

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for strategi og drift	
	Kommunestyret	

PRIORITERING FOR ARBEIDET MED REGULERINGSPLANER

Kommunedirektørens innstilling

Saken legges frem uten innstilling

Sakens bakgrunn og innhold

I protokoll fra Utvalg for strategi og drift 11.03.2021 (<https://innsyn.fosendrift.no/Innsyn-URL/Dmb/ShowDmbDocument?mId=213&documentTypeId=MP&sourceDatabase=ORLAND>) står følgende:

Kommunedirektøren legger fram en sak til politisk behandling om prioritering for arbeidet med reguleringsplaner.

I dette saksframlegget vil administrasjonen gi en oversikt over kommunens planoppgaver, vise hvilke planer er under arbeid, vurdere ressursituasjonen og gi innblikk i hvordan det prioriteres i dag. Saksframlegget er ment som grunnlaget for diskusjon i utvalg for strategi og drift og kommunestyret. I vedleggene vises oversikt og nærmere beskrivelse for de kommunale planene og private reguleringsplaner

Kommunens planoppgaver

Kommunen har planoppgaver på ulike detaljnivå. Det er i planstrategien som blir vedtatt i hver valgperiode at det blir tatt stilling til hvilke kommunale planer skal utarbeides i den neste 4-års perioden og i hvilken rekkefølge. Ørland kommune vedtok sin planstrategi i september 2020

Kommuneplan

Kommuneplanen er kommunens overordnede plannivå. Det består av en samfunnsdel, arealdel og eventuelle kommunedelplaner. I planstrategien er det vedtatt at Ørland kommune skal utarbeide en ny samfunnsdel, ny arealdel og to kommunedelplaner, en for helse og familie og en for oppvekst og utdanning. Det vises til saken om planprogram for mer detaljert informasjon.

Arealdel

Kommuneplanens arealdel består av kart og bestemmelser og viser fremtidig arealbruk for hele kommunen og gir overordnede føringer for bebyggelsen. Det er lagt opp til at revidering av arealdelen vil komme i gang i januar 2022.

Utarbeiding av kommuneplanen, samfunnsdel og arealdel er en kommunal oppgave. Dette er en oppgave som er svært tids- og ressurskrevende fordi den krever mange utredninger, omfattende medvirkning av befolkningen og utarbeiding av mange og omfattende plandokumenter. Samtidig er det viktig at kommuneplanarbeid utføres av planleggere med god lokalkunnskap. Dette er derfor en oppgave som ikke kan settes bort til konsulent i sin helhet, men noen utredninger, eller enkeltelementer kan gjøres i samarbeid med konsulenter. For nærmere informasjon om utarbeiding og innhold vises det til veilederen «Kommuneplanens arealdel»:

https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf

Reguleringsplaner

Under er det gjengitt en forenklet oversikt over hva reguleringsplaner er. For en videre detaljering vises det til egen «Reguleringsplanveileder»:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf

En reguleringsplan består av et plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelse. Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Detaljeringsgraden er avhengig av formålet med planen, og om det er behov for videre detaljering for deler av planen når utbyggingstidspunktet nærmer seg. Gjennom reguleringsplan fastsettes det hvordan, og til hvilke formål, arealene innenfor planen kan utnyttes og eventuelle vilkår knyttet til bruken.

- Områdereguleringsplaner

En områdereguleringsplan benyttes for de områdene hvor det er behov for avklaringer på nivået mellom kommuneplanens arealdel og detaljreguleringsplan.

En områdereguleringsplan utarbeides når sammenhengende avklaringer trengs for et større område, et helt tettsted, sentrum osv. I planen avklares overordnede forhold som arealbruk, trafikkløsninger, og bebyggelsesmønstre. Eksempler er Brekstad sentrum og påbegynt planprosess på Uthaug. I en områderegulering stilles det ofte krav om videre detaljregulering for enkeltområder. På Uthaug gjelder det for eksempel videre detaljregulering for Holmhaugan og på Brekstad gjelder dette for eksempel detaljregulering på Kulturparken, Meieritomta og for flytteprosjekt i Brekstadbukta

Kommunen har ansvaret for å utarbeide områderegulering, og i utgangspunktet er det kommunen selv som skal gjøre planarbeidet. Kommunen engasjerer normalt en konsulent for å utarbeide områdeplaner. Dette krever likevel sterk involvering av planansvarlige i kommunen gjennom hele prosessen. I tillegg har kommunen ansvar for saksbehandling.

- Detaljreguleringsplaner

Detaljreguleringsplan angir konkrete og detaljerte regler for utbygging av et område. Detaljreguleringsplaner utarbeides med bakgrunn i kommuneplanens arealdel eller områdereguleringsplaner. Det er et utbyggersansvar å detaljregulere områder før utbygging. En detaljreguleringsplan blir utarbeidet av en plankonsulent betalt av utbygger. Dette kalles for 'private reguleringsplaner' og er den mest vanlige form for regulering i Ørland kommune. Kommunen har i disse prosesser først og fremst et saksbehandlingsansvar, med ansvar for veiledning og saksbehandling i de ulike faser av planprosessen. Lengden på disse planprosesser er først og fremst avhengig av hvor fort konsulentene og private forslagsstillere utarbeider sine planer, ikke kommunens saksbehandlingstid.

