

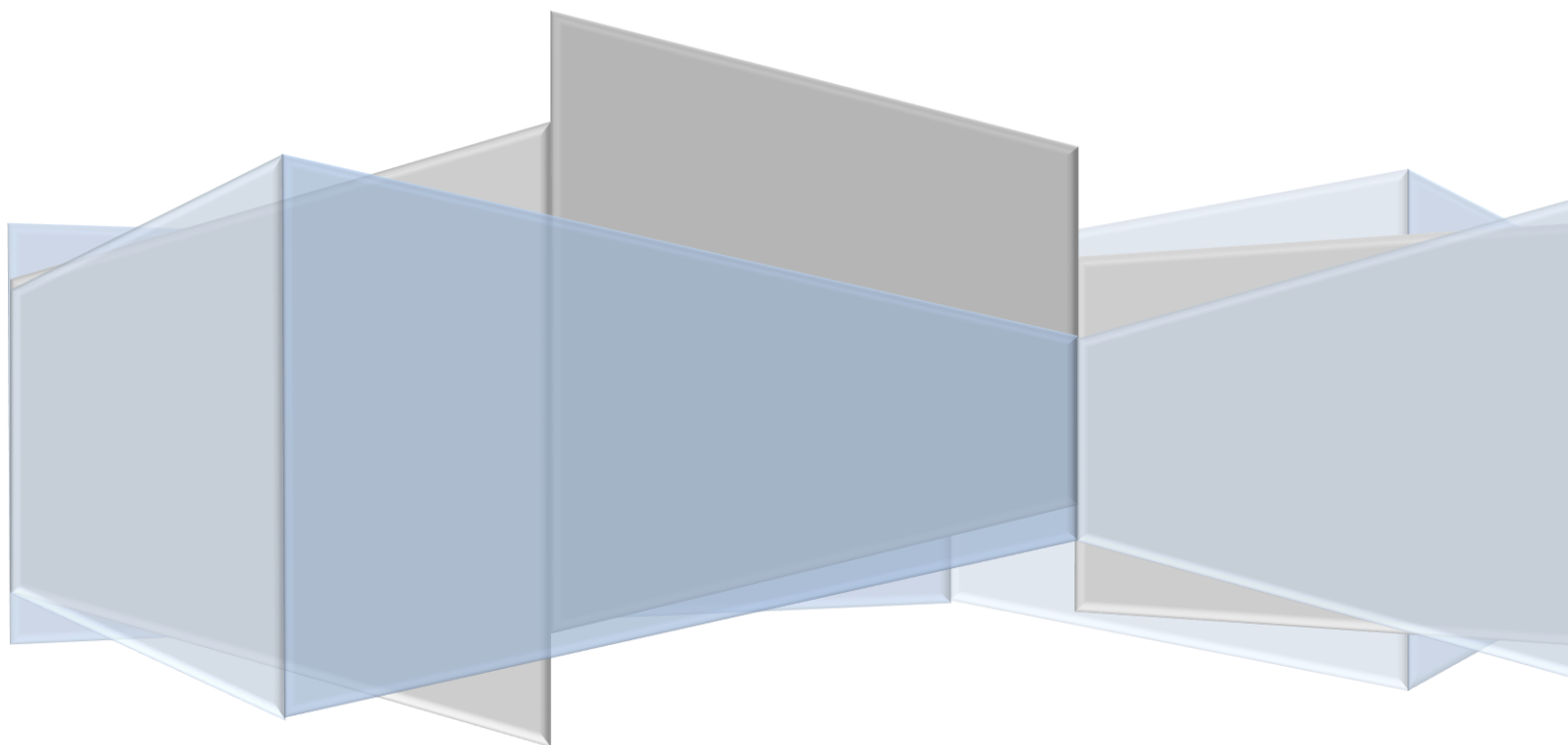
NORD-TROMS PLANKONTOR



# Evaluering av Nord- Troms plankontor

Behandlet i styremøte pr. 23. januar 2015

**Arne Samuelsen**



## Innhold

Sammendrag og hovedkonklusjoner .....	3
1.0. Bakgrunn .....	4
1.1. Om evalueringen .....	5
1.2. Hvorfor felles plankontor? .....	5
2.0. Organiseringa av prosjektet.....	7
2.1. Økonomi.....	8
2.2. Digitale verktøy.....	8
3.0. Plankontorets oppgaver .....	9
3.1. Kommuneplanlegging .....	9
3.2. Reguleringsplanlegging.....	9
3.3. Eksterne planer / andre planer / utredning / analyse .....	9
3.4. Gjennomgang av arbeidet med kommuneplanens arealdel.....	10
3.5. Gjennomgang av arbeidet med reguleringsplaner.....	10
4.0 Vurdering av Nord-Troms plankontor .....	12
4.1. Valgt organisering – fordeler og ulemper .....	12
Styringsgruppe .....	12
Ressursgruppe .....	12
Lokale arbeidsgrupper.....	13
Lokalisering.....	13
4.2. Oppgavevurderinger – utfordringer og tiltak .....	13
Arbeidet med kommuneplanens arealdel .....	13
Private reguleringsplanforslag.....	14
Andre kommunale planer .....	14
4.3. Ledelse .....	14
4.4. Vilkår for oppgaveløsning.....	15
Fagmiljø .....	15

Kvalitet .....	15
Bemanning og HMS .....	15
Kompetanse og kompetanseheving .....	15
Planforum .....	16
Planregister .....	16
4.5. Desentralisert vurdering .....	17
Nettløsninger – reduksjon av avstandsulemper .....	18
5.0. Oppsummering og sammendrag .....	19
6.0. Videreføring eller ikke? .....	21
6.1. Hvordan kan plankontoret organiseres? .....	21
6.2. Fortatt desentralisert løsning? .....	22
7.0. Anbefalinger for videre drift .....	23
7.1. Anbefaling for videre drift – alternativ 1 .....	23
7.2. Anbefaling for videre drift – alternativ 2 .....	24

## Sammendrag og hovedkonklusjoner

Dette dokumentet har følgende oppbygging:

I kapittel 1. går vi nærmere inn på bakgrunnen for etableringen prosjektet Nord-Troms plankontor, i tillegg til å vises til andre nasjonale erfaringer med kommunalt plansamarbeid

Kapittel 2 tar for seg selve organiseringa av plankontoret med sammensetning av styringsgruppe, ressursgruppe og de ansatte i kontoret.

Kapittel 3 tar for seg hvilke oppgaver plankontoret skal løse i henhold til den opprinnelige prosjektplanen (Vedlegg 1), samt gir en status over oppgaveløsningen.

