



DOVRE KOMMUNE

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2022/748-4

Saksbehandler: Arne Furumo

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Kommunestyret

Kommuneplanens samfunnsdel - kommuneplangrunnlag

Vedlegg

- 1 Kommuneplanens samfunnsdel - kommuneplangrunnlag
- 2 1-KS-FoU-Samarbeid-om-velfungerende-kommunale-plansystem-Anbefalinger
- 3 Kommuneplanens samfunnsdel - kunnskapsgrunnlag

Saksutredning:

Rullering av kommuneplanens samfunnsdel er forankret i gjeldende planstrategi for Dovre kommune fra 2021.

Plan- og bygningsloven pålegger alle kommuner å ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Samfunnsdelen skal vise de lange linjene og sette mål og retning for ønsket samfunnsutvikling. Videre stiller kommuneloven §14-4 krav til at føringene i samfunnsdelen skal følges opp gjennom økonomiplanen og den øvrige planleggingen i kommunen. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel.

Dette saksframlegget, med det vedlagte kunnskapsgrunnlaget, utgjør et *kommuneplangrunnlag* for innværende valgperiode. I saksframlegget anbefaler administrasjonen at kommuneplangrunnlaget erstatter kommunal planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel.

I KS-rapporten "Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem", som er vedlagt dette saksframlegget, slås det fast at kravet om kommunal planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel i liten grad styrker den folkevalgte styringen, men heller vanskeliggjør effektive prosesser for behandling av samfunnsdelen tidlig i valgperioden.

I tråd med anbefalinger fra KS og nasjonale føringer om realistisk planlegging som er tilpasset lokale forhold og ressursituasjonen i kommunene, foreslås det i dette saksframlegget å forenkle planstrategien til kun å omfatte primærfunksjonen i §10-1 i plan- og bygningsloven. Det vil si å *få fram en oversikt over kommunens situasjon og utviklingstrekk og ta stilling til hva som skal gjøres med kommuneplanen*. Dette framkommer av det vedlagte kunnskapsgrunnlaget.

Vurderingen av det øvrige kommunale planbehovet kan knyttes til den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen. På denne måten er det kommunestyrets prioritering av satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel som legger grunnlaget for vurdering av hvilke planer og strategier som bør prioriteres det påfølgende året.

Dette kommuneplangrunnlaget fungerer som et "oppstartsdokument" for arbeidet med ny kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035 for Dovre kommune og innebærer endringer i hvordan kommunestyret arbeider i kommuneplanprosessen. Endringene er ment å styrke kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for lokalpolitisk styring og sikre at samfunnsdelen, som kommunens overordnede styringsdokument, er godt forankret i kommunestyret og i befolkningen.

I tillegg til de nylig oppdaterte nasjonale forventningene til regional og lokal planlegging og den ovenfor nevnte KS-rapporten, har administrasjonen hentet inspirasjon fra andre kommuner som har gjort endringer i plansystemet den siste tiden. Her kan nevnes spesielt Gausdal kommune, som siden 2019 har vært del av KS-prosjektet "kommuneplanenes samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy.

Overordnede grep for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel

Som det framgikk av orienteringen om kommuneplanprosessen i kommunestyret 15. januar, er det et ønske fra administrasjonens side å styrke kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for lokalpolitisk styring.

Administrasjonen anbefaler derfor følgende overordnede grep for arbeidet med ny samfunnsdel og forslag til endringer i plansystemet:

- Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal det legges til rette for *gode tverrpolitiske diskusjoner om satsingsområder i samfunnsplanen*. Politisk eierskap til prosessen er avgjørende for at kommunestyret kan legge nødvendige føringer for samfunnsutviklingen i Dovre fram mot 2035.
- Kommuneplanens samfunnsdel skal bidra til *bærekraftig samfunnsutvikling* i tråd med nasjonale forventninger og med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål.
- Samfunnsplanen skal bli til i samarbeid med innbyggerne i Dovre. Det innebærer at administrasjonen og kommunestyret må legge til rette for *gode arenaer for medvirkning fra innbyggerne*. Det er et sentralt poeng i flere av de nevnte KS-rapportene at kommunestyrets politikk må komme inn før det legges opp til bredere diskusjoner om innholdet i samfunnsdelen. Valget er en tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen, og det er viktig å huske at det representative demokratiet er sentralt for å sikre at hele kommunen er involvert. En mer detaljert plan for medvirkning av Dovresamfunnet tas opp til diskusjon i den foreslåtte politiske redaksjonskomiteen *etter* at de overordnede satsingsområdene er på plass. Da vil det være lettere å skape gode arenaer for medvirkning som oppleves som relevante for innbyggerne, som for eksempel åpne folkemøter, spørreundersøkelser, digitale gjestebud, arbeidsverksted, barne- og seniortråkk og ulike former for ordførermøter. Det vil bli lagt særlig vekt på medvirkning fra barn og unge, eldre og innbyggere med funksjonsnedsettelse i arbeidet med samfunnsdelen.
- Det skal utarbeides en langsiktig, men kortfattet *arealstrategi* som del av kommuneplanens samfunnsdel. Arealstrategien følger av prioriteringene i samfunnsdelen og vil kunne avdekke behov for eventuelle justeringer eller rulling av kommuneplanens arealdel. Aktuelle temaer for arealstrategien kan være sentrumsutvikling, fortetting, arkitektonisk kvalitet,

