

Kjell Harvold og Terje Skjeggedal

# Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms



**NIBR**  
Norsk institutt for  
by- og regionforskning

NOTAT 2009:112

Tittel: **Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms**

Forfatter: Kjell Harvold og Terje Skjeggedal

NIBR-notat: 2009:112

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 978-82-7071-795-8  
Prosjektnummer: O-2777  
Prosjektnavn: Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms

Oppdragsgiver: Kommunene Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Planstatusen i kommunene i Nord-Troms er i dag lav og det er behov for et løft på planområdet for å møte de utfordringer kommunene står overfor. I notatet drøftes interkommunalt plansamarbeid som en løsning på utfordringene. Konkret presenteres to organisasjonsmessige modeller for et slikt samarbeid

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2009

Antall sider: 23 inkl. vedlegg

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

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

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2009

# Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra de fire kommunene Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy i Nord-Troms. De fire kommunene ønsket gjennom et forprosjekt å utrede mulighetene for et interkommunalt samarbeid innenfor områdene plan, kart/GIS og oppmåling. NIBR har gjennomført forprosjektet i samarbeid med kommunene. I april 2009 gjennomførte vi samtaler med alle fire kommunene og dette notatet er et resultat av disse samtalene og de innspill vi har fått på notatutkast i mai. Primærkontakt for kommunene har vært arealplanlegger Rune Benonisen i Nordreisa kommune.

Fra NIBRs side har Terje Skjeggedal og Kjell Harvold arbeidet med prosjektet, med den sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, juni 2009

Berit Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt .....	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag .....	4
1 Utgangspunkt .....	5
1.1 Ramme for utredningen .....	5
1.2 Rapportens videre gang.....	6
2 Interkommunalt samarbeid: utfordringer.....	7
2.1 Planstatus i de fire kommunene .....	7
2.2 Veiledning fra fylkesnivå .....	8
2.3 Personellsituasjonen i kommunene .....	8
2.4 Nye utfordringer i ”plan”- Norge .....	10
3 Interkommunal samarbeid: Mulige løsninger .....	12
3.1 Utgangspunkt for interkommunalt samarbeid .....	12
3.2 Ressursbehovet.....	12
3.3 Organisering.....	13
3.4 Kommunenes økonomiske bidrag.....	17
Litteratur.....	19
Vedlegg 1 Noen viktige milepæler i en eventuell prosess for interkommunalt plansamarbeid i Nord-Troms .....	20
Vedlegg 2 Avtaler/erklæringer som bør komme på plass mellom kommunene før det interkommunale plankontoret starter sitt arbeid .....	21
Vedlegg 3 Forslag til tillegg i rapporten (oversendt fra kommunene i Nord-Troms 29.05.09).....	22

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Planstatus i kommunene i Nord-Troms: Vedtaksår for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.....	7
Tabell 2.2	Antall vedtatte reguleringsplaner i rapporteringsåret i kommunene i Nord-Troms. Totalt antall og antall fremmet som private forslag i parentes.....	8
Tabell 2.3	Ressursbruk i Nord-Troms kommunene til ulike oppgaver. Stillinger og årsverk. Årsverk i parentes.....	10
Tabell 3.1	Mulig ramme for bemanning av et interkommunalt plankontor for Nord-Troms .....	13

## Figuroversikt

Figur 3.1	”Modell 1” Alle planressurser samles i ett kontor.....	15
Figur 3.2	”Modell 2”: Delt løsning.....	16

# Sammendrag

*Kjell Harvold og Terje Skjeggedal*

## **Kommuneplansamarbeid i Nord-Troms**

NIBR-notat:2009:112

Et plansamarbeid mellom de fire kommunene i Nord-Troms som har vært i fokus i dette prosjektet vil være fornuftig av flere grunner. Planstatusen er lav i dag. En kommune - Kåfjord- har verken kommuneplanens samfunnsdel eller arealdel, og de tre andre – Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen – har relativt gamle kommuneplaner. Det er med andre ord behov for et ”løft” på dette feltet i Nord-Troms. Samtidig kan enkeltkommunene bare regne med begrenset støtte fra fylkesnivået på dette feltet de nærmeste årene. I tillegg har kommunene hver for seg gjennomgående relativt lav bemanning på planområdet.

Det å etablere et interkommunalt samarbeid er imidlertid ikke uten videre uproblematisk. Økonomi, organisering, lokalisering er utfordringer som krever en grundig gjennomdrøftning lokalt. I kapittel 3 i notatet drøfter vi mulige organisasjonsmessige løsninger for et slikt samarbeid. Det lanseres to konkrete modeller: I den ene opereres det med en modell der alle planressursene for de fire kommunene er samlet. I den andre modellen – ”delt løsning” - er de administrative ressursene dels lagt i den enkelte kommune, dels i et felles plansamarbeid. Uansett hvilken modell som velges, vil den videre prosessen bli viktig, dersom en velger å gå videre med arbeidet med et interkommunalt samarbeid. Fire punkter bør særlig framheves:

1. På bakgrunn av de drøftninger som er gjort i dette forprosjekt og kommunenes egne vurderinger, bør det foretas det en prinsipiell drøftning i kommunene i juni 2009, med sikte på å avklare at alle kommunene er enige om at et interkommunalt samarbeid er en hensiktsmessig tilnærming.
2. Hvis kommunene ønsker å gå videre med et samarbeid, bør en så snart som mulig etablere en liten prosjektorganisasjon som får i mandat å komme med løsninger. En må så komme tilbake til kommunestyrene med et konkret opplegg. Realistisk sett kan dette sannsynligvis tidligst skje i slutten av andre halvår 2009.
3. Et slikt interkommunalt samarbeid er av interesse langt utenfor Nord-Troms. En bør derfor vurdere å søke om midler til prosjektutredningen i andre halvår 2009, for eksempel fra fylkeskommunen og/eller fylkesmannen.
4. Et interkommunalt samarbeid kan i første omgang gjøres tidsbegrenset, for eksempel i en periode på fire til fem år – med evaluering underveis og til slutt. Det kan også være hensiktsmessig at samarbeidet får klare mål mht. gjennomføring, for eksempel at en i løpet av en bestemt periode skal ha utarbeidet kommuneplanens arealdel for alle de involverte kommunene.