I kapittel 4 gir en vurdering av hvordan plankontoret har løst sine oppgaver sett i lys av organisering og tilgjengelige ressurser.

Kapittel 5 oppsummer de viktigste funnene, som så langt er:

- Det er en utfordring å få til god samhandling mellom kommunene og plankontoret.
- Desentral organisering har vært omstridt, ref:
  - Ledelse av plankontoret, dvs. «dele» personellressurser med kommunen
  - For den enkelte ansatte som har forholdt seg til to sjefer

Kapittel 6. ser nærmere på ulike måter å organisere et plankontor.

I kapittel 7 er evalueringsgruppa enig om å videreføre plankontoret, men man er uenig i hvilken form. Følgende alternativer foreslås:

- Alternativ 1: Nord-Troms plankontor videreføres med sentral organisering etter vertskommunemodellen.
- Alternativ 2: Nord-Troms plankontor videreføres med desentral organisering og omdannes til ansvarlig selskap eid av kommunene (IKS, AS).

Denne evalueringen er behandlet i møte i ressursgruppa 21. januar, og det var det enighet å legge frem en delt innstilling. Saken ble videre behandlet i styremøte av 26. januar 2015, og man vedtok der at daglig leder i samarbeid utarbeider felles saksfremlegg til videre behandling i styret med tanke på politisk behandling i respektive kommuner før sommeren 2015.

## 1.0. Bakgrunn

Etableringen av Nord-Troms plankontor var et resultat av at kommunene i Nord-Troms over flere år hadde store utfordringer på plansiden. Dette gjaldt spesielt utarbeidelse og rullering av kommuneplanens samfunns- og arealdel. Årsaken var begrenset administrativ kapasitet i kommunene, samt utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse.

Dette var bakgrunnen for at kommunene Kvænangen, Skjervøy, Nordreisa og Kåfjord i 2008 engasjerte NIBR<sup>1</sup> til å utarbeide en rapport om et mulig plansamarbeid i Nord-Troms.

Rapporten forelå i 2009 og anbefalte kommunene å etablere et nærmere plansamarbeid ut fra følgende to modeller:

- Ett kontor med alle planressursene samlet
- Delt løsning

På bakgrunn av rapporten ble det satt ned en interkommunal arbeidsgruppe som anbefalte delt løsning. Dvs. at ansatte i de enkelte kommunene ble permittert fra sin daværende stilling og ansatt i prosjektet.

Prosjektplan og vedtekter ble behandlet politisk i de aktuelle kommunestyreer sommeren 2010. Det ble søkt om eksterne midler fra Troms fylkeskommune, og det forelå tilsagn fra fylket i desember 2010.

Selve oppstarten av kontoret tok sin tid, og først vinter – vår 2012 ble daglig leder tilsatt. Etter kort tid fikk han tilbud om annen jobb, og først 1. oktober 2012 var ny daglig på plass og kontoret i ordinær drift. I ettertid ønsket også Storfjord kommune å bli med i samarbeidet, og de ble formelt med fra januar 2013.

Plankontoret er finansiert over tre år, dvs. frem til 1. oktober 2015. Etter den tid er opp til eierkommune å vurdere om man vil videreføre samarbeidet eller ikke.

Styret vedtok 1. september 2014 å forlenge prosjektet «Nord-Troms plankontor» ut 2015, dvs. med tre måneder. Endelig vedtak om eventuell videreføring vil bli gjort med basis i denne evalueringen.

---

<sup>1</sup> <http://www.nibr.no/filer/2009-112.pdf>

## 1.1. Om evalueringen

Det er utpekt en egen evalueringsgruppe bestående av følgende personer:

- Gunn Andersen, etatsleder Drift og utvikling, Kåfjord kommune
- Dag Funderud, enhetsleder Utviklingsavdelingen, Nordreisa kommune
- Arne Samuelsen, daglig leder, Nord-Troms plankontor

Evalueringsgruppa har fått i oppgave å gjennomgå prosjektet ut fra dagens organisering og oppgaveløsning. På bakgrunn av dette skal evalueringa vurdere fremtidige driftsmodeller for plankontoret, herunder hvilke oppgaver som det er hensiktsmessig å legge til kontoret.

Evalueringsgruppa har hatt 4 evalueringmøter, dvs. 16. oktober, 5. desember 2014 og 14. og 19. januar 2015. Evalueringa ble videre behandlet i ressursgruppa 21. januar (se fig 2.1) med sikte på videre behandling i styringsgruppa 26. januar.

I den grad styret velger å videreføre plankontoret, vil saken bli lagt frem for politisk behandling i de aktuelle kommunestyrene i løpet av mars-april 2015.

## 1.2. Hvorfor felles plankontor?

Formålet med et felles plankontor handler om god arealplanlegging, en arealplanlegging som har stor betydning for kommunens innbyggere og kommunen som samfunn. I KS sitt debatthefte om kommunens rolle som arealplanmyndighet, vises det til at:

*«Arealplanleggingen er en forutsetning for god by- og tettstedsutvikling med attraktive steder der folk trives. Infrastrukturbygging og tilrettelegging for ulike former for næringsutvikling kan ikke gjennomføres uten forutgående arealplanlegging, og ikke minst er arealplanleggingen nødvendig for en god miljø- og ressurspolitikk».*<sup>2</sup>

Etableringen av Nord-Troms plankontor bygger på de anbefalinger som NIBR kom med i 2009, og i senere arbeider har bl.a. Kjell Harvold i NIBR<sup>34</sup> vist til at etablering av et forpliktende plansamarbeid vil ha følgende fordeler:

---

<sup>2</sup> <http://www.ks.no/PageFiles/32024/Arealplanmyndighet.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.nibr.no/filer/Samarbeidsrapport%20NIBR-%C3%98stlandsforskning.pdf>

