

# FORVALTNINGSREVISJON AV ARBEID MED PLANSAKER



SOLA KOMMUNE

AUGUST 2018

# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg.

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Rådmannens kommentar .....</b>	<b>7</b>
<b>Rapporten .....</b>	<b>9</b>
1    Innledning .....	10
1.1    Formål og problemstillinger .....	10
1.2    Revisjonskriterier .....	11
2    Fakta og vurderinger.....	13
2.1    Innledning.....	13
2.2    Kommunalt plansystem .....	13
2.3    Plansystemet i Sola kommune.....	14
2.4    Samfunns- og arealplanlegging.....	18
2.5    Områdeplan for Tananger sentrum - Tanangerplanen.....	27
2.6    Barnehageplanen - den gode solabarnehagen.....	33
2.7    Innkjøpsstrategi .....	37
2.8    Kommunedelplan energi og klima .....	40
<b>Vedlegg .....</b>	<b>45</b>

# SAMMENDRAG

## Oppdraget

Formålet med prosjektet er å undersøke i hvilken grad kommunedelplaner og temaplaner til Sola kommune er gode å styre etter, og hvordan planene følges opp.

Konkret belyser prosjektet følgende problemstillinger:

- Hvem tar initiativ til planene?
  - Er planene politisk eller administrativt initierte? Eller blir de utarbeidet som en følge av statlige føringer eller lignende?
- Hvordan er forholdet mellom planleggingskapasitet og vedtak om planutarbeiding? I hvor stor grad utarbeides planer ved hjelp av innkjøpt konsulentbistand?
- I hvilken grad er planene gode å styre etter?
  - Det ses herunder på om:
    - Har planene tydelige målsettinger?
    - Er målsettingene godt nok avgrenset og tilstrekkelig konkretiserte?
- Hvordan blir planene fulgt opp?
  - Det ses herunder på om:
    - Er det en tydelig nok beskrivelse av hvordan planene skal følges opp og gjennomføres, og av hvem?
    - Blir planene evaluert i samsvar med måloppnåelse?
- I hvilken grad nås målene i planene?

Det er også undersøkt om det er målkonflikt mellom planene, dvs. i hvilken grad målet i en plan kommer i konflikt med målet i en annen plan.

Det er foretatt en generell undersøkelse av plansystemet i Sola kommune og fire planer er valgt ut for undersøkelser: Tanangerplanen (områdeplan), barnehageplanen (temaplan), innkjøpsstrategien (strategiplan) og energi- og klimaplanen (kommunedelplan).

## Hovedbudskap

- Sola kommune har relativt mange planer sammenlignet med flere av nabokommunene. Mange av disse er politiske bestillinger.
- Mange av planene er under revisjon, er under utarbeidelse, eller skal utarbeides de neste årene. Det betyr et høyt nivå på planaktiviteten i kommunen.
- Det er ikke klare retningslinjer for hvilken type planer man utarbeider for ulike situasjoner og områder av kommunens virksomhet.
- Noen av planene inngår i et tydelig planhierarki, mens det i andre tilfeller er et uklart skille mellom overordnede planer og mer handlingsrettede planer.
- Bruken av eksterne konsulenter varierer mellom ulike deler av kommunen, der bruken er større i Kommunalteknikk enn i andre fag- og tjenesteområder.
- Planenes verdi som styringsverktøy varierer fra plan til plan. Noen har tydelige mål, har etterprøvbare resultatmål og -indikatorer og følger faste rapporteringsrutiner. Ansvar er plassert og oppfølgingen følger en klar framdriftsplan. Andre planer er vagere langs mange av disse dimensjonene.
- Områdeplan for Tananger sentrum er mer enn åtte år forsinket sammenlignet med opprinnelig framdriftsplan i planprogrammet. Hovedlinjene i siste planforslag er langt på vei i tråd med opprinnelig planvedtak og planprogram.