Kommunen kan også være 'utbygger', for eksempel ved kommunale nærings- eller boligområder, eller kommunale utbyggingsprosjekt. Da er det vanlig at kommunen engasjerer en konsulent for utarbeiding av en reguleringsplan. Kommunen har da en dobbeltrolle og er både oppdragsgiver for utarbeiding av planen og saksbehandler av planen.

Det vises til vedlegg 3 for en oversikt over alle private reguleringsplaner som er under utarbeiding og vedlegg 2 for en mer utfyllende beskrivelse av reguleringsplanene kommunen har ansvar for.

Veiledning og oppfølging av reguleringsplaner

Det går ofte en periode mellom vedtatt plan og utbygging. Før igangsetting av større utbygginger vil det derfor alltid være en vurdering av planbehov og ofte veiledning av utbyggere. Der utbyggingsplanene ikke kan gå direkte til byggesak vil det være en vurdering om:

- Er det behov for en ny plan eller full revisjon av eksisterende plan?
- Er det behov for en delvis endring av planen og kan dette eventuelt tas med en forenklet prosess?
- Er det behov for en dispensasjon

Det er i slike tilfeller viktig med rask oppfølging og veiledning fra plan og forvaltning for at slike prosesser skal gå smidig. Det er pr i dag 4 til 5 (mindre) endringsprosesser på gang.

Ressurssituasjon enhet plan og forvaltning

Tilgjengelige ressurser.

Enhet for plan og forvaltning har 12,5 stillinger. Disse er fordelt over byggesak (5) kart oppmåling (2), miljø og utslippssøknader (1,5) og plan og folkehelse (4).

Det er altså 4 stillinger for planarbeid. I 2020 ble det ansatt en ny arealplanlegger for å fylle en av disse stillingene. En av stillingene er ubesatt på grunn av langtidspermisjon (3 til 4 år). For å dekke opp disse arbeidsoppgavene er noe av kart og oppmålingsressursen flyttet over på plan. Resten av oppgavene er tenkt dekket opp med innleie av konsulenter på kommunale planoppgaver. I tillegg er det omprioritert noen ressurser fra byggesak på grunn av en (midlertidig?) tilbakegang i antall byggesaker. Hvis antall byggesaker øker igjen vil disse ressursene måtte føres tilbake til byggesaksbehandling.

Arbeid med kommuneplaner og områdereguleringsplaner må finansieres gjennom driftsbudsjett (2,5 stilling). Kommunal saksbehandling av private reguleringsplaner blir (delvis) finansiert av gebyr, dette gjelder ca. 1,5 stilling. Det er marginalt budsjettet med innleie av konsulenter på plan. Det er forutsatt egne ekstrabevilgninger for større planprosjekt som områderegulering.

Kommunens kostnader med innleie av konsulenter og prosjektledelse for kommunale detaljreguleringsplaner for kommunale nærings- og boligområder kan inngå i et investeringsprosjekt. Forutsetning er at kostnadene senere blir dekket opp ved salg av tomter. Dette gjelder også kommunale utbyggingsprosjekt som regulering for barnehager og skoler. Der kan kostnadene inngå i selve investeringsprosjektet og dekket av investeringsmidler. Dette gjelder uttrykkelig IKKE for kommuneplanarbeid og områdereguleringer. Kostnadene for disse må dekkes av kommunens driftsbudsjett.

Ressursbehov

Kommuneplanarbeid med samfunnsdel og arealdel ble påbegynt i januar 2021, og vil intensiveres videre i dette og de kommende to årene. Dette er en lovpålagt og prioritert oppgave. Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og senere også arealdel vil kreve ca. 2 stillinger kontinuerlig frem til sommer 2023, i noen perioder opp til 2,5. I tillegg vil det være behov for innleie av konsulenter både for samfunnsdelen og arealdelen. Kommuneplanen vil kreve jevnlig oppdatering, og det ikke uvanlig at spesielt arealdelen vil måtte revideres helt eller delvis hvert 4. år i kommuner i sterk utvikling. Det anslås derfor at ressursbehov for overordnet kommunal planlegging vil ligge rundt 1 stilling i perioder uten kommuneplanarbeid og opp til 2,5 stillinger i perioder med revidering av kommuneplan.

Saksbehandling av private detaljreguleringsplaner er lovpålagt. Enheten prioriterer oppfølging av private detaljreguleringsplaner for å støtte opp under initiativ fra private utbyggere. Det er lovpålagte frister for saksbehandling som kommunen stort sett overholder med god margin. Saksbehandling av en reguleringsplan krever ca. 100 til 200 saksbehandlingstimer i kommunen, avhengig av størrelse og kompleksitet. For planer med planprogram og konsekvensutredning må det regnes 100 timer ekstra. Det er et stort antall private reguleringsplaner på gang. Det anslås at det vil kreve ca. 2 stillinger i kommunen for å følge opp disse. Det er forventet fortsatt stor utvikling og det anslås at dette behovet vil være stabilt framover. Kommunal saksbehandling bør ikke settes bort til konsulenter, men utføres av egne ansatte med god lokal kunnskap.

