

NIVI Rapport 2021:2

Regionalt plankontor i Midt-Finnmark

Utarbeidet på oppdrag av Porsanger kommune

Av Geir Vinsand



FORORD

På oppdrag fra Porsanger kommune har NIVI Analyse drøftet relevante samarbeidsmodeller for planlegging, byggesak, kart og oppmåling. Prosjektet utgjør fase 2 etter forsterkning av planfunksjonen i Porsanger kommune i forbindelse med Forsvarets oppbygging av Garnisonen i Porsanger. Fram til 2025 skal Forsvaret investere 1,5 milliarder kroner i kommunen.

Fase 2 innebærer en analyse av behov og muligheter for et forsterket interkommunalt samarbeid om planadministrasjon og planoppgaver i Midt-Finnmark, der kommunene Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik inngår. Alle kommunestyrrene har nylig vedtatt en grunnavtale om forsterket interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark. NIVIs utredning bygger på rapport fra en interkommunal arbeidsgruppe med representasjon fra de ansatte som anbefalte et videre arbeid med aktuelle løsningsmodeller. NIVIs kartlegginger av interkommunalt samarbeid og fylkesmannens kommunebilde for 2020, gir et viktig utgangspunkt for konkretisering av aktuelle løsninger.

Foreliggende rapport er utarbeidet av NIVI Analyse i samarbeid med oppdragsgiver ved kommunedirektør Bente Larssen og utviklingsleder Kjell Magne Rasmussen. I arbeidet har NIVI Analyse vært i kontakt med ansatte i kommeleledelsen og innenfor plan og byggesak i noen av kommunene. NIVI har gått gjennom kommunevis kartlegginger fra de tre nordligste fylkene og laget en oppdatert oversikt over interkommunalt samarbeid om plan og byggesak. NIVI har også vært i kontakt med nøkkelpersonell i Nord-Troms og ledere for eksisterende samarbeidsordninger andre steder i landet for å kartlegge relevante erfaringer.

Sandefjord, 26.april 2021

INNHOLD

HOVEDPUNKTER	3
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Problemstillinger	5
1.2 Det kommunale plansystemet	5
2 MIDT-FINNMARK SOM KOMMUNEREGION	8
2.1 Geografiske kjennetegn.....	8
2.2 Kjennetegn ved dagens kommunesamarbeid i Finnmark.....	9
2.3 Dagens kommunesamarbeid i Midt-Finnmark.....	10
2.4 Fylkesmannens kommunebilder.....	11
2.5 Det nye samarbeidet	12
3 DAGENS PLANFUNKSJONER I MIDT-FINNMARK	14
3.1 Planstatus.....	14
3.2 Plankompetanse og kapasitet	15
3.3 Fordeler og ulemper med dagens organisering	16
4 ERFARINGER MED INTERKOMMUNALT PLANSAMARBEID	16
4.1 Forekomst nasjonalt	16
4.2 Forekomst i de nordligste fylkene	17
4.3 Felles kjennetegn og samarbeidstrend.....	20
4.4 Årsaker til lite samarbeid om planadministrasjon.....	21
4.5 Eksempler på stabile løsninger og interessante grep.....	22
4.6 Plankontoret i Trøndelag Sør	22
4.7 Felles planenhet mellom Tynset og Alvdal.....	23
4.8 Felles plankontor mellom Nissedal og Kviteseid.....	24
4.9 Samkommuneløsning mellom Levanger og Verdal.....	25
5 FORSLAG TIL LØSNING I MIDT-FINNMARK	26
5.1 Oppgaveforståelse og rammer for samarbeid.....	26
5.2 Roller og mål	29
5.3 Organisering og dimensjonering	30
5.4 Regulering av samarbeidet	32
5.5 Finansiering av faglig fellesressurs	33
5.6 Faseinndeling av det videre arbeid	33

Vedlegg: Grunnavtale vedtatt av kommunestyrene i Gamvik, Lebesby, Nordkapp og Porsanger

Hovedpunkter

I foreliggende utredning er det gjennomført en nærmere kartlegging av interkommunalt samarbeid om aktuelle planfunksjoner og planoppgaver. I nasjonale og regionale kartlegginger er det funnet overraskende lite formalisert samarbeid på planområdet. I utredningen blir det pekt på fire viktige årsaker til lite samarbeid om felles planadministrasjon, som antas å være den største utfordringen i mange små distriktskommuner:

- Ønsker om lokalt selvstyre over arealer og samfunnsutvikling
- Uenighet om organisering og fordelingskonflikter i forsøk på samarbeid
- Sentralisering av fagkompetanse og manglende leveranser fra regionalt plankontor
- Manglende vertikalt samarbeid og bistand fra de regionale aktørene

Utredningen inneholder en oppdatert status for dagens organisering av planfunksjonen i kommunene i Midt-Finnmark, inkludert beskrivelse av planstatus, plankompetanse og kapasitet. De fire kommunene har pr. mars 2021 til sammen 9,5 årsverk knyttet til sine planfunksjoner. Alle kommunene vurderes som små og sårbarer, uten fagmiljør med grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling.

I utredningen er det avledet relevante læringspunkter og prinsipper for samarbeid om regionalt plankontor, som bygger på erfaringer fra andre kommuner. Prinsipper og faglige anbefalinger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Samarbeid om overordnet planverk, herunder kommuneplanens areal- og samfunnsdel inkl. planstrategi bør baseres på en faglig grunnressurs i alle samarbeidende kommuner. Det følger av at kommuneplanen og kommuneplanprosessen er en lovregulert del av det interne styringssystemet i kommunen, som bør være forankret i en planfaglig egenkompetanse. Grunnressursen skal ivareta kommunens plansystem internt i kommunen, sikre bestillerkompetanse mot eksterne bidragsytere og være kommunens samhandlingskompetanse mot andre myndigheter og instanser.
- I utredningen er det antydet at den planfaglige grunnressursen som et minimum bør bestå av 2-3 årsverk pr kommune, unntaksvis 1-2 årsverk i spesielle kommuner med små planutfordringer som deltar i et formalisert interkommunalt samarbeid.
- Utvikling av en kompetansesentermodell med felles fagmiljø innenfor areal- og samfunnsplanlegging framstår som beste og mest stabile praksis for samarbeid om overordnet planverk (kommuneplan).
- Et regionalt plankontor bør i utgangspunktet ikke overta alle planoppgaver og det formelle ansvaret for kommuneplanen i noen av kommune. Det regionale plankontoret bør være oppdragsbasert og opptre som kommunenes faglige fellesressurs.
- Det bør legges til rette for en felles regional løsning for samarbeid om plan, byggesak og geodata inkl. matrikkelføring. Det skyldes begrenset befolningsgrunnlag for dimensjonering av tjenestene, hensynet til utvikling av fagmiljør og innføring av en felles digital plattform. Behov for investeringer i felles IKT-systemer og fagprogrammer og kommunenes samordning mot den øvrige forvaltning er viktige argumenter for en samordnet regional løsning i Midt-Finnmark.
- Samarbeid om aktuelle planoppgaver forutsetter utvikling av en felles digital plattform, der alle kommunene er koplet opp mot et felles system. Utvikling av e-byggesak og e-plan bør samordnes mellom kommunene. Samarbeid om geodata bør skje samordnet med bakgrunn i en felles geodataplan.
- Erfaringer tilslier at det må brukes tid på å utvikle en felles forståelse av formålet med samarbeidet, hvilke roller som skal ivaretas av det regionale kontoret og hvilke rutiner som skal følges i det løpende samarbeidet mot den enkelte kommune. For å utvikle fagmiljø og

kultur for samarbeid vil det være viktig at alle ansatte som berøres av omstillingen inkluderes i felles fagnettverk og felles systemer for kompetanseutvikling. Vilje til prioritering av kommunenes planfunksjon og behov for endring i dagens politiske styringskultur vil være viktige forutsetninger for å lykkes med et regionalt plankontor.

- Samarbeid om kjerneoppgaver stiller krav til en balansert samarbeidsordning, som betyr at alle deltagende kommuner er likeverdige eiere med solidarisk ansvar for plankontorets oppgaver og økonomi. Ut fra antall kommuner og store geografiske avstander i Midt-Finnmark, bør plankontoret antakelig ikke organiseres som en tradisjonell vertskommuneløsning, med virksomhetsoverdragelse og overføring av fagpersonell til Porsanger kommune. Alternative organisasjonsformer er nærmere beskrevet i rapporten.
- Regionalt plankontor kan være en fagressurs som kan bistå eller være ansvarlig for andre planoppgaver i kommunene, herunder ulike temaplaner, sektorplaner og interkommunale planer. Samarbeid om kystsoneplan, klima- og energiplan og folkehelseplan kan tjene som eksempler på oppgaver som kan legges til regionalt plankontor.
- Regionalt plankontor kan være en viktig del av en bredere samfunnsutviklerfunksjon, der samarbeid om andre kommunale oppgaver og fagområder kan inngå. Grunnavtalen peker i retning av utvidet samarbeid om samfunnsutvikling, som kan være særlig aktuelt innenfor næring og innovasjon, klima og miljø, landbruk, utmarks- og naturforvaltning og beredskap og samfunnssikkerhet.
- Et regionalt plankontor kan ivareta viktige roller knyttet til en regional utviklingsplan som grunnlag for en regional utviklingsavtale med de regionale aktørene

I utredningen er det formulert konkrete forslag til mulige beskrivelser av formål, roller og oppgaver for et regionalt plankontor. Som mulige offensive målformuleringer antydes følgende:

- Alle kommunene i Midt-Finnmark skal ha oppdaterte kommuneplaner som fyller lovpålagte krav i plan- og bygningsloven og kommuneloven innen tre år.
- Det regionale plankontoret skal bidra til etablering av en felles digital plattform og sørge for en samordnet innføring av e-plan og e-byggesak i alle kommunene.
- Kommunene skal etablere en felles byggesaksavdeling med felles faglig ledelse av byggesaksforvaltningen i alle kommunene.
- Kommunene skal etablere en felles geodataavdeling med felles oppmålingsenhet, felles kartfunksjon og en felles enhet for matrikkelføring og geodataforvaltning. Samarbeidet skal forankres i en felles geodatoplan.

Status for plankapasitet og nødvendig grunnressurs i den enkelte kommune, tilsier at det må tilføres ny kapasitet til det regionale plankontoret. I utredningen er det skissert et regionalt plankontor med til sammen 11 årsverk, inklusiv en regional leder og regionale fagenheter for hhv. areal- og samfunnsplan (4 årsverk), byggesak (3 årsverk) og kart, oppmåling og matrikkel (3 årsverk). Utredningen inneholder også en skisse der det planfaglige samarbeidet inngår i et bredere samarbeid om samfunnsutvikling.

I utredningen er det pekt på mulige organisasjonsformer og kostnadsnøkler for finansiering av et regionalt plankontor. Endelig er det også antydet en faseinndeling av det videre arbeid, med forslag om snarlig rekruttering av prosjektleder. Det antas at et regionalt plankontor med Porsanger som kontorkommune kan være operativt fra 1.halvår 2022. I Vestre Varanger er det planlagt vurderinger av forsterket plansamarbeid i løpet av inneværende år. Fra kommunene i Nord-Troms er det signalisert mulig oppstart av regionalt plansamarbeid fra 1.1.2022.

1 Innledning

1.1 Problemstillinger

1.2 Det kommunale plansystemet

Kommuneplanlegging er et lovpålagt styringsverktøy som alle kommunestyrer må forholde seg til. Det er kommunestyret selv som leder den kommunale planleggingen og som er ansvarlig for at plan- og bygningslovgivningen og kommunelovens bestemmelser om økonomiplanlegging følges i kommunen.

Kommunestyret skal hvert fjerde år vedta en communal planstrategi og kommunen skal ha en oppdatert kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel. Kommunestyret vedtar også kommunedelplaner, herunder reguleringsplaner og ulike temaplaner. I sektorlovgivningen stilles en rekke krav til temaplaner, som f.eks. smittevernplan, folkehelseplan og beredskapsplan. Kommunene kan også være planmyndighet eller involvert i interkommunale planer, som kystsoneplan, verneplaner eller vannregionplan.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel med kopling til kommunens økonomiplan, som også er et lovpålagt dokument. De ulike elementene i planprosessen er koplet sammen i et 4-årshjul og et årshjul, jf. bilde av plansystemet nedenfor.

I en egen figur er det vist hvordan planprosessen er forutsatt gjennomført med utgangspunkt i vedtatt planstrategi og et planprogram. Det er også tatt med en nærmere forklaring av sammenhengen mellom communal planstrategi og planprogram.

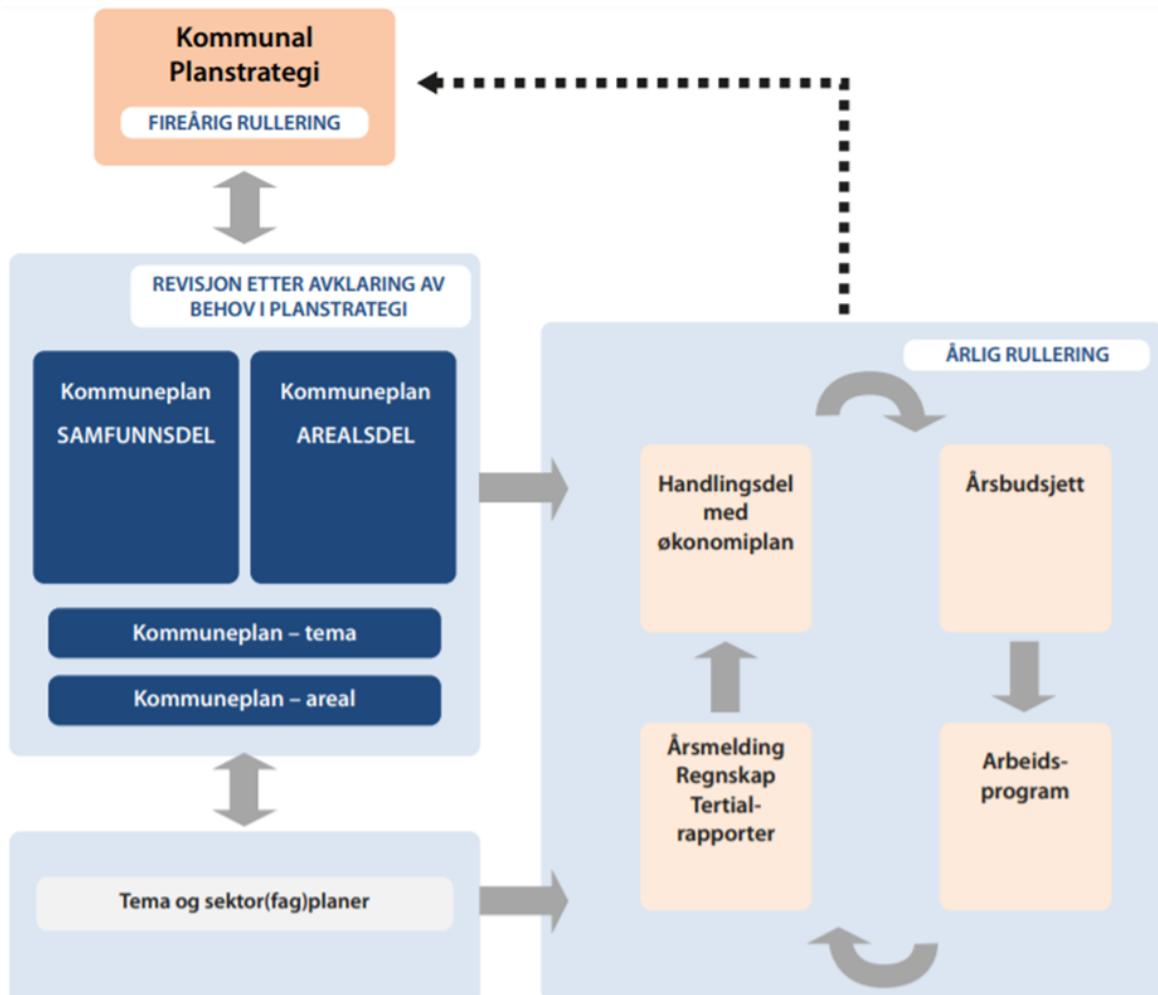
Videre er det tatt med en tabell som forklarer forskjellen på den kommunale og fylkeskommunale planstrategien. Plan- og bygningsloven forutsetter at den regionale planstrategien skal legges til grunn for både statlige organers og kommunenes planlegging i regionen (fylket). Av plan- og bygningslovens §3-2 går det frem at fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. Etter §5-3 har fylkeskommunen ansvar for ledelse av regionalt planforum, hvor statlige, regionale og kommunale interesser skal klarlegges og samordnes i forbindelse med regionale og kommunale planer.

