



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 20/1077-7
Saksbehandler Sigrid Hellerdal Garthe

Utvalg	Møtedato
Eldrerådet (2019-2023)	09.09.2020
Råd for personer med funksjonsnedsettelse (2019 - 2023)	
Kulturutvalget (2019 - 2023)	09.09.2020
Livsløpsutvalget (2019 - 2023)	
Miljø- og teknisk utvalg (2019 - 2023)	
Formannskapet (2019-2023)	
Bystyret (2019-2023)	

Planstrategi for Risør kommune 2020 - 2024

Rådmannens forslag til vedtak

Planstrategien for 2020-2024 vedtas slik den framgår i vedlegget og legges til grunn for kommunens videre planarbeid.

Vedlegg

Planstrategi for Risør kommune 2020-2024 Til politisk behandling

Kort resymé

I henhold til plan- og bygningsloven skal alle kommuner vedta en planstrategi innen ett år etter at nytt kommunestyre har konstituert seg. Det betyr at Risør kommune må vedta sin planstrategi i løpet av oktober 2020.

Risør kommunes planstrategi 2020-2024 peker på viktige utfordringer i Risør kommune og prioriterer hvilke planer som skal utarbeides/rulleres. Planstrategien er ikke juridisk bindende, men et veiledende dokument.

Kommuneplanen «Vi skal vokse gjennom samarbeid og attraktivitet» ble vedtatt høsten 2019, og det anbefales at kommuneplanens samfunnsdel revideres fra høsten 2021.

Saksopplysninger

Planstrategien skal angi hvilke planer og strategier som skal utarbeides eller endres i løpet av fireårsperioden. Den bør også redegjøre for viktige utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som må tas opp i en videre kommunal planlegging.

Planstrategien må sees i sammenheng med kommuneplanen 2019-2030, som ble vedtatt i september 2019. Denne planen er det viktigste overordnede styringsdokumentet for utviklingen i Risør kommune og har blitt til gjennom en omfattende prosess som involverer privatpersoner, lag/foreninger, politikere og den kommunale organisasjonen, samt regionale og statlige myndigheter. Mye av det som skal være en del av arbeidet med en planstrategi er allerede blitt gjennomført som en del av arbeidet med kommuneplanen.

Innspill til planstrategien

Risør kommune sendte ut brev til nabokommuner, statlige og regionale aktører i mars 2020 om oppstart av planstrategiarbeid, jfr PBL § 10 -1. Vi fikk innspill fra Agder fylkeskommune og Fylkesmannen i Agder (vedlagt). Hovedpunkt i tilbakemeldingene, hvor vi har lagt inn kommunedirektørens kommentar i parentes:

Agder fylkeskommune hadde planlagt å vedta ny planstrategi før sommeren, men dette ble endret på grunn av koronasituasjonen. Utkast til planstrategi for Agder 2020-2024 var på høring fra 30. januar til 16. mars. Kommunene fikk utsatt frist til 1. juli på grunn av kapasitetsutfordringer i forbindelse med korona-utbruddet. Risør kommune hadde politisk behandling av høringsuttalelsen i april 2020, **sak 20/66**. Det legges opp til at regional planstrategi vedtas av fylkestinget 20. oktober.

Fylkeskommunen oppfordrer kommunen til å bruke planstrategiarbeidet som en anledning til rydding og strukturering av planarbeid. De mener kommunen har gjort en god jobb i forbindelse med revidering av kommuneplanen i 2019, og at det er et godt grep å oppheve enkelte planer og innlemme disse som en del av samfunnsplanen.

Fylkeskommunen peker på noen områder kommunen bør ha fokus på i planstrategien:

- Bibliotekplan: Risør kommune bør ha en bibliotekplan for å utvikle bibliotektilbudet i kommunen, spesielt siden Regionplan Agder vektlegger gode og inkluderende bomiljøer og møteplasser. (Dette er tatt inn i arbeidet med planstrategien, «Bibliotekplan»).
- Klima: Fylkeskommunen anbefaler at vi vurderer en ny plan for klima fordi dette er et vesentlig område for samfunnsutviklingen og oppfylning av Regionplan Agder. (Dette er tatt inn i arbeidet med planstrategien, «Miljøplan»).
- Kulturminner/kulturminneplan: Kommunen bør vurdere en endring i perspektivet til kulturminneplanen (2017) til mer rettet mot målsettingen i Regionplanen, dvs «verdiskaping og kulturturisme» og kulturminner som bomiljø og møteplasser. (Dette er ikke inkludert i planstrategien i denne omgang).