# 1 Utgangspunkt

## 1.1 Ramme for utredningen

Utgangspunktet for dette forprosjektet er den prosjektbeskrivelse Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen i samarbeid har utformet i notatet *Kommunesamarbeid, plan, kart/GIS og oppmåling*, datert 25.02.09. I dette notatet heter det at de fire kommunene har intensjoner knyttet til etablering av praktisk samarbeid. Dette samarbeidet har vært drøftet på rådmanns- og ordførernivå. Gjennom denne forprosessen er det

drøftet overordnede intensjoner knyttet til et nærmere samarbeid.  
Dette skal utvides nærmere gjennom et forprosjekt våren 2009.

Videre heter det at forprosjektet skal danne grunnlag for politisk behandling om eventuelt faktisk etablering av et tettere samarbeid innenfor fagfeltet planlegging, kart/GIS og oppmåling. Politisk behandling forventes gjort innen utgangen av **juni 2009**.

NIBRs utgangspunkt for arbeidet var – på bakgrunn av dette notatet av 25.02.09 – at det var

1. en klar vilje i alle fire kommunene for et samarbeid
2. at kommunene ønsket en svært rask behandling av samarbeidet

Det notatet som her presenteres, lanserer løsninger som gjør at en kan komme ”i mål” i tråd med kommunenes beskrivelse.

Ut fra våre møter og samtaler med aktører i alle fire kommune, er vi imidlertid i tvil om prosjektet på lang sikt er tjent med en forsering av den videre saksbehandlingen. Vi har registrert en viss usikkerhet både blant noen ansatte og noen folkevalgte rundt flere viktige spørsmål i dette samarbeidet. Det bør også understrekes at det på mange av disse spørsmålene fins mer enn ett svar. Et viktig poeng må være at en finner løsninger som både folkevalgte og ikke minst ansatte som blir berørt av dette, er komfortable med. Det er derfor fornuftig at dette arbeidet har fått form av et **for**prosjekt (jf. beskrivelsen fra kommunene av 25.02.09).

I tråd med dette vil det være hensiktsmessig at en nå foretar en **overordnet** drøfting i de fire kommunene nå i juni for å avklare om det er grunnlag for et videre samarbeid. Deretter kan en eventuelt bruke andre halvår 2009 for å avklare/få på plass en konkret samarbeidsmodell.

Det er selvsagt også fullt mulig å ha et kommunesamarbeid mellom to eller tre av kommunene, hvis det skulle vise seg at en eller to kommuner faller fra etter den prinsipielle politiske debatten i juni. På den andre siden er det også mulig med en utvidelse av samarbeidet, til for eksempel å omfatte alle de seks kommunene i Nord-Troms-regionen.

For å illustrere en *mulig* framdrift, forutsatt at kommunene slutter seg til et samarbeid i juni, er det i vedlegg 1 satt opp en tabell som illustrer noen viktige milepæler, hvis en velger å gå videre med prosjektet:

## 1.2 Rapportens videre gang

Vi har lagt vekt på å skrive en relativ kort utredning, med to hovedkapitler. I det neste kapitlet omtaler vi hovedpunkter i de utfordringer vi mener kommunene i Nord-Troms står over for. Deretter (i kapittel 3) drøfter vi ulike løsningsalternativ.

Vår utredning er basert på skriftlige dokumenter, informasjon fra ulike nettsider (bl.a. de fire kommunenes egne nettsider) og ikke minst med intervju/samtaler med ansatte/folkevalgte i alle de fire kommunene. Disse intervjuene fant sted i uke 18 (27-30. april 2009).



## 2 Interkommunalt samarbeid: Utfordringer

### 2.1 Planstatus i de fire kommunene

De fire Nord-Troms kommunene har gjennomgående en klart svakere planstatus enn det mest av landet for øvrig. Kravet i plan- og bygningsloven er at alle kommuner skal ha en kommuneplan og at revidering av kommuneplanen skal vurderes i hver kommunestyreperiode. Tabellen nedenfor viser planstatus i nord-tromskommunene basert på KOSTRA (KOMmune-Stat-Rapportering, <http://www.ssb.no/kostra>)

Tabell 2.1 *Planstatus i kommunene i Nord-Troms: Vedtaksår for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel*

Kommune	Vedtaksår kommuneplan	
	Samfunnsdel	Arealdel
Kåfjord	-	-
Skjervøy	2001	1992
Nordreisa	1991	2002
Kvæningen	1981	1994

Kilde: <http://www.ssb.no/kostra.no>

Som det framgår av tabellen mangler Kåfjord helt kommuneplan, mens alle de tre andre kommunene – i følge kostra-tallene – har relativt gamle planer. Gamle, eller manglende, kommuneplaner betyr imidlertid ikke at det ikke lages reguleringsplaner. Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall vedtatte reguleringsplaner i de fire kommunene.