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om krav til konsekvensutredninger av planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. En egen forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft 1. juli 2017. KMD har utgitt en veileder om innhold og gjennomføring av konsekvensutredninger fra februar 2020.

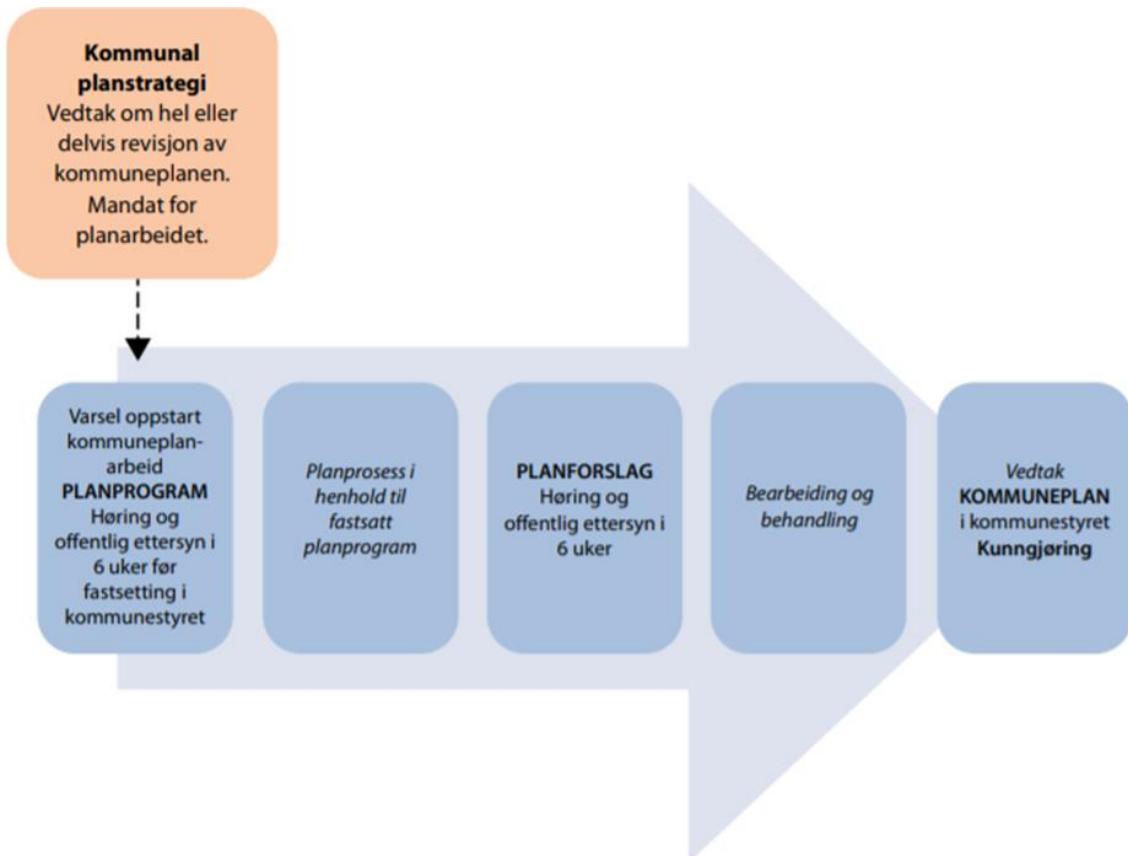
Byggesaksforvaltningen i kommunen er regulert i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og veiledninger, herunder Byggteknisk forskrift. I loven er det gitt regler om hvordan byggesaker skal behandles, når det foreligger søknadsplikt, krav til ansvarsrett og søknader, kommunens tilsynsplikt, håndhevings- og gebyrregler m.m. Byggesaksforvaltningen er nært koplet til arealdelen av kommuneplanen, herunder vedtatte kommunedelplaner og reguleringsplaner.

Etter lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven fra 2005) er kommunene lokal matrikkelmanndighet med ansvar for oppmålingsforretninger og føring av opplysninger om eiendommer, bygninger og adresser i matrikkelen. En forskrift gir utfyllende regler om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften). Kartverket har gitt ut en detaljert føringinstruks for matrikkelen. Tilgang til eiendomsregisteret og føring av endringer i matrikkelen stiller krav til fagkompetanse, kursgjennomføring og nær dialog med Kartverket.

Kommunene er viktige produsenter og forvaltere av offentlig geografisk informasjon, som kartdata og eiendomsdata (geodata). Mange kommuner har en egen geodataavdeling med ansvar for oppmåling og kartløsninger, inkludert ansvar for kommunens planoversikt og digitalt planregister. Alle fylker og kommuner deltar i samarbeid om geodata som del av det nasjonale samarbeidet innenfor Norge digitalt.



Figur 1.1 Det kommunale plansystemet. Kilde: Veileder til kommunal planstrategi. Miljødirektoratet.



Figur 1.2 Sammenheng mellom planstrategi, planprogram og prosess fram til planvedtak i kommunestyret. Kilde: Miljødirektoratet

	KOMMUNAL PLANSTRATEGI	PLANPROGRAM FOR KOMMUNEPLANPROS-ESS
Lovhjemmel	§ 10-1	§ 11-13, § 4-1
Formål	Politisk prioritering av planbehovet i kommunestyreperioden, og om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres.	Program for gjennomføring av et kommuneplanarbeid både med hensyn til innhold og prosess.
Innholdskrav	Vedtak om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, og et underlag som viser forutsetningene for vurderingen av planbehovet.	Skal gjøre rede for formålet med planarbeidet og hvilke hovedspørsmål/satsingsområder planarbeidet tar opp, planprosess og medvirkning, aktuelle strategiske valg/alternativ og utredningsbehov (arealdel)
Prosess	Skal innhentes synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres kjent i minst 30 dager før kommunestyrets behandling.	Sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker.
Vedtak	Kommunestyret	Fastsettes av kommunestyret. Kan delegeres etter kommunelovens regler.
Virkning	Retningsgivende for kommunens prioritering av planoppgaver.	Prosessledende

Tabell 1.1 Kjennetegn ved kommunal planstrategi og planprogram for revisjon av kommuneplanen. Kilde: Miljødirektoratet

	KOMMUNAL PLANSTRATEGI	REGIONAL PLANSTRATEGI
Lovhjemmel	§ 10-1	§ 7-1, § 7-2
Formål	Politisk prioritering av planbehovet i kommunestyreperioden, og om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres	Eneste obligatoriske element for planlegging på regionalt nivå. Fastsetter hvilke regionale planer som skal utarbeides i valgperioden
Innholdskrav	Vedtak om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, og et underlag som viser forutsetningene for vurderingen av planbehovet	Skal redegjøre for viktige regionale utviklings-trekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.
Prosess	Skal innhentes synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres kjent i minst 30 dager før kommunestyrets behandling.	Sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker
Vedtak	Kommunestyret.	Fylkestinget. Godkjennes ved kongelig resolusjon.
Tidspunkt for vedtak	Innen ett år etter konstituering av kommunestyret og minst en gang i valgperioden.	Innen ett år etter konstituering av fylkestinget og minst en gang i valgperioden.
Virkning	Retningsgivende for kommunens prioritering av planarbeid	Skal legges til grunn for statlige organers og kommunenes planarbeid i regionen.

Tabell 1.2 Sammenheng mellom kommunal og regional planstrategi. Kilde: Miljødirektoratet

2 Midt-Finnmark som kommuneregion

2.1 Geografiske kjennetegn

Viktige kjennetegn ved kommunene og det pågående interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark er nærmere beskrevet i flere sammenhenger jf. bl.a. NIVI Rapport 2020:1 Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark.

Noen geografiske hovedtrekk ved de fire kommunene er som følger:

- Midt-Finnmark består av fire kommuner med til sammen 9364 innbyggere ved årsskiftet. Porsanger er den største kommunen med 3921 innbyggere, dernest følger Nordkapp med 3075 innbyggere, Lebesby med 1271 innbyggere og Gamvik med 1097 innbyggere.
- Midt-Finnmark dekker et areal på 10.674 kvadratkilometer. Det er på størrelse med Rogaland fylke.
- Kommuneregionen preges av uvanlig lange interne reiseavstander på 2-4 timer mellom kommunesentrene. Det gjelder med unntak for Gamvik og Lebesby der reisetiden mellom Mehamn og Kjøllefjord er ca. en halv time på sommerføre. Kommunikasjonsmulighetene på vinterstid er imidlertid vesentlig dårligere og preges av hyppige vinterstengte veier.
- Alle kommunene har uvanlig lang reiseavstand til større regionale sentra i Vest-Finnmark (Hammerfest/Alta) og Øst-Finnmark (Vadsø/Kirkenes).
- Kommuneregionen framstår som demografisk sårbar, med fallende folketall samlet sett og økende endreandeler de siste årene.
- Bosettingsmønsteret preges av konsentrasjon og en forholdsvis sterk senterstruktur, der Honningsvåg og Lakselv har mellom 2 og 3000 innbyggere. Ca. 70 prosent av kommuneregionens innbyggere bor i en av de fire kommunesentrene.
- Kommunene har store næringspotensial knyttet til en rekke fremtidsorienterte næringer. Porsanger vil bli preget av vedtatt oppbygging av Garnisonen i Porsanger og planlagte

investeringer på 1,5 milliarder kroner. Nordkapp er en kjent internasjonal reiselivskommune med flere gode muligheter for næringsutvikling. Lebesby er rik på de fleste typer naturressurser. Gamvik har også næringspotensial som kan gi grunnlag for et bærekraftig samfunn.

2.2 Kjennetegn ved dagens kommunesamarbeid i Finnmark

Gjennom de siste 2 årene har NIVI gjennomført kommunevise kartlegginger av formalisert interkommunalt samarbeid i alle kommuner fra og med Trøndelag og nordover. Kartleggingene dekker til sammen 118 kommuner. Omfanget på det interkommunale samarbeidet er fallende fra sør mot nord, med klart minst omfang i Finnmark. Gjennomsnittlig antall ordninger ligger på 35 i Trøndelag, 30 i Nordland, 28 i Troms og 21 i Finnmark.

Ut fra foreliggende data er det laget en oversikt som viser hvor stor andel av kommunene i hhv. Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark som deltar i formalisert samarbeid om utvalgte oppgaver. Tabellen nedenfor gir deltakerprosent for 29 støttetjenester og kompetansekrede oppgaver. Særlig i Finnmark er det slående lite samarbeid på mange områder. Det skal bemerkes at det for en del av tjenestene er stilt krav til helhetlig samarbeid. Det gjelder f.eks. felles IKT-tjeneste, felles landbrukskontor og felles brannvesen. Kommunene kan ha etablert samarbeid om utvalgte deler av disse tjenestene uten at det framgår av tabellen. Det vises til NIVIs fylkesvise kartleggingsrapporter for mer detaljerte oversikter.

Oppgave	Trøndelag 2020 Prosent av 38 kommuner	Nordland 2020 Prosent av 41 kommuner	Troms 2019 Prosent av 21 kommuner	Finnmark 2019 Prosent av 18 kommuner
IKT-tjeneste	76	56	48	28
Lønn	63	10	14	6
Regnskap	53	10	14	0
Innkjøpssamarbeid	32	59	57	0
Kommuneadvokat	13	5	0	0
Felles forvaltningskontor	8	0	0	0
Strategisk næringsplan	53	0	0	0
Kart og oppmåling*	29	12	14	33
Felles planadministrasjon/plankontor	21	5	0	17
Interkommunal arealplan	21	54	57	?
Byggesak	13	5	0	22
Helhetlig regional utviklingsplan	11	0	0	0
Felles landbrukskontor	18	27	0	0
Distriktsmedisinsk senter	24	0	33	0
Kommuneoverlege/samfunnsmed. enhet	26	2	48	0
Miljørettet helsevern	32	41	?	0
Responscenter	34	0	0	0
Jordmortjeneste	32	20	38	39
Kommunepsykolog	37	48	5	0
Logoped	21	0	0	0
Ergoterapeut	18	5	0	0
Kreftkoordinator	24	10	19	0
Barnevern	76	73	33	44
NAV-kontor	71	44	38	0
PPT	66	98	95	50
Voksenopplæring	11	7	0	0
Kulturskole	3	20	5	0
Felles brannvesen	63	49	38	0
Kriseteam	5	0	0	0

*ekskl. fylkesdekkende geodatasamarbeid for Nordland.

I Finnmark er nyere avtaler innenfor oppmåling og byggesak regnet med (Porsanger).

Figur 2.1 Andel av kommunene som samarbeider om ulike oppgaver i Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Prosent. Kilde: NIVIs kommunevise kartlegginger fra 2019-2021.

2.3 Dagens kommunesamarbeid i Midt-Finnmark

I Finnmark er det registrert flest ordninger for Tana med 31 ordninger, færrest for Vardø med 15 ordninger. I Midt-Finnmark er det registrert 27 ordninger for Porsanger, 24 for Lebesby, 23 for Gamvik og 21 for Nordkapp. I en nærmere analyse av dagens kommunesamarbeid i Midt-Finnmark¹ trekkes det følgende konklusjoner:

- De fire kommunene deltar i til sammen 45 forskjellige samarbeidsordninger, i høyst skiftende konstellasjoner og ulike geografiske retninger. Svært mange av dagens ordninger dreier seg om bilateralt kjøp og salg av tjenester mellom enkeltkommuner.

¹ NIVI Rapport 2020:1 Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark

- Vertskommuneansvaret og hoveddelen av eierskapet ligger som oftest i andre kommuner utenfor Midt-Finnmark. Kommunene bruker betydelige ressurser til å utvikle fagmiljøer i andre kommuner.
- Interkommunale tjenester i Midt-Finnmark er ofte små og sårbarer til tross for felles organisering. Det gjelder bl.a. viktige tjenester som barnevern og andre sosialtjenester, lovpålagte helsetjenester og beredskapsoppgaver.
- Dagens dimensjonering av plan og byggesak er kritisk lav når det tas hensyn til planstatus og store planbehov i en kommuneregion som er på størrelse med Rogaland fylke, jf. oppdatert informasjon om planstatus og plankompetanse nedenfor.
- En nærmere gjennomgang av samarbeidets innhold tyder på store muligheter for harmonisering og utvidelse av samarbeidet på nye oppgaveområder. Det gjelder IKT og andre støttefunksjoner, forvaltningsoppgaver, smale kompetansekrevende tjenester og ikke minst samarbeid om planlegging, næringsutvikling, beredskap og andre samfunnsutviklingsoppgaver.
- Mye av samarbeidet er i stor grad avpolitisert og ikke tilrettelagt for politisk samarbeid om felles utfordringer innenfor samfunnsutvikling. Regionrådenes roller og organisering i Finnmark er av NIVI omtalt som «blant landets svakeste» ut fra kjennskap til regionrådene ellers i landet².

