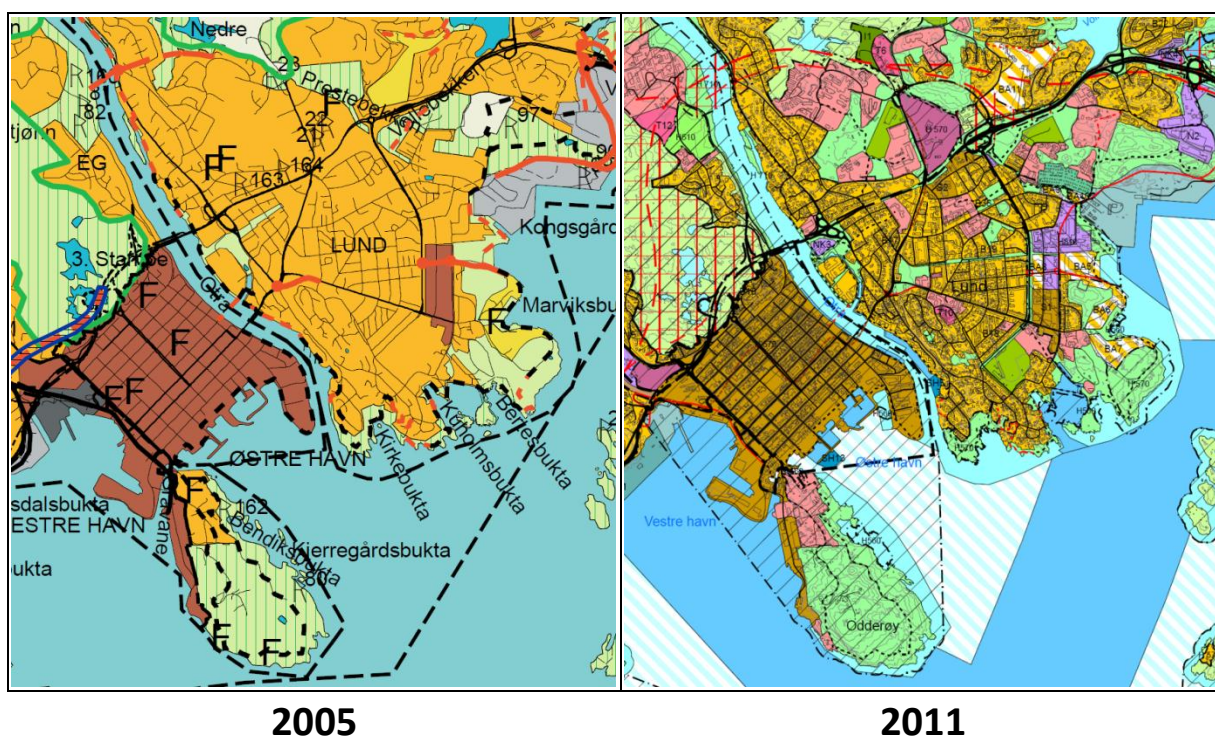


Kristiansand kommune

Evaluering av kommuneplan for Kristiansand 2011 - 2022

8. mai 2012



Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Vista Utredning AS og Oslo Economics AS for Kristiansand kommune med førstnevnte som prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Finn Aslaksen fra Vista Utredning AS og Marit Svensgaard og Line Bakken fra Oslo Economics AS med førstnevnte som prosjektleder. Kontaktperson hos Kristiansand kommune har vært Grete Sjøholt.

Konsulenten er ansvarlig for alle vurderinger og konklusjoner i rapporten.

Oslo 8. mai 2012

Innhold:

Sammendrag	7
1 Oppdraget	11
1.1 Oppdragsbeskrivelsen i konkurransegrunnlaget.....	11
1.2 Vår forståelse av oppdraget	12
2 Arbeidsmetode	13
2.1 Informasjonsinnhenting	13
2.2 Vurderinger av kommuneplanprosessen	13
3 Planprosessen – innhold og tidsforløp	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Hovedtrekk i prosessen	15
3.3 Planprogramfasen	16
3.4 Utvikling av planforslag (fram til 1. gangs høring).....	17
3.5 Høring – 1. gang og arbeidet fram til høring 2. gang.	18
3.6 Høring 2. gang	19
3.7 Prosess fram til vedtak	19
4 Bakgrunn og generelt grunnlag for vurderingene	21
4.1 Utgangspunkt	21
4.2 Hovedtrekk i kommuneplanlegging	21
4.3 Analytisk del	23
4.4 Bruk av plansystemet – oppdateringsbehov osv.....	26
4.5 Plandokumentene – resultatet av kommuneplanarbeidet	28
4.6 Planprosess – aktører og medvirkning	29
5 Vurdering av dokumenter	35
5.1 Analysedelen	35
5.2 Bruk av plansystemet	37
5.3 Plandokumentene	39
6 Vurdering av detaljeringsnivå.....	41
6.1 Omtale i planprogram og planbeskrivelse	41
6.2 Hva er detaljeringsnivå?.....	41
6.3 Overgang til digitale kart	41
6.4 Bruk av underformål.....	41
6.5 Bruk av kommunedelplaner eller innlemme flest mulig av disse i kommuneplanen	44
6.6 Bestemmelser til arealplanen.....	44
6.7 Oppsummering.....	44
7 Vurdering av fremdrift, politisk involvering, medvirkning og samordning	46
7.1 Fremdrift.....	46
7.2 Politisk involvering.....	49
7.3 Medvirkning.....	50
7.4 Samordning	51
8 Samlet vurdering av prosess og plandokumenter.....	53
8.1 Prosess og plandokumenter	53
8.2 Anbefalinger for videre arbeid	54

Sammendrag

Formannskapet i Kristiansand kommune har bedt om en evaluering av prosessen med kommuneplanen som ble avsluttet i 2011. Sentralt i evalueringen står vurderinger av **fremdrift, politisk involvering, medvirkning og samordning** med andre parallelle planprosesser samt **detaljeringsgrad** i arealplanen. Hensikten med evalueringen er få et best mulig grunnlag for framtidig arbeid med tilsvarende planlegging.

Evalueringen er gjennomført av Vista Utredning og Oslo Economics. Evalueringen er gjennomført ved at sentrale aktører i arbeidet er intervjuet. I tillegg er plandokumenter og saksdokumenter gjennomgått. Innholdet i planarbeidet er vurdert i forhold til formelle krav, foreliggende veiledere og generelle prinsipper for utredning og planlegging med medvirkning. På en del punkter er arbeidet sammenlignet med tilsvarende arbeid i andre større norske kommuner.

I evalueringen er det lagt vekt på arealplandelen, siden det var vedtatt at denne skulle ha hovedfokus i planarbeidet og siden en svært stor andel av medvirkningen, kommentarene og problemstillingene som er trukket fram er knyttet til denne delen.

Planarbeidet startet opp tidlig i 2008 med en sak om å starte arbeid med planprogram. Planen var på offentlig ettersyn to ganger og ble endelig vedtatt i september 2011. Politikerne har vært involvert i prosessen fra starten, og det har vært gjennomført mange medvirkningsaktiviteter. Ved første gangs offentlig ettersyn var det omkring 340 kommentarer til planforslaget – de aller fleste til arealplanen.

Evaluering

Evalueringen av planarbeidet tar utgangspunkt i kravene lovverket stiller til kommuneplanlegging. Vurderingene er videre basert på at innhold og utfordringer i arbeidet kan knyttes til tre områder:

1. *Analytisk grunnlag*: Behov, kriterier, alternativer/løsninger og vurderinger av videre arealbruk i kommunen.
2. *Bruk av plansystemet*: Hva skal bestemmes hvor i planhierarkiet – hvordan bruke arealplanen og hvilke oppgraderingsbehov foreligger
3. *Planfremstilling*: Hvordan fremstille plandokumentene (planbeskrivelse, plankart og bestemmelser) i tråd med valg under punkt 2.

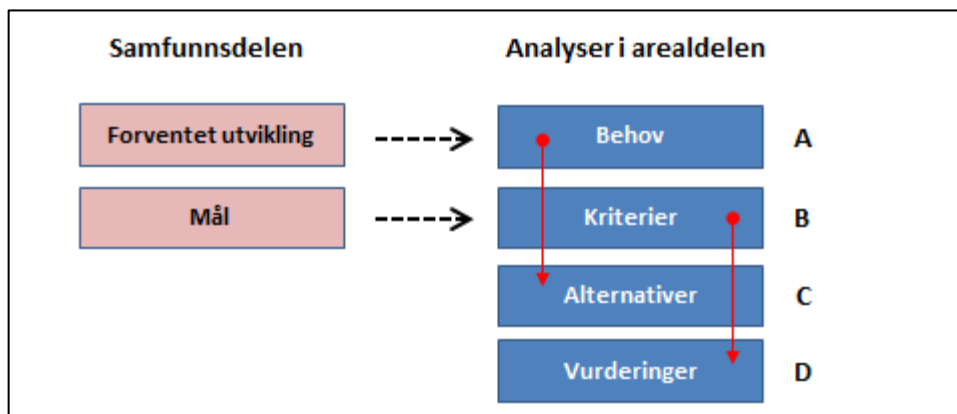
På disse punktene finnes det lite offentlig veiledningsmateriell til hjelp i prosessen. Det som finnes er knyttet til selve planfremstillingen¹. Vi har derfor beskrevet en metodikk med en del hovedgrep som vi mener er sentrale for arbeidet med den analytiske delen. Denne metodikken omfatter

- A. Tallfesting av status og framtidige behov for ulike arealkategorier.
- B. Utvikling av kriterier for vurderingene.
- C. Utvikling av alternative løsninger
- D. Vurderinger av løsningene i forhold til de nevnte behov og kriterier.

I denne metodikken kan behovene hentes fra samfunnsdelen av planen og kriteriene baseres på mål i samfunnsdelen og nasjonale føringer samt krav til utredning av miljøkonsekvenser etter forskrift om konsekvensutredninger. Dersom en metodikk med en slik firepunkts inndeling ligger til grunn i ulike planer, har en også et redskap for å samordne planer systematisk, ikke bare i vedtakene men også i innhold og vurderinger.

Dette kan illustreres på følgende måte:

¹ Det ble lansert en ny veileder fra Miljøverndepartementet 25.4.2012.



Alternativene bør være samlede utviklingsalternativer basert på grupper eller «pakker» av enkeltforslag som er satt sammen i forhold til behovene. Det gir grunnlag for samlede konsekvensvurderinger.

I kommuneplanens arealdel finnes de fleste elementene som inngår i denne metodikken, men de er ikke satt sammen og brukt som indikert over. Tallfestede behov og kriterier er ikke utviklet og brukt i analysene. Arealforslag er drøftet enkeltvis i forhold til vedtatt overordnet arealpolitikk og miljøkriterier fra forskrift om konsekvensutredninger. Vi mener at kommunen ved å knytte vurderingene av forslag til arealbruk mer tydelig til tallfestede behov og kriterier basert på samfunnsdelen etter den omtalte metodikken, ville ha forenklet både vurdering av forslag, medvirkning og dialog med berørte, samt hatt et bedre grunnlag for samordning med andre planer.

I planprogrammet sies det at en skal vurdere om fem navngitte kommunedelplaner skal innlemmes i kommuneplanens arealdel. Det ble valgt å innlemme disse kommunedelplanene som alle hadde behov for oppdatering i den reviderte arealplanen. I arealplanen ble det også valgt å dele byggeområdene i flere underformål. Samlet gir dette en detaljert arealplan. I praksis betyr dette at en velger å legge mye av styringen av arealpolitikken til kommuneplanens arealdel.

Dette ser fornuftig ut (se beskrivelse av detaljeringsgrad nedenfor), men disse strategiske vurderingene knyttet til bruk av plansystemet går i liten grad fram av plandokumentene.

Selve planfremstillingen er i henhold til ny PBL. Kommunen måtte altså oppdatere plankartet og bestemmelsene til ny PBL og *samtidig* inkludere de nevnte kommunedelplanene og foreta en generell gjennomgang av arealplankartet. Dette ressurskrevende arbeidet er gjennomført svært grundig.

Selve planbeskrivelsen er også grundig. Vi mener imidlertid at det ville ha vært en fordel om behov, kriterier osv. som omtalt over hadde vært trukket fram tydelig og brukt i planbeskrivelsen samtidig som vi etterlyser mer begrunnelse for de valgte løsninger. I tillegg til å beskrive valgt løsning hadde det også vært ønskelig med noe mer beskrivelse av vurdering av valg og av de løsningene som er forkastet (hvis ikke vil de forkastede lettere «flyte opp» igjen senere).

Detaljeringsgraden har økt. I arealplanen er hovedformålene for arealbruk delt inn i flere underformål enn tidligere. Byggeområdene har for eksempel nå 13 underformål, mens det var 3 i forrige plan. Dette er nødvendig hvis en ønsker å reservere areal til bestemte underformål, for eksempel areal for offentlig og privat tjenesteyting, slik det var en ambisjon om. Dette gir økt detaljering. Det ble videre besluttet å innlemme fem kommunedelplaner i arealplanen. Disse var mer detaljert enn tidligere kommuneplan, og disse planenes detaljeringsgrad blir med inn i arealplanen når en velger en slik løsning.

I tillegg kan overgangen til digital kartfremstilling som følger av Kartforskriften oppleves som en økt detaljering. En kan ikke lenger tegne kartet med «bred penn».

Flere underformål gir også flere bestemmelser, siden det må være bestemmelser til hvert underformål. Bestemmelsene ble også mer omfattende fordi vedtekter etter ny PBL skal være en del av bestemmelsene – det er ikke tillatt med egne vedtekter.

Samlet sett har dette gitt en plan som er mye mer detaljert enn den tidligere. En enkel sammenligning med utvalgte tilsvarende kommuner viser imidlertid at detaljeringsgraden i Kristiansands plan nå er omlag slik den er i andre kommuner. Forrige utgave skilte seg mer fra andre kommuner enn denne.

Det er arbeidskrevende å utarbeide en slik plan når det er liten detaljering i forrige utgave, men det gir et bedre grunnlag for utvikling og behandling av planer nedover i planhierarkiet. Vi kan ikke se at dette gir unødige bindinger. De detaljer planen gir føringer for, vil en uansett måtte vurdere i videre planlegging.

Men for å kunne vurdere mulige avvik fra planen, som en må regne med at blir aktuelt, ville det være en fordel også på dette punktet om metodikken som inkluderer tallfestede behov og et enkelt sett med kriterier hadde vært brukt i plandokumentene. Da ville en hatt et bedre grunnlag for å vurdere eventuelle forslag til avvik på en strukturert måte, og dermed ville det være enklere å vurdere endringer fleksibelt samtidig som hovedlinjene ivaretas.

Fremdriften ble ikke som forutsatt i planprogrammet. Det var lagt opp til en planperiode på 27 måneder, men det tok 41 måneder før planen ble vedtatt. Det er flere årsaker til at arbeidet tok lenger tid enn planlagt. Den viktigste er at det var nødvendig å samordne innholdet med regional plan for Kristiansandsregionen og at denne planen ble forsinket. Det var videre svært ressurs- og tidkrevende å oppdatere planen ved blant annet å innlemme fem kommunedelplaner i arealplanen samtidig som en skulle ta i bruk den nye plan- og bygningsloven.

En sammenligning med andre kommuner viser at Kristiansand ikke brukte unormalt lang tid på dette arbeidet. Dokumentene fra andre kommuner viser også at mange underestimerte behovet for tid.

Politisk involvering er ivaretatt ved at politikerne var involvert i arbeidet fra starten av gjennom arbeid med planprogram og underveis med temabaserte aktiviteter under utarbeidelsen av planen. Ved siste offentlige ettersyn ble imidlertid en del forslag lagt ut uten anbefaling. Her ville større grad av involvering ved at formannskapet hadde gitt anbefalinger ha gjort det enklere for publikum og andre høringsinstanser. Noe utilstrekkelig involvering skyldes blant annet tidspress.

Medvirkningen fra publikum var omfattende. Det var tradisjonell og omfattende medvirkning både i planprogramfasen, ved utarbeidelse av planforslag og ved 1. gangs høring. Det kom flest innspill ved 1. gangs offentlig ettersyn. Ideelt sett burde det ha vært flere kommentarer til planprogrammet og større deltakelse i aktiviteten under utarbeidelse av planen. Her har enkelte av dem vi har snakket med pekt på at planprogrammet var generelt og vanskelig å se konsekvensene av. Dette kan forklare at de fleste først «våknet» ved 1. gangs høring.

Samordning med planprosessene som pågikk parallelt ble ivaretatt ved at flere av de involverte aktørene fra kommunen deltok i de parallelle planprosessene. Vurdering av utviklingsretning med nye byggeområder for Kristiansand ble analysert i regional plan for Kristiansandsregionen og resultatet ble tatt inn i kommunens arealplan. Innholdet i regionplan Agder er samordnet med samfunnsdelen i kommuneplanen. Mange av de involverte har gitt uttrykk for at denne samordningen var krevende.

Vi mener at det ville ha vært nyttig å tilstrebe en felles oppbygging av arealanalysene i kommuneplanen og i arealplan for Kristiansandsområdet ved å knytte analysene tydelig til A. behov, B. kriterier, C. løsninger og D. vurdering slik vi har indikert foran. Da vil kommunens arealbehov vises som en del av de regionale behovene, og kriteriene for vurdering av arealer kan i hovedsak være felles. Et slikt grep sikrer samordning over tid. Hvis en av planene endres kan denne metodikken enkelt brukes til å se konsekvensene i den andre planen.

Oppsummering

Samlet sett mener vi at ambisjonen om god politisk involvering er ivaretatt godt og at det som er gjennomført på dette området bør videre føres i kommende kommuneplanlegging. Det har også vært en omfattende medvirkning og den store mengden innspill er alle omtalt og behandlet enkeltvis. Denne grundige behandlingen av de som medvirker er en styrke ved arbeidet og bør opprettholdes og videreføres.

Når det gjelder forbedringspotensial mener vi at en mer analytisk oppbygging av arealvurderingene (metodikken med punktene A, B, C og D foran) vil forenkle arbeidet. Dette vil gjøre det lettere å vurdere forslag systematisk og samlet, og det vil være enklere å delta som politiker eller innbygger. Medvirkning og samordning med andre planer blir også enklere når en legger en slik metodikk til grunn. Samtidig gir en slik metodikk et fundament for å vurdere eventuelle behov for å avvike fra planen når en arbeider med mer detaljerte planer for enkeltområder.

Det er videre et forbedringspotensial i å gjøre planprogrammet enklere å forstå. Det kan allerede i planprogrammet mer tydelig pekes på aktuelle løsninger for de problemstillingene som skal tas opp, og på den måten bidra til at de berørte på et tidlig tidspunkt ser hvordan de kan bli berørt. Da kan en oppnå at en større del av innspillene kommer i denne fasen, noe som hensiktsmessig for de som medvirker og samtidig rasjonelt for administrasjonen. Den nevnte metodikken med A – B - C – D strukturen bør introduseres allerede i planprogrammet og drøftingen fram mot et enkelt kriteriesett for vurdering bør også lanseres her.

1 Oppdraget

Formannskapet i Kristiansand kommune har bedt om en evaluering av prosessen med kommuneplanen som ble avsluttet i 2011. Sentralt i evalueringen står vurderinger av fremdrift, politisk involvering, medvirkning og samordning med andre parallelle planprosesser samt detaljeringsgrad i arealplanen. Hensikten med evalueringen er få et best mulig grunnlag for framtidig arbeid med tilsvarende planlegging.