Tabell 2.2 *Antall vedtatte reguleringsplaner i rapporteringsåret i kommunene i Nord-Troms. Totalt antall og antall fremmet som private forslag i parentes*

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kåfjord	-	-	2	2	2	-	-	-
Skjervøy	0	2	3	2 (2)	2	0	0	0
Nordreisa	5	4	5	3 (3)	4 (4)	6 (5)	5 (5)	4 (4)
Kvænangen	0	1	3	1	0	0	4 (4)	4 (4)

Kilde: <http://www.ssb.no/kostra.no>

Ifølge kostratallene har det altså blitt vedtatt et betydelig antall reguleringsplaner i de fire kommunene, selv om det overordede plansystemet mangler eller er utdatert. En del reguleringsplaner har også blitt fremmet som private forslag de siste årene. Som det framgår av tabellen gjelder dette særlig Nordreisa og Kvænangen. En slik utarbeidelse av private reguleringsplaner kan bli mer problematisk nå etter at ny plan- og bygningslov har trådt i kraft (fra 1. juni 2009 – se for øvrig også avsnitt 2.4 nedenfor). I følge den nye loven får kommunene større ansvar for utføring av reguleringsplanlegging. Her ligger det med andre ord en skjerping av kommunens ansvar i reguleringsplanleggingen.

## 2.2 Veiledning fra fylkesnivå

I mange fylker har fylkesnivået; fylkesmann og fylkeskommune, relativt god bemanning. Dette gjør fylkesnivået i stand til å yte støtte til kommune i planleggingen. Ikke minst småkommuner benytter seg gjerne av den støtten de kan få på denne måten. Denne muligheten synes å være noe mindre i Troms enn i mange andre fylker. Dette synes ikke minst å gjelde fylkeskommunen, som har et særlig veiledningsansvar overfor kommunene i plansammenheng (jf. også NIBR-notat 2008:121).

En av de ansatte vi snakket med på kommunenivå, ga nettopp uttrykk for at de fikk liten støtte fra fylkesnivå:

Vi har en dårlig plankultur hos oss. Delvis skyldes dette at fylkesnivået i liten grad følger opp. Jeg føler at vi har fått lov til å leve i en boble uten krav om planlegging. Dermed blir den nye plan- og bygningsloven (som trer i kraft 1. juni 2009) en stor utfordring for oss.

## 2.3 Personellsituasjonen i kommunene

Vårt inntrykk av personellsituasjonen på plan, kart, GIS, oppmåling i de fire kommunene kan grovt sett oppsummeres i to hovedpunkter:

1. På den ene siden har alle kommunene noen ansatte med relevant utdanning/kompetanse. Ofte har disse lang ansiennitet i den kommunen de jobber i nå.
2. Samtidig opplever kommunene - med mulig unntak av Nordreisa - at de mangler vesentlig planpersonell og at de pga liten størrelse er veldig sårbare, når personell slutter

Det sistnevnte poenget kunne også, i følge en vi snakket med, føre til at samarbeidet mellom kommunene ble mindre:

I en av de andre kommunene ble det ansatt en med spesialkompetanse, som også vi kunne ha nytte av. Vi hadde en del kontakt og samarbeid nettopp fordi vi så nytten av faglig utveksling. Når vedkommende forsvant, forsvant mye av samarbeidet.

(...)

Generelt er vi veldig sårbare i hele Nord-Troms. Det er gjerne bare en eller et par personer som har en bestemt spesialkompetanse.

### ”Poteter”

”Potet” var et begrep planansatte i flere kommuner benyttet når de omtalte seg selv: Man var med andre ord en person som kunne benyttes til mange ulike oppgaver. Det å kunne jobbe med et bredt spekter av utfordringer, ble sett på både som en fordel og en ulempe:

Å være ”potet” gjør jobben interessant, og i mange tilfeller tror jeg også det er effektivt i forhold til søkere/brukere ute i kommunen. I stedet for å måtte forholde seg til mange personer i kommuneadministrasjonen, kan de som henvender seg til oss forholde seg til et fåtall, ja kanskje bare én saksbehandler.

Samtidig er det klare ulemper ved dette. I stedet for å fokusere på det overordnede planarbeidet, som vi absolutt burde, blir det bare fokus på ”presserende” dag-til-dag-jobbing. Jeg ser mange viktige planoppgaver her i kommunen, som bare blir liggende nede, nettopp fordi vi er for mye ”poteter”.

Mye av problemet i nord-tromskommunene ligger kanskje nettopp i dette potet-dilemmaet. Planfunksjonene blir i stor grad liggende på noen svært få personer og disse må prioritere de mest akutte oppgavene. Dermed blir viktige overordnede oppgaver liggende.

Kommunene kommer dermed inn i en ond sirkel: fordi en hele tiden må fokusere på ”akutte” oppgaver, blir en stadig mer akterutseilt når det gjelder håndtering av strategiske spørsmål.

Dermed må en bruke enda mer tid på detaljoppgaver, for eksempel fordi det stadig blir flere søknader om dispensasjon (etter plan- og bygningslovens paragraf 7). I følge kostra-tallene har Kvæningen kommune innvilget 268 søknader om nybygg i årene etter årtusenskiftet (2000-2008). Dette er et svært høyt tall, og arbeidet med disse dispensasjonene må ha gått på bekostning av andre oppgaver.

