



SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler:	Ove Røys	Arkiv: 140
Arkivsaksnr.:	19/6361	
	Sign:	Dato:

Utvalg:

Formannskapet	09.12.2019
Kommunestyret	16.12.2019

REVISJON AV KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Kommunestyret slutter seg til at prosessen for å utarbeide en ny versjon av kommuneplanens samfunnsdel startes opp og gis høy prioritet.
2. Rammene for organisering og gjennomføring av planarbeidet skal basere seg på innholdet i foreliggende saksutredning. Planen skal i samsvar med dette trekke opp overordnede mål og strategier for Karmøy kommune som samfunn og -organisasjon.
3. Formannskapet fungerer som politisk utvalg for planprosessen- jamfør delegasjonsreglement vedtatt i K-sak 115/16. Formannskapet forutsettes å ha en aktiv rolle og kan ved behov oppnevne underutvalg blant egne medlemmer til deltakelse i ulike faser av planarbeidet.
4. Rådmannen bes om å følge opp denne saken ved å utarbeide et konkret forslag til organisering og gjennomføring av planprosessen. Forslaget legges fram til beslutning i formannskapet.
5. Kommunestyret ber om å bli holdt orientert om framdriften i planprosessene. Det skal være et siktemål at kommunestyret kan vedta planen senest i løpet av første halvår 2021.

SAKSFRAMSTILLING

Sammendrag av saken:

Alle kommuner skal ha en kommuneplan som omfatter følgende to hoveddeler:

- samfunnsdel
- arealdel

Samfunnsdelen blir i ulike sammenhenger omtalt som «kommunens viktigste plan», men det kan reises tvil om den har fått en slik utforming og funksjon i mange kommuner.

Det blir ofte mest fokus på kommuneplanens arealdel. Arealdelen er et juridisk dokument, som har omfattende krav til offentlighet og medvirkning for å sikre rettsvern for berørte parter og fastsette en arealbruk som ivaretar sammensatte samfunnsinteresser.

Samfunnsdelen kan imidlertid spille en sentral rolle som politisk og administrativt styringsverktøy. For å underbygge dette bør samfunnsdelen gis et større fokus både når det gjelder planprosessen og det planproduktet som kommer som resultat av denne.

Det er videre et hovedpoeng at samfunnsdelen utformes og gis et innhold som en overordnet plan med fokus på hovedmål og satsningsområder, uten omfattende og voluminøs beskrivelse av kommunens ulike virksomheter og oppgaver. Sammenhengen mellom økonomiplanen og samfunnsdelen er også et sentralt fokusområde.

I den foreliggende saksutredning argumenteres det for å knytte revisjon av samfunnsdelen tett opp mot valgperiodene for å sikre politisk forankring. Det skisseres ut fra dette forslag til opplegg og gjennomføring av full revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i første halvdel av inneværende kommunestyreperiode.

Bakgrunn for saken:

Paragraf 11-1 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) innledes slik:

«Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel...»

I paragraf 11.2 står videre:

« Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private....»

Gjeldende samfunnsdel for Karmøy kommune 2014-2023 ble vedtatt i kommunestyret den 16.06.2015. Det er et omfattende dokument på totalt 159 sider og gir samlet et godt kunnskapsgrunnlag for kommunens virksomhet. Dokumentets innhold og forankring i den kommunale organisasjonen må imidlertid kunne hevdes å ha et forbedringspotensiale.

I rådmannens forslag til Planstrategi 2020-2023, som kommunestyret vil få til behandling på nyåret 2020, blir det foreslått å gjennomføre full revisjon av kommuneplanen- både samfunnsdel og arealdel. Dette er omfattende og komplekse oppgaver, men like fullt meget sentrale prosesser og planprodukter for kommunes framtidige utvikling.

Mange kommuner har erfart at kommuneplanen stort sett forbindes med arealdelen.