2.4 Fylkesmannens kommunebilder

I fylkesmannens kommunebilder for 2020 beskrives betydelige utfordringer i dagens kommuner mht. kvalitet, sårbarhet og bærekraft. Fylkesmannen har beskrevet tilstand og gitt sine vurderinger av 13 forskjellige tjeneste- og forvaltningsområder, oppsummert med en trafikklysvurdering som angitt i oversikten nedenfor. Som det framgår har tre av fire kommuner, alle unntatt Lebesby, fått rødt lys når det gjelder status for kommunal planlegging. To av kommunene hadde også betydelige økonomiske utfordringer på kartleggingstidspunktet (Gamvik og Porsanger).

Fylkesmannens statusvurdering er vist også for kommunene i Vestre Varanger. Oversikten tyder på gjennomgående utfordringer i kommunal planlegging og store utfordringer på flere viktige tjenesteområder. Kommunebildet er særlig kritisk for den minste kommunen Berlevåg, der åtte av 13 tjenesteområder fikk rødt lys av fylkesmannen i 2020. Det økonomiske bildet er likevel noe bedre enn i Midt-Finnmark.

² NIVI Rapport 2018:3 Regionråd i Norge

Fylkesmannens bilde av tjeneste – og forvaltningsområdet	Gamvik	Lebesby	Porsanger	Nordkapp
Kommunal planlegging	Red	Green	Red	Red
Kommunal økonomi	Red	Green	Red	Green
Samfunnssikkerhet og beredskap	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Folkehelse	Red	Yellow	Yellow	Yellow
Omsorgstjenesten	Red	Yellow	Red	Red
Kommunehelsetjenesten	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Sosialtjenesten	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Barnehage	Yellow	Green	Yellow	Green
Grunnskole	Yellow	Yellow	Green	Yellow
Barnevern	Yellow	Yellow	Yellow	Red
Klima og Miljø	Green	Green	Yellow	Green
Landbruk	Yellow	Green	Green	Grey
Reindrift	Grey	Grey	Grey	Grey

Tabell 2.1 Fylkesmannens kommunebilder i 2020 for kommuner i Midt-Finnmark

Fylkesmannens bilde av tjeneste – og forvaltningsområdet	Berlevåg	Båtsfjord	Tana	Nesseby
Kommunal planlegging	Red	Red	Red	Red
Kommunal økonomi	Yellow	Green	Yellow	Green
Samfunnssikkerhet og beredskap	Red	Red	Green	Red
Folkehelse	Red	Yellow	Yellow	Red
Omsorgstjenesten	Red	Red	Red	Red
Kommunehelsetjenesten	Red	Red	Yellow	Yellow
Sosialtjenesten	Green	Green	Yellow	Yellow
Barnehage	Red	Green	Yellow	Yellow
Grunnskole	Red	Yellow	Red	Green
Barnevern	Red	Red	Yellow	Yellow
Klima og Miljø	Green	Green	Red	Green
Landbruk	Green	Green	Green	Green
Reindrift	Grey	Grey	Grey	Grey

Tabell 2.2 Fylkesmannens kommunebilder i 2020 for kommuner i Vestre Varanger

2.5 Det nye samarbeidet

Alle kommunestyrene i Midt-Finnmark har nylig vedtatt en grunnavtale med mål og prinsipper for utvikling av et sterkere og mer strategisk samarbeid om tjenesteutvikling og samfunnsutvikling, jf. avtaletekst i vedlegg. Grunnavtalen bygger på en analyse av hva som skal til for å sikre likeverdig velferdsproduksjon og utviklingsdyktige kommuner i denne delen av landet.

Kommunene fyller uten tvil geografiske kriterier som «ufrivillige små», som betyr at må tas særskilte hensyn ved valg av hovedløsning for å sikre bærekraftige kommuner. I tråd med anbefalinger for kommuner med ekstreme reiseavstander fra ekspertutvalget for

kommunereformen³, egne analyser av dagens utfordringer og samarbeid⁴, samt Stortingets vedtak om at kommunesammenslutninger skal være frivillige, har kommunene valgt interkommunalt samarbeid som hovedløsning for å sikre utvikling og bærekraft. Den inngåtte grunnavtalen vil, dersom den følges opp, endre den langsiktige kommunemodellen i følgende retning:

- Dagens kommuner videreføres som generalistkommuner med samme myndighet og ansvar som andre kommuner i landet.
- Det interkommunale samarbeidet organiseres i tråd med dagens kommunelov, med balansert vertskommunemodell som hovedløsning. Særskilte organisatoriske og digitale løsninger er nødvendig for å sikre tilgjengelighet og nærhet til offentlige tjenester og utviklingskompetanse.
- Det nye samarbeidet underlegges politisk og økonomisk rammestyring fra kommunestyrrene. Det vektlegges at det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark ikke skal utvikles som et eget forvaltningsnivå. Integrerte løsninger bør ha prioritet og det bør unngås omfattende organisasjonsutvikling utenfor dagens kommuner.
- Overgang til strategisk samarbeid kan på sikt medføre at kommunene samarbeider om inntil 20 prosent av kommunenes driftsøkonomi og ansatte. Større interkommunale fagmiljøer vil direkte og indirekte berøre alle ansatte og alle lokalpolitikere i dagens kommuner. For innbyggerne vil hovedregelen være at de fortsatt skal forholde seg til sine kommuner som i dag.
- Etter hvert som samarbeid om kommunale kjerneoppgaver vokser, kan det være naturlig å vurdere overgang til en samordnet politisk og administrativ styringsløsning. Flere typer løsninger kan da være aktuelle, inkludert et interkommunalt politisk råd for Midt-Finnmark, en vertskommunemodell tilrettelagt for politisk styring, en form for samkommune eller et kommunalforbund etter svensk modell.

I grunnavtalen er formålet med kommunesamarbeidet beskrevet som følger:

Formålet med grunnavtalen er å fremme en positiv samfunnsutvikling og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Kommunesamarbeidet skal bidra til forsvarlige tjenester og en offensiv innsats for å fremme næringsutvikling og bosetting i alle de fire kommunene.

- 3.1 Bosettingen og innbyggertallet skal stabiliseres på minst dagens nivå i alle de fire kommunene.
- 3.2 Muligheter for befolkningsvekst og ny næringsutvikling skal utnyttes i alle deler av kommuneregionen gjennom aktiv tilrettelegging og forsterket samarbeid med regionale og statlige virkemiddelaktører.
- 3.3 Innbyggerne skal oppleve forsvarlig kvalitet på saksbehandling og prioriterte tjenestetilbud, herunder god tilgjengelighet til kompetent fagpersonell ved behov og de beste digitale tjenester.
- 3.4 Samarbeidet skal innebære samordning av politiske strategier med sikte på større påvirkningskraft overfor offentlige og private aktører.
- 3.5 Samarbeidet skal styrke de kommunale fagmiljøene og gi bedre forutsetninger for rekruttering.
- 3.6 Samarbeidet skal over tid medføre kostnadseffektivisering og innsparing på områder hvor kommunene kan utnytte stordriftsfordeler uten uønsket sentralisering.

³ Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg, desember 2014.

⁴ NIVI Rapport 2020:1 Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark

3.7 Samarbeidet skal innebære en tettere og mer samordnet dialog mot regionale og statlige myndigheter om tjenesteutvikling og felles ansvar for et helhetlig kvalitativt tjenestetilbud til innbyggerne.

3 Dagens planfunksjoner i Midt-Finnmark

3.1 Planstatus

Nedenfor følger en oppdatert oversikt over planstatus i kommunene. Oversiktene viser status og hovedtrekk ved organisering og dimensjonering av kommunenes planfunksjon pr. mars 2021. Det er også pekt på sterke og svake sider ved dagens organisering, med utgangspunkt i vurderinger fra arbeidsgruppen for plan og byggesak.

Pr. dato er det kun Lebesby kommune som har en oppdatert kommuneplan, inkludert nylig vedtatt planstrategi og handlingsdel til kommuneplanen i 2020. Dagens kommuneplan er et resultat av Kommuneplanprosjekt-et Lebesby mot 2035, som ble gjennomført i perioden 2016 til 2019. Ny samfunnsdel ble vedtatt i oktober 2018 og arealdel i september 2019. Lebesby vedtok Planstrategi for Lebesby kommune 2020-2023 i juni 2020 og er godt i gang med oppfølgende planer innenfor ulike sektorer og fagområder.

Planstrategi er også vedtatt i Porsanger, som for tiden utarbeider en ny kommuneplan med bakgrunn i arealplan fra 2000 og samfunnsplan fra 1989. Kommunen har nylig forsterket sin planfunksjon som følge av forsvarsoppbyggingen i Porsanger. Kommuneplanens handlingsdel er foreløpig ikke vedtatt.

Nordkapp har vedtatt rullering av kommuneplanens arealdel fra 2016. Forslag til planprogram foreligger og skal brukes som bestillingsdokument overfor ekstern konsulent. Nordkapp har også vedtatt rullering av samfunnsplan fra 2014 med bakgrunn i rekruttering av en egen samfunnsplanlegger i prosjektstilling. Ytterligere en prosjektstilling vil tilkomme med ansvar for bl.a. reguleringsplan for Nordkapphalvøya. Planstrategi for 2019-2023 ble vedtatt i 2020. Handlingsdel til kommuneplanen er foreløpig ikke vedtatt.

Gamvik skiller seg ut ved at kommunen mangler oppdatert planstrategi, samfunnsdel og handlingsdel. Kommunen har etter langvarige og ressurskrevende prosesser vedtatt en ny arealdel til kommuneplanen i 2020. Forrige arealplan ble vedtatt i 1991 og kommunestyret vedtok revisjon av kommuneplanen i 2008. Kommunen har gjennom lang tid funnet det vanskelig å følge lovpålagte steg og prinsipper i den kommunale planprosessen. Kommunen har i praksis ikke hatt en oppdatert kommuneplan i tråd med gitt bestemmelser i plan- og bygningsloven gjennom lang tid. Ved at samfunnsdel og handlingsdel mangler har det heller ikke vært noen systematisk kopling mellom kommuneplan og økonomiplanlegging i kommunen. Gamvik vurderer for tiden oppstart av arbeid med kommunal planstrategi som del av vedtak om hel eller delvis revisjon av kommuneplanen. Kommunen rekrutterer for tiden en egen fagressurs som arealplanlegger og har på plass fagressurs som samfunnsplanlegger.

Lovpålagte oppgaver	Porsanger	Nordkapp	Lebesby	Gamvik
Oppdatert planstrategi	2020	2020	2020	Ikke vedtatt
Kommuneplanens samfunnsdel	1989, under rullering	2014, under rullering	2018	Ikke vedtatt
Kommuneplanens arealdel	2000, under rullering	2016, under rullering	2019	2020
Kommuneplanens handlingsdel	Ikke vedtatt	Ikke vedtatt	2020	Ikke vedtatt

Tabell 3.1 Planstatus i kommunene i Midt-Finnmark pr. mars 2021

3.2 Plankompetanse og kapasitet

En oversikt over samlet kapasitet og stillingsinnsats pr. mars 2021 på aktuelle fagområder framgår av tabellen nedenfor. Samlet årsverksinnsats innenfor plan, byggesak og oppmåling er 9,5 årsverk på kartleggingstidspunktet, hvorav 4,5 årsverk i Porsanger, 3 årsverk i Nordkapp, 2 årsverk i Lebesby og for tiden ingen dedikert stillingsressurs i Gamvik. På ulike fagområder brukes 4 årsverk til arealplanlegging og rundt 2 årsverk på hhv. samfunnsplan, byggesak og kart/oppmåling/matrikkel. Dagens politiske og administrative prioriteringer innebefatter at kommunene i Midt-Finnmark bruker 1 prosent av samlet stillingsramme til de aktuelle planoppgavene jf. tabellen nedenfor.

Kommunene preges av små og sårbar fagmiljøer som gir lite rom for arbeidsdeling og faglig spesialisering. Kommunene har også valgt ulike måter å organisere og innplassere planfaglig personell i kommuneorganisasjonen. Ingen av kommunene har for tiden plansjef som egen stilling. Lebesby har hel stilling som kommuneplanlegger som del av sentraladministrasjonen, mens ansvaret for kart, byggesak, oppmåling og matrikkel hører under teknisk etat. I Porsanger sorterer plan, byggesak, kart, oppmåling og matrikkel under avdeling for Kommunalteknikk og samfunnsutvikling, som har til sammen 12 årsverk som dekker det planfaglige og kommunaltekniske området. I Nordkapp har kommunens tre planfaglige årsverk tidligere inngått i et samfunns- og næringsutviklingsteam som del av sentraladministrasjonen. Teamorganiseringen er nylig endret ved at ansvarlig for byggesak er tilbakeført til teknisk etat, mens stillingene innenfor plan og næring er videreført som del av sentraladministrasjonen.

I Gamvik er ansvaret for plan, byggesak, kart, oppmåling og matrikkel i utgangspunktet lagt til teknisk etat. Gamvik mangler for tiden teknisk sjef og har som beskrevet ingen dedikerte fagstillinger med ansvar for kommuneplan, byggesak og oppmåling. Fra sommeren 2019 hadde Nordkapp ansvar for alle byggesaker i Gamvik. Avtalen ble avsluttet i 2020 og Porsanger har nylig overtatt som vertskommune. Oppmåling i Gamvik gjennomføres etter avtale med Alta kommune og Gamvik har samarbeidsavtale med Tana kommune om geodataforvaltning. Lebesby kommune har ansvar for forvaltning av motorferdsel i utmark/scooterløyper.

Kommune	Innbyggere pr 1.1.2021	Areal km2	Totale årsverk KOSTRA 2020	Årsverk 2021				
				Samfunnsplan	Arealplan	Byggesak	Kart, oppmåling og matrikkel	Sum
Porsanger	3921	4873	365	0,5	2,0	1,0	1,0	4,5
Nordkapp	3075	926	294	0,7*	0,3	1,0	1,0**	3,0
Lebesby	1271	3459	171	0,5	0,7	0,6	0,2	2,0
Gamvik	1097	1416	127	Ingen egen stillingsressurs ***	Ingen egen stillingsressurs ***	Porsanger	Alta, Tana, Porsanger	0,0
Sum Midt-Finnmark	9364	10674	957	1,7	4,0	2,6	2,2	9,5

* 100% prosjektstilling som samfunnsplanlegger under tilsetting og ytterligere en planstilling vil tilkomme
** Avtale om bistand til oppmåling og føring av matrikkel med Porsanger
*** Vurderer tilsetting av egne fagressurser som arealplanlegger og samfunnsplanlegger

Tabell 3.2 Personellkapasitet i planfunksjoner pr. mars 2021. Tall innhentet av NIVI Analyse.

3.3 Fordeler og ulemper med dagens organisering

Med støtte i arbeidsgruppens rapportering kan det pekes på flere mulige fordeler med dagens organisering:

- Dagens organisering sikrer nærhet til og god tilgjengelighet til egne ansatte, som i flere av kommunene har god kjennskap til status og utfordringer på plansiden i egne kommuner.
- Kommunestyrene har lokal kontroll med egne arealer og strategier for samfunnsutvikling. Ingen av kommunene har i utgangspunktet avgitt myndighet eller beslutningskompetanse til andre kommuner.
- Lokal styring og problemløsning fra sak til sak kan oppleves som effektivt og demokratisk i løpende saker.
- Kommunestyrene og lokalpolitikerne kan føle frihet fra bindende planer og planprosesser som involverer andre myndigheter som kan detaljstyre og overstyre kommunene.
- Noen av kommunene kan oppleves som oversiktlige og preget av moderate samfunnsendringer som i mindre grad stiller krav til formelle planer og planadministrasjoner.