## Små enheter

Fordi saksbehandlerne innenfor planlegging i alle fire kommunene er allroundere - eller ”poteter” - er det også vanskelig for den enkelte å anslå hvor mye vedkommende bruker på en bestemt arbeidsoppgave:

Nesten alt jeg gjør, har med areal/planlegging/forvaltning å gjøre, men å anslå hvor mye jeg benytter på en bestemt oppgave er nesten umulig. Sannsynligvis vil dette også variere fra år til år.

Det er derfor vanskelig å sette opp *sikre* tall for hvor stor andel de enkelte bruker på oppgaver som GIS/kart, plan og oppmåling. Det som synes klart, er at alle kommunene har relativt få personer som jobber med disse feltene, og at alle kommunene er sårbare dersom noen skulle slutte i sine stillinger. I tabellen nedenfor har vi forsøkt å angi antall stillinger og årsverk som går med til de ulike oppgavene på bakgrunn av de samtalene vi hadde i kommunene i uke 18. For Kvænangen har vi ikke fått eksakte tall for de tre oppgavetyperne. For denne kommunen er derfor bare totaltallet satt opp i tabellen.

Tabell 2.3 *Ressursbruk i Nord-Troms kommunene til ulike oppgaver. Stillinger og årsverk. Årsverk i parentes.*

Oppgave	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen	Totalt
Oppmåling	0 (0)	1 (0,5)	2 (2,0)		
GIS/Kart	1 (0,2)	0 (0,2)	1 (0,2)		
Arealplan	1 (0,5)	0 (0,3)	1 (0,8)		
Totalt	2 (0,7)	1 (1,0)	4 (3,0)	2 (1,0)	9 (5,7)

Som det går fram av tabellen har kommunene ifølge tabellen ni stillinger på dette feltet i dag og totalt sett i underkant av seks årsverk som benyttes til oppgavene.

## 2.4 Nye utfordringer i ”plan”- Norge

Som kjent trådte den nye plandelen til plan- og bygningsloven i kraft fra 1. juni 2009. Den nye loven pålegger blant annet kommunene å utarbeide en planstrategi i det første året etter kommunevalgene. Det forventes også stor innsats i arbeidet tidlig i planprosessen. Samtidig understrekes behovet for en klarere kopling mellom plan og gjennomføring: Alle kommuner skal ha en arealplan for hele kommunen, som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk (jf. også paragraf 11-5 i den nye loven). I hele lovteksten ligger det et forsterket krav om *sammenheng* i plansystemet. På toppen av det kommunale planhierarkiet står kommuneplanen: ”Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel” som det heter i paragraf 11-1. Det blir skilt mellom to typer reguleringsplaner ”områderegulering” (paragraf 12-2), som skal utarbeides av kommunen og ”detaljregulering” (paragraf 12-3) som også kan fremmes som private forslag.

Generelt har også kravene til planlegging økt de siste årene. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved en sterkere forventning om at kommunene foretar risiko- og

sårbarhetsanalyser. Den nye plan- og bygningsloven krever at risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres ved alle planer for utbygging (paragraf 4-3). Kystsoneplanlegging har også fått et sterkt fokus den siste tiden.

Ofte er det naturlig at de nye planutfordringene vurderes ut fra mer enn en kommune, for eksempel innenfor områder som klima og miljø.

I den nye plan- og bygningsloven er for øvrig et eget kapittel viet interkommunalt samarbeid (kapittel 9). Fokus i dette kapittelet er imidlertid først og fremst rettet mot å løse oppgaver som går på tvers av kommunegrensene.

## 3 Interkommunal samarbeid: Mulige løsninger

### 3.1 Utgangspunkt for interkommunalt samarbeid

Et viktig hensyn for etablering av et samarbeid innenfor plan/kart/GIS og oppmåling bør være å skape:

- En robust enhet, som er mindre sårbar overfor turnover, ferier og sykdom.
- Mer spesialisering av bemanningen med mål om økt kompetanse, gode arbeidsformer og høy kvalitet i saksbehandlingen.
- Bedre muligheter til ajourhold av kartverk og planarkiv. Dette kan igjen øke kvaliteten på saksbehandlingen og planleggingen.
- Et attraktivt fagmiljø som bedrer muligheten for rekruttering.

Da høringsutkastet til dette notatet forelå, utarbeidet kommunene et forslag til tillegg som presiserer hvordan samarbeidet i praksis skal dimensjoneres. Disse presiseringene er her vedlagt (Vedlegg 3).

### 3.2 Ressursbehovet

Alle kommunene vi snakket med hadde problemer med å gi *eksakte* anslag på hvor store ressurser til arealplan/kart/GIS. De anslag vi fikk tyder på at i dag samlet blir benyttet i underkant av seks årsverk til disse oppgavene. I tillegg ble det gitt klart inntrykk av at bemanningen i flere av kommunene i dag er i knappeste laget. Dette gjelder først og fremst oppgavene GIS/kart og arealplan. Dagens dårlige plansituasjon sett i sammenheng med de planutfordringene en nå står over for, taler for et løft på plansiden og GIS/kartsiden i kommunene i Nord-Troms.

Hvis vi tar utgangspunkt det skal etableres ett felles interkommunalt plankontor for Nord-Troms, der alle ressursene for plan, kart/GIS og oppmåling skal inngå, anser vi at kontoret samlet ikke bør ha under **åtte** årsverk (inkludert prosjektlederstilling).

