført i regi av Kommunaldepartementet i perioden 1986-1992 hadde for eksempel stedsutvikling som ett av seks satsingsområder (Kommunaldepartementet 1987:34). Utover 1990-tallet har disse to ulike tradisjonene nærma seg hverandre. Det har bl.a. sammenheng med MDs større satsing på stedsforming og stedsanalyser, se for eksempel veilederen: *Stedsanalyse. Innhold og gjennomføring*, som ble utgitt i 1993 (Miljøverndepartementet 1993). Denne veilederen hadde utgangspunkt først og fremst i fysiske strukturer. Stedsutvikling favner betydelig videre. Etter hvert er det også utvikla metoder for å gjennomføre sosiokulturelle stedsanalyser, hvor stedet betraktes som en sosial konstruksjon og et samfunnsmessig produkt, som for eksempel i veilederen: *Sosiokulturelle stedsanalyser* (Akershus fylkeskommune 2007). Arbeidet i *Tettstedsprogrammet* som MD

gjennomførte i samarbeid med KRD og fem andre departementer (2001-2005) var lagt opp med ei brei tilnærming til stedsutvikling, men med hovedvekt på fysiske tiltak og nye arbeidsmetoder.

Vi kan trekke fram følgende hovedpunkter fra undersøkelsene, som knytter seg til kommunenivået:

- Undersøkelsene dreier seg hovedsakelig om formell kompetanse i kommuneorganisasjonen. Prosesskompetanse blir av mange trukket fram, men da som en mangel. Lokal kompetanse blir lite nevnt.
- Den formelle kompetansen knytter seg i hovedsak til fysisk planlegging, lite til annen planlegging etter plan- og bygningsloven/tema eller sektorplaner og lite spesifikt til stedsutvikling.
- Kompetansen kunne vært bedre, men undersøkelsene viser at det største problemet, slik det oppleves i kommunene, er kapasiteten, og ikke kompetansen.
- Kommunene innhenter ekstern kompetanse fra private konsulenter og fra fylkeskommunene.
- De små kommunene (i innbyggertall) har i liten grad arkitekter.
- Ingeniører er den største yrkesgruppa i fysisk planlegging, og ingeniørene er mer jevnt fordelt mellom ulike kommunetyper enn arkitektene.
- Utover det som er nevnt om små kommuner (i innbyggertall), gir undersøkelsene ikke grunnlag for å peke på spesielle utfordringer i ulike kategorier kommuner.

## 4 Vurdering av kunnskapsstatus

### 4.1 Utgangspunkt

Utgangspunktet for å vurdere kunnskapsstatus på grunnlag av gjennomgangen av eksisterende undersøkelser er formålet med kompetansekartlegginga (fase 1 og fase 2) slik det ble formulert i kapittel 1:

- å dokumentere og drøfte status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommuner og fylkeskommuner.
- å dokumentere hvordan kommunene i dag skaffer seg kompetansen som de trenger, men mangler i egen organisasjon, og å drøfte fordeler og ulemper ved ulike løsninger.
- å forslå tiltak på ulike nivåer (nasjonalt, regionalt og kommunalt) for å bedre kompetansen i kommuner og fylkeskommuner.

Generelt kan vi si at eksisterende undersøkelser sier *noe* av status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling, *svært lite* om hvordan kommunene skaffer seg kompetansen de mangler, og *ingenting* om tiltak for å bedre kompetansen. Derfor er det bare det først av punktene nevnt ovafor, status for kompetansen i kommuner og fylkeskommuner, som det er grunnlag for å diskutere i de følgende underkapitlene.

### 4.2 Kommunenenivå

For å vurdere av plan- og stedsutviklingskompetanse har vi først og fremst sett på tre typer kompetanse: formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse, og tre hovedkategorier planlegging: fysisk planlegging, tema/ sektor planer og annen planlegging etter plan- og bygningsloven og stedsutvikling.

Det finnes ingen landsdekkende og dyptgående undersøkelser av plankompetansen i norske kommuner. Formell kompetanse i kommuneadministrasjonen er den dimensjonen som er mest undersøkt. Den åpenbare grunnen er at det er den dimensjonen som er lettest å undersøke og som enkelt lar seg kvantifisere. De fleste undersøkelsen av formell kompetanse knytter seg til fysisk planlegging. Dermed er det stort sett ingeniørene og arkitektene vi vet noe om, men likevel ikke særlig detaljert. Alle de andre faggruppene, for eksempel med naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig eller juridisk bakgrunn, som arbeider med planlegging og stedsutvikling er i liten grad dokumentert. Noen undersøkelser er inne på at realkompetanse kan kompensere for formell kompetanse, men spørsmålet er lite

belyst. Vi vet også generelt lite om kommunenes prosesskompetanse, både om hva som finnes og hvordan den brukes. Kompetansen innen tema/sektorplanlegging og annen planlegging etter plan- og bygningsloven og stedsutvikling er også svært lite undersøkt.