Ulemper kan være knyttet til følgende:

- Negativt omdømme og store prosesskostnader som følge av svikt og etterslep i oppfølging av lovpålagte oppgaver og krav etter plan- og bygningsloven, kommuneloven og andre særlover.
- Svak rettssikkerhet og risiko for forskjellsbehandling, feil og mangler i den lokale saksbehandling.
- Kommuner uten oppdaterte planer og nødvendige fagmiljøer kan preges av dårlig økonomistyring og liten stabilitet i ledelse og egen organisasjon.
- Høye kostnader til rekruttering og omfattende bruk av eksterne konsulenter.
- Kommuner uten plankompetanse kan ha dårlige forutsetninger for samarbeid med den øvrige forvaltning og falle utenfor løpende reformer og utviklingsprosesser.

4 Erfaringer med interkommunalt plansamarbeid

4.1 Forekomst nasjonalt

I flere tidligere kartlegginger er det dokumentert lite interkommunalt samarbeid om plan og bygesak. I 2011 ble det gjennomført en landsomfattende kartlegging av interkommunalt plansamarbeid i regi av NIBR og Østlandsforskning⁵. Forskerne konkluderte med at det foregår en del samarbeid, men at dette i liten grad er rettet mot formaliserte oppgaver etter plan- og bygningsloven. I analysene ble det bl.a. trukket to viktige konklusjoner om behov for samarbeid i typiske distriktskommuner:

Det klart viktigste argumentet for interkommunalt plansamarbeid er å styrke kompetansen og kapasiteten til å gjennomføre planarbeid. Etter vår oppfatning er det kompetansen til å gjennomføre pålagt planlegging etter plan- og bygningsloven som er den viktigste planutfordringen for distriktskommunene.

⁵ Kjell Harvold og Terje Skjeggedal Interkommunalt plansamarbeid Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012

For det andre har arealplanlegging blitt stadig mer teknisk krevende med krav til kartgrunnlag, planframstilling og digitale planarkiv som forutsetter omfattende kjennskap til geografiske informasjonssystemer (GIS). Derfor foregår det også GIS-samarbeid mellom kommune, ofte organisert som samarbeid mellom flere kommuner på regionnivå. Det er ikke direkte interkommunalt plansamarbeid, men GIS-kompetanse er likevel en helt nødvendig forutsetning for å kunne utarbeide arealplaner.

Som del av KMDs nullpunktymål for kommunereformen ble det i 2016 gjennomført en landsomfattende rådmannsundersøkelse som også dokumenterte lite interkommunalt samarbeid om planlegging og aktuelle planfunksjoner⁶. Prosentandel av kommunene som oppga at de deltok i formalisert interkommunalt samarbeid var overaskende lav over hele landet:

- 16 prosent oppga at de samarbeidet om interkommunal arealplan, kystsoneplan eller liknende
- 8 prosent om matrikkelføring
- 7 prosent om samfunnsplanlegging inkl. kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi eller planprogram
- 6 prosent om byggesaksforvaltning
- 5 prosent om felles plankontor, planadministrasjon
- 5 prosent om arealplanlegging inkl. reguleringsplaner

4.2 Forekomst i de nordligste fylkene

I NIVIs siste kommunevise kartlegginger for 118 kommuner i Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark, er det funnet 16 interkommunale ordninger om aktuelle planfunksjoner, jf. tabellen nedenfor. Oversikten omfatter:

- 4 eksempler på bredere planfaglig samarbeid der 2-5 kommuner deltar
- 4 bilaterale avtaler om byggesaksforvaltning
- 8 samarbeid om kart og oppmåling med deltakelse fra 2-4 kommuner

I oversikten fra de tre nordligste fylkene, jf. tabell nedenfor, er det ikke tatt med eksempler på samarbeid interkommunale planer. Det dreier seg først og fremst om samarbeid om kystsoneplaner etter plan- og bygningslovens kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid. Dette samarbeidet har som regel vært initiert og ledet av fylkeskommunene og organisert som tidsavgrensede prosjekter.

Kartleggingene kan tyde på at flere av kommunene i Finnmark har hengt etter i arbeidet med kystsoneplaner. Det kan nå endres etter at Troms og Finnmark fylkeskommune vedtok Kystplan Finnmark i 2018, med påfølgende initiativ til samarbeid overfor en rekke kommuner. En interkommunal kystsoneplan for Varanger er for tiden under utarbeidelse mellom kommunene Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø og Vardø. Planprosessene er under oppstart vestover i fylket.

Oversikten nedenfor omfatter heller ikke et langvarig og fylkesdekkende geodatasamarbeid mellom kommunene i Nordland, Kartverket og andre regionale aktører. Kommunesamarbeidet om geodata har de siste årene vært organisert i syv regioner som del av arbeidet med Fylkesgeodataplan for Nordland fylke 2020-2023. Kommunene har samarbeidet om å etablere digitale planer, herunder synkronisering av geodata, temadata og plandata. Samarbeidet har også omfattet innføring av forvaltningssystem for sentral kartdatabase og kartløsning på internett.

⁶ NIVI Rapport 2016:3 Status for interkommunalt samarbeid

Også i Troms og Finnmark deltar kommunene i et fylkesdekkende samarbeid om geodata som del av det nasjonale samarbeidet innenfor Norge digitalt. Det er nylig vedtatt en fylkesgeodatoplan for Troms og Finnmark⁷. Under omtale av pågående geodatasamarbeid mellom kommuner nevnes følgende:

- Astafjordsamarbeidet (Gratangen, Lavangen, Salangen) som har felles kart- og oppmålingstjeneste som for tiden er dimensjonert med tre årsverk
- Nord-Troms samarbeidet (Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen) der kommunene deltar i samarbeid i ulik grad. Det vises til en felles oppmålingstjeneste for Kåfjord, Nordreisa og Kvænangen.
- Plansamarbeid i Vest-Finnmark (Loppa, Hasvik, Måsøy, Nordkapp, Kautokeino og Alta) som innebærer at Alta kommune er vertskommune for forvaltning av plandatabasene for alle de andre kommunene, bortsett fra Kautokeino kommune.
- Plansamarbeid i Øst-Finnmark (Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Nesseby og Tana) der Tana kommune har en tilsvarende vertskommunerolle for vedlikehold av de digitale planregistrene.

I fylkesgeodatasamarbeidet deltar for tiden ingen representanter fra kommunene i Midt-Finnmark i fylkesgeodatautvalget (FGU) eller nedsatte arbeidsutvalg for basisgeodata (BGU) og tilsvarende for plan- og temadata (PTU). Tana kommune er representert i alle utvalgene.

Som satsingsområder i fylkesgeodataplanen nevnes økt satsing på kompetanseutvikling innen geodatarelatert oppgaver etter plan- og bygningsloven og matrikkelloven. Det pekes også på behov for å stimulere til mer interkommunalt samarbeid, som omtales som en effektiv og samfunnsnyttig arbeidsform i forhold til lovpålagte oppgaver eller plan- og bygningsloven og matrikkelloven.

⁷ Fylkesgeodatoplan for Troms og Finnmark fylke 2021-2024 Vedtatt 19.10.2020

Nr	Navn samarbeidsordning	Deltakerkommuner	Innhold	Juridisk form	Verts-kommune	Kommentar
1	Plankontoret (Trøndelag Sør)	Oppdal, Rennebu, Rindal, Holtålen, Midtre Gauldal	Løser plan- og utredningsoppgaver for fem eierkommuner. Plankontoret påtar seg i tillegg oppdrag for offentlige og private oppdragsgivere over hele landet.	KL§27	Rennebu	Styret består av ordførerne i eierkommunene. Kontor med 8 ansatte. Samarbeid fra 1978.
2	Plansamarbeid Tana-Båtsfjord-Berlevåg	Tana, Båtsfjord, Berlevåg	Planavdeling i Tana bistår i planarbeid i Båtsfjord og Berlevåg	Avtalebasert	Tana	Bilaterale avtaler
3	Teknisk samarbeid Indre Namdal	Grong, Namsskogan, Rørvik, Lierne, Høylandet	Bilaterale avtaler om kjøp av ulike tjenester fra Grong kommune. Namsskogan kjøper mest og har inngått avtale om tjenester innfor GIS/kart, oppmåling, plan, byggesak og byggetilsyn.	KL §20-2	Grong	Kommunene har ulike bestillinger overfor teknisk etat i vertskommunen. Samarbeid fra 2013.
4	Samarbeid om plan og teknisk drift Narvik-Evenes	Narvik, Evenes	Samarbeid om forurensningssaker, behandling av private reguleringsplaner, drift av kartløsning og planregister, kostrapportering.	KL §20-2	Narvik	Del av samordnet samarbeidsavtale om plan og teknisk drift
5	Byggesaksforvaltning Tana-Berlevåg	Tana, Berlevåg	Tana har ansvar for delingssaker, dispensasjoner og tilsyn	KL §20-2	Tana	Over lengre tid
6	Byggesaksforvaltning Porsanger-gamvik	Porsanger, Gamvik	Porsanger har ansvar for byggesaker i Gamvik	Avtalebasert	Porsanger	Avtale inngått i 2020
7	Byggesak Narvik-Evenes	Narvik, Evenes	Byggesaksadministrasjon	KL §20-2	Narvik	Del av samordnet samarbeidsavtale om plan og teknisk drift
8	Byggesaksbehandling Stjørdal-Frosta	Stjørdal, Frosta	Frosta kjøper byggesakskompetanse fra Stjørdal	Avtalebasert	Stjørdal	Nyere avtale
9	Astafjord kart og oppmåling	Salangen, Lavangen, Gratangen	Karttjenester, oppmåling, deling og fradeling	KL §20-2	Gratangen	Etablert i 2007
10	Oppmåling og matrikkel Porsanger-Nordkapp	Porsanger, Nordkapp	Porsanger selger oppmålings-tjenester inkl. føring av matrikkel	Avtalebasert	Porsanger	Porsanger har delansvar for de aktuelle tjenestene
11	Oppmåling Tana-Nesseby	Tana, Nesseby	Oppmålingstjenester inkl. føring av matrikkel	Avtalebasert	Tana	Over lengre tid
12	Kart, oppmåling og matrikkel Narvik-Evenes	Narvik, Evenes	Kart- og oppmålingsfunksjon inkl. føring av matrikkel	KL §20-2	Narvik	Del av samordnet samarbeidsavtale om plan og teknisk drift
13	Oppmåling og matrikkel Bodø-Røst-Værøy	Bodø, Røst, Værøy	Bodø kommune utfører oppmåling og matrikelføring på Røst og Værøy	Avtalebasert	Bodø	Bilaterale avtaler. Over lengre tid.
14	Oppmåling Grong-Snåsa	Grong, Snåsa	Snåsa kjøper oppmålingstjenester fra Grong	Avtalebasert	Grong	Snåsa er i ferd med å vende sitt samarbeid mot Steinkjer.
15	Innherred kommunenesamarbeid, Geodata og oppmåling	Verdal, Levanger	Felles fagenhet for geodata og oppmålingstjeneste	KL§27	Verdal	Var en del av Innherred samkommune fram til 2018. Styre med rådmennene. Ikke eget rettssubjekt.
16	Fosen kart og GIS	Indre Fosen, Ørland, Åfjord, Osen	Samarbeid om GIS og felles kartløsning	KL§20-2	Åfjord	Langvarig samarbeid. Del av Fosenordningene.

Tabell 4.1 Registrerte samarbeidsordninger innenfor planlegging, byggesak og oppmåling i Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag. Kilde: NIVIs kommunevise kartlegginger fra 2019-2021.

4.3 Felles kjennetegn og samarbeidstrend

Det kan trekkes fram følgende kjennetegn ved dagens samarbeid om planfaglige oppgaver:

- I de tre nordligste fylkene, som dekker 118 kommuner, finnes kun ett eksempel på regionalt plankontor i en formalisert form (Plankontoret i Trøndelag Sør)
- Hoveddelen av dagens samarbeid dreier seg bilaterale kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune, ofte med ulike bestillinger fra små omegnskommuner som mangler egen planfaglig kompetanse. Ofte er også vertskommunene små med sårbare fagmiljøer. Bruk av eksterne konsulenter kan være omfattende.
- Ingen kommuner har utviklet et bredere formalisert samarbeid om plan- og utviklingsoppgaver som del av en bredere samfunnsutviklerfunksjon

Den langsigtige utviklingstrenden kan sammenfattes i følgende punkter:

- Mange små distriktskommuner har over tid gjennomgått en faglig utarming som særlig har gått ut over plan- og utviklingskompetanse i egen organisasjon. Også andre oppgaver innenfor typiske rådhusfunksjoner og teknisk sektor preges av faglig utarming. Denne trenden er omtalt i flere NIVI-rapporter, bl.a. en landsomfattende kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene⁸, Gode grep rapportene for Troms og Finnmark⁹, intervjuundersøkelse i Nordland¹⁰ og kartlegginger av kommuneorganisasjonen på Røst¹¹. NIVIs landsomfattende kompetansekartlegging fra 2014 viste at 61 prosent av landets kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 prosent av kommunene har 0,5 prosent eller mindre til arealplanlegging. Også i KMDs nullpunktsmåling for kommunereformen¹², er det dokumentert svært liten plan- og utviklingskapasitet i mange av landets kommuner.
- Viktige eksempler på samarbeid om større planfaglige miljøer er nedlagt, både regionalt plankontor organisert som vertskommuneløsning i Nord-Troms og en samkommunal løsning med felles planfunksjon og felles kommuneplan mellom Levanger og Verdal
- Særlig de minst sentrale kommunene opplever stor mangel på tilgang til kompetent nøkkelpersonell. Økte kompetansekrav og rekrutteringsutfordringer gjør at mange distriktskommuner mangler lovpålagede stillinger og funksjoner. Mange av de røde lysene i kommunebildene i Finnmark har sammenheng med mangel på nøkkelpersonell og stor utskifting av ledere. Rekruttering til kommuner uten fagmiljø og sterkt driftsorienterte kommuner er antakelig viktige årsaker til at det over tid har vist seg vanskelig å oppnå nødvendig stabilitet.
- Mange distriktskommuner kan ha kommet i en nedadgående sirkel, der faglig utarming og stadig mer kjøp og salg av tjenester svekker kommunens evne til å løse lovpålagede oppgaver og utnytte gode muligheter for en positiv samfunnsutvikling. Mangel på planfunksjon og oppdaterte kommuneplaner svekker antakelig kommunenes politiske og økonomiske styringsevne.
- Distriktskommunenes planstrategier og samfunnsplaner mangler offensive mål og virkemidler, som kunne medført en større lokalpolitisk interesse for aktiv

⁸ NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene

⁹ NIVI Rapport 2019:2 Gode grep i Troms og NIVI Rapport 2018:4 Gode grep i Finnmark

¹⁰ NIVI Rapport 2018:2 Mobiliseringsbehov på Helgeland

¹¹ NIVI Rapport 2015:1 Kommunereform på Røst-utfordringer og veivalg

¹² SØF-rapport nr. 01/17 Nullpunktsmåling: Hovedrapport.

- samfunnsplanlegging. Planlegging blir av mange vurdert som unødvendig byråkrati og utviklingshemmende, ikke et virkemiddel for samfunnsutvikling og effektiv ressursbruk.
- Det sammenhengende kommunale og fylkeskommunale plansystemet fungerer ikke etter hensikten, slik det er beskrevet i revidert plan- og bygningslov fra 2008. Verken planfaglig veiledering eller det øvrige samarbeidet med fylkeskommunen og de andre regionale aktørene ser ut til å forhindre at mange distriktskommuner i praksis står uten en fungerende planfunksjon.

