



## Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Komite plan		
Formannskapet		
Kommunestyret		

### Vurdering av mindre arbeidskrevende rullering av kommuneplanens arealdel

#### Rådmannens forslag til vedtak/innstilling:

- 1. Det startes ikke opp noe nytt arbeid med rullering av kommuneplanens arealdel før kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt.
- 2. Effektivisering av plan- og byggesaksarbeidet løses gjennom en ikke KU-pliktig revidering av kommuneplanbestemmelsene.

#### Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Kommunal planstrategi 2016-2019

#### Sammendrag:

Kommunal planstrategi 2016-2019 ble vedtatt av kommunestyret 17.11.2016, PS 111/16. I planstrategien står det blant annet følgende:

*«Kommunestyret ber komite plan sammen med rådmannen vurdere om det finnes måter å rullere kommuneplanens arealdel som er mindre arbeidskrevende, og som samtidig kan virke effektiviserende på det samlede planarbeid.»*

Rådmannen har gjennomgått mulige måter å rullere kommuneplanens arealdel (KPA), med forventet tidsbruk og mulighet for effektivisering.

#### Saksopplysninger

Normal rullering av kommuneplanens arealdel:

Kommunestyret har vedtatt at det ikke skal settes i gang et arbeid med ordinær rullering av KPA i denne kommunestyreperioden. Prosess og tidsbruk er likevel beskrevet som et sammenligningsgrunnlag for en eventuelt mindre arbeidskrevende prosess.

Den formelle prosessen for en kommuneplanrevisjon er lik for alle typer rullering av KPA, med unntak av mindre endring, beskrevet under. Det skal utarbeides et planprogram, som skal ligge på høring i minimum seks uker før det kan vedtas av kommunestyret. Det vil normalt åpnes for innspill til endret arealbruk fra private forslagstillere, i tillegg til at kommunens egne behov må kartlegges og inkluderes i arbeidet. Alle innspill må vurderes og svares ut. For innspill som kan være aktuelle å ta inn i KPA kreves det i tillegg utredninger.

Alle endringer som endrer rammer for utbygging må konsekvensutredes. Dette inkluderer å ta nye utbyggingsarealer inn i planen, ta utbyggingsareal ut av planen, endre arealformål, f.eks. fra næring til forretning, og å endre utnyttingskravene slik at det kan bygges mer eller mindre innenfor et område. Det må utarbeides en konsekvensutredning (KU) og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for alle områder som skal endre status. I tillegg må det utarbeides KU og ROS for planens samlede virkning. Dette er den mest arbeidskrevende delen av en rulleringsprosess, og tidsbruk for rulleringen vil i stor grad bestemmes av hvor mange innspill som skal utredes.

Når utkastet til ny plan er ferdig skal det sendes på høring i minimum seks uker. Her gis både offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og private muligheten til å uttale seg til forslaget. Etter høringen skal innspill og innsigelser behandles.

Offentlige myndigheter kan fremme innsigelser dersom planforslaget ikke er i tråd med nasjonale og regionale føringer. Hvor mye tid som går med til etterbehandling av planforslaget er avhengig av hvor mange og hvor kompliserte innsigelser som kommer. Det er normalt at det kommer noen innsigelser til et så omfattende arbeid som en kommuneplanrullering er, men de fleste innsigelser lar seg løse i dialog med innsigelsesmyndighetene. Oversendelse til departementet er ikke tatt med i tidsberegningen, da det normalt vil være mulig å vedta en kommuneplan for resten av kommunen før slike innsigelser er avklart.

Etter høring kan man gjøre endringer tilbake til gjeldende plan uten å måtte sende planen på ny høring. Alle endringer som ikke har vært hørt for må legges ut på høring før de kan vedtas. For å unngå forsinkelser er det derfor viktig at alle innspill er vurdert før første gangs høring, og at det ikke åpnes for å komme med nye innspill i høringsperioden.

Totalt bør det beregnes 3-4 år fra rulleringsarbeidet starter opp til kommunestyret kan vedta en revidert plan. Dersom det er ønskelig at samme kommunestyre skal følge hele prosessen er det derfor viktig å komme i gang tidlig i kommunestyreperioden.

#### Muligheter for avgrensing:

Dersom det er ønskelig å endre arealbruk i kommunen uten å gjøre en full rullering, er det to måter å avgrense rulleringen på, tematisk og geografisk. Det er også mulig å kombinere disse. For begge typer avgrensing gjelder at alle innspill som ligger innenfor avgrensningen må vurderes, mens innspill som ligger utenfor avgrensningen ikke kan inkluderes uten å endre planprogrammet og varsle oppstart på nytt.