1.1 Oppdragsbeskrivelsen i konkurransegrunnlaget

1.1.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for vårt oppdrag er beskrevet på følgende måte i konkurransegrunnlaget:

Kristiansand kommune ønsker en evaluering av prosessen og detaljeringsnivået knyttet til kommuneplan "Styrke i muligheter" 2011 - 2022 som ble vedtatt av bystyret 22.06. og 07.09.2011 (Vedlegg 7). Oppdragsbeskrivelsen er gjort med bakgrunn i Formannskapets vedtak om evaluering 12.01.2011:

"Etter at kommuneplanen er endelig vedtatt ønsker formannskapet en evaluering av prosessen knyttet til revisjonen av planen. Vi ønsker spesielt vurdert behovet for det detaljeringsnivået planen har fått."

Denne planrevisjonen uløste krav om Planprogram og ble omfattet av krav om konsekvensanalyse (KU) (plan og bygningslovens § 4-1). Begge kravene var nye i forhold til forrige revisjon. Planprogrammet ble vedtatt i bystyret 03.12.2008 (Vedlegg 6) og er å oppfatte som endelig bestilling for revisjonsarbeidet. Planprogrammet blir derfor det viktigste dokumentet i forhold den evalueringen som nå skal skje. Det omhandlet føringer, dimensjonerende rammer og mål for planarbeidet. Videre beskriver det arbeidsoppgaver og avgrensing av problemstillinger for ulike valgte temaer.

I den revisjonen av kommuneplanen som er gjennomført, var det fra starten av klart at hovedfokus skulle være på arealdelen. Dette er omtalt i planprogrammet på følgende måte:

Bystyret behandlet 13. februar 2008 sak om oppstart av ny revisjon av Kommuneplan for Kristiansand 2010–2020 "Rammer og omfang av revisjonsarbeidet". Bystyret så behov for å justere deler av samfunnsdelen, og foreta en mer omfattende revisjon av kommuneplanens arealdelen.

1.1.2 Hensikt med oppdraget

I konkurransegrunnlaget omtales formålet med oppdraget på følgende måte:

Formålet med evalueringen er å få frem en bred beskrivelse av hvordan kommuneplanprosessen for denne revisjonen har fungert. Evalueringen vil både gi kunnskap og erfaringer til neste kommuneplanrevisjon, samt at den vil ligge til grunn for bystyrets behandling av planstrategi våren 2012.

I tråd med formannskapets vedtak ønsker kommunen to forhold vurdert:

- *En vurdering av planprosessen fra starten i 2008 til endelig vedtak i 2011 administrativt og politisk. I dette inngår organiseringen av arbeidet og behandlingen, forholdet til andre viktige, parallelle planprosesser, samarbeid og graden av politisk involvering og deltakelse, og medvirkning blant befolkningen.*
- *En vurdering av detaljeringsnivået - faglig, formelt og politisk. Det siste berører bl.a. spørsmålet om kommuneplanen som hensiktsmessig styringsverktøy.*

Når det gjelder vurdering av **planprosessen** skulle denne omfatte følgende punkter:

- Framdrift
- Politisk involvering og prosess

- *Medvirkningsprosess*, herunder samhandling med offentlige myndigheter
- *Samordningsprosessen* med flere større planoppgaver som enten ga premissene til kommuneplanen (Regionplan Agder; føring for samfunnsdelen og Regional plan for Kristiansandsregionen; føring for arealdelen), eller der kommuneplanen skulle gi føringer for delplanen (Kvadraturplanen).

Når det gjelder vurdering av **detaljeringsnivået** skulle denne vurderingen omfatte følgende punkter:

- Resultatet i forhold til vedtatt utgangspunkt/bestilling
- I hvilken grad formelle premisser har vært styrende
- Faglige vurderinger

1.2 Vår forståelse av oppdraget

For å belyse problemstillingene i oppdraget, er det nødvendig å se nærmere på følgende:

- Selve **prosessen** – hvordan ulike aktører ble involvert og hvordan de oppfattet prosessen.
- **Dokumentene** som var knyttet til de enkelte ledd i prosessen – høringsforslag, saksutredninger osv.
- **Valg** som ble tatt underveis i prosessen.

Disse punktene henger sammen i betydningen at de påvirker hverandre. For eksempel påvirker utformingen av dokumentene hvordan prosessen blir, og både dokumentene og prosessen påvirker hvilke og hva slags valg som treffes underveis i prosessen. Disse sammenhengene mellom de ulike delene av kommuneplanarbeidet gjør at vi har valgt et bredt perspektiv på evalueringen. Et bredt perspektiv innebærer at vi har vurdert hvordan kommunen på et overordnet nivå har arbeidet med planprogrammet og kommuneplanen i tillegg til mer konkrete vurderinger av prosess og detaljeringsnivå samt innhold i dokumentene.

Utgangspunktet for vurderingene er både arbeidet fra forrige kommuneplan og planprogrammet, og rammene for planarbeidet i form av overordnede føringer, parallelle planprosesser osv.

I utgangspunktet er evalueringen rettet bakover i tid mot det arbeidet som er gjennomført og de resultatene som er oppnådd, men det er likevel et viktig formål med evalueringen å trekke fram hva kommunen kan gjøre annerledes i neste planrevisjon, og om det er sider ved resultatet en bør forsøke å endre. Det har derfor vært en ambisjon at evalueringen skal gi læring og bidra til et godt grunnlag for videre kommuneplanarbeid, som starter med utvikling av kommunal planstrategi våren 2012.

Vi har i hovedsak vurdert arealdelen og den sammenheng denne har med samfunnsdelen. Dette ut fra at det var arealdelen som skulle vektlegges ved denne revisjonen i følge planprogrammet, og at de omtalte problemstillingene i oppdragsbeskrivelsen også er knyttet til arealdelen.

2 Arbeidsmetode

Evalueringen er gjennomført ved at sentrale aktører i arbeidet er intervjuet. I tillegg er plandokumenter og saksdokumenter gjennomgått. Innholdet i planarbeidet er vurdert i forhold til formelle krav, foreliggende veiledere og generelle prinsipper for utredning og planlegging med medvirkning. På en del punkter er arbeidet sammenlignet med tilsvarende arbeid i andre større norske kommuner.

I evalueringen det lagt vekt på arealplandelen, siden det var vedtatt at denne skulle ha hovedfokus i planarbeidet og siden en svært stor andel av medvirkningen, kommentarene og problemstillingene som er trukket fram er knyttet til denne delen.

2.1 Informasjonsinnhenting

Arbeidet med evalueringen har i hovedsak bestått av følgende aktiviteter:

- Intervjuer med politikere og administrasjon i Kristiansand kommune samt representanter for næringsinteresser, utbyggere og velforeninger som har deltatt i planprosessen.
- Analyser av plandokumenter og saksfremstillinger.
- Innsamling av informasjon om hva andre kommuner har gjort i tilsvarende saker.
- Arbeidsmøte med politikere og administrasjon i Kristiansand kommune med fokus på evalueringsfunn og læringspunkter.

Det ble gjennomført intervjuer i Kristiansand i februar 2012. Analysen av plandokumenter omfatter kommuneplandokumenter fra forrige vedtatte plan, planprogram og saksdokumenter fra prosessen fram mot vedtatt kommuneplan for 2011 – 2022. Dokumentene fra de parallelle planprosessene er gjennomgått på tilsvarende måte.

Innsamlingen av informasjon om andre kommuners kommuneplanlegging er gjennomført ved å hente plandokumenter og saksbeskrivelser fra andre kommuners nettsider. Det er i hovedsak hentet informasjon fra kommuner som har samme størrelse som Kristiansand og som har gjennomført kommuneplanrevisjon etter den nye plan- og bygningsloven fra 2009.

Det ble gjennomført et arbeidsmøte med politikere og administrasjon i Kristiansand i mars 2012. På møtet ble evalueringsfunn presentert og drøftet.

2.2 Vurderinger av kommuneplanprosessen

Grunnlaget for å evaluere planprosessen og belyse hvor vellykket de enkelte delene av arbeidet var, har vært følgende:

- Planprogrammet: Hva var det omtalte revisjonsbehovet og hva var planlagt prosess og innhold i planen.
- Aktørenes synspunkter på de ulike delene av prosessen.
- Sammenligning med planprosesser og plandokumenter i andre kommuner.
- Veiledere og beskrivelser av hva som anses som god praksis i planarbeidet.

Planprogrammet tar utgangspunkt i revisjonsbehovet i Kristiansand og er helt sentralt som utgangspunkt for oppdraget. Det vil si at vi søker å belyse hvordan planprogrammet er fulgt opp. Men det er ikke noe mål eller ideal å følge programmet slavisk. Det er naturlig å gjøre erfaringer kontinuerlig gjennom en planprosess, og det er ikke nødvendigvis feil å justere ambisjoner eller retning underveis. Det gjelder særlig i denne prosessen, hvor en skulle følge en helt ny plan- og bygningslov (PBL) hvor mange praktiske forhold var uavklarte og lite utprøvde.

Men vi ser også på selve planprogrammet. Det kan tenkes at forhold som drøftes og som kanskje burde ha vært annerledes skyldes beslutninger som ble fattet i planprogramfasen, og da bør en selvsagt få adressert disse riktig.

Det er et selvstendig mål at aktørene som deltar i planprosessen skal oppleve at det er meningsfylt å delta og at synspunktene de fremmer, blir vurdert i prosessen. Derfor har det vært sentralt i evalueringen å kartlegge aktørenes egne vurderinger.

Kommuneplanprosessen i Kristiansand kan i prinsippet vurderes i forhold til tidligere plan og i forhold til tilsvarende planer i andre kommuner. Hvis en bare sammenligner ny plan og planprosess med tidligere plan og planprosess, sammenlignes kommunen bare «med seg selv». En slik vurdering gir ikke nødvendigvis tilstrekkelig korrektiv til arbeidet, og tilfanget av eksempler på ulike løsninger blir lite. Det er derfor nødvendig å bruke andre kommuner som bakteppe for vurderingene av resultatene i Kristiansand. Det er imidlertid viktig å være klar over at kommunene har ulike planutfordringer selv om de har en del likhetstrekk, og at revisjonsbehovet i utgangspunktet kan ha vært forskjellig.

Når det gjelder andre kommuner er undersøkelsen begrenset til forhold som er enkle å finne opplysninger om, som tidsforbruk, detaljering i plankartet og bruk av plansystemet.

Det finnes lite veiledningsmateriale i tilknytning til arbeidet med kommuneplan. Det meste er knyttet til formelle problemstillinger ved utforming av plankartet til kommuneplanens arealdel. Når det gjelder medvirkning og øvrige dokumenter er det noen føringer i PBL og tilhørende lovkommentar. Men det er laget få veiledere. Vi har brukt en som Miljøverndepartementet ga ut i 1991. På disse punktene har vi også i en del tilfeller konkretisert hva vi anser som god praksis, for å ha et grunnlag for vurderingene.

Planarbeidet gjennomføres innenfor rammene av overordnet lovverk og nasjonale føringer. Her er det viktig å være klar over at Kristiansand var en av de første kommunene som valgte å bruke ny plan- og bygningslov² (PBL) ved revisjon av kommuneplanen, og at det var betydelig usikkerhet omkring hvordan en skulle bruke det nye lovverket i praksis.

² Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71. I kraft fra 1. juli 2009.

3 Planprosessen – innhold og tidsforløp

Planarbeidet startet opp tidlig i 2008 med en sak om å starte arbeid med planprogram. Planen var på offentlig ettersyn to ganger og ble endelig vedtatt i september 2011. Politikerne har vært involvert i prosessen fra starten, og det har vært gjennomført mange medvirkningsaktiviteter. Ved første gangs offentlig ettersyn var det omkring 340 kommentarer til planforslaget – de aller fleste til arealplanen.

3.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi kort for innhold og tidsforløp i planprosessen som en bakgrunn for de vurderingene vi gjør i de etterfølgende kapitlene. Det er ikke vurderinger her. De kommer i kapitlene 5 – 7.

Vi har fordelt aktivitetene på

- Planprogramfasen,
- Utvikling av planforslag fram til første gangs høring
- Høringsperiode og bearbeidelse fram til 2. gangs høring.
- 2. gangs høring
- Behandling fram til endelig vedtak

Vi har videre sortert aktivitetene i

- Politisk deltakelse/involvering
- Medvirkning fra innbyggere
- Samordning med regionale planaktiviteter.

En nærmere beskrivelse av hva som ligger i disse tre punktene finnes i kapittel 4.6.

3.2 Hovedtrekk i prosessen

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hovedtrinnene i planprosessene med tilhørende tidspunkt og tidsperioder.

Dato/periode	Sak/aktivitet
13.02.2008	Sak om rammer for revisjon av kommuneplanen behandlet i bystyret. Det ble vedtatt å utarbeide planprogram og at det skulle være fokus på arealplanen.
30.05.2008	Forslag til planprogram lagt fram. Behandlet i formannskapet 11.06.2008.
August – 20.09.2008	Høring av planprogram.
03.12.2008	Bystyret vedtok planprogrammet.
Januar 2009 – mai 2010	Utvikling av planforslag.
16.06.2010	Vedtak i formannskapet om å sende planforslag på høring.
09.07.2010 – 30.09.2010	Høring av planforslag.
23.11.2010	Revidert planforslag fremmet for ny behandling om høring.
12.01.2011	Vedtak i formannskapet om ny høring.
Februar – april 2011	Høring av revidert planforslag.
April – juni 2011	Drøftinger om innsigelser og megling hos fylkesmannen og utarbeidelse av sak til bystyret.
22.06.2011 og september 2011	Revidert plan vedtatt i bystyret.

Tabell 3-1 Hovedtrinnene i planprosessen

3.3 Planprogramfasen

3.3.1 Politisk involvering

Det ble gjennomført et oppstartseminar i januar 2008. I september 2008 var det temamøte (bl.a. klima) og presentasjon av planprogrammet og arealutfordringer i bystyret. Det var politisk behandling av sak om å iverksette arbeidet forut for planprogramarbeidet, utlegging av forslag til planprogram og behandling av endelig planprogram.

Aktivitet	Stikkord
Politisk sak	Bystyret. Rammer for revisjon av kommuneplan for Kristiansand 2010 - 2020 Vedtak om oppstart av arbeid med planprogram mv.
Oppstartseminar	Formannskapet. Viktige tema, utfordringer, konsekvenser og arealprinsipper ble drøftet. Gruppearbeid. Administrasjon og politikere ble blandet. Ingen vedtak. Gruppens synspunkter skulle vurderes i det videre arbeidet.
Politisk sak	Formannskapet. Forslag til planprogram/ oppstart av planarbeid. Vedtak om offentlig ettersyn av planprogram.
Temamøte om klima	Bystyret. Klimaendringer, mulige effekter og konsekvenser, utfordringer for arealplanleggingen". v/ Linda Innbjør, Seniorrådgiver i Cicero, Senter for klimaforskning. Spørsmål. Presentasjon av planprogram og arealutfordringer. Gruppearbeid.
Politisk sak	Bystyret. Fastsetting av planprogram. Vedtak planprogram med enkelte tillegg.

Tabell 3-2 Aktiviteter med politisk involvering ved utarbeidelse av planprogram

3.3.2 Medvirkningsaktiviteter

Aktivitet	Stikkord
Offentlig ettersyn av forslag til planprogram	Det kom inn 62 uttalelser og innspill til planprogrammet.
Åpent møte i byhallen	Premisser for revisjonsarbeidet v / ordfører Per Sigurd Sørensen Planprogram v / prosjektleder Grete Sjøholt Arealutfordringer v/ teknisk direktør Ragnar Evensen Innspill og spørsmål. Veien videre.

Tabell 3-3 Medvirkningsaktiviteter ved utvikling av planprogram

3.3.3 Innspill og behandling av disse

Det kom 62 innspill og synspunkter i denne fasen, de fleste til arealplanen. I saksfremlegget ble det foreslått at 19 innspill som var vurdert tidligere og som ble ansett å være i strid med overordnet utbyggingspolitikk ikke ble utredet videre. Det ble imidlertid vedtatt å ta med alle innspill i videre arbeid. Det ble også vedtatt et tilleggspunkt: «Det skal ikke være en avgjørende forutsetning at utbyggingen skal foregå lang metroaksen eller langs hovedveisystemet.».

Alle innspill ble vurdert i saksfremstillingen. Både administrasjon og politikere hadde møter med flere av forslagsstillerne. Det var ingen formell drøfting med alle forslagsstillerne før forslagene ble vurdert i saksbehandlingen.

3.3.4 Samordning

Aktivitet	Stikkord
Møter	Møte med fylkeskommunen og fylkesmannen.
Regional planforum	Orientering om planprogrammet. Tilbakemeldinger Regionale myndigheter fremmet synspunkt uten binding og referat
Regionale planmyndigheter	Uttalelser til planprogram.

Tabell 3-4 Samordning med regionale planer og regionale myndigheter ved utvikling av planprogram

3.4 Utvikling av planforslag (fram til 1. gangs høring)

3.4.1 Politisk involvering

Det ble gjennomført 9 temamøter og avholdt seminar i formannskapet og det ble gitt orienteringer i partigruppene. Blant temaene var bolig i kommuneplanen, kyst- og sjøområder, Ros-analyser, de parallelle planprosessene osv.

Aktivitet	Stikkord
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Om medvirkningsprosessen videre, status for arbeidet med samferdselstemaet og bussmetroen. Tatt til etterretning.
Orientering fra ungdomsutvalget og administrasjonen	Formannskapet. Ungdomsutvalget orienterte om manglende kultur- og kollektivtilbud. Administrasjonen orienterte om politikk for næringsareal og planprogrammet. Spørsmål og innspill ble gitt.
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Tema: Boliger i kommuneplanen, levekår og livskvalitet samt videre framdrift i planarbeidet. Spørsmål og innspill ble gitt.
Orientering fra administrasjonen	Bystyret - Bystyret 18.3.09 Revisjon av kommuneplan – Resymé av foregående tema i Formannskapets møter (ungdomsutvalget, næring, trafikk/vei/, bolig, regionplan Agder, levekår og livskvalitet).
Seminarer med eksterne innledere	Formannskapet. Utviklingen av landsdelssenteret Kristiansand, inviterte innledere om byutviklingsstrategier, kunnskapsby, næringsliv, kultur og persepsjon som basis for beslutninger. Oppsummering ved ordføreren.
Orientering fra administrasjonen	Bystyret - Bystyret 22.april: Revisjon av kommuneplan – Kyst- og sjøområdene i kommunen.
Fokusmøte	Eldrerådet.
Fokusmøte	Rådet for funksjonshemmede.
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Tema: Forvaltningen av kyst- og sjøområdene, grønnsstruktur og vassdrag. Spørsmål og innspill ble gitt.
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Tema: Risiko og sårbarhetsanalyser og status for arealplanen for Kristiansandsregionen. Spørsmål ble stilt.
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Tema: Arealplan for Knutepunkt Sørlandet og forholdet til kommuneplanen. Spørsmålsrunde.
Studietur til København og Malmø	Formannskapet. Tema: byutvikling, universitetssatsing, kultur- politikk m.m. Kvadraturplanen.
Orientering	Formannskapet. Presentasjon av kommuneplanforslaget, rådmannens innstilling.
Orientering	Byutviklingsstyret. Presentasjon av kommuneplanforslaget, rådmannens innstilling.

Tabell 3-5 Politisk involvering i arbeidet med planforslaget før 1. gangsbehandling.

