

Kjell Harvold
Sigrid Stokstad

Interkommunal planlegging

Muligheter og utfordringer



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Interkommunal planlegging

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:15

Evaluering av planprosess ny E6
Ringebu – Otta

NIBR/Østlandsforskning 2012

Interkommunalt plansamarbeid

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kjell Harvold
Sigrid Stokstad

Interkommunal planlegging

Muligheter og utfordringer

NIBR-rapport 2015:3

Tittel: Interkommunal planlegging:
Muligheter og utfordringer

Forfatter: Kjell Harvold og Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2015:3

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-051-2

Prosjektnummer: 3260

Prosjektnavn: Interkommunal planlegging – muligheter og
utfordringer

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Vi finner i dag få eksempler på forpliktende
plansamarbeid, organisert etter plan- og bygningsloven
(PBL). Kommunene ser flere ulemper enn fordeler ved å
inngå i et slikt samarbeid. PBLs bestemmelser legger
opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare
prosessen er gitt en institusjonell ordning. Dette er
sannsynligvis ikke tilstrekkelig. Det kan være grunn til å
spørre om det egentlig er plass for interkommunalt
samarbeid innenfor PBLs system for
myndighetsfordeling.

Sammenheng: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2015

Antall sider: 48

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) prosjektet «Interkommunal planlegging – muligheter og utfordringer» i 2013-14. Prosjektet besto i tre moduler.

For det første ble det foretatt en landsomfattende kartlegging av omfanget av interkommunalt planarbeid på landsbasis. For det andre rettet prosjektet søkelys på juridiske spørsmål knyttet til interkommunal planlegging.

Den tredje modulen var knyttet til et pågående arbeid med interkommunalt plansamarbeid i Sør-Helgeland. NIBRs rolle her, var først og fremst å være samtalepartner for det pågående arbeidet. Det konkrete plansamarbeidet i Sør-Helgeland er ikke evaluert i prosjektet, men det har vært et grunnlag for å forstå problemstillinger mht. interkommunalt plansamarbeid. Plansamarbeidet i Sør-Helgeland er imidlertid kort omtalt i kapittel 2 (i egen ramme).

Resultatet av den landsomfattende undersøkelsen – jf. også kapittel 2 i denne rapporten - ble lagt ut på departementets nettsider da den forelå (tidlig i 2014). I denne rapporten supplerer vi denne undersøkelsen med noen intervju vi gjorde med kommuner og fylkeskommuner/fylkesmannsembeter i forlengelsen av den landsomfattende undersøkelsen.

De juridiske vurderingene av plan- og bygningslovens kapittel om interkommunalt plansamarbeid ble foretatt av Sigrid Stokstad. Gjennomgangen, som også har vært drøftet på egne møter med departementet, ble oppsummert i et eget arbeidsnotat, som ble ferdigstilt i juni 2014. Notatet er grunnlaget for kapittel 3 i denne rapporten.

Kapittel 4 oppsummerer vurderingene fra prosjektet. Prosjektet ble gjennomført av Sigrid Stokstad og Kjell Harvold med sistnevnte som prosjektleder.

Prosjektets informasjonskilder har vært dokumenter og intervju. Vi vil takke alle som vi har vært i kontakt med i forbindelse med intervjuene for velvillig hjelp under arbeidet.

Oslo, januar 2015

Trine M. Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	5
Summary	6
1 Interkommunalt plansamarbeid – muligheter og utfordringer	7
1.1 Interkommunalt plansamarbeid.....	7
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Metode.....	9
1.4 Gangen i rapporten.....	10
2 Plansamarbeid sett fra regionalt nivå og fra kommunene	11
2.1 Utgangspunkt.....	11
2.2 Forekomsten av interkommunalt plansamarbeid.....	12
2.3 Interkommunalt plansamarbeid – styrking av kompetanse og kapasitet	14
2.4 Problematiske sider ved interkommunalt plansamarbeid.....	15
2.5 Interkommunalt plansamarbeid: begrensninger og muligheter.....	16
3 Rammene for interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven	21
3.1 Innledning	21
3.2 Etablering	27
3.3 Den interkommunale planprosessen.....	29
3.4 Planvedtak.....	34
3.5 Gjennomføring.....	37
4 Interkommunalt plansamarbeid – begrensede muligheter?....	44
4.1 Lite forpliktende samarbeid.....	44
4.2 Svake lovbestemmelser	44
4.3 Svak lov – svak lokal interesse	45
Litteratur	47

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Ulike modeller for interkommunalt samarbeid.....	14
------------	--	----

Figuroversikt

Figur 3.1	Planprosess med interkommunalt plansamarbeid.....	23
Figur 3.2	Oversikt over myndighetsfordeling ved interkommunalt plansamarbeid.....	24
Figur 3.3	Mulige konfliktlinjer i interkommunalt plansamarbeid.....	25
Figur 3.4	Regional plan og interkommunalt plansamarbeid jf. NOU 2003: 14 s. 112.....	26

Sammendrag

Kjell Harvold og Sigrid Stokstad:

Interkommunal planlegging: Muligheter og utfordringer

NIBR-rapport 2015:3

Plan- og bygningslovens kapittel 9 åpner for at kommunene kan samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

På oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet har NIBR evaluert de muligheter og utfordringer som ligger i interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Evalueringen oppsummeres i denne rapporten.

I rapporten gjennomgår vi de muligheter og utfordringer som ligger i disse bestemmelsene. I rapportens kapittel 2 ser vi kort på omfanget av interkommunalt plansamarbeid i dag, mens kapittel 3 drøfter de juridiske rammene som er knyttet til plan- og bygningslovens kapittel 9. Våre hovedkonklusjoner – jf. også kapittel 4 i rapporten - kan oppsummeres i tre punkter:

- Vi finner i dag få eksempler på **forpliktende** plansamarbeid i Norge, organisert etter plan- og bygningslovens kapittel 9, eller etter andre bestemmelser
- Mange grunnleggende forhold gjør at mange kommuner ser **flere ulemper** enn fordeler ved å inngå i et forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven
- Plan- og bygningsloven kapittel 9 legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en egen institusjonell ordning. Det kan se ut til at dette ikke er tilstrekkelig til å sikre at ordningen tas i bruk. Det kan være grunn til å spørre om det **egentlig er plass for interkommunalt samarbeid** innenfor plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling

Summary

Kjell Harvold and Sigrid Stokstad:

Inter authority co-operation in local planning: Possibilities and limitations

NIBR Report 2015:3

The Norwegian Planning and Building Act of 2008 puts into place a specific chapter dedicated to cooperation between municipalities in the field of planning. The new chapter aims to promote cooperation between local authorities in all types of planning, from operative to more strategic challenges, and in both physical and social planning.

In this report we go through the possibilities and the challenges which the regulations in this new chapter in the plan- and building act. First, we study the extent of inter authority planning co-operation (chapter 2 in the report). Then we discuss the juridical framework and implications that derives from the new plan- and building act (chapter 3 in the report). In the last chapter (chapter 4) we sum up our findings. Our main conclusions can be summarized in three points:

- There are today few examples of *binding* co-operation in Norway, when it comes to planning – organized after the plan and building act, or after other provisions
- Most municipalities see today *more disadvantages* than advantages by entering into a formally organized inter authority co-operation
- The Planning and Building Act's regulations on inter authority co-operation give institutional arrangements only to the planning process. This is probably not enough to secure that the intentions in the act of planning co-operation between municipalities. The **whole idea of planning co-operation** -within the framework of the plan and building act- **can in our opinion be questioned.**

1 Interkommunalt plansamarbeid – muligheter og utfordringer

1.1 Interkommunalt plansamarbeid

Generelt økende interkommunalt samarbeid

Omfanget av interkommunalt samarbeid *generelt* har vokst betydelig de siste tiårene. En bredt anlagt undersøkelse (ECON 2006) indikerer at norske kommuner i snitt har samarbeid på 14 områder. Typisk rapporterer kommunene mellom åtte og 21 samarbeidsfelt, men det er betydelig spredning. Den kommunen som oppga flest samarbeidsområder, oppga hele 51 felt for samarbeid. Samtidig understrekes det at det er grunn til å tro at antall samarbeid i kommunene er høyere enn det som er rapportert inn (ECON 2006:3), både fordi mer uformelle eller sporadiske samarbeider ikke skulle rapporteres, og på grunn av mangler i kommunenes rapportering. Det er mange grunner til denne utviklingen. Ofte går det naturlige samhandlingsrelasjoner som bryter med kommunegrensene: Mens vi har 428 kommuner, har vi f.eks. nå bare 160 bo- og arbeidsregioner i landet (Gundersen og Juvkam 2013, Juvkam 2002).

Plansamarbeid etter flere bestemmelser

Omfanget av samarbeid mellom kommuner mht. *planlegging* synes også å ha økt de siste årene. Interkommunalt plansamarbeid er imidlertid ikke et entydig begrep. Ofte kan dette samarbeidet være relativt uforpliktende (Harvold og Skjeggedal 2012). Mer forpliktende samarbeid kan organiseres etter ulike lovverk: I tillegg til plan- og bygningsloven, kan samarbeid også etableres etter kommuneloven og forsøksloven. Vi omtaler disse to lovene kort nedenfor.

Når interkommunalt plansamarbeid blir regulert etter *kommuneloven*, snakker vi om en form for samarbeid som foregår på samme måte som mange andre former for interkommunalt samarbeid: Det kan

være samarbeid etter kommunelovens paragraf 27 – eller administrativt eller politisk vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragrafer 28b eller 28c. I noen kommuner er det etablert felles interkommunale plankontor med hjemmel i kommunelovens paragraf 28. Dette gjelder f.eks. Nissedal - Kviteseid hvor det er etablert felles plankontor og Alvdal - Tynset hvor det er etablert en enhet for «plan byggesak og geodata». For kommunene i Nord-Østerdal er det dessuten etablert et eget GIS-samarbeid

Gjennom *forsøksloven* kunne en ”gjennom forsøk» utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer” som det heter i paragraf 1 i loven. I regi av forsøksloven ble det etablert to "samkommuner" i Norge, begge i Nord-Trøndelag: Innherred samkommune (Levanger og Verdal kommune) og Midtre Namdal samkommune (Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommune). Innherred samkommune har ansvaret for "plan, byggesak, oppmåling og miljø", mens plan ikke er langt inn i ansvarsområdet for Midtre Namdal samkommune.

I tillegg til disse to lovverkene – samt bestemmelsene i plan- og bygningsloven - kan en i *prinsippet* tenke seg at plansamarbeid kunne bli organisert etter andre lovverk, som for eksempel lov om interkommunale selskaper, etter lov om aksjeselskaper eller lov om stiftelser. Vi kjenner ikke til at noen kommuner har prøvd dette, og vi vil også anta at dette ville være svært problematisk på planområdet i og med at den politiske kontrollen ville bli vesentlig svekket gjennom slike ordninger.

Interkommunalt plansamarbeid kan selvsagt også foregå uten at det er knyttet opp mot de formelle lovverk. Dette kan være samarbeid som oppstår ut fra lokale behov for samarbeid og som i større eller mindre grad blir oppmuntret av aktører på regionalt eller sentralt hold.

Interkommunal plansamarbeid etter plan- og bygningsloven

Interkommunalt plansamarbeid kan gjennomføres med hjemmel i plan- og bygningsloven (som trådte i kraft 1. juli 2009) kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidet kan omfatte alle former for kommunale plantyper. Kapittel 9 ble innført ved revisjonen av plandelen av plan- og bygningsloven. Formålet er

Å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett med ”normalregler” for likt samarbeid (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008:203).