- 
- Sola kommunes saksbehandlingstid for private reguleringsforslag har gått kraftig ned de siste årene. I 2015 nådde saksbehandlingstiden en topp med 1160 dager. I 2017 var den sunket til ca. 130 dager.
  - Sola kommunes barnehageplan er oppdatert, den er politisk forankret og det er etablert et tydelig og sammenhengende planhierarki. Det er ikke etablert en sammenfattende form for rapportering til politisk nivå.
  - Sola kommunes innkjøpsstrategi er oppdatert, har tydelige mål og fokusområder, samt inneholder styringsparametere som gjør planen etterprøvable. Den er politisk forankret og framdrift rapporteres regelmessig. Miljø- og energikrav til innkjøp som inngår i kommunedelplan for energi og klima er ikke fulgt opp.
  - Sola kommunes kommunedelplan for energi og miljø er ikke blitt rullert hvert fjerde år slik kommunestyret forutsatte da det vedtok planen i 2010. Det er heller ikke blitt rapportert årlig på framdriften i arbeidet med å implementere planen slik kommunestyret forutsatte i sitt vedtak.

### **Plansystemet generelt**

Sola kommune har en relativt omfattende planportefølje sammenlignet med flere av nabokommunene. Planstrategien viser at kommunen har 53 overordnede planer inklusive utredninger. 37 av disse skal enten revideres, er under utarbeidelse eller skal utarbeides de neste årene. Det er flere enn i kommuner som Sandnes, Randaberg, Klepp og Time.

Det er ikke drøftet direkte i planstrategien om det er mulig å sanere planer eller slå dem sammen til mer overordnede planer. Eksempelvis er det foreslått å lage en ny overordnet plan for oppvekst og kultur, samtidig som den eksisterende kulturplanen skal revideres.

Et inntrykk fra gjennomgangen av plansystemet, er at planene er av nokså ulik karakter, de er bygget opp over noe ulik lest og det brukes ulike planbetegnelser og terminologi. Behandlingsprosedyrene, medvirkningen, og planenes periodisering og tidshorisont ser også ut til å være noe ulike. Det samme gjelder rutiner for rapportering.

Det synes å være behov for en gjennomgang av plansystemet med tanke på forenkling og tydeliggjøring av planhierarkiet, samt en gjennomgang av planporteføljen for å se om det er planer som kan slås sammen til mer overordnede planer eller utgå fra porteføljen.

### **Arealplanlegging og saksbehandlingstider**

Sola kommune behandler flest arealplaner i forhold til innbyggertallet sammenlignet med nabokommunene, mens ressursbruken er omtrent midt på treet. Ressurskrevende områdeplaner benyttes i økende utstrekning. Sola kommunes saksbehandlingstider for private reguleringsforslag lå i perioden 2014-2015 markert over nabokommunene. Etter den tid har den falt kraftig om vi sammenligner gjennomsnittet for 2014-15 med gjennomsnittet for 2016-17. Selv om saksbehandlingstiden har gått markert ned i Sola, er den noe høyere om vi sammenligner med nabokommunene.

### **Områdeplan for Tananger sentrum - «Tanangerplanen»**

Tanangerplanen er ekstraordinær sett i lys av den lange planprosessen. Kommunestyret vedtok oppstart av områdeplanen 28. februar 2008 med forventet sluttbehandling i 2010. 14. juni 2018 ble planen annengangsbehandlet i kommunestyret. I årenes løp har planen vært politisk behandlet minst åtte ganger. I tillegg er det gitt diverse orienteringer.

---

Flere forhold kan forklare hvorfor planarbeidet har tatt så lang tid: Manglende forståelse blant innbyggerne i Tananger for behovet om å urbanisere og fortette sentrum, planfaglig kompleksitet gitt at det er et bebyggd og i stor grad privateid planområde, at planen i perioder ikke har vært prioritert i administrasjonen, høyt konfliktnivå og at nye premisser har dukket opp i planarbeidet som utbygging av Bussvei gjennom sentrum.

Planer preget av høy kompleksitet og høyt konfliktnivå kan ta lang tid. Dessuten kan manglende kontinuitet i planarbeidet gjøre at arbeidet tar uforholdsmessig lang tid. Underveis i planarbeidet har det vært mye uro og usikkerhet om planen blant innbyggere i Tananger. Frykten for hva som kan skje med eiendommer, bygninger, kaiområdet og trafikken har påvirket forholdet mellom kommunen og innbyggere i Tananger. Et omfattende medvirkningsopplegg etter fjerde førstegangsbehandling av planen 22. februar 2017, synes å ha dempet noe av den uroen som har oppstått i Tananger-samfunnet.

Hva slags læring kan trekkes ut av dette planarbeidet med tanke på nye områdeplaner i fremtiden? Det er neppe et alternativ å unngå områdeplanlegging i bebygde områder og heller satse på tradisjonell feltutbygging på jomfruelig mark. Sola kommune har stort press på LNF-arealene, og jordvern, naturverdier og friluftsinnteresser peker i retning av mer samordnet og bærekraftig arealbruk i allerede bygde områder. Konsekvensen er at områdeplanlegging i mange tilfeller vil foregå i en konfliktfylt atmosfære.

