

NIVI Rapport 2024:1

Regionalt plankontor for Hammerfest, Hasvik og Måsøy

Utarbeidet i samråd med interkommunal arbeidsgruppe

Av Einar Pedersen og Geir Vinsand

3. juni 2024



INNHOLD

FORORD	3
HOVEDPUNKTER	4
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Statsforvalterens rolle	7
1.3 Mandat og plan for gjennomføring av utredningen	8
1.4 Gjennomføring av prosessen	9
1.5 Bidrag fra eksterne innledere	9
1.6 Rapportering	10
2 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET.....	11
2.1 Nasjonale forventninger til kommunal planlegging.	11
2.2 Konsekvenser for kommunal planlegging	11
2.3 Temaplaner	12
2.4 Bygge- og delesaker.....	13
2.5 Geografisk informasjonsforvaltning	13
2.6 Ressurser og kompetanse	14
2.7 Nye føringer for klima og miljø.....	14
3 STATUS I KOMMUNENE	16
3.1 Kommuneplanen.....	16
3.2 Tematiske kommunedelplaner	17
3.3 Områdeplaner og reguleringssaker	19
3.4 Kommunale planarkiv og kartdata.....	19
3.5 Saksmengde bygg- og dispensasjonssaker	19
3.6 Saksmengde delingssaker	20
3.7 Oppmåling, matrikkel og geodata.....	21
3.8 Kostnader ved innkjøp av eksterne planleggingsressurser	22
3.9 Personellressurser	23
3.10 IKT og digitalisering.....	24
4 ERFARINGER FRA INTERKOMMUNALT SAMARBEID	25
4.1 Økt vektlegging av samarbeid	25
4.2 Tynset og Alvdal.....	25
4.3 Nissedal og Kviteseid	26
4.4 Plankontoret i Trøndelag Sør.....	26
4.5 Nye regionale plankontor i Troms og Finnmark	26
4.6 Forutsetninger for vellykket samarbeid	28
5 ETABLERING AV REGIONALT PLANKONTOR	30
5.1 Elementer i interkommunal ordning	30
5.2 Utfordringer i pilotkommunene	30
5.3 Hva skal samarbeidet omfatte?	31
5.4 Regulering og styring av samarbeidet.	35
5.5 Organisering og dimensjonering.....	38
5.6 Nærmere om finansiering og kostnadsfordeling.....	42
5.7 Langsiktige utviklingsmuligheter	43
5.8 Faseinndeling av det videre arbeid	44

Forord

Foreliggende rapport er utarbeidet på oppdrag fra kommunene Hammerfest, Måsøy og Hasvik. Utredningen har sin bakgrunn i at kommunene har inngått en bygdevekstavtale med staten, som har som formål å bidra til befolkningsvekst i regionen. I avtalen med staten er det konkretisert seks satsingsområder, hvor delmål 2 dreier seg om økt samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging. Utredningen har også sin bakgrunn i økte nasjonale krav til kommunenes planfunksjoner og sårbarheter ved dagens organisering i de tre kommunene.

Arbeidet er gjennomført i nært samarbeid med en arbeidsgruppe hvor nøkkelpersoner innenfor plan- og bygesaksforvaltningen i de tre kommunene har deltatt. Arbeidet ble startet opp i begynnelsen av februar 2024 og avsluttet med avgivelse av foreliggende sluttrapport. Det er avholdt seks møter i arbeidsgruppen. Prosjektleder har i forkant av hvert møte sendt ut arbeidsnotater med relevante temaer for møtene. Fagpersonell fra Nord-Troms Plan og Eiendom, Vestre Varanger plankontor, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Finnmark fylkeskommune og NIVI Analyse har bidratt med faglige innspill.

Ansvarlige konsulent i NIVI Analyse har vært prosjektleder Einar Pedersen. Geir Vinsand har deltatt som prosjektmedarbeider og kvalitetssikrer. Konsulentene er ansvarlig for anbefalt løsningsmodell og andre tilrådninger om dimensjonering og organisering ved oppstart.

Tromsø, 7.juni 2024

Hovedpunkter

Foreliggende utredning tar utgangspunkt i plansystemet og nasjonale føringer for kommunal og regional planlegging som alle norske generalistkommuner må forholde seg til. Kommunenes areal- og samfunnsplaner er en del av et lovpålagt styringssystem. Kommunestyret er ansvarlig for at kommunen til enhver tid har oppdaterte og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi. Kommunestyret er også ansvarlig for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet.

I de siste årene har Regjeringen og ulike faglige kommisjoner anbefalt at kommunene styrker sin kapasitet til å drive aktiv samfunnsutvikling. I Troms og Finnmark er det så langt etablert fire regionale plankontor som omfatter de fleste kommuner som har inngått bygdevekstavtale med staten.

I utredningen er det gjennomført en kartlegging av status som viser at alle tre kommunene har utfordringer knyttet til vedlikehold av egne plansystemer, byggensak og geodataforvaltning. Utfordringene er forskjellig mellom kommunene og kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kommunene Hasvik og Måsøy har knapt ett årsverk hver som skal ivareta oppgaver knyttet til kommuneplan, herunder areal- og samfunnsplan med underliggende planer, byggensaksforvaltning, matrikkelføring og forvaltning av kart og geodata. Begge kommunene har over 20 år gamle arealplaner, vedtatt i år 2000. Samfunnsplan for Hasvik ble vedtatt i 2019, for Måsøy i 2021. Gjeldende planstrategier er fra 2020.
- Hammerfest kommune har for tiden åtte årsverk til de samme oppgavene, med unntak for kommuneplanenes samfunnsdel som ikke er forankret i en egen fagressurs. Gjeldende arealplan for Hammerfest er fra 2020, samfunnsplanen er fra 2021. Planstrategi ble siste gang vedtatt i 2020.
- Særlig Hasvik og Måsøy, men også til dels Hammerfest, har begrensede og sårbar personellressurser som ikke gir grunnlag for forankring av lovpålagte oppgaver i fagmiljøer. Kommunene står overfor økte forventninger til oppdatering av kommuneplaner og utvikling av områdeplaner og temaplaner innenfor bl.a. klima, miljø og samfunnssikkerhet. Særlig Hammerfest, men også de to andre kommunene må ha kompetanse og kapasitet til å delta i kompliserte planprosesser knyttet til vindkraft, nye kraftlinjer og andre potensielle utbyggingsprosjekter. Satsingsområdene i den inngåtte bygdevekstavtalen med staten vil utfordre planfunksjonen i alle tre kommunene.
- De tre kommunene kjøper konsulenttjenester for 3-4 mill. kr pr år for å rullere og utarbeide nye planer inkl. bistand til oppmåling, løpende byggensaksbehandling og andre beslektede oppgaver.

I arbeidsgruppen er det bred enighet om at kommunene står overfor økte nasjonale og regionale forventninger til kommunenes plansystemer. Der er bred enighet om at dagens organisering er sårbar og at et regionalt samarbeid kan medføre fordeler knyttet til fagmiljø og kapasitet som er nødvendig for å vedlikeholde oppdaterte plansystemer og en effektiv plan- og byggensaksforvaltning i alle tre kommunene.

Forskjeller i kommunestørrelse og ulikheter i lokale utfordringer gjør at arbeidsgruppens medlemmer har ulike syn på behovet for formalisert interkommunalt samarbeid. Særlig fra arbeidsgruppens medlemmer fra Hasvik er det uttrykt skepsis til behovet for et regionalt plankontor etter de prinsipper som ligger til grunn for etablerte plankontor i Troms og Finnmark. Måsøy har i større grad et etablert vertskommunesamarbeid med Hammerfest som evt. kan videreføres innenfor plan- og byggensaksforvaltning.

NIVI Analyse har lagt til grunn at målet med et regionalt plankontor vil være å etablere en varig samarbeidsstruktur med sikte på at alle tre kommunene skal styrke sin kapasitet og kompetanse til å drive samfunnsutvikling og planlegging. Lovpålagte oppgaver skal ivaretas uten avvik i alle kommunene. Kommunene skal ha kapasitet og kompetanse til å følge opp nasjonale føringer for kommunenes planfunksjon og utvikle planfunksjonen i tråd med endringer i kommunenes utfordringer.

I utredningen er aktuelle oppgaver som kan inngå i det regionale samarbeidet delt inn i to grupper etter antatt viktighet og prioritet. Samarbeid om oppgaver med høyest prioritet kan innebære samarbeid om planstrategi, kommuneplanens areal- og samfunnsdel, inkl. områdeplaner og planer som er nødvendig i større utbyggingssaker. Samarbeid om oppgaver med prioritert 2 omfatter andre sektorplaner, detaljreguleringer, byggesaksforvaltning- og fradelingssaker, oppmålingsfunksjon, matrikkelføring og geodataforvaltning.

I utredningen er behovet for dimensjonering konkretisert til syv årsverk for samarbeid om oppgaver med prioritert 1 (planfaglig samarbeid) og ytterligere syv årsverk for å dekke oppgaver med prioritert 2 (detaljregulering og forvaltning). Samlet bemanningsbehov for å dekke alle de aktuelle oppgavene er beregnet til 14 årsverk. De samme oppgavene er i dag bemannet med 10 årsverk inkl. en beredskapsstilling i Hammerfest kommune som er organisert som del av tekniske sektor.

NIVI Analyse anbefaler at kommunene vedtar en helhetlig løsning som vil innebære et regionalt plankontor med kapasitet og kompetanse til å dekke alle de aktuelle oppgavene. NIVI vektlegger at lovprålagte oppgaver innenfor kommunenes plan- og styringssystem bør være forankret et minimum av fagmiljøer. Det samme gjelder byggesaksforvaltning, matrikkelføring og andre lovprålagte forvaltningsoppgaver som er av stor betydning for innbyggere, næringsliv og den øvrige forvaltning. De ansatte innenfor disse fagområdene bør delta i regionale fagnettverk. Kommunene bør samarbeide om kompetanseutvikling og rekruttering jf. pågående arbeid med dette for de regionale plankontorene i et samarbeid mellom statsforvalter, fylkeskommunen og KS.

NIVI mener alle tre kommunene bør styrke sin langsiktige kompetanse og kapasitet til å drive aktiv tjeneste- og samfunnsutvikling, i tråd med klare anbefalinger fra nasjonale og alle viktige regionale faginstanser. Hensynet til forsvarlig og effektiv saksbehandling i plan- og byggesaker tilslirer at kommunene bør sikte mot en samordnet helhetlig løsning.

NIVI vektlegger også at de økonomiske konsekvensene er moderate som følge av statlig finansiering av stillingsforsterkning i oppstartsperioden og muligheter for å redusere kostnader til ekstern konsulentbruk. Behovet for tilleggsfinansiering kan dreie seg om 2-3 årsverk.

Til dette kommer at et regionalt plankontor også har interessante langsiktige utviklingsmuligheter, herunder oppbygging av et kompetansesenter for samfunnsutvikling der også andre fagområder innenfor tilretteleggende næringsutvikling, landbruk og miljø og samfunnssikkerhet kan inngå.

NIVI Analyse anbefaler følgende grunnprinsipper for organisering av det regionale plankontoret:

- Kontoret reguleres med hjemmel i kommunelovens Kapittel 19 Kommunalt oppgavefellesskap. Samarbeidsavtale utformes i henhold til kommunelovens §19-4.
- Oppgavefellesskapet skal være saksforberedende og skal ikke ha myndighet til å treffen enkeltvedtak. Endelige vedtak etter plan- og bygningsloven, delingsloven og andre relevante lover må i utgangspunktet treffes av den enkelte kommune som i dag.

- Kommunene kan bli enige om at utpekt vertskommune skal ha myndighet til å treffe enkeltvedtak i f.eks. byggesaker. Dersom det er ønskelig å overføre beslutningsmyndighet til vertskommunen, må det inngås egne vertskommuneavtaler etter kommuneloven.
- Hammerfest foreslås som vertskommune, med kontor- og arbeidsgiveransvar for de ansatte i faglig fellesressurs. Samarbeidskommunene Hasvik og Måsøy må selv vurdere behov for lokal grunnressurs som del av egen organisasjon for å ivareta egen saksbehandling, løpende bestillinger og prosesser mot det regionale plankontoret.
- Det legges til grunn at daglig leder skal ha kontorsted i Hammerfest kommune. For andre ansatte anbefales en desentralisert struktur med mulighet for kontorsted i alle kommunene.

I utredningen er det pekt på en aktuell faseinndeling av det videre arbeid, herunder nødvendige avklaringer hvis plankontoret skal iverksettes i løpet av første halvår 2025.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bygdevekstavtaler ble introdusert av regjeringen i 2019 som et nytt distriktspolitisk virkemiddel. Avtalene mellom staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet og én eller flere distriktskommuner har som mål å stimulere til vekst og utvikling i de minst sentrale delene av Distrikts-Norge. Hammerfest, Måsøy og Hasvik kommune har i felleskap inngått en slik bygdevekstavtale med staten.

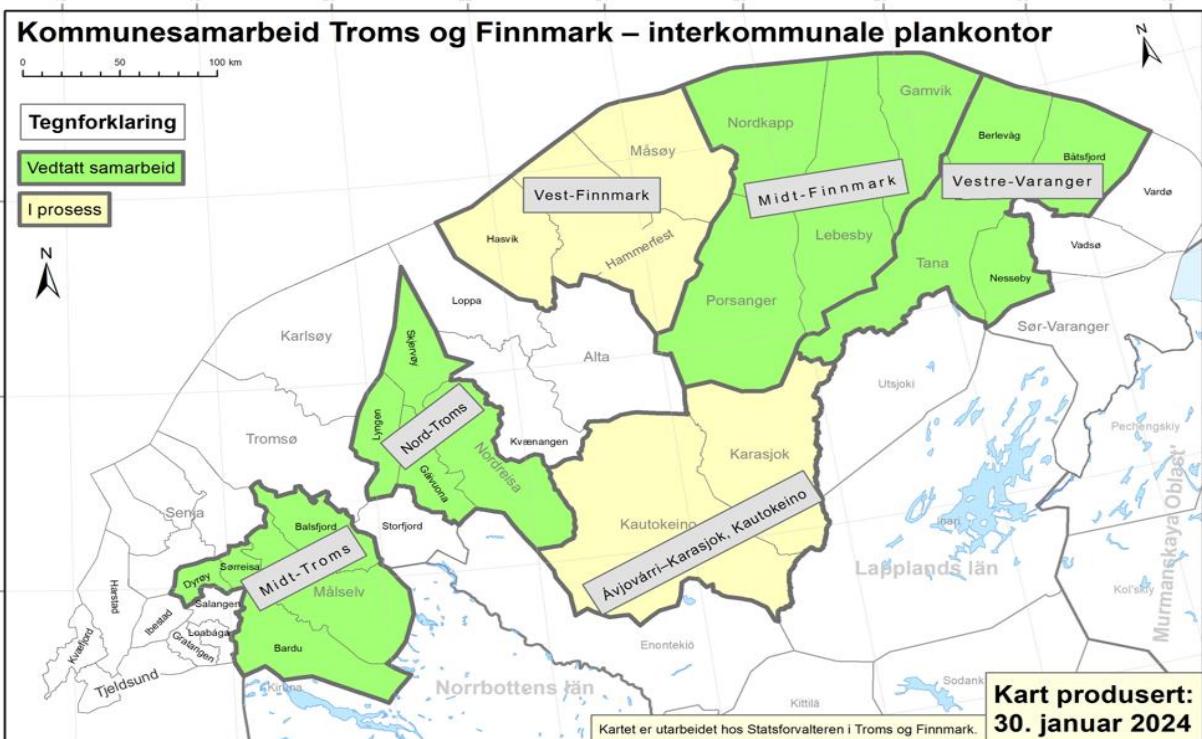
Avtalen har som hovedmål å bidra til befolkningsvekst i regionen. Mål og innsatsområder er lokalt forankret gjennom lokale folkemøter våren 2023 og gjennom behandling i felles formannskapsmøte avholdt 13. juni 2023. Et av innsatsområdene er å styrke avtalekommunenes ressurser og kompetanse for å drive samfunnsutvikling og planlegging. Dette delmålet ligger til grunn for denne utredningsprosessen.

Økt samarbeid om tjeneste- og samfunnsutvikling som følge av bygdevekstavtalen vil stille større krav til samordning av kommuneplaner og kommunenes planfunksjon. Behov for samarbeid om planfaglige oppgaver henger også sammen med nye nasjonale føringer for kommunal planlegging og sårbarheter i dagens planadministrasjoner.