- Folkehelse: Fylkeskommunen mener folkehelse bør inngå i alle kommunens planer der det er relevant. (Folkehelse/levetår er gjennomgripende temaer i kommuneplanen, og noe som alltid skal vurderes i alle politiske saker).
- Friluftsliv: Fylkeskommunen ber kommunen om å prioritere sti- og løypeplanlegging i planstrategien. (Ikke inkludert i planstrategien i denne omgang).
- Idrett og folkehelse: Fylkeskommunen mener plan for idrett og folkehelse 2013-2016 (revidert årlig) må oppdateres, gjerne som en egen kommunedelplan. (Det er tenkt at planen skal revideres i 2021 for perioden 2021-2024. Tiltaksdelen rulleres årlig).
- Samferdsel: Kommunen må vurdere å oppdatere trafiksikkerhetsplanen. (Tatt inn som forslag i planstrategien)

Fylkesmannen har levert en omfattende uttalelse til kommunen som kan oppsummeres slik:

- Fylkesmannen savner en oversikt over hvilke planer som faktisk har blitt gjennomført (er lagt inn i planstrategien).
- Kommunestruktur og kommuneøkonomi: Fylkeskommunen oppfordrer kommunene til å vurdere temaene. I 2016 anbefalte fylkesmannen at de åtte Østre Agder-kommunene slås sammen til en stor kommune med Arendal/Grimstad/Froland som sentrum. De ser urovekkende tendenser i kommunens økonomi, og anbefaler at kommunene arbeider med finansielle måltall i 2020. (kommunestruktur er omtalt i planstrategien)
- Arealstrategi: Fylkesmannen peker på at kommunen bør utarbeide en ny arealstrategi som en del av kommuneplanens samfunnsdel med tydelige, kartfestede hovedelementer. (Dette bør inkluderes i ny samfunnsdel med oppstart 2021)
- Klima/miljø: Fylkesmannen ber om at kommunen prioriterer arbeidet med klima/miljøplan. Den bør beskrive hvordan klimagassutslippene fra Risør kommune skal kunne reduseres med 50 % innen 2030 og være en strategi for hvordan Risør kan bli et lavutslippssamfunn i 2050. (Bør inkluderes i Miljøplan.)
- Folkehelse: Fylkesmannen peker på folkehelseloven og at hver kommune skal utarbeide en folkehelseoversikt og gjennomføre et systematisk folkehelsearbeid. De mener dette bør være på plass som et viktig grunnlag for å vurdere folkehelsearbeidet i planstrategien og kommunens planarbeid. (Kommunens folkehelseoversikt er fra 2016. Risørs oppdaterte folkehelseprofil er tatt med i planstrategidokumentet, men av kapasitetsgrunner er det ikke planlagt oppdatering av folkehelseoversikten i perioden. Hver enkelt enhet jobber med folkehelseperspektivet innen sitt ansvarsområde, som et gjennomgripende tema)
- Fylkesmannen peker på boligsosiale forhold, aldersvennlig samfunn og barn/unge som viktige fokusområder framover.
- Samfunnssikkerhet og beredskap: Fylkesmannen peker på at klimaendringer, ekstremvær og digitalisering og sårbarhet aktualiserer beredskapsarbeidet. De forventer at kommunens ROS-analyser blir omtalt.

Hovedutfordringer

I henhold til PBL bør planstrategien «*omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden*».

Siden Risør kommune nylig har utarbeidet kommuneplan, er de store utfordringene og utviklingsretninger omtalt der. I planstrategien er det trukket fram vesentlige tema for kommunens utfordringsbilde:

- Befolkningsutvikling og demografi
- Folkehelse og levetår
- Næringsutvikling og sysselsetting
- Økonomi
- Organisasjonsutvikling
- Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid

Det er også sett på det regionale utfordringsbildet i Agder og for Østre Agder-kommunene, som viser at Risør kommune har mange likhetstrekk med nabokommuner og «flankene» i Agder. Vi ser også at Risør har likhetstrekk med andre små og mellomstore kommuner som ligger med avstand til storbyområder.