Bestemmelsene i kapittel 9 gir de deltakende kommunene stor grad av frihet til å organisere samarbeidet på den måten de selv finner mest hensiktsmessig. Bestemmelsene i PBLs kapittel 9 gir på den ene siden kommunene stor grad av frihet til å organisere interkommunalt samarbeid: Det er relativt lett å starte et samarbeid. Samtidig er det først når det interkommunale plansamarbeidet er kommet i gang, at det blir tydelig hvilke interesser/interessemotsetninger som kan gjøre seg gjeldende. Som «svar» på dette, er det i loven tatt inn regler som skal gjøre det mulig å løse uenighet mellom kommunene, slik at planarbeidet ikke kjører seg fast. Likevel følger det av loven at selve planvedtaket skal treffes av den enkelte kommunen.

Dermed blir de juridiske mulighetene – og begrensningene – i PBLs kapittel 9 et kjernesporsmål i hvordan interkommunalt samarbeid vil kunne utvikle seg framover.

1.2 Problemstillinger

I denne rapporten retter vi søkelys mot to hovedspørsmål:

- For det første retter vi søkelyset mot omfanget av interkommunalt plansamarbeid i Norge. Har kommunene tatt i bruk mulighetene loven gir til å samarbeide over kommunegrensene? I rapportens kapittel 2 går vi gjennom dette.
- For det andre retter vi søkelyset mot bestemmelsene i plan- og bygningsloven når det gjelder interkommunalt plansamarbeid: Hvilke muligheter – og eventuelle mangler – kan en peke på i kapittel 9 i plan- og bygningsloven? I rapportens kapittel 3 drøfter vi bestemmelsene i loven.

1.3 Metode

I vårt arbeid har vi dels basert oss på dokumentstudier: vi har gått gjennom en rekke dokumenter knyttet til interkommunal planlegging. Intervju med sentrale aktører i kommuner og på regionalt nivå har også vært en viktig del av vår studie. I starten av prosjektet sendte vi – i samarbeid med departementet – en forespørsel til nettverket for planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinator hos fylkesmennene. Formålet var først og fremst å få et grunnlag for å vurdere omfanget av interkommunalt plansamarbeid i Norge, med særlig vekt på samarbeid knyttet til kapittel 9 i plan- og bygningsloven. Forespørselen ble sendt pr e-

post 05.12.13 med puring 16.12 og en siste puring 22.01.14. Etter siste purrerunde fikk vi svar fra alle fylker.

I og med at vi har fått svar fra alle fylker kan vi med andre ord si at svarene gir et godt bilde av interkommunalt plansamarbeid i landet, sett fra regionalt nivå. Etter at den landsdekkende undersøkelsen var gjennomført, foretok vi noen telefonintervju – både med regionalt nivå i fire fylker og med utvalgte kommuner – for å fylle ut det bildet vi hadde fått gjennom den kvantitative undersøkelsen.

1.4 Gangen i rapporten

Rapporten består av fire kapitler: I kapittel 2 presenterer vi hovedresultatene fra den mail-baserte undersøkelsen samt de intervjuene vi gjennomførte. I kapittel 3 foretar vi en gjennomgang av de juridiske rammene for interkommunalt plansamarbeid, slik de framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 9.

Avslutningsvis, i kapittel 4, drøfter vi muligheter og utfordringer knyttet til interkommunalt plansamarbeid.

2 Plansamarbeid sett fra regionalt nivå og fra kommunene

2.1 Utgangspunkt

I første del av prosjektet foretok vi – som tidligere nevnt – en enkel e-post basert spørreundersøkelse rettet mot fylkesnivået. På bakgrunn av svarene fikk vi en oversikt over interkommunalt plansamarbeid i landet, sett fra regionalt nivå. Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at interkommunalt plansamarbeid med sterke forpliktelser knyttet til felles organisering og/eller felles planprodukt **ikke** er veldig utbredt i dag. Undersøkelsen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- De fleste fylker rapporterer om at det fins interkommunalt plansamarbeid, *i en eller annen form*. Bare tre fylker oppga at en ikke var kjent med noe slikt samarbeid.
- Flere samarbeidsprosjekt knyttet til arealplanlegging er knyttet til transportinfrastruktur, som ny vei eller jernbane
- Et mindre utvalg fylker oppgir at det eksisterer samarbeid om planstrategi
- Nye interkommunale planer for strandsone og/eller felles sjøareal ble rapportert inn fra fire fylker.

Selv om det i spørreundersøkelsen spesifikt ble understreket at en ønsket informasjon om interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningslovens kapittel 9, har mange i sine svar inkludert andre typer interkommunalt plansamarbeid, når de har besvart spørsmålene. Mye av det samarbeidet som er rapportert inn fra fylkene, kan altså ikke sies å være plansamarbeid etter PBLs kapittel 9.

2.2 Forekomsten av interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid er langt mindre utbredt enn interkommunalt samarbeid på andre områder. Likevel foregår det en del interkommunalt plansamarbeid, - og dette skjer i ulike former. Tidligere studier (se f.eks. Harvold og Skjeggedal 2012) har vist at det meste dreier seg om mer eller mindre formaliserte og avtalebaserte samarbeid om konkrete planoppgaver og/eller kjøp og salg av tjenester.

I de telefonintervjuene vi gjennomførte i etterkant av spørreundersøkelsen, understreket noen av våre informanter fra fylkene at det var et betydelig samarbeid mellom kommunene innenfor planfeltet:

Vi kjenner til plansamarbeid mellom flere kommuner i fylket, men da snakker vi gjerne om utveksling av erfaringer på bestemte felt; for eksempel plan- og byggesaksforum.

Det ble også understreket at kommunene samordnet seg i tid mht. kommuneplanprosessen:

Det fins flere eksempler på at kommuner har kjørt planprosesser relativt parallelt og utvekslet erfaringer underveis. Men samarbeidet har ikke vært formalisert som et samarbeid etter plan- og bygningsloven eller andre lovverk. Når en kommer til vedtaksfasen i kommunene, kjøres det oftest prosesser som ikke er samordnet med andre kommuner.

Vurderinger som denne, fra regionalt nivå, er nokså representativ: Det ble understreket at det fantes uforpliktende samarbeidsordninger som omfattet planfeltet. Dette samarbeidet var gjerne utviklet innenfor rammen av den regionen i fylket, som kommunene tilhørte. Samarbeid mellom to-tre kommuner - som så naturlige koplinger på planfeltet – forekom også. Imidlertid er dette primært samarbeid som ikke direkte handler om å utarbeide *konkrete* interkommunale planer.

Noen kommuner samarbeid også til en viss grad, når det gjelder tjenester: en kommune som har mangel på planleggere kan kjøpe tjenester av en nabokommune som har personal. Slikt samarbeid kan være løst organisert:

Det kan være tale om små kommuner som kjøper slike tjenester av nabokommunen, fordi ingen kan gjøre jobben. Derfor må en betale andre kommuner for tjenesten.

Denne situasjonsbeskrivelsen viser det kan være behov for en sterkere planadministrasjon i mange mindre kommuner. På regionalt nivå ble det av flere understreket at en ofte ser behov for at kommunene bør samarbeide om planlegging. Fylkesnivået prøver også å oppmuntre til samarbeid, men ofte viser det seg at det er vanskelig for kommunene å komme i gang.

Få kommuner i vårt fylke har god personell dekning når det gjelder planlegging. Planarbeidet blir ofte skadelidende. Samarbeid over kommunegrensene *kan* være en løsning for å gjennomføre krevende planprosesser.

Denne uttalelsen fra en kommuneplanlegger viser at samarbeid kan ha et stort potensiale, hvis en får lagt til rette for dette mellom kommunene. Begrensede ressurser kan imidlertid hindre dette.

Noen hovedmodeller for interkommunal planlegging

I prinsippet kan en tenke seg fire typer interkommunalt plansamarbeid (Harvold og Skjeggedal (2010:30-32). Samarbeidet kan knyttes opp mot en prosess-side og en produktside. Med prosess-side mener vi i denne sammenheng kommuner som fokuserer på et samarbeid knyttet opp mot personellmessig kontakt mellom planleggere i ulike kommuner. Samtidig kan interkommunalt plansamarbeid ha fokus på «produktet»: dvs. at en primært fokuserer på å lage en samordnet interkommunal plan, uten nødvendigvis å etablere felles plankontor. I tillegg kan en selvsagt ha samarbeid både om prosess og produkt., jf. tabellen nedenfor.

Vi kjenner til få eksempler på samarbeid der en både har sterkt fokus på felles plan og felles organisering (rute 1 i tabellen nedenfor). Innherred samkommune (Levanger og Verdal) kan imidlertid tjene som eksempel på dette. Samkommunen er en samarbeidsløsning hvor kommunene har et felles politisk organ til styring av aktuelle fellesoppgaver, mens kommunene beholder sine kommunestyre til styring på andre områder. Dette er altså en nokså omfattende og forpliktende måte å legge opp samarbeidet på.

Etablering av interkommunalt plankontor kan tjene som eksempel på en situasjon med sterkt fokus på organisering og svakt fokus på

felles plan (rute 2 i figuren). Her kjenner vi til noen flere eksempler. Det er bl.a. etablert felles plankontor for Nissedal og Kviteseid og for Tynset og Alvdal. Det fins også noen eksempler på samarbeid om plan, uten særlig fokus på felles organisering (situasjon 3 i tabellen). Eksempler her er felles kommuneplanens arealdel for Tolga og Os og interkommunal kommunedel plan for Solnørvasdraget (mellom Skodje, Vestnes og Ørskog). Erfaringene fra denne typen samarbeider at det bør settes av godt med tid når denne typen planarbeid skal gjennomføres. Mange hensyn skal avveies og mange konflikter kan dukke opp underveis i prosessen.

Tabell 2.1 Ulike modeller for interkommunalt samarbeid

	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

Bestemmelsene i kapittel 9 i PBL kan ikke plasseres entydig en av rutene i tabellen, men ligger relativt nær rute 3 i tabellen: hovedfokus ligger først og fremst på å få fram en felles (interkommunal) *plan*. Samtidig fins det noen bindinger for organisering, men disse er – som vi kommer tilbake til i kapittel 3 – relativt generelle og overordnede.

2.3 Interkommunalt plansamarbeid – styrking av kompetanse og kapasitet

Mange av våre informanter i kommuner og fylker framhevet at det var gode grunner for å etablere interkommunalt plansamarbeid. For mange små kommuner ser den viktigste grunnen ut til å være å samarbeide for å styrke kompetanse og kapasitet til planarbeid. I byområder kan det i mange sammenhenger fornuftig å samordne planleggingen over kommunegrensene fordi det er klare funksjonelle sammenhenger mellom kommunen. De aller fleste vi

har intervjuet framhever *plankompetanse* som en stor utfordring for små kommuner.. En informant fra fylkeskommunen understreket at kravene til konsekvensutredninger av planer er økende, og at det er vanskelig for små kommuner, med liten planleggingsstab, å løse disse utfordringene alene.

De tekniske kravene til kartløsninger og produksjon av kart er så store at mange kommune ikke har mulighet til å lage tilfredsstillende løsninger. Kompetansekravene er så store og spesialiserte at det ikke lenger er mulig for enkeltpersoner å utføre mange ulike typer oppgaver. Etablering av nettverk i forbindelse med Geografiske informasjonssystemer (GIS) er eksempel på et samarbeid som drives i mange fylker. Denne typen samarbeid er i mange kommuner en nødvendig forutsetning for å kunne gjennomføre planarbeid ved at kompetente personer kan arbeide med kartløsninger og planpresentasjoner for hele regionen. GIS-samarbeidet er også viktig for informasjonsutveksling og nettverksbygging og fungerer i flere regioner som en plattform for andre typer samarbeid.

På fylkesnivå ble det også understreket at interkommunalt plansamarbeid ofte kunne ha gitt bedre resultater enn når kommunene planlegger hver for seg. Samarbeid innenfor bo - og arbeidsmarkedsregioner kunne for eksempel gi bedre løsninger mht. plassering av nye boligfelt, enn når kommunene planlegger hver for seg.