I tillegg deltok politikere som var sentrale i kommuneplanprosessen også i en del av medvirkningsaktivitetene i forhold til publikum som er omtalt i neste avsnitt.

3.4.2 Medvirkningsaktiviteter

Det ble gjennomført fokusmøter med referansegrupper. Det var videre 3 bydelsmøter. Ett i vest (10 deltakere), ett i øst (60 deltakere) og ett i Kvadraturen.

Det var videre to elevgrupper som lagde innspill (Randesund og Vågsbygd) og det ble gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot studenter. Det var 2 debattmøter. Det var også lunsjmøte med næringslivet.

Aktivitet	Stikkord
Debattmøte	Hvordan innrette kommuneplanen for å oppnå målsettingen om reduksjon av klimautslippene? Eksterne innledere.
Fokusmøte	KNAS
Lunsjmøte	Næring i kommuneplanen
Studentundersøkelse	Studentenes oppfatning av Kristiansand som studentby.
Debattmøte	Debattmøte med presentasjon av studentundersøkelse.
Barn og unge Kartlegging	Kartlegging av kystsonen i Randesund og Topdalsfjorden med hensyn til kvaliteter for friluftsliv. Utstilling i byhallen. Rapport vedlegg til bystyresak.
Åpent møte for bydel sentrum	Innlegg fra administrasjonen presentasjon av sentrale problemstillinger for bydelen. Velforeninger og skoler fikk egen invitasjon.
Åpent møte for bydel vest	Innlegg fra administrasjonen presentasjon av sentrale problemstillinger for bydelen. Spørsmål fra salen. 10 innbyggere deltok. Velforeninger og skoler fikk egen invitasjon.
Åpent møte for bydel øst	Møtet ledet av ordfører Per S Sørensen. Innlegg fra administrasjonen presentasjon av sentrale problemstillinger for bydelen. Spørsmål fra salen. 60 deltakere. Velforeninger og skoler fikk egen invitasjon. Referat fra møte på internett.
Klimaforum	Fokusmøte knytta på Agder energi. Satsingsområdet Klimabyen. Ordføreren ledet møtet.
Intervjuer med næringslivet	Intervjuer med nøkkelpersoner i sentrale bedrifter. Arealbehov m.m. i forhold til kontor- og/ eller industrilokalisering. 15 intervjuer.

Tabell 3-6 Medvirkningsaktiviteter i perioden fram til 1. gangs behandling.

3.4.3 Innspill

Det kom inn 32 innspill til arealdelen etter at planprogrammet var fastsatt. Disse ble tatt med i arbeidet og vurdert i saken ved førstegangsbehandling.

3.4.4 Samordning

Aktivitet	Stikkord
Regional planforum	Orientering om planforslaget. Tilbakemeldinger. Regionale myndigheter fremmet synspunkt uten binding og referat

Tabell 3-7 Samordningsaktiviteter i perioden fram til 1. gangs behandling.

3.5 Høring – 1. gang og arbeidet fram til høring 2. gang.

3.5.1 Politisk involvering

Formannskapet ble informert om videre behandling og om høringsuttalelsene så langt i møte 22. september 2010. (Høringsfristen var 30. september 2010).

Aktivitet	Stikkord
Orientering i gruppemøter/ partimøter Krf, H, Frp, Sp, AP, SV og V	Politiske partier Presentasjon av kommuneplanforslaget, rådmannens innstilling
orienteringer	Andre. Hovedutvalg, organisasjoner mv
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Om videre framdrift i planarbeidet, resultatet av høringen og mulige endringer derav. Innspill gitt av formannskapet til fremdrift, behandling og informasjon til innbyggerne.
Orientering fra administrasjonen	Formannskapet. Tema: oppfølging og avklaringer i forhold til formannskapets høringsvedtak 12.01.11. Spørsmålsrunde
Presentasjon	Formannskapet. Planforslag for høring utdelt.

Tabell 3-8 Politisk involvering fra høring 1. gang til høring 2. gang.

3.5.2 Medvirkningsaktiviteter

Det ble gjennomført 5 høringsmøter.

Aktivitet	Stikkord
Offentlig ettersyn	
5 åpne møter i byhallen	Høringsmøter om kommuneplanforslaget.

Tabell 3-9 Medvirkningsaktiviteter i høringsperioden.

3.5.3 Innspill

Det kom inn ca. 340 uttalelser. De aller fleste var knyttet til arealdelen. En rekke av disse var forslag til utbyggingsområder. En del av disse var avvist i prosessen fram mot forslaget som ble lagt ut til offentlig ettersyn.

3.6 Høring 2. gang

3.6.1 Politisk involvering

Det ble fremmet sak om høring. For ca. 30 innspill ble det vedtatt at «Følgende høres ut fra de innspill som er sendt inn». Det vil si at disse ble lagt ut til høring uten anbefaling.

3.6.2 Medvirkningsaktiviteter

Det var ingen organiserte medvirkningsaktiviteter i denne perioden.

3.6.3 Innspill

Det kom inn 180 uttalelser, inkludert innsigelser fra 6 av de organene som har rett til å fremme innsigelser.

3.7 Prosess fram til vedtak

Fram mot politisk vedtak foregikk det parallelle prosesser:

- Vurdering av innspill og sak til utvalgene med sluttbehandling i formannskap og bystyre.
- Forhandlinger med regionale og statlige myndigheter om innsigelsene.

3.7.1 Politisk involvering

Aktivitet	Stikkord
Orientering og drøfting om innsigelser	Formannskapet
Politisk sak - hovedutvalgene	Behandling av planforslaget i hovedutvalgene
Politisk sak	Formannskapet. Innstilling av planforslag til bystyret
Politisk sak	Bystyret. Vedtak av kommuneplan

Tabell 3-10 Politisk involvering i fasen mellom siste høring og endelig vedtak.

3.7.2 Samordning

Aktivitet	Stikkord
Fylkesmannen og fylkeskommunen	Administrative drøftinger om innsigelser
Meklingsmøte	Avklaring av innsigelser. Jf meklingsprotokoll

Tabell 3-11 Samordningsaktiviteter i fasen mellom siste høring og endelig vedtak.

4 Bakgrunn og generelt grunnlag for vurderingene

Evalueringen av planarbeidet tar utgangspunkt i kravene lovverket stiller til kommuneplanlegging. Vurderingene er videre basert på at innhold og utfordringer i arbeidet kan knyttes til tre områder:

1. Analytisk grunnlag: Behov, kriterier, alternativer/løsninger og vurderinger av videre arealbruk i kommunen.
2. Bruk av plansystemet: Hva skal bestemmes hvor i planhierarkiet – hvordan bruke arealplanen og hvilke oppgraderingsbehov foreligger
3. Planfremstilling: Hvordan fremstille plandokumentene (planbeskrivelse, plankart og bestemmelser) i tråd med valg under punkt 2.

På disse punktene finnes det lite offentlig veiledningsmaterieil til hjelp i prosessen. Det som finnes er knyttet til selve planfremstillingen. Vi har derfor beskrevet en metodikk med en del hovedgrep som vi mener er sentrale for arbeidet med den analytiske delen.

4.1 Utgangspunkt

I tillegg til å få synspunkter fra aktørene, har vi vurdert arbeidet som er gjennomført i forhold til en del overordnede føringer og ut fra hva som regnes som god praksis.

I bunnen for dette ligger plan- og bygningsloven og den utdypende lovkommentaren. Vi har også benyttet veiledere fra planmyndigheten og fra andre aktører, med de førstnevnte som de mest sentrale.

På mange av de områdene en kommune trenger veiledning, er det lite å hente i materialet fra Miljøverndepartementet³. Det er på en del områder generelt sett lite veiledere, også om en tar med det som andre aktører har laget.

For å ha et grunnlag for vurderingene på alle områder har vi derfor supplert og utdypet med egne vurderinger. Dette gjelder blant annet for en del av problemstillingene som er knyttet til medvirkning.

4.2 Hovedtrekk i kommuneplanlegging

4.2.1 Føringer fra plan- og bygningsloven

PBL § 11-1 sier at *“Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.”* Lovkommentaren utdyper dette ved å si at *“Kommuneplanen skal være kommunens overordnede styringsdokument. Den skal gi rammer for virksomhetenes planer og tiltak, og planer for bruk og vern av arealer i kommunen. Kommuneplanen skal brukes strategisk som en oversiktsplan.*

PBL § 11-5 sier at *“Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.”* Videre heter det at *“Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivarettatt.”*

Innholdet i de nødvendige plandokumentene (plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse) er utdypet videre i lovkommentaren. Loven angir altså krav til sluttresultatet av planleggingen. I tillegg angir den krav til prosessen i form av minimumskrav til medvirkning.

³ Veileder ble lansert (foreløpig utgave) 25. april 2012

4.2.2 Hovedtrekk i arbeidet med kommuneplanens arealdel

For å komme fram til de sluttproduktene planen skal bestå av, er det nødvendig å gjennomføre ulike analyser og vurderinger. I denne evalueringen har vi funnet det hensiktsmessig å dele disse analysene og vurderingene i to hovedgrupper:

1. Analyser av behov og arealstrategier
2. Strategier for bruk av planhierarkiet i plansystemet og behov for oppdatering i forhold til lovverk og planer som er behandlet etter at forrige kommuneplan ble vedtatt.

Det første punktet omfatter i hovedsak analyser og vurderinger av hvordan kommunen skal ivareta ulike behov for utvikling av byggearealer i forhold til mål om en rasjonell bystruktur og ivaretagelse av ulike verneverdier. Arbeidet er preget av overordnede og strategiske vurderinger, og arealstrategiene skal svare på utfordringer knyttet til vekst og utvikling som er behandlet i kommuneplanens samfunnsdel. Arbeidsmetoden er basert på tradisjonell konsekvensanalysemetodikk. Kommunene må finne ut hvilke ulike arealstrategier som er mest i tråd med målene for arealbruk. Målstyring er derfor også et stikkord.

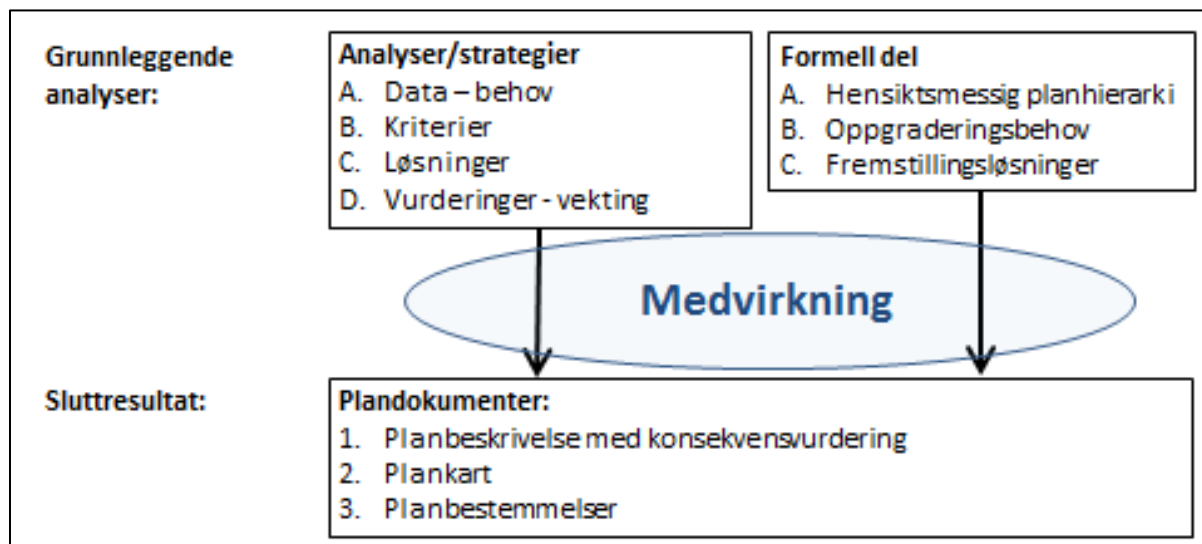
Dette krever at føringer fra samfunnsdelen og overordnede føringer og mål bearbeides til et sett av kriterier for vurdering av arealutvikling som er operative i forhold til den analysen de skal brukes i her.

Det andre punktet omfatter strategi for bruk av plansystemet, og består i å finne fram til en rasjonell struktur i kommunens planhierarki – det vil si hva bør bestemmes hvor. Det må videre være samsvar mellom de ulike planer i planhierarkiet og hvis det er delplaner for ulike områder bør det for like områder være like rammebetingelser. Plandokumentene må være i henhold til gjeldende lovverk og eventuelt oppdateres hvis de ikke er det. Overgangen til ny PBL med nye navn og definisjoner av arealbruksformål gir et betydelig oppdateringsbehov uansett om oppdateringsbehovet ellers er lite. Normalt vil denne delen av arbeidet derfor omfatte en oversettelse til ny PBL og en “ryddejobb” for å sjekke sammenhenger og oppdatere delplaner og eventuelt også innlemme delplaner i selve kommuneplanen.

Arbeidet med den formelle delen krever god kompetanse i bruk av kommuneplanens arealdel i praktisk arealforvaltning og kunnskap om plansystemet – også de plannivåene som er under kommuneplanen i planhierarkiet. I motsetning til den første hovedgruppen av oppgaver, hvor målstyring er et stikkord, er tilrettelegging for regelstyring et viktig element i arbeidet i den formelle delen.

De to hovedgruppene av oppgaver krever derfor svært ulik kompetanse og ulik metodisk tilnærming.

I figur 4-1 har vi illustrert hovedtrekkene i arbeidet hvor de to hovedgruppene av analyser og vurderinger inngår. Arbeidet skal ende opp i plandokumenter som er i henhold til kravene i PBL som er omtalt foran, og prosessen med å utvikle av planen skal omfatte medvirkning i henhold til kravene i PBL.



Figur 4-1 Illustrasjon av hovedgrupper av analyser og vurderinger samt sluttresultat.

De to nevnte hovedgruppene av analyser og vurderinger gir altså grunnlaget for å utforme sluttresultatet i form av planbeskrivelse, plankart og planbestemmelser. Det er naturlig at hovedtrekkene i de to delene gjentas i planbeskrivelsen slik at disse er tydelige for brukere av planen og er dokumentert i sluttdokumentene. Det vil si at det fremgår hvilke analyser som er gjort og hvorfor en har kommet til det anbefalte resultatet, og at de vurderinger som er gjennomført i forhold til ulike mulige løsninger på de formelle problemstillingene også blir omtalt. Det er også en klar sammenheng mellom de analysene som gjøres av ulike arealstrategier i analysedelen av arbeidet og konsekvensvurderingen som skal være en del av planbeskrivelsen.

Hvordan fordelingen av ressursbruk bør være mellom de to gruppene av aktiviteter vil variere fra kommune til kommune, og den vil variere fra revisjon til revisjon. Generelt sett vil innføring av nytt lovverk øke ressursbehovet til den formelle delen.

Arbeidet med analyser/strategier og med de formelle problemstillingene må foregå under medvirkning fra involverte aktører.

I de følgende avsnittene drøfter vi nærmere hva de enkelte delene av arbeidet bør inneholde, og i hvilke deler av planprosessen de bør avklares. Vi har i neste kapittel vurdert hvordan de ulike punktene er ivaretatt i materialet i Kristiansand.

4.3 Analytisk del

4.3.1 Innholdet i den analytiske/strategiske delen av planarbeidet - oversikt

Innholdet i den analytiske/strategiske delen av planarbeidet er naturlig nok forskjellig fra kommune til kommune, og fra revisjon til revisjon avhengig av revisjonsnivået. Men det er likevel mulig å angi en generell «innholdsfortegnelse» for dette arbeidet, og å bruke denne som et verktøy for å analysere innholdet i plandokumentene planarbeidet i Kristiansand har resultert i.

I praksis kan innholdet fordeles litt ulikt og navn på overskriftene kan variere, men hovedtrekkene i samlet innhold og metodikk vil likevel være de samme uavhengig av inndeling. Vi har forenklet så langt som mulig og angitt en metodikk med fire hovedpunkter:

- A. Behov som skal dekkes
- B. Kriterier for vurdering av løsninger
- C. Alternative løsninger

D. Vurderinger av løsninger i forhold til kriterier og samlet vurdering

Omtalen nedenfor kan oppfattes som en kortfattet beskrivelse av et idealbilde av hva denne analytiske delen bør inneholde. Hensikten med denne beskrivelsen er å få et bakteppe for en strukturert vurdering av planmaterialet i Kristiansand.

4.3.2 A. Behov som skal danne grunnlag for ulike løsninger

Dette punktet omfatter i utgangspunktet vurdering av status, utviklingstrekk og framtidige behov for ulike kategorier byggearealer. Erfaringsmessig utgjør arealer til boliger det største behovet, men det kan også være viktig å synliggjøre behov som ikke er så store i volum, for å sikre arealer med hensiktsmessig lokalisering. I Kristiansand er arealer til offentlig og privat tjenesteyting et eksempel på dette.

Kommunen må videre ha oversikt over hvor mye som fortsatt kan bygges i arealer som allerede er avsatt til byggeformål og hvor fort disse arealene «brukes opp» – det vil si arealbehovet år for år i planperioden.

Behovsvurderingene bør baseres på utviklingstrekk som er omtalt i samfunnsdelen i planen. Behovsvurderingene er ett av punktene som knytter arealdelen og samfunnsdelen sammen.

I behovsanalysene er det også til en viss grad hensiktsmessig å se på behovene i ulike deler av byen. At Kristiansand for eksempel har en ubalanse øst-vest i fordelingen av boliger og arbeidsplasser er en illustrasjon av et fordelingssspørsmål som bør drøftes i analysene.

Det vil normalt være usikkerheter både i vurderingene av utviklingstrekk og behov, og av kapasiteten i eksisterende byggeområder – både ubebygde områder og områder hvor det forutsettes fortetting. Angivelse av øvre og nedre grense kan derfor være en hensiktsmessig fremgangsmåte.

Behovene vil være en del av begrunnelsen for å gjennomføre planrevisjonen, og det er naturlig å ta med en grundig beskrivelse av behovene allerede i planprogrammet.

4.3.3 B. Kriterier som alternative løsninger skal vurderes i forhold til

Kriteriene som alternative løsninger skal vurderes i forhold til må ta utgangspunkt i nasjonale føringer (bevaring av sammenhengende grøntområder, ATP, jordvern, bærekraft osv.). De må også ivareta krav i forskrift om konsekvensutredninger § 4. Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. De må videre knyttes til mål i kommuneplanens samfunnsdel. Dette er omtalt i vedtatt planprogram på følgende måte:

Det er ønskelig å få bedre fram sammenhengen mellom mål i samfunnsdelen og utforming av arealdelen. For å bidra til en tydeligere sammenheng, vil retningsmål i samfunnsdelen bli lagt inn som kriterier i konsekvensutredningene av utbyggingsforslag i arealdelen.

Utvikling av vurderingskriteriene krever derfor noe bearbeidelse og drøfting av alle disse føringene. Dette kan gjøres gjennom følgende punkter:

1. Utgangspunkt
 - a. Kommunale føringer - fra samfunnsdelen
 - b. Nasjonale føringer - rundskriv - retningslinjer RPR osv
 - c. Forskrifter for vurdering av lokale miljøkonsekvenser - KU-veileder
2. Skissere hva føringene betyr for arealdisponering
3. Bearbeide føringene til et enhetlig sett av kriterier og underkriterier
4. Vurdere om det kan knyttes oppfølgingsindikatorer til kriteriene - for å kunne følge opp planen, rapportere årlig osv.