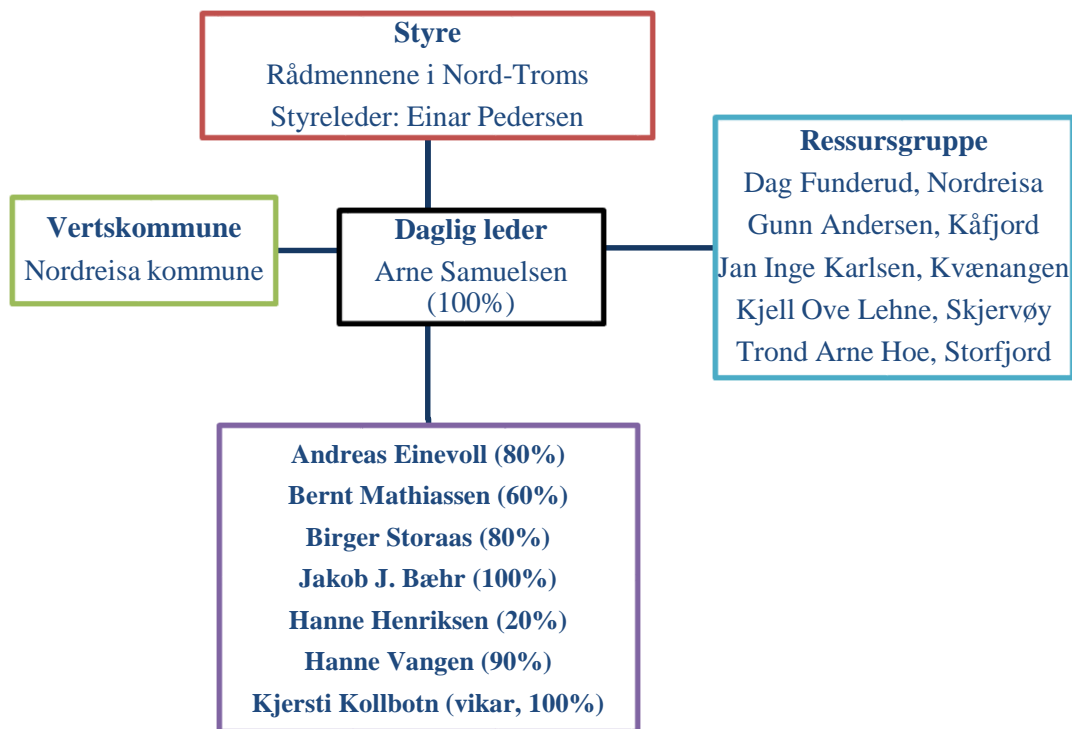
<sup>4</sup> [http://www.regjeringen.no/pages/38545231/Interkommunalt\\_plansamarbeid\\_harvold.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38545231/Interkommunalt_plansamarbeid_harvold.pdf)

- Styrke kompetanse og kapasitet til planarbeid
- Mer spesialisering av bemanningen med mål om økt kompetanse, rasjonelle arbeidsformer og høy kvalitet i saksbehandlingen
- Robust, dvs. mindre sårbar overfor ferier og sykdom
- Attraktivt fagmiljø som bedrer muligheten for rekruttering
- Bedre muligheter til ajourhold av kartverk og planarkiv
- Fordel for regionen, dvs. å finne gode løsninger ikke bare for enkeltkommuner, men for et større område som helhet (i B&A-regioner, hytte-friluftsliv, kystsonen osv.)

Denne evalueringa vil forsøke å gi svar på i hvilken grad etableringen av plankontoret har bidratt til å realisere de nevnte forhold.

## 2.0. Organiseringa av prosjektet

Plansamarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27 om interkommunalt samarbeid. Til grunn for samarbeidet ligger følgende organisasjonsmodell:



Figur 2.1. Organisasjonskart for Nord-Troms plankontor

Samarbeidet er satt sammen av et **styre** bestående av rådmennene i eierkommunene, der rådmannen i Kåfjord kommune er styreleder.

Det er etablert en **ressursgruppe** bestående av fagpersoner fra kommunene. Daglig leder i plankontoret innkaller og leder ressursgruppa. Ressursgruppa er rådgivende overfor daglig leder.

Nordreisa kommune er utpekt som **vertskommune** for samarbeidet, og plankontoret forholder seg til vertskommunens administrative rutiner ref. personalforvaltning og økonomistyring.

Plankontoret var opprinnelig satt opp med en daglig leder, seks arealplanleggere i ulike stillingsprosjenter ut fra kommunestørrelse. Høsten 2014 ble det ansatt en vikar for å kompensere for fravær. Plankontoret har også vært kontorsted for kystsoneprojektet for Nordreisa og Skjervøy. Dette prosjektet ble avsluttet 1. oktober 2014. Plankontoret leier også ut kontor til det fylkeskommunale kystsoneprojektet i Troms som går ut 2015.



## 2.1. Økonomi

En viktig forutsetning for etableringen av kontoret har vært tilskudd fra Troms fylkeskommune. Fylkeskommunen innvilget opprinnelig kr. 250.000,- i året til hver kommune, dvs. 1,25 mill. kroner i året, dvs. 3.75 mill. kroner over en treårsperiode. Etter at Storfjord kommune ble med i 2013, ble det innvilget et ekstra oppstartstilskudd, ref. ekstrakostnader til etablering av eget kontor. Det ble også gitt ekstra tilskudd til kompetanse samt lyd-bilde. Samlet har Troms fylkeskommune støttet prosjektet med 4.350 mill. kroner av et totalbudsjett på over 12 mill. kroner som dekkes av kommunene.

## 2.2. Digitale verktøy

Plankontoret er koblet opp på det kommunale nettverket i Nord-Troms og benytter seg av en rekke administrative systemer når det gjelder dokumenthåndtering (Ephorte), regnskap (Agresso), Kartsystemer (GisLine) og digital samhandling (Lync). Alle disse systemene bidrar til bedre informasjonsflyt og enhetlig saksbehandling. Men det stiller også krav til opplæring og hvordan systemene brukes i den enkelte medlemskommune, noe som vi går nærmere inn på senere.

**Lync** er vårt samhandlingsverktøy for lyd/bilde og dokumentdeling, og plankontoret disponerer i dag oppdatert infrastruktur etter at prosjektet ble innvilget ekstramidler fra Troms fylkeskommune.

Det er etablert **egen nettside** for prosjektet på [www.ntplan.no](http://www.ntplan.no). Dette er informasjonsside for prosjektet, men i den daglige drift blir alle plankontorets nyheter (planer på høring osv.) lagt ut på den berørte kommunes hjemmeside.

### 3.0. Plankontorets oppgaver

I den opprinnelige prosjektplanen var plankontoret tiltenkt følgende oppgaver (se vedlegg 1):

#### 3.1. Kommuneplanlegging

- Utarbeidelse av kommunens arealplan fra oppstart: Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankring, saksbehandling og ajourhold av planregister.
- Revisjoner av vedtatte planer: Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankring, saksbehandling.
- Kommunedelplaner<sup>5</sup>: Tematisk eller geografisk, herunder kystsoneplaner<sup>6</sup>. Planprogram, analyser/utredninger, politisk prosess, forankring, saksbehandling.
- Utarbeidelse av digitalt planregister<sup>7</sup>.