2.4 Problematisk sider ved interkommunalt plansamarbeid

Hovedinntrykket vi sitter igjen med fra de telefonintervjuene vi gjennomførte er at interkommunalt plansamarbeid er relativt begrenset, når vi snakker om *konkret* samarbeid etter plan- og bygningsloven.

Noen typer hindringer synes å gå igjen i mange kommuner, som politisk styring og spørsmål om lokalisering.

Nesten alle vi intervjuet pekte på ett viktig moment når de skulle forklare hvorfor det i praksis ble så lite samarbeid på dette området: Lokalpolitikken setter ofte klare grenser for plansamarbeid. Politikken er territoriell. En vil styre bruken av eget areal **uten** at må ta hensyn til nabokommunen.

Det ble understreket at kommunene, som politisk selvstendig organ, selv skal lage sin egen plan, og sånn vil kommunene ha det. Hvis en skal inngå samarbeid med andre må nytten av dette være

helt klar for begge/alle parter. Ofte er det vanskelig for kommunene å se denne nytten – og dermed uteblir samarbeidet.

Det er en lang tradisjon for at kommunene utarbeider planer på egenhånd og i minst mulig grad ”blander” seg bort i det andre kommuner gjør. En av de intervjuede påpekte at kommunene sjelden gir innsigelse på nabokommunenes planer, og at dette kom av et sterkt ønske i kommunene om ikke å overkjøre nabokommunene.

Grunnen til at det relativt begrensede plansamarbeid, er altså at lokalpolitikere ikke vil ha det. En typisk uttalelse i våre samtaler var at planleggere og administrasjonen i kommunene gjerne vil samarbeide, men politikere ser på plan som et felt for å fremme lokal politikk. Derfor er politikere sjelden interessert i et samarbeid med nabokommuner.

Lokaliseringsspørsmål har også stoppet mange forsøk på interkommunalt plansamarbeid. Dette gjelder både spørsmål om faglig samlokalisering av planleggingsstaben og spørsmål om lokalisering av boligfelt/hyttefelt. Alle kommuner vil helst ha planleggerne i sitt eget rådhus. Politikere er ikke interessert i at planleggere skal jobbe i andre kommuner. På samme måte vil en gjerne ha boligfelt og hyttefelt lokalisert i en kommune – og ikke i nabokommunen

2.5 Interkommunalt plansamarbeid: begrensninger og muligheter

Dagens politiske oppfatninger synes altså å sette klare begrensninger for omfanget av interkommunalt plansamarbeid. Likevel finner samarbeid sted i noen kommuner. I noen sammenhenger utvikles det samarbeid knyttet til et konkret prosjekt: f.eks. ved utbygging av ny transportinfrastruktur. Ved utbygging av ny E6 i Gudbrandsdalen fra Otta til Ringebu, samarbeidet de fire kommunene som var berørt om planleggingen. Samtidig var dette en planlegging der Statens vegvesen var en viktig premissleverandør (Harvold og Tesli 2013).

Vi ser også at kommuner vurderer samarbeid om overordnede strategiske forhold. Utvikling av kommunal planstrategi på tvers av kommuner, kan etter hvert utvikle seg som et verktøy for nærmere interkommunalt samarbeid. Vi kjenner imidlertid ikke til konkrete evalueringer av utviklingsforsøk på dette feltet.

Flere av personene vi intervjuet i dette prosjektet påpekte at *kystzoneplanlegging* er felt flere kommuner ser potensiale for

samarbeid. Dette er for så vidt ikke nytt som plantema, men det er en økende interesse for samarbeid. Her er *næringen* (knyttet til oppdrett) opptatt av at det bør utarbeides planer på tvers av kommunegrensene, og næringen sørger for å formidle dette til kommunene, ikke bare til administrasjonen men også til det politiske nivået. Dermed kan det skapes større forståelse for at kommunene må samarbeide på dette feltet i årene framover. Det er nå flere pågående prosesser mht. interkommunalt samarbeid langs kysten. Kystplan Helgeland er et slikt eksempel. Her inngår 13 kommuner i et samarbeid, se også egen ramme i slutten av dette kapitlet.

Klima - og energiplaner er også plantema som innbyr til å se over kommunegrensen og til å finne interkommunale løsninger. Det finnes imidlertid få eksempler på forpliktende planer på dette feltet (Harvold og Risan 2010).

Samarbeid i storbyregioner

Det ble pekt på at det kunne være nødvendig med en holdningsendring i kommunene, for å få til mer interkommunalt samarbeid. En fylkesplanlegger påpekte for eksempel at en forutsetning for å få til et interkommunalt samarbeid mellom en storkommune og mer rurale nabokommuner, er at en får til en god balanse mellom kommunene ikke minst når det gjelder fordeling av boliger. Det fins nå flere eksempler på samarbeid mellom kommuner innenfor storbyområder.

Det er etablert en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om opprettelse av felles plansekretariat for utarbeidelse av regional plan for areal og transport. Målsetningen med arbeidet er å utarbeide og behandle en langsiktig overordnet regional plan for regionens arealmessige utvikling.

Det er også utarbeidet en interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP). Slikt samarbeid i storbyregioner gir selvsagt nye muligheter for arealplanlegging. Samtidig viser prosessen i Trondheimsregionen at det også er store utfordringer knyttet til slike planer. Som kjent fremmet Malvik kommune innsigelse på Trondheim kommunes kommuneplan – arealdel 2012-24, fordi en mente denne ikke fulgte intensjonen i IKAP. Innsigelsen ble ikke tatt til følge da departementet behandlet saken, men illustrerer likevel de konflikter som kan oppstå mellom kommuner i slike utbyggingssaker. I kapittel 3 (avsnitt 3.4) drøfter vi planleggingen i trondheimsregionen litt nærmere under avsnittet «Kommunal forankring av planforslaget».

For svake rammer?

Så å si alle de intervjuende understreket at en viktig forutsetning for planlegging generelt og også for interkommunalt plansamarbeid, er at kompetansen i kommunene må styrkes på planfeltet. En utfordring ligger i å få personalressurser til å gjennomføre de bestemmelser som lov/regelverk foreskriver.

Noen uttalte også en generell skepsis til verdien av kapittel 9 i PBL. En av våre informanter sa det slik:

Bestemmelsene i plan og bygningsloven om interkommunalt plansamarbeid betyr lite i praksis. Det må sterkere styringssignaler til for å få til konkret samarbeid mellom kommunene.

Samtidig kan det reises spørsmål ved om fokus utelukkende på kompetanse og personal ressurser er nok. Et plansamarbeid på tvers av kommunegrenser kan representere store utfordringer, ikke minst når det gjelder struktur og organisasjon i samarbeidet. I neste kapittel drøfter vi bl.a. utfordringer knyttet til slike føringer i forhold til bestemmelsene i PBL.

Kystplan Helgeland: Eksempel på bredt anlagt plansamarbeid

Som nevnt i forordet, var en av modulene i dette prosjektet knyttet til et pågående samarbeid med interkommunalt plansamarbeid i Sør-Helgeland. NIBR har fulgt samarbeidet, men uten at det spesifikt skulle evalueres. Vi mener imidlertid det er interessant å nevne prosjektet, som eksempel på et bredt anlagt interkommunalt plansamarbeid.

Kommunene Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Dønna, Leirfjord, Nesna, Træna, Lurøy, Rødøy og Vefsn inngår i samarbeidet for Kystplan Helgeland. Planen skal definere bruk og vern i sjøområdene i de 13 kommunene.

De 13 kommunene utarbeider en felles arealplan for sjøområdene (kystsoneplan) gjennom et interkommunalt plansamarbeid, og planen skal til slutt danne en delplan for sjøområdene i hver enkelt kommune.

Kommunene har selv planmyndigheten og representanter fra hver kommune vil være ansvarlig for planprosessen helt frem til at den endelige arealplanen for sjøområdene er klar for vedtak i de enkelte kommunestyrene.

Første halvår 2014 ble det lagt ut forslag til planprogram ut til offentlig ettersyn iht. PBL. § 11-12. Planprogrammet ble også gjort tilgjengelig for gjennomsyn på prosjektets nettside: <http://www.sh-region.no/kystplan-helgeland>, gjennom kommunenes nettsider og på rådhusene/ kommunchusene i de deltakende kommunene.

Arbeidet med kystsoneplanen ble i 2014 delt opp i tre faser, jf. også prosjektets nettside <http://www.sh-region.no/kystplan-helgeland>:

1. **Utarbeiding av planprogram:** Planprogrammet skal være en arbeids-, utrednings- og medvirkningsplan og derigjennom være grunnlag for fortsatt planarbeid. I utarbeidelsen av planprogram inngår en høringsrunde på seks uker, frist for innspill er 16.4.2014.
2. **Utredninger og planløsninger:** Forslag på arealbruk blir tatt frem og alternativer og forskjellige

interesser utredes og veies mot hverandre i løpet av våren 2014. I perioden mai – juni ønskes innspill og forslag velkommen. Mal for konkrete innspill til ny arealbruk finnes på WEB-sidene til kommunene og til Sør-Helgeland Regionråd.

3. **Planforslag og planbehandling:** Plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. tenkes sendt ut på offentlig høring 31. mai 2015. I prosessen legges det vekt på lokale medvirkningsprosesser. Målsetningen er at Kystplan Helgeland skal være ferdig behandlet 1. oktober 2015.

3 Rammene for interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

Reglene om interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven (PBL) springer ut av et ønske om at planlegging skal skje på tvers av kommunegrensene når innholdet av planene gjelder spørsmål av kommuneoverskridende karakter. Samferdsel, miljøvern, bolig- og næringsutvikling er eksempler på politikkområder som ofte går utover den enkelte kommunen.

Planlovutvalgets mente at det var nødvendig med mer forpliktende samarbeid mellom kommuner, statlige sektororganer og fylkeskommunen for å oppnå en mer effektiv og samfunnsmessig ønsket løsning på kommuneoverskridende utfordringer. (NOU 2003: 14, side 112) Interkommunalt samarbeid var ett av grepene som skulle realisere dette.

Ny lov måtte legge vesentlig bedre til rette for at plansystemet skulle brukes også i interkommunalt plansamarbeid enn det tidligere lov gjorde. (NOU 2003:14, side 121.) Dette skulle gjøres ved å innføre nye regler om interkommunalt plansamarbeid som avklarte hvordan slikt samarbeid skal organiseres, hvordan det forholder seg til annen regional planlegging og hvilke rettigheter og plikter deltakerne i planprosessen har.

Utvalget så for seg interkommunalt plansamarbeid som noe mål- og tiltaksrettet heller enn noe rent strategisk. Tanken var altså ikke at det interkommunale plansamarbeidet først og fremst skulle gjelde informasjonsinnhenting og føringer på svært overordnet nivå.

En fylkesplan bør i alle fall være av strategisk karakter mens fylkesdelplaner, regionale handlingsplaner og

interkommunalt plansamarbeid bør gjøres mer mål- og tiltaksrettet – avhengig av oppgaven (NOU 2003: 14 s. 113).

Utvalget mente også at identifisering av utfordringer som kan løses ved interkommunalt plansamarbeid skulle være en del av regional planstrategi.

Erfaringene så langt viser at interkommunalt plansamarbeid ikke er tatt i bruk på den måten planlovutvalget så for seg. Omfanget er mindre, og plansamarbeidet gjelder i mindre grad bindende planer og er mindre «mål- og tiltaksrettet» enn det som var forutsatt.

I odelstingsproposisjonen om plandelen i ny plan- og bygningslov ble linjene fra planlovutvalgets forslag i stor grad fulgt. Imidlertid ser det ut til at forventningene er blitt noe dempet når departementet sier at endringene neppe vil påvirke planpraksis eller ressursbruk i målbart omfang (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 252).