Utarbeiding av kommunale planer som områdereguleringsplaner og kommunale detaljreguleringsplaner er arbeidskrevende. Det krever detaljkompetanse og ressurser som ikke enhet for plan og forvaltning har i tilstrekkelig grad. Disse planer må derfor utarbeides av konsulentfirma, men i regi av enheten. Oppfølging og saksbehandling av disse prosjekter er likevel arbeidskrevende, og selvfølgelig avhengig av størrelse og kompleksitet av prosjektet.

Type ressurser

For planleggere i kommunen stilles høye krav til utdanning og/eller erfaring. Det er kompliserte stillinger hvor god og bred kompetanse er viktig. Erfaring tilsier at det må stilles krav til masterutdanning, evt. bachelorutdanning med erfaring i lignende stilling for å kunne komme i gang med arbeidsoppgavene relativt raskt. De siste årene har plan og forvaltning hatt betydelig utskifting av personal. Dette gjelder også planleggere. Det er krevende å rekruttere nye

planleggere med tilstrekkelig kompetanse, selv når det gjelder faste 100% stillinger. Det er svært usannsynlig at man får tak i kvalifiserte ansatte når man skulle tilby vikariater eller prosjektstillinger. Faste stillinger er også viktig med tanke på at planleggere i kommunen trenger en god lokalkunnskap.

Prioritering

Enhet for plan og forvaltning har prioritert oppgavene sine ut ifra det som er lovpålagt og de politiske føringer/bestillinger som er gitt.

Saksbehandling av private reguleringsplaner og oppfølging/endring av eksisterende planer er en lovpålagt oppgave, hvor forskriftsfestede frister må overholdes. Enheten mener at det er viktig at saksbehandling i kommunen går fort og smidig, og overholder frister stort sett med god margin. Denne oppgaven krever ca. 2 stillinger. Dette er relativt stabilt. 1,5 av disse stillingene er finansiert gjennom selvkost.

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er prioriterte oppgaver, som ble prioritert i planstrategien, samt at det er ved flere anledninger diskutert prioritering av disse i blant annet planutvalget. Arbeidet med kommuneplan er grunnlaget for all annet planlegging i kommunen, og må derfor prioriteres først. Denne oppgaven vil kreve 2 til 2,5 stilling frem til sommer 2023.

Arbeidet med kommuneplanen og saksbehandling av private reguleringsplaner tar opp alle planressurser per i dag. Det er dermed lite rom for å sette i gang utarbeiding av kommunale områdereguleringsplaner eller kommunale detaljreguleringsplaner. Noen av de påbegynte mindre planprosessene nevnt i vedlegg 1 ønsker administrasjonen å prioritere og ferdigstille i år. Dette gjelder for eksempel Brekstad Næringsmiddelpark og mindre endring av Ulsetmyran. I tillegg er regulering av Brekstadbukta til flytteprosjektet av hus fra rød støysoner prioritert og igangsatt etter vedtak i kommunestyret. Dette vil kreve ca. en 0,5 stilling, som tas fra byggesaksbehandling.

Det er ikke mulighet med dagens bemanning å sette i gang eller ferdigstille områdereguleringsplanene på Uthaug, Ervika, Opphaug og Bjugn sentrum eller nye detaljreguleringsplaner i kommunal regi som til for eksempel gang- og sykkelveger eller (revidering av) planer for kommunale næringsområder. Det er først etter at kommuneplanarbeid er ferdigstilt (godt ut i 2023) at det vil være realistisk å komme i gang med disse prosjektene.

Det er klart at det er sterkt ønskelig, om ikke nødvendig at også kommunens arbeid med (område) regulering kommer i gang. Deler av arbeidet kan og må settes bort til konsulenter. Det er det satt av begrenset med midler til og det må i så fall bevilges ekstra midler for hvert konkret prosjekt. I tillegg omfatter arbeidet med denne type planer en god del styring fra kommunens planleggere som ikke *kan* settes bort til konsulenter. Hvis man prioriterer planene, sprer de over flere år og begrenser antall planer som er på gang samtidig, så vil det være behov for ca. 1 stilling for å følge opp disse prosjektene fra enhet for plan og forvaltning. I perioder hvor det da ikke er kommuneplanarbeid på gang kan man sette på en ekstra stilling og intensivere denne type planarbeid. I en kommune med så stor vekst og utvikling som Ørland er det sannsynlig at det er et kontinuerlig behov for denne ressursen framover.

Siden saken er ment som grunnlaget for diskusjon er endringer av driftsbudsjettet utenom budsjettprosesser gjenstand for en politisk prioritering. Saken legges derfor frem uten innstilling.

Vedlegg

- 1 Oversikt områdereguleringsplaner
- 2 Oversikt kommunale detaljplaner
- 3 Private detaljplaner og mindre endringer av planer