Kommuneplanens samfunnsdel er som hovedregel en primæroppgave for hver kommune.

#### 3.2. Reguleringsplanlegging

- Saksbehandling av private, kommunale og statlige reguleringsplaner.
- Delta i prosesser for utarbeidelse av arealplaner fra andre statlige fagetater f.eks. Statens Vegvesen, Kraftlinjer mv.
- Prosjektledelse på planer som har eksterne fagressurser involvert (eks. Statens vegvesen).

Etter at kontoret kom i drift har det vært fokus på punkt en og to. Under forutsetning av ledige stillingsressurser og fagkompetanse, kan det jobbes med de øvrige punktene.

#### 3.3. Eksterne planer / andre planer / utredning / analyse

Under visse forbehold av at det er stillingsressurser/ fagkompetanse ved plankontoret, vil det være mulig å gjennomføre følgende:

---

<sup>5</sup> Begrepet «kommunedelplaner» beskrives i PBL som «områdeplaner».

<sup>6</sup> Kystsonearbeidet i Nord-Troms ble organisert som egne prosjekter.

<sup>7</sup> Etablering av digitalt planregister er ikke med i prosjektet, dvs. det er den enkelte kommune som har ansvar for å utarbeide et slikt register. Pr. i dag er det kun Nordreisa kommune som har innført digitalt planregister. Fordelen med et slikt register er at det vil forenkle saksbehandlingen i plansaker, samt at publikum ville fått direkte innsyn i gjeldende planer for kommunen.

- Stedsutvikling: Styring av prosessen og gjennomføres som egne prosjekter definert av den enkelte kommune.
- Utomhusplaner, nærmiljø / parkanlegg.
- Planer / utredninger som utgjør faggrunnlag for annen planlegging for eksempel energi og miljøplaner, ROS-analyser, biologisk mangfold mv. Gjennomføres som egne prosjekter definert av den enkelte kommune eller i samarbeid.

Plankontoret har ikke jobbet med denne type problemstillinger i prosjektperioden.

### 3.4. Gjennomgang av arbeidet med kommuneplanens arealdel

Ved prosjektstart var det Nordreisa kommune som var kommet lengst i arealplanarbeidet, dvs. samfunnsdelen ble vedtatt i mars 2013, og arealdelen ble sendt ut på høring i juni 2013. Revidert utkast til arealplan som ble sendt ut på annengangs høring i november 2013, og arealdelen ble endelig vedtatt av kommunestyret i mars 2014. I samme tidsrom ble det utarbeidet planprogrammer for de andre kommunene, og disse ble i stor grad vedtatt vinter-vår 2014. Det jobbes nå for fullt med de øvrige arealplanene, og så langt ser vi for oss følgende fremdrift:

- Kåfjord: 1. høring i april-mai 2015
- Kvæningen: 1. høring i mars-april 2015
- Skjervøy: 1. høring i mars-april 2015
- Storfjord: 1. høring i februar-mars 2015

En nærmere beskrivelse av arealplanarbeidet kap. 4.

### 3.5. Gjennomgang av arbeidet med reguleringsplaner

Plankontoret har også ansvaret for å behandle private reguleringsplaner for kommunene, dvs. fra å arrangere informasjonsmøter, forhåndskonferanser og saksbehandling til endelig politisk vedtak. Det er så langt jobbet med følgende private reguleringsplaner:

- ✓ Reguleringsplan Storslett, Vest-Uløy (hyttefelt), Nordreisa.
- ✓ Reguleringsplan Kirkebakken, Storslett (ny menighetsbarnehage), Nordreisa.
- ✓ Sandøra Industriområde - utarbeiding av reguleringsplan. Skjervøy.
- ✓ Reguleringsplan Slettnes caravan, nytt hyttefelt. Storfjord
- ✓ Reguleringsplan Bjørkestøl, Nytt hyttefelt. Uløybukt, Skjervøy
- ✓ Reguleringsplan Steallijeaggi hyttefelt, Vest-Uløy, Nordreisa.
- ✓ Forhåndskonferanse Draugnes, Arnøy, Skjervøy.
- ✓ Veiledning: Regulering – Hamnes på Laukøy, Skjervøy.
- ✓ Omregulering Olderdalen, Kåfjord.

- ✓ Omregulering Birtavarre, Kåfjord.
- ✓ Reguleringsplan Myra hyttefelt, Spåkenes, Kåfjord.
- ✓ Veiledning: Reguleringsplan Kobbepollen, Skjervøy.
- ✓ Godkjenning reguleringsplan Låvan, Kvæningen.
- ✓ Veiledning: Bjørkenes hyttefelt, Endring av detaljregulering. Storvik, Nordreisa.
- ✓ Àmmànniemi hyttefelt, Sappen, Nordreisa.
- ✓ Boligfelt B35, Høgegga Øst (Byggmakker), Nordreisa.

Det er i tillegg gitt veiledning i en rekke andre plansaker ute i den enkelte kommune.

## 4.0 Vurdering av Nord-Troms plankontor

I dette kapitlet gis det en vurdering av hvordan plankontoret har løst sine oppgaver vurdert opp mot organisering, ledelse og bemanning.

### 4.1. Valgt organisering – fordeler og ulemper

Organiseringen av plankontoret har i stor grad basert seg på de opprinnelige anbefalingene i NIBR-rapporten.

#### Styringsgruppe

Rådmennene i de fem kommunene, eller den rådmannen utpeker, skal fungere som styre og ha jevnlig møter med plankontoret. Saker av særlig betydning, prinsipiell karakter, samt budsjett, virksomhetsplan og årsmelding behandles i styret for plankontoret.

NIBR foreslo i sin tid at man valgte et styre bestående av ordførerne i samarbeidskommunene. Dette for å sikre politisk forankring, men samtidig viste man til at det ikke var noe i veien for at rådmennene kunne sitte i styret. Se vedlagt prosjektplan fra januar 2012 ([vedlegg 1](#)).

I løpet av prosjektperioden har kommunene Nordreisa, Kvænangen og Skjervøy fått nye rådmenn, og dermed har det vært utskiftninger i styringsgruppa. Disse har følgelig ikke med seg historien bak etableringen av plankontoret. Det har vært avholdt relativt få styremøter etter prosjektstart.