1.2 Statsforvalterens rolle

I løpet av prosessen har Statsforvalteren i Troms og Finnmark over lengre tid vært tydelig på at det er ønskelig at kommunene forsterker sitt samarbeid om lovpålagte planoppgaver. Dette er formidlet både gjennom Statsforvalterens rolle og oppgaver i forhold til bygdevekstavtalen og i forbindelse med Statsforvalterens dialog med kommunene. Statsforvalteren har også signalisert at kommunene kan få økonomisk tilskudd til oppbygging av regionalt plankontor tilsvarende hva som er gitt i støtte til fire andre regionale plankontor i fylket (Midt-Troms, Nord-Troms, Midt-Finnmark og Vestre Varanger). Dette innebærer at kommunene kan få inntil 1 million kroner per år i stillingsforsterkning i en overgangsperiode på inntil tre år, forutsatt aktiv innsats for å etablere og viderefutte kontoret. Nylig har Statsforvalteren også bidratt til finansiering av stilling som regional beredskapskoordinator til kommuner som etablerer regionalt plankontor.

Statsforvalterens faste kontaktpunkt mot samarbeidskommunene har i flere sammenhenger orientert om planstatus i kommunene, inkludert et pågående arbeid med oppbygging av fire regionale plankontor i Troms og Finnmark. Aktuelle kommuner som så langt er involvert i regionale plankontor framgår av kartet nedenfor.



Figur 1.1 Regionale plankontor som er vedtatt i Midt-Troms, Nord-Troms, Midt-Finnmark og Vestre Varanger. Kilde: Statsforvalteren i Troms og Finnmark

1.3 Mandat og plan for gjennomføring av utredningen

Denne utredningen ble forankret i en prosessplan som ble vedtatt av styringsgruppen før oppstart. Styringsgruppen har bestått av kommunedirektørene for samarbeidskommunene. I prosessplanen er oppgavene som inngår i utredningen beskrevet og delt inn i tre hovedtemaer:

Beskrivelse av status

Under dette temaet skal det gis en beskrivelse av viktige kjennetegn ved dagens oppgaveløsning i de tre samarbeidskommunene. Dette inkluderer blant annet status for nåværende oppgaver innenfor plan- og bygningsloven, organisering, ressurser og IKT-løsninger i samarbeidskommunene, samt oversikt over interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester fra private.

Vurderinger

I forbindelse med denne delen av utredningen gjøres det drøftinger og vurderinger knyttet til utfordringer ved dagens oppgaveløsning i kommunene, hva kan oppnås ved interkommunalt samarbeid og valg av mulige organisasjonsmodeller for slikt samarbeid. I denne sekvensen blir det også sett til andre interkommunale plansamarbeid på planområdet og hva som er viktige forutsetninger for et vellykket samarbeid.

Forslag til løsning

I forkant av utredningen har samarbeidskommunene i utgangspunktet stilt seg positiv til et felles plankontor. For det første vil det kunne fremme samfunns- og stedsutvikling, noe som er avgjørende for å skape attraktive og bærekraftige lokalsamfunn. For det andre kan det bidra til bedre utnyttelse av eksisterende ordninger og virkemidler, noe som kan øke effektiviteten og resultatkvaliteten. For det tredje kan det tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, noe som er nødvendig for å sikre høy kompetanse og kvalitet i arbeidet. Dette er i tråd med bygdevekstatalens punkt 5.2, som gir begrunnelser for etableringen av et felles plankontor.

Innenfor rammen av disse føringene, skulle det gjennom utredningsprosessen gis tilrådninger til følgende:

- Modell for organisering av samarbeidet og hvilke oppgaver som skal inngå i den felles organisasjonsenheten
- Ressurs- og kompetansebehov, herunder forslag til bemanningsplan ved oppstart
- Finansiering med vekt på prinsipper og nøkkel for kostnadsfordeling
- Samarbeidsavtale etter kommuneloven, inklusive utkast til felles saksframlegg til kommunestyrrene
- Aktuelle utviklingstiltak for nye samarbeidsformer og muligheter for et utvidet samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og statsforvalter

Det vises prosessplan i eget dokument for nærmere oversikt over fordeling av oppgaver og ansvar mellom styringsgruppen, Måsøy kommune som oppdragsgiver, arbeidsgruppen og NIVI Analyse som eksterne utredere. Etter avtale omfatter utredningsprosessen utarbeidelse av felles saksframlegg for behandling i kommunestyrrene inkl. utkast til samarbeidsavtale.

I vedtatt prosessplan er det lagt til grunn at NIVI har et selvstendig ansvar for faglig tilrådning i sluttrapporten, med bakgrunn i prosessen som er gjennomført i arbeidsgruppen.

1.4 Gjennomføring av prosessen

Kommunedirektørene i samarbeidskommunen godkjente prosessplanen i slutten av januar 2024. Den konkrete gjennomføringen ble iverksatt i forkant av det første arbeidsgruppemøte som ble avholdt 5. februar 2024. Arbeidsgruppen har vært sammensatt av representanter fra samarbeidskommunene som har arbeidsområder som er relatert til utredningsprosessen.

Prosjektleaderen for arbeidet med Bygdevekstavtalet, Johan Martin Vasèli, har ivaretatt rollen som kontaktperson for prosjektleader. Oppgavene har bestått i å formidle innkallinger og dokumenter til planlagte møter, inkl. administrere felles teamsområde og planlegge dagsorden for møtene i arbeidsgruppen.

Møtene i arbeidsgruppen har vært tilrettelagt og ledet av prosjektleader Einar Pedersen i NIVI Analyse. Det er gjennomført seks møter i arbeidsgruppen, det første 5. februar og det siste det siste 21.mai. I møtene har arbeidsgruppen drøftet relevante problemstillinger opp mot mandatet, gjort beslutninger om oppgaver og eventuell annen oppfølging mellom møtene. Det har også vært oppfordret til å involvere andre ansatte i egen hjemkommune. Arbeidsgruppen har med noen få unntak vært fulltallig på alle møtene og det har vært gode og konstruktive faglige diskusjoner i alle faser av arbeidet.

1.5 Bidrag fra eksterne innledere

Til flere av møtene i arbeidsgruppen har eksterne innledere bidratt med innlegg. Møtene har hatt karakter av fagseminarer med vekt på eksterne innspill og vurderinger. Følgende eksterne innledere har bidratt:

- NIVI Analyse ved Geir Vinsand, orientering om juridiske tilknytningsformer for interkommunalt samarbeid
- Finnmark fylkeskommune ved næringssjef Viggo Jørn Dale, om iverksettelse av et nytt fylkeskommunalt prosjekt med formål å styrke kommunal planlegging
- Nord Troms Plan og Eiendom ved daglig leder Bård Bendik Grøtta Fanghol, om samarbeidet så langt, utfordringer, suksessfaktorer og råd og anbefalinger til kommuner som vurder oppstart av regionalt plankontor

- Gjennomgang av Statens forventninger til kommunal planlegging ved assisterende justis- og kommunaldirektør Per Elvestad ved Statsforvalteren i Troms og Finnmark, inklusive tema som samfunnssikkerhet og klimatilpasning
- Orientering fra Vestre Varanger plankontor ved daglig leder Tom Eirik Malin, om mål og status for samarbeidet, utfordringer og suksessfaktorer

Presentasjonene fra disse er gjort tilgjengelig for arbeidsgruppens medlemmer pr. epost eller gjennom teams-kanalen.

1.6 Rapportering

Foreliggende sluttrapport er distribuert til kommunene og lagt ut på NIVIs hjemmeside www.nivianalyse.no. Foredrag fra eksterne foredragsholdere er distribuert til arbeidsgruppens medlemmer og er tilgjengelig teams-kanalen.

2 Det kommunale plansystemet

2.1 Nasjonale forventninger til kommunal planlegging.

Det kommunale plansystemet er et lovpålagt styringsverktøy for kommunene, som skal virke sammen med valgperiodene. I henhold til plan- og bygningslovens § 10-1, skal det nyvalgte kommunestyret drøfte og prioritere planoppgaver på et overordnet nivå gjennom hele sin periode. Planstrategien skal vedtas av kommunestyret senest ett år etter at det nye kommunestyret er konstituert.

Hvert fjerde år presenterer regjeringen nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging¹ for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Disse forventningene skal følges opp i arbeidet med planstrategier og planer i fylkeskommunene og kommunene, og legges til grunn av statlige myndigheter når de deltar i planprosessene. Dokumentet samler regjeringens viktigste prioriteringer på planområdet for den kommende fireårsperioden. Norge har sluttet seg til 2030-agendaen med 17 mål for å fremme en sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling. De nasjonale klima- og miljømålene gir rammer for planleggingen og er sentrale for at bærekraftsmålene kan nås. Plan- og bygningsloven har bærekraftig utvikling som hovedformål, og har stor betydning for bl.a. jordvern, naturmangfold, klima, kulturmiljø og samfunnsutvikling.

Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftsmålene, de nasjonale klima- og miljømålene og prinsippene for lokalt folkestyre til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, og legger til rette for trygge, bærekraftige og levende lokalsamfunn i hele landet.

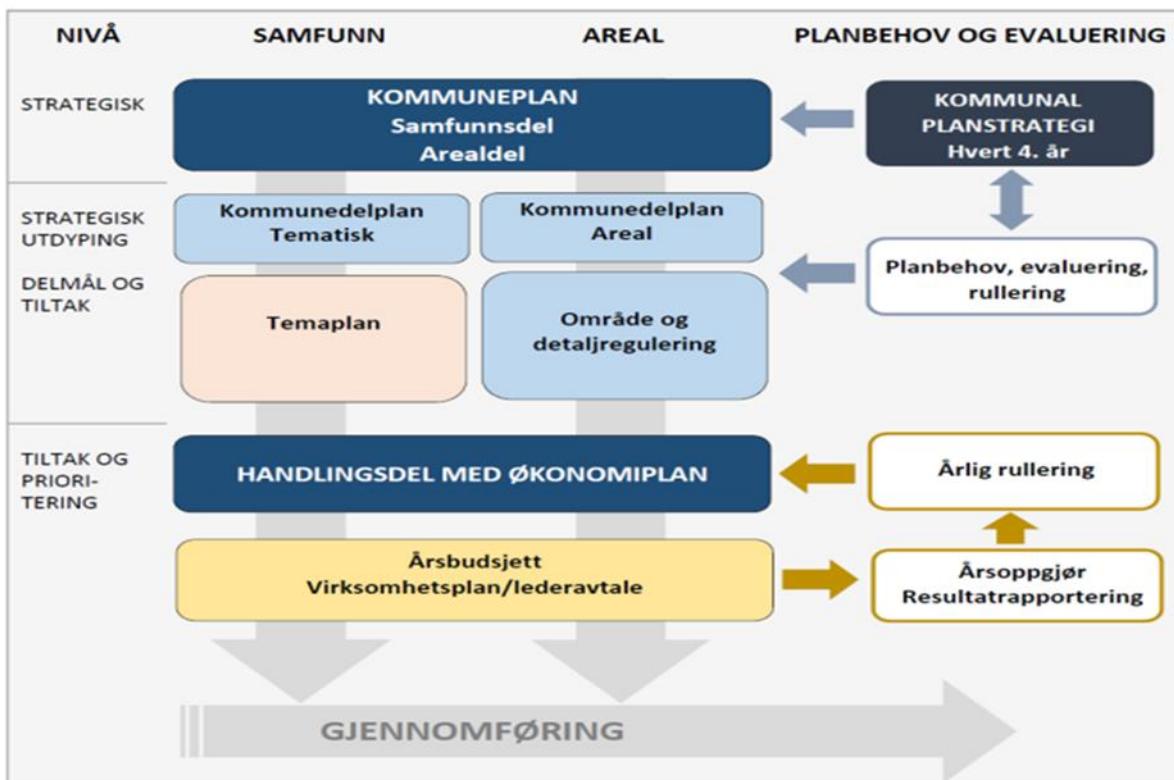
2.2 Konsekvenser for kommunal planlegging

Disse nasjonale forventningene gir en klar retning for det kommunale plansystemet. De understreker viktigheten av å integrere bærekraftsmålene, de nasjonale klima- og miljømålene, og prinsippene for lokalt folkestyre i samfunns- og arealplanleggingen. Dette er i tråd med formålsparagrafene i plan- og bygningsloven og kommuneloven, som løfter fram krav om bærekraftig utvikling, for samfunnet, den enkelte og fremtidige generasjoner.

Plan- og bygningsloven har en plandel og en byggesaksdel. I plandelen gis regler om de ulike planene, hvordan disse skal behandles og hvilke virkninger de har for nåtidig og fremtidig utnyttelse. Gjennom loven legges det opp til systematisk utvikling eller rullering av kommuneplanen, herunder planstrategi, planprogram, samfunnsdel, arealdel og handlingsdel. Kommunestyret skal i begynnelsen av ny periode, dvs. hvert 4.år, vedta planstrategi og der avgjøre revisjon av kommuneplan eller ikke. Denne rulleringen betegnes som fireårs-hjulet.

De ulike plandokumentene utgjør en sammenheng og helhet som peker mot gjennomføring. Handlingsprogram koblet opp mot økonomiplan tydeliggjør sammenhengene mellom langsiglig strategiske planer og handlingsorienterte planer som rulleres årlig sammen med økonomiplanen og årsbudsjettet. Denne rulleringen betegnes som årshjulet. Planene skal være realistiske og gjennomførbare også med hensyn til økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger. Nedenfor følger en grafisk fremstilling av sammenhenger i det kommunale plansystemet.

¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Vedtatt ved kgl.res. 20.juni 2023.



Figur 2.1 Hovedtrekk i det kommunale plansystemet. Kilde: KDD m.fl.

Planverket i kommunene skal legge til rette for en samfunnsutvikling som fremmer god folkehelse og utjewner sosiale helseforskjeller. Nasjonale føringer gitt gjennom lovverk og andre styringsdokumenter, krever at kommunene på en systematisk og strukturert måte gjennomfører en samordnet planlegging av omfattende sammenhenger og komplekse forhold. Innbyggere og andre aktuelle aktører skal gis reelle muligheter for påvirkning og medbestemmelse i utviklingen av kommunale planer.

2.3 Temaplaner

Et statlig lovkrav gjennom sivilbeskyttelseslovens § 14 pålegger kommunene å gjennomføre og dokumentere at overordnet og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er oppdatert i takt med revisjon av kommunalt planverk. Dette innebærer at kommunene er pålagt å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen.

På nivået under kommuneplanen er det nasjonale forventninger om planverk innenfor flere sentrale samfunnsområder. Det gjelder blant annet:

- Verdiskapning og næringsutvikling
- Arealdisponeringer i tettsteder og landområder
- Samferdsel og infrastruktur knyttet til havner, veier, vann, avløp mv.
- Klima- og energi, herunder klimatilpasning, utslippsreduksjon og energieffektivisering
- Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø
- Natur, kulturmiljø og landskap
- Beredskap og samfunssikkerhet

Innenfor disse områdene finnes flere eksempler på statlige pålegg om fag- og temaplaner. Det gjelder bl.a. krav om overordnet kommunal beredskapsplan, smittevernplan, folkehelseplan og forebyggende plan for barn og unge. Innenfor andre samfunnsområder legger staten opp til at

ulike tilskuddsordninger skal være forankret i ulike tema- og sektorplaner, f.eks. kommunale planer innenfor idrett, kultur og friluftsliv. Over tid har det vært en trend i retning av at ekstern finansiering forutsetter forankring i lokale planer og strategier.

2.4 Bygge- og delesaker

Planlegging og byggesaker er tett knyttet sammen i kommunal forvaltning. I henhold til formålsparagrafen i plan- og bygningsloven, er hovedformålet med byggesaksreglene å sikre at alle tiltak er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og planvedtak.

Byggesaksreglene fungerer som et virkemiddel for å sikre at vedtatte planer blir gjennomført, og at utbyggingstiltak blir utført i tråd med disse planene. Dette ble påpekt i kommentarene utgitt av KDD i 2022.

Et sentralt formål med lovens plansystem er å legge til rette for verdiskaping. Det skal sikre at private interesser får mulighet til å utfolde seg innenfor rammer som er trukket opp av folkevalgte organer. Dette bidrar til å balansere behovet for utvikling med samfunnets interesser. Byggesaksdelen av loven inneholder regler om hvordan byggesaker skal behandles. Dette inkluderer når det foreligger søknadsplikt, hvilke tiltak som krever foretak med ansvarsrett, hvilke krav som stilles til søknaden, og kommunens tilsynsplikt. Disse reglene er avgjørende for å sikre at bygge- og delesaker blir håndtert på en rettferdig og effektiv måte. Byggesaksbehandling er dermed en nøkkelfunksjon i forlengelsen av kommunal planlegging.