4.4 Årsaker til lite samarbeid om planadministrasjon

Ut fra tidligere erfaringer med nedlagte regionale plankontor og flere forsøk på etablering av tilsvarende, kan det pekes på noen viktige årsaker til at det har vist seg vanskelig.

Lokalt selvstyre over arealer og samfunnsutvikling

Hovedårsaken har å gjøre med oppgavenes karakter og kommunestyrenes ønske om å ha kontroll over egne arealer og samfunnsutvikling. Kommuneplanen og kommunens planfunksjon forstås som kjerneoppgaver som ikke kan delegeres eller overtas av en annen kommune (vertskommune), et interkommunalt selskap eller andre aktører, uten at kommunestyret mister politisk styring og selvstendighet. Analysen av interkommunalt plansamarbeid fra NIBR/Østlandsforskning¹³ peker på tap av politisk styring som den viktigste barrieren. En fylkespilot for å styrke plan-, landbruks- og miljøvernkompetansen i kommunene i Trøndelag i perioden 2012-2016¹⁴, endte uten etablering av formalisert plansamarbeid i noen av pilotene av samme hovedårsak.

Uenighet om organisering og fordelingskonflikter i samarbeidet

Uenigheter om organisering og strid om lokalisering og fordeling av arbeidsplasser har stoppet flere forsøk på etablering av felles plankontor. I Værnesregionen, som var en del av fylkespiloten i Trøndelag, oppsto uenighet om organisering og styring av et felles tjenestesenter. Stjørdal som skulle være vertskommune ønsket en helhetlig styringsløsning med poliske nemnder for hhv. plan og miljø/landbruk, med felles oppfølging og lik delegasjon fra alle kommunene. Omegnsmunene Meråker, Tydal, Selbu og Frosta ønsket en administrativ vertskommunemodell med mulighet for tilgang til kompetanse og kapasitet etter behov i egen kommune. Kommunereformen og negative nasjonale signaler om at interkommunalt samarbeid, var medvirkende til at ikke bare plansamarbeidet ble terminert i Værnesregionen, men hele den politiske styringsløsningen. Alle de politiske nemndene i det omfattende vertskommunesamarbeidet ble nedlagt, inkludert regionrådet.

Sentralisering av fagkompetanse og manglende leveranser

Stillingsoverføring til en vertskommune og manglende leveranser framheves som avgjørende årsaker til at det felles plankontoret i Nord-Troms (2011-2018) ble nedlagt. Det felles plankontoret hadde 4-5 årsverk samlokalisert i Nordreisa og var organisert etter kommunelovens §27 med rådmennene i styre. Vertskommuneløsningen og oppbyggingen av det regionale kontoret innebar at kommunene som fra før hadde begrenset kapasitet ble tappet for kompetanse og styring over egen planressurs. Utfordringer knyttet til ledelse og prioritering av planoppgaver mellom kommunene var også medvirkende til at det regionale plankontoret ble nedlagt i 2018. En klar forutsetning ved etableringen av kontoret var at alle kommunene skulle ha vedtatt nye arealplaner i løpet av prosjektperioden (3 år). Målet ble ikke oppnådd,

¹³ Kjell Harvold og Terje Skjeggedal Interkommunalt plansamarbeid Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012

¹⁴ NIVI Rapport 2016:6 Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk

resultatet ble at noen fikk og andre ikke. En interkommunal arbeidsgruppe går for tiden gjennom erfaringene og skal fremme forslag til en ny plattform for samarbeid om kommunal planlegging i juni 2021. Det er lagt opp til implementering av en evt. ny samarbeidsmodell i Nord-Troms løpet av 2.halvdel 2021.

Manglende vertikalt samarbeid og bistand fra de regionale aktørene

Det kan også pekes på at fylkeskommunene og de regionale aktørene i liten grad har vært aktive medbyggere for å styrke kommunenes plankompetanse og kapasitet. Det kan ha sammenheng med stor geografisk og organisatorisk avstand mellom fylkeskommunen og kommunene og at fylkeskommunen har veklagt sin egen rolle som samfunnsutvikler og regional planinstans. Det ligger i dette at kommunene og de funksjonelle kommuneregionene kan ha manglet oppgaver og virkemidler for aktiv samfunnsplanlegging, som kunne begrunnet et sterkere samarbeid om kompetanseoppbygging og felles planer.

4.5 Eksempler på stabile løsninger og interessante grep

I arbeidet med å spore opp interessante eksempler på samarbeid om felles plankompetanse, er det funnet grunn til å framheve følgende:

- Plankontoret i Trøndelag Sør, som eksempel på langvarig kompetancesamarbeid om kommuneplaner og andre planrelaterte oppgaver.
- Felles planenhet mellom Tynset og Alvdal, som eksempel på vertskommunesamarbeid om plan, byggesak og geodata
- Felles plankontor mellom Nissedal og Kviteseid, som eksempel på samarbeid om arealplaner, byggesak, kart og oppmåling
- Samkommuneløsning med felles plankontor og felles kommuneplan mellom Levanger og Verdal, som eksempel på helhetlig politisk samarbeid om plan- og andre utviklingsoppgaver

4.6 Plankontoret i Trøndelag Sør

Plankontoret i Trøndelag Sør, med Plankontoret som formelt navn, er eid av kommunene Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Holtålen og Rindal. Det felles plankontoret er i flere sammenhenger beskrevet blant landets mest stabile og interessante planfaglige samarbeid. Plankontoret ble etablert av Rennebu og Oppdal i 1978. Samarbeidet har som formål å utvikle og utføre tjenester knyttet til planarbeid og andre tjenester på oppdrag fra eierkommunene. Kontoret tar også oppdrag fra andre kommuner, formelt begrenset til inntil 20 prosent av virksomheten av hensyn til regelverket om offentlige anskaffelser.

Kontoret representerer et betydelig fagmiljø med 8 årsverk som er samlokalisert med Rennebu som kontorkommune og arbeidsgiver for de ansatte. Kontoret har personell med fagkompetanse innenfor arealplanlegging (2), naturforvaltning (2), samfunnsgeograf, utmarksforvalter, grøntanleggsforvalter og GIS-konsulent. Kontoret er organisert etter kommunelovens §27 med ordførerne i styre.

Kontorets hovedrolle er knyttet til utarbeidelse og rullering av kommuneplaner, utarbeidelse av områdeplaner, reguleringsplaner, temoplaner og andre planrelaterte oppgaver. Kontoret er finansiert gjennom årlig budsjett som vedtas i den enkelte kommune ut fra forventet behov for planfaglig bistand. Det opereres med disposisjonsfond for den enkelte kommune som har gitt fleksibilitet i bruk av kapasitet ved kontoret. Eierkommunene kan selv velge om de ønsker å bruke Plankontoret eller andre eksterne fagmiljøer i egne planprosesser.

Dagens organisering og finansieringsmodell er under vurdering i lys av ny kommunelov og erfaringer som er høstet i et voksende samarbeid. En interessant side ved dagens organisering

er at Plankontoret i hovedsak er bygd opp som en felles kompetanse uten virksomhetsoverdragelse og sentralisering av plankapasitet fra eierkommunene. Plankontoret dekker som nevnt fem eierkommuner. Disse har en samlet befolkning på ca. 20.000 innbyggere og et samlet areal på nærmere 7000 kvadratkilometer. Reiseavstanden mellom rådhusene er på maksimalt 10 mil (Holtålen-Rennebu).

4.7 Felles planenhet mellom Tynset og Alvdal

Det felles plankontoret mellom Tynset og Alvdal, er eksempel på et langvarig og helhetlig samarbeid plan byggesak og geodata, organisert som en administrativ vertskommunemodell mellom nære nabokommuner. Felles enhet for Plan, byggesak og geodata ble etablert som et forvaltningsforsøk i 2005 og videreført som et administrativt vertskommunesamarbeid med Tynset som vertskommune fra 2007.

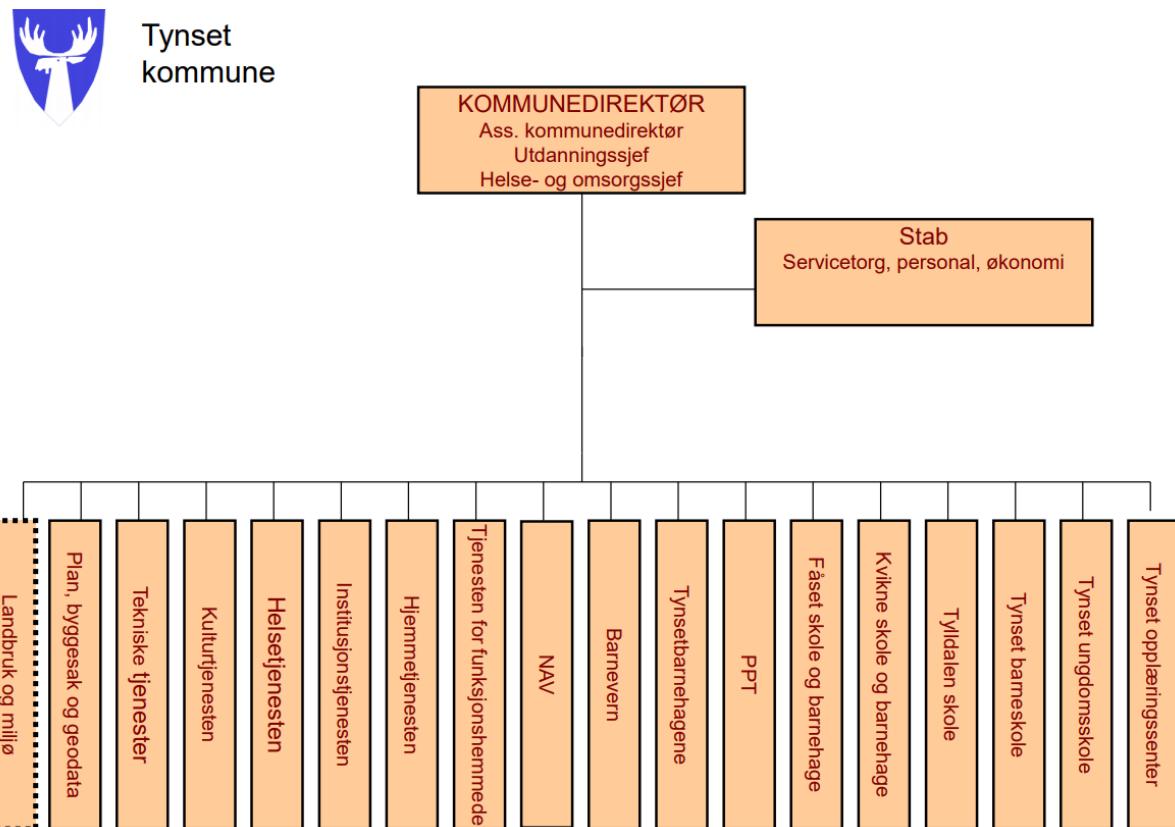
Den felles planenheten er for tiden dimensjonert med 13 årsverk, alle ansatt og samlokalisert i Tynset kommune. Planenheten er ledet av en egen tjenesteområdeleder jf. organisasjonskartet nedenfor. Enheten består av fagmiljøer innenfor areal- og samfunnsplanlegging med 5 årsverk, byggesak med ca. 3 årsverk og geodata med 4 årsverk inkl. en felles stilling for fem kommuner (NØGIS). I enheten inngår også en mindre fagressurs med ansvar for eiendomsskatt.

Kontoret i vertskommunen har ansvar for utarbeidelse og rullering av overordnede kommuneplaner, kommunedelsplaner og reguleringsplaner i begge kommunene. Byggesak og geodata, herunder kart, oppmåling og matrikkelføring er organisert felles som del av vertkommunen. Felles stillingsressurs innenfor geodata betjener fem kommuner i Nord-Østerdal og er ansvarlig for en felles geodataplan (NØGIS).

Alvdal kommune har ikke planfaglig personell som del av sin organisasjon. Kostnader fordeles etter timeregnskap for hver kommune, med 50/50 fordeling av kostnader til ledelse.

Utfordringer knytter seg til krevende ledelse og styring som følge av at plankontoret har to selvstendige oppdragsgivere med ulike bestillinger til ulike tidspunkter. I samtale med leder for kontoret blir det sagt at en slik vertskommuneløsning ikke vil være bærekraftig og gjennomførbar med f.eks. fem eierkommuner med ulike bestillinger. En løsning uten totalansvar og med en viss grunnkompetanse i hver av eierkommunene kan i så fall være et bedre alternativ.

Samarbeidet mellom Tynset og Alvdal innebærer at Alvdal har vertskommuneansvar for et felles kontor for landbruk og miljø. Det lopplyses at de to kontorene har nær kontakt og at mangel på samlokalisering ikke byr på store utfordringer. Reiseavstanden mellom rådhusene i de to kommunene er 23 km. Tynset har 5537 innbyggere, Alvdal 2405. Samlet areal er 2823 kvadratkilometer.



Figur 4.1 Organisasjonskart for Tynset kommune inkl. felles enheter for Plan, byggesak og geodata og Landbruk og miljø sammen med Alvdal kommune. Kilde: Tynset kommune

4.8 Felles plankontor mellom Nissedal og Kviteseid

Kommunene Nissedal og Kviteseid har hatt felles plankontor siden 2005, også der som del av en større avtale der Nissedal er administrativ vertskommune for plankontoret, men Kviteseid er administrativ vertskommune for felles landbrukskontor. Nissedal har 1430 innbyggere, Kviteseid 2430 innbyggere. Reiseavstanden mellom rådhusene er 53 km med beregnet reisetid på 50 minutter. Kommunenes samlede areal er 1613 kvadratkilometer.

Det felles plankontoret har for tiden til sammen 5,5 årsverk og ledes av en plansjef. Kontoret har 1,5 årsverk innenfor ledelse/arealplan, 2,5 årsverk innenfor kart og oppmåling og 1,5 årsverk innenfor byggesak. Kontoret framheves som effektivt og vellykket, bl.a. med bakgrunn i at begge kommunene er typiske hyttekommuner med ganske like arealplanfaglige utfordringer. Utvidelse av kontoret med flere kommuner i Vest-Telemark har vært diskutert uten at det er foretatt endringer.

Dette eksempelet illustrerer at et felles plankontor organisert som en vertkommuneløsning kan fungere mellom nære nabokommuner med like arealplanfaglige utfordringer. Fordeling av vertskommuneansvar til begge kommunene har vært en forutsetning for det langvarige samarbeidet. Plansamarbeidet omfatter i utgangspunktet ikke planstrategi og samfunnsplan for kommunene.

4.9 Samkommuneløsning mellom Levanger og Verdal

Levanger og Verdal hadde fram til 2018 felles organisering av plan, byggesak og oppmåling inkl. felles kommuneplan som del av Innherred samkommune (ISK). Levanger og Verdal er to nære nabokommuner med til sammen 35.000 innbyggere. Reisetiden mellom rådhusene er 15 minutter (12 km). Kommunene er typiske tvillingkommuner, begge med en betydelig befolkningsstørrelse. Kommunene er til dels svært ulike mht. kommunehistorie, næringsstruktur og kultur internt i kommunene.

Samkommunen ble etablert i 2004 og fikk etter hvert et omfattende oppgaveansvar som innebar at samkommunen hadde over 200 ansatte i en periode. Før nedlegging var samkommunen bemannet med ca. 100 årsverk og hadde et budsjett på 75 millioner. Samkommunestyret hadde 18 medlemmer, hvor ni representanter fra Levanger kommunestyre og ni fra Verdal kommunestyre. Årsaken til nedlegging var at regelverket om samkommuner ble fjernet fra kommuneloven i forbindelse med kommunereformen. Vurderingen nasjonalt var at kommuner som var avhengige av et så omfattende interkommunalt samarbeid bør slå seg sammen. Faglig sett fikk samkommunen gode evalueringer underveis i funksjonsperioden.