Utfordringsbildet har konsekvenser for satsingsområder og planutarbeidelse. I planstrategien foreslås det at Risør kommune skal utarbeide følgende planer de neste årene (se planstrategien for innhold og tidsplan):

- Behovsplan for barnehager
- Strategi for frivillighet
- Reguleringsplan for Risør sentrum
- Miljøplan (kommunedelplan klima/miljø)
- Reguleringsplan fv. 416 Øylandsdalen – Dørsdal
- Reguleringsplan E18 Dørsdal – Tvedestrand
- Trafikksikkerhetsplan
- Veteranplan
- Smittevernplan
- Plan for anlegg for fysisk aktivitet og folkehelse 21-24
- Reg.plan næringsutvikling ny E18
- Reguleringsplan for fv. 416 Dørsdal – Lindstøl
- Strategi for byutvikling
- Bibliotekplan
- Kommuneplan for Risør kommune Samfunnsdel
- Byutviklingsplan for Tjenna (reg.plan)
- Alkoholpolitisk handlingsplan 2020-2024
- Planstrategi 2024 – 2028

Bedre system og struktur – begrepsavklaring og prioritering

Det er et mål at kommunal planlegging skal være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig. Et viktig formål med denne planstrategien er derfor å rydde i antall planer. Det er ønskelig med færre planer som følges opp bedre, men dette må sees opp mot behovet for styringsverktøy/planer for å nå målsettingene i kommuneplanen. Vurderingen av planbehovet må også bygge på nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

I forbindelse med ny planstrategi har kommunedirektøren ønsket å etablere et bedre system og struktur for tematisk samfunnsplanlegging. En mer entydig definisjon av begreper og plantyper kan lette diskusjoner, avklare forventninger og gi mer effektivitet omkring hva slags planverktøy som skal brukes. Kommunedirektøren foreslår at det brukes følgende definisjoner:

- Melding – brukes når kommunen vil drøfte og belyse en sak, men en melding har ikke forslag til mål, strategier eller tiltak.
- Strategi – vil være et overordnet dokument innenfor et område, men har ikke tiltak. Eksempelvis strategi for frivillighet eller strategi for byutvikling
- Temaplan – et mer omfattende planverktøy som både skal ha mål og tiltak, og kan ha strategier og/eller satsingsområder.
- Tiltaksplan – hovedfokus er på prioritering og gjennomføring av tiltak. F.eks vedlikeholdsplan for kommunale bygg.

For å sikre at planer får reell betydning, er det avgjørende at kommunen har et system som sikrer økonomisk inndekning. Dette gjelder både rutiner for hvordan planoppgaver blir prioritert, og hvordan tiltak og ressursbruk blir prioritert i kommunens økonomiplan eller annen finansiering. Et viktig moment, uavhengig av prosess og planform, er derfor at tiltak som foreslås i de ulike tema- og tiltaksplaner ikke er endelig prioritert før de inngår i kommunens handlings- og økonomiplan.

Økonomi

Det har ikke vært kostnader knyttet til utarbeidelse av planstrategien. Kommunens økonomiske situasjon er imidlertid et viktig bakteppe for utfordringsbildet og framtidsutsiktene. Ventelig vil reduserte økonomiske rammer framover medføre at kommunen må tenke annerledes når det gjelder utvikling og drift, noe som omtales flere steder i planstrategien.

Kommuneplan

I henhold til plan og bygningsloven § 10-1 skal bystyret i planstrategibehandlingen ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten

endringer. Kommuneplanen skal være kommunens overordnede styringsdokument og gi rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. I kommuneplanen inngår en samfunnsdel, en arealdel og et kart. Målsettinger og strategier fra samfunnsdelen konkretiseres gjennom arealdelen, kartet og det fireårige Handlingsprogrammet (handlingsdelen).

Kommunedirektøren ser behovet for rullering av samfunnsdelen til kommuneplanen, slik at denne kan fange opp mange av de store endringsprosjektene vi er i gang med:

- Økonomi og Balanse 24 – endring i rammer / inntektssystem / skatt mm
- Befolkningsutvikling og demografiske endringer (færre barn/unge, flere eldre, liten innvandring)
- Organisering og prioritering innen helse/omsorg og oppvekstområdet

Rullering av samfunnsdel bør igangsettes høsten 2021. Sannsynligvis er mye av grunnlagsarbeidet og strukturen for neste revidering allerede lagt, slik at utarbeidelse av samfunnsdelen i stor grad vil omhandle oppdatering/omskrivning av tekst og konkretisering/supplering. Allikevel kreves utarbeidelse av planprogram (+høring) og høringsrunde(r) på forslag til ny kommuneplan. Det bør derfor legges opp til en prosess som tar ca 1 år fra oppstart til vedtak. Det er ikke lagt opp til at arealdelen skal rulleres i denne planstrategiperioden, men det må gjøres en vurdering rundt dette når kommuneplanarbeidet starter (planprogram). Fylkesmannen oppfordrer spesielt til at Risør kommune må se på arealstrategiene, og fylkeskommunen ber kommunen til å ta bort planlagte bolig- og fritidsboligområder hvor det ikke er planer om utbygging.