2.5 Geografisk informasjonsforvaltning

Kommunene har en sentral rolle i forvaltningen av geografisk informasjon, som kartdata og eiendomsdata (geodata). Dette er et ansvar som er tillagt kommunene etter lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven). I henhold til denne loven har kommunene matrikkelmanndighet, som innebærer ansvar for oppmålingsforretninger og registrering av opplysninger om eiendommer, bygninger og adresser i matrikkelen. For landmålere er det forskriftsfestet en autorisasjonsordning med krav om bachelor- eller mastergrad godkjent av Kartverket (matrikkehelseforskriftens kap.14 a). Matrikkelførere skal ha gjennomført kurs i matrikkelføring i regi av Kartverket (matrikkehelseforskriftens §5).

Mange kommuner har en egen geodataavdeling eller har etablert interkommunalt samarbeid 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.

I henhold til dokumentet "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027", spiller geografisk informasjon en nøkkelrolle i forebyggingen av fremtidige naturfarehendelser og krisesituasjoner. Denne informasjonen gir verdifull innsikt som kan hjelpe oss med å forstå og håndtere disse situasjonene bedre.

Dokumentet understreker også viktigheten av å dele offentlige data. Dette er avgjørende for å utvikle tjenester som fungerer sømløst på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Tilgang til oppdaterte og lett tilgjengelige geografiske data kan styrke vår evne til å reagere effektivt i akutte situasjoner. Det er viktig at geografisk informasjon oppdateres regelmessig, deles og er tilgjengelig for bruk gjennom den nasjonale geografiske infrastrukturen på en sikker måte. Dette sikrer at vi alltid har tilgang til den mest nøyaktige og oppdaterte informasjonen, noe som er avgjørende for effektiv planlegging og beredskap.

2.6 Ressurser og kompetanse

For å følge opp plansystemet kreves tilstrekkelige ressurser, bl.a. personell med riktig kompetanse. I lovkommentarer fra KMD til plandelen i plan- og bygningsloven² uttrykkes følgende:

Kommunestyret har ansvaret for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Dette er i samsvar med de generelle forutsetninger om at kommunene er ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse for å løse sine planoppgaver. For mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Det kan være hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å drive felles plankontor eller lignende. Alternativt må kommunen skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra.

Gjennom dokumentet «Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2023-2027» oppfordrer regjeringen kommunene til samarbeid gjennom interkommunale plankontor og andre former for interkommunalt plansamarbeid for å styrke kapasiteten og kompetansen til å drive samfunnsutvikling.

Status for kommunenes plansystemer inkl. kompetanse og kapasitet til aktiv areal- og samfunnsplanlegging er utførlig beskrevet av generalistkommuneutvalget som avgjort sin innstilling den 29. mars 2023. Utvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbarbare kommunene i nord. Utvalget konkluderer med at kommunen som plan- og samfunnsutvikler har lavest grad av gjennomsnittlig lovoppfyllelse med 64 prosent. Det er store forskjeller i lovoppfyllelse mellom kommunene. Kommunene i Finnmark har de klart eldste kommuneplanene i hele landet, der samfunnssdelen i gjennomsnitt er 8,3 år og arealdelen i gjennomsnitt er 14,2 år. Utvalget mener det er behov for forsterket samarbeid i faste konstellasjoner og at mange kommuner bør samarbeide mer innfor kommunal planlegging. Det er også av interesse å legge merke til at utvalget peker på behovet for forutsigbare og tilgjengelige økonomiske virkemidler for å støtte kommunene i prosessene med å utrede og starte opp langsiktige interkommunale samarbeidsløsninger.

2.7 Nye føringer for klima og miljø

De siste årene har statlige føringer skjerpet kommunenes ansvar for klimatilpasning, utslippsreduksjon og naturforvaltning. Regjeringen har gjort FNs bærekraftsmål til hovedsporet for klima- og miljøarbeidet. I 2017 vedtok Stortinget en lov om klimamål, som skal føre til 90-95 prosent reduksjon i klimagassutslippene fra 1990-nivå innen 2050. Loven krever jevnlige gjennomganger og revideringer av klimamålene.

Klima- og miljødepartementet har nylig sendt ut forslag til reviderte planretningslinjer for klima og energi. Disse retningslinjene vil stille strengere krav til kommunenes planlegging og innsats for å nå nasjonale mål. Departementet understreker at kommunene har nøkkelroller i arbeidet med å redusere utslipp og tilpasse arealbruk. Det samme gjelder kommunenes rolle når det gjelder mål om energisparing og fleksibel energibruk.

Formålet med de nye retningslinjene er å integrere klima og energi i planleggingen, sikre naturmangfoldet, tilpasse samfunnet til klimaendringer og tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Kommunene må jobbe kunnskapsbasert, involvere innbyggere og næringsliv, og ha kompetanse til å gjennomføre lokale prosesser. Mål og tiltak skal innarbeides i kommunens overordnede planer og styringsdokumenter. Kommunene må ha kompetanse og kapasitet til å gjennomføre lokale prosesser, føre kontinuerlig dialog med regionale aktører og utnytte

² Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021

nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag, herunder kommunefordelt utslippsregnskap og energiregnskap.

Forslaget til nye statlige retningslinjer for overordnet kommunal og regional klima- og energiplanlegging framgår av faktaruten nedenfor. Selv små kommuner med spredt bosetting og et begrenset privat næringsliv kan bidra til en bærekraftig fremtid ved å ta små, men viktige skritt. Kommunen kan f.eks. sette søkelys på energieffektivisering i offentlige bygninger, gatebelysning og annen infrastruktur. Innenfor avfallshåndtering kan små kommuner vektlegge sirkulærøkonomi og bærekraftige praksiser for å redusere utslipp. Lokalsamfunnet kan engasjeres gjennom informasjonskampanjer og bevisstgjøring om klimaendringer.

Utdrag fra forslag til reviderte statlige planretningslinjer for klima og energi fra Klima- og miljødepartementet. Høringsfrist 12.juni 2024.

4.2 Retningslinjer for overordnet kommunal og regional klima- og energiplanlegging

Fastsetting og oppfølging av mål og tiltak i styringsdokumenter:

- a. Kommunene skal i sin samfunnsplassering innarbeide ambisiøse og konkrete mål, tiltak og virkemidler for klimaomstilling, og effektiv og fleksibel energibruk, i egen virksomhet og innen sitt geografiske område, i tråd med punkt 4.1 bokstav l-r.
- b. Mål, tiltak og virkemidler skal utarbeides med innspill og medvirkning fra kommunens innbyggere og sivilsamfunn.
- c. Målene skal knyttes til konkrete tiltak og virkemidler, og innarbeides i styringsdokumenter som revideres regelmessig, minst hvert fjerde år.
- d. Kommunene bør prioritere tiltak og virkemidler som er kostnadseffektive sammenlignet med andre tiltak og virkemidler som kan gjennomføres for å nå målene kommunene har fastsatt i tråd med punkt 4.2 bokstav a.
- e. Styringsdokumentene skal vise en tydelig fordeling av ansvar for oppfølging, og tidsfrister for gjennomføring av tiltak.
- f. Fylkeskommunene skal i sin regionale planstrategi sette ambisiøse og konkrete klima- og energimål, og vurdere hvordan klima- og energihensyn skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Mål og eventuelle tiltak bør være i tråd med punkt 4.2 bokstav h-n.
- g. Kommunene og fylkeskommunene skal evaluere sin måloppnåelse. Evalueringen skal legges til grunn i den regelmessige revideringen jf. punkt 4.2 bokstav c og offentliggjøres.

Retningslinjer for klima- og energiarbeidet:

- h. Kommunene skal legge til rette for lavest mulig utslipp og strekke seg mot nullutslipp i hele sin virksomhet.
- i. Kommunene skal ta i bruk og fremme klimavennlige og energieffektive løsninger i egen virksomhet, og i anskaffelser etter regelverket om offentlige anskaffelser.
- j. Kommunene skal redusere energibruken i egen drift, og gjennomføre tiltak som øker energifleksibiliteten der dette er relevant og på en måte som også hensyntar klima.
- k. Kommunene og fylkeskommunene skal i sin rolle som samfunnsutvikler, aktivt legge til rette for at næringslivet og innbyggerne kutter sine utslipp, sin energibruk, og omstiller seg til lavutslippsamfunnet og en sirkulær økonomi.
- l. Kommunene bør legge til rette for mer fornybar energiproduksjon og avklare behovet for areal til vindkraft og solkraft.
- m. Kommunene skal samarbeide med fjernvarmekonsesjonærer for å utnytte lokale varmeressurser på en god måte.
- n. Kommunene skal samarbeide med nettselskapene i deres utredningsprosesser, herunder i å avdekke behov for utvidelser i kraftnettkapasitet og alternativer til dette.

3 Status i kommunene

I dette kapitlet presenteres resultater fra gjennomført kartlegging av status i hver enkelt kommune pr. første kvartal 2023. Kartleggingen er gjort i forhold til kommuneplanarbeidet, bygge- og delsaksbehandling, oppmåling og matrikkel, personellressurser, digitale tjenester, innkjøp av eksterne ressurser mv.

Informasjonen er innhentet gjennom egenrapportering fra kommunene, kommunenes hjemmesider, Kostra-statistikker, planregister mv.

3.1 Kommuneplanen

Tabellen nedenfor viser status til overordnede kommuneplaner i de tre kommunene.

Kommune	Planstrategi	HROS	Samfunnsdel	Arealdel	Handlingsdel
Hammerfest	2020	2022	2021	2020	2023
Hasvik	2020	2020	2019	2000	2023
Måsøy	2020	2016	2021	2000	?

Tabell 3.1 Årstall for vedtak av overordnede kommuneplaner. Kilde: Kommunene

Planstrategi

Det nye kommunestyret må vedta kommunal planstrategi innen ett år etter konstituering, som angitt i plan- og bygningslovens § 10-1.

Alle tre kommuner har vedtatt planstrategien innenfor lovpålagt frist. Gjennom planstrategien tar kommunestyret stilling til om kommuneplanen skal revideres og hvilke andre planoppgaver som skal prioritieres i valgperioden.

De vedtatte planstrategiene synliggjør et relativt høyt ambisjonsnivå når det gjelder oppstart eller sluttføring av planer for inneværende periode. Hasvik og Måsøy kommune har i liten grad fulgt opp planbehovet slik det framgår av vedtatt planstrategi.

Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (HROS)

I sivilbeskyttelseslovens § 14 pålegges kommunene å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal revideres og oppdateres i takt med revisjon av kommunen planverk.

Hammerfest kommune behandlet HROS i forbindelse med ny arealplan i 2022. Kommunen har pr. i dag under vurdering om det er behov for rulling. Hasvik kommune behandlet HROS i 2020, mens Måsøy kommune ikke har oppdatert eller utarbeidet en ny HROS siden 2016. Dette er ikke innenfor de rammer som er fastsatt i lovkravet.

Kommuneplanens samfunnsdel

I samfunnsdelen fastsetter kommunestyret de langsiktige utviklingsmålene for kommunen. Samfunnsdelen danner grunnlaget for kommunens øvrige planer. I langsiktig arealstrategi beskriver kommunens viktige prinsipper som skal ligge til grunn for beslutninger om arealdisponering.

Alle tre kommunene har nye samfunnsplaner med en tidshorisont på 10-12 år, dvs. fram mot 2032. En gjennomgang viser at de nåværende planene erstattet betydelig eldre samfunnsplaner. Spesifikt, planene for Hasvik (2000) og Måsøy (2013) ble ikke rullert eller fornyet i tidligere valgperioder. Den nåværende samfunnsplanen for Hammerfest erstattet en plan som ble vedtatt i 2015.

Kommuneplanens arealdel

Arealdelen skal vise hvordan kommunen ønsker å disponere arealene i kommunen til ulike formål og med det bidra til å realisere målene i samfunnsdelen. Arealdelen er juridisk bindende.

Arealplanene for Hasvik og Måsøy kommuner, som ble vedtatt i 2000, er nå over 20 år gamle. Begge kommunene er i gang med å utarbeide nye arealplaner, inkludert for kystsonen, som forventes å bli vedtatt innen utgangen av 2024. Eksterne konsulenter bistår kommunene i disse planprosessene.

Hammerfest kommune en oppdatert arealplan fra 2022, som inkluderer sjøarealer og strekker seg til 2032.

Kommuneplanens handlingsdel

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges. Det er viktig at de strategiske valgene og satsingsområdene i samfunnsdelen synliggjøres i et dokumentert handlingsprogram. Et handlingsprogram koblet sammen med økonomiplanen skal vise om hvordan prioriteringer i samfunnsdelen følges opp.

Hammerfest kommune har et samlet dokument som omfatter både handlingsdelen av kommuneplanen og økonomiplanen. Hvert sektorkapittel inneholder mål, nye tiltak og finansieringsdetaljer for noen av tiltakene. Det er imidlertid ikke gitt tydelige referanser til det overordnede planverket.

Hasvik kommune har et samlet dokument som omfatter både kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen. Det er utarbeidet tabeller som viser satsningsområder, mål og tiltak som skal følges opp i økonomiplanperioden. Det framkommer også økonomisk ramme til flere av tiltakene og hvilken sektor som har ansvaret for oppfølgning. Kostra tabell 12595 (figur 3.2), som indikerer det motsatte for Hasvik, er derfor ikke riktige.

En gjennomgang av budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027 for Måsøy kommune viser ikke en klar kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Det framkommer ikke hvordan oppfølgning av samfunnsdelens satsningsområder får betydning for kommunens budsjetter.

Kommune	Har kommunen vedtatt handlingsdel til kommuneplan? (ja=1, nei=0)					Inngår økonomiplan etter kommuneloven §44 i handlingsdel til kommuneplan? (ja=1, nei=0)				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Hammerfest	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1
Hasvik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Måsøy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figur 3.2 Status for handlingsdel og økonomiplan som del av kommuneplan.

Kilde: Kostra tabell 12595

3.2 Tematiske kommunedelplaner

Gitt at kommunenes rapportering til KOSTRA er riktig, er forekomsten av tematiske kommunedelplaner nærmest fraværende. I perioden 2019-2023 er det Hammerfest kommune som har vedtatt kommunedelplan, jfr. tabell nedenfor.

Kommune	Tematiske kommunedelplaner vedtatt i rapporteringsåret (antall) (ja=1, nei=0)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Hammerfest	0	0	0	1	0
Hasvik	0	0	0	0	0
Måsøy	0	1	0	0	0

Tabell 3.3 Kommunenes vedtak av tematiske kommunedelplaner. Kostra-tabell 12594

Kommunenes planstrategier fra valgperioden 2020-23 er gjennomgått. Av disse dokumentene framgår det oversikt over hvilke planer kommune har, og hvilke planoppgaver kommunen skal starte opp eller gjennomføre i løpet av valgperioden.

Hammerfest kommune

I planstrategien gir Hammerfest kommune en god oversikt over de planer som kommunen har, og hvilke som foreslås utarbeides eller revideres i planstrategiperioden 2020 – 2023. Oversikten inneholder planer som er utviklingsrettede, lovpålagte og/eller overordnede/tverrsektorielle. I planstrategien pekes det på at kommunenesammenslutningen med Kvalsund har medført større endringsbehov i perioden enn ordinært.

Ifølge planoversikten har kommunen planverk på viktige samfunnsområder, innenfor enkelte temaer er det flere planer. Det framgår av samme oversikt over hvilke planer som skal revideres eller om det skal utarbeides helt ny plan. To av de tematiske planene har status som kommunedelplan, de øvrige er benevnt som tema eller strategiplaner.

Ifølge de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, skal kommunene i sin overordnede planlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. Klima- og energi området er gitt betydelig oppmerksomhet i økonomiplanen 2024-2027. Hammerfest kommune viser en helhetlig tilnærming til klimautfordringer, med tiltak som spenner over flere sektorer, inkludert energibruk, transport, anskaffelser, byplanlegging m.m.

Gjennom kartleggingen har kommunens representanter i utredningsprosessen klargjort hvordan planstrategien er fulgt opp. Arbeidet med mange av planene er startet opp mens noen er besluttet overført til neste planstrategi-periode.