Det siste punktet her er ofte neglisjert. Men i denne metodikken ligger det en mulighet til å oppnå en systematisk oppfølging, både gjennom tall for bruk av arealtyper og kvalitetsindikatorer for arealene som tas i bruk.

Normalt vil det være et hierarki av kriterier med noen få hovedkriterier som hver kan ha underkriterier. Dette kriteriesettet blir i utgangspunktet nesten likt i alle kommuner, siden de overordnede føringene er de samme. Men *vektleggingen* vil selvsagt variere i forhold til situasjonen i den enkelte kommune. I tillegg til de kriteriene som følger av overordnede føringer, må kommunen også vurdere økonomi – dvs. utbygging og drift av de ulike løsningene, og det må inngå et kriterium knyttet til usikkerhet og løsningenes tilpasningsevne til ulike utviklingstrekk. Noen løsninger kan for eksempel kreve sterk vekst for å være gode, ved liten vekst kan det bli uforholdsmessig lite nybygging som skal forsvare investeringene som trengs.

Det er hensiktsmessig å gjennomføre denne bearbeidelsen av kriterier i planprogrammet. Det gir tydelige signaler om hva slags forslag som kan tenkes å vinne fram, og det gir anledning til å drøfte kriterier før en drøfter løsninger. En kan si at dette er å operasjonalisere de overordnede føringene for praktisk bruk ved vurdering av arealbruksforslag.

Med utgangspunkt i et slikt sett med kriterier er det også aktuelt å angi indikatorer som utviklingen av arealbruk kan måles etter. Slike indikatorer kan bestå i tall for utviklingen av bruk av de enkelte arealkategorier og indikatorer knyttet til andre mål. Utslipp av klimagasser er et eksempel som er brukt i kommuneplanen.

Det settet av kriterier for å vurdere arealplanforslag som blir resultatet av denne «øvelsen» er generelle kriterier for vurdering av arealplaner på alle plannivåer. Ved å vise disse tydelig i planbeskrivelsen gir en samtidig klare føringer også for hvordan også arealplanforslag i form av kommunedelplaner og reguleringsplaner bør vurderes. En kan vurdere forslag i forhold til dette kriteriesettet og en kan kreve at innsendte planers konsekvensbeskrivelser som et minimum svarer på disse punktene. Ved å vise disse kriteriene tydelig og å bruke dem bidrar en til å øke kommuneplanens virkning som styringsinstrument.

4.3.4 C. Alternative løsninger

I utgangspunktet vil kommunen gjennom egne analyser og gjennom innspill i planprosessen få forslag til en rekke større og mindre potensielle byggeområder. I Kristiansand var summen av forslag langt større enn arealbehovet i overskuelig framtid.

I planarbeidet er det hensiktsmessig å drøfte hvor mye areal og for hvor lang tid det er hensiktsmessig å reservere arealer for bygging. Hvis en reserverer for lite, risikerer en arealmangel, mens for mye reservert kan gi liten styring og tilfeldig utbygging (hvis det ikke er klare bestemmelser om rekkefølge).

Når det er drøftet hvor mye det er fornuftig å reservere i planen, er det hensiktsmessig å sette sammen forslagene til potensielle byggeområder i ulike samlede løsninger eller strategier hvor hver løsning omfatter tilstrekkelig med utbyggingsarealer i forhold til behovet. Hvis en vil endre på løsningene, bør en derfor i prinsippet ta ut og legge inn like mye slik at samlet volum ligger på det ønskede nivå.

Når en setter sammen de enkelte arealutbyggingsforslag til samlede løsninger, kan det for eksempel gjøres ved at en løsning er tettest mulig utbygging og en annen er mer spredt. En må også legge behov for infrastruktur til grunn, slik at arealbruken tilpasses eksisterende eller ny infrastruktur. Enkelt sagt kan en si at hvis noen utbyggingsområder medfører store nye infrastrukturtiltak, må en samtidig konsentrere mye av utbyggingen her, slik at en får maksimal nytte av investeringene.

4.3.5 D. Vurderinger av løsningene

Dette punktet omfatter vurderinger av alternative løsninger i forhold til kriteriesettet som er omtalt foran, og vurdering av samlet måloppnåelse. Disse vurderingene vil dekke kravene til konsekvensutredning etter loven, og vil samtidig være sentrale for valg av strategier. Det er her selvsagt ulike politiske oppfatninger av hvordan en skal vektlegge de enkelte kriterier.

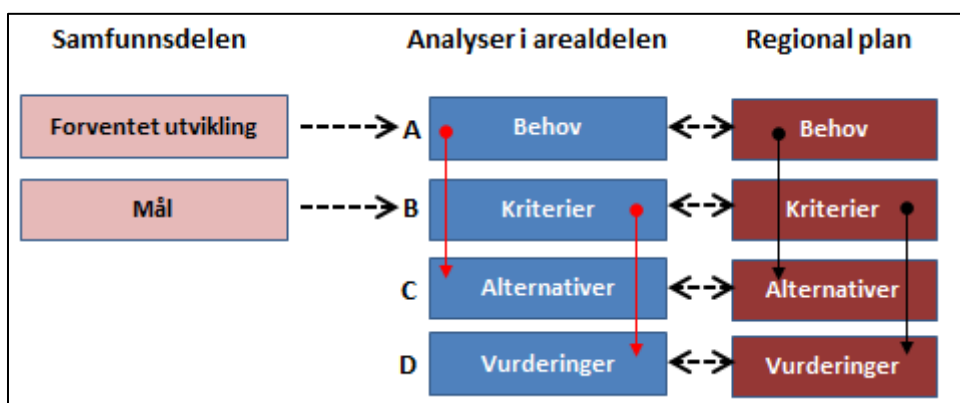
De kriteriene som brukes her på de samlede alternative utbyggingsstrategiene, er de samme som må brukes på enkeltområder, og i hovedsak de samme som må brukes også på mer detaljerte arealplaner. Kriteriesettet er således i hovedsak gjennomgående fra topp til bunn i planhierarkiet, det vil si fra arealplan på regionalt nivå til detaljplan. Men det kan selvsagt finnes noen nivåspesifikke kriterier i tillegg. På regionalt nivå er fordeling mellom kommuner et slikt kriterium og på detaljert nivå er det relevant å trekke inn forhold til naboer osv. på en mer grundig måte.

Vurderingene som gjøres bør beskrives i planbeskrivelsen. Det vil si at en ikke bare beskriver resultatet i form av vedtatt arealbruk men også beskriver hvorfor løsningene er blitt som de er blitt. Det gjør det lettere å bruke planen som grunnlag for videre planlegging, og en får kommunisert målene tydeligere.

4.3.6 Oppsummering

Innholdet i de enkelte punktene over bør fremstilles slik at sammenhengen mellom punktene er så tydelig som mulig. Det vil si at behovstallene i del A speiles tydelig i del C slik at det er mulig å lese hvordan behovene er dekket i de enkelte løsninger. På tilsvarende måte vil kriteriene i B danne grunnlag for vurderingene i del D. Hvis en klarer å få til dette, vil sammenhengene internt i arealplanen og koplingen til samfunnsdelen være tydelige. Konsekvensene av å foreslå endrede løsninger vil være tydelige og vurderingene vil være transparente – det vil være en *åpen* utredning.

Denne metodikken er også et redskap for å samordne med regional plan. De kommunale behovene for byggearealer vil være en del av arealbehovene i regionen, og kriteriene vil i hovedsak være de samme. En del av løsningene som vurderes i regional plan vil også inngå i kommuneplanens arealdel. Samlet kan behov og alternativer knyttes sammen slik at regionplanen er summen av de involverte kommunenes arealbehov og planlagte byggearealer.



Figur 4-2 Illustrasjon av hvordan mål og utviklingstrekk fra samfunnsdelen gir grunnlag for analyser i arealdelen og grunnlag for samordning med regional planlegging.

4.4 Bruk av plansystemet – oppdateringsbehov osv.

4.4.1 Føringer fra plan- og bygningsloven

Det er en rekke formelle krav knyttet til utforming av kommuners arealplaner.

PBL sier følgende (utdrag av § 11-5 Kommuneplanens arealdel):

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.

Dette er utdypet i Lovkommentaren på følgende måte (utdrag av kommentaren til § 11-5):

Arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.

Plankartet skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealene.

Kommunen kan detaljere arealbruken i hele eller deler av planområdet. Delområder kan framstilles som en del av det samlede arealkartet eller som egne kartutsnitt.

Ut fra disse punktene kan en si at det er stor valgfrihet i hvordan en vil bruke plansystemet. Et hovedtrekk (men noe vagt formulert) er at «arealdelen bør holdes på et relativt overordnet nivå».

4.4.2 Vurdering av hvordan en velger å bruke plansystemet og tilhørende oppgraderingsbehov

Det finnes få anvisninger på hvordan en bør velge innenfor den fleksibiliteten som beskrives i Lovkommentaren. Det vil si hva som taler for å velge en detaljert kommuneplan fremfor en mer overordnet løsning. Det som finnes er beskrivelse av krav og valgmuligheter når det gjelder innhold og presentasjon av planen. Spørsmålet om hvilke løsninger som er hensiktsmessige i ulike situasjoner er lite belyst. På samme måte som for analyse-/strategidelen har vi også her indikert et mulig ideelt innhold og vurdert planmaterialet i Kristiansand forhold til dette. Basert på vår vurdering er særlig følgende tre hovedpunkter sentrale i dette arbeidet:

- A. Drøfting av behovet for styring på ulike plannivåer – dvs. vurdering av plannivåene – hva skal bestemmes hvor. I dette ligger også vurdering av hvor detaljert kommuneplanen bør være.
- B. Oppgraderingsbehov ut fra formelle krav og praktiske behov.
- C. Valg av løsninger – detaljeringsgrad og løsning på fremstillingstilknyttede problemer.

De to første punktene er det naturlig å ta i planprogrammet, mens det siste utvikles gjennom arbeidet med planen.

Drøfting av bruk av plannivåene omfatter spørsmålet om en skal detaljere utbyggingsarealene i underformål, om en skal ha en enkel kommuneplan og bruke kommunedelplaner og områdereguleringsplaner for å styre mer i detalj, eller om en skal legge mest mulig inn i kommunedelplanen. Å innlemme flest mulig kommunedelplaner i kommuneplanens arealdel er krevende ved oppdatering, og det er generelt krevende å innlemme planarbeid med mange lokale problemstillinger i en planprosess som omfatter hele kommunen. På den andre siden er det enklere for publikum i ettertid at det ikke er for mange plannivåer og ulike planer å forholde seg til når en skal finne ut hva som gjelder for det enkelte område.

Ved liten detaljeringsgrad i kommuneplanen, det vil blant annet si at en ikke viser underformål av utbyggingsarealer, er det behov for at disse vurderingene gjøres på nivået under når en fremmer planer. Det vil si at en da må vurdere om foreslått arealbruk er hensiktsmessig i forhold til

kommunens samlede behov. Hvis arealbruken er mer detaljert i kommuneplanen, kan slike vurderinger være enklere i de underliggende planer hvis de er i tråd med kommuneplanen. Hvis en derimot ønsker å endre arealbruken, må en analysere behovene på samme måte som om de i utgangspunktet ikke er detaljert, og begrunne forslag til endring ut fra dette.

Oppgraderingsbehovet består i å vurdere om deler av planen er utdatert, om noen av delplanene er utdatert, om det er vedtatt delplaner som gjør at kommuneplanen bør endres, hvilke forhold som bør oppgraderes på grunn av nytt lovverk og på grunn av digital kartfremstilling med ny kartforskrift osv.

Den nye plan- og bygningsloven har et helt nytt sett av arealbruksformål og tar i bruk *hensynssoner*. Hele kommuneplanens arealdel må derfor «oversettes» i henhold til ny lov når en har valgt detaljeringsgrad.

Valget av løsninger er her de tekniske løsninger for hvordan en fremstiller planen. En slik plan vil ha mange lag, og hensyn til lesbarhet er sentralt.

Det bør bemerkes at selv om det i teksten fra Lovkommentaren som er referert foran går fram at kommuneplanens arealdel skal være «relativt overordnet» og at det er stor fleksibilitet i fremstillingen, trekker mange av løsningene på praktiske fremstillingsproblemer i retning av betydelig detaljering.

4.5 Plandokumentene – resultatet av kommuneplanarbeidet

4.5.1 Formelle krav

Lovkommentaren sier følgende:

En arealdel omfatter arealkart, bestemmelser og en planbeskrivelse med konsekvensutredning, jf. § 4–2 andre ledd. Konsekvensutredningen skal redegjøre for hvordan nasjonale politikk mål, f.eks. statlige planretningslinjer og arealretningslinjer i regional plan, er ivarettatt og fulgt opp.

PBL § 4.2 angir generelle krav til planbeskrivelse og konsekvensutredning:

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

Rammene for utvikling av planbestemmelser er omtalt i PBL § 11-9 – 11-11.

Det er formelle krav til selve kartet gjennom Kartforskriften. Denne sier at kartet skal fremstilles digitalt og gir regler for bruk av streker og farger på ulike arealer og linjer.

Hjemmelen til å fastsette vedtekter er opphevet. Det betyr at vedtekter, som skiltvedtekter, parkeringsvedtekter og vedtekter for uteområder må inngå i kommuneplanbestemmelsene. Dette er en formell endring som øker omfanget av kommuneplanbestemmelser.

4.6 Planprosess – aktører og medvirkning

4.6.1 Sentrale punkter i plan- og bygningsloven

4.6.1.1 Kommunens ansvar for planlegging

Kommunens oppgave er i følge § 3.3 i PBL (utdrag):

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Kapittel 10 – 12 i PBL er kapitlene om kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunestyret har ansvar for å gjennomføre planleggingen og planene som omfattes har relevans for de fleste av sektorutvalgenes arbeid og for de fleste delene av administrasjonen i kommunen.

Dette er bakgrunnen for ønsket om bred politisk involvering i planprosessen. Dette er omtalt nærmere i kapittel 4.6.3 nedenfor.

4.6.1.2 Krav til medvirkning

Kapittel 5 i PBL omhandler medvirkning. Det generelle kravet til medvirkning er omtalt i § 5.1:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Det er i paragrafene om de enkelte plantyper og i veiledninger understreket betydningen av at medvirkning skjer tidlig i planprosessen, det vil si samtidig med at arbeidet med planen starter opp. Det er videre verdt å merke seg at det skal være *aktiv* medvirkning og at det er et særlig ansvar å sikre deltakelse fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

I veileder «Planlegging etter plan- og bygningsloven» skriver Miljøverndepartementet følgende:

Planleggingen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale interesser og må derfor skje i nært samråd med statlige fagetater, organisasjoner, næringsliv og innbyggere. Staten og fylkeskommunen representerer forskjellige interesser gjennom fagetater på nasjonalt og regionalt nivå.

I medvirkningsparagrafen er det i punkt 5.3 et eget krav til regionalt planforum som er måte å ivareta dette samordningsbehovet på:

I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

De regionale og statlige planmyndighetene skal derfor ha en egen rolle i den kommunale planleggingen som skal ivaretas gjennom medvirkning.

4.6.1.3 Innholdet i medvirkningen

Punktene som er omtalt over, danner grunnlaget for de tre stikkordene som er trukket frem som egne tema i evalueringen:

- **Politisk involvering** som er hvordan formannskapet fagutvalg for kommuneplanen og de andre berørte utvalgene er blitt involvert i planarbeidet.
- **Medvirkning** som omfatter hvordan byens innbyggere har medvirket i prosessen.
- **Samordning** som omfatter hvordan de regionale myndighetene er trukket inn og hvordan en har klart å samordne planer på kommunalt og regionalt nivå.

Disse punktene er altså stikkord for medvirkning i forhold til ulike aktører i planprosessen. Innholdet i medvirkningen vil være noe forskjellig på grunn av at disse tre aktørgruppene har ulike roller. Disse tre stikkordene er derfor omtalt nærmere nedenfor.

4.6.2 Sammenheng mellom fasene i planprosessen og formen på medvirkningen

Det er hensiktsmessig å dele planprosessen inn i tre faser, fordi de involverte aktørene må opptre forskjellig i de tre fasene for at resultatet skal bli best mulig. De tre fasene er

1. Utvikling av planen
2. Offentlig ettersyn – høring og diskusjon av planen
3. Behandling av planen fram til endelig vedtak

Denne fasen omfatter arbeidet med planprogram og arbeidet med planforslag fram til et forslag legges ut til offentlig ettersyn. Det er hensiktsmessig at en størst mulig andel av innspill, problemstillinger og ønsker knyttet til forhold som planen skal omfatte kommer i denne fasen. Da kan de som utvikler planen arbeide med alle problemstillinger helt fra starten, og det er enklere for ulike aktører å påvirke innholdet i planen før et forslag er ferdig utarbeidet.

Et sentralt tiltak for å oppnå at flest mulig reagerer i denne fasen er å sørge for at planprogrammet er lett å forstå og at det i så stor grad som mulig omtaler hvilke løsninger en har tenkt å vurdere i det videre planarbeidet.

Når den andre fasen starter med at planen legges ut til offentlig ettersyn bør en i hovedsak ha fått fram alle aktuelle alternative løsninger, og hovedfokus i denne fasen bør være å diskutere det som er lagt fram.

I den tredje fasen skal en ha fått inn alle synspunkter og de utvalg som skal behandle planen kan ta fatt på sluttbehandlingen.

Dette betyr at i en ideell planprosess klarer en å få fram alle relevante innspill i fasen før førstegangsbehandling. Det vil si at bredden i alternativer skal være størst når planen legges ut til offentlig ettersyn første gang. Da skal alle aktuelle forslag foreligge slik at aktørene kan uttale seg til dem. Deretter skal en i prinsippet bare velge mellom ulike hovedalternativer som er vist i høringer og eventuelt justere det alternativet en anbefaler på grunnlag av synspunkter som er kommet inn. Hvis det i høringsfasen kommer helt nye forslag som en finner at bør legges fram, vil dette medføre ny høring.

Utfordringene i de ulike faser kan illustreres ved anbefalingene i en veileder som er laget for aktører som ønsker å ivareta interessene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i planleggingen, men hvor disse anbefalingene er generelle. Her angis det ett stikkord for hver av fasene⁴:

1. Kreativ
2. Kritisk
3. Taktisk

I dette ligger at det i den første fasen er viktigst å få gitt innspill med løsninger som ivaretar egne interesser, slik at disse blir med i den videre vurdering. Det er enklere å få innarbeidet de forslag en ønsker i denne innledende fasen, enn når planforslaget er til offentlig ettersyn.

I fasen med offentlig ettersyn er det viktigst å få fram meninger, både om de forslag/løsninger en ønsker og de en ikke ønsker. I den siste fasen har innbyggerne ikke lenger noe krav på medvirkning. Her er påvirkningen eventuelt å drive lobbyvirksomhet – være taktisk.

På tilsvarende måte vil de andre aktørene, de involverte politiske organer i kommunen og de regionale planmyndighetene, ha ulik rolle i de ulike faser. For de regionale planmyndighetene er for eksempel rådgivning sentralt i den første fasen, mens meninger og eventuelt å påpeke om løsninger er i strid med nasjonale eller regionale krav er sentralt i fase 2.

4.6.3 Politisk involvering

Kommuneplanen er den overordnede planen for samfunnsutviklingen i kommunen. Den omfatter alle sektorer og involverer alle utvalg og sektorer. For at de involverte skal kjenne planen, og «eie» planen, er det vesentlig at de tar del i utviklingen av planen.