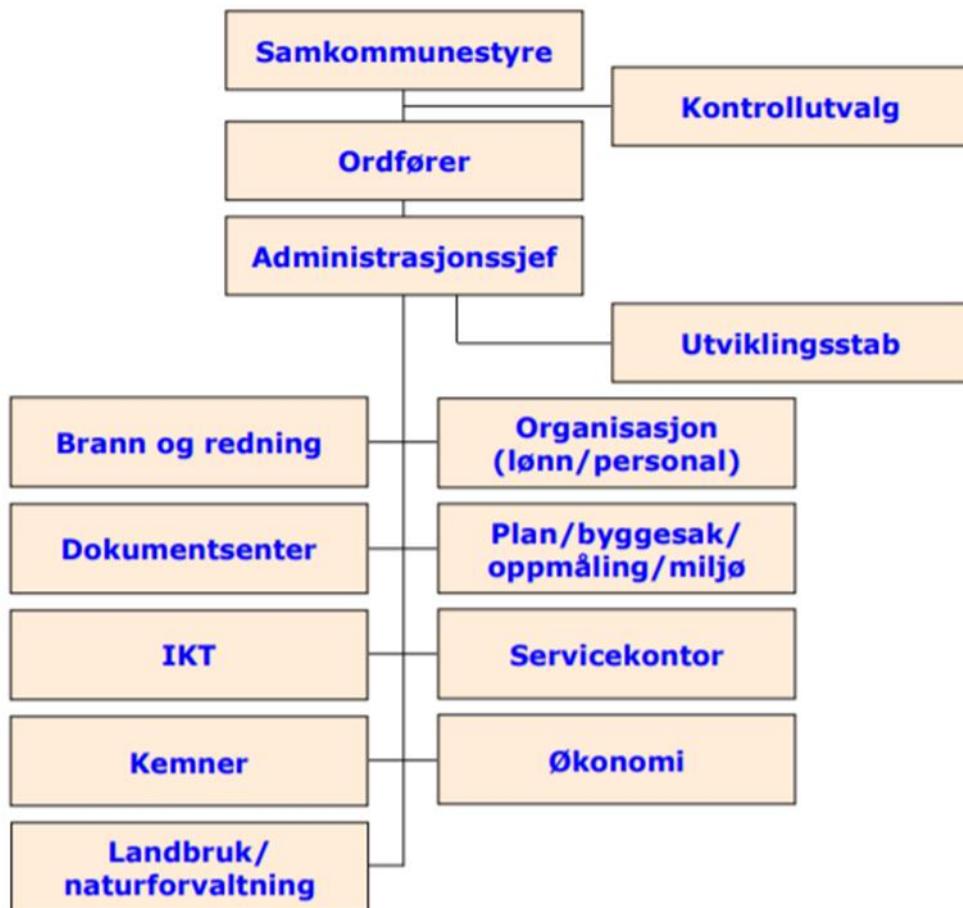
Samkommunen er et eksempel på at kommuner kan ha både felles kommuneplan og felles planfunksjon, forutsatt en balansert politisk og administrativ styringsløsning. Innherred samkommune kan også tjene som eksempel på et bredere samarbeid om strategisk ledelse og andre viktige forvaltnings- og utviklingsoppgaver jf. organisasjonskart for samkommunen nedenfor. Samkommune var også etablert mellom fire kommuner i Namsosregionen, men uten samarbeid om kommuneplan og felles planfunksjon (Midtre Namdal Samkommune).

Etter Stortingets vedtak om avvikling vurderte kommunestyrrene i Levanger og Verdal ulike alternativer til samkommunen, både overgang til vertskommuneløsninger, interkommunale selskaper, kjøp og salg av tjenester og tilbakeføring av oppgaver til morkommunene. Konklusjonen ble at følgende oppgaveområder ble videreført, organisert som et §27-samarbeid under Innherred kommunesamarbeid:

- Innherred kommunesamarbeid Kemner, IKT og Kommuneadvokater
- Innherred kommunesamarbeid Regnskap, Innfordring og Lønn
- Innherred kommunesamarbeid Geodata og oppmåling
- Innherred kommunesamarbeid Brann og Redning

Følgende fagenheter ble besluttet nedlagt og tilbakeført til morkommunene:

- Utviklingsstaben utover samarbeidet om kommuneadvokater dvs. kommuneoverlege, SLT-koordinator, samhandlingskoordinator og andre sentrale rådgivere med ansvar for å ivareta utviklingsarbeid på vegne av Strategisk ledersgruppe, dvs. rådmennene og kommunalsjefene i Levanger og Verdal. Utviklingsstaben hadde til sammen 8 ansatte.
- Dokumentsenteret med enhetsleder for arkiv, merkantil og informasjon (14 ansatte)
- Enhet for samfunnsutvikling med felles organisering av byggesak, plan og miljø, oppmåling, landbruk og utmarksforvaltning. Enheten hadde til sammen rundt 35 ansatte, hvorav bl.a. Nord-Trøndelag største fagmiljøer innenfor plan, miljø og landbruk.
- Felles servicekontor med enhetsleder for kundebehandling og Husbanken (17 ansatte)
- Felles enhet for Personal og organisasjon, der rådgivere innenfor personal ble tilbakeført
- Felles økonomienhet der fagmiljø innenfor budsjett og analyse ble tilbakeført



Figur 4.2 Organisasjonskart for Innherred samkommune. Kilde: Innherred samkommune. Årsberetning 2011

5 Forslag til løsning i Midt-Finnmark

5.1 Oppgaveforståelse og rammer for samarbeid

I kap.3 er det dokumentert åpenbare sårbarheter ved dagens prioritering og organisering av planfunksjonen i alle de fire kommunene. Fagkompetansen og kapasiteten som skal ivareta lovpålagte oppgaver varierer, men er generelt for liten og i for sterk grad knyttet til enkeltpersoner som ikke har et fagmiljø rundt seg. Behovet for kommuneplaner, løpende byggesaksbehandling, oppmåling og matrikkelføring er for liten til at hver enkelt kommune kan etablere nødvendige fagmiljøer.

Av kap.4 går det fram at det er svært vanlig at planfunksjonene i små distriktskommuner organiseres med små stillingsprosenter og midlertidige prosjektstillinger, ofte for å ta et skippertak. Det er ikke faglig anbefalt og ikke bærekraftig for noen av landets generalistkommuner. Den enkelte kommune kan ikke innføre lokale standarder for kommuneplan og tilhørende forvaltning som bryter grunnleggende med plan og bygningsloven, kommuneloven, forvaltningsloven og andre særlover som stiller krav til et minimum av kapasitet og kompetanse i egen organisasjon.

Av kap.4 går det også fram at det har vært krevende å finne fram til gode samarbeidsmodeller, særlig av hensyn til planoppgavenes sterke politiske og interne styringsmessige karakter.

Viktige læringspunkter fra omstillingsprosesser i andre kommuner er analysert og sammenfattet i punktene nedenfor.

Krav til lokal grunnressurs i alle kommunene

Samarbeid om overordnet planverk, herunder kommuneplanens areal- og samfunnsdel inkl. planstrategi bør baseres på en faglig grunnressurs i alle samarbeidende kommuner. Det følger av at kommuneplanen og kommuneplanprosessen er en lovregulert del av det interne styringssystemet i kommunen, som bør være forankret i en planfaglig egenkompetanse. Grunnressursen skal ivareta kommunens plansystem internt i kommunen, sikre bestillerkompetanse mot eksterne bidragsytere og være kommunens samhandlingskompetanse mot andre myndigheter og instanser. Grunnressursen kan konkretiseres til følgende veiledende normer:

- Alle kommuner som skal videreføres som generalistkommuner bør ha egne stillinger som plansjef/kommuneplanlegger og samfunnsplanlegger i egen organisasjon.
- Alle kommuner må gjennom egenregi eller gjennom interkommunalt samarbeid sikres nødvendig stillingskapasitet og kompetanse til oppmåling og forsvarlig byggesaksbehandling, matrikkelføring og andre tilgrensende forvaltningsoppgaver (geodataforvaltning).
- Grunnressursen består samlet sett av minimum 2-3 faste årsverk pr kommune. I særlige tilfeller kan kommuner med små planutfordringer klare seg med 1-2 årsverk i egen organisasjon, forutsatt at kommunen inngår i et formalisert plansamarbeid.

Lebesby kommune har i dag en organisering av sin planfunksjon som kan betraktes som et absolutt minimum for å sikre en forsvarlig planstatus og forvaltning. Dimensjoneringen er fortsatt sårbar og de ansatte burde inngått i fagmiljøer rundt den enkelte fagfunksjon, herunder arealplanlegging, samfunnsplanlegging, byggesaksforvalting, oppmåling, matrikkelføring og geodataforvaltning. Fagmiljø utover grunnressursen i egen kommune stiller krav til formalisert interkommunalt samarbeid og bør ikke være basert på konsulenttjenester, midlertidig bistand fra fylkeskommunen eller vekslende bistand fra ulike kommuner.

Kompetancesentermodell for samarbeid om overordnet planverk

Utvikling av en kompetancesentermodell med felles fagmiljø innenfor areal- og samfunnsplanlegging framstår som beste og mest stabile praksis for samarbeid om overordnet planverk (kommuneplan). Samarbeid på disse områdene forutsetter at kommunene har nødvendig bestiller- og samhandlingskompetanse (grunnressurs) som del av sin egen organisasjon. Et regionalt plankontor bør i utgangspunktet ikke overta alle planoppgaver og det formelle ansvaret for kommuneplanen i noen av kommune. Det regionale plankontoret bør være oppdragsbasert og opptre som kommunenes faglige fellesressurs.

Samordnet løsning for plan, byggesak og geodata

Byggesaksforvaltning, oppmåling og matrikkelføring, herunder forvaltningsoppgaver knyttet til kart, planregister og geodata egner seg godt for felles administrativ og faglig organisering for flere kommuner. Bruk av kostbar teknologi og samhandling med den øvrige forvaltning om digitalisering er viktige begrunnelser for interkommunalt samarbeid på disse områdene. Erfaringer tilsier at kommunene står friere i organiseringen av oppmålingsfunksjon og planfaglige forvaltningsoppgaver, ved at de i større grad kan samlokaliseres og integreres i en vertskommune. Erfaringer tilsier likevel at det bør tilstrebtes en samordnet faglig løsning mellom faste partnere for alle aktuelle samarbeidsoppgaver innenfor kommunenes planfunksjon. Det skyldes begrenset befolkningsgrunnlag for dimensjonering av tjenestene og hensynet til utvikling av fagmiljøer. Behov for investeringer i felles IKT-systemer og

fagprogrammer og kommunenes samordning mot den øvrige forvaltning er også argumenter for en samordnet regional løsning i Midt-Finnmark.

Felles digital plattform

Samarbeid om aktuelle planoppgaver forutsetter utvikling av en felles digital plattform, der alle kommunene er koplet opp mot et felles system. Utvikling av e-byggesak og e-plan bør samordnes mellom kommunene. Samarbeid om geodata bør skje samordnet med bakgrunn i en felles geodataplan. Kommunene i Midt-Finnmark bør være representert som fast kommuneregion i geodatasamarbeidet på fylkesnivå innenfor Norge digitalt.

Felles forståelse av formål, roller og rutiner

Erfaringer tilsier at det må brukes tid på å utvikle en felles forståelse av formålet med samarbeidet, hvilke roller som skal ivaretas av det regionale kontoret og hvilke rutiner som skal følges i det løpende samarbeidet mot den enkelte kommune. I grunnavtalen er det viktiglagt at det interkommunale samarbeidet skal utvikles trinnvis i nær dialog med de ansatte, kommuneadministrasjonene og kommunestyrrene. For å utvikle fagmiljø og kultur for samarbeid vil det være viktig at alle ansatte som berøres av omstillingen inkluderes i felles fagnettverk og felles systemer for kompetanseutvikling. Ansvar for fagnettverk og kompetanseutvikling er en naturlig oppgave for leder av det regionale plankontoret. Vilje til prioritering av kommunenes planfunksjon og behov for endring i dagens politiske styringskultur vil være viktige forutsetninger for å lykkes med et regionalt plankontor.

Krav til balansert samarbeidsløsning

Samarbeid om kjerneoppgaver stiller krav til en balansert samarbeidsordning, som betyr at alle deltagende kommuner er likeverdige eiere med solidarisk ansvar for plankontorets oppgaver og økonomi. Ut fra antall kommuner og store geografiske avstander i Midt-Finnmark, bør plankontoret antakelig ikke organiseres som en tradisjonell vertskommuneløsning, med virksomhetsoverdragelse og overføring av fagpersonell til Porsanger kommune som vertskommune, jf. erfaringer med plankontoret i Nord-Troms.

I grunnavtalen er det vedtatt prinsipper om desentralisert lokalisering av fagpersonell for å ivareta nærhet til brukerne og ledelsen i den enkelte kommune (pkt.5.1). Det er også vedtatt at behov for sentralisering av arbeidsgiveransvar og virksomhetsoverdragelse skal vurderes nærmere som del av samarbeidet (pkt.5.2). Det vises til kap.5.3 for nærmere omtale av mulige organisasjonsformer for samarbeidet.

Flere aktuelle planoppgaver for regionalt plankontor

Regionalt plankontor kan være en fagressurs som kan bistå eller være ansvarlig for kunnskapsgrunnlag og andre planoppgaver i kommunene, herunder ulike temoplaner, sektorplaner og interkommunale planer. Samarbeid om kystplan, klima- og energiplan og folkehelseplan kan tjene som eksempler på oppgaver som kan legges til regionalt plankontor. Plankontorets rolle og ansvar for bistand til temoplaner og sektorplaner i kommunene bør avklares nærmere. Som del av den videre prosess bør det også avklares hvilke planer som evt. skal utarbeides som interkommunale planer med forankring i det regionale plankontoret.

Bredere samfunnsutviklerfunksjon

Regionalt plankontor kan være en viktig del av en bredere samfunnsutviklerfunksjon, der samarbeid om andre kommunale oppgaver og fagområder kan inngå. Grunnavtalen peker i retning av utvidet samarbeid om tjenesteutvikling og samfunnsutvikling som vil berøre flere sårbare fagområder i kommunene. I tillegg til samarbeid om planoppgaver, kan det peks på

minst fire andre fagområder som kan være naturlig å inkludere i et samarbeid om samfunnsutvikling:

- Samarbeid om næring og innovasjon, herunder felles mulighetsstudier, felles presentasjon av regionale fortrinn og felles strategisk næringsplan for Midt-Finnmark
- Samarbeid om klima og miljø, herunder en interkommunal klima- og energiplan for de fire kommunene
- Samarbeid om landbruk, utmarks- og naturforvaltning, herunder mulighet for etablering av et felles landbruks- og utmarkskontor i Midt-Finnmark
- Samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet, herunder samarbeid om overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS) og beredskapsplaner i kommunene

Regional utviklingsplan og avtale med de regionale aktørene

I grunnavtalen er det formulert ønske om å inngå en forpliktende samarbeidsavtale om med de regionale aktørene. Det kan være naturlig at en slik avtale knyttes opp mot regionalt plankontor og en regional utviklingsplan for Midt-Finnmark, der samarbeid om digitalisering og kompetanseutvikling, tjenesteutvikling og samfunnsutvikling kan konkretiseres i en samlet plan.

5.2 Roller og mål

Et regionalt plankontor må ha et konkret formål og en klar beskrivelse av roller og oppgaver som skal fylles. Med bakgrunn i foreliggende kartlegging og læringspunktene ovenfor, kan det her pekes noen aktuelle formuleringer som det kan jobbes videre med.