Hasvik kommune

I den kommunale planstrategien for 2020-2023 ble det bestemt at det skulle utvikles fire nye temoplaner og rullering av to temoplaner. Ifølge kommunens deltagere i utredningsprosessen er det ikke igangsatt prosesser for noen av disse.

I den nåværende budsjett- og økonomiplanen for Hasvik kommune, finnes det en tabell som gir en oversikt over mål og tiltak som skal gjennomføres i løpet av planperioden. Ingen av tiltakene retter seg mot å håndtere kommunens utfordringer innen klima- og energiområdet. Det er derfor vanskelig å se at kommunen har fulgt opp statlig planretningslinjer som krever innarbeidelse av tiltak og virkemidler i kommunens overordnede planer for å redusere utslipp av klimagasser.

Måsøy kommune

I den vedtatte planstrategien for 2020-2023 gir Måsøy kommune en oversikt over kommunens planverk og hvilket planbehov kommunen har for planperioden. Oversikten viser at kommunens planverk innenfor sentrale samfunnsområder er utarbeidet og vedtatt for flere år tilbake. Dette planverket antas derfor å ha liten aktualitet for dagens oppgaveløsning i Måsøy kommune.

Gjennom planstrategien har kommunen oppgitt et behov for å iverksette planprosesser innenfor fire ulike samfunnstema. Ifølge kommunens deltagere i utredningsprosessen er det ikke igangsatt prosesser for noen av disse.

Kommunen har en klima- og energiplan vedtatt i 2010. Kommunen har i planstrategien vedtatt rullering av planen med oppstart i 2023. Kommunen har i gjeldene budsjett- og økonomiplan ingen spesifikke tiltak som retter seg mot klimagassutslipp.

3.3 Områdeplaner og reguleringsaker

Opplysningene nedenfor baserer seg på kommunens planarkiv, planstrategi og andre kommunale kilder inkl. informasjon gitt av kommunens representant i utredningsprosessen.

Kommunedelplaner

I Hammerfest kommune er det igangsatt en kommunedelplan for Hammerfest og Rypefjord i 2022. I Hasvik og Måsøy kommuner er det for øyeblikket ingen pågående planprosesser.

Reguleringsaker

Hammerfest kommune har pr. april 2023 11 igangsatte reguleringsaker. Kommunen har registrert 48 reguleringsaker med endelig vedtak i løpet av de siste 20 år, tre saker er registrert som områderegulering. Kommunen har god oversikt over eldre reguleringsaker.

I Hasvik kommune er det ingen pågående planprosesser knyttet til arealdisponeringer. I planarkivet er kommunen registrert med 12 reguleringsaker, hvorav 10 av disse er eldre enn 10 år.

Måsøy kommune har heller ingen pågående planprosesser om arealdisponeringer. I kommunens planarkiv er det registrert 21 ulike saker, alle disse har vedtaksdato eldre enn 10 år.

3.4 Kommunale planarkiv og kartdata.

Hammerfest kommune benytter Arealplaner.no, noe som gir god oversikt over omfang av planer, planstatus, informasjon om enkeltplan mv. Kommunen vurderer å ikke ha reguleringsplaner som en del av planstrategien, men at dette gjøres gjennom andre prosesser. Kommunen vedtar et reguleringsprogram jevnlig som gir føringer for hvilke reguleringsplaner som skal lages. Kommunen har også drevet «planvask» og opphevet mange gamle reguleringsplaner.

Hasvik kommune har ikke egne ressurser for å oppdatere og vedlikeholde geografisk informasjon, planregister, kart mv. men ivaretar dette ved å kjøpe tjenesten fra Alta kommune.

Måsøy kommune har tilgang til planregistret og kart over arealplaner via Gisline Webplan fra Norkart. Kommunen er i ferd med å ta i bruk Arealplaner.mo levert av Norkart.

3.5 Saksmengde bygg- og dispensasjonssaker

Statusbeskrivelsen er basert på egenrapportering fra kommunene, kommunenes hjemmesider og statistikk fra SSB. Kvaliteten på statistikkene er avhengig av rapporteringen fra kommunene. Nedenfor følger en tabell som viser saksmengde pr år over de siste fem årene.

KOSTRA tabell 12597		2019	2020	2021	2022	2023
Hammerfest	Mottatte byggesøknader, antall	73	157	393	114	82
	Behandlede byggesøknader, antall	87	136	383	72	63
	Mottatte disp.søknader, antall	13	42	46	61	21
	Behandlede disp.søknader, antall	13	36	51	47	23
	Byggesaker med tilsyn i alt, antall	8	3	8	12	2
Hasvik	Mottatte byggesøknader, antall	1	6	10	6	0
	Behandlede byggesøknader, antall	1	6	10	6	0
	Mottatte disp.søknader, antall	1	0	0	0	5
	Behandlede disp.søknader, antall	1	0	0	0	5
	Byggesaker med tilsyn i alt, antall	0	0	0	0	0
Måsøy	Mottatte byggesøknader, antall	20	12	21	30	19
	Behandlede byggesøknader, antall	13	9	17	28	17
	Mottatte disp.søknader, antall	6	2	4	5	6
	Behandlede disp.søknader, antall	4	2	4	5	3
	Byggesaker med tilsyn i alt, antall	0	0	0	0	0
Tre kommuner	Behandlede saker totalt, antall	119	189	465	158	111

Tabell 3.4 Saksmengde bygge- og dispensasjonssaker i kommunene

I Hammerfest kommune har det vært tydelige svingninger i antall byggesaker over de siste fem årene. Dette gjelder også for antall saker om dispensasjon. Antallet tilsyn i byggesaker varierer også fra år til år.

Hasvik kommunen mottar og behandler årlig svært få byggesaker, hovedsakelig på grunn av lav byggeaktivitet. De sakene som er til behandling, handler ofte om mindre tiltak, som for eksempel bygging av garasjer. Kommunen har ikke gjennomført noen tilsyn i en 5-års periode. Sannsynligvis henger dette sammen med den lave byggeaktiviteten.

Situasjonen i Måsøy kommune er lik den i Hasvik. Antallet byggesaker holder seg på et relativt stabilt nivå med relativt få saker pr. år. De fleste av sakene handler om enkle byggeprosjekter, som garasjer og påbygg. Som i Hasvik er de ikke gjennomført tilsyn i siste 5-års periode, noe som også her henger sammen med lav byggeaktivitet.

3.6 Saksmengde delingssaker

Det totale antallet delingssaker er få og varierer fra år til år. Også forekomsten av saker om eiendomsseksjonering er liten, saksantallet varierer fra 0 til 10 saker pr. år. Hammerfest kommune er den kommunen som har flest saker pr år. Tabellen nedenfor gir oversikt over antall saker pr. år.

KOSTRA tabell 12597		2019	2020	2021	2022	2023
Hammerfest	Mottatte søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	15	16	19	25	21
	Behandlete søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	12	16	21	17	15
	Mottatte søknader om seksjonering, antall	5	7	3	5	0
	Behandlete søknader om seksjonering, antall	5	10	3	5	0
Hasvik	Mottatte søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	0	9	9	9	4
	Behandlete søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	0	9	9	9	4
	Mottatte søknader om seksjonering, antall	1	0	0	1	0
	Behandlete søknader om seksjonering, antall	1	0	0	1	0
Måsøy	Mottatte søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	10	10	5	11	3
	Behandlete søknader om opprettelse av grunneiendom, antall	6	7	4	8	3
	Mottatte søknader om seksjonering, antall	0	0	0	1	0
	Behandlete søknader om seksjonering, antall	0	0	0	1	0
Tre kommuner	Behandlete søknader totalt, antall	24	42	37	41	22

Tabell 3.5 Saksmengde delingssaker

3.7 Oppmåling, matrikkel og geodata

Oppmålingsforretning er klarlegging og beskrivelse av eiendomsgrenser og rettigheter til fast eiendom. Oppmålingsforretning er nødvendig før en ny eiendom kan etableres og registreres i matrikkelen. Klarlegging av eksisterende grenser og grensejusteringer mellom eiendommer krever også at det avholdes oppmålingsforretning.

Kommunene Hammerfest og Hasvik har ikke egne fagressurser til å selv å utføre oppmålingsforretninger. Kommunene løser dette ved å kjøpe tjenester fra private konsulenter eller fra Tana kommune. Måsøy kommune har egen ansatt som utfører disse oppgavene.

KOSTRA tabell 12596		2019	2020	2021	2022	2023
Hammerfest	Rekvisisjoner mottatt av kommunen, antall	26	43	19	30	23
	Rekvisisjoner behandlet ferdig av kommunen, antall	28	33	21	17	23
Hasvik	Rekvisisjoner mottatt av kommunen, antall	14	9	14	9	4
	Rekvisisjoner behandlet ferdig av kommunen, antall	14	9	14	9	4
Måsøy	Rekvisisjoner mottatt av kommunen, antall	12	12	14	10	3
	Rekvisisjoner behandlet ferdig av kommunen, antall	8	9	14	7	3
Tre kommuner	Rekvisisjoner mottatt av kommunene, antall	52	64	47	49	30
	Rekvisisjoner behandlet ferdig, antall	50	51	49	33	30

Tabell 3.6 Mottatte og ferdigbehandlede rekvisisjoner i kommunene

Det totale saksantallet er ikke høyt, spesielt gjelder dette for Hasvik og Måsøy. Antallet saker varierer fra år til år.

Matrikkel

Kommunen er lokal matrikkelmyndighet og har ansvar for å utføre oppmålingsforretninger og føre matrikkelen i kommunen. Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister. Registeret inneholder informasjon om eiendomsgrenser, areal, bygninger, boliger og adresser. Kommunene ivaretar føring av matrikkelen med egne ressurser.

Geodata

Kommunene Hammerfest og Måsøy vedlikeholder selv de kommunale digitale planregistrene. Hammerfest kommune gjør bruk av Arealplaner.no, en tjeneste som tilbys av Norkart, noe som gir god og lett tilgjengelig oversikt over planer, planstatus, informasjon om enkeltplan mv.

Måsøy kommune er i prosess med å implementere det samme verktøyet i egen kommune.

Hasvik kommune har ikke egne ressurser for å oppdatere og vedlikeholde geografisk informasjon, planregister og kart mv, men ivaretar dette ved å kjøpe tjenesten fra Alta kommune.

3.8 Kostnader ved innkjøp av eksterne planleggingsressurser

Tabellen nedenfor viser kommunenes innkjøp av eksterne ressurser til prosjekt, prosessledelse og saksbehandling innen plansaksbehandling, bygg og delingsaker og kart og oppmåling. Dette er utgifter som inngår i driftsregnskapene. Eventuelle kjøp av eksterne ressurser til prosjekter og prosessledelse til tiltak finansiert over investeringsbudsjettet inngår ikke i tallgrunnlaget i tabellen.

Samlet har de tre kommunene foretatt eksterne innkjøp for til sammen 16,2 mill. kr i perioden 2019-2023. Gjennomsnittlig årlige utgifter til kjøp av eksterne ressurser ligger på 3,5 mill.kr samlet for de tre kommunene.

Hvis vi antar at kommunene erstatter innkjøp av eksterne ressurser med et interkommunalt plankontor, og bruker disse ressursene til stillinger i plankontoret, kunne dette ha stor innvirkning. Hvis vi beregner at en fulltidsstilling, inkludert sosiale kostnader, vil koste 850.000 kr per år, kunne dette potensielt ha resultert i 4,2 årsverk. Det må her tas hensyn til at fortsatt vil være behov for å leie inn ekstern kompetanse selv om egne fagressurser styrkes.

KOSTRA tabell 12611		2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
Hammerfest	301 Plansaksbehandling	580	903	882	914	1052	4331
	302 Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom og eierseksjonering	645	431	1032	523	402	3033
	303 Kart og oppmåling	262	1058	554	587	764	3225
Hasvik	301 Plansaksbehandling	0	0	41	182	323	546
	302 Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom og eierseksjonering	7	1	12	16	62	98
	303 Kart og oppmåling	299	279	188	199	254	1219
Måsøy	301 Plansaksbehandling	215	466	1152	823	713	3369
	302 Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom og eierseksjonering	42	44	15	20	10	131
	303 Kart og oppmåling	4	157	11	23	85	280
Tre kommuner	Sum totalt	2054	3339	3887	3287	3665	16232

Tabell 3.7 Innkjøp av eksterne plan- og byggesaksressurser. Tusen kroner.

Eventuelle kjøp av eksterne ressurser til prosjekter og prosessledelse til tiltak finansiert over investeringsbudsjettet inngår ikke i tallgrunnlaget i tabellen.

3.9 Personellressurser

Opplysningene i tabellene nedenfor er basert på rapportering fra arbeidsgruppens medlemmer.

		Årsverk 2024				
Kommune	Innbyggere 1.1.2024	Samfunnsplan	Arealplan	Byggesak/deling	Kart, oppmåling, matrikkel	Sum årsverk
Hammerfest	11338	0	2	5	1	8
Hasvik	979	Ikke fordelt	Ikke fordelt	Ikke fordelt	Ikke fordelt	1
Måsøy	1113	Ikke fordelt	Ikke fordelt	Ikke fordelt	Ikke fordelt	1
Sum tre kommuner	13430					10

Figur 3.8 Registrerte årsverk i dagens planadministrasjoner. Kilde: Kommunene

Kartleggingen viser at det samlet er planlagt med relativt få ansatte innenfor plan- og byggesaksbehandling i de respektive kommunene. Over lange tidsperioder har flere av stillingene vært ubesatte.

Pr i dag er situasjonen for Hasvik og Måsøy slik at man knapt har et årsverk hver som skal ivareta oppgaver knyttet til kommuneplanen, samfunnssikkerhet og beredskap, klima og miljø. Det samme årsverket skal også drive bygge- og delesaksbehandling, oppgaver som matrikkelmanndighet og forvaltning av kart og øvrig geografiske informasjon. Hammerfest kommune har ingen ressurser avsatt til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.

Oppfølgning av planarbeid i Hammerfest kommune knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap og klima og miljø er lagt til andre enheter enn stabsområde for samfunnsutvikling.

For å kunne løse oppgavene innenfor de temaer som omfattes av mandatet for utredningsprosessen forutsetter kommunene kjøp av tjenester innenfor prosessledelse, saksbehandling mm.

3.10 IKT og digitalisering

Kommunene Hammerfest, Hasvik og Måsøy har pr i dag ingen etablerte samarbeid omkring digitale løsninger. Ved å undersøke planstrategiene, er det tydelig at kun Hammerfest kommune har en strategisk satsning på IKT og digitale løsninger i sin egen plan. Det nyeste strategidokumentet til Hammerfest kommune inneholder ingen tiltak som er rettet mot samarbeid mellom kommunene

Alle tre kommuner er medlemmer i Vest-Finnmark Rådet. Rådets strategiplan for 2024-2027 har ingen spesifikke satsninger for tjenestesamarbeid eller samarbeid om digitale løsninger mellom kommunene.

Hammerfest og Måsøy har begge sak-/arkivsystemer levert av ACOS. Systemet har moduler som støtter kommunens saksbehandlere innen plan- og byggesaksbehandlere.

Hammerfest kommune benytter seg av arealplaner.no som er en tjeneste levert av Norkart. Gjennom tjenesten gis det en samlet oversikt over vedtatte planer, planer under arbeid, tilgang til kommunekart, eiendomsinformasjon mv. Måsøy kommune er i prosess med å ta i bruk denne tjenesten fra Norkart.

Hasvik kommune oppgir å ikke noen ytterlige planer om digitalisering innenfor kommuneplanlegging saksbehandling utover dagens situasjon.

4 Erfaringer fra interkommunalt samarbeid

4.1 Økt vektlegging av samarbeid

Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9) fremhever at mange kommuner møter kompetanse- og kapasitetsutfordringer innenfor samfunns- og arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, geodata og samfunnssikkerhet og beredskap. Også Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020:12) viser til at tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å ivareta samfunns- og arealplanlegging er grunnleggende for at kommunene skal kunne gjennomføre sine planoppgaver med god kvalitet. Begge disse utvalgene er tydelig i sine anbefalinger om at mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor kan være egnet til å løse utfordringene.

Utfordringene med kompetanse og kapasitet innen kommunal planlegging og samfunnsutvikling har ved ulike anledninger blitt belyst og diskutert i offentligheten de siste 20 årene. I NIVI Rapport 2021:2 Regionalt plankontor i Midt Finnmark, blir det pekt på at det har foregått 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 kommunene fra 2014³.