I Kristiansand er derfor «god og tidlig involvering av kommunens politikere» angitt som en ambisjon i planprogrammet.

Etter det vi kjenner til, finnes det imidlertid ingen rundskriv eller veiledere som konkretiserer hva politisk involvering kan bestå av i praksis ut over at de politiske organene må behandle sak om planprogram, sak om å legge ut plan til ettersyn og til slutt vedta planen. Men politisk involvering må omfatte noe mer. Vi har satt opp noen stikkord som vi mener kan være relevante:

- Deltakelse fra starten av prosessen
- Deltakelse i medvirkningsaktiviteter som skjer i forhold til innbyggere
- Drøfting av problemstillinger underveis.

Også for politiske organer er det forskjell på de tre fasene. De skal være involvert hele tiden, men ikke beslutte endelig før i siste fase med endelig vedtak. Medvirkningen i innledende fase og i høringsfasen skal være reell. Samtidig bør det når planer legges fram, også ved den første høringen, foreligge en klar foreløpig anbefaling slik at andre aktører har et anbefalt forslag å forholde seg til. Prosessen skal styres, men ikke på en slik måte at involverte aktører opplever at beslutningene allerede er tatt og at medvirkning ikke nytter. Dette krever en nokså finstemt balansegang i de forskjellige faser.

4.6.4 Medvirkning fra publikum

4.6.4.1 Utgangspunkt

Det er en tydelig ambisjon i PBL at det skal være *aktiv* medvirkning i plansaker. Det finnes imidlertid lite av veiledning om hva dette betyr i praksis. Det er videre lite omtale av hvordan formen på

⁴ Finn Aslaksen: Brukermedvirkning i planlegging, Kommuneforlaget 1995

medvirkningen vil være knyttet til hvilken fase av planleggingen en er i, jfr. punkt 4.6.2 foran. Medvirkningen vil videre måtte tilpasses innhold og type plan. Generelt er det enklere å gjennomføre medvirkning i en avgrenset lokal plan enn i en overordnet plan for hele kommunen.

For å konkretisere dette noe mer som grunnlag for evalueringen, har vi derfor sett nærmere på

- Hva er aktiv medvirkning?
- Hva er forskjellene på ulike faser i planleggingen?
- Hvilke utfordringer er knyttet til medvirkning i kommuneplanlegging?

4.6.4.2 Aktiv medvirkning

Medvirkning kan graderes i flere trinn. Inndelingen nedenfor er hentet fra "Brukermedvirkning i planlegging" – Kommunalforlaget 1995:

- Enveiskommunikasjon:
 - Offentlighet
 - Informasjon
- Toveiskommunikasjon:
 - Dialog
 - Deltakelse
- Flytting av makt:
 - Medbestemmelse
 - Delegering

Dette er en generell inndeling. I plansaker er det bare de fire første gradene som er aktuelle, siden det ikke er meningen at medvirkningen skal ta over beslutningsmyndighet fra noen av de organer som PBL angir som beslutningsorganer. Dette er drøftet blant annet av utvalget som utredet grunnlaget for den plan- og bygningsloven som kom i 1985. Her er det drøftet om aktiv deltakelse kan tolkes som inngrep i prinsippet om det representative demokrati (NOU 1977:1 Ny planlov):

Det presiseres at formålet her ikke er å gjøre noe inngrep i de ordinære politiske styringsorganers ansvar og myndighet, men å gi politikerne et bedre grunnlag for avgjørelser av viktige plansaker ved at det søkes brakt fram en best mulig kunnskap om innbyggernes behov, interesser og synspunkter i forbindelse med planene ... På denne bakgrunn bør særlige virkemidler for brukermedvirkning ses som et supplement og ikke som noe som skal erstatte de folkevalgte organers ansvar og styring av planprosessen.

Samtidig må de som medvirker ha nytte av å delta i medvirkningsaktivitetene. Dette er omtalt blant annet i «deltakelse og innflytelse – Om medvirkning i kommunal planlegging» fra Miljøverndepartementet (1991). Her heter det:

Medvirkning har to viktige dimensjoner: deltakelse og innflytelse. Uten deltakelse er det meningsløst å snakke om medvirkning. Men medvirkning forutsetter også at deltakelsen fører til resultater for de som er med, dvs. at de får innflytelse. Uten innflytelse mister planleggingen troverdighet.

I ekspertstyrt planlegging er som regel deltakelsen fra lokalbefolkningen, og dermed også innflytelsen, liten. En planlegger i saksbehandlerrollen kan ved hjelp av informasjon, møter osv. skape stor deltakelse, men ofte uten at deltakerne får noen vesentlig innflytelse på resultatene. De gir innspill, «signaler», men politikerne avgjør – uten å ta hensyn til innspillene som kommer fram.

Dersom medvirkningen skal være reell, må deltakelsen gi innflytelse for deltakerne utover det å gi planleggere og politikere flere og bedre opplysninger som grunnlag for beslutninger. Det betyr at det representative demokratiet suppleres av et deltakerdemokrati hvor myndighet må utøves i en annen form.

Her går en i siste del egentlig ganske langt i å etterlyse innflytelse for de som medvirker, noe som altså kommer i konflikt med de hensyn som planlovutvalget drøftet i det foregående sitatet.

Utfordringen ut fra dette er å finne fram til en form for medvirkning som deltakerne vil oppleve som nyttig, samtidig som de lovbestemte beslutningsprosessene ikke blir endret. Det vil samtidig være ulike og dels motstridende synspunkter fra de som medvirker, og alle kan ikke vinne fram med sine ønsker.

Vi mener at de som medvirker ivaretas godt dersom det de kommer med av innspill, blir synlig for andre deltakere i planprosessen, og at alle innspill blir vurdert. Dialog innebærer videre at det er en arena for å legge fram og diskutere de forhold en ønsker å få med i planen.

Dette vil være forskjellig i fasen hvor en utvikler planen og i høringsfasen. I høringsfasen har en ett eller flere planforslag en skal mene noe om, og neste skritt er politisk behandling hvor en skal vedta planen. Her er en nødt til å gjennomføre en helt tradisjonell prosess hvor uttalelser vurderes i en sak som legges fram for politisk behandling. Her vil enkelte vinne og enkelte tape. Men i selve høringsfasen kan det gjennomføres *samrådningshøringer* hvor de som ønsker å uttale seg kan presentere synspunkter for andre aktører før de avgir endelig uttalelse.

I fasen hvor planen utvikles er det flere muligheter. Her er det spørsmål om hvordan en «siler» før en bestemmer hva som skal legges fram som forslag ved offentlig ettersyn. En kan velge å legge fram flere alternative forslag, og en kan omtale forslag som er kommet inn og begrunne hvorfor de ikke er anbefalt. Da er likevel forslagene synlige for alle og kan i prinsippet omtales av de som uttaler seg til planen. En slags avtale mellom planmyndighet og de som medvirker kan bestå i at «vi kan ikke anbefale alt som kommer inn av innspill, men vi love å vise innspillene til aktørene i prosessen, så de får se hva dere har ment». Det er derfor ikke hensiktsmessig å snevre inn bredden i mulige forslag i denne fasen.

4.6.4.3 Nærmere om medvirkning i de tre fasene

I den første plan- og bygningsloven (1965) var medvirkning begrenset til å gi kommentarer til ferdig utarbeidede planer ved offentlig ettersyn. Utvalget som utredet ny lov (NOU 1977:1) skrev at

Denne lovbestemte informasjonen kommer på et forholdsvis sent tidspunkt i behandlingsprosessen og gis en slik form at den neppe når fram til mange av dem som vil bli berørt. Hovedhensikten synes å være at grunneiere og rettighetshavere skal få høve til å innlevere protest.

Dette ble endret i 1985 og betydningen av å starte medvirkning allerede fra planarbeidet starter opp er vektlagt ved senere revisjoner. Samtidig er innholdet i fasen med offentlig ettersyn lite endret. Dette vil uansett i hovedsak bestå i at berørte avgir uttalelser som blir vurdert i en sak som behandles gjennom ulike politiske organer fram til et endelig vedtak.

Ambisjonene om dialog, aktiv medvirkning osv. som er omtalt foran, kan derfor i praksis bare oppnås i den medvirkning som finner sted mens planen utarbeides. Grunnen er at for å oppnå dette, må prosessen ha mer dialog enn tradisjonell saksbehandling. På dette punktet er det utviklet flere metoder for å aktivisere befolkningen, som søkekonferanser, arbeidsbokmetode osv. Det fokuseres ofte mer på å stimulere til å komme med innspill, enn selve prosessen når noen har utviklet innspill. Hvis det skal være dialog, både mellom planmyndigheter og forslagsstillere og forslagsstillere imellom, kreves det andre samarbeidsformer enn de en bruker ved offentlig ettersyn. Det kreves egentlig en prosess med dialog og utvikling av forslag *etter* at innspill er utviklet, men *før* det første planforslaget blir laget. I prinsippet kan en slik prosess også omfatte politiske organer, som har det samme behovet.

4.6.4.4 Utfordringer knyttet til medvirkning på kommuneplannivå

Det er normalt enklere å skape engasjement og medvirkning i en lokal sak enn i en sak som involverer hele kommunen, særlig i en stor kommune. Dette kan møtes med å desentralisere prosessen, med bydelsmøter osv. men utfordringene er større.

På kommuneplannivå er det også andre former for medvirkning som er aktuelle enn tradisjonelle lokale møter, plansmier osv. På kommuneplannivå er ulike former for innbyggerundersøkelser en annen metode, samt at bruk av nettportal kan være nyttig.

4.6.5 Samordning

Samordning er i utgangspunktet betegnelsen på den samordning som må finne sted mellom den kommunale planleggingen og planlegging på regionalt og nasjonalt nivå. Dette er omtalt i «den vanskelige samordningen» (NIBR 1998) på følgende måte:

Plansystemet i plan- og bygningsloven er bygd opp omkring prosess-samordning. Det kommunale nivået er hovedforankringen i systemet når det gjelder arealplanlegging og byggesaksbehandling. Kommunene står likevel fritt til å utøve sin arealplanlegging. Fylkeskommunen gir gjennom fylkes(del)planene rammer for den kommunale planleggingen. På samme måte gir rikspolitiske retningslinjer, stortingsmeldinger, rundskriv, og annet, nasjonale føringer. Dersom man mener at viktige nasjonale eller regionale hensyn ikke er ivaretatt, kan sektormyndighetene gi innsigelse. Befolkningen gir også relativt vide rettigheter til å medvirke i planleggingen. Man kan si at tankegangen bak plansystemet, slik det framkommer gjennom plan- og bygningsloven, er å gi et politisk system for samordnet planlegging.

Gjennom forskjellige rundskriv, veiledere, stortingsmeldinger og annet, kommer det fram et bilde av en ideell planprosess. Medvirkning fra regionale myndigheter er her en vesentlig bærebjelke. Det legges opp til at andre offentlige myndigheter skal trekkes inn i det kommunale planarbeidet allerede ved starten av et planarbeid. Deretter skal de aktuelle myndighetene bidra etter behov i det konkrete planarbeidet fram mot offentlig ettersyn (høring).

I ny PBL sier § 5.3 at det i hver region skal opprettes et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Vest-Agder har hatt et slikt planforum lenge.

Det er altså krav til samordning, og det er etablert en praksis for hvordan samordning skal foregå. Dette behovet for samordning er til stede hele tiden. I arbeidet med den siste kommuneplanen i Kristiansand var det imidlertid flere utfordringer knyttet til dette temaet.

Det ene var at samordning ikke bare var å samordne den kommunale planen med regionale planer. De regionale planene ble utarbeidet samtidig, noe som gjør dette ekstra krevende. Dette gjelder regionplan for Agder og Regional plan for Kristiansandsregionen.

Det andre var at vurderingen av utviklingsretning for Kristiansand, som er en av hovedproblemstillingene i kommuneplanens arealdel, ble vurdert i regi av den regionale planen.

Samordning omfatter mer enn at vedtakene i parallelle planer ikke er i strid med hverandre. Behov for arealer, kriterier for å vurdere løsninger osv. bør omtales på en felles måte. Ved å bruke metodikken som er omtalt i kapittel 4.3 (A – behov, B – kriterier, C – løsninger, D – vurderinger) gjennomgående kan prosessen med samordning forenkles.

5 Vurdering av dokumenter

I kommuneplanens arealdel finnes de fleste elementene som inngår i metodikken som er omtalt i forrige kapittel (A, B, C og D), men de er ikke satt sammen og brukt som indikert over. Tallfestede behov og kriterier er ikke utviklet og brukt i analysene. Arealforslag er drøftet enkeltvis i forhold til vedtatt overordnet arealpolitikk og miljøkriterier fra forskrift om konsekvensutredninger. Vi mener at kommunen ved å knytte vurderingene av forslag til arealbruk mer tydelig til tallfestede behov og kriterier basert på samfunnsdelen etter den omtalte metodikken, ville ha forenklet både vurdering av forslag, medvirkning og dialog med berørte, samt hatt et bedre grunnlag for samordning med andre planer.

Det er valgt å legge mye av styringen av arealpolitikken til kommuneplanens arealdel ved at denne er detaljert og at kommunedelplaner er innlemmet i kommuneplanens arealdel.

5.1 Analysedelen

Nedenfor vurderer vi hvordan planmaterialet i Kristiansand ser ut i forhold til idealbildet som er skissert over. Med «planmateriale» menes alle planproduktene som er lagt fram, det vil si planprogram, planbeskrivelser, kart og bestemmelser samt saksfremstillingene forut for høringer og vedtak.

5.1.1 Behov

Planmaterialet

Planprogrammet har et kapittel 3 Dimensjonerende rammer som viser befolkningsutvikling, økonomiske rammebetingelser og klimautfordringer. Disse temaene samt gulvareal for ulike næringer og trafikkutvikling til fra Kristiansand med ulike transportformer er utdypet i vedlegg. Samfunnsdelen i kommuneplanen beskriver overordnet befolkningsutvikling. Det er også en beskrivelse av utvikling av trafikk, arealbruk og utslipp av klimagasser i planprogrammet. Men generelt er det i liten grad omtale av behov for de enkelte kategorier arealer, eller samlet behov for nye byggearealer.

Det ser likevel ut til at det finnes slike tall, siden behov og vurderinger som «vi har nok arealer» er brukt i teksten. Med de tall som eventuelt finnes, er i liten grad synliggjort i planmaterialet.

I arealbeskrivelsen under 2.1.2 Bolig er det en del tall for boligreserven i utgangspunktet, men tallene er ikke slått sammen og ikke brukt i analyser av hvor mye det er hensiktsmessig å reservere av boligarealer. For de andre arealkategoriene er det i enda mindre grad vist tall.

Det ideelle ville ha vært en tabell med tall for eksisterende arealbruk i hver kategori, hva som er planreserve i gjeldende plan og hvor mye areal den nye planen bør omfatte.

Mulige konsekvenser for arbeidet

De manglene som materialet ser ut til å ha, kan ha flere konsekvenser:

- En mister sammenhengen mellom arealdelen og samfunnsdelen. Det blir ikke mulig å vurdere om planen gir svar på de utfordringene og utviklingstrekkene (blant annet en betydelig befolkningsvekst) som samfunnsdelen beskriver.
- En får ikke tilstrekkelig med rammer for å sette sammen ett eller flere samlede arealutviklingsforslag med riktig kapasitet i utbyggingsarealene, og det blir vanskeligere å vurdere realismen i enkeltforslag. Diskusjonen om arealdisponering vil flyte mer fritt.

5.1.2 Kriterier

Planmaterialet

De nasjonale og regionale føringene for arealpolitikken er omtalt i planprogrammet og i planbeskrivelsen. Men de er ikke drøftet og satt inn i et sett av kriterier. Det samme gjelder føringene fra samfunnsdelen som i følge planprogrammet (sitat foran) skal brukes som kriterier for arealdelen.

I vedlegget med konsekvensbeskrivelse (vedlegg 5 til planen) er det en liste med 12 tema som nye områder er vurdert i forhold til. Disse er ikke omtalt nærmere eller drøftet, og det er ikke angitt hvor de enkelte temaene er forankret – dvs. hvilke lokale eller nasjonale mål som ligger bak. Noen er enkle å forstå, som kulturminner og hensyn til barn og unge. Men hva som gjør forslag gode eller dårlige med hensyn på landskap, naboskap osv. er ikke enkelt å forstå. Noe av dette blir klarere når en leser omtalen av de enkelte områder, men i utgangspunktet fremstår listen som ubearbeidet.

Mulige konsekvenser for arbeidet

De omtalte manglene kan ha følgende konsekvenser for arbeidet:

- Diskusjonen om ulike løsninger vil gå fritt, uten å relateres til kriterier og dermed til overordnede lokale og nasjonale mål.
- Andre kriterier kommer inn i stedet.
- En mister sammenheng med overordnede planer – hvor i hovedsak det samme kriteriesettet er relevant. I Kristiansand gjelder dette særlig i forhold til Regional plan for Kristiansandsregionen (ATP-planen) hvor et felles sett med kriterier for å vurdere arealer er et viktig element for å sikre samordning av planene.
- En mister noe av kommuneplanleggingens styrende virkning på mer detaljert planlegging, siden tydelige kriterier for å vurdere arealplanforslag gjør det enklere å vurdere i hvilken grad planforslag er i tråd med overordnet plan eller ikke.
- Det vil mangle grunnlag for en sorteringsmetodikk. En slik metodikk er nødvendig for å sortere innenfor hver utbyggingsstrategi for å finne fram til de områdene som skal tas med under strategien. En slik metodikk er nødvendig for å kunne håndtere et stort antall enkeltforslag som var tilfellet i Kristiansand. Dette arbeidet er påbegynt i konsekvensvurderingene av enkeltforslag, men det mangler en metodikk for å vurdere og å rangere forslagene i forhold til hverandre.

5.1.3 Alternative strategier/løsninger

Planmaterialet

Det er ikke omtalt alternative strategier i planprogrammet eller i planbeskrivelsen. De større enkeltområdene som er vurdert, er vurdert innenfor arbeidet med Regional plan for Kristiansandsregionen (ATP-planen) og resultatet av vurderingen er tatt inn i kommuneplanens arealdel.

De øvrige forslagene til utbyggingsområder er ikke satt sammen til pakker eller strategier som er tilpasset utbyggingsbehovene. Områdene er vurdert enkeltvis.

Mulige konsekvenser for arbeidet

Manglene kan ha følgende konsekvenser:

- En får ikke et grunnlag for å utarbeide en samlet konsekvensvurdering.
- Vedtatt utbygging blir ikke nødvendigvis rasjonell samlet sett. Den kan bli stykkevis og delt.
- Det er vanskelig å se de store veivalgene i planarbeidet og se hvordan ulike løsninger svarer på mål i samfunnsdelen.

- Det blir arbeidskrevende å vurdere løsninger, og krevende å settes seg inn i vurderingene for de som skal behandle forslagene.

5.1.4 Vurdering av løsninger

Planmaterialet

På grunnlag av innretningen av de foregående punktene, er løsningene vurdert enkeltvis. Vurderingene er gjengitt i vedlegg etter et kriteriesett med 12 kriterier. Det er ikke gjennomført en samlet konsekvensvurdering og vektning av ulike forslag mot hverandre. I den samlede konsekvensvurderingen er ikke de ulike forslagene drøftet og vektet mot hverandre.