Den finnes ingen enkel løsning på en slik plansituasjon, men berørte innbyggere, næringsdrivende og frivillige lag og organisasjoner har en forventning om å bli tatt med på rådslag tidlig. Det omfattende medvirkningsopplegget da Tanangerplanen lå ute til offentlig ettersyn for fjerde gang, ble et verksted for uttesting av ulike medvirkningstiltak. Kan hende er det her den viktigste erfaringen ligger med tanke på framtidig områdeplanlegging: Høy grad av medvirkning tidlig i planarbeidet for å unngå unødig konflikt.

### **Barnehageplanen – den gode solabarnehagen**

Sola kommunes barnehageplan – *den gode solabarnehagen* – synes å fungere som et godt styringsverktøy for barnehagetjenestene. Planen er oppdatert gjennom regelmessige revisjoner, den er politisk forankret og det er etablert et tydelig og sammenhengende planhierarki mellom den statlige rammeplanen, den mellomliggende barnehageplanen og barnehagenes egne årsplaner og langsiktige virksomhetsplaner. Potensielle målkonflikter er unngått ved hjelp av et sammenhengende og avklart plansystem.

Plansystemet overlater stort armslag til barnehagestyrene til å utvikle tilbudet i tråd med lokale behov og prioriteringer. Plansystemet er dermed ikke en tvangstrøye som hindrer innovasjon. Barnehageplanen avklarer tydelig hva som er rammene for den lokale handlefriheten. Det er skapt en balanse mellom plan og «markedskonkurranse» mellom barnehagene om å utvikle attraktive tilbud i tråd med ønsker i lokalsamfunnet.

Per i dag er det ikke en sammenfattende form for rapportering oppover i planhierarkiet. Det bør i den sammenheng vurderes om det skal utarbeides en «kvalitetsmelding» som sammenfatter statistikk, brukerundersøkelser og annen tilgjengelig informasjon slik at det er lettere for politikerne å få innblikk i status og framdrift på barnehagefeltet.

---

## **Innkjøpsstrategien**

Innkjøpsstrategien ble første gang gjort gjeldende fra 2016, og ble rullert i 2017. Planen er oppdatert etter at nytt regelverk forelå 1.1.2017. Planen har tydelige mål og fokusområder, samt styringsparametere som gjør planen etterprøvbare. Den er forankret politisk gjennom vedtak og statusrapportering om framdrift. Viktigste satsinger de siste årene har vært økt bruk av e.handel og bedring av rutinene for samarbeid internt i kommunen.

Et nytt leverandørregister er under etablering for å gjøre det enklere for innkjøperne å holde oversikt over leverandørmarkedet. Målet om reduksjon av avvik fra regelverket er delvis oppnådd. I 2017 ble resultatet 13,4 prosent mot et resultatmål om 20 prosent.

I gjeldende kommunedelplan for Energi og klima (2010), er innkjøp forpliktet til å stille miljø- og energikrav ved kommunale innkjøp. Dette er ikke blitt gjort, og kommunen bør vurdere hva som bør gjøres for å følge opp mål og tiltak i energi- og klimaplanen.

## **Energi- og klimaplanen**

Sola kommunes energi- og klimaplan har vært gjeldende i åtte år etter kommunestyrets planvedtak i 2010. Kommunestyret vedtok den gang at planen skulle rulleres hvert fjerde år og at det skulle rapporteres årlig på framdriften i arbeidet.

Planen har en handlingsplan med hovedmål og delmål og tiltak på fem fokusområder. Disse gir planen en tydelig retning og det er laget etterprøvbare resultatmål. Det ble imidlertid ikke beskrevet tydelig hvem som skulle gjøre hva til hvilken tid. Planen har dermed ikke blitt det styringsverktøyet kommunestyret ønsket at planen skulle være.

Kommunedelplan for energi og klima er en tverrsektoriell plan som krever oppfølging i ulike deler av kommunen og lokalsamfunnet. Den krever tydelig kopling mellom planens mål og tiltak og de instanser som skal følge opp planen med praktisk handling.