#### Ressursgruppe

I den opprinnelige prosjektplanen var det ikke tatt høyde for en egen ressursgruppe (se fig. 2.1) i prosjektet, men da prosjektet startet opp, så man behovet for å sikre en faglig forankring og samordning til den enkelte kommune. Ressursgruppa har bestått av etatsledere/ enhetsledere i de samarbeidende kommuner og har bidratt med faglige innspill og råd til planarbeidet i den enkelte kommune. Det ble gjennomført flere møter i forbindelse med prosjektstart, noe som var svært viktig for å få etablert gode samarbeidsrutiner med kommunene. Men også ressursgruppa har hatt endringer i prosjektperioden, der Oddvar Kiærbech fra Kvænangen, Yngve Volden fra Skjervøy og Joakim Nilsen fra Storfjord har gått ut av ressursgruppa, mens Kjell Ove Lehne kom inn i mai 2014, og Trond Arne Hoe og Jan Inge Karlsen ble med fra desember 2014.

## Lokale arbeidsgrupper

I arbeidet med arealplanen for Nordreisa, så man verdien ved at plankontoret jobbet tett med administrasjonen i kommunen. Dette er erfaringer som ble tatt med i det videre arbeidet med arealplaner i de andre kommunene. For å bygge bro mellom plankontoret og kommunen ble det etablert egne arbeidsgrupper med to ansatte fra plankontoret, og 2-3 ansatte fra administrasjonen i den enkelte kommune (i stor grad fra teknisk sektor). Erfaringene med disse arbeidsgruppene er gode, men det er en utfordring at flere av kommunene har begrensede administrative ressurser. For å kompensere for det har plankontoret i enkelte kommuner kjørt interne prosesser for å få frem arealinnspill.

## Lokalisering

I forarbeidet til prosjektplanen ble man enig om at lokaliseringen av plankontoret ble lagt til den kommunen hvor daglig leder var bosatt. At daglig leder var bosatt i Nordreisa kommune må sees på som en tilfeldighet. Dermed ble Nordreisa kommune utpekt som vertskommune og selve kontoret ble lagt til «Rejosbygget» på Storslett etter at flere lokaler var vurdert.

## 4.2. Oppgavevurderinger – utfordringer og tiltak

Plankontoret har i hovedsak jobbet med kommunenes arealplaner, men det er også jobbet med private reguleringsplaner. I den opprinnelige prosjektplanen skulle ikke plankontoret jobbe med **kommuneplanens samfunnsdel**. Arbeidet med samfunnsdelen ble vurdert å være den enkelte kommune sitt ansvar, men i løpet av prosjektperioden erfarer vi at en manglende samfunnsdel skaper problemer for fremdriften i arealdelen. I plan- og bygningsloven fra 2008 vises det spesielt viktigheten av å se samfunns- og arealdelen i sammenheng. Pr. i dag er det bare Kåfjord kommune som har valgt å samkjøre kommuneplanens samfunns- og arealdel.

## Arbeidet med kommuneplanens arealdel

**Nordreisa:** Ved prosjektstart overtok plankontoret et pågående arbeid, og ved et tett samarbeid med administrasjonen i Nordreisa, ble planen vedtatt i mars 2013. Dette var mulig ved at man hadde et godt samarbeid med fylkesmannen i Troms. Det var også gode møter med Statens vegvesen, NVE, fylkeskommunen og andre regionale partnere.

**Storfjord:** Arbeidet med denne planen er i god rute, og det jobbes godt arbeid i den lokale arbeidsgruppe. En klar suksessfaktor leder av gruppe tidligere har jobbet i kommunen.

**Kvænangen:** Dette arbeidet er noe forsinket som følge av en bemanningssituasjonen. Daglig leder av plankontoret har derfor gått inn som leder av lokal arbeidsgruppe i Kvænangen.

**Skjervøy:** Det har vært bytte av leder i lokal arbeidsgruppe som følge av permisjon, og så langt foreligger det kun private innspill. Det jobbes nå med å få med offentlige arealinnspill.

**Kåfjord:** Her har man valgt å samkjøre samfunns- og arealplanen, noe som har medført at selve arealdelen i kommuneplanen får en bedre strategisk forankring.

Arbeidet med å utarbeide arealplaner har høyeste prioritet, og har anslagsvis tatt 80% av plankontorets kapasitet.

### Private reguleringsplanforslag

En av hovedoppgavene fra starten har vært behandling av private reguleringsplanforslag. Det stilles store formalkrav til å behandle slike planer, så det er nok en fordel å spesialisere denne oppgaven. Så langt er det nok Nordreisa kommune som har hatt flest slike saker, men det må nok forventes at trøkket blir større i de andre kommunen når de øvrige arealplanene er ferdigstilt. Så langt er om lag en stilling brukt på dette arbeidet.

### Andre kommunale planer

I den opprinnelige prosjektplanen var det store ambisjoner om at plankontoret også skulle jobbe med andre kommunale planer. I praksis har det vist seg vanskelig, da arbeidet med arealplaner er svært ressurskrevende. Plankontoret har imidlertid valgt å involvere seg i bl.a. utarbeidelsen av reguleringsplan for Sandøra industriområde i Skjervøy. Det jobbes også med en reguleringsendring av Bjørkholdt boligfelt i Kåfjord. Disse sakene har bidratt å bygge kompetanse i kontoret, og det har vært svært lærerikt å jobbe med denne type planer. Samtidig tar reguleringsplanarbeidet fokus bort fra arbeidet de overordnede arealplanene, men om målet er å bygge opp et komplett plankontor, vil det være naturlig at det bygges opp slik kompetanse. Omfanget av dette arbeidet er anslagvis 0,2 stilling.

### 4.3. Ledelse

Den overordnede ledelse av prosjektet er tillagt styret med ansvaret for prosjektet med fastsetting av virksomhetsplan og budsjett. En viktig premiss fra styret har vært at prosjektet skal ha en «desentral innretning», dvs. til tross for at hovedkontoret er i Nordreisa, skal de ansatte ha mulighet å jobbe ute i sin kommune.

Den daglige ledelse tilligger daglig leder med personal- og fagansvar, og der plankontoret ble omtalt som et «ressurskontor» for samarbeidskommunene.

#### 4.4. Vilkår for oppgaveløsning

Det var store forventinger til etablering av plankontoret, og i den videre drøftingen tar vi for oss hvordan dette er blitt løst.

##### Fagmiljø

I følge prosjektplanen var målet at plankontoret skulle være et spesialisert planmiljø som skulle jobbe med overordnede planer i Nord-Troms. Ved å samle fagpersoner i ett fagmiljø var det en ambisjon om å utarbeide planer med høyere kvalitet, samt «ta unna» planarbeid som de selv ikke har kapasitet til å gjennomføre.