De gjennomførte undersøkelsene baserer seg på egne vurderinger av kompetanse fra kommuneansatte og kommunepolitikere. Det er ikke foretatt eksterne vurderinger av kompetansen. Mange undersøkelser påpeker at det mer er kapasitet enn kompetanse som er problemet i kommunene. Ofte er det også noe uklart hva som egentlig er undersøkt, og det kan være uklare grenser mellom hva som er kapasitetsproblemer og hva som er kompetanseproblemer. Dersom hovedproblemet er kapasitet mer enn kompetanse, hvilke oppgaver blir prioritert innen planleggings- og stedsutviklingsarbeid?

Vi vet også lite om forholdet mellom den kompetansen og kunnskapen som kommunen besitter og den som finnes hos ulike private lokale og eksterne aktører. Reguleringsplaner blir i økende grad, og i alle kommunestørrelser, utarbeida av private aktører og gjerne nært knytta til prosjektutvikling og byggesaker. Hvordan foregår dette samarbeidet mellom kommunen og private aktører, og hvordan er det samla bidraget av kompetanse hos private og hos offentlige aktører til løsning av planleggings- og stedsutviklingsoppgaver? Hvilke barrierer finnes for å utnytte tilgjengelig kompetanse? Vi vet også lite om forekomsten av interkommunalt plansamarbeid og om hvordan dette samarbeidet fungerer.

De fleste kommuner har for små administrasjoner til å ha spisskompetanse innen alle områder kommunene har ansvaret for. De må enten få veiledning fra fylkeskommune eller stat, samarbeide med andre kommuner, formalisere interkommunalt samarbeid eller kjøpe konsulenttenester. Vi har en form for integrert og nettverksbasert forvaltning som involverer mange aktører, både offentlige og private. Eksisterende undersøkelser tar i liten grad for seg slike problemstillinger.

### 4.3 Fylkesnivå

På fylkesnivå er det først og fremst Miljøverndepartementets undersøkelse fra 2006 som sier noe om planleggings- og stedsutviklingskompetanse, men undersøkelsen er primært retta mot fylkeskommunenes veiledningsarbeid. Beskrivelsen av kompetanse i egen organisasjon og av samarbeidet mellom andre offentlige aktører og private aktører er for overflatisk til å kunne gi noen vurderinger av samla planleggings- og stedsutviklingskompetanse.

## 5 Forslag til nye undersøkelser (fase 2)

### 5.1 Tre typer undersøkelser

Slik vi vurderer kunnskapsstatus i forhold til departementenes behov for kunnskap om planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene, er det først og fremst behov for nye undersøkelser som dekker følgende "kunnskapshull" om kommunenes kompetanse:

- Undersøkelser som supplerer eksisterende undersøkelser av formell kompetanse. Eksisterende undersøkelser er lite detaljerte og dreier seg stort sett om fysisk planlegging. De forteller svært lite både om tema/ sektorplanlegging/ kommuneplanens "samfunnsdel" og om stedsutvikling. Hvordan realkompetanse kan kompensere manglede formell kompetanse, er også lite belyst.
- Undersøkelser av prosesskompetanse i kommune
- Undersøkelser av hvordan kommunene skaffer seg nødvendig kompetanse som de ikke har i egen organisasjon

Siden spørsmålet om planleggings- og stedsutviklingskompetanse er svært sammensatt, er det tvilsomt om nye landsdekkende spørreundersøkelser vil gi et godt grunnlag for å vurdere tiltak for forbedringer. For å få tilstrekkelig svarprosent må slike undersøkelser være enkle og kortfatta og dermed lite egna for å kunne si noe vesentlig om planleggings- og stedsutviklingskompetanse.

Vi vil foreslå at det gjennomføres tre typer nye undersøkelser, som spenner fra enkle analyser av medlemslister til mer omfattende analyser i utvalgte kommuner. Vi har også gjort noen grove og foreløpig overslag over aktiviteter og kostnader (basert på kostnader på kr. 1000,- pr time) for undersøkelsene. Disse overslagene må selvsagt vurderes på nytt når formålet med undersøkelsene, og innholdet i dem, eventuelt blir nærmere presisert, men overslagene gir en antydning om størrelsesorden på undersøkelsene.