Det viktigste alternativet til interkommunalt samarbeid for kommuneoverskridende temaer er regional plan. Dette planredskapet brukes, men trolig ikke i så stor utstrekning at det sikrer det omfanget av kommuneoverskridende planlegging som planlovutvalget så for seg. Vurderingen av interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kap. 9 kan altså plasseres i en større sammenheng, der planleggingen er mindre kommuneoverskridende enn lovgiver forutsatte.

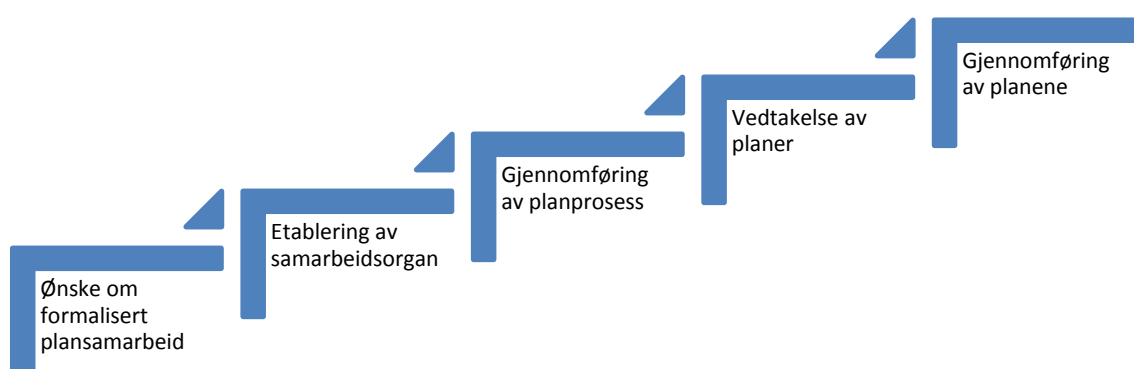
Kommunesamarbeid kan også skje i andre former, også når det gjelder planarbeid. For eksempel brukes vertskommuneordningen for å etablere felles plankontorer. Slike ordninger kan løse problemet med lite planfaglig kompetanse i små kommuner. Det er likevel ikke gitt at plansakene vurderes i et kommuneoverskridende perspektiv.

Oversikt over myndighetsfordeling og prosess

Forarbeidene til lovens kapittel 9 viser at lovgiver ønsket mye interkommunalt plansamarbeid, men ingen endring i plan- og bygningslovens struktur for myndighetsfordeling. Dette er en underliggende premiss for regelverket som preger det sterkt.

Figuren under viser en oversikt over de ulike stadiene i planprosessen for interkommunalt plansamarbeid.

Figur 3.1 *Planprosess med interkommunalt plansamarbeid*

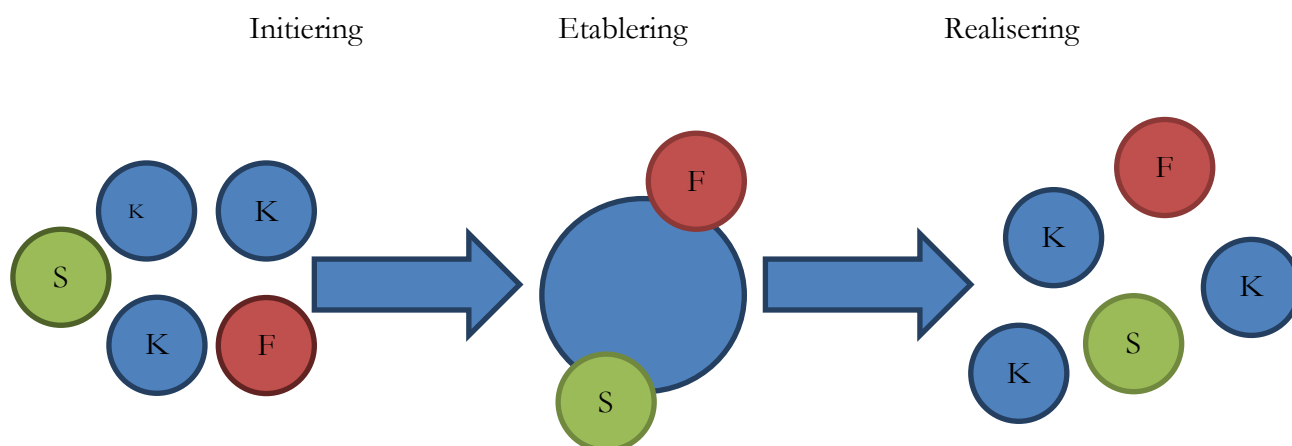


Reguleringen av interkommunalt plansamarbeid tar utgangspunkt i at hver enkelt kommune, eller eventuelt fylkeskommunen eller statsforvaltningen, først tar initiativ til slikt samarbeid. Så samler kommunene seg ved å etablere et felles samarbeidsorgan. Når planforslaget er utarbeidet, er det imidlertid opp til hvert enkelt kommunestyre å vedta og forvalte planen. Kommunene kan inngå avtale om gjennomføring av planen, men de bindende vedtakene som planmyndighet må kommunene gjøre selv. Det institusjonelle fellesskapet er ikke lenger på plass når styret for det interkommunale plansamarbeidet ikke kan treffe selve planvedtaket.

Interkommunalt plansamarbeid innebærer ikke noe brudd med hierarkiet av planmyndigheter som inngår i plan- og bygningslovens system. På toppen er statlig planmyndighet, under er regional planmyndighet og nederst er kommunene. Interkommunalt plansamarbeid gir kommunene en egen mulighet

til å påvirke planleggingen utenfor kommunegrensene, men regional og statlig planmyndighet kan sette rammer for og styre det interkommunale plansamarbeidet på samme måte som overfor den enkelte kommune.

Figur 3.2 *Oversikt over myndighetsfordeling ved interkommunalt plansamarbeid*



S=statsforvaltning/ K=kommune/ F=fylkeskommune

I denne figuren ser vi at ønsket om formalisert plansamarbeid mellom kommuner kan oppstå i en eller flere av de aktuelle kommunene, i fylkeskommunen og i statsforvaltningen, typisk hos fylkesmannen. Alle disse instansene kan ta initiativ til slikt samarbeid. I gjennomføringsfasen blir samarbeidsorganet etablert og planprosessen blir gjennomført i regi av samarbeidsorganet sammen med de aktuelle kommunene. I samarbeidsorganet er kommunene representert, men fylkeskommune og stat kan påvirke planprosessen på samme måte som ellers. I realiseringsfasen blir planene vedtatt og gjennomført. Dette må skje i hver enkelt kommune.

Slik oppsplitting mellom politikktutformer og gjennomfører bærer i seg en risiko for at gjennomføringen kan svikte.

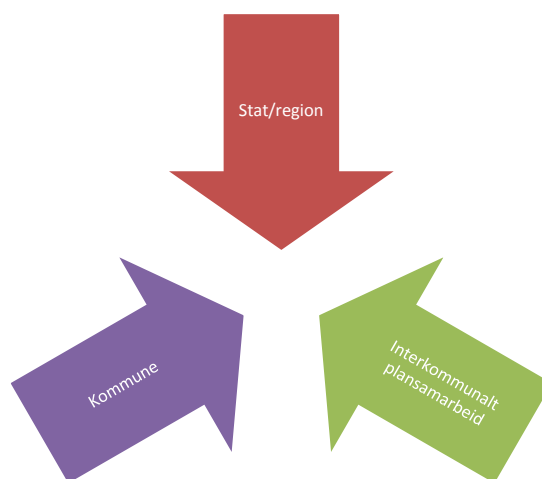
Loven legger opp til at interkommunalt plansamarbeid kan føres over til regional planlegging. Kommunene er altså ikke «nødt til» å bli enige for at noe felles skal skje. Regional planmyndighet kan gå inn og sikre dette på en alternativ måte. Dette gjør at rasjonalet bak

interkommunalt plansamarbeid blir litt annerledes enn det som ellers gjelder for interkommunalt samarbeid. Planhierarkiets ramme påvirker forhandlings- og forpliktelsesmekanismen ved interkommunalt plansamarbeid.

Vi ser at interkommunalt plansamarbeid omfatter mange aktører. Det er mange muligheter for at motstridende interesser gjør seg gjeldende i prosessen fra initiering via etablering til realisering.

Figuren nedenfor illustrerer konfliktlinjene som kan oppstå i slike prosesser. Utgangspunktet er de ulike aktørene. Der har vi selvsagt de aktuelle kommunene. Det kan også tenkes at det interkommunale plansamarbeidet selv, representert ved styret, har et syn som er ulikt det enkeltkommunene står for. I tillegg kommer statlige myndigheter, typisk fylkesmannen, og regional myndighet ved fylkeskommunen. Disse ulike instansene har ikke nødvendigvis samme interesser i saken. Interkommunalt plansamarbeid forutsetter at aktørene greier å håndtere slike konflikter.

Figur 3.3 *Mulige konfliktlinjer i interkommunalt plansamarbeid*



Hva er egnet for interkommunalt plansamarbeid?

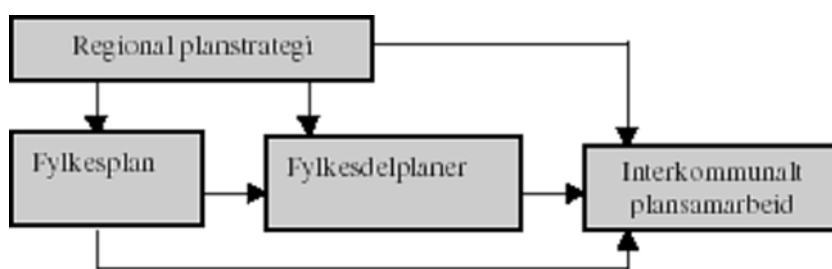
Det er aktørene selv som må ta stilling til hva som skal inngå i interkommunalt plansamarbeid. Her skal vi se nærmere på hva lovens forarbeider sier om dette. Utgangspunktet finner vi i NOU 2003: 14 s. 114:

Utfordringer som berører et begrenset antall kommuner, og hvor det stort sett er felles interesser mellom kommunene og heller ikke vesentlige regionale

eller nasjonale hensyn, vil som regel mest hensiktsmessig kunne behandles gjennom interkommunalt plansamarbeid og som fører fram til samordnete kommuneplaner.

Samtidig finner vi en sterk vektlegging av fylkeskommunens rolle. Planlovutvalget så interkommunalt plansamarbeid som en del av det regionale plansystemet.

Figur 3.4 *Regional plan og interkommunalt plansamarbeid jf. NOU 2003: 14 s. 112*



For oppgaver som omfatter svært mange kommuner, hvor det må foretas avveininger mellom motstridende kommunale interesser, og hvor også fylkeskommunale og statlige organer må forpliktes, vil fylkesdelplaner i henhold til planlovutvalget være et mer egnet virkemiddel (NOU 2003: 14 s. 114).

Der det er best å ha én helhetlig plan som en overordnet retningslinje for både kommunenes videre planlegging og sektorenes planlegging og virksomhet, bør fylkesplan velges. Der målet oppnås fullt ut gjennom flere, samordnete enkeltplaner for hver kommune, kan interkommunalt samarbeid være å foretrekke. ... Gjelder derimot planoppgaven mer konfliktfylte spørsmål og krever vedtak som kan gå på tvers av interessene til noen kommuner, og særlig hvor det også er betydelige statlige og regionale interesser, vil det ofte være en bedre løsning at planleggingen skjer som fylkesplanlegging (NOU 2003: 14 s. 286).

Vi ser her at planlovutvalget så de aktuelle konfliktlinjene for seg, og de sa ganske tydelig at interkommunalt plansamarbeid er mest aktuelt når det ikke er knyttet konflikter til planleggingen.