##### Kvalitet

En av begrunnelsene for å etablere plankontoret var økt kvalitet i planarbeidet. Det er så langt utarbeidet en arealplan, og i dette arbeidet har innspill fra sektormyndighetene, og i spesielt fylkesmannens innspill har vært nyttige. I praksis er det den enkelte saksbehandler som er ansvarlig for jobbutførelse, og i neste instans er det rådmann/ utviklingsjef i den enkelte kommune som utarbeider politisk innstilling.

##### Bemanning og HMS

Plankontoret var opprinnelig satt opp med en daglig leder, seks arealplanleggere i ulike stillingsprosenter ut fra kommunestørrelse (jf. fig. 2.1) i 5,3 stilling. Høsten 2014 ble det ansatt en vikar for å kompensere for redusert bemanning.

Bemanningen av kontoret tok sin tid, dvs. fra oppstarten 1. oktober 2012 til plankontoret var fullt operativ. Dette som følge variabel bemanning, noe som illustreres ved at plankontoret hadde 377 arbeidsdager i første kvartal 2013, mens det var samlet hadde 468 arbeidsdager i fjerde kvartal 2013 (kilde: Agresso).

Etableringen av Nord-Troms plankontor har satt fokus på kommunal planlegging i Nord-Troms, og legges merke til både i fylket og landet for øvrig. Fra å ha slitt med å rekruttere kompetente folk i kommunene, opplever plankontoret å få 17 søkere på utlysningen av et vikariat i mai 2014.

##### Kompetanse og kompetanseheving

Ett av hovedmålene med etableringen av plankontoret var å bygge opp kompetanse på plansiden i regionen. Dette har plankontoret i stor grad lyktes med, dvs. det er tilsatt folk med



relevant real- og fagkompetanse. Flere av de ansatte har også i løpet av prosjektperioden tatt kompetansegivende kurs og studiepoeng, noe som var et mål i prosjektplanen. Det er verd å merke seg at Troms fylkeskommune har tatt initiativet til flere kompetanseopplegg (bl.a. prosessedelse) og fagrelaterte samlinger. Disse har vært svært nyttige for plankontoret og øvrige ansatte i kommunene.

Dette har vært mulig ved at det er bevilget egne midler til kompetanseheving fra fylkeskommunen. Men det er problematisk at den kommunale «fattigdommen» fører til ulike utviklingsmuligheter kommunene imellom, dvs. midler til kurs og kompetansetiltak fordrer at dette prioriteres av kommunene. Vi ser at flere kommuner ikke har råd til å sende egne folk på kurs, mens plankontorets ansatte har denne muligheten. Dette viser at den såkalte "Matteus-effekten" ("den som har den skal få og det i overflod") også gjelder for kompetansehevingstiltak for kommuneplanleggere (NIVI, 2014:51).

### **Planforum**

En viktig samordningsarena er Troms fylkeskommunes planforum, som er en viktig arena for å avklare hvordan de ulike sektormyndighetene forholder seg til ulike planer. I den sammenheng kan spesielt kontakten med fylkesmannen trekkes frem, der det nå er etablert gjennomføres jevnlig informasjonsmøter på Lync. Frem til nå er det kun Harstad og Tromsø som har hatt en slik møteordning med fylkesmannen.

### **Planregister**

Ved prosjektstart var det bare Nordreisa kommune som hadde etablert et slikt register. Til tross for at det ikke var en oppgave som var lagt til prosjektet, har plankontoret fulgt opp saken ved å ta initiativet til etablering av en brukergruppe med representanter fra den enkelte kommune. Det er gjennomført en kartlegging av antall planer i kommunene og innhentet tilbud på digitalisering. Men det har vist seg vanskelig å få satt av personalressurser ute i kommunene som kan følge opp dette arbeidet, dvs. samle sammen og systematisere eksisterende reguleringsplaner. Det er en utfordring at nevnte planer opp i gjennom årene har vært gjennom ulike reguleringsendringer, uten at dette nødvendigvis er fanget opp i de lokale planarkiv.

#### 4.5. Desentralisert vurdering

I den opprinnelige prosjektplanen (vedlegg 1) var en desentral organisering en viktig premisse for realiseringen av plankontoret, dvs. at de ansatte skulle være knyttet til plankontoret samtidig som de var lokalisert i sin primærkommune. Dette ble også problematisert i rapporten til NIBR, der man sa følgende:

*Den største ulempen med modell 2 (Les: Delt løsning) er etter vårt syn at de ansatte kan komme i en vanskelig dobbeltrolle: De kan bli møtt med klare krav fra hjemkommunen om å prioritere oppgaver som lokalt blir sett på som akutte. Tilsvarende kan de bli møtt med krav om å prioritere viktige oppgaver på det interkommunale kontoret.*

I prosjektplanen valgte man å løse denne problemstillingen på følgende måte:

*Intensjonen er at hver enkelt kommune har en egen kontaktperson i samarbeidet som har hovedansvaret for denne kommunen. Kontaktpersonen skal ha kontor dager i kommunen. Og møter i kommunestyret / planutvalg når saker fra planavdelingen er oppe. Det vil si at avdelinga er desentralisert med kontorer i hver kommune i tillegg til et felles kontor.*

Etter at prosjektet startet opp har denne problemstillingen vist seg å bli en utfordringen for prosjektet. Dvs. hvordan skulle forholdet mellom plankontoret og den enkelte kommune håndteres? Modellen førte til at noen ansatte måtte forholde seg til to sjefer, dvs. daglig leder for plankontoret og egen sjef ute i kommunen. Delt ledelse var en av problemstillingene som ble omtalt i den opprinnelige rapporten til NIBR, der man sa:

*I en slik modell er det derfor viktig at det på forhånd blir foretatt en grundig avklaring av hva den enkelte skal gjøre på sine to arbeidssteder. En fordel med en slik modell kan være at de ansatte får et større faglig miljø å forholde seg til (gjennom det interkommunale kontoret), samtidig som de kan beholde interessante fagoppgaver i hjemkommunen.*

Denne balansegangen mellom ønske om tilstedeværelse i den enkelte kommune og deltakelse i et felles planmiljø har vært utfordrende. Samtidig medfører denne organiseringa at de desentrale ansatt vil ha god overblikk over de dagsaktuelle utfordringene til kommunen, noe som gjør at man til enhver tid vet hvor «skoen trykker». Dette er informasjon som ikke så lett tilflyter de ansatte som er lokalisert på hovedkontoret. I praksis er dette blitt løst ved etablering av lokale arbeidsgrupper og bruk av digitale hjelpemidler.