boligutvikling, næringsareal/industri, verneområder, matjord, karbonrike arealer, naturmangfold, kulturminner og kulturlandskap.

- Administrasjonen skal utvikle gode prosesser og verktøy for å få til en *tettere kobling mellom satsingsområder i samfunnsdelen og den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen*.
- Administrasjonen anbefaler å slå sammen den kommunale planstrategien og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel til et *kommuneplanprogram for valgperioden*. Dette bidrar til en forenkling av det kommunale plansystemet og dermed ressursbesparelser, samtidig som det øker sannsynligheten for at et nytt kommunestyre kan vedta ny samfunnsdel tidlig i valgperioden, og aller helst i løpet av det første året. I kommuneplanprogrammet tas det stilling til om kommuneplanens samfunnsdel skal videreføres eller rulleres. *Vurderinger av kommunens øvrige planbehov kan da gjøres i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanen hvert år*.
- Som del av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel kan det også være aktuelt å foreta en *"planvask"*. Er det noen planer som er utdaterte og som bør fornyes? Et sentralt spørsmål blir å vurdere om enkelte tema- og delplaner i stedet kan inngå i samfunnsdelen.

Kunnskapsgrunnlaget til kommuneplanens samfunnsdel

Det vedlagte kunnskapsgrunnlaget skal bidra til å gi kommunestyret den nødvendige oversikten over kommunens situasjon og utviklingstrekk for å kunne prioritere satsingsområder og gi retning til utviklingen av Dovresamfunnet og Dovre kommune som organisasjon.

Av tids- og kapasitetsmessige årsaker består kunnskapsgrunnlaget i stor grad av henvisninger til nasjonale, regionale og kommunale planer, samt lenker til ressursider for relevant kommunestatistikk.

Som del av folkevalgtopplæringen fikk det nye kommunestyret i møtet 15. januar orienteringer om flere av tjenesteområdene i Dovre kommune. Presentasjonene om de ulike tjenesteområdene supplerer kunnskapsgrunnlaget.

Ledere og ansatte i de ulike tjenesteområdene og flere kommunale råd og utvalg har allerede bidratt med viktige innspill til kommunens situasjon og utviklingstrekk. Utfordringene som er listet i avsnittet under ble presentert for kommunestyret i forkant av arbeidsverkstedet i 12. februar og er også tatt med som en del av det vedlagte kunnskapsgrunnlaget.

Noen sentrale utfordringer for Dovre kommune:

- Demografisk utvikling: Aldrende befolkning utfordrer helse- og omsorgstjenestene
- Nye «krav» til skoler og barnehager – lærere og barnehageansatte bruker mer ressurser på trivsel og sosial læring
- Utfordringer i jordbruket og for gardbrukeren på grunn av lav lønnsomhet
- Ensidig næringsstruktur og manglende samhandling om næringsutvikling
- Økende press på arealer: verneområder, turisme/ferdsel, boliger, næring/industri, gode møteplasser for folk – og i tillegg bevare ressursgrunnlag, naturmangfold, kulturlandskap og kulturminner
- Attraktivitet og omdømme

- Klimagassutslipp, forbruk og et klima i endring

For å sikre at kommuneplanens samfunnsdel representerer hele Dovresamfunnet, er det viktig at kommunestyrets politikk legges til grunn for prioriteringene i samfunnsdelen. Det er derfor verdt å nevne at partienes valgprogrammer gjerne kan forstås som en del av kunnskapsgrunnlaget for kommuneplanens samfunnsdel.

I hoveddokumentet til kommuneplanens samfunnsdel, vil kommunens situasjon og utviklingstrekk framstilles i form av lett forståelige og kortfattede tekster i et innledende kapittel under tittelen "Dovre i dag", "Dovre i verden" eller lignende.