De tilsatte i enheten bør arbeide uavhengig av kommunegrenser. Oppgaver fordeles med bakgrunn i kompetanse og interesser, samt med henblikk på å utvikle fagmiljøet og forebygge sårbarhet. På bakgrunn av våre drøftinger med de involverte i de fire kommunene, har vi i tabellen (Tabell 3.1) forslått en fordeling, som et utgangspunkt for drøftingene om bemanning av et felles interkommunalt kontor.

Tabell 3.1 *Mulig ramme for bemanning av et interkommunalt plankontor for Nord-Troms*

Oppgave	Årsverk
Oppmåling	2,5
GIS, kartteknisk	1,5
Arealplan	4,0
Totalt	8,0

I Tabell 3.1 er det ikke satt opp ledelse som en egen funksjon. Det forutsettes at lederen av kontoret i stor grad vil jobbe med faglige spørsmål. Samtidig er det rimelig å anta at lederen i startfasen vil få mange administrative utfordringer.

Spørsmålet om framtidig ressursanvendelse og bemanning bør for denne enheten - i likhet med for øvrige deler av kommunal virksomhet - skje i tilknytning til kommunenes virksomhetsplanarbeid. Det må i tillegg vurderes om samarbeidet i seg selv gir rasjonaliseringsgevinster. En vurdering av rasjonaliserings- og effektiviseringsmuligheter vil først kunne skje etter noe tids drift, dvs. minimum ett til to år.

#### **Eksempellet Alvdal/Tynset**

Sammenlikning mellom kommuner er alltid vanskelig. Behovet for stillinger på et område kan av mange grunner være ulikt. Alvdal/Tynset er imidlertid interessant fordi det er en av svært få eksempler på interkommunalt plansamarbeid mellom flere kommuner. Når det ble etablert et felles plankontor for Alvdal og Tynset i 2005, fikk kontoret i alt 7,1 årsverk. Det bør dog presiseres at 0,8 av disse årsverkene er en prosjektstilling i prosjektet GIS i Nord-Østerdal. Denne stillingen finansieres i et samarbeid mellom seks kommuner og går altså utover Alvdal/Tynset).

Samtidig er Alvdal/Tynset befolkningsmessig vesentlig mindre enn Nord-Troms, ca 7.800 innbyggere til sammen, mot ca 11.200 innbyggere for de fire kommunene i Nord-Troms. Selv om de to hedmarkskommunene i sørnorsk sammenheng arealmessig er store, er det samlede arealet likevel vesentlig mindre enn for kommunene i Nord-Troms; hhv ca 2.800 kvadratkilometer og ca 7.000 kvadratkilometer. Begge disse indikatorene skulle altså tilsi at Troms-kommunene har større plan utfordringer enn de to hedmarkskommunene: Arealmessig er Alvdal/Trysil under halvparten så stor, befolkningsmessig utgjør de ca 70 prosent av størrelsen i Nord-Troms.

### 3.3 Organisering

På bakgrunn av våre drøftinger med alle kommunene, synes vi det er vanskelig å anbefale én organisasjonsmodell. I drøftingen her presenterer vi derfor to modeller. Begge modellene har fordeler og ulemper, som vi kort omtaler nedenfor.

#### **Politisk styring**

I Figur 3.1 nedenfor er den første modellen beskrevet. I både denne modellen og modell 2 er de politiske forutsetningene de samme: Den overordnede myndighet er kommunestyrene i de samarbeidende kommunene. I tillegg må kontoret ha et styre, med egne vedtekter. Vi anser det som hensiktsmessig at styret har fem medlemmer; dette kan for eksempel være de fire ordførerne (med varaordfører som varamedlem) i

deltakerkommunene og ett medlem (med personlig varamedlem) som oppnevnes av deltakerkommunene i fellesskap. Det er ingen ting i veien for at andre personer kan sitte i styret, f.eks. rådmennene. Hvis ordførerne sitter i styret, sikrer en imidlertid at samarbeidet får en høy politisk forankring. I det eksisterende plansamarbeidet mellom kommunene Oppdal og Rennebu, sitter for øvrig ordførerne i styret.

En naturlig tidsramme kan være at styret velges for fire år – og at valgene på sikt – følger kommunestyreperioden. Styret ansetter og sier opp plankontorets personell, samt avgjøre saker som angår daglig leder. Styret vil være det organ som blant annet skal vedta budsjett, regnskap for plankontoret

Når det gjelder det operative ansvaret for de ansatte, kan også samarbeidet mellom kommunene Oppdal og Rennebu - som har eksistert i vel 30 år – være et relevant eksempel for Nord-Troms. Samarbeidet Oppdal/Rennebu er organisert som interkommunalt samarbeid etter kommunelovens paragraf 27. En av kommunene (Rennebu) er vertskommune for samarbeidet og bidrar med kontorareal og har ansvar for administrative oppgaver som lønn og regnskap.