Samfunnsdelen framstår ofte som et dokument, som enten blir noe vagt i form og innhold eller

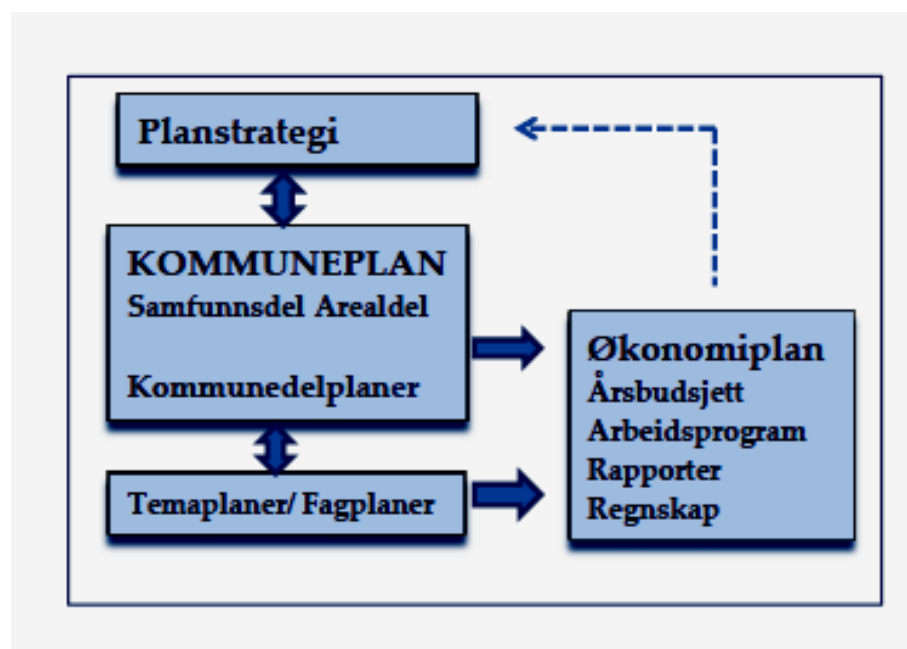
på motsatt vis blir altfor detaljert og omfattende til å fylle rollen som et overordnet styringsverktøy.

Hovedinnholdet i denne saken er å legge opp til en prosess som kan bidra til at kommuneplanens samfunnsdel i Karmøy kommune får en status og et innhold som gjør den egnet til å bli et sentralt og overordnet styringsdokument, med god forankring og bruk i den samlede kommunale organisasjonen.

Kommunalt plansystem; formaliteter, innhold og sammenhenger:

Det kommunale plansystemet inneholder mange begreper og plantyper, som nok kan være noe vanskelig å skille fra hverandre for ulike aktører. Det kan derfor være aktuelt med en kortfattet omtale av dette for å få en bedre forståelse for sammenhengene mellom de ulike planaktivitetene og -dokumentene.

Følgende figur, i noe forenklet form, kan illustrere de ulike hovedelementene og hvordan sammenhengen mellom disse er tenkt å være.



Figur 1: Plansystemet

Nedenfor er det formulert noen korte beskrivelser i et innledende forsøk på å illustrere hvilke emner og hvilket nivå de ulike deler av plansystemet er ment å ivareta.

Kommunal planstrategi:

Omhandler sentrale utfordringer i gjeldende valgperiode og hvilke planoppgaver som må gjennomføres for å møte disse.

Kommuneplanens samfunnsdel:

Trekker opp hvilke overordnede mål og satsningsområder som skal prege kommunens utvikling i et langsiktig perspektiv.

Kommunens arealdel:

Angir hvordan kommunenes samlede arealer skal disponeres for å bygge opp under en ønsket utvikling i kommunen.

Temaplaner:

Slike mer konkrete tema- eller fagplaner utarbeides for ulike sektorer og emner for å konkretisere og oppnå de overordnede målene.

Budsjett og økonomiplan:

Beskriver økonomiske rammer og prioriteringer for oppgaver og investeringer, som skal gjennomføres for å utvikle kommunen i samsvar med vedtatte satsningsområder.