Opprettelse av politisk redaksjonskomité for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel

For at kommuneplanens samfunnsdel skal kunne være et verktøy for lokalpolitisk styring, er det avgjørende at kommunestyret deltar aktivt i utformingen av planen. Det er også et poeng at samfunnsplanen vedtas tidlig i valgperioden, slik at prioriteringene i samfunnsdelen faktisk får virkning i inneværende valgperiode.

Ved at partiene selv velger en kommunestyrerepresentant som medlem i en *politisk redaksjonskomité*, etter kommunelovens § 5-7, legges det til rette for en mer effektiv arbeidsform enn det som er mulig å få til i et samlet kommunestyre. Redaksjonskomiteen vil arbeide som et kollegium i en samskapende prosess, noe som vil bidra til gode tverrpolitiske diskusjoner om prioriteringene i samfunnsdelen. Det blir opp til hvert parti å sørge for gode medvirkningsprosesser i forkant og etterkant av møtene i politisk redaksjonskomité for å sikre forankring i partigruppen og partiet ellers.

Prosjektleder (eller den administrative ressursen som rådmannen til enhver tid utpeker) vil bistå politisk redaksjonskomité i arbeidet. Gjennom arbeidet i komiteen vil de folkevalgte og administrasjonen samhandle på en ny måte for å lage en så god plan for Dovresamfunnet som mulig. For å sikre at politiske prioriteringer i samfunnsdelen er godt forankret, kan den politiske redaksjonskomiteen invitere inn administrative ledere til å komme med faglige innspill og delta i diskusjonene i møtene.

Det er ordføreren som leder den politiske redaksjonskomiteen, men når forslag til kommuneplanens samfunnsdel kommer til formell politisk behandling i kommunestyret, vil det være Rådmannen som legger fram saken.

Rådmannen foreslår følgende mandat for politisk redaksjonskomité:

- Politisk redaksjonskomite skal arbeide med innholdet i kommuneplanens samfunnsdel, inkludert ambisjonsnivå, satsingsområder og språk. Rammen er kommuneplangrunnlaget, slik det framgår av dette saksframlegget. Komiteen vil blant annet få materiale og tekstutkast fra prosjektleder og andre administrative fagmiljøer som utgangspunkt for sitt arbeid.
- Politisk redaksjonskomité skal sikre politisk eierskap og sørge for at arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel er godt forankret i kommunestyret, i partiene og i befolkningen. Det er naturlig at redaksjonskomiteen tar stilling til hvilke medvirkningsarenaer som skal prioriteres og hvem som skal representere kommunen i disse møtene med innbyggerne.
- Den politiske redaksjonskomiteen får en viktig rolle i utarbeidelsen av arealstrategien og skal sikre at denne følger av prioriteringene i samfunnsdelen. Tilsvarende er det viktig at

redaksjonskomiteen bidrar til at politiske føringer og satsingsområder følges opp i handlings- og økonomiplanen.

Prosjektorganisering

Politisk redaksjonskomité	Administrativ arbeidsgruppe
Ordfører Kommunestyrerepresentant fra Senterpartiet Kommunestyrerepresentant fra Arbeiderpartiet Kommunestyrerepresentant fra Dovrellista Kommunestyrerepresentant fra Høyre	Rådmann Plan-, næring- og utviklingssjef Samfunnsutvikler (prosjektleder) Kommuneplanlegger (Arbeidsgruppen har tett dialog med Rådmannens ledergruppe)
Styringsgruppe	Faglige ressurser
Ordfører Rådmann	Kommunale råd og utvalg Fagpersoner i enhetene Statsforvalteren i Innlandet Innlandet fylkeskommune Distriktssenteret KS Planressurser i andre kommuner

Figur 1: Forslag til prosjektorganisering for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel

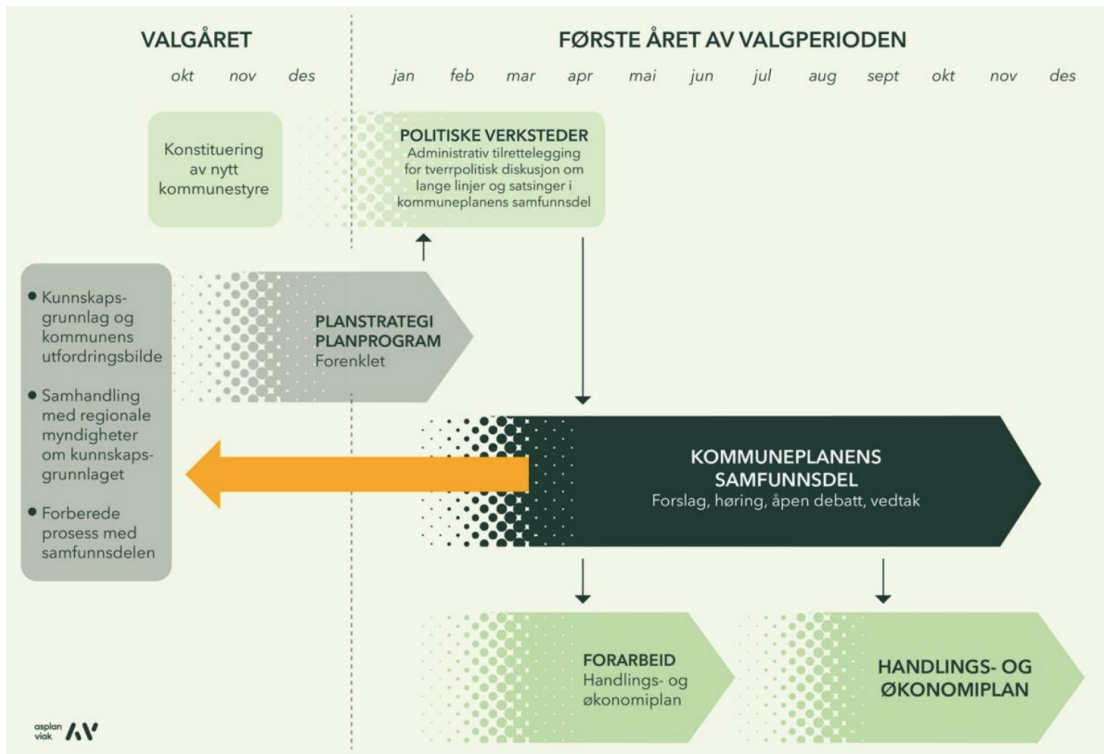
Overordnet framdriftsplan

Tabell 1 under viser en overordnet framdriftsplan for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel for 2024-2035.

Figur 2 på neste side viser hvordan arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel kan organiseres framover som følge av anbefalingene i dette saksframlegget. Den største forskjellen på den ideelle prosessen som er skissert i figur 2 og framdriftsplanen for denne rulleringen av samfunnsdelen, er de administrative forberedelsene som gjøres i valgåret, slik at det nye kommunestyret raskt kan komme i gang med arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.

Faser/temaer:	Tidsrom:
Prosessforberedelser og forankring: <ul style="list-style-type: none">• Kunnskapsinnhenting, metodevurderinger, kompetansebygging, orienteringer i kommunale råd og utvalg og administrativ forankring• Nasjonale føringer, erfaringsutveksling med andre kommuner i regionen, regionale myndigheter, KS og Distriktssenteret	Høst 2023 og første kvartal 2024
Satsingsområder og de lange linjene for ønsket samfunnsutvikling med utgangspunkt i arbeidsverksteder i kommunestyret 12.2 og 18.3	Første og andre kvartal 2024
Utarbeidelse av arealstrategi	Andre kvartal 2024
Medvirkningsprosesser	Tredje og fjerde kvartal 2024
Utvikle prosess for utarbeidelse av handlings- og økonomiplan: <ul style="list-style-type: none">• Vurderinger knyttet til hvordan kommunestyrets pågående arbeid med prioriteringer i samfunnsdelen kan kobles til økonomiplanprosessen for 2025• Forarbeider knyttet til hvordan framtidige handlings- og økonomiplaner kan følge av satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel	Tredje kvartal 2024
Kommuneplanens samfunnsdel på høring (6 uker)	Fjerde kvartal 2024 / første kvartal 2025
Ferdigstilling av kommuneplanens samfunnsdel	Fjerde kvartal 2024 / første kvartal 2025

Tabell 1: Overordnet framdriftsplan for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035



Figur 2: Arbeid med kommuneplanens samfunnsdel i valgåret og første året av valgperioden

Vurdering:

Selv om kommuneplangrunnlaget først kommer til behandling i kommunestyret nå, er arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel i gang. Kommunestyret ble i møtet den 15. januar i år gitt en orientering om hvordan administrasjonen foreslår å legge opp kommuneplanprosessen. Videre har kommunestyret gjennomført første del av et arbeidsverksted om ønsket samfunnsutvikling og satsingsområder i samfunnsdelen.

I det samme arbeidsverkstedet tok kommunestyret stilling til hvilke av FNs bærekraftsmål som er viktigst for Dovre kommune. Kommunestyret mener alle 17 bærekraftsmålene er relevante for Dovre og la særlig vekt på følgende bærekraftsmål som viktige for utviklingen av Dovresamfunnet:

- Samarbeid for å nå målene (17)
- Bærekraftige byer og lokalsamfunn (11)
- God helse og livskvalitet (3)

Andre del av arbeidsverkstedet gjennomføres i kommunestyremøtet 18. mars. I denne delen av arbeidsverkstedet skal kommunestyret jobbe med temaer og satsingsområder for å gi retning til det videre arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.