Formålet med et regionalt plankontor kan være:

Plankontoret i Midt-Finnmark har som formål å utvikle og utføre tjenester knyttet til planlegging, byggesak og geodata på oppdrag fra eierkommunene. Plankontoret skal bidra til aktiv samhandling om tjenesteutvikling og samfunnsutvikling i Midt-Finnmark, overfor nabokommuner og relevante myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå.

Ved oppstart bør det også foreligge klare målsettinger med samarbeidet, som skal oppfylles innenfor en definert tidsramme som f.eks. kan være tre år. Målene kan beskrives som følger:

- Alle kommunene i Midt-Finnmark skal ha oppdaterte kommuneplaner som fyller lovpålagte krav i plan- og bygningsloven og kommuneloven innen tre år. Det regionale plankontoret skal bistå kommunene ved utarbeidelse og nødvendig oppdatering av areal- og samfunnsplaner etter nærmere bestillinger fra den enkelte kommune.
- Det regionale plankontoret skal bidra til etablering av en felles digital plattform for planfunksjonen i kommunene. Plankontoret skal planlegge og sørge for en samordnet innføring av e-plan og e-byggesak i alle kommunene.
- Kommunene skal etablere en felles byggesaksavdeling med felles faglig ledelse av byggesaksforvaltningen i alle kommunene. Det skal legges til rette for faglig spesialisering og geografisk arbeidsdeling i nær dialog med den enkelte kommune.
- Kommunene skal etablere en felles geodataavdeling med felles oppmålingsenhet, felles kartfunksjon og en felles enhet for matrikkelføring og geodataforvaltning. Samarbeidet skal forankres i en felles geodataplan. Kommunene skal delta aktivt i geodatasamarbeidet på fylkesnivå og utnytte løpende kompetanse- og samarbeidstiltak innenfor Norge digitalt.
- Plankontoret skal delta i utvikling av et bredere samarbeid om samfunnsutvikling i Midt-Finnmark, herunder en regional utviklingsplan og utviklingsavtale med de regionale aktørene.

- Plankontoret vil være en sentral fagressurs i arbeidet med fornyelse og innovasjon i kommuneforvaltningen, inkl. utvikling av mulige piloter og forvaltingsforsøk som den av kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark.

5.3 Organisering og dimensjonering

Status for plankapasitet og nødvendig grunnressurs i den enkelte kommune, tilsier at det må tilføres ny kapasitet til det regionale plankontoret. Nedenfor følger en konkretisering av aktuelle kjerneoppgaver og en mulig dimensjonering av det regionale plankontoret med utgangspunkt i erfaringer og føringer som beskrevet ovenfor. Det må understrekkes at samarbeidet bør utvikles trinnvis i nær dialog med de ansatte, kommuneadministrasjonene og kommunestyrrene. En mulig faseinndeling er beskrevet nedenfor, med forslag om snarlig tilsetting av leder for det regionale kontoret.

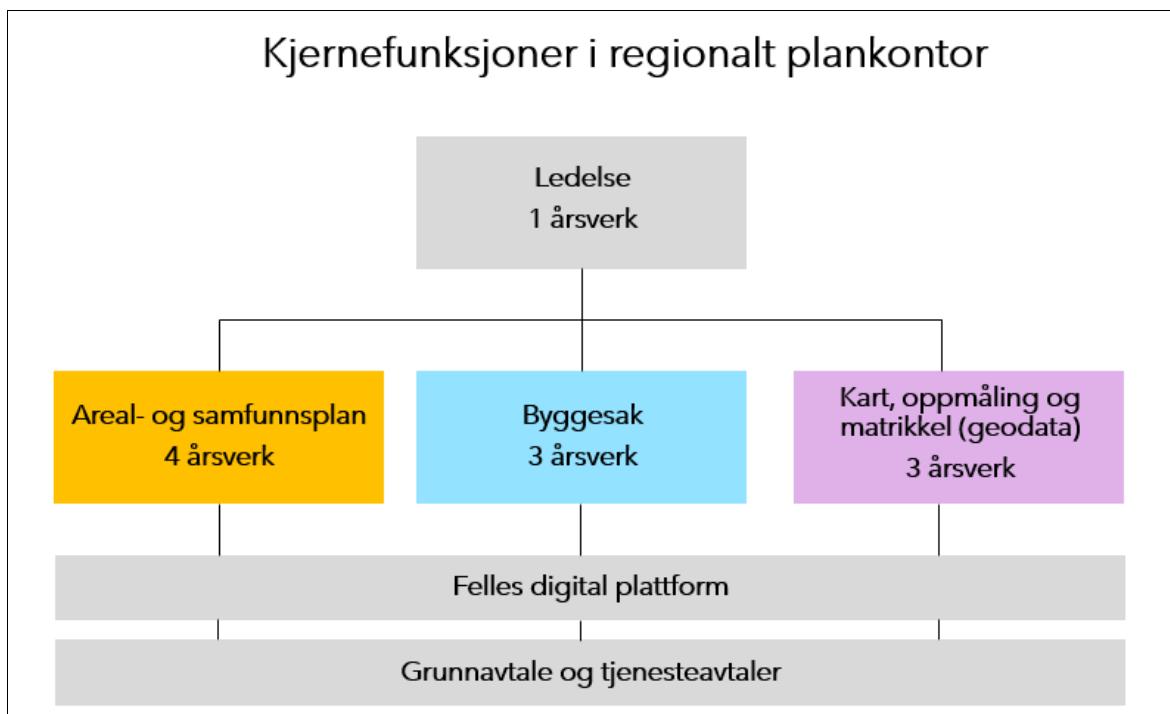
Skissen nedenfor bygger på følgende forutsetninger om grunnressurser i den enkelte kommune og størrelse på fagmiljøer ved det regionale kontoret:

- Det er antatt at det kan være tilstrekkelig med en samlet grunnressurs i de fire kommunene på 5 årsverk, fordelt med 1,5 årsverk i hhv. Porsanger og Nordkapp og 1 årsverk i hhv. Lebesby og Gamvik. Grunnressursen vil da kunne dekke intern lederfunksjon og en egen fagressurs på plan- og bygningsloven i egen organisasjon.
- Det er forutsatt at det regionale plankontoret skal bestå av en regional leder for tre fagenheter, med mulig dimensjonering som følger:
 - Regional fagenhet for areal- og samfunnsplassplan med 4 årsverk, f.eks. fordelt med 2 årsverk på arealplan/reguleringsplaner og tilsvarende på samfunnsplass/felles kunnskapsgrunnlag
 - Felles fagenhet for byggesak dimensjonert med 3 årsverk (2,6 i dag)
 - Felles fagenhet for kart, oppmåling og matrikkel (geodataavdeling) dimensjonert med 3 årsverk (2,2 i dag)

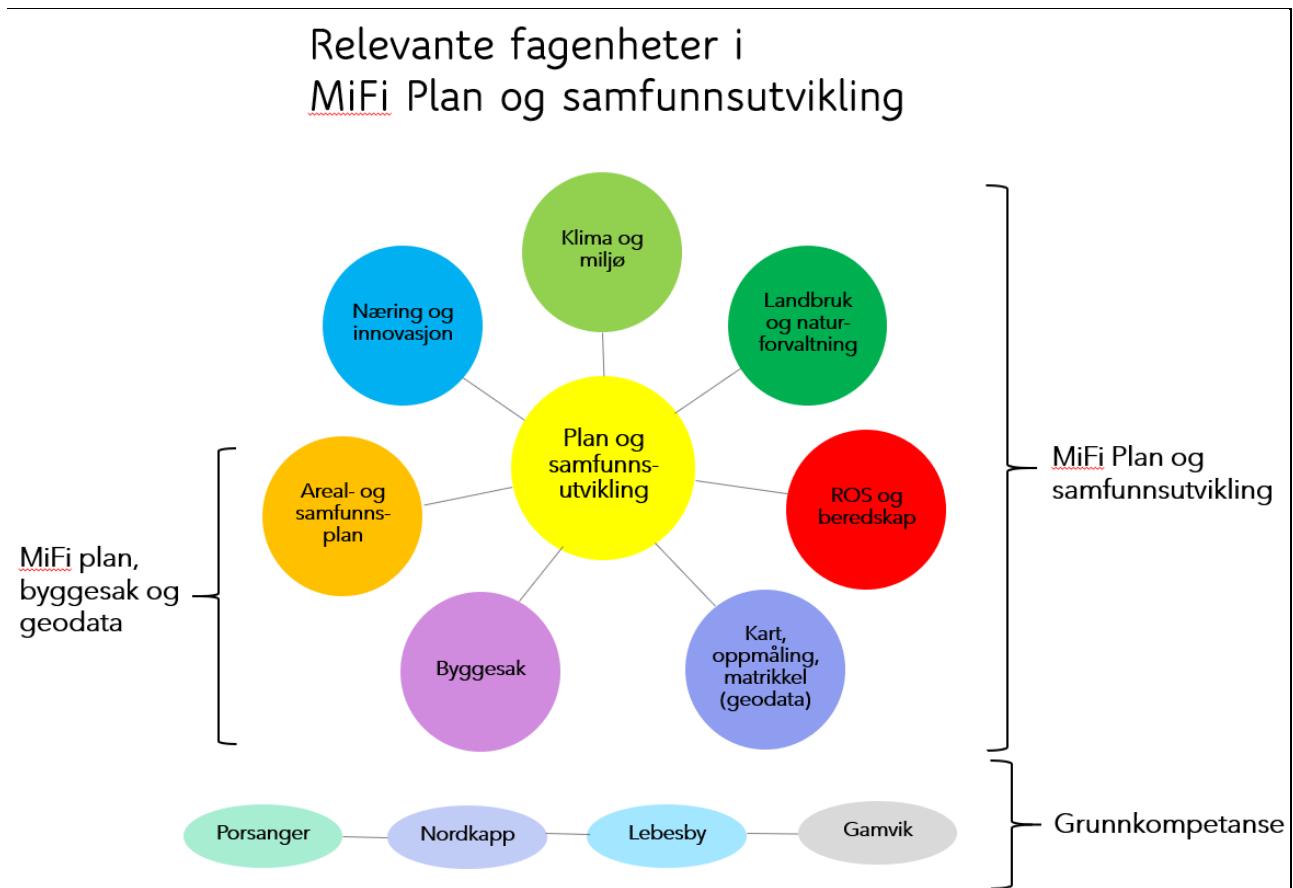
Med en slik organisering vil samlet stillingsinnsats i det regionale kontoret være 11 årsverk. Det regionale plankontoret vil samarbeide med planfaglig leder- og bestillerkompetanse i den enkelte kommune med samlet kapasitet på 5 årsverk. Samlet dimensjonering av planfunksjonene i de fire kommunene vil da være 16 årsverk, som i snitt innebærer en faglig kapasitet på 4 årsverk pr kommune. Dagens planfunksjoner er dimensjonert med 9.5 årsverk, inkl. for tiden 1 årsverk i statlig stillingsforsterkning i Porsanger. Denne konkretiseringen illustrerer at det må investeres mer i kommunenes planfunksjon dersom de aktuelle oppgavene skal forankres i mer bærekraftige fagmiljøer.

Nedenfor er det også vist en skisse der det planfaglige samarbeidet inngår i et bredere samarbeid om samfunnsutvikling. Flere utviklingsoppgaver og kompetansekrevende forvaltningsoppgaver kan legges inn i et mer helhetlig regionalt utviklingsapparat. Dette kan underlegges politisk styring og det kan vedtas balansert vertskommunefordeling av de aktuelle fagfunksjonene, der alle de fire kommunene får ansvar for minst én regional funksjon hver.

Med bakgrunn i en slik helhetlig faglig og politisk mobilisering, kan det være interessant å utvikle en regional utviklingsplan og en regionvekstavtale med staten og de regionale aktørene. Det er grunn til å anta at en slik samordnet mobilisering innenfor samfunnsutvikling vil kunne utløse tilgang til nye virkemidler og utviklingskompetanse. Større fagmiljøer kan gjøre det mer interessant å utlokalisere stillinger og funksjoner fra staten og fylkeskommunen. Den faglige mobiliseringen kan også gjøre kommunene mer interessante i et bredere regionalt samarbeid mot andre kommuner i Vest- og Øst-Finnmark.



Figur 5.1 Regionalt plankontor med tre fagenheter og samlet dimensjonering på 11 årsverk



Figur 5.2 Aktuelle fagenheter i et bredere samarbeid om samfunnsutvikling

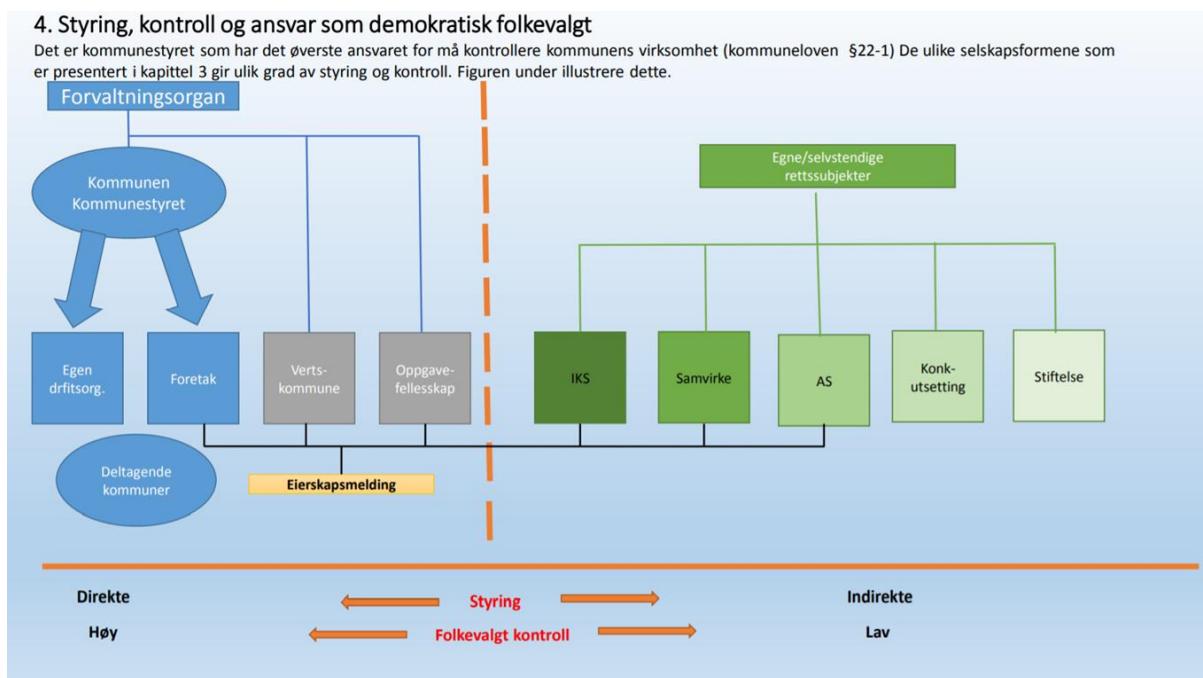
5.4 Regulering av samarbeidet

Som beskrevet ovenfor er tanken at det regionale kontoret skal ha form av et kompetansesenter som skal yte planfaglig bistand til eierkommunene. Erfaringer tilsier at det bør legges til rette for en balansert samarbeidsform som betyr at en tradisjonell vertskommunemodell med virksomhetsoverdragelse er lite aktuell. Det kan pekes på tre alternative organisasjonsformer som kan vurderes nærmere i det videre løp:

1. Administrativ vertskommune etter §20-2 i ny kommunelov, men uten virksomhetsoverdragelse og uten sentralisering av arbeidsgiveransvar for planfaglig nøkkelpersonell i den enkelte kommune (definert grunnressurs). Løsningen kan bety at Porsanger opptrer som kontorkommune og tilsetter leder og andre regionale stillinger som tilføres kontoret. Ansvar for faglig ledelse og ansvarsfordeling i forhold til fagressurser i den enkelte kommune kan avtales nærmere. Avvikende organisering inkl. myndighetsoverføring til Porsanger som vertskommune kan være aktuelt for felles oppmålingsfunksjon, byggesaksforvaltning og andre forvaltningsoppgaver (geodata).
2. Kommunalt oppgavefellesskap etter §19-1, som betyr at det må opprettes et representantskap for styring av regionale plankontoret. Etter loven er representantskapet et folkevalgt organ med krav til minimumsrepresentasjon fra alle kommunene. Representantskapet kan opprette et styre hvor det kan være naturlig at kommunedirektørene inngår. Denne reguleringsformen kan innebære en unødvendig komplisert styringsstruktur, særlig i oppstarten av samarbeidet, hvor prosjektgruppen og styringsgruppen for det samlede kommunesamarbeidet vil være i funksjon.
3. Avtalebasert samarbeid uten spesiell lovhemmel. I den innledende fasen kan det være tilstrekkelig med en skriftlig avtale uten spesiell lovhemmel. Kommunene står fritt til å avtale alle viktige sider ved det regionale kontoret, inkludert en enkel styringsløsning med kommunedirektørene i styre for det regionale plankontoret.