Problemstillinger for juridisk analyse

Den overordnede problemstillingen er om regelverket hindrer mer bruk av interkommunalt plansamarbeid. Er regelverket en push-faktor, slik det var tenkt, eller innebærer reglene barrierer mot

interkommunalt plansamarbeid? Hvilke elementer er det eventuelt som gjør at interkommunalt plansamarbeid ikke brukes mer?

Problemstillingene kan formuleres med grunnlag i de ulike prosessstrinnene for interkommunalt plansamarbeid. Er det sider ved regelverket om *etablering* av interkommunalt plansamarbeid som hindrer at ordningen tas i bruk? Dette er behandlet i neste avsnitt. Eller er det elementer ved reguleringen av *gjennomføringen av plansamarbeidet* som gjør at ordningen ikke foretrekkes? Dette er behandlet i avsnitt 3.3. Er reguleringen om selve *planvedtaket* problemet, eller er det reguleringen av den etterfølgende *gjennomføringen av planen*? Disse problemstillingene er behandlet i avsnitt 3.4 og 3.5.

Studien tar utgangspunkt i fordelingen av myndighet mellom de ulike planmyndighetene, stat, fylkeskommune og de ulike kommunene, med hensyn til å styre både planprosessen og innholdet i planene. Interkommunalt plansamarbeid innebærer ulike former for samhandling og avtaler mellom partene. Bruk av avtalemekanismen forutsetter grunnleggende sett at avtalepartene har en viss handlefrihet. Kommunenes handlefrihet på dette området holdes opp mot overordnede planmyndigheters mulighet til styring. Det er stor forskjell på rettslig bindende avtaler som kan bringes inn for domstolene for gjennomføring og mer løse «intensjonsavtaler». Studien går blant annet nærmere inn på hva slags avtaler det interkommunale plansamarbeidet etter plan- og bygningsloven kapittel 9 kan omfatte, særlig med tanke på framtidige forpliktelser for nye kommunestyre.

3.2 Etablering

To eller flere kommuner «bør samarbeide»

Lovgiver har tatt utgangspunkt i at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser, jf. PBL. § 9-1 første ledd første setning. I denne bestemmelsen er det særlig uttrykkene «bør» og «hensiktsmessig» som påkaller oppmerksomheten.

«Bør» viser at denne bestemmelsen ikke pålegger kommunene en rettslig plikt til å inngå plansamarbeid, men den gir en oppfordring. Siste del av setningen presiseres at plansamarbeidet bør inngås når det er «hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser». Vurderingen av hva som er hensiktsmessig er i utgangspunktet ganske åpen, og både faglige og politiske synspunkter kan være relevante. I slike situasjoner har det stor

betydning hvem som skal foreta hensiktsmessighetsvurderingen. Forarbeidene sier lite om dette. Men det er i hvert fall klart regional planstrategi og regional plan kan være relevant, slik at det i utgangspunktet ikke bare er opp til kommunene å vurdere hva som er «hensiktsmessig», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 203. Samme tankegang finner vi i formuleringen om at interkommunalt plansamarbeid er «et virkemiddel for å følge opp den regionale planstrategien», jf. § 9-1 første ledd og Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 204.

«Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommuner»

Forbindelsen mellom interkommunalt plansamarbeid og regionale og statlige myndigheter blir ytterligere understreket i regelen om at regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune, jf. § 9-1 andre ledd andre setning. Det er altså ikke bare kommunene som kan vurdere når det er grunn til å planlegge over kommunegrensene. «Bestemmelsen er tatt inn for å gjøre det klart at slike oppfordringer er fullt legitime dersom kommunene selv ikke foreslår slikt samarbeid.», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 204. Og videre: «Regional planmyndighet og staten har et selvstendig ansvar for å bidra til at overordnede hensyn og oppgaver løses gjennom en hensiktsmessig planlegging.» Denne bestemmelsen gir likevel bare en rett til å anmode, og slik anmodning etablerer ingen rettslig plikt for kommunene til å etablere interkommunalt samarbeid.

Spørsmålet om når interkommunalt plansamarbeid «anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune» er ikke nærmere omtalt i forarbeidene. Denne formuleringen innebærer neppe noe mer enn uttrykket «hensiktsmessig» i bestemmelsen over.

Spørsmålet er om reglene om interkommunalt plansamarbeid i kapittel 9 sikrer regional planmyndighet og staten muligheten til å bidra til at overordnede hensyn og oppgaver løses gjennom en hensiktsmessig planlegging. Er det tilstrekkelig å gi dem mulighet til å ta initiativ til slikt plansamarbeid?

Pålegg om interkommunalt plansamarbeid

Loven gir også en mulighet til å pålegge kommunene å etablere interkommunalt plansamarbeid, jf. PBL. § 9-1 siste ledd. Et slikt pålegg vil gi en rettslig forpliktelse. Pålegg kan bare gis av «departementet», slik at regional planmyndighet er utelukket, og

vilkåret er at «det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver». Pålegg skal i henhold til forarbeidene ikke være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men kommunene skal ha anledning til å uttale seg i forkant. (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 204. Dette innebærer at det blant annet ikke er klagerett på vedtak om slikt pålegg. Vilkåret for å gi pålegg framstår også som betydelig skjerpet i forhold til vilkårsdelen i reglene om at kommunene «bør» etablere interkommunalt plansamarbeid og vilkåret for «å anmode» om slikt samarbeid. På den annen side er det ikke opplagt hva som egentlig er skjerpet i forhold til formuleringene «hensiktsmessig» og «nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune». Den viktigste forskjellen mellom de ulike reguleringene av hvem som kan ta initiativ til interkommunalt plansamarbeid ligger i graden av frivillighet for kommunene.

Likevel ligger bruk av regional planmyndighet og statlig styring som en underliggende premiss også uavhengig av formuleringene her. Spørsmålet er dermed ikke i første rekke om kommunene fritt kan bestemme seg for å etablere interkommunalt samarbeid, men hvilken form den statlige styringen av kommuneoverskridende planlegging skal ha.

Oppsummering

- Loven oppfordrer kommunene til interkommunalt plansamarbeid, men gir ingen klar forpliktelse.
- Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om interkommunalt plansamarbeid.
- Slike myndigheter kan også pålegge kommunene interkommunalt plansamarbeid
- Bruk av regional planmyndighet og statlig styring er en underliggende premiss som uansett preger kommunenes handlefrihet til å etablere interkommunalt plansamarbeid

3.3 Den interkommunale planprosessen

Hva omfatter det interkommunale plansamarbeidet?

Tematisk kan det interkommunale plansamarbeidet omfatte mye forskjellig. I planlovutvalgets utredning er det lagt til grunn at samarbeidet kan gjelde både innen den generelle samfunnsplanleggingen, på bestemte sektorer som for eksempel vannforsyning, renovasjon, visse sosiale tjenester med videre, og for spørsmål knyttet til utbyggingsmønster og arealbruk.

Samarbeidet kan også omfatte alle plantyper. I dette ligger for det første at det er de ordinære plantypene etter loven som skal brukes også i interkommunalt plansamarbeid. Det er ikke adgang til å utarbeide typer av planer som ikke er hjemlet og regulert i loven. For det andre presiseres det at *alle* de kommunale planformene kan brukes. Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel (eventuelt med langsiktig arealstrategi), kommuneplanens handlingsdel, kommuneplanens arealdel og områdeplan. Unntaksvis kan også samarbeid om en detaljplan være aktuelt, for eksempel dersom et boligfelt eller næringsområde legges i grenseområdet mellom to kommuner.

De nærmere reglene om hva det interkommunale plansamarbeidet omfatter finner vi i PBL. § 9-2. For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype jf. kapittel 11 og 12. I disse kapitlene finner vi ikke egne bestemmelser om interkommunalt samarbeid. I tillegg er det presisert i § 9-2 at hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område. Den myndigheten som kan overføres til styret for det interkommunale samarbeidet er «vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen». I tillegg er det presisert at «hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Det blir ikke vedtatt *én interkommunal plan*. Hvert kommunestyre vedtar sin plan. Meningen er at hver enkelt kommunale plan skal være i tråd med planforslaget som er utarbeidet av styret for det interkommunale plansamarbeidet.

Det interkommunale samarbeidet i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 9 omfatter altså ikke selve planvedtakene. Det er begrenset til «planprosessen». Det er anledning til å delegere kommunens myndighet i planprosessen, men hver enkelt kommune beholder ansvaret for at saksbehandlingsreglene følges. Dette innebærer en avgrensning av det interkommunale plansamarbeidet som det er viktig å være oppmerksom på.

Organisering

I henhold til PBL. § 9-2 står kommunene ganske fritt når det gjelder organisatoriske løsninger for plansamarbeidet, bortsett fra kravet om at planarbeidet skal ledes av et eget styre. Nærmere regler om planprosess og planinnhold er gitt i § 9-3. Et sentralt punkt i denne reguleringen er fordeling av ansvar mellom det interkommunale plansamarbeidet og den enkelte kommunen.

PBL. § 9-2 fastsetter at planarbeidet ledes av et styre. Sammensetning, regler for styrets arbeid og organisering av planarbeidet er opp til kommunene. Styrets oppgave er å lede det

interkommunale plansamarbeidet og fungere som bindeledd mellom de deltakende kommunene. Styret har i utgangspunktet ingen myndighet til å treffe avgjørelser om planprosessene, det krever særskilt delegasjonsvedtak jf.PBL. § 9-3 andre ledd.

I henhold til forarbeidene må kommunene i praksis være enige om hvordan planarbeidet i hovedtrekk skal drives, og det må være enighet om de rammene som gis styret, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 204 andre spalte. Samtidig er det lagt til grunn at den enkelte kommune må kunne instruere styret med hensyn til spørsmål knyttet til den formelle planprosessen innenfor sitt område, og fullmakten kan når som helst trekkes tilbake (Innjord (2010) s. 178).

Styret kan for eksempel overlates å vedta planprogram, herunder opplegg for konsekvensutredning og medvirkning, og hvordan høringene av planprogram og planforslag skal gjennomføres, vedta å opprette utvalg eller innhente konsulentbistand, og vedta hvordan kommunikasjonen mellom styret og det enkelte kommunestyret skal være underveis.

Siden de ordinære planformene og planreglene gjelder, må også medvirkningen av statlige og fylkeskommunale myndigheter i den interkommunale planleggingen bli som for den kommunale planleggingen. Alle myndigheter som berøres har rett og plikt til å delta, og det er viktig at de kommer tidlig med (jf. *andre ledd*). En kunne tenke seg at statlige og regionale myndigheter deltar i styrene for interkommunalt samarbeid. Dette ville være i tråd med kravet om at statlige og regionale myndigheter som berøres har rett og plikt til å delta i planleggingen. § 9-2 om organisering sier bare at styret for det interkommunale samarbeidet skal ha samme antall representanter fra hver kommune. I odelstingsproposisjonen er det ikke sagt noe om deltakelse fra andre enn kommunene (Ot.prp. nr. 32 s. 204). Det er imidlertid gitt en presisering om at departementet fastsetter måten arbeidet skal organiseres på i tilfeller der departementet har pålagt interkommunalt samarbeid.

Overføring til regional plan

Loven har særlige bestemmelser om overføring fra interkommunalt samarbeid til regional plan i PBL. § 9-4. Slik overføring kan skje dersom et flertall av kommunene ønsker det, men departementet kan også pålegge slik overføring. Kommunene skal imidlertid ha anledning til å uttale seg.