Kommuneplanens samfunnsdel- formelle rammer for planprosessen:

Kommunen står relativt fritt når det gjelder hvilke prosesser som skal gjennomføres og hvilke aktører som skal involveres, for å komme fram til en endelig vedtatt samfunnsdel av kommuneplanen. Det samme gjelder planens utforming og innhold. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, gjerne forkortet til *pbl.*, har imidlertid noen konkrete bestemmelser som må oppfylles i en slik planprosess. Hovedtrekkene i disse skal beskrives i det følgende:

Varsel om oppstart av planarbeidet- jfr. pbl. § 11-12

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet.

Utarbeiding av planprogram- jfr. pbl. § 4-1 og § 11-13

Det skal utarbeides et såkalt planprogram som redegjør for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakelse, opplegg for medvirkning, behov for utredninger med mer. Fra gjeldende delegasjonsreglement for Karmøy kommune, vedtatt i sak 115/16, siteres følgende: « Kommunestyret delegerer til formannskapet å fatte vedtak om planprogram for kommuneplan og kommunedelplaner.»

Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslings av planoppstart. Frist for uttalelse er minimum 6 uker.

Høring av planforslag- jfr. pbl. § 11-14

Når planforslag er utarbeidet, skal dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Høringsfristen er også her minimum 6 uker.

Vedtak av kommuneplan- jfr. pbl. § 11-15

Paragrafen innledes med følgende setning med rådmannens understreking: «Kommunestyret sely vedtar kommuneplanen...» Denne lovformuleringen medfører at vedtaksmyndigheten ikke kan delegeres til annet organ.

Nasjonale føringer:

Regjeringen skal hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette går fram av plan- og bygningsloven § 6-1. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023;

vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019 trekker blant annet opp følgende føringer som bør legges til grunn i planleggingen:

- Fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.

- Regionale planer og kommuneplanens samfunnsdel brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen og for å gjøre planleggingen mer forutsigbar. Planene følges opp i økonomiplanleggingen.
- Kommunene utarbeider arealstrategier som del av kommuneplanens samfunnsdel, og legger disse til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel.
- Kommunene prioriterer arbeidet med planstrategi for å sikre at planene er oppdaterte og møter framtidens behov, også i forbindelse med kommunesammenslåinger.

FNs bærekraftsmål, som det refereres til ovenfor, blir ofte illustrert slik det framgår av følgende figur:



Figur 2: FNs bærekraftsmål

Vurdering:

Samfunnsdelen som styringsverktøy

Sentrale temaer i FNs bærekraftsmål kan danne grunnlag som et overordnet rammeverk for utforming av samfunnsdelen. Samtidig bør en legge vekt på å unngå at et slikt perspektiv kan medføre generelle og lite konkrete mål og satsningsområder, som ikke tar tilstrekkelig grep om lokale utfordringer. Samfunnsdelen bør inneholde politiske prioriteringer som kan følges opp i temaplaner og økonomiplaner.

Hvis samfunnsdelen skal være det politiske styringsverktøyet, som Plan- og bygningsloven og Kommuneloven legger til grunn, så gir dette etter rådmannen sin vurdering følgende sentrale føringer:

- Samfunnsdelen må knyttes opp mot valgperiodene. Planprosesser og vedtak bør gjennomføres så tidlig som mulig i disse hvis samfunnsdelen skal ha den styrende og sentrale rollen den er tiltenkt. Samfunnsdelen omtales gjerne som «kommunens viktigste plan».
- Det må være en tydelig kobling til økonomiplanen, slik kommuneloven legger til grunn.

Noen dilemmaer:

Prosessene som leder fram mot en revisjon av kommuneplanen blir ofte lange og omfattende. Dette resulterer gjerne i sluttbehandling sent i kommunestyreperioden, eller kanskje også at prosessene videreføres til en ny kommunestyreperiode. Konsekvensen kan lett bli manglende politisk forankring.