#### Kommunedelplan:

En geografisk avgrenset rullering omtales ofte som en kommunedelplan (KDP). Kommunen jobber med en kommunedelplan for Langøra. Med unntak av KDP Kvithamar-Åsen (E6) er alle tidligere vedtatte kommunedelplaner integrert i kommuneplanens arealdel.

En kommunedelplan brukes ofte for et område der det er behov for noe mer detaljerte avklaringer enn det som er vanlig i KPA, men ikke fullt så detaljert som en områderegulering. Den kan også brukes i stedet for områderegulering dersom arealbruken ikke er avklart i KPA. Det bør beregnes 2-3 år for å utarbeide en KDP. Faktorer som påvirker tidsbruken er områdets avgrensning og i hvor stor grad arealbruken er i tråd med overordnede føringer som nasjonale retningslinjer og regional plan.

#### Tematisk rullering av KPA:

En annen mulighet for å avgrense omfanget av en kommuneplanrullering er å spesifisere hvilke arealformål som skal rulleres. Noen kommuner velger å gjøre dette systematisk for å få en hyppig rullering av KPA uten å måtte ta omkamper på samme arealbruk hvert fjerde år. Dette kan for eksempel gjøres ved å rullere bolig i en kommunestyreperiode, og hytter og næringsområder den neste. Fordelen med en slik løsning er at bestemmelser og offentlig infrastruktur kan oppdateres jevnlig. Ulempen er at kommunen må ha ressurser som nesten utelukkende jobber med kommuneplanrulleringen, og det er vanskeligere å se helheten i arealbruken i kommunen.

Forventet tidsbruk på en tematisk avgrenset kommuneplanrullering varierer sterkt avhengig av hvor mange og hvor omfattende tema som skal rulleres. For eksempel vil en rullering av offentlig og privat tjenesteyting (skoler, barnehager, helse- og omsorgssenter m.m.) kunne gjøres på 1-2 år, mens en rullering av boligformålet vil kreve nesten like mye ressurser som en full rullering.

#### Rullering av kommuneplanbestemmelsene:

Den minst arbeidskrevende formen for rullering av kommuneplanen er dersom det ikke åpnes for endret arealbruk i det hele tatt. Dette vil fjerne behovet for KU og ROS for enkeltområder; den mest arbeidskrevende delen av en rullering. Ettersom bestemmelsene gir føringer for plan- og byggesaksbehandlingen, er det her det er størst potensiale for effektivisering. Også når det kommer til rullering av bestemmelsene finnes det flere alternativ.

En full rullering av planbestemmelsene krever planprogram og høring på samme måte som endringer i arealbruken. Det samme gjelder alle endringer der rammer for utbyggingen i kommunen blir endret. For slike endringer må det også utarbeides en overordnet KU og ROS. Det bør beregnes 1-1,5 år på en full rullering av bestemmelsene.

Den eneste endringen av KPA som ikke krever planprogram, KU og ROS er en endring av bestemmelsene uten å endre rammene for utbygging. En slik endring kan brukes til å presisere og tydeliggjøre bestemmelser, rette feil o.l.. Den kan ikke brukes til å endre premisset i den kommunale plan- og byggesaksbehandlingen. Kommunestyret kan gi formannskapet delegert myndighet til å vedta mindre endringer i kommuneplanen.

Rådmannen startet arbeidet med en mindre endring av kommuneplanbestemmelsene i august 2016. Utkast til endringen er klart, og utleggelse til høring fremmes som egen sak for komite plan og formannskapet.

#### Andre prosesser som påvirker KPA:

Ettersom rullering av KPA er en svært omfattende og tidkrevende prosess, er det ikke vanlig å foreta en full rullering hver kommunestyreperiode. Planen skal ha en tidshorisont på minimum 12 år. Svært hyppig rullering gir mindre forutsigbarhet for utbyggere og innbyggere, og kan føre til at folk sitter på gjerde i håp om bedre betingelser i neste rullering, i stedet for å utvikle eiendommene sine nå. Den vanligste rulleringshyppigheten er annenhver kommunestyreperiode.

Kommunestyreperioder der KPA ikke rulleres kan brukes til forberedende og oppfølgende arbeid. Igangsetting av områdereguleringer er et eksempel på oppfølgingsarbeid som er igangsatt gjennom planstrategien.