Mulige konsekvenser for arbeidet

Manglene kan ha følgende konsekvenser:

- De overordnede og mer politiske konsekvensene av ulike valg kommer dårlig fram. Det betyr at en svekker grunnlaget for politisk forankring, som er uttrykt som et mål i planprogrammet.
- Vedtakene blir lite forankret i mål og trolig mer ustabile over tid.
- Det er svært arbeidskrevende å vurdere løsninger enkeltvis og vanskeligere å få tatt beslutninger.

5.2 Bruk av plansystemet

5.2.1 Behovet for styring

Planmaterialet

Utgangspunktet her er at en må ta stilling til hvordan en vil bruke plansystemet.

I planprogrammets avsnitt 5.6 Kommuneplanens arealdel som entydig styringsdokument er mange av problemstillingene drøftet. Det er blant annet pekt på at kommunedelplaner enkelte steder overstyres av kommuneplanen og at dette gir uoversiktlige reguleringsforhold og lav lesbarhet for allmennheten.

I planprogrammet er det listet opp to arbeidsoppgaver for planarbeidet som er spesielt knyttet til dette tema:

- Avklare i hvilken grad kommuneplanens arealdel skal avløse eldre kommunedelplaner og reguleringsplaner.
- Vurdere differensiering av byggeområdene.

Det første punktet er ivaretatt ved at det til den første høringen ble foreslått å innlemme fem kommunedelplaner i kommuneplanens arealdel. Vi kan imidlertid ikke se at spørsmålet om en bør gjøre dette, og hva som taler for og imot er drøftet i saksfremstillingen eller i planbeskrivelsen. Hvordan beslutningen om å innlemme de fem kommunedelplanene er fattet, er derfor uklart. Det er kommet fram gjennom samtaler at de aktuelle planene var av eldre dato, og hadde betydelig oppgraderingsbehov. Det er således liten grunn til å si at beslutningen om å oppgradere var feil, men drøftingen av hvordan denne skulle foregå, og om det var hensiktsmessig å innlemme delplanene i kommuneplanens arealdel er ikke synlig i planbeskrivelsen.

I planbeskrivelsen er det gitt en klar og punktvis oppstilling av hvordan de fem planene er endret.

Spørsmålet om differensiering av byggeområder er nevnt flere steder i planbeskrivelsen. Det er blant annet pekt på at en manglet en oversikt over reserver og utvikling av næringsarealer, siden disse i

forrige plan inngikk i de generelle byggeområdene. Ved å vise næringsarealer som eget formål, ville en få en bedre styring med tilrettelegging av denne type arealer.

Det er videre pekt på behov for arealer til visse offentlige formål, institusjoner osv. Lokalisering av en del av disse møter ofte lokal motstand, og det er hensiktsmessig og også riktigst i forhold til de som er berørt, at arealer for disse institusjonene vurderes samlet. Alternativet er å fremme disse som enkeltsaker etter hvert som behovene skal ivaretas gjennom mer detaljert planlegging. Dette tilsier at dette blir et underformål.

Det første punktet – å innlemme kommunedelplaner i kommuneplanens arealdel – må nødvendigvis også dra med seg underformål og økt detaljering, siden de planene som skal inkluderes, har underformål som må være med inn i kommuneplanen.

Hovedinntrykket er derfor at disse forholdene er omtalt, men at det er lite drøfting av de beslutningene som er tatt, slik planprogrammet egentlig indikerer («Vurdere differensiering av byggeområdene»). Det må understrekes at det vi ser på her, er hvordan disse problemstillingene er beskrevet i planmaterialet. Vurderingene er åpenbart gjennomført grundig (inntrykk etter samtaler), men drøftingene går ikke fram av dokumentene.

Mulige konsekvenser av mangler

Disse problemstillingene utgjør en del av grunnlaget for spørsmålet om detaljering som vi har drøftet nærmere i kapittel 6. Vi mener de manglene som er omtalt over, kan medføre at sammenhengene i hvordan planen styrer og hva en har av valgfrihet ikke er klare, og at beslutninger derfor blir svakere forankret.

Det var tydelig i samtalene med aktørene at de vurderingene det er snakk om her, og som altså i liten grad er drøftet i planbeskrivelsen, har vært vanskelige å forstå og at mange av aktørene ikke ser begrunnelsene for at de formelle løsningene er blitt som de er blitt.

5.2.2 Oppgraderingsbehov

Planmaterialet

Planprogrammet beskriver utfordringene. Det heter at «arealkartet er grovmasket og avgrensingen mellom planformålene er unøyaktig. Manglende nøyaktighet gir uklarhet i saksbehandlingen.»

Det pekes dessuten på at ny PBL vil medføre oppgradering fordi det kommer nye formål, hensynssoner osv. En annen kommune vi har undersøkt, har sagt at eksisterende plan må «oversettes» til ny plan.

I planprogrammet omtales videre forholdet til reguleringsplaner: «Tradisjonen i Kristiansand har vært å ha bestemmelser om at eldre reguleringsplaner gjelder foran kommuneplanen. Det medfører at ny politikk ikke vil gjelde for områder som er regulert. Mange planer er gamle og trenger presisering. Planarbeidet vil avklare i hvilken grad kommuneplanens arealdel skal avløse eldre kommunedelplaner og reguleringsplaner.»

Planbeskrivelsen sier at nøyaktigheten er blitt større og at «justert avgrensning av byggeområdene gjør at enkelte arealer som var byggeområde i den forrige planen er LNF-områder i ny plan og omvendt». De enkelte justeringene og motivene for dem er ikke omtalt.

I spørsmålet om nøyaktighet har en ikke noe valg. Det følger av kartforskriften at en skal tegne plankartet digitalt i SOSI-standard og vise de enkelte arealene slik kartforskriften tilsier. Denne forskriften kom i juni 2009 (altså mens en arbeidet med forlaget til plan) og den er senere justert flere ganger.

Forholdet til eldre reguleringsplaner er omtalt i planbeskrivelse og bestemmelser. Generelt gjelder vedtatte regulerings- og bebyggelsesplaner, men det er unntak for en del reguleringsplaner som er listet opp. Endringene består i hovedsak i at det er innpasset arealer til offentlig og privat tjenesteyting. Når det ikke foreligger motstrid, supplerer kommuneplanens arealdel de detaljerte planene innenfor formål som de detaljerte planene ikke omhandler (bestemmelser for lekeplasser, utearealer osv.).

Resultatene av oppgraderingen er således omtalt i planmaterialet. Men de justeringer som er gjennomført på grunn av økt nøyaktighet er ikke beskrevet. På dette punktet er det vanskelig å si hvor langt en bør gå (hver eneste strek er egentlig en presisering og kan se ut som en endring), men de viktigste justeringene kunne nok ha vært omtalt enkeltvis på en kort måte. En generell beskrivelse av at «enkelte arealer som var byggeområde i den forrige planen er LNF-områder i ny plan og omvendt» sier ikke så mye for de som er berørt av justeringene.

Når det gjelder reguleringsplaner hvor kommuneplanen skal gjelde foran for å få reservert arealer til enkelte formål, ville det på tilsvarende måte ha vært hensiktsmessig med en *kort* beskrivelse av hvorfor løsningen er valgt og kort om vurderte alternativer.

Mulige konsekvenser av mangler

Kort sagt må en regne med at de mangler som er påpekt, vil medføre en del «støy» i høringsfasen ved at berørte først oppdager endringene når de undersøker plankartet nøye, og at de ikke ser begrunnelsene for de justeringene som er gjort.

5.2.3 Løsninger på formelle problemstillinger

Planmaterialet

I planprogrammet står det at ny lov gir nye retningslinjer for utforming av plankart (hensynssoner osv.). På det tidspunkt dette ble skrevet, var den nye plan- og bygningsloven vedtatt men ikke trådt i kraft, og det var uklarhet om hva den ville bety i praksis for planfremstilling.

De fremstillingstekniske problemstillingene er åpenbart drøftet underveis, og det er valgt noe ulike løsninger i høringsutgaven og i endelig utgave – men disse problemstillingene er ikke omtalt i planmaterialet.

Dette temaet skal ikke ha noen stor plass i materialet, men en del av de viktigste problemstillingene kunne trolig ha vært omtalt. En kunne kanskje hatt en kort tabell med hvordan løsningene er ulike i ny og gammel plan.

Mulige konsekvenser av mangler

Det blir større usikkerhet i forståelsen av planen. Dette er særlig viktig i denne revisjonen, siden loven er revidert og at kjennskapet til hva den betyr for slike planer derfor kan være liten blant mange av de berørte.

5.3 Plandokumentene

Planbeskrivelsen lister opp de nasjonale føringene og den angir de viktigste arealutfordringene. Selve arealbeskrivelsen beskriver de formelle endringene, inndeling i underformål, forholdet til kommunedelplaner og reguleringsplaner og gir deretter en beskrivelse av hvert av arealformålene i planen, med tilhørende retningslinjer. Den har bestemmelser og det er en egen konsekvensutredning for alle nye områder enkeltvis og samlet.

Beskrivelsen er således i tråd med de krav som kan leses ut av plan- og bygningsloven og Lovkommentaren. Denne er nokså lik andre kommuners planbeskrivelser, men på de områdene som er tatt med er den nok grundigere enn de fleste.

Vi mener likevel at planbeskrivelsen er noe mangelfull på enkelte punkter. Dette er knyttet til de manglene som er påpekt foran av alt planmaterialet. Dette er kort sagt følgende:

- De nasjonale føringer og føringene fra samfunnsdelen burde ha vært drøftet og bearbeidet slik at en fikk en klar målstruktur med kriterier arealplanforslag bør vurderes etter. Da ville dette ha vært gjort «en gang for alle» og dannet grunnlag også for behandling av mer detaljerte planer. En skal ikke behøve å tolke og drøfte de overordnede føringene hver gang. Føringene blir omtalt, slik lovteksten sier at en skal, men de er ikke operasjonalisert, slik at de kan brukes aktivt i vurderingen av ulike forslag.
- Oppfølging av mål i planen burde ha vært drøftet. Det vil si hvordan en måler utviklingen år for år og hvordan den går i forhold til målene i planen.
- Behovene for utbyggingsarealer innen ulike underformål burde ha vært tallfestet (og dermed knyttet til foregående punkt).

6 Vurdering av detaljeringsnivå

I arealplanen er hovedformålene for arealbruk delt inn i flere underformål enn tidligere. Dette er nødvendig hvis en ønsker å reservere areal til bestemte underformål, for eksempel areal for offentlig og privat tjenesteyting, slik det var en ambisjon om. Dette gir økt detaljering. Det ble videre besluttet å innlemme fem kommunedelplaner i arealplanen. Disse var mer detaljert enn tidligere kommuneplan, og disse planenes detaljeringsgrad blir med inn i arealplanen når en velger en slik løsning.

6.1 Omtale i planprogram og planbeskrivelse

I planprogrammet heter det at «Eksisterende kommuneplankart er utarbeidet i målestokk 1:25 000. Nøyaktigheten er tilpasset dette. Arealkartet er grovmasket og avgrensingen mellom formålene er unøyaktige. Manglende nøyaktighet gir uklarhet i saksbehandlingen. I tillegg kommer at det ikke er tatt stilling til formål på sjøarealene. Digitale kartverktøy gir mulighet for økt nøyaktighet. I nytt plankart vil unøyaktigheter minimaliseres».

Det er videre sagt at en skal vurdere differensiering av byggeområdene og at fremstillingen av plankartet skal tilpasses SOSI-standard.

I planbeskrivelsen til vedtatt plan er detaljeringsnivå omtalt på følgende måte:

Arealplankartet er mer detaljert enn i kommuneplanens arealdel 2005-2016. Bebyggelse og anlegg er inndelt i underformål, slik at blant annet senterområder, nærings-, forretnings- og tjenesteytingsområder er vist særskilt. Grønnstruktur er benyttet på viktige grøntarealer og grøntkorridorer i byggesonen og forbindelser til marka. Sjøarealene og enkelte vann og vassdrag er vist med egne arealformål.

6.2 Hva er detaljeringsnivå?

Flere har hevdet at kommunes arealplan «er blitt altfor detaljert». Det har vært vanskelig å få tak i hva dette mer konkret egentlig består i. Nedenfor lister vi opp noen forhold som kan medføre økt detaljeringsgrad, og vi drøfter disse forholdene nærmere ett for ett i relasjon til Kristiansand kommunes arealplan. Vi har festet oss ved følgende:

- Overgang til digitale kart – SOSI-standard og krav til utforming etter kartforskrift
- Detaljering av hovedformål på kartet i underformål
- Ambisjon om å innlemme 5 kommunedelplaner i kommuneplanen
- Detaljer i bestemmelsene

6.3 Overgang til digitale kart

Med overgang til digitale kart blir alle streker plassert nøyaktig på kartet, og kartet kan forstørres slik at en ser alle detaljer. Når kartet skal tegnes på denne måten, er det naturlig å samtidig sørge for å justere unøyaktigheter og feil i fremstillingen. Arealbruken må være logisk også når en øker nøyaktigheten.

6.4 Bruk av underformål

Som et ledd i arbeidet, ble det bestemt å inndelegge hovedformål i underformål. Det var blant annet for å få inn arealer for tjenesteyting og for å kunne spesifisere arealer til næringsformål. Antallet formål i tidligere plan og ny plan er vist i **Tabell 6-1**. Det er viktig å være klar over at det er ny inndeling av formål i ny PBL, slik de to sidene av tabellen ikke er helt sammenlignbare.

Arealplan 2005 - 2016	Arealplan 2011 - 2022
Byggeområder – 3 underformål 1. Bebygde områder 2. Senterområder 3. Spesialområde golfbane	Bebyggelse og anlegg – 13 underformål 1. Bebyggelse og anlegg 2. Fritidsbebyggelse 3. Sentrumsformål 4. Forretninger 5. Tjenesteyting 6. Fritids- og turistformål 7. Råstoffutvinning 8. Næringsvirksomhet 9. Idrettsanlegg 10. Andre typer bebyggelse og anlegg 11. Kolonihage 12. Grav- og urnelund 13. Kombinerte formål
Viktige ledd i kommunikasjonssystemet – 2 underformål 1. Flyplass 2. Havn (pluss streksymboler for vei og jernbane)	Samferdselsanlegg – 3 underformål 1. Bane 2. Lufthavn 3. Havn (pluss streksymboler for vei)
	Grønnstruktur
Anlegg for Forsvaret vist som restriksjonsområde	Forsvaret – 2 underformål 1. Skytefelt, øvingsfelt 2. Kombinerte militære formål
LNF – 4 underformål 1. Områder med spesielle jordbruksinteresser 2. Områder med spesielle naturvern- og friluftinteresser 3. Områder med spesielle naturvern- og friluftinteresser av særlig høy verdi 4. Landbruks- natur- og friluftsområder forøvrig	LNF – 3 underformål 1. LNF 2. Gartneri 3. Spredt bolig-, ervervs- og fritidsbebyggelse (pluss hensynssoner, herunder for områder med spesielle jordbruksinteresser og friluftinteresser)
Sjø og vassdrag – 2 underformål 1. Vannareal for allmenn flerbruk 2. Småbåthavn	Sjø og vassdrag – 8 underformål 1. Bruk og vern av sjø og vassdrag 2. Ferdsel 3. Farleder 4. Småbåthavn 5. Drikkevann 6. Naturområde 7. Friluftsområde 8. Kombinerte formål i sjø og vassdrag

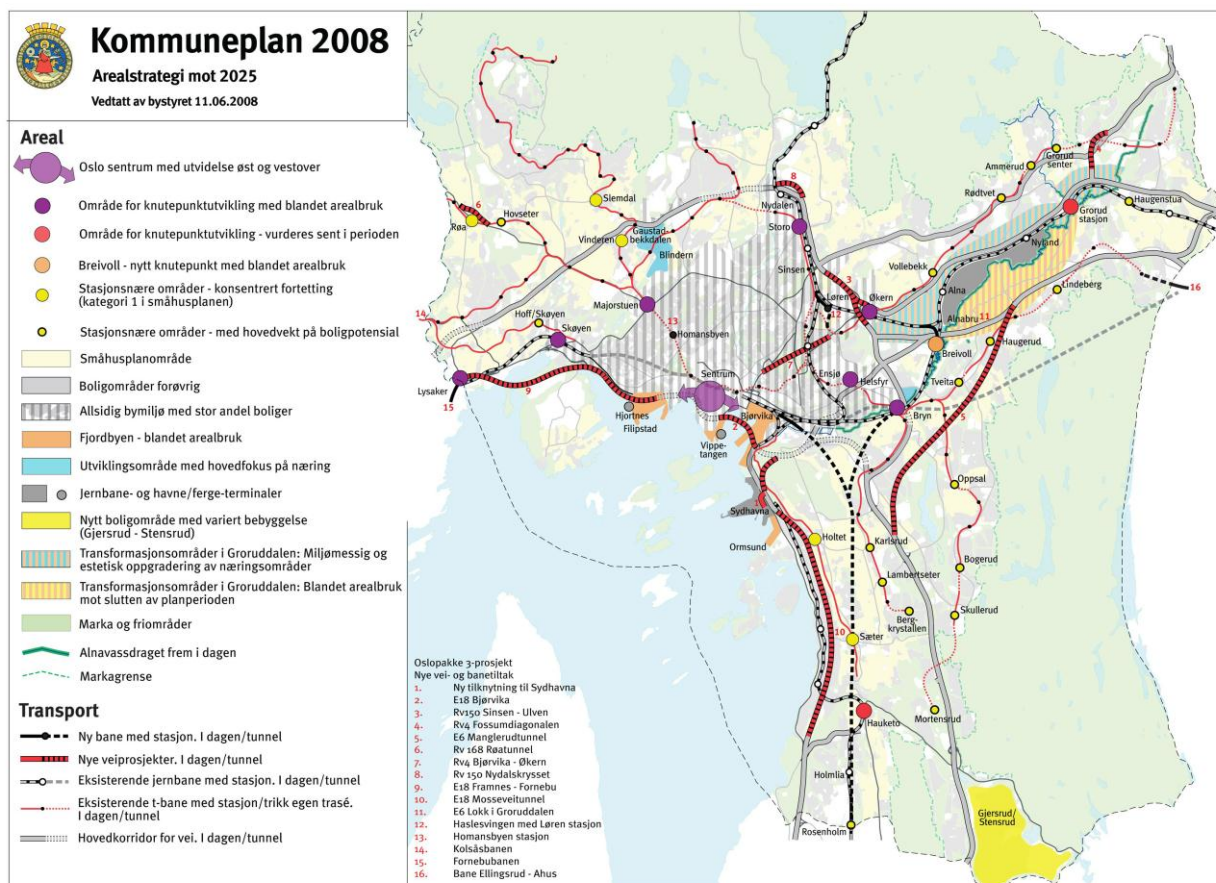
Tabell 6-1 Inndeling i underformål i plankartet (figuren skal bearbeides litt).

Vi ser altså at det tidligere var 3 underformål under byggeområder, mens det nå er 13. Vi har også sett på bruken av underformål i kommuneplanene til noen andre kommuner sammenlignet med Kristiansand kommune.

	Kristiansand	Hamar	Stavanger	Oslo
Bebyggelse og anlegg	13	12	10	0
Samferdselsanlegg og infrastruktur	3	6	3	0
Grønnstruktur	1	2	1	0
Forsvaret	2	1	1	0
LNF	3	4	1	0
Bruk og vern av sjø og vassdrag	7	4	6	0
Hensynssoner	9	9	8	??
Båndleggingssoner	3	3	2	

Tabell 6-2 Bruk av underformål i noen kommuner

Vi ser her at omfanget av bruk av underformål i Kristiansand omtrent er som i andre kommuner. Oslo er i en særstilling, fordi kommuneplanens arealdel har en helt annen innretning. Den viser bare hvilke planer som gjelder, og angir altså ikke formål i det hele tatt. Oslo har også laget et plankart for arealstrategi som ikke er noe juridisk dokument, men som illustrerer de overordnede byutviklingsstrategiene. Dette er altså en helt annen bruk av planhierarkiet enn den en har valgt i Kristiansand og de fleste andre kommuner. Strategikartet er vist på nedenfor.