Hvis det oppstår uenighet om et samlet planforslag, kan både den enkelte kommune og styret i henhold til PBL § 9-5 anmode om mekling hos regional planmyndighet eller fylkesmannen jf. første

ledd. Gjelder dette bare uenighet i forkant av vedtakelsen av planen, eller gjelder det også spørsmål som oppstår i etterkant? Ordlyden bruker uttrykket «innholdet i et samlet planforslag». Denne formuleringen tilsier at meklingsadgangen gjelder prosessen fram mot et ferdig planforslag. Forarbeidene omtaler nedslagsfeltet som «uenighet mellom kommunene om viktige spørsmål i løpet av planprosessen», se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 205 andre spalte. Dette tilsier også at det er uenighet om hva planen skal inneholde som omfattes av bestemmelsen. Samme synspunkt finner vi hos Marianne Reusch i kommentar på Gyldendal Rettsdata: «Så vidt forstås, gjelder det uenighet om hva planen skal inneholde, ikke om hvordan et planforslag, eller senere selve planen, kan forstås i etterkant.»

Uenighet

Reguleringen av tilfeller der kommuner ønsker å tre ut av samarbeidet er gitt i pbl. § 9-5 andre ledd. Som utgangspunkt er adgangen åpen, men det kreves tre måneders varsel. Men tredje ledd åpner igjen for at departementet kan styre kommunenes deltakelse i slikt samarbeid. Det er ikke satt vilkår for dette i bestemmelsen, men forarbeidene presiserer at behovet for å gi pålegg oppstår når plansamarbeidet gjelder «viktige nasjonale eller regionale interesser og hensyn, og den helheten som kommunene i fellesskap utgjør er svært viktig». Det sies videre at det skal foreligge «spesielle forhold og gode grunner» for at staten skal bruke denne muligheten (Ot. Prp. nr. 32 (2007-2008) s. 205 andre spalte).

Lovens regulering av uenighet mellom partene i samarbeidet utover situasjoner der en part ønsker å tre ut av samarbeidet er gitt i PBL. § 9-5 første ledd. Er kommunene uenige om innholdet i et samlet planforslag, kan styret eller den enkelte kommune anmode fylkesmannen eller regional planmyndighet om å mekle. Vi har ikke opplysninger om hvor mye denne muligheten til mekling brukes. Lovgiver har valgt å legge meklerrollen til to instanser som også ellers ville vært viktige premissleverandører for plansamarbeidet. På denne måten kan meklingen bidra til «realitetsorientering» av motvillige kommuner, men på den annen side kan meklingen få «slagside» fordi mekleren oppfattes som part i saken.

Er den interkommunale planprosessen hensiktsmessig regulert?

Sett i forhold til det ambisiøse målet om omfattende kommuneoverskridende planlegging er reglene om innholdet i

samarbeidet lite omfattende. Regelverket er rettet mot planprosessen, og holder selve planvedtaket og gjennomføringen utenfor. Det er opp til kommunene å delegerer myndighet til styret og de beholder også ansvaret for planprosessen.

Siden statlig og regional planmyndighet har sin overordnede posisjon i behold overfor det interkommunale plansamarbeidet, kunne det vurderes å trekke dem nærmere inn i planprosessen også gjennom bestemmelser i loven. For eksempel kunne det åpnes for/pålegges at de skal være representert i styret – eller at de kan ha en observatørstatus i et slikt styre.

Mekling og pålegg er ansett som mekanismer som skal bringe prosessen videre ved uenighet mellom kommunene. Men uenighet kan være et signal om manglende vilje til samarbeid. Da hjelper det kanskje ikke så mye med mekling. Pålegg om samarbeid er forpliktende, men på den annen side er det ikke gitt at resultatet vil bli godt hvis samarbeidsviljen egentlig mangler.

Reglene om den interkommunale planprosessen er kanskje ikke av en slik art at de gir kommunene særskilt oppfordring til å starte slikt samarbeid. De risikerer å legge mye arbeid i noe som kanskje ikke gir resultat.

Oppsummering

- Interkommunalt plansamarbeid kan omfatte alle planformene, men regelverket gjelder bare selve planprosessen, og ikke planvedtak og gjennomføring.
- Reglene om interkommunalt plansamarbeid endrer ikke den grunnleggende myndighetsfordelingen i planprosessen.
 - Det er statlige myndigheter, regional planmyndighet og hver enkelt kommune som kan vedta planer. Det interkommunale plansamarbeidet kan bare foreslå planer.
 - Staten og fylkeskommunen er overordnet planmyndighet også ved interkommunalt plansamarbeid.
- Loven åpner for overføring fra interkommunalt samarbeid til regional plan dersom et flertall av kommunene ønsker det, men departementet kan også pålegge slik overføring.
- Ved uenighet i planprosessen kan kommunene anmode fylkesmannen eller regional planmyndighet om mekling.

- Kommunene kan trekke seg ut av samarbeidet med tre måneders varsel, men departementet kan også gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette.
- Pålegg om samarbeid og mekling utgjør svake virkemidler der kommuner faktisk ikke ønsker å samarbeide.

3.4 Planvedtak

Myndigheten til å vedta planer ligger hos kommunestyret

Plan- og bygningsloven kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid innebærer ingen endring i forhold til den generelle fordelingen av vedtaksmyndighet i plansaker. Lovens grep går ut på å sikre en felles planprosess, mens planene skal vedtas av hvert enkelt kommunestyre, jf. PBL § 9-3 siste ledd. Interkommunalt plansamarbeid leder dermed ikke fram til «én interkommunal plan». Resultatet blir dermed heller ikke en «overkommunal plan», men en sammensetning av flere formelt selvstendige kommunale planer (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 205. Ansvar for planens *innhold* ligger dermed hos politisk ledelse i hver enkelte kommune.

Dette er i tråd med planlovutvalgets syn på myndighetsfordeling ved interkommunalt plansamarbeid:

Hovedprinsippet må være at interkommunalt plansamarbeid baseres fullt ut på de ordinære planformene i plan- og bygningsloven, og at de formelle planvedtakene treffes av den enkelte kommune. Det må ikke etableres et eget «myndighetsnivå» mellom kommunenivået og fylkesnivået for interkommunalt plansamarbeid innenfor rammen av plan- og bygningsloven. De organer som opprettes for å gjennomføre det interkommunale plansamarbeidet, vil ha en myndighet som begrenser seg til å lede selve planprosessen (NOU 2003: 14 s. 121).

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 9 om at kommunene kan samarbeide om planprosessen mens planvedtakene må treffes av den enkelte kommune er i samsvar med den generelle myndighetsfordelingen i loven. Plan- og bygningsloven legger «ledelsen av den kommunale planleggingen» til «kommunestyret selv», jf. PBL § 3-3 andre ledd første setning. Uttrykket «kommunestyret selv» viser til at kommunestyret ikke kan delegerer dette ledelsesansvaret. I neste setning sier loven også at «kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi,

kommuneplan og reguleringsplan.» Her brukes ikke uttrykket «kommunestyret selv», men i henhold til forarbeidene innebærer denne setningen at vedtak om kommuneplan, herunder kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, alltid må treffes av kommunestyret selv. Dette gjelder også tematisk eller geografisk avgrensede kommunedelplaner, jf. § 11-1 tredje ledd (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 183). Som utgangspunkt gjelder det samme for vedtak om reguleringsplan, men da gir loven også to begrensede delegasjonshjemler i henholdsvis § 12-12 andre ledd (mindre reguleringsplaner) og § 12-14 andre ledd (mindre endringer i reguleringsplan) (Innjord (2010) s. 65).

Selv om adgangen til å delegerer myndigheten til å treffe planvedtakene er svært begrenset, hindrer ikke loven at kommunestyret delegerer øvrig planforvaltningsarbeid. Forarbeidene presiserer at myndigheten til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet, for eksempel fastsettelse av planprogram med opplegg for medvirkning, beslutning om konsekvensutredning, frister mv. kan delegeres (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 183). Det følger av PBL § 3-3 andre ledd tredje setning at kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig, og den kan opprette utvalg og treffe tiltak som den selv mener er nødvendig for å kunne gjennomføre planleggingen.

Innsigelse og klage

Regler om innsigelse og klage og om rettsvirkninger, gjelder helt på samme måte som for planer som er blitt til gjennom vanlig kommunal planbehandling, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 205 første spalte. Her ser vi at fordelingen av ansvar mellom det interkommunale samarbeidet og den enkelte kommunen reiser utfordringer. Loven sier ikke noe om hva som skjer med samarbeidet i forbindelse med innsigelse og klage på planvedtak. Må eller kan da samarbeidet reforhandles? Hva om tilsvarende påstander og løsninger kan gjøres gjeldende overfor andre deler av samarbeidsområdet uten at det er fremmet innsigelse/klage der?

Presiseringen viser for det første at interkommunalt samarbeid ikke legger noen skranker for statlige myndigheters styring gjennom innsigelser og klagebehandling. For det andre gir formuleringen anledning til å rette oppmerksomheten mot at lovverket ikke har noen «løsning» for hvordan det interkommunale plansamarbeidet skal håndtere innsigelser og klagebehandling som kommer etter at det felles planforslaget er utarbeidet. Bruk av disse styringsmidlene i en kommune kan for eksempel gjelde forhold

som er likt regulert i en annen kommune. Selv om innsigelser og klage formelt sett ikke har virkninger utover den enkelte saken, vil bruk av slike styringsmidler kunne si noe om hvordan de vil bli brukt i kommende saker. Gjennom det interkommunale plansamarbeidet vil kommunene trolig følge forvaltningen av det felles planforslaget i de andre kommunene, og kunnskapen om innsigelser og klagevedtak vil være bedre enn ellers. Men vil de umiddelbart gjøre endringer i tråd med statlig styring i en annen kommune? Det er ganske tvilsomt.

Videre vil bruk av statlige styringsmidler kunne forrykke balansen i avveiningen mellom de ulike kommunenes interesser som er gjort ved utarbeidelsen av felles planforslag. For eksempel vil det kunne være «gi og ta» med hensyn til å utnytte utbyggingsmuligheter i de ulike kommunene. Hvis en kommune likevel ikke kan realisere en utbygging som det felles planforslaget la opp til som følge av statlig innsigelse, vil den kanskje heller ikke lenger akseptere å avstå fra annen utbygging i tråd med det felles planforslaget. På denne måten kommer selve grunnlaget for det interkommunale plansamarbeidet i spill, og en konsekvens kan bli at kommuner trekker seg ut av samarbeidet. Dette innebærer en stor risiko for manglende gjennomføring av det felles planforslaget.

Kommunal forankring av planforslaget

Planvedtak i henhold til felles planprosess i hver enkelt kommune er et kritisk punkt i det interkommunale plansamarbeidet. Når planleggingen «overføres» fra styret for felles planprosess til det enkelte kommunestyret, kan vi risikere at planene ikke blir vedtatt i henhold til forutsetningene.

Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP 1) kan brukes som eksempel for å illustrere hvordan samarbeid om planvedtak kan organiseres. Dette samarbeidet la ikke opp til å inngå avtaler om planvedtakene, men planforslagene fikk likevel forankring i kommunene i forkant av planvedtakene. IKAP ble utarbeidet i tre planfaser: Det ble først laget et planprogram (2008) som alle kommunene sluttet seg til. Neste fase var Melding om strategiske valg, som omfattet situasjonsbeskrivelser og strategisk grunnlag for prioriteringer. På bakgrunn av høring av regionale instanser og behandling i alle kommunestyrer vedtok så Trondheimsregionen-regionrådet strategiene (2009). 1.-ukast IKAP ble vedtatt av Trondheimsregionen 11. juni 2010, også dette etter at alle kommuner hadde sluttet seg til retningslinjene. Det ble ikke lagt opp til juridisk virkning for IKAP i seg selv. De respektive kommunene vedtok retningslinjene som forpliktende for kommuneplanenes arealdel og annen oppfølging

[http://trondheimsregionen.no/no/prosjekter/ikap/planprosess/lesedato 22. april 2014](http://trondheimsregionen.no/no/prosjekter/ikap/planprosess/lesedato%2022.april.2014)).