Den ovenfor beskrevne framgangsmåten for det innledende arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel har vært nødvendig for å kunne komme i mål med en ny samfunnsplan tidlig i valgperioden. For fortsettelsen legges det i saksframlegget opp til at administrasjonen utarbeider et kunnskapsgrunnlag i valgåret, slik at det nye kommunestyret raskt kan ta stilling til hva som skal gjøres med samfunnsdelen. På denne måten sikrer vi at kommuneplanens samfunnsdel til enhver tid er knyttet til valgperioden og det sittende kommunestyrets politikk.

For å styrke kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for lokalpolitisk styring og sikre at samfunnsdelen er forankret i kommunestyrets politikk, vurderer Rådmannen det slik at *det er behov for å gjøre endringer i plansystemet i tråd med saksutredningen i dette saksframlegget.*

Det er viktig at den politiske redaksjonskomiteen bidrar til at politiske føringer og satsingsområder følges opp i handlings- og økonomiplanen. I hvor stor grad det er mulig å få til en god kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlings- og økonomiplanen for 2025 vil naturlig nok avhenge av framdriften i arbeidet med samfunnsdelen. Det er derfor spesielt viktig at den politiske redaksjonskomiteen er godt påkoblet det administrative arbeidet med handlings- og økonomiplanen for 2025.

Samhandling med regionale myndigheter

Samhandling med regionale myndigheter og andre ressursmiljøer er viktig for å få til gode planprosesser i små distriktskommuner som Dovre. Administrasjonen har i det innledende arbeidet med ny samfunnsdel hatt stor nytte av god dialog med Innlandet fylkeskommune, Statsforvalteren i Innlandet, KS, Distriktsenteret og flere kommuner i regionen. Gjennom den foreslåtte prosjektorganiseringen legges det til rette for *fortsatt god samhandling med relevante faglige ressurser i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.*

Det foreslås i denne saken at det gjennomføres et innspillmøte med Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet. På denne måten gis disse viktige høringsinstansene anledning til å komme med innspill tidlig i prosessen, noe som vil kunne redusere behovet for omfattende innspill når samfunnsdelen legges ut på høring og offentlig ettersyn. Dersom disse tidlige innspillene gjør at

det blir behov for endringer, vil et oppdatert kommuneplangrunnlag legges fram for kommunestyret til ny behandling.

Rådmannens innstilling:

Kommunestyret vedtar:

- 1) Kommuneplangrunnlaget for valgperioden vedtas slik det er beskrevet i saksframlegget, herunder:
 - a) Kunnskapsgrunnlaget som er vedlagt dette saksframlegget.
 - b) Prosjektorganisering og overordnet framdriftsplan for rullering av kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035.
 - c) At kommuneplangrunnlaget for valgperioden erstatter kommunal planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel.
 - d) At økonomiplanen og handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel slås sammen til en handlings- og økonomiplan med utgangspunkt i satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel med virkning fra og med økonomiplanprosessen for 2026.
 - e) At vurdering av planbehov utover om samfunnsdelen skal videreføres eller endres, gjøres i forbindelse med behandling av handlings- og økonomiplanen hvert år.
- 2) Det opprettes en politisk redaksjonskomité (etter kommunelovens § 5-7) for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel med det mandat som er beskrevet i saksframlegget.
 - a) Arbeidet i den politiske redaksjonskomiteen er av saksforberedende art til kommunestyret og har ikke delegert vedtaksmyndighet.
 - b) Den politiske redaksjonskomiteen har varighet ut 2024 eller fram til kommunestyret har vedtatt ny kommuneplanens samfunnsdel.
 - c) Møter godtgjøres etter gjeldende satser for politisk arbeid.
 - d) I tillegg til ordfører (leder), velges en nestleder blant medlemmene i redaksjonskomiteen. Følgende kommunestyremedlemmer velges som medlemmer av den politiske redaksjonskomiteen for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel:
 - i. (Senterpartiet)
 - ii. (Arbeiderpartiet)
 - iii. (Dovrelista)
 - iv. (Høyre)
- 3) Det gjennomføres et innspillsmøte med Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet om det vedtatte kommuneplangrunnlaget. Dersom disse tidlige innspillene gjør at det blir behov for endringer, vil et oppdatert kommuneplangrunnlag legges fram for kommunestyret til ny behandling.