Sola kommune bør avklare hva som skal skje med energi- og klimaplanen. Slik den framstår nå, er den utdatert på flere felt. Et alternativ er å revidere planen for å få den i samsvar med nye statlige føringer i klimapolitikken, samt lage en status for måloppnåelse åtte år etter planvedtak. Et annet alternativ er å sanere planen, men sikre at mål og delmål forankres i de instanser som sitter med ansvar og virkemidler for å oppfylle målene.

## **Anbefalinger**

- Gjennomgå porteføljen av planer med tanke på forenkling og tydeliggjøring av planhierarkiet og vurdere om det er planer som kan slås sammen eller saneres.
- Vurdere om det skal gis nærmere retningslinjer for hvilken type planer som skal utarbeides for ulike situasjoner og områder av kommunens virksomhet.
- Foreta en evaluering av Tanangerplanen for å få fram læringspunkter blant annet med hensyn til medvirkningsopplegg og konflikthåndtering.
- Innføre en ordning med «kvalitetsmelding» på barnehagefeltet som sammenfatter informasjon til politikerne om oppfølging av barnehageplanen.
- Vurdere hvordan miljø- og energikrav til innkjøp og anskaffelser fastsatt i energi- og klimaplanen skal følges opp.
- Avklare hva som skal skje med kommunedelplanen for energi og klima.

---

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt kommunens arbeid med alle typer planer; interne strategier og temaplaner, så vel som planer etter plan- og bygningsloven. Fire konkrete planer er undersøkt i detalj; Områdeplan for Tananger, Barnehageplanen – den gode solabarnehagen, Innkjøpsstrategien og kommunedelplan for Energi- og klima.

Revisjonsrapporten gir et godt overordnet bilde av planaktiviteten i kommunen. Planporteføljen til kommunen synliggjør mangfoldet i kommunal drift, og viser at kommunen har behov for ulike plan- og styringsverktøy som er tilpasset de ulike kommunale oppdragene.

Revisjonen påpeker at antallet planer er høyt, og anbefaler å vurdere om planer kan slås sammen eller saneres. Rådmannen deler revisjonens oppfatning om at kommunen har mange planer, og det har vært et uttalt mål ved utarbeiding av planstrategien å redusere antallet planer. Ved vedtakelse av gjeldende planstrategien ble antallet planer noe redusert. Det er et mål at planporteføljen skal bestå av ytterligere færre planer, der alle blir aktivt brukt som styringsverktøy. Kommunen har valgt å ta med utredninger og analyser, samt interne strategier i planoversikten i planstrategien, ulikt flere nabokommuner. Dette bidrar til å forsterke inntrykket av at antallet planer er høyt sammenlignet med andre.

Revisjonen har sett spesielt på saksbehandlingstid for private reguleringsforslag. Rapporten slår fast at Sola kommune behandler flest arealplaner i forhold til innbyggertallet sammenlignet med nabokommunene. Ressursbruken er omtrent midt på treet. Det påpekes at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private planer er redusert vesentlig de siste årene, og lå i 2017 på 130 dager. Det pekes på at privat planaktivitet i Sola ikke ble redusert så kraftig som i de andre kommunene som følge av oljeprisfallet i 2015.

Rådmannen er fornøyd med at saksbehandlingstiden for private reguleringsforslag er på vei ned, og at barnehageplanen og innkjøpsstrategien får gjennomgående gode evalueringer. Når det gjelder Tananger-planen, pekes det særlig på den svært lange tiden det har tatt fra oppstart til vedtak, og hva som har vært årsakene til dette. Revisjonsrapporten gir etter rådmannens mening ikke en uttømmende analyse av kompleksiteten ved denne planen. Rapporten peker på manglende tillit og samhandling mellom kommunens innbyggere og kommunens folkevalgte og administrasjon som en delvis årsak til at saken har tatt lang tid. Medvirkningsopplegget som ble gjennomført i planens siste fase hadde fokus på dette forholdet, og erfaringene med dette er gode. Kommunen vil bygge videre på disse erfaringene i andre beslutningsprosesser.

Kommunedelplanen for energi og klima blir fremhevet som en plan som har hatt begrenset reell betydning i beslutningsprosesser. Det pekes på at den er utdatert, og ikke

---

revidert etter intensjonen. Rådmannen er langt på vei enige i dette. Rådmannen vil likevel påpeke at planens tiltaksdel, til tross for dette, i stor grad er gjennomført. Planen skal revideres, og kommunen vil søke å følge opp forvaltningsrevisjonens anbefalinger om å gjøre planen til et bedre og tydeligere styringsverktøy.