Da Trondheim kommune vedtok sin nye kommuneplan – arealdel for 2012-24, vakte dette reaksjoner Malvik kommune. Malvik mente at Trondheim hadde brutt med intensjonene i IKAP og fremmet derfor innsigelse på planen (på flere av de nye planlagte boligområdene i Trondheim). Da innsigelsen ble behandlet i departementet, ble imidlertid ikke Malviks innsigelse tatt til følge. Prosessen viser at det kan oppstå uenigheter selv om kommunene i utgangspunktet er enige om retningslinjer. Og i dette tilfellet måtte altså uenigheten gå helt til departementet før den ble avklart.

Oppsummering

- Planvedtak i henhold til felles planprosess er et kritisk punkt i det interkommunale plansamarbeidet.
- Kommunestyrene, fylkeskommunen og statsforvaltningen kan ha interesser som står i strid med planforslaget.

3.5 Gjennomføring

Utfordringer

Gjennomføringsfasen gjelder gjennomføringen av kommunenes planvedtak. Dette skjer for eksempel gjennom enkeltvedtak om f.eks. dispensasjon og ekspropriasjon og gjennom vedtakelse av underordnede planer dersom plansamarbeidet har resultert i planer av overordnet karakter.

En utfordring er å sikre at plansamarbeidet behandler flest mulig av de problemstillingene som kan oppstå i gjennomføringsfasen før det institusjonelle fellesskapet trer tilbake for gjennomføring i hver enkelt kommune. Alle mulige framtidige problemstillinger vil imidlertid ikke være kjent. Ny kunnskap, men også ny politikk, vil også kunne endre tidligere vurderinger. Her er det viktig at ikke bare kommunene som deltar, men også regionale og statlige myndigheter deltar aktivt ved utformingen av planforslaget.

Det springende punkt er imidlertid i hvilken grad kommunene er bundet til å følge føringene fra den interkommunale planprosessen etter at planene er vedtatt.

Endre plan

Loven åpner opp for at en kommune ensidig kan endre en vedtatt plan. Dette er regulert i PBL. § 9-6 andre ledd, som fastsetter at

kommunen i så fall må varsle de øvrige deltakerne i det interkommunale samarbeidet før planarbeidet starter.

Avtaler om gjennomføring

Rettslig utgangspunkt

I henhold til PBL. § 9-6 første ledd «bør» partene inngå avtale om gjennomføring planer når det er behov for samordning av bruk av virkemidler til bruk for gjennomføring. I henhold til forarbeidene bør slike avtaler inngås som «et felles handlingsprogram», som bør fastsette nødvendige tiltak for gjennomføring, hvem som er ansvarlig og avtaler om finansiering av tiltakene. (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 206 første spalte). I Innjord (red.) *Plan- og bygningsloven med kommentarer* (2010:184) er det tatt opp at det er uklart hvor langt slike avtaler vil være bindende for framtidig myndighetsutøvelse.

Den alminnelige avtalekompetansen omfatter som utgangspunkt ikke bruk og utøvelse av offentlig myndighet. Avtaler er i utgangspunktet en privatrettslig konstruksjon som på sett og vis er et «artsfremmed» element i forvaltningsretten. I motsetning til vedtak om myndighetsutøvelse er en avtale prinsipielt basert på frivillighet mellom avtalepartene. Innholdsmessig går den ofte ut på utveksling av en type ytelser mellom partene, men den kan også innebære et ensidig løfte. Når avtalebegrepet brukes i privatrettslig forstand, følger det forutsetningsvis at avtalene behandles fullt ut etter obligasjonsrettens regler. Denne forutsetningen er imidlertid modifisert når det gjelder avtaler som forvaltningen inngår. For dem kan både obligasjonsrettslige og forvaltningsrettslige synspunkter være relevante for fastleggelsen av den rettslige statusen (Henrichsen (2013) s. 192).

Rammen for kommunenes adgang til å inngå avtaler er på den ene siden at kommunene kan inngå privatrettslige avtaler om for eksempel kjøp og salg på lik linje med andre rettssubjekter. På den andre siden kan også avtaleinngåelser være regulert av offentligrettslige regler som dels setter skranker for hvordan avtaler kan inngås og hva de kan gå ut på, og dels forbyr avtaleinngåelser helt. Den siste typen avtalers legalitet, rettskraft og domstolsprøving reiser særegne spørsmål.

Dersom avtalene binder opp framtidig myndighetsutøvelse, kreves særskilt lovhjemmel. Hvis ikke slik lovhjemmel er gitt, er adgangen til forhåndsbinding begrenset. Det offentligrettslige behovet for å

stå fritt til å utnytte sin myndighet ut fra en helhetsvurdering av de relevante interesser slik de til enhver tid fortoner seg er et argument mot at kommunene i særlig utstrekning kan binde opp sin reguleringskompetanse etter plan- og bygningsloven Graver (2007) s. 242.

Når det gjelder avtaler om interkommunalt plansamarbeid, blir spørsmålet i første rekke om kommunene har rettslig handleevne til å inngå avtalene.

Innholdet i avtalene

Innledning

Loven regulerer «avtaler om gjennomføring av planer». Dette kan dreie seg om ganske ulike forhold. I forarbeidene er «handlingsprogram» særskilt nevnt. Nødvendige tiltak for gjennomføring, hvem som er ansvarlig og avtaler om finansiering av tiltakene er eksempler på hva det bør inngås avtaler om. Det er nærliggende å tenke seg at det også kan være aktuelt å avtaleregulere framtidig bruk av dispensasjonsmyndighet, ekspropriasjonsmyndighet og myndighet til å vedta underordnede planer. Da omfatter i så fall avtalene også framtidig bruk av offentlig myndighet.

Avtalene kan altså være av ganske ulike kategorier. De ulike kategoriene kan være undergitt ulike rettslige rammer.

Intensjonsavtaler

Intensjonsavtaler inneholder utsagn som ikke er ment å skape rettsvirkninger. De kan etter sitt innhold ikke være bindende. Rene intensjonsavtaler kan bidra til å avklare viktige spørsmål og sikre felles forståelse mellom avtalepartene. Det er klart at det er adgang til å inngå intensjonsavtaler mellom kommunene i et interkommunalt plansamarbeid.

Avtaler om fordeling av økonomisk ansvar mellom kommunene

Kommunene har som selvstendige rettssubjekter adgang til å forplikte seg selv økonomisk innenfor gjeldende rettslige rammer, for eksempel regler i kommuneloven, konkurransereglene mv. Det er ikke tvilsomt at avtaler i henhold til § 9-6 kan omfatte fordeling av økonomisk ansvar mellom kommunene. Dette gjelder i hvert fall så lenge de økonomiske forpliktelsene ikke gjelder myndighetsutøvelse.

Avtaler om varsling mellom kommunene

Varsling mellom kommunene i et interkommunalt plansamarbeid kan være med på å sikre gjennomføring av avtalene. PBL kap. 9

regulerer varslingsplikt i noen situasjoner, men det kan også tenkes andre tilfeller der varsling kan være av verdi. Det gjelder for eksempel i saker om vedtak av underliggende planer, dispensasjon og byggetillatelse. I tillegg kan det gjelde i situasjoner der fylkesmannen overprøver kommunale vedtak i henhold til gjeldende plan i klagesaker, innsigelser fra andre myndigheter mv. Det er ikke noe i veien for å avtale å varsle om forhold som kan tenkes å ha betydning for gjennomføring av gjeldende planer.

Avtaler om fordeling av administrative oppgaver mellom kommunene

Det kan også tenkes at kommunene vil inngå avtaler om fordeling av administrative oppgaver. Dersom det i realiteten dreier seg om å starte et interkommunalt samarbeid, må de generelle reglene for dette følges.

Avtaler om myndighetsutøvelse

Som nevnt er det adgangen til å inngå avtaler om myndighetsutøvelse som det er knyttet størst usikkerhet til, se nærmere redegjørelse nedenfor. Også for slike avtaler er det imidlertid grunn til å skille mellom noen ulike kategorier. Slike vedtak kan være av ulik art, for eksempel byggetillatelse, dispensasjoner, underliggende planer og ekspropriasjonsvedtak.

Vedtakene åpner i ulik grad for utøvelse av skjønn. Kommunene kan være interessert i å avtaleregulere hvordan skjønnutøvelsen kan være. Flere typer av binding er tenkelig. Mest problematisk er de tilfeller hvor det offentlige hevdes å være bundet til et bestemt resultat. Mindre betenkelige er de tilfeller hvor det offentlige hevdes å ha forpliktet seg til å basere sitt skjønn på et bestemt sett av hensyn eller underliggende premisser som det er blitt enighet om.

Dispensasjonsvedtak gjelder utøvelse av rettsanvendelsesskjønn, mens vedtak om underliggende planer gjelder utøvelse av diskresjonært skjønn. Det betyr at det kan være mindre betenkelig å gjøre avtaler om utformingen av underliggende planer enn det er å gjøre avtaler om dispensasjonspraksis.

Gir PBL § 9-6 hjemmel for forhåndsbinding av myndighet?

Plan- og bygningsloven § 9-6 fastsetter at kommunene «bør inngå avtaler om gjennomføring av planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring», og forarbeidene omtaler dette som «en oppfordring om å inngå forpliktende avtaler om gjennomføringen» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 205-206 og NOU

2003: 14 s. 289). Det er også presisert at meningen med dette er å binde opp framtidige kommunestyre gjennom avtalene:

Politiske prioriteringer kan f.eks. endre seg etter et kommunevalg. Hensikten med forpliktende avtaler er nettopp å forhindre endringer som vil undergrave en felles gjennomføring av vedtatte planer. (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 206)

Utgangspunktet er at forhåndsbinding av dispensasjonspraksis og underliggende planer bør ligge i den planen som er vedtatt på bakgrunn av interkommunalt plansamarbeid. En slik løsning vil følge plan- og bygningslovens planhierarki. Forhåndsbinding gjennom avtaler som kommer som et tillegg til den vedtatte planen er på sett og vis en omgåelse av plan- og bygningslovens prosessbestemmelser der blant annet krav om utredning og medvirkning står sentralt.

Lovens ordlyd og forarbeidene sier ikke klart hva som er tenkt om innholdet i slike avtaler. «Gjennomføring av planer» har som utgangspunkt at planvedtaket er gjort. Det kan tilsi at det som gjenstår å gjennomføre er av en annen karakter enn det selve planvedtaket handler om, for eksempel tiltak av økonomisk eller administrativ art. Men hvis det interkommunale plansamarbeidet har dreid seg om overordnede planer i kommunene, for eksempel planstrategi eller kommunedelplan, vil det i uttrykket «gjennomføring» også kunne ligge å vedta planer på lavere nivå, for eksempel reguleringsplan. Gjennomføring kan også omfatte andre vedtak om myndighetsutøvelse, for eksempel byggetillatelse og ekspropriasjonsvedtak. Ordlyden er ikke klar på dette punktet. Utgangspunktet må være at den omfatter alle former for «gjennomføring», også avtaler om myndighetsutøvelse.

Siden slike avtalers gyldighet, rettskraft og mulighet for prøving i domstolene uten særskilt lovregulering er usikker, hadde det vært grunn til å si noe mer om dette i loven eller forarbeidene. Bestemmelsen i § 9-6 andre ledd om kommunenes mulighet til ensidig endring av plan forutsatt at de øvrige deltakerne varsles viser at lovgiver er åpen for at forutsetningene fra plansamarbeidet kan brytes. Det står ikke noe i forarbeidene om at det ikke skal være mulig å trekke seg ut i tilfeller der det er inngått en avtale, men det er presisert at andre ledd særlig ivaretar hensynet til å gjennomføre plansamarbeidet der det ikke er inngått noen avtale. Når kommunen kan endre arealplanvedtak, bør den også kunne endre oppfatning om gjennomføring.