I den opprinnelige prosjektplanen var det foreslått at plankontoret skulle ha faste kontordager ute i kommunene. Dette praksis ikke fulgt opp, dvs. man har hatt møter/ kontordag ved behov.

### Nettløsninger – reduksjon av avstandsulemper

En av forutsetningene for etableringen av plankontoret var at eierkommunene hadde et felles IT-samarbeid (felles systemer for sak/arkiv, økonomi og kart) som man mente ville fremme samhandlingen mellom plankontoret og den enkelte kommune. Ved prosjektstart hadde kommunene nettopp innført lyd/bildesystemet Lync, men først høsten 2013 fungerte Lync tilfredsstillende. Dette gjorde det langt mer effektivt å gjennomføre møter med de ansatte ute i kommunene. Systemet ble også brukt til å holde møter i ressursgruppa og har vært en viktig suksessfaktor for samarbeidet, dvs. det har i mindre grad har vært behov for å samle folk fysisk, dvs. mye spart tid i bil.

## 5.0. Oppsummering og sammendrag

Den opprinnelige organisasjonsmodellen gikk inn for en desentral organisering med ansatte både på et «hovedkontor», og ute i kommunene. Erfaringene fra samarbeidet så langt viser at organiseringa har vært utfordrende i forhold til:

- Det er en utfordring å få til god samhandling mellom kommunene og plankontoret.
- Desentral organisering har vært omstridt, ref:
  - Ledelse av plankontoret, dvs. «dele» personellressurser med kommunen
  - For den enkelte ansatte som har forholdt seg til to sjefer

Vi har så langt hatt en bred gjennomgang av ulike aspekter ved organiseringa og drifta av plankontoret. Men det gjenstår å svare på de innledende spørsmål som ble tatt med i innledningen (Kjell Harvold i NIBR<sup>89</sup>), dvs. – har etableringen av plankontoret ført til:

- **Økt kompetanse og kapasitet til planarbeid?**

Erfaringene viser at ved å samle planressursene i et felles plankontor har vi fått økt fokus på planarbeid ute i kommunene. Vi ser også at plankontoret har en bred kompetanse som gjør at vi har kapasitet til å ta de fleste plansaker for våre kommuner. Nå i prosjektperioden er det fokus på arealplanlegging, men på sikt vil man ha kapasitet til å ta flere typer planer (reguleringsplanlegging etc.).

- **Mer spesialisering av bemanningen med mål om økt kompetanse, rasjonelle arbeidsformer og høy kvalitet i saksbehandlingen?**

Plankontoret har satset på å bygge opp en bred kompetanse, samtidig som det er satset på spesialisering. Dette bidrar til å øke kvaliteten på planene og bidrar til å få utnyttet stordriftsfordeler.

---

<sup>8</sup> <http://www.nibr.no/filer/Samarbeidsrapport%20NIBR-%C3%98stlandsforskning.pdf>

<sup>9</sup> [http://www.regjeringen.no/pages/38545231/Interkommunalt\\_plansamarbeid\\_harvold.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38545231/Interkommunalt_plansamarbeid_harvold.pdf)

- **Robust, dvs. mindre sårbar overfor ferier og sykdom?**

Plankontoret har hatt et relativt stort sykefravær som følge av div. permisjoner etc. Dette har konsekvenser for fremdriften, men samtidig har man håndtert de enkelte kommunene.

Hovedprioritet har vært utarbeidelse av arealplaner.

- **Attraktivt fagmiljø som bedrer muligheten for rekruttering**

Vi har ved gjentatte anledninger fått bekreftet at plankontoret er et attraktivt fagmiljø. Det har vi særlig fått bekreftet da vi tilsatte folk i Storfjordstilling, samt vikariat, der vi hadde henholdsvis 12 og 17 kvalifiserte søkere.

- **Bedre muligheter til ajourhold av kartverk og planarkiv**

Dette var en oppgave som i utgangspunktet ikke var definert til plankontoret, men plankontoret har forsøkt å samordne denne prosessen ute i kommunene.

- **Fordel for regionen, dvs. å finne gode løsninger ikke bare for enkeltkommuner, men for et større område som helhet (i B&A-regioner, hytte-friluftsliv, kystsonen osv)**

Plankontoret jobber i utgangspunktet den enkelte kommunes arealplan, men har også mulighet til å se utfordringer på tvers av kommunene. Vi registrerer at flere av kommunene har sammenlignbare arealmessige problemstillinger.

Tidligere drøftinger problematiserer både fordeler og ulemper ved den organiseringa som plankontoret har valgt. Den opprinnelige intensjonen med en delt løsning var tilstedeværelse både på plankontoret og ute i kommunene.

## 6.0. Videreføring eller ikke?

Plansamarbeid handler om innovasjon, og innovasjon i offentlig sektor tar tid. Til tross for at kommunene varierer i størrelse, er de komplekse organisasjoner med et bredt spekter av oppgaver som skal løses. Det betyr at man vil ha begrenset kapasitet og kompetanse på enkelte fagområder, men ved å samarbeide med andre kommuner er det mulig å bygge opp spesialiserte fagmiljøer, noe plansamarbeidet i Nord-Troms illustrerer.

Det kan stilles spørsmål om en tre års prosjektperiode er nok til å få på plass et robust plankontor som dekker kommunene sine behov for planarbeid? Dette ble også poengtert i den opprinnelige notatet til NIBR (2009:18), der de foreslo en prosjektperiode på fire til fem år.

Etableringen av Nord-Troms plankontor er i landssammenheng ett av svært få eksempler på et interkommunal plansamarbeid. Det betyr at de erfaringer som gjøres er unike og gir viktige læring for andre kommuner som vurderer å gjøre det samme.

Plankontoret er et verktøy for kommunene for å få utarbeidet bedre planer, men i praksis viser det seg at den enkelte kommune bruker kontoret på ulike måter. Årsaken til dette er at kommunene har ulike behov, og eksempelvis har Kåfjord spesielle utfordringer knyttet til skredfare og bruk av tunellmasser i forbindelse med planlagt bygging av Nordnestunellen.

Plankontoret har i stor grad fulgt opp forespørslene fra kommunene, man har også sagt nei i saker som ligger utenfor prosjektet. Eksempler på slike saker er ordinære delingsaker, men samtidig har vi forsøkt å gi planfaglige råd i slike saker, men som i alle typer samarbeid vil det nok være kommuner som hadde ønsket at plankontoret kunne påta seg flere oppgaver.

Plankontorets hovedoppgave er å få utarbeidet arealplaner, og når disse ferdigstiller vil det bli frigjort kapasitet til påta seg annet planarbeid for kommunene.