Det viktigste premisset for KPA er kommuneplanens samfunnsdel. Det er i samfunnsdelen at mål og strategier for kommunen fastsettes. Arealdelen skal være et verktøy for å oppnå målene i samfunnsdelen. Det er derfor viktig at samfunnsdelen er tydelig på hvordan man ønsker at kommunen skal utvikle seg. Særlig der kommunen ønsker å utfordre nasjonale eller regionale føringer er det viktig å bruke samfunnsdelen til å beskrive hva man ønsker å oppnå.

Parallelt med, og i forbindelse med, revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, foregår det en rekke utredningsarbeid som kan legge føringer for arealbruken i kommunen. Kommunens friluftsområder skal kartlegges og verdsettes, skolestrukturen skal vurderes, og det skal lages strategier for handel og næring i kommunen, for å nevne noen. Planprogrammet til rulling av samfunnsdelen vil trolig inneholde en vurdering av hvilke utredninger som skal gjennomføres i forbindelse med rulling av samfunnsdelen.

1.1.2018 skal Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag slå seg sammen til Trøndelag. I den forbindelse kan det bli endringer i de regionale føringene for arealplanarbeidet, da det vil være behov for en felles regional arealpolitikk for det nye fylket. Dette kan påvirke hvilke forventninger fylket har til de kommunale arealplanene. En revidering av regional plan har de samme kravene til medvirkning som de kommunale planene, slik at kommunen vil ha mulighet til å uttale seg for en eventuell ny plan blir vedtatt.

## **Vurdering**

Som omtalt i planstrategien er kommuneplanens arealdel fortsatt relativt fersk, og inneholder areal til å dekke behovet i flere tiår fremover. En rulling av KPA for å omdisponere areal til utbyggingsformål vil derfor ikke virke effektiviserende på det samlede planarbeidet. Selv en tematisk og geografisk avgrenset rulling vil trolig kreve mer ressurser hos enhet arealforvaltning enn saksbehandling av dispensasjoner og reguleringsplaner i strid med kommuneplanen fram til neste rulling. Særlig dispensasjonene vil det uansett være vanskelig å fange opp gjennom en rulling.

Et annet argument mot å åpne for nye utbyggingsområder i denne kommunestyreperioden er arbeidet med samfunnsdelen. Samfunnsdelen skal fastsette strategier for arealbruken i kommunen, og rådmannen mener det vil være uheldig å endre arealbruken før disse strategiene er vedtatt. I verste fall kan en slik rulling bidra til å undergrave de målene som blir fastsatt gjennom kommuneplanens samfunnsdel.

I januar 2017 ble det presentert en mulighetsstudie for Værnes sør som viser en mulig utvikling av området fram mot 2050. Dersom det skal tilrettelegges for en slik utvikling vil det være hensiktsmessig å utarbeide en kommunedelplan for området. To ting bør være avklart før man setter i gang et slikt arbeid. Før kommunedelplan Langøra er vedtatt er det uavklart om Avinor kan frigi sine areal sør for flyplassen til andre formål. Et planarbeid for Værnes sør kan derfor tidligst komme i gang når innsigelsene til KDP Langøra er avklart.

En ny bydel på Værnes må forankres i overordnede strategiske dokumenter. En del av ideene i mulighetsstudien utfordrer både IKAP og regional plan for arealbruk, i tillegg til at prosjektet ikke er forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Det er behov for utredninger som viser hvordan Værnes sør vil kunne påvirke utviklingen i resten av Stjørdal. En ny bydel bør forankres i kommuneplanens samfunnsdel.

På bakgrunn av dette fraråder Rådmannen en rullering av KPA som åpner for å omdisponere nye areal til utbyggingsformål fram til kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt. Dersom det er ønskelig å starte et arbeid med kommunedelplan for Værnes sør etter at arealbruken på Langøra er avklart, kan dette tas inn ved den årlige rulleringen av planstrategiens handlingsdel.

Rådmannen har igangsatt et arbeid med mindre endring av kommuneplanbestemmelsene, se egen sak. Denne endringen vil i stor grad bidra til den effektiviseringen som etterspørres i planstrategivedtaket. En full rullering av bestemmelsene kan kanskje gi en ytterligere effektiviseringsgevinst, men det er usikkert om denne gevinsten vil stå i forhold til arbeidsinnsatsen en slik rullering vil kreve.

På bakgrunn av dette fraråder Rådmannen en større rullering av kommuneplanbestemmelsene.