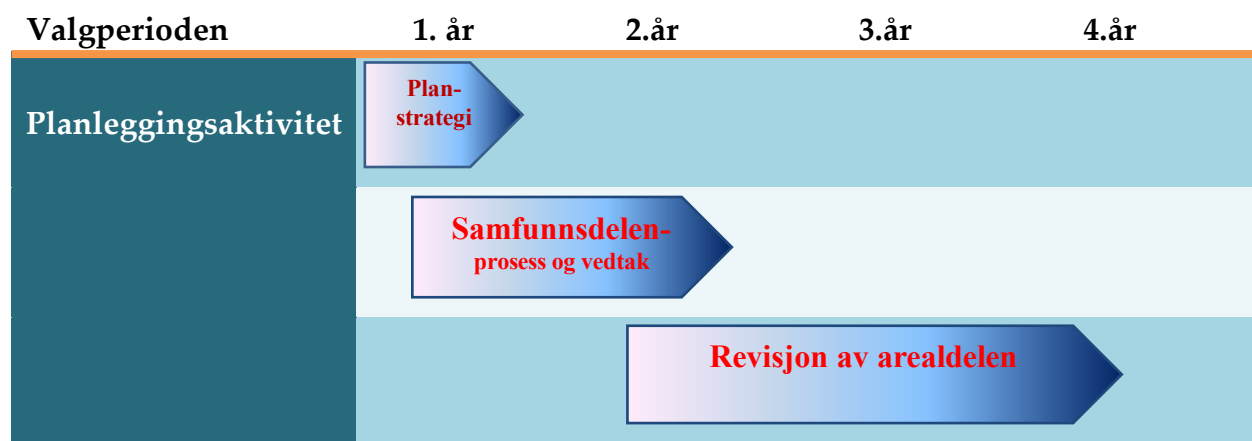
Ønsket om at prosessen med samfunnsdelen bør gjennomføres tidlig i valgperioden med politisk forankring kan således være utfordrende.

I tillegg er det i vår kommune gjennomført andre prosesser som grenser opp mot de emner som skal behandles i samfunnsdelen. Rådmannen vil her spesielt nevne *Målkart for Karmøy kommune* og kommunens *Lederprinsipper*.

Det blir da en sentral utfordring å unngå at planprosessene blir så komplekse at målsetningen om å få vedtatt samfunnsdelen tidlig i planperioden ikke lar seg realisere.

Samfunnsdel og arealdel - to separate planprosesser

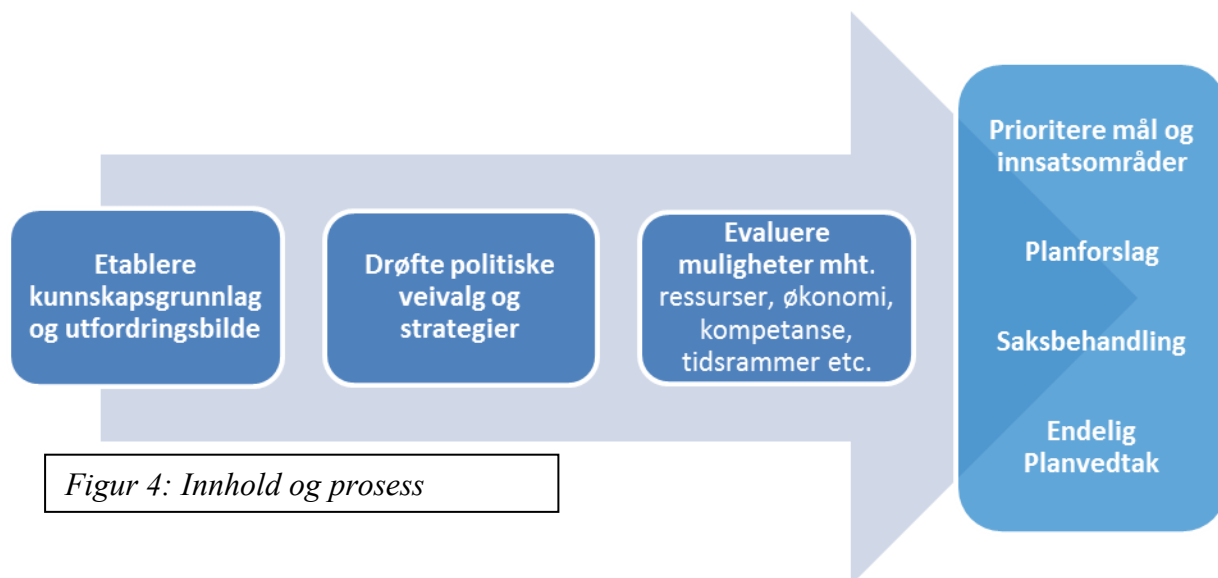
Samfunnsdelen bør være dynamisk og sette fokus på de overordnede mål og utfordringer, som kommunestyret ønsker å trekke fram. Arealdelen vil ha et mer statisk preg og må være langsiktig og forutsigbar. Sistnevnte er et juridisk dokument med strenge krav til formaliteter, offentlighet og medvirkning. Dette resulterer ofte i lengre tidsforbruk og mer omfattende prosesser. Det er derfor, etter rådmannens vurdering, hensiktsmessig å utarbeide kommuneplanens to hoveddeler som separate planoppgaver. I følgende figur er dette illustrert med utgangspunkt i gjennomføring i løpet av tidsrammen for en valgperiode.