Figur 6-1 Arealstrategi Oslo

Flere av kommunene vi har sett på, har fått økt antall underformål innenfor hver av hovedkategoriene for arealbruk ved siste revisjon. Men noen hadde også etablert en høy detaljeringsgrad allerede ved i forrige utgave. Kristiansand er derfor blant de kommuner som har endret detaljeringsgraden mest fra forrige versjon til denne, samtidig som detaljeringsgraden for arealplanen i Kristiansand nå er mer i tråd med andre kommuner enn den var tidligere.

6.5 Bruk av kommunedelplaner eller innlemme flest mulig av disse i kommuneplanen

Fem kommunedelplaner er oppdatert og innlemmet i kommuneplanens arealdel. Det ble prioritert å ha disse med i samme plan for å gjøre det enklere å forholde seg til plansystemet.

Om sjøområdene heter det i planprogrammet at

Kommuneplanens arealdel inneholder ikke formål på sjøarealene. I kommunedelplanene som omfatter sjøarealer, er disse behandlet ulikt og med ulik detaljeringsgrad.

I praksis vil en oppdatering til samme nivå på disse planene medføre at en samordner og velger detaljeringsnivået fra den planen som har størst detaljeringsnivå. Hvis ikke må en slå sammen og forenkle inndelingen i en allerede vedtatt plan. Det er i praksis vanskelig og uhensiktsmessig.

Det samme gjelder de andre kommunedelplanene. Det betyr at en må ta med den enkelte plans detaljeringsnivå pluss behovene for revisjon inn i kommuneplanen. Beslutningen om å innlemme de fem kommuneplanene i kommuneplanen betyr derfor at en er nødt til å ta i bruk underformål, siden de aktuelle kommunedelplanene har underformål.

Mer generelt betyr fjerning av kommunedelplaner, eller reduksjon av mellomnivået i plansystemet, at kommuneplanen må bli mer detaljert. Hvis en ønsker en enklere plan uten underformål, må en derfor opprettholde kommunedelplanene og leve med at publikum og saksbehandlere må forholde seg til flere planer for samme område.

6.6 Bestemmelser til arealplanen

6.6.1 Omfang

Tidligere plan hadde bestemmelser på 2 sider. I siste plan er omfanget av bestemmelsene økt til 16 sider. Det er altså en omfattende økning i omfang. Andre kommuner har imidlertid omtrent samme omfang. Stavanger har også 16 sider, mens Hamar har 37 sider.

Økningen skyldes de forhold som er omtalt foran:

- Bruk av underformål – hvert formål får sine bestemmelser.
- Vedtekter er innlemmet i bestemmelsene.
- Det er presisert krav på en del områder.

6.7 Oppsummering

Kristiansand har gått fra en kommuneplan med svært liten detaljeringsgrad til en kommuneplan med stor detaljeringsgrad, hvor det er 13 underformål til byggeområdene. Dette er imidlertid ikke unormalt, og mange kommuner har tilsvarende detaljeringsgrad i sin arealplan. Det som er spesielt for Kristiansand er heller den lave detaljeringsgraden i forrige versjon, noe som indikerer at endringen har vært stor.

Kristiansand er også den eneste kommunen vi har sett på hvor en har forsøkt å innlemme så mange kommunedelplaner i kommuneplanens arealdel. Innlemming av kommunedelplaner gjør at det oppstår et behov for å ha underformål i planen.

Begrunnelsene for valg av detaljeringsgrad, og sammenhengen mellom å ta inn kommunedelplaner i planen og også det å ønske noen underformål inn i planen for å kunne ivareta behovene er lite omtalt og drøftet i planbeskrivelsen. Samtidig som det har vært en stor endring, er altså endringen

lite kommunisert. Det har trolig forsterket usikkerheten og bidratt til at detaljeringsgrad er et tema som er blitt svært omdiskutert.

Evalueringen skal gi svar på om detaljeringsnivået er i henhold til utgangspunktet – det vil si planprogrammet, i hvilken grad formelle krav har vært styrende og hvor hensiktsmessig den valgte detaljeringsgraden er.

Bestillingen i planprogrammet var å «vurdere differensiering av byggeområdene» og å «avklare i hvilken grad kommuneplanens arealdel skal avløse eldre kommunedelplaner og reguleringsplaner». Planprogrammet beskriver behovet for det sistnevnte. Som nevnt foran er disse problemstillingene i liten grad drøftet i dokumentene, men en har endt opp med økt differensiering og med å innlemme de aktuelle kommunedelplanene i arealplanen.

Når en først velger å differensiere byggeområdene og å innlemme de omtalte kommunedelplanene, kommer en ikke utenom at detaljeringsgraden øker. Det er altså ingen generelle føringer i PBL som sier at detaljeringsgraden skal økes, men med de valg som er tatt med hensyn til differensiering og innlemming av kommunedelplaner, *utløser* en formelle krav som gir økt detaljering.

Totalt sett anser vi det som hensiktsmessig å ha den detaljeringsgraden en har endt opp med. En kan fortsatt være fleksible hvis det oppstår nye behov. Den detaljeringsgrad en har i Kristiansand er også på linje med det som de fleste sammenlignbare kommuner har valgt.

7 Vurdering av fremdrift, politisk involvering, medvirkning og samordning

Fremdriften ble ikke som forutsatt i planprogrammet. Det var lagt opp til en planperiode på 27 måneder, men det tok 41 måneder før planen ble vedtatt. Det er flere årsaker til at arbeidet tok lenger tid enn planlagt. Den viktigste er at det var nødvendig å samordne innholdet med regional plan for Kristiansandsregionen og at denne planen ble forsinket.

En sammenligning med andre kommuner viser at Kristiansand likevel ikke brukte unormalt lang tid på dette arbeidet.

Politisk involvering er ivaretatt ved at politikerne var involvert i arbeidet fra starten av gjennom arbeid med planprogram og underveis med temabaserte aktiviteter under utarbeidelsen av planen.

Medvirkningen fra publikum var omfattende. Det var tradisjonell og omfattende medvirkning både i planprogramfasen, ved utarbeidelse av planforslag og ved 1. gangs høring. Det kom flest innspill ved 1. gangs offentlig ettersyn.

Samordning med planprosessene som pågikk parallelt ble ivaretatt ved at flere av de involverte aktørene fra kommunen deltok i de parallelle planprosessene. Mange av de involverte har gitt uttrykk for at denne samordningen var krevende.

7.1 Fremdrift

7.1.1 Planprogrammet

Planprogrammet viser planlagt oppstart av arbeidet i januar 2008, og endelig vedtak i april 2010.

Aktivitet	Perioder		Varighet i mnd.	
	Plan	Realisert	Plan	Realisert
Planprogram	Jan – nov 2008	Jan – des 2008	10	11
Utarbeidelse av høringsforslag (planlagt 12 mnd. men 3 av disse skulle være i planprogramfasen – dvs. 9 mnd. netto etter vedtatt planprogram)	Sep 2008 – sep 2009	Jan 2009 – mai 2010	10	17
Høring	Nov 2009 – jan 2010	Juli – sep 2010	3	3
Høring nr. 2 og forberedelse til denne		Okt 2010 – apr 2011	0	7
Bearbeiding og endelig vedtak	Jan – apr 2010	Apr – juni 2011	4	3
Sum måneder			27	41

Tabell 7-1 Fremdrift - planlagt og realisert

7.1.2 Hva skjedde

Planarbeidet startet opp i henholdt til planen i januar 2008. Det innledende arbeidet og arbeidet med planprogrammet tok om lag den planlagte tiden, og var ferdigstilt ved utgangen av året (én måned senere enn opprinnelig plan). Oppstarten på utarbeidelsen av høringsforslaget ble i imidlertid forskyvnet med fire måneder i forhold til planen. Utarbeidelsen av høringsforslaget tok også betydelig mer tid enn planlagt (7 måneder mer), og var samlet sett ferdigstilt ett år etter opprinnelig plan. Høringsfasen ble dermed også forsinket og startet opp 8 måneder etter planen. Kommuneplanen gikk også ut på en ny høring. Dette var ikke en del av den opprinnelige planen. Denne ekstra høringsrunden tok 7 måneder. Sluttbehandlingen startet dermed opp om lag 16 måneder etter

opprinnelig plan og ble sluttført 14 måneder etter planen. Samlet sett tok hele prosessen 41 måneder mot planlagt 27 måneder.

7.1.3 Synspunkter fra aktørene

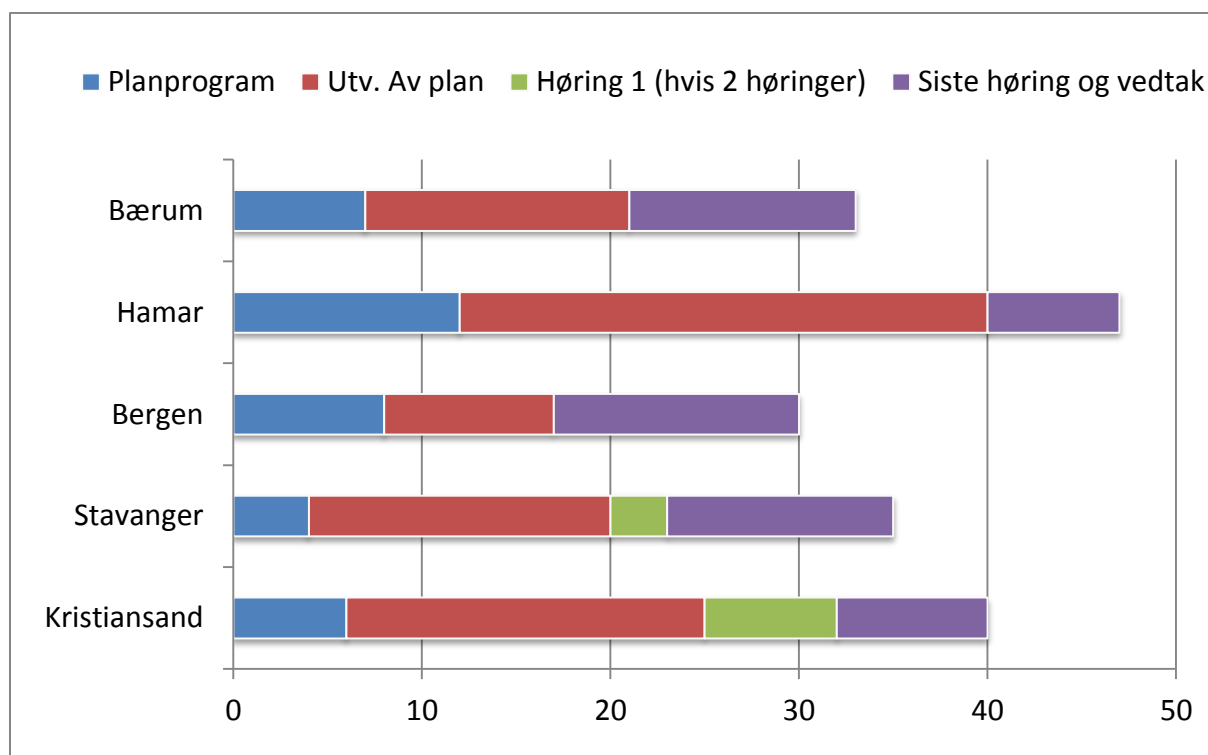
Det er få klare oppfatninger om hvorfor prosessen tok såpass lang tid. Men det er pekt på at det er omfattende krav til slik planlegging – enkelte mente at det kanskje er for strenge krav.

Det er videre på ulik måte pekt på at det var for liten tid til å diskutere før planforslaget ble lagt på høring. Vi har fått tilbakemeldinger som at «vi visste ikke hva som kom før det kom» og at det bør være en diskusjonsperiode før planforslaget sendes på høring.

Det er videre nevnt at det ble svært liten tid til å vurdere alle innspillene som kom etter førstegangs høring.

7.1.4 Sammenligning med andre kommuner

I Figur 5-1 har vi vist tidsforløpet i planprosesser i utvalgte andre kommuner sammenlignet med Kristiansand.



Figur 7-1 Tidsforbruk i kommuneplanprosessen i utvalgte kommuner.

Det kan være verdt å merke seg følgende:

Bærum har fremmet en plan etter tidligere PBL (var litt tidligere ute enn Kristiansand), men sagt at «i påvente av ny Plan- og bygningslov som forventes å tre i kraft sommeren 2009, er kommuneplanen i størst mulig grad tilpasset denne for å gjøre overgangen smidigst mulig ved neste rullering.» Det bør i tillegg nevnes at også forrige kommuneplan hadde omtrent samme detaljeringsgrad som denne. Bærum hadde videre en enkel prosess og avviste alle vesentlige forslag til endringer etter 1. gangs høring.

Bærum behandlet ikke samfunnsdel samtidig med arealplan.

Hamar har brukt lang tid, og gjennomført en prosess omtrent som Kristiansand, med en detaljert kommuneplan som resultat. Hamar delte prosessen og vedtok samfunnsdel og en «strategisk arealdel» halvveis i prosessen.

Bergen har ikke fått vedtatt den nye planen endelig. De skriver dette på kommunens nettside:

Kommuneplanens arealdel Kommuneplanens arealdel 2010 ble vedtatt i bystyret 17.oktober 2011.

En rekke vedtak innebærer imidlertid ny høring (både områder og bestemmelser), og kommuneplanens arealdel vil derfor være unntatt rettsvirkning før det foreligger nytt vedtak etter høring. Uløste innsigelser må deretter sendes til Miljøverndepartementet for endelig vedtak.

Stavanger har hatt en prosess omtrent som i Kristiansand, men har klart seg med litt kortere tid.

Figuren viser at Kristiansand har brukt lang tid, men egentlig ikke unormalt lang tid. For øvrig har flere av kommunene i planprogrammene sine angitt en langt mer optimistisk fremdrift enn det som ble resultatet.

7.1.5 Vår vurdering og oppsummering

Samlet sett tok prosessen 50 prosent mer tid enn planlagt. I hovedsak er det tre forhold som kan forklare det økte tidsforbruket i forhold til opprinnelig plan:

1. Forsinket utarbeidelse av høringsforslag:
 - a. Måtte avvente ferdigstillelse av Regional plan for kristiansandsregionen.
 - b. Omfanget av kommuneplanen ble mer krevende enn forutsatt.
2. Innspillene i høringen var omfattende.
 - a. Måtte utarbeidet et betydelig revidert utkast til plan.
3. Ny 2. gangs høring fordi:
 - a. Det kom mange nye forslag ved 1. gangs høring som ble foreslått tatt med videre.
 - b. Nye forslag som lå inne i planen var ikke konsekvensutredet i henhold til krav.

Når det gjelder det første punktet er det noe uklart om det var forsinkelse med Regional plan for Kristiansandsregionen som var årsak til tidsforbruket, eller om omfanget av kommuneplanarbeidet uansett var så stort at det var nødvendig å bruke den tiden som ble brukt.

Vi vurdering er at det var et svært ambisiøst planprogram. Siden forrige versjon var lite detaljert, og uten bruk av underformål av byggeområdene kan en si at overgangen fra forrige utgave av arealplanen var større i Kristiansand enn i mange andre kommuner som i flere perioder har hatt en mer detaljert plan. Det virker derfor usannsynlig at en kunne ha arbeidet vesentlig raskere. Det at kommunen var blant de første til å anvende ny PBL må også ha bidratt til økt tidsforbruk og til at det var vanskelig å gå raskere fram. Det var videre sykdom og skifte av bemanning underveis i arbeidet (like etter at planprogrammet ble vedtatt). Selv om kommunen har mange kompetente personer å sette inn i slikt arbeid, er det vanskelig å unngå at slike utskiftninger medfører økt tidsforbruk.

Det kom inn svært mange innspill etter førstegangs høring. Ideelt sett er det ønskelig å fange opp det meste av innspillene i planprogramfasen, noe kommunen altså ikke helt klarte. Dette er et generelt problem, og er ikke spesielt for Kristiansand. Det er vanskelig å få publikum til å reagere med innspill før de ser et konkret forslag.

Dette gjør også at det var nødvendig med en ny høring (2. gangs høring). Siden den ikke var planlagt, utgjør den et rent tillegg i planlagt tidsforbruk.

Samlet sett kan imidlertid det høye tidsforbruket og samtidig mangelen på tid i slutfasen også knyttes til mangelen på analytisk tilnærming som er omtalt foran. Manglende kriterier for å sortere

ut forslag, enkeltvis vurdering i stedet for å sette forslag inn i samlede utbyggingsstrategier osv. gjør at både saksbehandling og beslutningsprosess blir vanskelig og uoversiktlig, og bidro til at nødvendig utsiling av innspill gjennom prosessen ikke ble gjort.

7.2 Politisk involvering

7.2.1 Planprogrammet

Planprogrammet omtaler dette temaet på følgende måte:

Det legges til rette for god og tidlig involvering av kommunens politikere. Dette gjelder særlig formannskapet som politisk styringsutvalg, men også ved å aktivisere de andre politiske utvalgene i interne prosesser og i møter med organisasjoner og innbyggerne. Offentlig myndigheter og organer skal informeres og involveres i planarbeidet ved milepæler.

7.2.2 Hva skjedde

Det går fram av kapittel 3 at det har vært omfattende politisk involvering i arbeidet helt fra det startet opp. Dette gjelder særlig for fasen fram til planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn første gang.

7.2.3 Synspunkter fra aktørene

Tilbakemeldingene fra aktørene i prosessen kan oppsummeres på følgende måte:

- Politikerne oppfatter:
 - God dialog og god plan for involvering.
 - God informasjon om prosessforløpet og informasjonsutveksling underveis.
 - I hovedsak en god overordnet innretning av planen.
- Politikerne mener likevel:
 - Detaljeringsgraden i planen kom overraskende når planen forelå.
 - Opplevde en frustrasjon over at deres innspill ikke ble hensyntatt i prosessen slik de forventet.
- Administrasjonen oppfatter:
 - Samme prosessforløp som tidligere planprosesser.
 - Opplevde manglende realitetsbehandling av forslag.

Politikere opplevde altså at innspill ikke ble tatt hensyn til. Saksbehandlere opplevde manglende realitetsbehandling. Dette gjelder ikke samme del av prosessen men indikerer at aktørene opplevde at samspillet ikke gikk helt slik som de oppfattet som optimalt.

7.2.4 Sammenligning med andre kommuner

På dette punktet er det ikke sammenlignet med andre kommuner.

7.2.5 Vår vurdering og oppsummering

Det er et mål at politikerne skal være involvert, men det finnes ikke klare kriterier for hva som er god/riktig politisk involvering. Det er i hovedsak notert stor tilfredshet med politisk involvering og politikere opplevde at de ble godt informert.

Det er likevel nevnt at «detaljeringsgraden kom som et sjokk». Det indikerer at konsekvensene av de formelle omleggingene ikke var forstått og ikke kommunisert tilstrekkelig – det vil si at ett av de temaene som ble viktig i prosessen ikke ble drøftet tilstrekkelig i perioden med temamøter før førstegangs høring.