Rådmannen vurderer forvaltningsrevisjonen av planarbeidet som nyttig, og vil fortsette arbeidet med en kritisk vurdering av planmengde, samt planers innretning med tanke på at de skal gi økt verdi for kommunen som styrings- og beslutningsverktøy.

Sola 20.8.18

Ingrid Nordbø



---

# RAPPORTEN

---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å undersøke i hvilken grad kommunedelplaner og temaplaner til Sola kommune er gode å styre etter, og hvordan planene følges opp.

Oppdraget ble bestilt i kontrollutvalgets møte 25.10.2017 og vedtatt i KU-møte 06.12.2017 (sak 43/17). Vedtaket lød som følger:

«Kontrollutvalget i Sola bestiller forvaltningsrevisjonen «Arbeid med plansaker» i tråd med det prosjektmandatet som ligger ved saken og med de presiseringer som kom fram i møtet:

- *Utbyggingsplan Tananger Sentrum er en aktuell plan å gjennomgå. Det er også ønskelig å få en oversikt over hvor lang tid det tar å ferdigstille private utbyggings/reguleringsplaner.»*

På oppstartsmøte 14.02.2018 ble følgende planer valgt ut for nærmere oppfølging:

- Områdeplan for Tananger sentrum (områderegulering).
- Kommunedelplan for energi og klima (kommunedelplan).
- Barnehageplanen – den gode Solabarnehagen (temaplan)
- Innkjøpsstrategien (strategiplan)

Planene fordeler seg dermed på plantypene *områdeplan* (områderegulering etter plan- og bygningsloven), *kommunedelplan* etter plan- og bygningsloven, *temaplan* og *strategiplan*. De to siste planene er ikke pålagt gjennom lov, men statlige føringer i rammeplan for barnehagene tilsier at kommunene bør utarbeide barnehageplaner.

Et viktig tema er om planene er gode å styre etter, det vil si om de er klare og brukes aktivt av de som har oppfølgingsansvar i kommunen. Alternativt at de havner i skuffen.

Konkret belyser prosjektet følgende problemstillinger:

- Hvem tar initiativ til planene?
  - Er planene politisk eller administrativt initierte? Eller blir de utarbeidet som en følge av statlige føringer eller lignende?
- Hvordan er forholdet mellom planleggingskapasitet og vedtak om planutarbeiding? I hvor stor grad utarbeides planer ved hjelp av innkjøpt konsulentbistand?
- I hvilken grad er planene gode å styre etter?
  - Det ses herunder på om:
    - Har planene tydelige målsettinger?
    - Er målsettingene godt nok avgrenset og tilstrekkelig konkretiserte?
- Hvordan blir planene fulgt opp?
  - Det ses herunder på om:

- 
- Er det en tydelig nok beskrivelse av hvordan planene skal følges opp og gjennomføres, og av hvem?
  - Blir planene evaluert i samsvar med måloppnåelse?
  - I hvilken grad nås målene i planene?

Det er også undersøkt om det er målkonflikt mellom planene, dvs. i hvilken grad målet i en plan kommer i konflikt med målet i en annen plan. Eksempelvis om en plan på et område er med på å hemme utvikling av kommunale tjenester på et annet område. Og hvordan dette evt. blir håndtert av kommunen. Denne problemstillingen er aktuell dersom det er grunn til å tro at de utvalgte planene kan inneholde potensielle målkonflikter.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet er følgende kilder relevante:

- Målformuleringer i de utvalgte planene
- Beskrivelse av hvordan planene skal følges opp
- Lover, forskrifter og planbestemmelser på det aktuelle området

Plandokumentet i seg selv er et viktig revisjonskriterie i den forstand at planvedtak, mål og opplegg for utarbeiding og oppfølging, gir viktige føringer for om og på hvilken måte planen blir implementert. Plan- og bygningsloven (PBL) inneholder prosesskrav til utarbeiding av områdeplaner og kommunedelplaner. Både Tanangerplanen og energi og klimaplanen er utarbeidet i henhold til plan- og bygningsloven av 2008.