Figur 4: Faser i planprosessene

Samfunnsdelens innhold og oppbygging må være egnet som et politisk styringsverktøy, som kan følges opp og konkretiseres på administrativt nivå. De ulike etatene /sektorene må vurdere hvilke innsatsområder i samfunnsdelen som de har ansvaret for å følge opp og hvordan dette skal gjøres. Resultatet av disse administrative prosessene skal deretter vurderes i arbeidet med budsjett og økonomiplan.

En grovmasket skisse til innhold og prosess for arbeidet med ny samfunnsdel kan illustreres i følgende figur:



Figur 4: Innhold og prosess

For å lykkes med en slik modell må det etableres hensiktsmessige samhandlingsarenaer mellom politisk og administrativt nivå.

Forholdet mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen

Fra paragraf 11-1 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.) utheves følgende:

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel

Videre står det:

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Begrepet og innholdet i det som lovteksten benevner som *handlingsdel* har vist seg å være utfordrende for mange kommuner. Ny kommunelov, som nylig har trådt i kraft, har en annen paragrafinndeling enn det som framgår av teksten i plan- og bygningsloven. Men mer vesentlig er det at en har en sentral forskjell i innhold mellom de to lovene når det gjelder kommuneplanens handlingsdel. Dette framgår av følgende lovtekst med rådmannens understreking:

Plan- og bygningsloven:

- Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Den nye kommuneloven- § 14-4:

- Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11- 1 fjerde ledd.

Det er ut fra ovennevnte et behov for samordning mellom disse lovtekstene. Rådmannen vil signalisere at kommunelovens formulering, der økonomiplanen i realiteten blir samfunnsdelens handlingsdel, framstår som et rasjonelt og hensiktsmessig alternativ. Det stiller imidlertid noen sentrale krav både til samfunnsdelens- og økonomiplanens utforming og innhold.

Økonomiplanen må vise hvordan satsningsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel følges opp. Når økonomiplanen skal utgjøre kommuneplanens handlingsdel, innebærer det at den i tillegg til økonomi prioriterer hvordan organisasjonen skal arbeide for å

oppnå de mål og satsningsområder som samfunnsdelen legger til grunn. I en mer stikkordsformet beskrivelse kan kravene til de ulike planene og aktørene omtales slik:

Samfunnsdelen:

- Samfunnsdelen bør ikke være for omfattende.
- Planen bør omhandle noen tydelige hovedmål og satsningsområder der kommunestyrets prioriteringer og satsningsområder framgår.

Økonomiplanen:

- Dokumentet bør ha en innledende referanse til samfunnsdelen.
- Samfunnsdelens hovedmål og satsningsområder følges opp i økonomiplanen

Kommuneorganisasjonen:

- Det må vektlegges å skape en felles forståelse for bruk av plansystemet der samfunnsdelen vil stå sentralt.
- Etater og tjenesteområder sine innspill til budsjett og økonomiplan bør tydelig forankres i samfunnsdelens mål og satsningsområder.