Det legges til grunn at opprettelse av et interkommunalt selskap (IKS) ikke er aktuelt for det regionale plankontoret. IKS-loven er «kommunenes aksjelov» og i utgangspunktet tiltenkt regulering av samarbeid om forretningsmessige oppgaver. Et interkommunalt selskap vil være et eget rettssubjekt utenfor kommune, jf. oversikt over «den kommunale familie» og egne rettssubjekter i skissen nedenfor.

Det kan nevnes at valg av organisasjonsform har betydning for om regelverket om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Generelt kan det legges til grunn at regelverket ikke kommer til anvendelse hvis det er klarlagt at samarbeidet skjer i egenregi innenfor «den kommunale familie».



Figur 5.3 Oversikt over juridiske tilknytningsformer. Kilde: Eierskapsmelding for Lierne kommune

5.5 Finansiering av faglig fellesressurs

Erfaringer fra andre kommuner tilsier at det kan være aktuelt med flere typer finansieringsnøkler:

- Lik fordeling av kostnader til faglig ledelse og administrasjonsutgifter i vertskommunen (kontorkommunen)
- Kostnadsfordeling etter faktisk bruk av planfaglig bistand. Timeregistrering for hver kommune og jevnlig fakturering. Hver kommune kan betale inn et årlig budsjett etter planlagt revisjon og oppdatering av kommuneplaner og evt. andre behov for planfaglig bistand.
- Evt. egne kostnadsnøkler med avtalt fastandel og fordeling etter innbyggertall for bygesaksforvaltning, kart og oppmåling og geodata.

5.6 Faseinndeling av det videre arbeid

Det videre samarbeid kan knyttes til følgende faser:

Fase 1: Snarlig rekruttering av prosjektledelse for konkretisering av samarbeid om plan, bygesak og geodata, hvis mulig før sommer 2021

- Behandling av foreliggende utredning av mål og rammer for regionalt plankontor i prosjekt- og styringsgruppen
- Dialog med tillitsvalgte og ansatte i kommunene
- Orienteringssak til kommunestyrrene
- Stillingsbeskrivelse, utlysing og ansettelse av prosjektleder for regionalt plankontor

Fase 2 Konkretisering av regional samarbeidsløsning, høst 2021

- Behovskartlegging. Avklaring av kommunenes organisering og dimensjonering av egen planfunksjon, herunder oppgaver som skal ivaretas av egen grunnressurs og aktuelle oppgaver og bestillinger til regionalt plankontor.
- Rolleavklaring og beskrivelse av andre arbeidsoppgaver for regionalt kontor
- Plan for felles digital plattform og digitalisering i samarbeid med prosjektleder for IKT
- Organisering, dimensjonering og budsjett for oppstartløsning
- Konkretisering av utviklingsområder med forslag til prioritering, evt. arbeid med 1.versjon regional utviklingsplan og regionvekstavtale
- Møter og dialog med de regionale aktørene og KMD om rollefordeling og finansiering
- Felles saksframlegg til kommunestyrrene med utkast til samarbeidsavtale(r)

Fase 3 Oppstart av regionalt plankontor 1.halvår 2022

- Aktuelle arbeidsoppgaver defineres i løpende prosjektplan for kommunesamarbeidet

Fase 4 Etalering av bredere samarbeid om samfunnsutvikling 2022-2023

- Aktuelle arbeidsoppgaver defineres i løpende prosjektplan for kommunesamarbeidet

Vedlegg: Grunnavtale vedtatt av kommunestyrrene i Gamvik, Lebesby, Nordkapp og Porsanger

Grunnavtale om kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark

27.01.21

1. Deltakere i samarbeidet

Denne avtalen er inngått mellom kommunene Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik. De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av samarbeid om samfunnsutvikling og kommunal tjenesteproduksjon på områder hvor man etter nærmere prosesser blir enige om et konkret samarbeid.

2. Bakgrunn

Samarbeidet mellom de fire kommunene har utviklet seg gradvis i lys av voksende oppgaver og økende sårbarhet som generalistkommuner. Utfordringene framover vil stille krav til et utvidet og mer forpliktende samarbeid for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Utvidet samarbeid er også nødvendig for å styrke næringsutviklingen og bosettingen i Midt-Finnmark, herunder sikre at kommunene får tilgang til regionale og nasjonale virkemidler for innovasjon og fornyelse. Det forventes økt konkurranse om arbeidskraft og det er viktig at kommunene står sammen for å sikre rekruttering og utvikling av attraktive fagmiljøer. Den videre forvaltningsutvikling vil stille store krav til god planlegging og gode systemer for saksbehandling og samhandling med den øvrige forvaltning.

3. Formål med samarbeidet

Formålet med grunnavtalen er å fremme en positiv samfunnsutvikling og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Kommunesamarbeidet skal bidra til forsvarlige tjenester og en offensiv innsats for å fremme næringsutvikling og bosetting i alle de fire kommunene. Formålet med samarbeidet er som følger:

- 3.1 Bosettingen og innbyggertallet skal stabiliseres på minst dagens nivå i alle de fire kommunene.
- 3.2 Muligheter for befolkningsvekst og ny næringsutvikling skal utnyttes i alle deler av kommuneregionen gjennom aktiv tilrettelegging og forsterket samarbeid med regionale og statlige virkemiddelaktører.
- 3.3 Innbyggerne skal oppleve forsvarlig kvalitet på saksbehandling og prioriterte tjenestetilbud, herunder god tilgjengelighet til kompetent fagpersonell ved behov og de beste digitale tjenester.
- 3.4 Samarbeidet skal innebære samordning av politiske strategier med sikte på større påvirkningskraft overfor offentlige og private aktører.
- 3.5 Samarbeidet skal styrke de kommunale fagmiljøene og gi bedre forutsetninger for rekruttering.
- 3.6 Samarbeidet skal over tid medføre kostnadseffektivisering og innsparing på områder hvor kommunene kan utnytte stordriftsfordeler uten uønsket sentralisering.
- 3.7 Samarbeidet skal innebære en tettere og mer samordnet dialog mot regionale og statlige myndigheter om tjenesteutvikling og felles ansvar for et helhetlig kvalitativt tjenestetilbud til innbyggerne i våre kommuner.

4. Målsettinger

- 4.1 Kommune skal harmonisere alle viktige IKT-systemer for å legge til rette for effektivt internt samarbeid mellom kommunene og god ekstern samhandling. Det skal etableres en felles offensiv strategi for utvikling av moderne og sømløse digitale tjenester til innbyggerne. Kommunene skal opptre som en samordnet digital kraft overfor den øvrige forvaltning.
- 4.2 Kommunene skal utvikle forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner, som lønn, regnskap, personal, arkiv, servicekontor, innkjøpskompetanse og andre støttefunksjoner, hvor det etter en nærmere vurdering kan være klare merverdier ved et forsterket samarbeid.
- 4.3 Interkommunalt samarbeid skal vurderes som kommunenes førstevalg ved organisering av smale kompetansekrevende velferdstjenester som barnevern, NAV og andre sosialtjenester, spesialiserte helsetjenester og tilsvarende oppgaver innenfor oppvekstsektoren og teknisk sektor.
- 4.4 Kommunene skal forsterke sitt samarbeid om planlegging, oppmåling og byggesaksforvaltning, herunder løpende areal- og samfunnsplanlegging og aktuelle sektorplaner som det stilles krav til fra overordnet myndighet.
- 4.5 Kommunene skal vurdere utvidet samarbeid innenfor brannvesenet og andre beredskapsoppgaver innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

5. Prinsipper for samarbeid

- 5.1 Det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark skal innebære en merverdi for alle kommunene, sett i forhold til formålet og målene med samarbeidet jf. pkt. 3 og 4.
- 5.2 Samarbeidet skal underbygge god administrativ og politisk styring i regi av den enkelte kommune. Samarbeidet skal ivareta nærhet og god lokal tilgjengelighet til lovpålagte velferdstjenester.
- 5.3 Desentralisert lokalisering av fagpersonell i alle de fire kommunene skal vurderes på områder hvor nærhet til brukerne og/eller ledelsen i den enkelte kommune er avgjørende for god tjenestekvalitet (nettverksmodell).
- 5.4 Det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark skal organiseres med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap. Behov for sentralisering av arbeidsgiveransvar og virksomhetsoverdragelse skal vurderes nærmere som del av samarbeidet.
- 5.5 Kommunene anser balansert vertskommunemodeell som en aktuell løsning. Det innebærer at alle de fire kommunene skal kunne ivareta vertskommuneansvar for felles tjenester. Det skal tilstrebdes en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser. Aktuelle vertskommuner må kunne sikre forsvarlige tjenester og avtalte leveranser i alle kommunene.
- 5.6 Samarbeidet skal utvikles stegvis i nær dialog med de ansatte og kommunenes eget fagpersonell. Samarbeidet er tillitsbasert, som innebærer at ingen kommune skal styrke seg på bekostning av de andre. Kommunene forplikter seg til å finne fellesløsninger med hverandre, før det evt. inngås forpliktende avtaler med andre kommuner.

6. Avtalestruktur

- 6.1 Samarbeidet mellom kommunene reguleres gjennom denne grunnavtalen og egne tjenesteavtaler etter kommuneloven som inngås på de konkrete samarbeidsområder.
- 6.2 Kommunene ønsker å inngå en regional utviklingsavtale med regionale og statlige aktører som konkretiserer felles mål og strategier, inkludert statlige og fylkeskommunale bidrag til tjenestutvikling og samfunnsutvikling i Midt-Finnmark.

7. Tidshorisont og prosjektplan

- 7.1 Utvikling av kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark forutsetter vilje til et langvarig og forpliktende samarbeid som vil påvirke politisk samhandling, tjenestestruktur, arbeidsgiverforhold og investeringer i kommunene.
- 7.2 Tjenestesamarbeidet i Midt-Finnmark har i første fase prioritert utvikling av samarbeid innenfor planarbeid, barnevern, IKT, økonomiforvaltning, innkjøpskompetanse og kompetanseutvikling. Saksframlegg med utkast til tjenesteavtaler på disse områdene fremmes for behandling i kommunestyrene i løpet av 2021.
- 7.3 Som grunnlag for det videre samarbeid skal det lages en prosjektplan som redegjør for prioriteringer av nye samarbeidsområder, milepeler og planlagt ressursbruk i tråd med målene for samarbeidet jf. pkt. 4. Prosjektplanen vil være et viktig dokument for dialog med overordnet myndighet om faglig bistand og finansiering.

8. Organisering av samarbeidet

Utvikling av et forpliktende kommunesamarbeid i Midt-Finnmark stiller krav til samarbeidsorganer som kan ivareta politisk, administrativ og faglig koordinering. Behov for representasjon og grad av formalisering vurderes årlig i lys av samarbeidets utvikling. For 2021 skal samarbeidets utvikling ivaretas av følgende samarbeidsorganer:

- 8.1 Politisk styringsgruppe bestående av ordførerne i kommunene. Bredere politisk deltagelse, herunder dialog med felles formannskap eller felles kommunestyremøte vurderes etter behov. Representanter fra myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå kan tiltre styringsgruppen med møte- og talerett. Styringsgruppen skal drøfte veivalg og prioriteringer i det forberedende arbeidet og holdes løpende orientert om samarbeidets utvikling.
- 8.2 Administrativ prosjektgruppe bestående av rådmenn/kommunedirektørene, med tillegg av representant fra Statsforvalteren og faglig fellesressurs. Bredere administrativ deltagelse fra berørte kommunalsjefer, tillitsvalgte og representanter for berørte regionale og nasjonale myndigheter vurderes etter behov. Prosjektgruppen har ansvar for utredning og iverksetting av prioriterte samarbeidsområder inkl. prosess mot styringsgruppen og felles saksframlegg for kommunestyrene. Prosjektgruppen vurderer løpende behov for etablering av prosjektgrupper og fagnettverk, inkl. bistand fra eksterne ressurspersoner.

9. Finansiering av samarbeidets utvikling

- 9.1 Det prosjektbaserte samarbeidet i Midt-Finnmark skal utvikles i nær dialog med Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Grunnavtalen legges til grunn for søknad om prosjektskjønn og dialog om finansiering mot fylkeskommunen og andre statlige myndigheter.
- 9.2 Det er ønskelig at fremtidig finansiering av samarbeidet knyttes opp mot den regionale utviklingsavtalen for Midt-Finnmark jf. punkt 6.2.
- 9.3 Løpende prosjektkostnader dekkes gjennom egenandel og eksterne søkbare midler iht. prosjektplan.
- 9.4 Langsiktig avhengighet til midlertidig prosjektfinansiering er ikke ønskelig for lovpålagte oppgaver. Samarbeidet skal bidra til at ansvaret for tjenesteutvikling kan ivaretas lokalt og finansieres som del av kommunenes ordinære finansiering.

10. Kostnadsfordeling i vedtatt tjenestesamarbeid

Kommunene ønsker en helhetlig tilnærming til kostnadsfordeling, der det tas hensyn til fordelingseffekter i det samlede tjenestesamarbeidet. Detaljerte kostnadsnøkler for den enkelte tjeneste bør unngås. Ved fordeling av kostnader skal følgende hovedprinsipper gjelde:

- 10.1 Kostnadsfordelingen beregnes ut fra et nærmere definert fast grunnbeløp og antall innbyggere i den enkelte kommune.
- 10.2 Det skal gjøres en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i felles saksframlegg og tjenesteavtaler på de enkelte tjenesteområder.

11. Personalpolitiske retningslinjer

I løpet av 2021 skal det utarbeides felles personalpolitiske retningslinjer for håndtering av konsekvenser for arbeidsgiver og de ansatte av vedtatte omstillinger. Dette arbeidet skal utføres i dialog med de ansatte og deres organisasjoner.

12. Inntreden og uttreden av samarbeidet

- 12.1 Inntreden av nye deltakerkommuner i grunnavtalen og inngåtte tjenesteavtaler kan skje dersom alle de opprinnelige deltakerkommunene slutter seg til dette.
- 12.2 Grunnavtalen er ikke til hinder for deltagelse i annet interkommunalt samarbeid med andre kommuner, forutsatt at dette er drøftet med partene i grunnavtalen.
- 12.3 Regler for uttreden fra inngåtte tjenesteavtaler reguleres av kommuneloven og vil framgå av den enkelte tjenesteavtale i tråd med kommunelovens §20-4.

13. Iverksetting

Denne grunnavtalen trer i kraft så snart kommunestyrene har behandlet avtalen.

Dato/ordførerne (signatur)