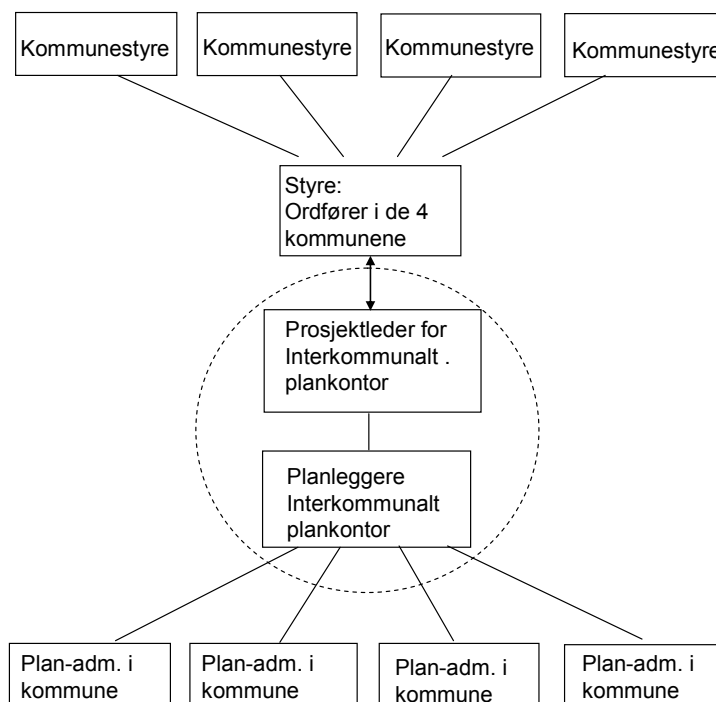
### **Modell 1: Ett kontor med alle planressurser samlet**

I Modell 1 har alle ansatte ett arbeidssted og jobber hele tiden for det interkommunale plankontoret. En må selvsagt ha et nært samarbeid med administrasjonen i de fire samarbeidende kommunene (som illustrert i figuren), men de ansatte er altså i prinsippet ansatt utenfor kommunene. Vi har i figuren valgt å kalle lederen av det interkommunale kontoret for ”prosjektleder” for å signalisere at samarbeidet i utgangspunktet er definert som et tidsavgrenset arbeid.

Hvis prosjektet avsluttes etter prosjektperioden er det naturlig at de ansatte i det interkommunale kontoret går tilbake til de kommunene/stillingene de kom fra og at prosjektlederstillingen avvikles. Forsetter samarbeidet på mer permanent basis, bør prosjektlederstillingen omgjøres til en fast lederstilling.



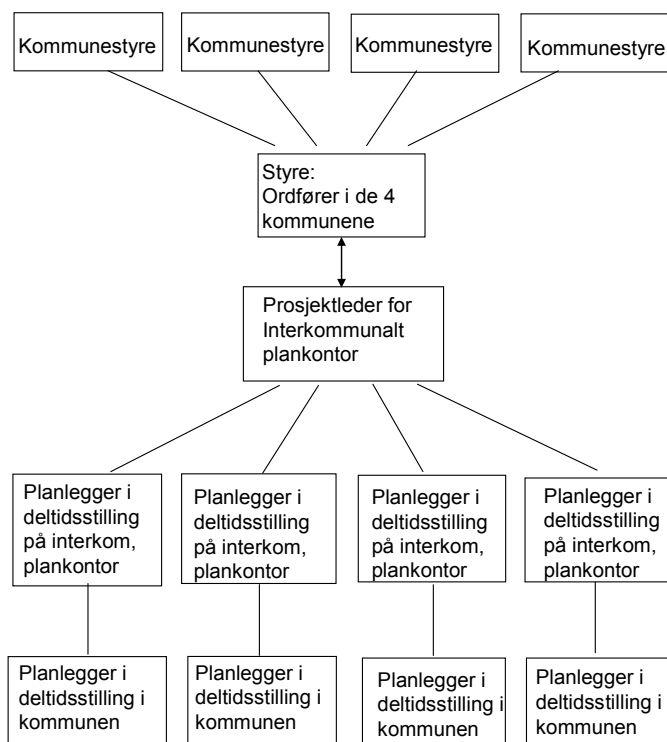
Figur 3.1 "Modell 1" Alle planressurser samles i ett kontor



### Modell 2: Delt løsning

I modell 2 er den politiske ledelsen den samme; kommunestyrene har det overordnede ansvar – med styret som den operativt oppfølgende myndighet. I denne modellen er imidlertid de administrative ressursene dels lagt i de enkelte kommunene, dels i et felles plansamarbeid.

Figur 3.2 ”Modell 2”: Delt løsning



Ledelsen av kontoret er (også her) lagt til en prosjektleder i tidsavgrenset stilling. Denne personen forutsettes ansatt utelukkende i det felles plankontoret. De andre ansatte arbeider delvis i en kommune og delvis i det interkommunale plankontoret. Stillingsprosenten må avklares for hver enkelt på årsbasis. Det kan her være hensiktsmessig at de ansatte – i hvert fall i enkelte perioder - jobber sammenhengende i kommunen en periode og så sammenhengende på det interkommunale kontoret den neste perioden: for eksempel en måned på hvert sted. Dette bør vurderes ut fra behovet på plankontoret/kommunen og den ansattes situasjon.

### Kort om fordeler og ulemper ved modellene

Den største *ulempen* med modell 2 er etter vårt syn at de ansatte kan komme i en vanskelig dobbelrolle: De kan bli møtt med klare krav fra hjemkommunen om å prioritere oppgaver som lokalt blir sett på som akutte. Tilsvarende kan de møtt med krav om å prioritere viktige oppgaver på det interkommunale kontoret. I en slik modell er det derfor viktig at det på forhånd blir foretatt en grundig avklaring av hva den enkelte skal gjøre på sine to arbeidssteder. En *fordel* med en slik modell kan være at de ansatte får et større faglig miljø å forholde seg til (gjennom det interkommunale kontoret), samtidig som de kan beholde interessante fagoppgaver i hjemkommunen.