Til tross for disse utviklingstrekkene har det vist seg vanskelig å lykkes med formalisert interkommunalt samarbeid på planområdet. Årsakene til dette er flere. På oppdrag fra KMD utarbeidet NIBR i 2015 en rapport «Interkommunal planlegging, muligheter og utfordringer»⁴. Av rapporten fremkommer det at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å inngå et forpliktende interkommunalt plansamarbeid. Det skyldes særlig følgende:

- Det er lang tradisjon for at kommuner utarbeider planer på egenhånd og i minst mulig grad «blander» seg bort i hva andre kommuner gjør
- Lokalpolitikere ser på plan som et felt til å fremme lokal politikk. Derfor er politikere sjeldent interessert i et samarbeid med nabokommuner
- Lokaliseringsspørsmål har stoppet mange forsøk på interkommunalt plansamarbeid dvs. strid om lokalisering av plankontoret og ulike lokale prioriteringer i utbyggingssaker som f.eks. plassering av hyttefelt

Det finnes noen få eksempler på formaliserte og forpliktene interkommunale plansamarbeid som har bestått over lang tid og fortsatt er i drift. Disse samarbeidstiltakene er mellom distriktskommuner og de er godt forankret i folkevalgte organer og i administrativ ledelse.

4.2 Tynset og Alvdal

I Fjellregionen, Østerdalen, har Tynset og Alvdal, med henholdsvis ca. 5500 og 2400 innbyggere, opprettholdt et samarbeid i nesten 20 år. Samarbeidet er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter den gamle kommuneloven. Tilpasning til den nye kommuneloven er ennå ikke gjennomført.

Samarbeidet består av 12 årsverk, fordelt på kommuneplan (5 årsverk), byggesak (3 årsverk) og geodata (3 årsverk). Tynset er vertskommune for plansamarbeidet, mens Alvdal er vertskommune for samarbeid innen landbruk.

³ NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene

⁴ NIBR-rapport 2015:13 Interkommunal planlegging – muligheter og utfordringer

Målet med samarbeidet er å dekke kommunenes behov for saksbehandling og andre forpliktelser innen byggesak, geodata og kommuneplan. Kostnadene i forbindelse med planarbeidet fordeles etter timeregnskap på de ulike prosjektene.

Det har vært utfordringer i samarbeidet, spesielt knyttet til forventninger og avklaringer mellom administrasjonen og politikerne på plansaker. Det framstår som viktig å avklare disse forventningene for å sikre at samarbeidet utvikler seg i den retningen kommunestyrene ønsker.

4.3 Nissedal og Kviteseid

Kviteseid og Nissedal kommuner, med henholdsvis ca. 2400 og 1400 innbyggere, inngikk i 2005 en avtale om interkommunalt samarbeid. Plankontoret i Nissedal håndterer byggesaksbehandling, oppmåling, geodata og arealplanlegging for begge kommunene, mens Landbrukskontoret i Kviteseid fungerer som felles landbrukskontor. Samarbeidet, som har vært stabilt over tid, er budsjettert med 5,5 årsverk fordelt på seks stillinger, og inntektene er hovedsakelig generert fra behandlingsgebyr og er budsjettert til 4 millioner kroner. Nettokostnaden for drift av plankontoret fordeles mellom kommunene basert på folketallet, og det er et mål å oppnå 100 prosent dekningsgrad for selvcostområdene oppmåling og byggesak. Samarbeidet mellom kommunene er godt og forventes å fortsette i fremtiden. Avtalen fra 2005 ble evaluert i 2011 og må justeres for å være i samsvar med den nye kommuneloven. Samarbeidet mellom kommunene er godt og vil ifølge plansjefen fortsette i tiden som kommer.

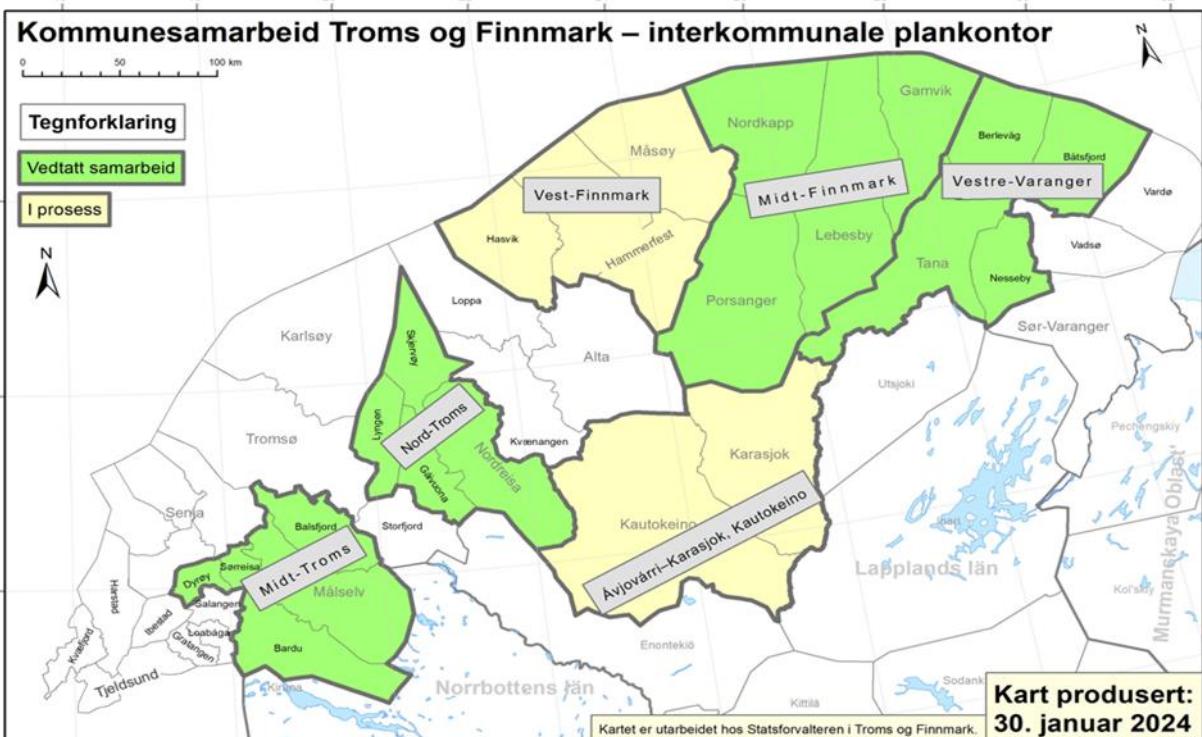
4.4 Plankontoret i Trøndelag Sør

Plankontoret, som er et kompetansekontor for areal- og samfunnsplanlegging, ble opprinnelig etablert i 1977 av kommunene Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal. Det er siden utvidet til å inkludere Rindal, Holtålen, Tydal, Meråker og Aure. Rennebu kommune fungerer som vertskommune, med ansvar for administrative funksjoner og arbeidsgiveransvar. Fra 2023 reguleres samarbeidet av en ny avtale i henhold til kommunelovens § 19, som et kommunalt oppgavefellesskap.

Plankontoret fakturerer medlemskommunene basert på tidsbruk for enkeloppdrag, og tidligere praksis med salg av tjenester til eksterne er avviklet grunnet konflikt med lov om anskaffelser. Representantskapet er ansvarlig for å vedta budsjett, regnskap og avlegge årsmelding. Daglig leder administrerer virksomheten, har det daglige personalansvaret, og fungerer som sekretær og saksbehandler for representantskapet. Med formål om å utvikle og utføre tjenester knyttet til planarbeid og relaterte områder, har Plankontoret for tiden åtte heltidsansatte.

4.5 Nye regionale plankontor i Troms og Finnmark

Etter kommunereformen er det økt interesse, spesielt blant disktrikskommuner, for å undersøke mulighetene for interkommunalt samarbeid innenfor kommunal planlegging og samfunnsutvikling. Denne interessen springer ofte ut fra distriktskommunenes behov for å styrke kapasitet og kompetanse, slik at de kan møte de nye og skjerpede kravene til kommunal planlegging, byggesaksbehandling og oppmåling. Kommunenes relativt nye erfaringer med bruk av ny teknologi bidrar også til å styrke denne interessen. Digitale løsninger gir muligheter for bedre kommunikasjon og desentralisert organisering, og behovet for fysisk kontorfellesskap er ikke lenger like påtrennende. Spesielt i Troms og Finnmark har Statsforvalteren i dialog med kommunene fokusert på behovet for å styrke arbeidet med kommunal planlegging og samfunnsutvikling gjennom økonomiske virkemidler og kompetansetiltak. Dette har resultert i utredning og vedtak om etablering av regionale plankontor i fire ulike kommuneregioner, to i Troms og to i Finnmark. I tillegg pågår utredninger i to andre kommuneregioner, jfr. figur nedenfor.



Figur 4.1 Vedtatte regionale plankontor i Troms og Finnmark. Kilde: Statsforvalteren i Troms og Finnmark

4.5.1 Midt Troms

Samarbeidet i Midt-Troms ble etablert i 2022 som et administrativt vertskommunesamarbeid. Målselv er vertskommune og har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Øvrige deltakerkommuner er Bardu, Balsfjord, Sørreisa og Dyrøy. Kontoret ligger på Bardufoss i Skogbrukets hus og deles med kommunens og statsforvalterens fagressurser. Samarbeidet er dimensjonert med fire årsverk inkludert leder. En av stillingene har av ulike årsaker stått vakant over lengre tid.

Hovedmålet for samarbeidet er å støtte kommunenes utvikling og innbyggernes levekår ved å håndtere lovpålagede oppgaver som arealbruk, infrastruktur, stedsutvikling, næringsliv, miljø, klima og folkehelse. Planstrategi og kommuneplanens samfunns- og arealdel prioriteres. Planverket skapes på bestillingsbasis, knyttet til hver kommunens budsjett, finansiert av deltakerkommunene.

Bruken av tjenestene til plankontoret varierer blant kommunene, tre kommuner bruker samarbeidet sporadisk, mens to følger intensjonen.

4.5.2 Nord Troms

Nord-Troms plan og eiendom er organisert som et kommunalt oppgavefellesskap etter kommunelovens kap. 19. Avtalen ble inngått i 2022 og samarbeidet er planlagt iverksatt våren 2023. Oppgavefellesskapet er etablert for å møte kommunenes behov for samarbeid om tjenester innen flere områder. Dette inkluderer plandelen i plan- og bygningsloven, prosessledelse i tematiske kommunedelplaner som klima, miljø, natur, samfunnssikkerhet og beredskap, digitalisering og kvalitetsheving av geodataforvaltning, kartarbeid og tjenesteutvikling, samt utviklingsprosjekter og samarbeid med fagmyndigheter som Kartverket og Statsforvalter.

Samarbeidet består av fem årsverk, med tre ansatte direkte i oppgavefellesskapet og to som lokale planressurser i hver av deltakerkommunene. Fra 2024 ble det lagt til et ekstra årsverk i kontoret for å håndtere kommunenes oppgaver relatert til samfunnssikkerhet og beredskap. Nordreisa kommune har det administrative ansvaret for samarbeidet og dermed arbeidsgiveransvaret for de tre ansatte i oppgavefellesskapet. Finansieringen av samarbeidet er delt likt mellom samarbeidskommunene, med tillegg av tilskudd fra statsforvalter i de første driftsårene. Grunnressursen på 50 prosent stilling finansieres av den enkelte deltakerkommune.

Selv om samarbeidet fortsatt er i en tidlig fase, ser det ut til at det er på god vei til å oppnå sitt formål. Plankontoret har allerede utarbeidet det nødvendige kunnskapsgrunnlaget og er i gang med prosesser som skal føre til vedtak om samfunnsplan og planstrategi innen utgangen av 2024. Dette viser at samarbeidet er produktivt og bidrar til å fremme kommunenes interesser.

4.5.3 Midt Finnmark

Samarbeidet mellom kommunene Gamvik, Lebesby, Nordkapp og Porsanger ble formalisert gjennom en avtale om kommunalt oppgavefellesskap som ble vedtatt i kommunestyrene i 2022. Det ble bestemt at Porsanger skulle være vertskommune. Samarbeidet var planlagt iverksatt fra 1. mars 2023, men har foreløpig ikke kommet i gang i tråd med forutsetningene. Samarbeidskommunene har etter dette inngått bygdevekstavtale med Staten v/KDD. Samarbeid om kommunal samfunnsutvikling og planlegging er en del av denne avtalen. Kommunene vurderer å re-starte samarbeidet i forbindelse med handlingsplanen for bygdevekstavtalen.

Det opprinnelige vedtaket om plankontor er å inngå et langsiktig samarbeid som skal ivareta kommunenes behov for samarbeid om tjenester innen flere områder. Disse områdene inkluderer plandelen i plan- og bygningsloven, planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel, prosessledelse i tematiske kommunedelplaner innenfor klima, miljø, samfunnssikkerhet og beredskap samt andre relevante fag- og sektorområder, geodataforvaltning, byggesaksdelen i plan- og bygningsloven samt eierseksjoneringsloven, samt eventuelle andre beslektede oppgaver som definert i samarbeidsavtalen. Samarbeidet er dermed en viktig del av kommunenes strategi for å møte fremtidens utfordringer.

Fortiden diskuteres en trinnvis oppbygging av det regionale plankontoret, med prioritering av samarbeid om plandelen inkl. samordning mot ansatte som ivaretar oppgaver innenfor bygdevekstavtalen, samfunnssikkerhet og beredskap og bærekraft. Kommunene i Midt-Finnmark har allerede et betydelig samarbeid om byggesaksforvaltning, organisert etter vertskommunemodellen med Porsanger som vertskommune.

4.5.4 Vestre Varanger

Vestre Varanger Plankontor er et kommunalt oppgavefellesskap som for tiden består av tre planleggere, en byggesaksbehandler og en oppmålingsingeniør. Det er en ledig stilling for en planlegger og en oppmålingsingeniør, mens to stillinger for byggesaksbehandlere er under tilsetting. I tillegg er det en virksomhetsleder i plankontoret. Målet er å ha 11 ansatte i plankontoret. Finansieringen av samarbeidet er basert på en todelt kostnadsnøkkel der 40 prosent av kostnaden fordeles likt mellom kommunene, mens 60 prosent fordeles etter innbyggertall. Et notat om budsjett og finansiering er utarbeidet av NIVI analyse.

4.6 Forutsetninger for vellykket samarbeid

Formålet med bygdevekstavtalen, jfr. avtalens kapittel 3, er å legge til rette for et samarbeid basert på felles mål og utfordringer. Denne avtalen legger opp til å etablere stabile

samarbeidsstrukturer og sikre sammenheng mellom ulike politikkområder, forvaltningsnivåer og sektorer.

For et varig og velfungerende interkommunalt samarbeid er det kritisk at inngåtte avtaler om samarbeid er godt forankret, kjent og akseptert i hver kommune. Det må utvikles et felleskap preget av tillit og vilje til å få samarbeidet til å fungere. I KS' introduksjonshefte til formelt interkommunalt samarbeid fra 2013 blir det understreket at måloppnåelse er sterkt påvirket av det relasjonelle klimaet og kulturen som preger forholdet mellom partene. En grunnleggende tillit, en åpenhet for dialog og en felles vilje til å løse utfordringer, er vesentlige faktorer som påvirker i hvilken grad mål oppnås.

Et slikt felleskap kan settes på strekk om det ikke er felles forståelse for at et velfungerende forpliktende samarbeid må bygges over tid. Ulike planbehov i kommunene ved oppstart av samarbeidet kan medføre misnøye i forhold til prioritering av lokalt behov. Det er en forventning om at et større og mer kompetent fagmiljø vil kunne håndtere både eksisterende og nye planleggingsoppgaver på en mer effektiv måte enn dagens organisering. Dette vil gi merverdi i form av økt påvirkningskraft for politisk og administrativ ledelse i kommunene, enten individuelt eller som en samlet region, i ulike samfunnsrelaterte spørsmål. Samtidig vil dette bidra til et bedre tjenestetilbud for innbyggerne i regionene.

En annen viktig forutsetning for et vellykket og effektivt samarbeid er implementeringen av en felles digital plattform, inkludert infrastruktur og programvare. En felles digital plattform og identiske fag- og arkivsystemer, gir bedre forutsetninger for interkommunalt samarbeid. Dette understrekkes også i studien av Brandtzæg et al. (2019), som peker på viktigheten av en felles digital plattform for et vellykket samarbeid på et strategisk nivå.