Det kan videre sies at det er manglende politisk involvering når det ikke tas stilling til de forslagene som legges ut til høring. Årsaken til dette kan være at det var for liten tid til drøfting når innspillene forelå.

Forslaget som er nevnt foran under fremdrift om å bruke noe tid til diskusjon før behandlingen før førstegangs høring (og annengangs høring) kan bidra til større politisk involvering.

Den analytiske tilnærmingen som er omtalt i kapittel 4.1 og 4.2 kan også bidra til å få fram den politiske dimensjonen i de ulike forslag, og dermed gi økt grunnlag for politisk involvering.

7.3 Medvirkning

7.3.1 Planprogrammet

Planprogrammet omtaler medvirkning på følgende måte:

Vedtatt kommunikasjonsstrategi for Kristiansand har følgende mål:

- *Flere innbyggere skal delta i samfunnsdebatter og i samfunnsbyggende prosesser.*
- *Det skal gjennomføres planprosesser som bidrar til å fremme engasjement, ideer og synspunkt blant innbyggerne.*
- *Det skal utarbeides en egen kommunikasjons- og medvirkningsstrategi for revisjonsarbeidet.*

Formålet er

- *Bedre beslutningsgrunnlag.*
- *Forankre planprosessen i befolkningen.*
- *Skape forståelse mellom innbyggere og beslutningstakere om felles utfordringer.*
- *Bidra til å styrke lokaldemokratiet, blant annet ved å sikre at "tause grupper" blir hørt, samt stimulere til økt deltagelse og engasjement blant innbyggerne.*
- *Sikre god forankring av planarbeidet i egen organisasjon.*
- *Strategien vil omhandle bruk av Internett, andre medier og informasjonsopplegg, og angi en plan for informasjon og møteplasser tilpasset de ulike målgrupper, oppgaver og planfaser.*

Følgende prinsipper legges til grunn:

- *Fokus legges på kommuneplanens arealdel.*
- *Medvirkningen tilpasses plannivået – hva er rimelig at en kan være med på å påvirke.*
- *Medvirkning i rett tid – ulike opplegg for aktiv medvirkning i tidlig planfase, og bruk av høringsmøter når alternative løsninger diskuteres og justeres.*
- *Medvirkningsprosessen samkjøres med parallelle planprosesser der dette er fornuftig.*
- *Etablerte råd og utvalg benyttes som referansegrupper i ulike faser i planarbeidet.*
- *Målgrupper*
- *Innbyggerne, næringsliv og andre organisasjoner.*
- *Barn, unge, eldre og flerkulturelle innbyggere skal ha et særlig fokus.*
- *Kommunens ansatte.*
- *Politisk involvering*

Det legges til rette for god og tidlig involvering av kommunens politikere. Dette gjelder særlig formannskapet som politisk styringsutvalg, men også ved å aktivisere de andre politiske utvalgene i interne prosesser og i møter med organisasjoner og innbyggerne. Offentlig myndigheter og organer skal informeres og involveres i planarbeidet ved milepæler.

Referansegrupper

- *Ungdomsutvalget*
- *Rådet for funksjonshemmede*
- *Idrettsrådet*
- *Innvanderrådet*
- *Eldrerådet*
- *Klimaforum (består av organisasjoner, næringsliv og offentlige etater som arbeider med bærekraft)*
- *Arbeidsutvalg for beredskap*
- *Barn og unge*

I tillegg til at ungdomsutvalget blir referansegruppe for planarbeidet, vil det bli laget et eget opplegg for involvering av barn og unge gjennom skolen knyttet til en eller flere problemstillinger i kommuneplanens arealdel.

7.3.2 Hva skjedde

Det vises til oppstillingen i kapittel 3. Det var en rekke medvirkningsaktiviteter, særlig i perioden før planen ble lagt fram til offentlig ettersyn.

7.3.3 Synspunkter fra aktørene

Det må påpekes her at de fleste av intervjuobjektene enten er politikere eller ansatte i administrasjonen. Men vi har også vært i kontakt med velforeninger som har hatt innspill i prosessen.

Et hovedinntrykk fra de fleste er at medvirkningen ble gjennomført omtrent som planlagt og på en tradisjonell måte. Noen nevnte at bydelsmøtene fungerte bedre enn åpne dager i sentrum og at det kunne ha vært flere bydelsmøter. Men noen har også ment at det var god deltakelse og større engasjement på de åpne dagene i sentrum. Det ble også etterlyst idédugnader. Det er trukket frem at det var mye enveiskommunikasjon på møtene, og lite dialog mellom møteholdere og møtedeltagerne.

Noen aktører har også etterlyst sine egne innspill. De er usikre på hvordan innspillene er håndtert og hvor det er blitt av dem. Dette medfører at de oppfatter at innsatsen med innspillene var noe bortkastet.

7.3.4 Sammenligning med andre kommuner

På dette punktet er det ikke sammenlignet med andre kommuner.

7.3.5 Vår vurdering og oppsummering

I PBL understrekes det at det skal være en aktiv medvirkning. Det er videre presisert at det er særlig viktig å sikre aktiv medvirkning fra grupper som kan ha vanskelig med å komme til orde i slike prosesser, for eksempel barn og unge.

Oppstillingen i kapittel 3 viser at medvirkningen på mange måter ble gjennomført i henhold til det som kan regnes som god praksis. Det var en rekke ulike aktiviteter, og det kom inn en stor mengde innspill. Vider var hovedtyngden av aktivitetene i fasen før førstegangsbehandling, noe som også er riktig.

Ideelt sett mangler det imidlertid noe knyttet til behovet for dialog i det innledende arbeidet. Det ser ut som om en har vært flinke til å initiere innspill, men disse er – også i den innledende fasen – «saksbehandlet» uten videre dialog mellom planmyndigheter og forslagsstillere.

7.4 Samordning

7.4.1 Planprogrammet

De regionale planene vil være vedtatt i forkant av kommuneplanen. Dette tilsier at satsingsområder, mål og strategier som blir vedtatt i Regionplan Agder kan innarbeides i forslag til kommuneplan, der dette er naturlig. De langsiktige, overordnede arealstrategier som blir vedtatt i Arealplan for Kristiansandsregionen i et 50-års perspektiv, vil bli konkretisert i kommuneplanens arealdel i et 12-års perspektiv.

Utredningsbehovene samordnes slik at overordnede arealutredninger i regi av Arealplan for Kristiansandsregionen legges til grunn for revisjon av kommuneplanen og utredes ikke på nytt. Det

vil eventuelt komme tilleggsutredninger for særskilte problemstillinger i Kristiansand. Det samme vil gjelde for utfordringsbildet, og utredninger som skjer i regi av Regionplan Agder.

7.4.2 Hva skjedde

Aktivitetene som er notert er listet opp i kapittel 3. Dette er i hovedsak orienteringer i planforum og forhandlinger om innsigelsene i siste runde.

Men det var i tillegg en mulighet for å samordne de parallelle planprosessene ved at en del av de involverte aktørene deltok både i kommuneplanprosessen og i en eller begge av de regionale planprosessene som pågikk.

7.4.3 Synspunkter fra aktørene

Flere pekte på at det var en stor utfordring med alle planprosessene som pågikk parallelt. Det er imidlertid ikke pekt på forhold eller tema hvor samordning ikke ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Samfunnsdelen ble samordnet med Regionplan Agder og arealdelen ble samordnet med Regional plan for Kristiansandsregionen ved at anbefalingene fra sistnevnte ble tatt med i kommuneplanens arealdel.

7.4.4 Sammenligning med andre kommuner

Det er ikke gjennomført sammenligning på dette punktet.

7.4.5 Vår vurdering og oppsummering

Samordning er søkt oppnådd ved at en del personer deltok i flere av planprosessene. Samordning oppnås altså ved at disse personene sørger for at forlagene som blir vedtatt henger sammen mellom de ulike planprosessene.

I Regional plan for Kristiansandsregionen (ATP-planen) er det dessuten et kapittel om hva planforslaget betyr for hver av de 7 involverte kommunene. Det er altså lagt inn en «kopling» i selve plandokumentet.

Etter vår vurdering ville det i tillegg ha vært hensiktsmessig å utvikle et felles kriteriesett for vurdering av arealbruksforslag på tvers av de ulike planene, slik vi har påpekt i avsnitt 4.2. Det ville ha gitt grunnlag for en mer stabil og varig samordning, også om en ønsker å justere en av planene.

Det ville videre ha vært hensiktsmessig om kommuneplanen i planbeskrivelsen hadde hatt en helt klar del med beskrivelse av hva som er styrt av vedtaket i Regional plan for Kristiansandsregionen, som er den som har mest konkrete føringer. Det vil si helt tilsvarende det som regionplanen har i forhold til kommunene.

8 Samlet vurdering av prosess og plandokumenter

8.1 Prosess og plandokumenter

Mange har understreket at det er gjennomført et stort og omfattende arbeid

Det er mange positive tilbakemeldinger på prosessen og arbeidet med plandokumentene og det er lagt ned et betydelig arbeid i løpet av planperioden. Enkelte nevnte at administrasjonen hadde fått uberettiget kritikk.

Slik vi ser det var planprogrammet svært ambisiøst. Blant annet var overgang fra en lite detaljert arealplan til en plan med større detaljeringsnivå og som samtidig skulle erstatte flere kommunedelplaner, nødt til å bli arbeidskrevende. Særlig siden dette ble gjort mens den nye plan- og bygningsloven var helt ny og lite praksis var utviklet.

Det «skurrer» imidlertid litt på noen områder

Aktørene som har deltatt i planarbeidet peker på ulike forhold i prosessen som de ikke oppfatter som tilfredsstillende, for eksempel manglende tid, manglende informasjon, opplevelse av ikke å bli tatt hensyn til (eller å bli vurdert seriøst) osv. Disse tilbakemeldingene indikerer at det er forhold ved prosessen som kan forbedres.

Nesten alle vi har snakket med påpeker videre at planen er blitt svært detaljert, og at konsekvensene av denne økte detaljeringen kom som et sjokk. Det er imidlertid vanskelig å peke på helt konkrete forhold som årsak til det som er registrert av misnøye.

De fleste sier også at de opplevde planprosessen som krevende. Dette gjelder både politikere, administrasjon og andre aktører. De går ikke gjerne løs på en slik prosess en gang til.

Vi mener en del av problemene kan knyttes til manglende analytisk tilnærming

Arbeidet består av to svært ulike deler. Den ene er en analytisk/strategisk del hvor hovedspørsmålet er hvordan byen skal utvikle seg og hvor en skal bygge når byen vokser. Den andre er en planformell del hvor en må finne ut av hvordan en skal bruke mulighetene planer på de ulike plannivåer gir for å styre byutviklingen og hvordan en kan fremstille planmaterialet formelt riktig. Det er lagt stor vekt på den formelle delen og liten på den analytiske delen.

Helt praktisk mener vi at det for å møte de analytiske utfordringene vil være en fordel å benytte en tradisjonell 4-trinns konsekvensanalyse som er tydelig og gjennomgående i alle vurderingene og som konsekvensvurderinger både av enkeltområder og samlet knyttes opp til. Med det mener vi en analyse av 1. behov, 2. kriterier for vurdering av løsninger, 3. alternative løsninger og 4. sammenstilling/vurdering slik vi har beskrevet i kapittel 4.3. I en slik analysemetodikk vil en

- 1) Basere behovene for byggearealer på analyser i samfunnsdelen
- 2) Utvikle kriterier basert på mål i samfunnsdelen og nasjonale føringer kommunene er nødt til å følge opp.
- 3) Sette sammen pakker av enkeltutbygginger til strategier som møter behovene.
- 4) Analysere de aktuelle løsninger ut fra kriteriene som er utviklet.

En slik tilnærming er stammen i utredningsarbeidet og har konsekvenser på en rekke områder:

- En kan vurdere konsekvenser både av områder enkeltvis og av hele planforslaget.
- En får kriterier som kan vektles og drøftes og brukes til å oppnå best mulig resultat samlet.
- Kriteriene er forankret i kommunens plan og overordnede føringer.
- Det er en synlig sammenheng mellom planforslag og behov.
- En får et godt redskap for å sile innspill systematisk og å drøfte disse.

- Sammenhengen med samfunnsdelen blir tydeligere.

Disse manglene kan forklare mange av de forholdene enkelte av aktørene er noe misfornøyd med, men som de selv har adressert på en annen måte.

Innholdet i medvirkningen kan utvikles videre

Dialog og prosess rundt innspill før de behandles formelt er savnet. Det kan gi aktørene innsikt i hverandres forslag og eventuelt bidra til at de justerer forslagene – de ser hvem de «konkurrerer med» og de kan også få umiddelbare vurderinger av hvilke hensyn som taler for eller mot å ta med innspillene videre. En slik prosess ville også gi politikerne den nødvendige tid til å områ seg som de har savnet i prosessen. En må fortsatt behandle innspill og gi en anbefaling, men det blir mer dynamikk i prosessen før det skjer. En slik prosess vil fungere best dersom en kan presentere enkle vurderingskriterier for løsninger.

Dette betyr at prosessen omkring vurdering av forslag, siling av hvilke forslag som skal forkastes osv. i den innledende fasen bør være mer ulik behandlingen etter høringsfasen enn det den var i den prosessen som er gjennomført. Etter høring må prosessen ha karakter av tradisjonell vurdering og saksbehandling, men den første bør ha et større innslag av dialog. Den nevnte analytiske vurderingen gir et grunnlag å føre denne dialogen på. Helt konkret betyr dette at innspill primært vurderes etter et enkelt sett med kriterier basert på mål, og ikke etter om de er innenfor/utenfor en vedtatt politikk. Ved å gjøre det sistnevnte, blir det mer spørsmål om hvem som tolker riktig og prosessen blir tyngre.

Den økte detaljeringsgraden er et resultat av beslutninger en har tatt

Hvis en skal dele byggearealene inn i underformål, ender en lett opp med et betydelig antall underformål. I Kristiansand var de blant annet et uttrykt ønske at en kunne reservere arealer til en del offentlige tjenester.

Det var videre en ambisjon (som ble oppnådd) at fem kommunedelplaner skulle innarbeides i selve kommuneplanen. Delplaner er som regel mer detaljerte enn den overordnede planen, og ambisjonen medførte at detaljnivået fra delplanene «smittet» på kommuneplanens arealdel.

Den forrige utgaven av planen var lite detaljert sammenlignet med andre tilsvarende kommuner. Overgangen til større nøyaktighet, ny plan- og bygningslov, innføring av digitale kart og SOSI-standard osv. medførte derfor en mye større endring i Kristiansand enn i andre kommuner. I tillegg ser det ut til at konsekvensene av endringene er lite kommunisert, særlig i starten av arbeidet, og at dette kan ha forsterket problemene.

Økt detaljeringsgrad er også et resultat av at hjemmelen til å fastsette vedtekter er opphørt i ny plan- og bygningslov. Det medførte at skiltvedtektene, parkeringsvedtektene og vedtektene for uteområder ble revidert og lagt inn i kommuneplanbestemmelsene.

8.2 Anbefalinger for videre arbeid

En har fått en tjenlig plan med hensyn på detaljering – og en verken kan eller bør reversere

Det er diskutert om planen er blitt for detaljert og om en burde gå tilbake i retning av tidligere plan. Vi kan ikke se at planen er for detaljert, og det er heller ikke verken praktisk mulig eller hensiktsmessig å forsøke å justere tilbake til tidligere detaljeringsnivå. Det ville kreve samme planbehandling som å lage en plan, og en ville få en grovkornet plan som ville kreve mer detaljplanlegging.

Det må dessuten legges til at mange er relativt fornøyd med sluttresultatet, og mener kommunen har fått en tjenlig plan.

Etter vår vurdering bør derfor ikke kommunen gjøre noe for å reversere den detaljeringsgrad som er lagt inn i gjeldende plan.

Stor grad av politisk involvering og medvirkning er sterke sider ved arbeidet som bør søkes opprettholdt og videreutviklet

Samlet sett mener vi at ambisjonen om god politisk involvering er ivaretatt godt og at det som er gjennomført på dette området bør videreføres i kommende kommuneplanlegging. Det har også vært en omfattende medvirkning og den store mengden innspill er alle omtalt og behandlet enkeltvis. Denne grundige behandlingen av de som medvirker er en styrke ved arbeidet og bør opprettholdes og videreføres.

Analytisk tilnærming, konkretisering i planprogram og forhold omkring medvirkning kan forbedres

Analytisk tilnærming

Vi vil peke på tre forhold som kan forbedres i kommunens videre forestående planarbeid:

1. Konkretisering av status, utvikling og behov for areal til de ulike arealkategoriene. Slike behovstall vil kommunen ha bruk for kontinuerlig, og de er også utgangspunktet for en årlig oppfølging. En kan tenke seg et regnskap og et budsjett for arealer på samme måte som for andre ressurser. Metodikken med punktene A, B, C og D som er omtalt foran bør legges til grunn ved vurdering av forslag til arealbruk.
2. Det bør utvikles et enkelt kriteriesett for vurdering av arealplanforslag basert på overordnede føringer og føringer fra samfunnsdelen. Kriteriene som er brukt i vedlegg med konsekvensutredninger er et godt utgangspunkt, men trenger noe bearbeiding og å bli brukt gjennomgående i planen – ikke bare i vedlegg for å oppfylle de formelle kravene til konsekvensutredning.
3. I tilknytning til de nevnte kriterier bør det utvikles indikatorer som gjør det enkelt å følge utviklingen fra år til år. Dette kan være indikatorer knyttet til bærekraft – andel boliger med rimelig kollektivdekning, arealer til næring og antall arbeidsplasser i kvadraturen og sentre utenfor osv.

En slik tilnærming vil bidra til at kommuneplanen vil virke bedre som styringsverktøy (blant annet tallfesting av behov og arealbruk medvirker til det), at samordning med andre planer blir enklere og at sortering av mange forslag kan gjøre mer systematisk.

En slik tilnærming gir også bedre basis for å vurdere forslag til mer detaljerte planer, og til eventuelt å avvike fra kommuneplanen når nye behov og mer detaljert kunnskap om de enkelte områder foreligger. Slik kan en bedre basis på dette punktet gjøre det enklere å leve med en forholdsvis detaljert kommuneplan.

Planprogram

Det er behov for å gjøre planprogram mer konkrete. Det omfatter at en i tillegg til å angi generelt hva en skal gjennomføre av planaktiviteter også viser behov og kriterier etter metodikken som er omtalt over, og at en så langt det er mulig konkretiserer de forslag en har tenkt å bearbeide videre i planarbeidet. Det skal bidra til at det er lettere for berørte å forstå tidlig hvordan de kan bli berørt og dermed medvirke tidligere i prosessen.

Medvirkning

Prosessene det ble lagt opp til, gir i utgangspunktet et godt grunnlag for god medvirkning. De vil styrkes av de to punktene over ved at kriteriene for å vurdere arealplanforslag blir bedre

kommunisert og ved at konkretisering i planprogram gjør det enklere å forstå tidlig når og på hvilken måte en kan bli berørt av planleggingen.

Medvirkningen kan videre styrkes ved at det etableres arenaer for drøfting av forslag i innspillsfasen og i høringsfasen. Dette kan være møter i form av samrådshøringer, og det kan være nettsted hvor forslag og kommentarer legges inn – ikke bare som et brev til kommunen – men åpent slik at støtte og motforestillinger kan legges inn på tilsvarende måte en kan gjøre i aviser i tilknytning til avisartikler. En slik løsning krever at noen moderer innleggene, men det er en forholdsvis enkel oppgave.