I modell 1 vil de ansatte bare ha en leder å forholde seg til. Fordelen med dett er at det kan skape mulighet for stabilitet i arbeidsoppgavene for den enkelte. Dessuten vil

de ansatte hele tiden arbeide i et relativt stort faglig miljø. Mulighetene for faglig utvikling kan bli større, samtidig som en får stordriftsfordeler ved at en løse relativt like oppgaver for flere kommuner. En ulempe med en slik modell er at de ansatte kan miste kontakten med sin opprinnelige arbeidsgiverkommune. Det må samtidig understrekes at alle selvsagt også skal jobbe med oppgaver knyttet til den kommunen en tidligere var ansatt i.

### **Avsluttende kommentar om organisering**

Den samarbeidet som her foreslås vil både i modell 1 og 2 styrke kommunenes arbeid innenfor de aktuelle fagområder. Det legges et grunnlag for faglig utvikling og slagkraft som vil gi bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne. Modellen for samarbeidet – vertskommuneprinsippet – åpner også for at andre kommuner kan slutte seg til.

Det bør understrekes at det gjenstår betydelig arbeid før et slikt kontor er etablert. Hovedtrekkene i en slik prosess er skissert i vedlegg 1. Det bør legges opp en prosess som i detalj avklarer spørsmål om innholdet i tjenestene, organisering, økonomi og bemanning. Det bør også utarbeides tjenesteavtaler og serviceerklæringer for samarbeidsområdene (se for øvrig vedlegg 2). Kommunestyrene bør – når en kommer så langt - sammen med en beslutning om å vedta gjennomføringen av samarbeidet også godkjenne de framlagte forslag til samarbeidsavtaler, tjenesteavtaler og serviceerklæringer.

Det bør legges opp til et nært samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene i arbeidet med saken.

Det understrekes at samarbeidet – slik det her foreslås – ikke endrer prinsipper for myndighetsfordeling eller myndighetsutøvelse i kommunene. Ansvar og myndighet ligger i de politiske organer. Administrasjonens myndighetsutøvelse skjer i henhold til delegeringsreglementet i den enkelte kommune. Samarbeidet medfører heller ingen prinsipiell endring i kommunenes rutiner for fremming av saker.

## **3.4 Kommunenes økonomiske bidrag**

Kommunenes økonomiske bidrag er et av de spørsmål som bør avklares i detalj (i andre halvår 2009) etter at det er foretatt et prinsippvedtak om samarbeid mellom kommunene. Vi vil her peke på to mulige alternativ:

1. Ett utgangspunkt kan være å benytte de samme modeller som det vi forstår en har lagt opp til i andre interkommunale samarbeidsavtaler i Nord-Troms, dvs. at en del av utgiftene gjøres avhengig av kommunens befolkningsmessige størrelse, mens en del betales fast.
2. Et annet utgangspunkt kan være at kostnadsfordelingen mellom kommunene avregnes etter registrert tidsforbruk.

Umiddelbart framstår alternativt 2 som det mest rettferdige: Kommunene betaler ut fra hvilke tjenester som faktisk blir utført.

Imidlertid kan det være problemer med en slik modell, særlig i en oppstartsfase: Selve etableringen kan ta noe tid og i en startfase er gjerne de ansatte usikre på hvordan timeføringen faktisk skal gjøres. Det *kan* derfor være argument for å benytte samme modell her som kommunene i Nord-Troms har benyttet ellers, altså punkt 1 over. Et mulig alternativ er at en etablerer kontoret som et prøveprosjekt over fire til fem år (vi merker oss at det i beskrivelsen av oppdraget opereres med et ønske om finansieringsmodell i fire til femårs perspektiv). I løpet av en så lang periode som fire til fem år, vil det være naturlig at det interkommunale plankontoret har gjort vesentlige ”løft” i alle fire kommunene, for eksempel i form av utarbeidelse av kommuneplanens arealdel i kommunene.

Andre inntekter:

De gebyrinntektene som eventuelt kommer inn til kontoret, bør føres til den enkelte kommune de er innbetalt fra.

Inntekter fra arbeid som enheten eventuelt skulle utføre *for andre enn de fire kommunene* som samarbeidet gjelder bør naturlig føres til inntekt for enheten og kommer til fradrag i kommunenes kostnader ved driften.

# Litteratur

<http://www.ssb.no/kostra.no>

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

Skjeggedal, T. og K. Harvold (2008): Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker. NIBR-notat 2008:121. NIBR. Oslo.

Skjervøy, Nordreisa, Kåfjord, Kvæningen (2009): Kommunesamarbeid, plan, kart/GIS og oppmåling. Nord-troms. Forprosjekt. Beskrivelse av 25.02.2009.

## Vedlegg 1

# Noen viktige milepæler i en eventuell prosess for interkommunalt plansamarbeid i Nord-Troms

Tidspunkt	Oppgaver
2. kvartal 2009: Juni	Kommunene blir enige om å gå videre med prosessen for å etablere et interkommunalt samarbeid
3. Kvartal 2009 August-september	Faggruppe med rep. fra kommunene avklarer ansettelsesforhold, kostnadsfordeling mellom kommuner med mer. Evt. endring i ansettelsesforhold avklares med tillitsvalgte
4. Kvartal 2009 Oktober-november  Desember	Viktige avgjørelser drøftes i rådmann/ordførergruppe. Politiske vedtak om formelt samarbeid, herunder valg av organisasjonsmodell, gjøres i kommunestyrene Hvis mulig utlysning av prosjektlederstilling.