Et vellykket interkommunalt samarbeid om regionalt plankontor i Hammerfestregionen vil stille krav til nær dialog med Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Finnmark fylkeskommune, Kartverket, KS og flere andre regionale aktører. Samarbeid med andre regionale plankontor som nylig er etablert, som plankontorene i Vestre Varanger og Nord-Troms vil også være viktig, bl.a. når det gjelder løpende kompetanseutvikling.

NIVI Analyse har på bakgrunn av omfattende kommunevise kartlegginger av interkommunalt samarbeid pekt på følgende forutsetninger for et bredere og mer systematisk interkommunalt samarbeid:

- Faste partnere
- Plantilnærming
- Full digital fusjon
- Felles organisering av kjerneoppgaver
- Balansert samarbeidsmodell

Oslo Economics har på oppdrag fra KDD utarbeidet rapporten "Hvordan kommuner jobber for å få til et velfungerende interkommunalt samarbeid"⁵. Rapporten er basert på grundige studier og gir fire konkrete råd for å oppnå et vellykket interkommunalt samarbeid:

- Forankring av mål og forventninger hos politikere og administrasjonen i samarbeidskommunene
- Formalisering av samarbeidet og profesjonell eierstyring
- Resultatrapportring, løpende kommunikasjon, pleiing av relasjoner og tillit
- Engasjement fra folkevalgte og kommuneadministrasjonen

⁵ Oslo Economics Rapport nr.2022/98

5 Etablering av regionalt plankontor

5.1 Elementer i interkommunal ordning

En sentral oppgave i utredningsprosessen er å fremlegge et detaljert forslag til organisering av det interkommunale plansamarbeidet mellom kommunene. Temaer som har vært behandlet i løpet av prosessen er presentert i egne avsnitt under disse hovedoverskriftene:

Utfordringer i pilotkommunene

I denne delen settes søkelyset på sentrale utfordringer som kommunene møter i oppgaveløsningen innenfor rammen av dagens organisasjonsstruktur.

Hva skal samarbeidet omfatte?

Her behandles målene med samarbeidet og de konkrete oppgavene som det interkommunale samarbeidet evt. skal dekke

Regulering og styring av samarbeidet

Denne delen handler om rettslig regulering av samarbeidet, herunder hvilken styringsmodell som skal velges for samarbeidet

Organisering og dimensjonering

Her foreslås det hvordan samarbeidet skal organiseres og hvilken kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å nå målene med samarbeidet

Finansiering og kostnadsfordeling

Denne delen tar for seg hvordan samarbeidet skal finansieres, og hvordan kostnadene skal fordeles mellom de aktuelle kommunene

Langsiktige utviklingsmuligheter

Her pekes det på utviklingsmuligheter i samarbeidet mht. oppgaver og organisering inkl. et bredere kompetansesenter for plan- og samfunnsutvikling

Faseinndeling av det videre arbeidet

Til slutt presenteres en mulig faseinndeling av det videre arbeid, inkludert tidsrammer og milepæler

5.2 Utfordringer i pilotkommunene

Med bakgrunn i resultatene fra kartleggingen av status i kommunene kan det pekes på følgende hovedutfordringer:

- Kommunene, spesielt Hasvik og Måsøy, sliter å holde det kommunale plansystemet oppdatert. Dette kommer frem både gjennom kommunenes egne planstrategidokumenter og kartlegginger av status for nåværende oppgaveløsning.
- Hasvik og Måsøy kommune har knapt 1 årsverk hver som skal ivareta oppgaver knyttet til kommuneplanen, risiko- og sårbarhet, klima og miljø. Det samme årsverket skal også drive bygge- og delesaksbehandling og oppgaver som matrikkelmanndighet og forvaltning av kart og øvrig geodata.
- Hammerfest kommune har for tiden 8 årsverk til de samme oppgavene med unntak av kommuneplanens samfunnsdel. Kommunen har for tiden ingen ressurser avsatt til arbeidet

med kommuneplanens samfunnsdel. Planoppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap er lagt til en annen organisasjonsenhet (teknisk drift).

Kommunene gjør bruk av tjenestekjøp fra konsulentfirma for å utarbeide nye planer eller gjøre rulleringer av eksisterende plan. Det samme gjelder for behandling av bygge og delesaker, oppmåling, matrikkel og andre beslektede oppgaver. Omfanget dreier seg om minst 3-4 mill. kr pr år samlet for de tre kommunene.

Med utgangspunkt i resultatene fra kartleggingen, vurdert opp mot krav og forventninger som følger av nasjonale føringer og lovverk, har kommunene hver for seg ikke tilstrekkelig personell med riktig kompetanse til å løse de planfaglige oppgavene på en tilfredsstillende måte. Kommunenes bruk av eksterne konsulenttjenester sikrer ikke at vedtatte planoppgaver blir fulgt opp som forutsatt i vedtatt planstrategi.

Kommunal planlegging er en kontinuerlig og dynamisk prosess som krever vedvarende innsats og tilstrekkelige ressurser. Det er derfor viktig at arbeidet med kommunal planlegging har et langsigtt perspektiv, som strekker seg utover å få gjort en enkeltstående plan ferdig eller ansettelsen av en ny medarbeider i en deltidsrolle. I arbeidet med bygdevekstavtalen synliggjør samarbeidskommunene behovet for å styrke sin kapasitet til å drive communal planlegging og samfunnsutvikling.

Det er betydelig forskjell i befolningsstørrelsen mellom kommunene. Hammerfest kommune, har 11338 innbyggere pr 1.1.2024, mens det er 979 innbyggere i Hasvik. Måsøy kommune har 1113 innbyggere. Et samarbeidsforhold hvor en kommune folketallsmessig er betydelig større enn de andre kan medføre ubalanse i maktforholdet. En stor kommune kan med sine ressurser få større innflytelse over beslutninger, mens mindre kommuner kan oppleve å ikke få sine interesser godt nok ivaretatt i samarbeidet. Samtidig kan en stor kommune oppleve at man gir mer til samarbeidet enn man får igjen.

Slike negative sider kan motvirkes gjennom samarbeidsavtaler som bidrar til balanse i samarbeidet, herunder likeverdig representasjon i beslutningsorganer og rettferdig ressursfordeling.

5.3 Hva skal samarbeidet omfatte?

5.3.1 Føringer gjennom bygdevekstavtalen

Hammerfest, Måsøy og Hasvik kommune har i felleskap inngått en bygdevekstavtale med staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet. Endelig forslag til avtale er vedtatt av lokalpolitiske organer i Hammerfest, Hasvik og Måsøy. Mål og innsatsområder er lokalt forankret gjennom flere folkemøter gjennomført våren 2023.

Formålet med avtalen er å sikre at partene i avtalen forplikter seg til å samarbeide omkring felles delmål og problemstillinger. Avtalen skal bygge opp under faste samarbeidsstrukturer og legge til rette for dialog mellom partene og bidra til bedre sammenhenger mellom berørte politikkområder, forvaltningsnivåer og sektorer.

Partene skal gjennom avtalen bidra til å nå pilotenes mål om befolkningsvekst i kommunene Hammerfest, Måsøy og Hasvik. Partene skal i oppfølging av avtalen samarbeide om å utvikle og teste ut ny distriktpolitikk som kan ha overføringsverdi til andre distriktskommuner, samt

mobilisere til økt utnyttelse av eksisterende ordninger. Avtalen skal følges opp med årlige handlingsplaner. Den inngåtte avtalen gjelder for perioden 1.januar 2024 til 30.desember 2027.

I avtalen er det pekt ut følgende seks satsingsområder, formulert som delmål:

- Delmål 1 Øke boligbygging og utvikle nye boligtilbud
- Delmål 2 Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging
- Delmål 3 Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning
- Delmål 4 Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap
- Delmål 5 Øke rekruttering av relevant arbeidskraft
- Delmål 6 Styrke transporttilbuddet for fastboende og tilreisende

I avtalens delmål 2 er det gitt klare føringer for økt samarbeid om plan- og utviklingsoppgaver mellom de tre kommunene. Gjennom bygdevektavtalen har kommunene forpliktet seg til å samarbeide om å utarbeide planstrategier og koordinere arbeidet med revidering kommuneplanen, både samfunnsdel og arealdel, jf. faktarute med beskrivelse av delmål 2 nedenfor. Dette arbeidet skal settes i sammenheng med kommunens lovpålagte tjenester og behov for tjenesteutvikling. Som en del av avtalen forplikter kommunene seg til å utrede etableringen av et felles plankontor, samt definere hvilke oppgaver som skal inngå i denne enheten.

Gjennom avtalen er det åpenbart at staten ser for seg et langsiktig forpliktende samarbeid om planlegging og planfunksjon mellom pilotkommunene. Partene, som i denne sammenheng også omfatter Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Finnmark fylkeskommune, forplikter seg til å samarbeide om varige løsninger som styrker avtalekommunenes ressurser og kompetanse til å drive samfunnsutvikling og planlegging. Dette kan inkludere samarbeid med andre relevante kompetansemiljøer om temaer som bærekraft, strategisk planarbeid, strategisk boligpolitikk, juridisk kompetanse, digitalisering mv. Det er pekt på muligheter for å etablere lokale studie- og kontorfellesskap der plansamarbeidet inngår i kontorfellesskap med staten og andre utviklingsaktører. Gjennom avtalen forplikter partene seg også til å teste ut nye eller videreutvikle etablerte samarbeidsformer mellom stat, fylkeskommune og kommune.

5.2 Delmål 2 Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging

Samarbeidsparter under dette delmålet omfatter Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Finnmark fylkeskommune. Samarbeidspartene forplikter seg til å samarbeide med avtalekommunene om å utvikle en handlingsplan for økt samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging i avtalekommunene, og bidra til gjennomføring av handlingsplanen. Partene kan enes om å invitere øvrige aktører inn i arbeidet, slik som Distriktsenteret, universiteter og/eller høgskoler, KS, statlige etater, Sametinget eller andre.

Partene forplikter seg til å støtte opp om varige strukturer for samarbeid mellom avtalekommunene, herunder vurdering og på sikt etablering av felles plankontor. Partene skal under dette delmålet samarbeide om varige løsninger som styrker avtalekommunenes ressurser og kompetanse til å drive samfunnsutvikling og planlegging. Dette kan inkludere

samarbeid med andre relevante kompetansemiljøer på kort og/eller lang sikt innen temaer som bærekraft, strategisk planarbeid, strategisk boligpolitikk, juridisk kompetanse, digitalisering mv., jf delmål om lokale studie- og kontorfellesskap. Partene forplikter seg til å teste ut nye eller videreutvikle etablerte samarbeidsformer mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Partene forplikter seg til å vurdere behov for kompetanseheving på planfeltet, herunder mulige samarbeid med leverandører av planfaglige utdanningstilbud og aktuelle statlige etater, praksisplasser for studenter og utvikling av etter- og videreutdanningstilbud på planfeltet, jf delmål om tilgang til og bruk av utdanningstilbud.

Avtalekommunene seg imellom forplikter seg til å samarbeide om å utarbeide planstrategier, koordinere arbeidet med å revidere kommuneplanens samfunnsdel og eventuelle arealplaner, sett i sammenheng med kommunenes lovpålagte tjenester og behov for tjenesteutvikling. Samarbeidspartene forplikter seg til å bidra med veiledingsstøtte i dette arbeidet.

Kilde: Bygdevekstavtale mellom Staten v/ Kommunal- og distriktsdepartementet og pilotkommunene Hammerfest, Måsøy og Hasvik 2024-2027

5.3.2 Mål med samarbeidet

Målet er at kommunene gjennom en varig samarbeidsstruktur skal styrke avtalekommunenes ressurser og kompetanse for å drive samfunnsutvikling og planlegging. Lovpålagte oppgaver skal ivaretas uten avvik i alle kommunene. Kommunene skal ha kapasitet og kompetanse til å følge opp nasjonale føringer for kommunenes planfunksjon og utvikle planfunksjonen i tråd med endringer i kommunenes utfordringer. Det regionale plankontoret skal identifisere muligheter for forsterket samarbeid om beslektede plan- og utviklingsoppgaver innenfor ulike sektorområder inkl. nye fagområder i kommunene, f.eks. knyttet til klima og miljø og til samfunnssikkerhet. Det regionale plankontoret skal i tillegg ivareta en bindeleddsfunksjon mot nabokommuner og den statlige og fylkeskommunale forvaltning.

5.3.3 Oppgaver i samarbeidet

Nærmere spesifisering og beskrivelse av oppgavene som skal eller kan legges i samarbeidet gis i tabellen nedenfor. I utgangspunktet er det gode argumenter for å samarbeid om alle relevante oppgaver innenfor kommunenes planfunksjon, herunder areal- og samfunnsplanlegging, bygggesaksforvaltning, kart og oppmåling inkl. matrikkelføring. I tabellen er det skilt mellom oppgaver av høy og lavere prioritet ut fra synspunkter som er framkommet i arbeidsgruppen.

Prioritet	Plantype	Oppgaver
1	Planstrategi	Prosess, plandokumenter, saksframlegg
1	KP Samfunnsdel	Prosess, plandokumenter, saksframlegg
1	KP Arealdel	Prosess, plandokumenter, saksframlegg KU, ROS, kart og geodata
1	Kommunedelplan samfunn-tverrfaglig	Klima og miljø: Prosess, plandokumenter, saksframlegg Samfunnssikkerhet og beredskap Prosess, plandokumenter, saksframlegg
1	Kommunedelplan areal /områdeplaner	Prosess, plandokumenter, KU, ROS, kartproduksjon
2	Kommunedelplan samfunn-sektorplaner	Prosessledelse og bistand
2	Detaljreguleringer	Bistands – og veileddningsoppgaver, kartproduksjon
2	Bygge- og fradelingsaker	Saksbehandling, veiledning, kontroll og tilsynsoppgaver
2	Oppmåling /matrikkel	Mottak av rekvisisjoner, oppmåling i felt, protokoller, føring i matrikkelen.

Tabell 5.1 Aktuelle oppgaver i interkommunalt plankontor

Basert på prioriteringen av oppgaver i tabellen, kan det velges mellom to alternativer for samarbeid i oppstartsfasen:

Alternativ 1 Planfaglig samarbeid dvs. oppgaver med prioritet 1

Arbeidsgruppens medlemmer mener oppstartsløsningen bør begrenses til samarbeid om areal- og samfunnsplanlegging inkl. samfunnssikkerhet og beredskap. I en senere fase kan kommunene ta stilling til om plankontoret også skal ivareta detaljregulering, forvaltningsoppgaver og oppgaver som innebærer tjenesteyting overfor innbyggerne.

Alternativ 2 Helhetlig samarbeid dvs. samarbeid om oppgaver med både prioritet 1 og 2

NIVI Analyse anbefaler en helhetlig løsning for alle aktuelle planfaglige funksjoner fra oppstart av samarbeidet. Oppgavene i tabellen har en nærliggende sammenheng med hverandre, faglig, kompetansemessig og ledelsesmessig. Et slikt bredt samarbeid gir utvilsomt en mer helhetlig tilnærming til kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og myndighetsutøver, sammenlignet med alternativ 1. Samarbeidet vil bidra til å styrke kunnskapsdeling og i tillegg bygge kapasitet i samarbeidskommunene. Et samarbeid om alle oppgavene vil gi mer effektiv utnyttelse av årsverk og kunne bidra til å redusere kjøp av tjenester fra eksterne. Dette kan også redusere kostnader ved å minimere duplisering av arbeid og øke økonomisk effektivitet. Ut mot omgivelsene vil samarbeidet gi kommunene større påvirkningskraft på regionale og nasjonale beslutninger. Ved å inkludere alle oppgaver sikres høy standard på tjenester for alle innbyggere og bidrar til en sterk faglig og administrativ struktur.

5.4 Regulering og styring av samarbeidet.

5.4.1 Tre modeller for rettslig regulering

Gjeldende kommunelov ble vedtatt av Stortinget juni 2018. I forhold til tidligere lovgivning ble det gjort endringer når det gjelder mulige organisasjonsmodeller. Et formalisert interkommunalt samarbeid i henhold til mandatet kan organiseres på tre ulike måter, hvor regelverket er forskjellig:

- Kommunalt oppgavefellesskap iht. kommunelovens kap.19
- Vertskommunemodell iht. kommunelovens kap.20
- Interkommunalt plansamarbeid iht. plan- og bygningslovens kap.9

Nedenfor følger en nærmere omtale av de aktuelle modellene.