Folkehelse og levekår

Ny folkehelselov fra 1. januar 2012 ga kommunene krav om å ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer til befolkningen i kommunen. I Risør kommune ble dokumentet med oversikt over folkehelsen utarbeidet i 2015. Hvert år publiserer Folkehelseinstituttet «Folkehelseprofil» for alle landets kommuner og fylkeskommuner. Det er viktig at dokumentet er kjent og brukt blant politikere og administrasjon.

Temaene «folkehelse og levekår» er gjennomgripende i kommuneplanen. Folkehelse og levekår skal inkluderes i alle planer.

Klima og miljø

Klima og miljø er et gjennomgripende tema i kommuneplanen, og skal hensyntas i hele den kommunale virksomheten.

Klimahensyn og –perspektiv har konsekvenser for alle enheter og alle ansatte, både i forhold til innkjøp, transport, avfall og energibruk. I tillegg har det konsekvenser for infrastruktur, bygg og tåleevne ifht ekstremvær, inkludert samfunnssikkerhet og beredskap.

Risør kommune skal starte utarbeidelse av en kommunedelplan for klima og miljø, kalt Miljøplan. Parallelt vil det pågå viktig arbeid med å gjennomføre gode grep og tiltak for å redusere fotavtrykk og klimagassutslipp.

Næringsperspektiv

Samfunnsutviklingen i Risør er tett koblet sammen med arbeidsmarked, tilgang til arbeidsplasser og kompetanse. Risør kommune har fokus på næringsutvikling i et bredt perspektiv, der infrastrukturtiltak også sees på som helt avgjørende for å øke attraktiviteten i bo- og arbeidsmarkedet vårt. Ny E18 har store konsekvenser, også for våre næringsareal og nærhet til større markeder. Kommunedirektøren foreslår at det utarbeides en reguleringsplan for nye næringsområder i forbindelse med ny E18. Mange næringsperspektiv er ellers ivarettatt i kommuneplanen, innenfor mange ulike temaområder.

Vurderinger

Planstrategien er et nyttig verktøy for å drøfte kommunens planverk og hvilke prioriteringer som skal gjøres. Planstrategien bidrar til bevisstgjøring og setter fokus på planenes betydning i kommunen.

Risør kommune har erfart at det er vanskelig å forutsi hvor lang tid det tar å utarbeide planer, at det ofte skjer endringer i rammebetingelsene og at mange av planene har oppstartsvansker og utsettes. Det er ikke lett å si noe om planers måloppnåelse og administrasjonens gjennomføringsevne av disse, da det er mange av planene som ikke har kvantifiserbare mål/tiltak. I mange tilfeller er det viktigste å øke bevisstheten, samarbeide på en annen måte og få en tydeligere utviklingsretning.

Det er også en stor utfordring å følge opp planenes tiltak. I mange tilfeller blir det vedtatt en rekke tiltak (med økonomikonsekvens) i bystyret, men tiltakene tas ikke med i handlingsprogram/økonomiplan og budsjettene. Dermed gjennomføres ikke alle tiltakene i planen. Det er viktig at tiltakene som vedtas med planen er realistiske, og at det på forhånd er avklart at det er ønskelig å prioritere tiltakene i HP/ØP. (Imidlertid kan det skje endringer i de økonomiske rammene som vanskeliggjør realisering av tiltakene.)

Kommunedirektøren varslet i januar 2018 at det var store utfordringer til framdriften og planutarbeidelsen for planstrategien 2016-2020. Det ble informert om at kommunedirektøren ønsket et annerledes plansystem, hvor de store og tunge temaplanene innarbeides i kommuneplanen. Dette bidrar til å styrke kommuneplanens bruksverdi, samtidig som det samler organisasjonen i arbeidet med kommuneplan – handlingsprogram – årshjul. Bystyret gav sin tilslutning til dette systemet, som ble inkludert i kommuneplanen og som nå videreføres i ny planstrategi for 2020-2024. For en god implementering/oppfølging av en plan, er det viktig at mange har et eierforhold til planen. Det bidrar til økt kompetanse, motivasjon for å jobbe med tiltakene og bedre oppfølging av planene.

Rådmannens konklusjon

Planstrategien for 2020-2024 vedtas slik den framgår i vedlegget og legges til grunn for kommunens videre planarbeid.