## Vedlegg 2

Avtaler/erklæringer som bør komme på plass mellom kommunene før det interkommunale plankontoret starter sitt arbeid

- 1) ***Samarbeidsavtaler mellom kommunene:***
  - Avtale om samarbeid innen plan, kart/GIS og oppmåling
- 2) ***Tjenesteavtaler:***
  - Tjenesteavtale mellom plan, kart/GIS og oppmåling mellom de fire kommunene
  - Tjenesteavtale mellom plan, kart/GIS og oppmåling i forhold til servicetorgene i de fire kommunene
- 3) ***Serviceerklæringer som kan være aktuelle:***
  - Saksbehandling av reguleringsplaner
  - Kartlegging og deling av eiendommer

## Vedlegg 3

### Forslag til tillegg i rapporten (oversendt fra kommunene i Nord-Troms 29.05.09)

#### ***Her er merknadene fra kommunene direkte gjengitt:***

”Samarbeidet mellom kommunene må i praksis dimensjoneres ut fra hvilke oppgaver som er tenkt lagt i samarbeidet. I tidligere faser av prosessen er samarbeidet definert til å omfatte hovedtema arealplan, kart/gis og oppmåling. Under følger en oversikt over oppgaver i grovt samt en vurdering av hva som kan/bør ligge i samarbeidet og hva som bør anses som intern-kommunale oppgaver, altså som løses utenfor samarbeidet.

#### **Arealplan**

I hovedsak omfatter arealplan følgende;

##### **Kommuneplanens arealdel**

- Utarbeidelse av plan fra oppstart: Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankringsprosess, saksbehandling.
- Revisjoner av vedtatte planer: Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankringsprosess, saksbehandling.
- Kommunedelplaner: Tematisk eller geografisk, herunder kystzoneplaner. Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankringsprosess, saksbehandling
- Kommuneplanens samfunnsdel er som hovedregel et primæroppgave for hver kommune. Altså *ikke* i plansamarbeidet. Det er naturlig at ”plankontoret” bidrar med å samordne ressurser over kommunegrenser og bidrar i arbeidet. Dette eventuelt på oppdrag fra den enkelte kommune særskilt.
- Planstrategi (i den nye plan og bygningsloven) er i dag noe uklart. Vil sannsynligvis følge samme prosedyre som for Kommuneplanens samfunnsdel, men kanskje enda tydeligere et Rådmannsansvar.

##### **Reguleringsplaner**

- Utarbeidelse av kommunale planer. Under visse forbehold av at det er stillingsressurser/fagkompetanse i plankontoret til å gjennomføre dette. Prosjektledelse på planer som har eksterne fagressurser involvert.
- Saksbehandling av private reguleringsplaner



- Ajourhold av digitalt planregister
- Utarbeidelse av digitalt planarkiv inngår *ikke* som del av plansamarbeidet

### **Eksterne planer**

- Omfatter deltakelse i prosesser for utarbeidelse av arealplaner fra andre statlige fagetater eks Statens Vegvesen, Kraftlinjer mv

### **Andre kommunale planer og utredninger**

- Stedsutvikling. Styring av prosess for utarbeidelse av slike planer. Gjennomføres som egne prosjekter definert av den enkelte kommune.
- Planer / utredninger som utgjør faggrunnlag for annen planlegging eks energi- og miljøplaner, ROS-analyser, biologisk mangfold mv. Gjennomføres som egne prosjekter definert av den enkelte kommune eller i samarbeid.

### **Kartteknisk**

Er i dag den enheten som har minst ressurser og derfor har minst oversikt over de faktiske oppgaver. Det må tas forbehold om dette i rapporten.

### **Drift av felles kartsystem- utviklingsarbeid**

- Funksjon som omfatter service og løpende vedlikehold av programvare og system inn mot leverandør
- Lokal support for brukere (superbruker)
- Utvikling av bruken av verktøyet inn mot kommunens organisasjon for øvrig. Eksempelvis kobling mellom sakssystem og kartsystem, koblinger mellom andre fagsystem og kartsystem (vann- og avløp, komtek, matrikkel osv)
- Produksjon av data, analyser av datasett til hjelp for planleggere/andre.
- Kommunenes part inn mot Geovekstsamarbeid og liknende

### **Oppmåling**

En primæroppgave for kommuner.

- Oppmålingsoppgaven i felt omfatter kartforretning/oppmåling i henhold til gjeldende lovverk.
- Løpende oppdatering av lokal matrikkel.

### **Generelt**

Vi synes det er viktig at den eventuelt nye ordningen dekker de kommunale behov på mer enn bare kommuneplanens arealdel som sådan. Det betyr at de stillingene som ligger i samarbeidet kan/skal virke mot hver av kommunene i forhold ”tilliggende oppgaver” som naturlig kan relateres til et ”plan, kart og oppmålingskontor”, og fungere i praksis som *en avdeling* for alle kommuner. Det vil bli styret/daglig leder sin oppgave å avgrense arbeidsfeltet innenfor det overnevnte i forhold til tilgjengelig fagkompetanse og ut fra de behov som eierkommunene til en hver tid har. Disse spesifikke behovene må meldes inn fra rådmann i enkeltkommuner til styret og/eller daglig leder i tilknytningen til ”plankontorets” virksomhetsplanlegging.

Ut fra det overnevnte må hver kommune vurdere behov for ”lokale” ressurser i tillegg til det som inngår i plansamarbeidet.”