5.4.2 Kommunalt oppgavefellesskap

Dette er et nytt regelverk hvor formålet er å tilby kommunene en enkel samarbeidsmodell for å løse felles oppgaver. I forarbeidene til kommuneloven fremgår det at kommunene har behov for en samarbeidsform for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver, og at denne formen særlig er viktig for å tilby mindre kommuner en enkel og fleksibel organisasjonsmodell. Samtidig er det ikke direkte begrensninger på hvor omfattende samarbeid slike oppgavefellesskap kan benyttes for. Loven forutsetter at det ikke kan delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak til et kommunalt oppgavefellesskap. Lovbestemmelsen angir flere krav til innholdet i samarbeidsavtalen. Det skal også opprettes et politisk valgt representantskap.

5.4.3 Vertskommunemodell

Denne modellen er spesielt beregnet på samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse. Modellen innebærer at samarbeidskommunene delegerer og overlater utførelsen av oppgaver til en vertskommune, enten til administrasjonssjefen i vertkommunen (administrativt vertskommunesamarbeid) eller til en felles folkevalgt nemnd i vertkommunen (vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd). I et administrativt vertskommunesamarbeid kan vertskommunen kun utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Til en felles folkevalgt nemnd kan det delegeres myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov. Vertskommuneregelverket forutsetter at samarbeidskommunene vedtar en samarbeidsavtale og angir flere krav til hva innholdet i avtalen skal være.

5.4.4 Interkommunalt plansamarbeid plan- og bygningsloven

Denne samarbeidsmodellen tilbys kommunen som et virkemiddel for å samarbeide om planlegging på tvers av kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper og interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, evt. etter oppfordring fra regional planmyndighet (fylkeskommunen) eller statlige myndigheter. Et slikt interkommunalt plansamarbeid ledes av et eget styre med like mange representanter fra hver av de samarbeidende kommunene. Styret bestemmer selv reglene for sitt arbeid og hvordan plansamarbeidet skal organiseres.

Et interkommunalt plansamarbeid organisert som kommunalt oppgavefellesskap etter kommunelovens kap.19 vurderes som mest hensiktsmessig for det regionale plankontoret. En slik modell forutsetter at det opprettes et representantskap for styring av plansamarbeidet. Representantskapet er et folkevalgt organ med minimumsrepresentasjon fra alle

samarbeidskommunene. Representantskapet kan opprette et administrativt styre der det kan være hensiktsmessig at en representant fra den administrative ledelsen i hver av kommunene deltar. Selv om denne modellen kan virke mer kompleks enn en administrativ vertskommunemodell, sikrer den en sterkere politisk og administrativ forankring i alle kommunene. Et kommunalt oppgavefellesskap kan bidra til et balansert samarbeid mellom deltakerne og motvirke sentralisering av myndighet og ansvar til én av kommunene.

5.4.5 Eget rettssubjekt?

Formelle interkommunale samarbeidstiltak kan inngå i den ordinære kommunale forvaltningen. Alternativt kan samarbeidet være eget rettssubjekt. Grad av selvstendighet ifht. eierkommunene, herunder mulighet til å inngå bindende avtaler, forvalte egen økonomi og ivareta arbeidsgiveransvar for egne ansatte, avgjør om et felles samarbeidsorgan er et eget rettssubjekt.

Hvis samarbeidet skal organiseres som et interkommunalt oppgavefellesskap, må deltakerkommunene beslutte om det skal være eget rettssubjekt eller ikke. Beslutningen må komme frem av samarbeidsavtalen. Kommunelovens bestemmelse om vertskommunesamarbeid åpner ikke opp for at samarbeidet kan opprettes som eget rettssubjekt.

I forhold til etablering av interkommunalt plansamarbeid vårt tilfelle er det lite som taler for at samarbeidet bør være eget rettssubjekt. Det er lettere å se argumenter som taler imot:

- Et samarbeid organisert som eget rettssubjekt kan svekke deltakerkommunenes styringsmuligheter og kontroll over samarbeidet
- Et samarbeid som eget rettssubjekt kan medføre økt usikkerhet for de ansatte rundt egen arbeidssituasjon
- Et interkommunalt samarbeid som eget rettssubjekt kan påta seg ekstra kostnader til administrative funksjoner

Ingen av de regionale plankontorene i Troms og Finnmark er organisert som egne rettssubjekter. Vi mener det er gode argumenter for å velge samme løsning for det regionale plankontoret mellom Hammerfest, Hasvik og Måsøy. Hvis det over tid blir aktuelt å utvikle felles planer eller utvide plankontoret med nye omfattende oppgaver, kan denne vurderingen endres.

5.4.6 Plassering av arbeidsgiveransvar

Med bakgrunn i de forutsetninger og mandatet for utredningsprosessen vurderes to hovedmodeller for organisering av arbeidsgiveransvaret:

1. Distribuert arbeidsgiveransvar

Dette er en organisering hvor de ansatte forblir i et ansettelsesforhold hos sin nåværende arbeidsgiver. Det forutsettes at kun leder av samarbeidet er ansatt i kommunen som har det administrative ansvaret for samarbeidet.

2. Sentralisert, felles arbeidsgiveransvar

Administrasjonskommunen har arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider innenfor det regionale samarbeidet.

En modell etter alternativet om distribuert arbeidsgiverrolle medfører uklarheter både for ansatte og ledere. I et tvilstilfelle eller i en konfliktsituasjon vil det oppstå uklarheter om hvor

lojaliteten til den ansatte skal være og hvor styringsretten er plassert. For leder av samarbeidet en slik organisering være krevende, det vil lett oppstå interessekonflikter med ledere i andre kommuner som har personalansvar.

En felles arbeidsgiverfunksjon innebærer helhetlig og mer effektiv ledelse noe som styrker mulighetene for å skape et godt og utviklende fagmiljø. Lederansvaret for fag, personal og økonomi er da samlet ett sted og ikke spredt utover i ulike organisasjonsledd med ulike ledere.

En sentralisering av arbeidsgiverrollen medfører at alle ansatte overføres til en utpekt administrasjonskommune. De fastsatte regler om virksomhetsoverdragelse må derfor benyttes. Drøftinger med tillitsvalgte må gjennomføres etter arbeidsmiljøloven og annet relevant avtaleverk.

Det er grunn til å understreke at felles arbeidsgiverfunksjon i utgangspunktet kun gjelder for den faglige fellesressursen som inngår i samarbeidet, ikke kommunenes lokale grunnressurs innenfor plan- og samfunnsutvikling. Så lenge kommunene beholder status som selvstendige generalistkommuner bør de videreføre lokalt lederskap og bestilleransvar for kommunens plansystemer.

5.4.7 Lokalisering av fagpersonell

Kommunene står fritt til å avtale hvor plankontorets felles fagpersonell skal lokaliseres. Valget står mellom tre ulike løsninger:

1. En sentralisert løsning som innebærer samlokalisering av hele den faglige fellesressursen i administrasjonskommunen
2. En desentralisert løsning der det avtales en fast fordeling av stillingsressurser mellom administrasjonskommunen og de andre kommunene, f.eks. at det skal være 3 planfaglige årsverk i administrasjonskommunen og minst et halvt årsverk i de andre kommunene, slik tilfellet et i Nord-Troms
3. En fleksibel løsning der fagpersonell tilsettes der det er mulig/lettest å rekruttere fagpersonell. I Vestre Varanger er det valgt en sentralisert løsning med fagmiljøoppbygging i Tana som administrasjonskommune, men med mulighet for oppmøtested i alle deltakerkommunene.

I vår sammenheng er det snakk om å bygge videre på et etablert fagmiljø, der Hammerfest har de fleste stillingsressursene. Forskjellen i kommunestørrelse, behov for planfaglig kapasitet og arbeidsmarkedet for planleggere kan tilsi at modellen som er valgt i Vestre Varanger kan gi et godt utgangspunkt ved oppstart av samarbeidet. Det kan innebære at den faglige fellesressursen bygges opp med utgangspunkt i det etablerte fagmiljøet i Hammerfest kommune, med mulighet for oppmøtested i Hasvik eller Måsøy.

I bygdevekstavtalen er det lagt opp til at kommunene i samarbeid med staten og fylkeskommunen skal undersøke mulighetene for å ta i bruk eksisterende lokaler som kan utvikles til et kontorfellesskap for fleksible arbeids- og studieplasser. Kontorfellesskapet skal ha kvaliteter som legger til rette for at statlige etater, fylkeskommune og andre aktører kan inviteres til kompetancesamarbeid med fysisk tilstedeværelse.

Dette kan innebære å skape miljøer hvor folk kan jobbe eller studere i et delt rom, som kan tilrettelegge for samarbeid og nettverksbygging. Det kan også være en måte å støtte fjernarbeid og studier, ved å tilby et alternativ til det tradisjonelle kontoret eller hjemmekontoret. Målet er å styrke lokalsamfunnet ved å tilby ressurser som fremmer fleksibilitet og samhandling.

I dagens arbeidsliv er det svært mange virksomheter som støtter opp om fjernarbeid ved å tilby alternativer til tradisjonelt hjemkontor. De enkelte ansatte i samarbeidet kan ha kontorsted andre steder enn ved virksomhetens ordinære arbeidsplass eller kontoradresse. Arbeidsstedet kan være i kontorfellesskap med ansatte fra andre kommuner eller offentlige virksomheter. En slik arbeidsavtale gir økt fleksibilitet for den enkelte ansatte. En fleksibilitet i valg av arbeidssted for den ansatte vil kunne gi kommunene bedre muligheter for å rekruttere arbeidskraft.

5.5 Organisering og dimensjonering.

5.5.1 Fordeling av roller, oppgaver og ansvar

Forslaget til organisasjonsstruktur for plansamarbeidet er konkret og bygger på drøftinger av de forskjellige elementene som er presentert tidligere. Målet med denne organiseringen er å klargjøre fordelingen av oppgaver, roller, ansvar og myndighet innenfor rammen av plansamarbeidet.

I det følgende presenteres forslag til hvordan disse rollene og oppgavene kan fordeles i samarbeidsstrukturen.

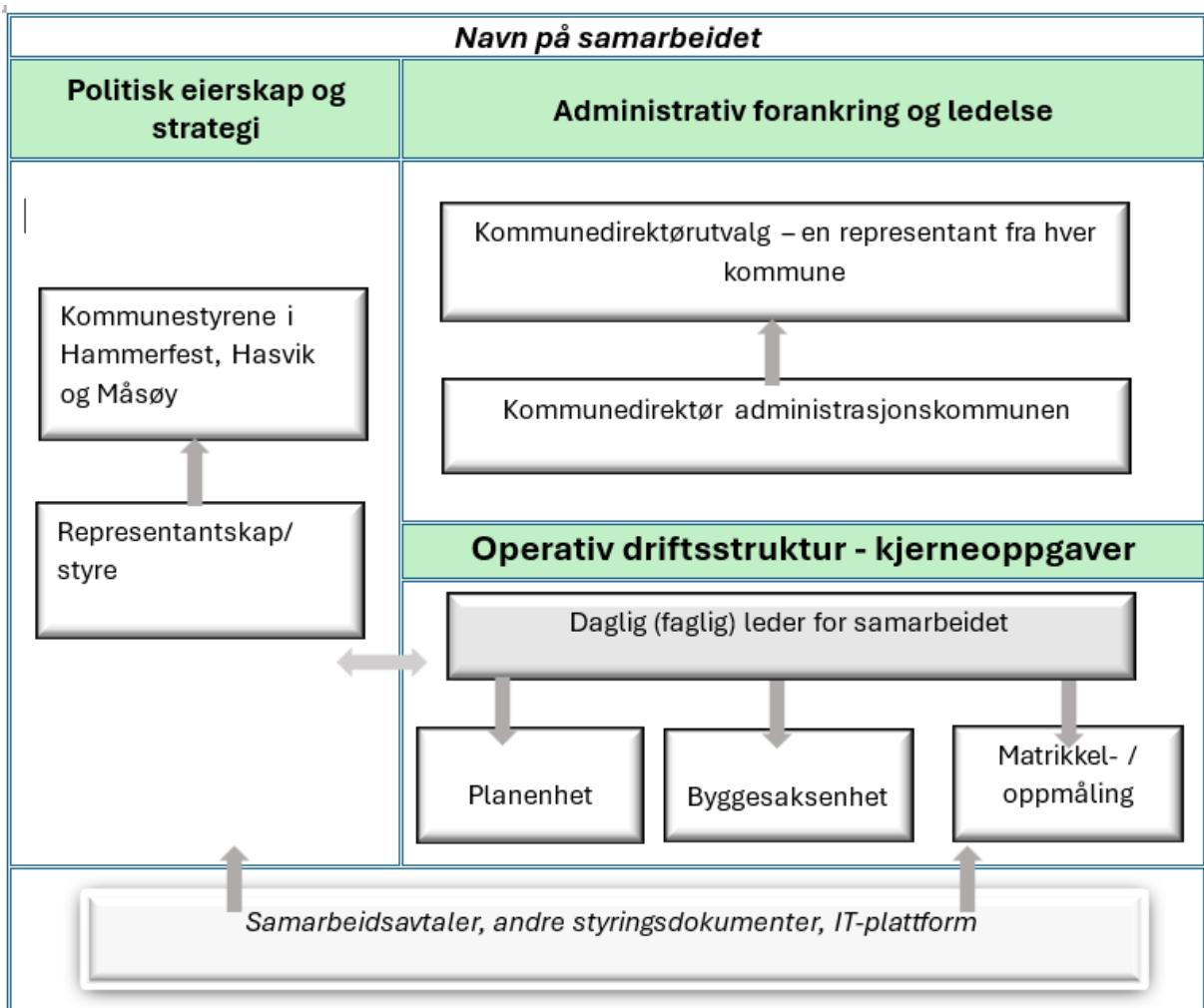
Regional styring, - eierskap og påvirkning	
Organisasjonsledd	Rolle / oppgaver
Kommunestyrene i samarbeidet, Hammerfest, Hasvik og Måsøy	Vedta opprettelse og organisering av samarbeidsstruktur, samarbeidsavtaler med eventuell delegasjon av myndighet
Representantskap / politisk fagutvalg – 1 representant fra hver kommune	Behandle rapporter og fatte vedtak om overordnede mål, strategier og prioriteringer. Behandle avvik på systemnivå. Sørge for god kommunikasjon med folkevalgte i egen kommune.
Regionalt administrativt styre ved representant administrativ ledelse	Se til at samarbeidet er i henhold til vedtatte planer, avtaler og lovverk. Sørge for god internkontroll, inkl. økonomi og arbeidsmiljø. Sørge for god kontakt mellom deltakerkommunene. Godkjenne retningslinjer og rutiner for samarbeidet og eventuelle endringer av disse.

Administrasjonskommunen for samarbeidet (kontorkommunen)	
Organisasjonsledd	Rolle / oppgaver
Kommunedirektør	Øverste administrative leder av kommunen inklusive plansamarbeidet
Stab- / støtte	Støttefunksjonene i kontorkommunen følger opp samarbeidet på samme måte som øvrige organisasjonsenheter i kommunen.

Operativ samarbeidsstruktur, (løpende drift og utvikling)	
Organisasjonsledd	Rolle / oppgaver
Daglig leder av samarbeidet:	<p>Ansvaret for daglige driftsoppgaver, herunder fag, personal og økonomi.</p> <p>Bidra til videreutvikling av samarbeidet bl.a. ved å etablere fagnettverk og systemer for kompetanseutvikling for de ansatte.</p> <p>Sørge for god samhandling og samarbeid med fylkeskommunen, kartverket, statsforvalter, NVE og andre relevante fagmyndigheter.</p> <p>I stillingen inngår deltakelse i løpende planfaglige oppgaver.</p>
Planenhet	<p>Helhetsansvar for å utvikle og sikre godt kunnskapsgrunnlag for kommunale planer.</p> <p>Helhetsansvar for ny / rullering av planstrategi og kommuneplanens samfunns- og arealdel.</p> <p>Helhetsansvar for kommunedelplaner areal / områdereguleringer</p> <p>Koordinering og prosessansvar for utvikling av / eller rullering av klima og miljøplaner</p> <p>Koordinering og prosessansvar samfunnssikkerhet og overordnet beredskapsplanlegging.</p> <p>Ivareta løpende oppgaver og utviklingsbehov innen kart og geodataforvaltning.</p> <p>Gi råd og veiledning i forbindelse med planprosesser samfunnstema mv.</p>
Bygge- og delingssaker	<p>Utføre saksbehandling i bygg og delesaker, dispensasjoner mv.</p> <p>Uføre tilsyn og følge opp ulovligheter.</p> <p>Gi råd og veiledning.</p>
Oppmåling og matrikkel	<p>Gjennomføre oppmålingsforretninger</p> <p>Saksbehandling og matrikkelføring</p> <p>Rådgivning og støtte innen matrikkel og kart.</p>

5.5.2 Organisasjonskart

Nedenfor følger en grafisk framstilling av roller og sammenhenger i organisasjonsstrukturen.