Rådmannens oppsummerende kommentarer:

Planprosesser kan være krevende både når det gjelder gjennomføring og organisering. Lovverket gir en del formelle krav som må oppfylles. I tillegg er det ofte ønskelig og nødvendig å utvikle rammer for utvidet engasjement og medvirkning fra ulikt hold.

Resultatet blir da at det må avsettes betydelig tids- og ressursbruk både fra politisk og administrativt nivå. Rådmannen anbefaler at dette arbeidet gis høy prioritet. Dette begrunnes med en vurdering av at en overordnet samfunnsdel, med god forankring både politisk og administrativt, vil kunne være et meget sentralt verktøy for å trekke opp rammer og prioriteringer for videreutvikling av kommunens ulike roller og utfordringer.

Kommuneplanens samfunnsdel bør etter rådmannen sin vurdering stå meget sentralt og danne et fundament for kommunens samlede planleggingsaktivitet. Dette vil kreve en økt bevissthet om denne planen. En sentral utfordring blir da i første omgang å legge opp planprosesser som ivaretar dette hensynet. Videre er det avgjørende at planen benyttes aktivt som styringsverktøy og premissgiver for andre planoppgaver og ressursmessige prioriteringer i vid forstand.

Rådmannen har skissert en prosess som vil kreve tett samhandling både på administrativt og politisk nivå. Rolleavklaring blir da et sentralt stikkord. Med en streng fortolkning av dette begrepet er det en viss fare for at rådmannen i det etterfølgende forslag trår litt over på den politiske beslutnings-arenaen. Rådmannen velger likevel å være konkret ut fra et perspektiv basert på erfaring fra andre gjennomførte planprosesser med tett samhandling på politisk og administrativt nivå. Rådmannens forslag kan oppsummeres i følgende 3 punkter:

1. Planarbeidet er i sin karakter sektorovergripende. Slike oppgaver har historisk blitt politisk styrt med noe ulik politisk organisering. En har i enkelte tidligere kommunestyreperioder hatt egne politiske organer benevnt *Kommuneplanutvalg* og *Utvalg for samfunnsplanlegging*. Slike utvalg er ikke opprettet i inneværende kommunestyreperiode. Dette medfører at rådmannen ser for seg at formannskapet vil være en sentral aktør i arbeidet. En slik organisering kan også forankres i kommunens vedtatte delegasjonsreglement.

2. Rådmannen foreslår, som en praktisk arbeidsform, at formannskapet oppretter et arbeidsutvalg blant egne medlemmer for å samhandle tett opp mot administrasjonen i det mer praktiske/ daglige planarbeidet. Denne gruppa bør ikke være for stor.
3. Ved ulike milepæler, eller når det ellers er hensiktsmessig, kan andre aktuelle politiske organer trekkes inn i arbeidet i en eller annen form. En kan her se for seg alt fra korte orienteringer til seminarer eller heldags workshops. Prosesser for å legge til rette for involvering og medvirkning fra ulike eksterne instanser og interessegrupper, som går utover lovens minstekrav slik det er beskrevet tidligere i saksutredningen, bør også vurderes i en slik sammenheng.

Rådmannens konklusjon:

Denne saksutredningen har hatt som siktemål å omhandle kommuneplanens samfunnsdel med et orienterende og beskrivende fokus knyttet til formål, innhold og planprosessens organisering. Neste trinn blir å videreføre dette til praktisk gjennomføring av planarbeidet. Under forutsetning av at kommunestyret gir sin tilslutning til at dette skal gjennomføres, basert på saksframstillingens innhold, så legger rådmannens forslag til vedtak opp til at formannskapet vil få seg forelagt en oppfølgende saksutredning.

Her vil en konkret omhandle rammer for planprosessen der sentrale stikkord som organisering, saksbehandling, framdrift, administrative ressurser med mer vil danne grunnlag for sakens hoveddisposisjon.

Det vil være hensiktsmessig at en også fra politisk hold konkretiserer sin organisering og deltakelse i den samme runden, slik at planarbeidet deretter kan startes opp og gis en prioritert gjennomføring.

Rådmannen i Karmøy, 19.11.2019

Vibeke Vikse Johnsen
sign.