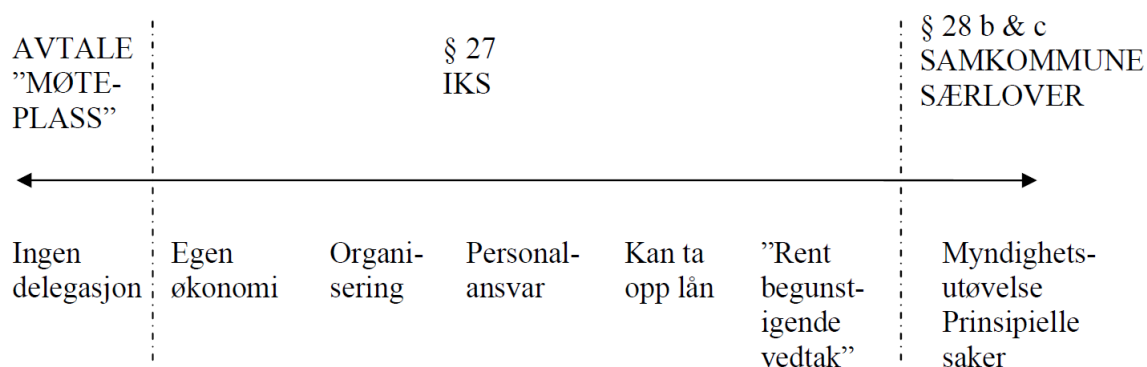
### 6.1. Hvordan kan plankontoret organiseres?

Plankontoret er i dag organisert etter kommunelovens § 27, om interkommunalt samarbeid. Ved en eventuell videreføring vil være mulig å ta i bruk andre organisasjonsformer. Dette er tidligere drøftet i en egen regjeringsoppnevnt evaluering fra 2010<sup>10</sup> (Jacobsen), der man så

---

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf>

nærmere på fordeler og ulemper ved organisering av interkommunalt samarbeid. Jakobsen bruker følgende modell for å illustrere ulike former for delegasjon og organisasjonsformer:



Figur 6.1. Ulike former for delegasjon og organisasjonsformer

Plankontoret har i utgangspunktet ingen delegasjonsmyndighet, dvs. det er den enkelte rådmann/ sektorleder som fremmer sin innstilling for politiske utvalg. Men det er eksempler administrasjonen har vært inhabil. Dette er forhold som må avklares i en fremtidig driftsmodell.

## 6.2. Fortatt desentralisert løsning?

Avslutningsvis kan nevnes at flere kommuner har vært i kontakt med plankontoret med sikte på å etablere lignende plansamarbeid. Det har også vært besøk her på plankontoret og det er gitt informert i eksterne fora. Også sentrale- og regionale myndigheter har vært i kontakt med ønske om å bidra på nasjonale arenaer. Dette gir Nord-Troms en unik mulighet til å bidra med sine erfaringer, og dermed en mulighet til å påvirke både regional- og sentralt.

## 7.0. Anbefalinger for videre drift

Prosjektet er i sitt siste driftsår, og det er viktig å få avklart en videreføring med tanke på å beholde opparbeidet kompetanse i kontoret. Plankontoret har potensiale til å bli et effektivt planressurs for kommunene i Nord-Troms, men en videreføring forutsetter god samhandling med eierkommunene, dvs. overordnet planlegging må forankres hos kommuneledelsen.

Evalueringsgruppa er enig at det er grunnlag for å videreføre plankontoret, men man er uenig i hvilken form.

### 7.1. Anbefaling for videre drift – alternativ 1

Plankontoret etableres som et permanent interkommunalt samarbeid for de fem kommunene fra 01.01.2016. Samarbeidet må tas opp til ny vurdering hvis det i 2020 bli ny kommunestruktur.

Styringsformen forenkles ved at det kun er ei gruppe bestående av repr fra alle kommunene og ikke to grupper slik det har vært i prosjektperioden.

Styringsgruppa bestående av rådmennene legges ned.

Myndighet innen personal og økonomi overføres til daglig leder med rådmannen i vertskommunen som sin nærmeste overordnede.

Brukergruppa videreføres med repr fra driftsavdelingene i hver kommune og blir det faglige bindeleddet ut mot kommunene.

Plankontoret samler sine ansatte ved kontoret på Storslett og avslutter ordningen med desentralisert modell.

Plankontoret videreføres med den stillingsressursen som hver kommune la inn ved start. Dvs Storfjord 80 %, Kåfjord 80 %, Nordreisa 120 %, Skjervøy 90 % og Kvænangen 60 %. Samlet stillingsressurs ved kontoret 430 % stilling.

**Arbeidsoppgaver:** Det er viktig at det er klart definert hvilke oppgaver plankontoret skal gjøre og hvilke oppgaver driftsavdelingene i kommunene skal gjøre. Det foreslås derved at dagens oppgavefordeling videreføres:

Behandling av reguleringsplaner fra A-Å  
Kommuneplanens arealplaner, ferdigstille- rullering  
Kontaktledd for statlige reguleringsplaner  
Utarbeide nye offentlige reguleringsplaner



## 7.2. Anbefaling for videre drift – alternativ 2

Plankontoret etableres som et permanent interkommunalt samarbeid for de fem kommunene fra 01.01.2016. Samarbeidet må tas opp til ny vurdering hvis det i 2020 bli ny kommunestruktur.

Man etablerer kontoret som et Interkommunalt foretak KF, et Interkommunalt selskap IKS eller et eget kommunalt eid AS. (Forpliktende eierformer). Styringsformen blir da i tråd med gjeldende regelverk for det valg av organisasjonsform som tas.

Plankontoret fortsetter ordningen med desentralisert modell. (Det er større fordeler enn ulemper ved desentralisert modell).

Plankontoret videreføres med den stillingsressursen som hver kommune la inn ved start. Dvs. Storfjord 80 %, Kåfjord 80 %, Nordreisa 120 %, Skjervøy 90 % og Kvænanen 60 %. Samlet stillingsressurs ved kontoret 430 % stilling.

Dersom kommuneplanens samfunnsdel med rullering og prosess inkluderes i plankontoret kan enkelte kommuner vurdere å øke sin stillingsandel.

**Arbeidsoppgaver:** De samme som Alternativ 1.

Storslett, 26. januar 2015/ Arne S.



OPPRINNELIG  
PROSJEKTPLAN - gjen

Vedlegg 1: Opprinnelig prosjektplan av januar 2015 med statusoppdatering

---