Figur 5.1 Organisasjonskart for regionalt plankontor

5.5.3 Dimensjonering av det regionale plankontoret

Organiseringen av samarbeidet skal bidra til å fremme kontinuitet, effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Det medfører effektivisering av arbeidsprosessene samtidig som det oppnås rasjonell bruk av ressursene.

For å oppnå dette, må plansamarbeidet ha en bemanning og størrelse (dimensjonering) som sikrer den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å løse oppgaver og levere pålitelige tjenester. En tilstrekkelig og riktig bemanning reduserer sårbarheten og sikrer kontinuitet i tjenestene. Ved lengre fravær av nøkkelpersonell kan produksjonen stoppe opp, noe som vil være til ulempe for brukerne, andre ansatte i kommunene og den øvrige forvaltningen.

Måsøy og Hasvik kommuner befinner seg i en ressursmessig sårbar situasjon, hvor en enkelt ansatt håndterer en rekke oppgaver, inkludert kommuneplanlegging, byggesaker, delingssaker og forvaltning av geodata.

På den annen side har Hammerfest kommune en sterkere organisasjonsstruktur for å håndtere lovpålagte og andre oppgaver. Kommunen har en dedikert enhet, Stabsområde samfunnsutvikling, bestående av 17 årsverk inklusive leder. Enheten arbeider med kommuneplans arealdel, regulerings- og byggesaker, geodata, næring og landbruk samt klima og miljø. Dette skaper mulighet til å fordele arbeidsbelastningen mer effektivt, håndtere et bredere spekter av oppgaver og bygge kompetanse. Enheten mangler dedikert ressurs til

komuneplanens samfunnsdel. I tillegg har kommunen en heltidsstilling som beredskapsplanlegger som er organisert som del av teknisk avdeling.

Disse to tilfellene illustrerer forskjellene mellom en ressursbegrenset situasjon, hvor en enkelt ansatt må håndtere en rekke oppgaver, og en situasjon hvor det er ressurser til å ha spesialiserte team for å håndtere ulike oppgaver.

Et samarbeid mellom Hasvik og Måsøy kommuner, som begge har begrensede ressurser, og Hammerfest kommune, som er en ressurssterk organisasjon, kan by på mange muligheter. Hammerfest kommune, med sin bredde og dybdekunnskap og kapasitet, kan bidra til kontinuitet og spesialisering i tjenesteproduksjonen. Et samarbeid vil utvilsomt også bidra til å forbedre mulighetene for nettverksbygging, både internt mellom kommunene, men også med eksterne partnere. Dette samarbeidet vil ikke bare styrke Hammerfest kommune, men også Hasvik og Måsøy kommuner i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

NIVI Analyse vurderer bemanningsbehovet i de to oppstartalternativene som vist i tabellene nedenfor. Forutsatt alternativ 1 som omfatter planfaglig samarbeid er bemanningsbehovet konkretisert til syv årsverk. I alternativ 2 som også omfatter samarbeid byggesak, oppmåling, matrikkel og prosessbistand til sektorplanlegging, vil det være behov for ytterligere syv årsverk. Samlet bemanningsbehov for å dekke alle de aktuelle oppgavene er beregnet til 14 årsverk.

Alternativ 1 - Samarbeid om oppgaver med prioritet 1		
Plantype, saksområde	Oppgaver	Årsverk
Adm. / ledelse	Leder plankontor	1
Planstrategi	Prosess, plandokumenter, saksbehandling	3
KP Samfunnsdel	Prosess, plandokumenter, saksbehandling	
Kommunedelplaner Samfunn -tverrfaglig	Klima, samfunnssikkerhet og beredskap – prosess, plandokumenter og saksbehandling	3
KP Arealdel	Prosess, plandokumenter, KU, ROS kart og geodata, saksbehandling, planarkiv	
Kommunedelplan areal -/ område	Prosess, plandokumenter, KU, ROS, kartproduksjon	

Alternativ 2 - Samarbeid om oppgaver med prioritet 2		
Plantype/ saksområde	Oppgaver	Årsverk
Detaljreguleringer	Sak initiert av kommunen, prosess, plandokumenter og saksbehandling Initiert av private, - konferanser, saksbehandling	5
Bygg, delingsaker	Saksbehandling, veiledning, kontroll, tilsyn	
Oppmåling, matrikkel	Rekvisisjoner, feltarbeid, protokoller, matrikkel	1
Kommunedelplaner samfunn / sektor	Prosessledelse, bistand	1

Basert på det personellmessige behovet som framkommer i tabellene ovenfor, er det nødvendig å finansiere lønnsutgifter til samarbeidet. Hammerfest kommune dekker for tiden løpende lønnsutgifter til fire årsverk, som inkluderer 1 leder, 2 arealplanleggere og 1 beredskapsrådgiver. Det antas at Hasvik og Måsøy sammen vil finansiere 1 årsverk innen planfunksjonene.

Dette innebærer at alternativ 1 vil kreve finansiering av 2 eller 3 nye årsverk. Dette avhenger av om det skal opprettes en egen leder for plankontoret, eller om lederfunksjonen kan dekkes av den nåværende lederen for stab samfunnsutvikling i Hammerfest.

I de tre første årene av samarbeidet vil dette behovet finansieres gjennom to ulike tilskudd fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Det første tilskuddet på 1 million kroner er knyttet til oppstartskostnader ved etablering av plankontoret. Det andre tilskuddet er knyttet til plan- og utviklingsarbeid innen fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap.

Finnmark Fylkeskommune (FFK) har lansert et nytt prosjekt kalt «Kommuneplan Finnmark». Dette er et langsiktig utviklingsprosjekt som er satt i gang for å styrke kommunal planlegging i Finnmark. Prosjektet vil løpe over en periode på fire år, fra 2024 til 2027. Fylkeskommunen relativt nylig har bidratt med tilskudd på kr 500.000 til lignende samarbeidsprosjekt henholdsvis i Vestre Varanger og Midt Finnmark.

Pr i dag har kommunene en samlet gjennomsnittlig årskostnad til kjøp av tjenester på ca. 3,5 mill. kr. Hvis man gjennom et samarbeid kan redusere denne kostnaden til 2,5 mill. kr, kan det overskytende på kr 1 mill. kr. legges inn som finansiering av samarbeidet. Dersom ovenstående forutsetninger for alternativ 1 legges til grunn, vil det netto finansieringsbehovet, som inkluderer både lønn og andre driftskostnader, være begrenset i løpet av de første tre årene.

Om man også tar inn oppgavene i alternativ 2, vil ikke nettokostnaden øke av betydning. Pr i dag dekker Hammerfest kommune opp for lønns- og driftsutgifter knyttet til behandling av reguleringssaker samt oppfølgning av bygge- og delesaker. I tillegg kjøper kommunen tjenester til oppmåling. Hasvik har egen ressurs som behandler bygge- og delingsaker samt at kommunen kjøper tjenester fra eksterne til oppmåling og oppfølgning av geodata. Måsøy kommune har egen ressurs til bygge og delesaker i tillegg til at kommune har egen ressurs til oppmålingstjenesten. Om disse ressursene legges inn i samarbeidet vil neppe nettokostnaden øke, heller det motsatte. I tillegg må en ta i betrakting at man gjennom et slikt samarbeid avvikler den sårbareressurssituasjonen for Måsøy og Hasvik kommune.

Det er viktig å merke seg at et vellykket samarbeid krever god kommunikasjon, felles mål og gjensidig respekt. Med riktig planlegging og styring, og med disse ekstra ressursene, kan dette samarbeidet være både faglig og økonomisk gunstig for begge parter.

5.6 Nærmere om finansiering og kostnadsfordeling

Iverksettelse av et forpliktene interkommunalt samarbeid innenfor plan- og byggesaksbehandling er et felles krafttak for å skape et bærekraftig og attraktivt fagmiljø som evner å løse oppgavene på en kvalitativt god måte. Denne kraftsamlingen vil på kort sikt medføre etableringskostnader (pukkelkostnader), noe som kommunene må ta hensyn til. Slike kostnader er nødvendige kan være knyttet til anskaffelser av teknisk utstyr, kontorfasiliteter, rekruttering etc. På lengre sikt vil kommunene gjennom samarbeidet være bedre rustet til å møte stadig større krav til den kommunale tjenesteleveransen som vil dempe kostnadsutviklingen.

Nedenfor følger opplisting av aktuelle prinsipper for finansiering og kostnadsfordeling mellom kommunene. Punktene nedenfor er et utgangspunkt og det er viktig at den administrative ledelsen i samarbeidskommunene vurderer dette nærmere og om nødvendig søker avklaringer gjennom lokalpolitiske vedtak. Det legges til grunn at arbeidet fram til en endelig avklaring om eventuell etablering av plansamarbeidet er finansiert gjennom tilskuddsmidler fra Staten gjennom bygdevekstavtalen eller gjennom midler fra Statsforvalteren. Om kommunene oppretter et felles plankontor for å ivareta samfunnsutvikling og kommunal planlegging vil det

være av avgjørende betydning å skape forutsigbare økonomiske rammer i oppstartfasen. I den sammenheng vil følgende prinsipper for finansiering av samarbeidet være aktuelle:

- Årlige tilskuddsmidler fra Statsforvalter. Beløp må avklares mellom Statsforvalter og samarbeidskommunene.
- Størrelsen på oppstartskostnader (pukkelkostnader) må defineres nærmere og tas inn i årsbudsjett for første driftsår
- Størrelse på overheadkostnadene dvs. administrative kostnader som regnskapsføring, kontorhold, lisenser mv. må klargjøres nærmere av administrativ ledelse i samarbeidskommunene
- Dersom andre oppgaver enn de prioriterte tas med i samarbeidet, f.eks. byggesaksbehandling, kan utgiftene i stor grad dekkes gjennom selvcost. Gjennomsnitt på landsbasis er 80 prosent dekning. Det anbefales at kommunene legger seg på samme nivå. Inntektene kreves inn av den enkelte kommune og inntektsføres der.
- Kommunene gir samlet tilskudd som dekker de samlede utgifter til årlig drift av samarbeidet. Prinsipper for fordeling av kostnader må avtales nærmere. Fordelingen av dette kan eksempelvis beregnes ut fra definert grunnbeløp og antall innbyggere i kommunen. Om et slikt prinsipp benyttes må det tas tilstrekkelig hensyn til den betydelige forskjellen i innbyggertallet. Inntekter i form av tilskudd fra Statsforvalter og evt. andre tilskuddsgivere trekkes i fra før fordeling beregnes.
- Innkjøp av eksterne bistand som gjøres i forbindelse med oppdrag knyttet til enkeltkommuner dekkes av vedkommende kommune. Avtale om anskaffelsen gjøres i forkant og i samarbeid med plankontoret

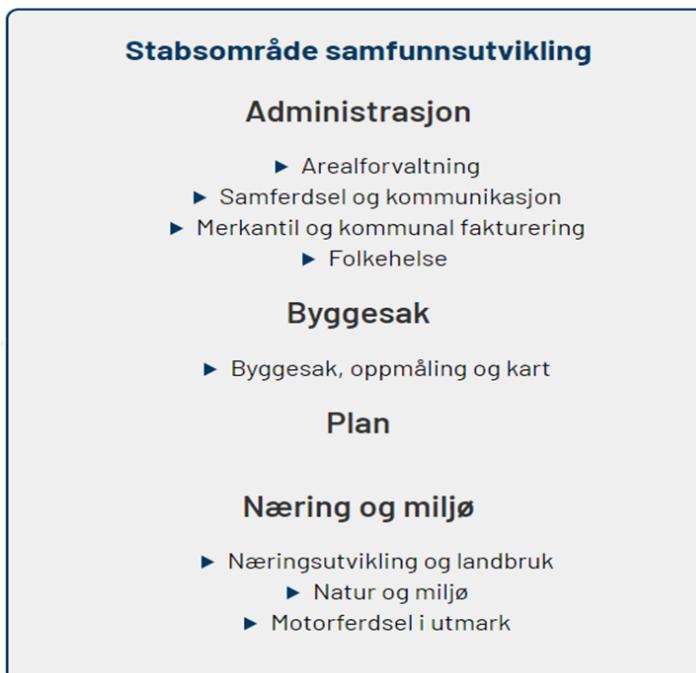
5.7 Langsiktige utviklingsmuligheter

Det kan pekes på flere interessante utviklingsmuligheter for et regionalt plankontor:

- Utvidet samarbeid om kompetanseutvikling, opplæring og rekruttering av fagkompetanse. Det er allerede etablert et samarbeid om dette mellom statsforvalter, fylkeskommunen, KS og Universitet i Tromsø. Formålet er å bistå de regionale plankontorene i Troms og Finnmark med relevant kompetanse og fagutvikling.
- Utvikling av kompetansesenter for samfunnsutvikling, som kan innebære nye roller og utvidet fagkompetanse for det regionale plankontoret f.eks. knyttet til klima/miljø, landbruk, generell næringsutvikling, beredskap og samfunnssikkerhet.
- Utvikling av nye samarbeidsformer mot fylkeskommunen og staten, f.eks. i form av en bredere regional utviklingsavtale for kommuneregionen. Formålet kan være å prøve ut et mer sammenhengende plan- og virkemiddelsystem. Mer systematisk samarbeid om kompetanseutvikling og rekruttering mellom forvaltningsnivåene kan også være et viktig formål.
- Utprøving av en ny form for interkommunal styringsmodell der flere oppgaver kan organiseres som del av et felles politisk og administrativt styringssystem, som alternativ til sektoruelle vertskommuneløsninger.
- Arbeid med langsiktig kommunemodell og mer grunnleggende omstillinger, herunder f.eks. utprøving av nye former for områdeforvaltning og lokalkommunekonsept innenfor en desentralisert regionkommune.

Nedenfor følger en figur som viser dagens organisering av Stabsområde samfunnsutvikling i Hammerfest kommune. Stabsområdet har en betydelig fagkompetanse på 17 årsverk og fungerer langt på vei som et kompetansesenter for samfunnsutvikling innenfor Hammerfest

komune. Stabsområdet omfatter imidlertid ikke noen selvstendig fagressurs knyttet til samfunnsplanlegging. Kommunens fagressurs innenfor beredskap og samfunnssikkerhet er som nevnt organisert under teknisk sektor.



Figur 5.1 Dagens organisering av stabsområde samfunnsutvikling i Hammerfest kommune.
Kilde: Hammerfest kommune

5.8 Faseinndeling av det videre arbeid

Ifølge mandatet legges det opp til at sluttrapport med anbefalinger inklusive forslag til samarbeidsavtale skal behandles av kommunestyrrene i løpet av oktober/november 2024. Om det ender med et positivt vedtak, antas neste fase (fase 2) å handle om utarbeidelse av handlingsplan for etablering av plansamarbeidet, før iverksetting av regionalt plankontor fra f.eks. fra 1.1.2025 (fase 3). Deretter følger en utviklingsfase (fase 4) hvor plansamarbeidet iverksettes og evt. nye oppgaver kan vurderes lagt inn i det regionale plankontoret. Faseinndelingen er kort beskrevet nedenfor.

Fase 1: Avklaring og vedtaksfase, perioden juni-oktober 2024

- Sluttrapport fra NIVI behandles i styringsgruppen og avgis som endelig grunnlagsdokument i juni 2024
- Kommunedirektorene gir føringer for videre arbeid med saksframlegg og utkast til samarbeidsavtale
- De respektive kommunestyrrene behandler saken i oktober/november og gjør vedtak om å inngå i et samarbeid eller ikke

Fase 2: Utarbeide og vedta plan for iverksetting av plansamarbeidet inkl. samordning mot årlig handlingsplan for bygdevekstavtalen, perioden oktober-desember 2024

Fase 3: Iverksettelse og etablering av regionalt plankontor, perioden januar-juni 2025

Fase 4: Videreutvikling og evt. utvidelse av plankontoret, aktuelt fra tidligst høsten 2025