For temaplaner og strategiplaner gjelder ikke PBL, selv om kommunen på fritt grunnlag kan legge opp til eksempelvis prosesser som følger kravene i PBL. Derimot gjelder andre regler som barnehageloven med forskrifter (rammeplan) og anskaffelsesloven med forskrift på innkjøps- og anskaffelsesområdet. På sistnevnte område er det ikke eksplisitte krav om at kommunene må lage en plan. Men en lokal plan kan være nyttig som styringsredskap for kommunen for å følge opp stalige lover og regler i praksis.

---

### METODE OG DATAKILDER

---

Prosjektet og problemstillingene har til dels en undersøkende tilnærming. Flere problemstillinger har ikke egne revisjonskriterier. Noen av vurderingene er gjort på bakgrunn av en totalvurdering av fakta, og ikke ut fra konkrete revisjonskriterier.

Prosjektet tar for seg ulike plantyper for ulike deler av kommunens virksomhet. De fire planene gir en pekepinn på hvordan plansystemet i Sola kommune fungerer, men vi kan ikke trekke generelle konklusjoner på basis av denne plangjennomgangen.

---

Planene er i ulike faser. Områdeplanen for Tananger sentrum ble politisk annengangsbehandlet i juni 2018 drøyt 10 år etter kommunestyrets vedtak om oppstart. Kommunedelplan for energi og klima ble vedtatt i 2010 og gjelder fortsatt. Første versjon av kvalitetsplan for Solabarnehagen forelå allerede i 2011, og en tredje versjon ble vedtatt i 2017. Innkjøpsstrategien forelå i 2015 og en ny revidert utgave ble vedtatt i 2017.

At planene er i ulike faser, gjør at ikke alle problemstillingene er like relevante. Det gjelder særlig for Tanangerplanens del, der de problemstillingene som går på implementering ikke er relevante. I stedet har vi vært opptatt av å få en forståelse for hvorfor prosessen og planutarbeidelsen har blitt som den har blitt. Samme plan var gjenstand for undersøkelser i forvaltningsrevisjoner i 2011 og 2013. Denne revisjonen bygger videre på disse undersøkelsene og følger utviklingen fram til i dag. De øvrige tre planene er belyst med utgangspunkt i alle de beskrevne problemstillingene.

Datainnsamlingen har foregått i to faser: En kartleggingsfase basert på skriftlig materiale (planer, politisk vedtak, rapporteringer, medieoppslag mv.) og en intervjufase hvor vi har snakket med berørte ledere i administrasjonen og politikere på de respektive saksområdene. De 13 vi har intervjuet, framgår av vedlegg 1 til slutt i rapporten.