På generell basis er det som utgangspunkt uklart om utøving av reguleringsmyndighet kan forhåndsbindes, men det er alminnelig antatt at adgangen til å forhåndsbinde slik myndighet ved avtale er forholdsvis snever (Eckhoff/Smith (2010) s. 453 og Innjord (2010) s. 184). Når kommuner samarbeider om planlegging, er partskonstellasjonen forskjellig fra det som vanligvis er tilfellet når det offentlige adgang til å inngå bindende avtaler om myndighetsutøvelse blir vurdert. Det «klassiske» temaet er forhandlinger og avtaler om bruk av offentlig myndighet overfor private parter. Da er det offentlige som utgangspunkt «den sterke part» i kraft av å ha offentlig myndighet. Samtidig krever utøvelse av offentlig myndighet demokratisk kontroll, slik at avtaler må ha nødvendig forankring på folkevalgt nivå, enten gjennom eget vedtak eller ved delegasjonsvedtak. Ved vurderingen av om avtaler mellom kommuner er bindende, vil styrkeforholdet mellom partene presumptivt være jevnere enn når avtalene inngås mellom en kommune og en privat part. Selv om kommunene kan ha ulik størrelse, økonomi, fagkunnskap mv., vil begge parter være i besittelse av offentlig myndighet. Dette tilsier at det er mindre betenkelig å gi kommunene adgang til å forhåndsbinde utøvelse av forvaltningsmyndighet gjennom avtaler i et interkommunalt plansamarbeid enn det er når avtalen inngås med en privat part.

Hensynet til å sikre demokratisk kontroll av utøvelsen av planmyndighet gjør seg imidlertid fortsatt gjeldende. Hvis det skal være adgang til å inngå bindende avtaler om utøvelse av for eksempel dispensasjonsmyndighet, vil det binde opp framtidige kommunestyre som vil kunne ha interesse av å ha en annen praksis. På den annen side har også interkommunalt samarbeid en demokratisk ramme for virksomheten. Kommunen binder seg ikke opp i forhold til en privat part med egne særinteresser. Avtaleparten er et annet folkevalgt organ. Argumentet om at framtidige kommunestyre bør være fristilte innenfor planene og planlovgivningens rammer, gjør seg likevel gjeldende.

Selv om ordlyden er åpen og kan romme også inngåelse av avtaler om forhåndsbinding av myndighetsutøvelse, er det usikkert om den faktisk hjemler dette. Et viktig argument mot at den hjemler forhåndsbinding, er at loven selv åpner for at en kommune ensidig kan endre planer som er vedtatt etter gjennomføring av interkommunal planprosess. Dersom avtalene i henhold til PBL § 9-6 skulle gå lenger, burde det vært presisert i forarbeidene. Hensynet til kommende kommunestyres handlefrihet veier også tungt i slike saker. Selv om lovgiver kan velge å gi hjemmel for forhåndsbinding av myndighetsutøvelse, burde dette vært gjort på en tydeligere måte enn det vi finner i § 9-6.

Oppsummering

- Gjennomføringen av planer som er vedtatt etter en interkommunal planprosess reiser utfordringer.
- Kommunene har adgang til å endre planer ensidig.
- Føringer for gjennomføringen bør i første rekke framgå av de vedtatte planene.
- Kommunene kan inngå avtaler om gjennomføringen, men det er usikkert om loven hjemler avtaler om myndighetsutøvelse.

4 Interkommunalt plansamarbeid – begrensede muligheter?

4.1 Lite forpliktende samarbeid

Vår undersøkelse (jf. kapittel 2 i rapporten) tyder på at det er mye uformell kontakt og samarbeid mellom planleggere i norske kommuner. Konkret og forpliktende samarbeid – organisert etter bestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel 9, eller etter andre bestemmelser – finner vi imidlertid lite av. Viktige grunnleggende forhold synes å sette begrensinger for interkommunalt plansamarbeid: Dette gjelder forhold som ønske om lokal politisk styring av forhold i kommunen. Ikke minst kommer dette til uttrykk i ønsket om å ha avgjørende innflytelse på lokalisering av boliger, hytter mm.

4.2 Svake lovbestemmelser

Studien av regelverket om interkommunalt plansamarbeid (jf. kapittel 3 i rapporten) gir grunnlag for å peke på noen mulige forklaringer på at interkommunalt plansamarbeid ikke brukes mer:

Reguleringen er preget av uklare linjer. Formelt sett har regionale og statlige myndigheter sterke styringsmuligheter overfor kommunene, blant annet gjennom ulike regler om «tvang til samarbeid». Det å være part i en avtale innebærer bruk av egen autonomi. Noe av det som gjør at samarbeid lykkes, risikerer å forsvinne når partenes autonomi er undergitt sterke begrensninger.

Plan- og bygningsloven kapittel 9 legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en egen institusjonell ordning. Det kan se ut til at dette ikke er tilstrekkelig til å sikre at ordningen tas i bruk. Det kan være grunn til å spørre om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innenfor plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling.

Regelverket om interkommunalt plansamarbeid etablerer en uklar subjektsposisjon for dette samarbeidet. Det er antatt at effektiv gjennomføring av politikk lettest skjer når samme subjekt har ansvar for initiativ, organisering og gjennomføring. I dette kan det ligge ulike enheter innenfor et hierarki, men der øverste nivå i hierarkiet har det overordnede ansvaret for alle elementene. Slik er det ikke nødvendigvis ved interkommunalt plansamarbeid. I utgangspunktet er verken fylkeskommunene (regional planmyndighet) eller kommunene hierarkisk underordnet statlige myndigheter. Gjennom plan- og bygningsloven er det etablert en form for hierarki med statsforvaltningen på toppen, men de hierarkiske styringslinjene er ikke fullt ut gjennomført. Ved interkommunalt plansamarbeid er initiativretten delt, organiseringsansvaret samlet og gjennomføringsansvaret delt, men det interkommunale samarbeidsorganet (styret) har ikke ansvar verken i initieringsfasen eller i gjennomføringsfasen. Statsforvaltningen og regional planmyndighet kan påvirke i alle tre fasene.

4.3 Svak lov – svak lokal interesse

En viktig forklaring på at interkommunalt plansamarbeid ikke brukes mer er nok også manglende enighet mellom kommunene i initiativfasen. En underliggende forutsetning er en erkjennelse av at bestemte problemer bør løses i fellesskap mellom kommuner. Denne erkjennelsen ligger kanskje hos faginstanser, men deles ikke nødvendigvis av de aktuelle kommunene når det kommer til stykket.

Når regional plan uansett er aktuelt, vil dette kunne prege kommunenes innstilling til å delta i en interkommunal planprosess. Regional plan kan være mindre ressurskrevende for kommunene enn å gå inn i en tung samarbeidsprosess der resultatet er usikkert.

De viktigste føringene for kommuneovergripende planlegging er allerede lagt i regional planstrategi. Kommunene ser da ikke behov for interkommunalt plansamarbeid som en mellomstasjon mellom regional planstrategi og kommunal planlegging.

Uenighet under prosessen hindrer at interkommunal planlegging kommer til gjennomføring. Lovens konfliktløsningsmekanismer fungerer ikke slik at samarbeidet kommer i gang igjen. Tiltroen til konfliktløsningsmekanismer kan være overdrevet. Overgang til regional plan ligger der uansett. Kommunene opplever ikke at de «må» samarbeide.

Reguleringen av interkommunalt plansamarbeid gir ikke mulighet til å tvinge kommunene som deltar til å vedta planer i henhold til et felles planforslag fra styret for det interkommunale plansamarbeidet. Usikkerhet om planene vil bli gjennomført i de enkelte kommunene kan gjøre at interkommunalt plansamarbeid ikke settes i gang. Dette løser ikke loven.

Interkommunalt plansamarbeid innebærer ikke at de deltagende kommunene fullt ut har hånd om planleggingen i området. Statlige myndigheter har for eksempel innsigelsesrett og kan behandle klagesaker. Dette kan skape usikkerhet om rammene for det interkommunale plansamarbeidet og gjøre at kommunene ikke tar bryet med samarbeidet.

Interkommunalt plansamarbeid i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 9 kan gi et godt redskap for kommuner som vil samarbeide. Dette regelverket er imidlertid lite egnet til å sikre gjennomføring av interkommunalt plansamarbeid i kommuner som ikke ønsker det. Hvis regionale og statlige myndigheter ønsker kommuneoverskridende planlegging uten at ønsket deles av de berørte kommunene, vil interkommunalt plansamarbeid være lite egnet. I så måte er resultatet blitt i tråd med det planlovutvalget så for seg. Interkommunalt plansamarbeid er en god løsning når kommunene er enige og det ikke gjør seg sterke regionale og statlig interesser gjeldende.

Dersom det interkommunale plansamarbeidet skal styrkes, kan et alternativ være å utvide den *institusjonelle* rammen for samarbeidet til også å gjelde selve planvedtaket. Dette vil innebære et markant brudd med gjeldende ordning der kommunestyret ikke har anledning til å delegere den overordnede planmyndigheten. Et annet alternativ kan være å gi fylkeskommune og statsforvaltning en sterkere rolle i samarbeidet, for eksempel ved å inkludere dem i styret for planprosessen. På den måten kan rammene for samarbeidet blir klarere. I så fall må det avklares om også fylkeskommunen og statsforvaltningen skal «forhåndsbinde» framtidig myndighetsutøvelse gjennom slik deltakelse.

Litteratur

- Aulstad, J.G. (2005): *Kommunale utbyggingsavtaler*. Fagbokforlaget.
Avtaleloven av 31. mai 1918 nr. 4
- Bernt, J. F. (1981): *Avtaler med stat og kommune*. Universitetsforlaget
- Eckhoff, T. & E. Smith (2010): *Forvaltningsrett*. 9. utgave,
Universitetsforlaget
- ECON/KS (2006): *Interkommunalt plansamarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Rapport 2006-057. ECON Analyse. Oslo
- Frihagen, A. (1977): *Avtaler med forvaltningsmyndighetene*
Universitetsforlagets trykningsentral
- Graver, H. P. (2007): *Alminnelig forvaltningsrett*, Universitetsforlaget
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1. NIBR. Oslo
- Harvold, K. & L.C. Risan (2010): Kommunal klima- og energiplanlegging. NIBR-notat 2010:107. NIBR:Oslo
- Harvold, K. & T. Skjeggedal (2008): *På rett veg. Evaluering av større vegprosjekter i byområder*. NIBR-notat 2008:107. NIBR. Oslo
- Harvold, K. & T. Skjeggedal (2012): *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning
- Harvold, K & A. Tesli (2013): Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu – Otta. NIBR-rapport 2013:15. NIBR. Oslo
- Henrichen, C. (2013): *Aftaler om offentlig myndighedsudøvelse* i Søvig, K. H., S. Eskeland Schütz & Ø. Rasmussen (red.) *Undring og erkjennelse. Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget, ss. 192-206
- Hov, J. & A. P.Høgberg (2009): *Alminnelig avtalerett* Papinian
- Innjord, F. A. (red.) (2010): *Plan- og bygningsloven med kommentarer* 1. utgave, 1. opplag, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. NIBR: Oslo

Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Stokstad, S. (2014): *Interkommunalt plansamarbeid. Vurdering av bestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel 9*. Arbeidsnotat til Kommunal- og moderniseringsdepartementet – juni 2014. NIBR. Oslo

Tyrén, C. W. (2010): *Plan- og bygningsloven Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.

Woxholth, G. (2006) *Avtalerett* 6. utgave, 2. opplag, Gyldendal akademisk

<http://abo.rechtsdata.no/browse.aspx?sDest=gL20080627z2D71z2EzA79z2D1>

<http://www.sh-region.no/kystplan-helgeland>

<http://trondheimsregionen.no/no/prosjekter/ikap/planprosess> (lesedato 22. april 2014).