### 5.2 Analyser av medlemslister

Formell kompetanse i kommunene vil kunne belyses ved enkle analyser basert på medlemslister i organisasjoner for planleggere. Vi tenker i først omgang på Forum for kommunale planleggere (FKP) og Arkitektenes fagforbund (AFAG) for å finne

ut hvilke kommuner som har planleggere og hvilken faglig bakgrunn planleggerne har. Andre organisasjoner kan også være aktuelle.

Denne kunnskapskilden kan utnyttes bedre. Det er særlig interessant å vite så mye som mulig om arkitektkompetansen i kommunene. Undersøkelsene viser at det er knapphet på denne kompetansen, og den kan ha blitt viktigere også for små kommuner. Det må undersøkes nærmere både om hvilke medlemslister som finnes og er tilgjengelig og om organisasjonene selv kan samarbeide om slike undersøkelser. Forslaget er basert på at lister finnes tilgjengelige og at eksterne gjør arbeidet.

Aktiviteter og kostnader:

- Framskaffe data og enkle analyser: 25 timer

- Rapportering: 25 timer

Kostnader: 50 timer (a kr. 1000,-) = kr 50 000,-

### 5.3 Spørreundersøkelse til fylkeskontakter innen planveiledning og stedsutvikling

Formell kompetanse, og også til en viss grad prosesskompetansen som mange kommuner er i besittelse av, vil kunne belyses ved spørreundersøkelse til/intervju av Miljøverndepartementets kontakter innen stedsutvikling og kommunal planveiledning i fylkeskommunene. I mange fylkeskommuner har disse personene god kjennskap til kompetansen både i fylket og i kommunene. En slik undersøkelse vil også kunne omfatte kompetansen i fylkeskommunene.

Dette er en kunnskapskilde som ikke er utnyttet for å utfylle bildet av kompetansen i kommunene. Dessuten vil en slik undersøkelse kunne vise hvordan kommunene benytter fylkeskommunens veiledningskompetanse og også si noen om hvordan kommunene benytter annen ekstern kompetanse. Det er erfarne planveiledere i mange fylkeskommuner som kjenner kommunene godt og som kan gi sine vurderinger av kompetansesituasjonen. Gjennom intervjuer kan denne kunnskapen dokumenteres. Forslaget er basert på at det gjennomføres ett intervju pr. fylke, men det må vurderes nærmere om dette er tilstrekkelig i alle fylker.

Aktiviteter og kostnader:

- Utarbeidelse av guide for telefonintervju: 20 timer

- Gjennomføring av telefonintervju av 1 person i 18 fylker a ca 2 timer: 40 timer

- Utskrift av intervju: 40 timer

- Analyse: 40 timer

- Rapportering: 40 timer

Kostnader: 180 timer (a kr. 1000,-) = kr. 180 000,-

## 5.4 Analyser av ”gode eksempler”

Formell kompetanse, realkompetanse og prosesskompetanse anvendes i en sammensatt mønster. Planleggings- og stedsutviklingsprosesser i en integrert og nettverksbasert forvaltning er komplekse og omfattende, og foregår ofte i samarbeidet mellom ulike offentlige og private aktører. Vi vet lite om hvordan kompetanse utnyttes og bringes/ikke bringes inn i planprosesser og om hvordan og av hvem det defineres hva som er kompetansebehov. Dette er kunnskap som i liten grad kan dokumenteres ved kvantitative undersøkelser og spørreskjemaer, verken innen fysisk planlegging, tema/sectorplanlegging og stedsutvikling. Det er nødvendig med kvalitative undersøkelser med intervjuer og dokumentanalyser. Vi vil derfor foreslå grundigere studier i noen utvalgte kommuner. Valg av kommuner vil da bli svært avgjørende for resultatene av undersøkelsene. Vi vil foreslå å velge kommuner som oppfattes som kompetente, for eksempel valgt blant kommunene som er trukket fram som ”gode eksempler” fra Tettstedsprogrammet. Andre kommuner, fra andre programmer eller kommuner som ikke har fått ekstern bistand gjennom programdeltakelse, kan også være aktuelle.

Slike studier vil kunne avdekke hvilken kompetanse, både formell og prosesskompetanse, som finnes i kommunen og hvordan kommunen samarbeider/kjøper kompetanse som ikke finnes internt. Undersøkelsen vil kunne belyse forholdet mellom formell kompetanse og realkompetanse. Det kan også være av interesse å studere hvordan kommunene håndterer store utbyggingsprosjekter fremmet av store, profesjonelle eiendomsutviklere og investorer. Hvilken kompetanse bringes inn? Er det enkelte typer kompetanse og kunnskap som bringes inn, mens andre utelates? Hva kan andre kommuner lære av eksemplene? Hvilke type tiltak er det som kan settes inn for å øke kommunenes kompetanse? Denne undersøkelsen bør kunne sees i sammenheng med studien av kommunen som samfunnsutviklingsaktør som i august 2008 er utlyst fra KRD.

Aktiviteter og kostnader:

Kostnaden for denne undersøkelsen avhenger av antall eksempler (kommuner). For å få en viss variasjon i kommuner og muligheter for sammenlikninger, bør et minimum være 3 eksempler. Det er likevel ikke et tilstrekkelig antall til å representere alle kommuner, men krever at noen kommunetyper prioriteres.

- Valg av kommuner, operasjonalisering, utarbeidelse av intervjuguider, caseprotokoll: 1 uke
- Intervjuer og dokumentstudier, utskrivning av intervjuer i 3 kommuner: 1 uke x 3 = 3 uker
- Analyser: 2 uker
- Rapportering: 2 uker

Kostnader: 8 uker a kr 37 500,-, pluss reisekostnader m.m. kr. 30 000,- = kr 330 000,-

## Litteratur

- Agenda (2006): *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Sandvika: Agenda Utvikling & Utredning AS.
- Akershus fylkeskommune (2007): *Sosiokulturelle stedsanalyser*. Veileder. Oslo: Akershus fylkeskommune.
- ECON Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Rapport 2006-057. Oslo: Econ Analyse.
- Gjertsen, A. og B. Kleivan (1999): *Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland*. NF-rapport nr. 12/99. Bodø: Nordlandsforskning.
- Finmark fylkeskommune (2005): *Finmark fylkeskommunen sin veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven*. Oppsummering av spørreundersøkelse. Upublisert notat. Vadsø: Finmark fylkeskommune.
- Holsen, T., J. Pløger og T. Skjeggedal (1998): *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*. NIBR-rapport 1998:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. og T.M. Myrvold: *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. NIBR prosjektrapport 2001:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Karlsen, J., H.K. Lysgård, A.K. Ryntveit og O. Langhelle (2002): *Følgeevaluering av et distriktpolitisk eksperiment: Utkantsatsingen*. FOU-rapport nr. 10/2002. Kristiansand: Agderforskning.
- Kommunaldepartementet (1997): *Privat tjenesteyting i distriktene*. Sluttrapportering fra arbeidsgruppe for utvikling av tiltaks- og utviklingsprogram for privat tjenesteytende virksomhet i distriktene. Oslo: Kommunaldepartementet.
- Lysø, R., J. Karlsen og N.A. Sletterød (2005): *Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene*. Sluttrapport fra følgeevalueringen av programmet. NTF-rapport 2005:4. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Miljøverndepartementet (1991): *Deltakelse og innflytelse. Om medvirkning i kommunal planlegging*. T-862. Oslo: Miljøverndepartementet.



- 
- Miljøverndepartementet (1993): *Stedsanalyse. Innhold og gjennomføring*. Veileder T-986. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2005): *Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene. Erfaringer og anbefalinger fra tettstedsprogrammet*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2006): *Planveiledning og plansamordning i fylkene*. Oppsummering av spørreundersøkelse. PowerPoint-presentasjon. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Norsk Kommunalteknisk Forening (2001): *Nøkkeltall i kommunenes planarbeid*. Bemanning og kapasitet. Kompetanse. Planer og Saksbehandling. Oslo: Norsk Kommunalteknisk Forening.
- NOU 1997:25 *Ny kompetanse. Grunnlag for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Statens kartverk (2007): *Statuskartlegging. Planinformasjon i kommunene*. Oppsummering av spørreundersøkelse. PowerPoint presentasjon. Hamar: Statens kartverk.
- Øyen, C.F., S. Jerkø og H. Ovesen (2005): *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Prosjektrapport 381. Oslo: Norges byggforskingsinstitutt.
- Aal, C. et. al (2008): *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og stedsutviklingskompetanse*. Sogndal: Vestlandsforskning.