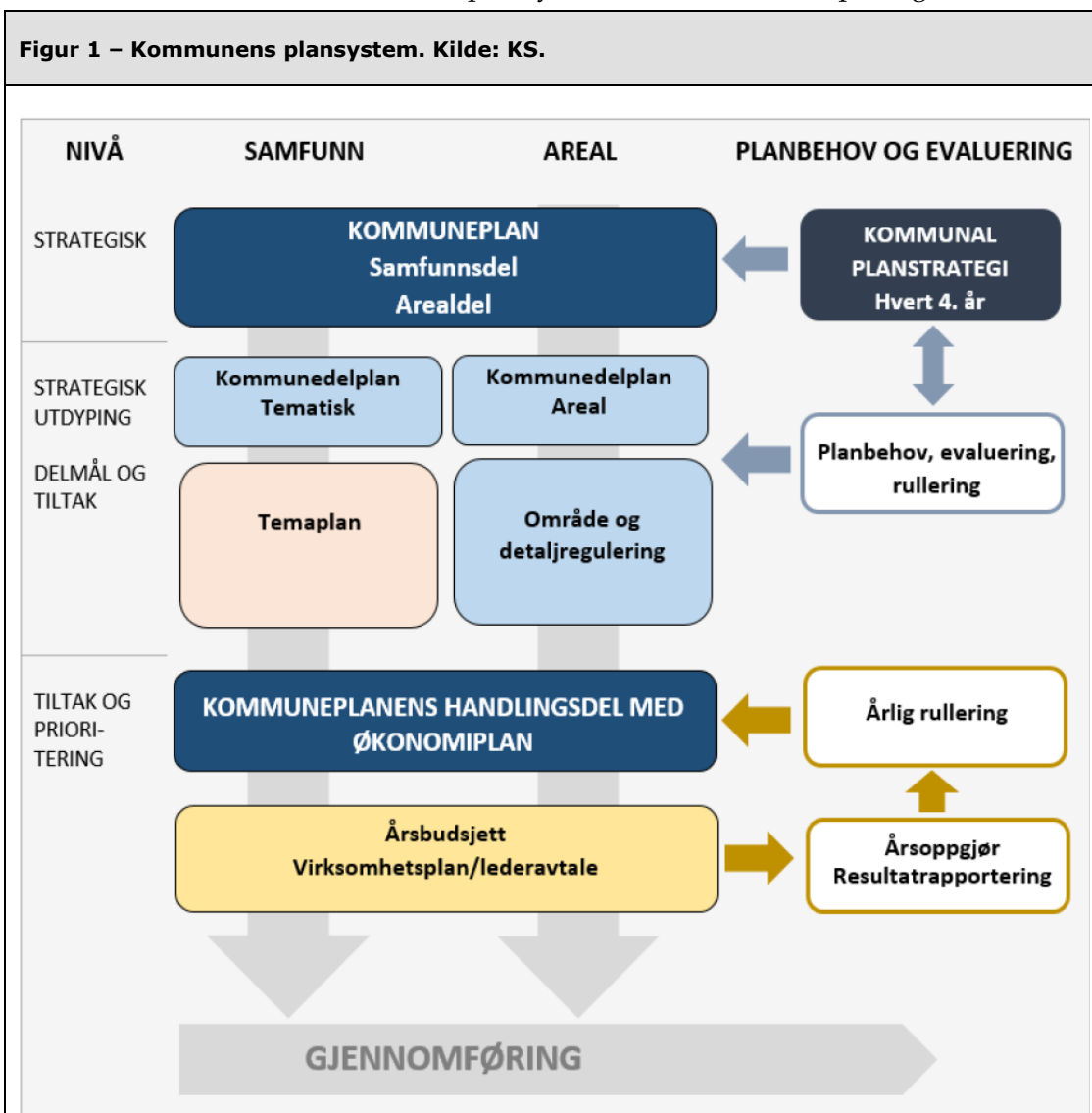
# 2 FAKTA OG VURDERINGER

## 2.1 INNLEDNING

I faktadelen beskriver vi først kort Sola kommunes plansystem og sammenligner omfanget av planer med nabokommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg, Time og Klepp. Deretter undersøker vi samfunns- og arealplanleggingen i Sola kommune, blant annet hvordan saksbehandlingstiden har utviklet seg for private reguleringsplaner. Så gjennomgår områdeplanen for Tananger sentrum (Tanangerplanen). Deretter følger en undersøkelse av Sola kommunes barnehageplan og innkjøpsstrategi, før vi til slutt ser nærmere på kommunedelplanen for energi og klima.

## 2.2 KOMMUNALT PLANSYSTEM

Hovedelementene i det kommunale plansystemet kan framstilles på følgende måte:



---

Kommunal planlegging omfatter hvordan kommunen skal utvikle seg som lokalsamfunn og hvordan arealene i kommunen skal brukes. I begynnelsen av hver valgperiode skal kommunestyret vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien drøfter utfordringer og klargjør kommunens planbehov den kommende valgperioden. Lovgrunnlaget for kommunens planstrategi finnes i kap.10 i plan- og bygningsloven.

Kommuneplanens samfunns- og arealdel, skal være kommunens overordnede styringsverktøy, og dermed sette premissene for kommunens øvrige planer i et tydelig planhierarki. Kommuneplanen rulleres/ revideres på grunnlag av vedtatt planstrategi. Både lokale, regionale og nasjonale interesser skal være avveid i kommuneplanen.

Kommunedelplaner (KDP) i plan- og bygningsloven skal være planer for et geografisk område eller et tema. Disse skal prinsipielt være en utdyping av føringer lagt i kommuneplanen. Kommunedelplaner har ingen særskilt status eller forrang framfor andre temaplaner, men krever at planarbeidet følger planlovens krav til prosess.

Kommunedelplaner kan, men behøver ikke å være, utgangspunkt for utarbeiding av tema- og strategiplaner. Det vil som oftest være snakk om overordnede og strategisk rettede fagplaner og sektorplaner. En temaplan lages normalt for tema der plan- og bygningslovens prosesskrav ikke antas å bidra vesentlig til planens kvalitet.

Kommunedelplaner for geografiske områder, kan, men behøver ikke, være utgangspunkt for områdereguleringer (områdeplaner) og detaljreguleringsplaner. Hvis det ikke foreligger en kommunedelplan for et avgrenset område, skal områdeplaner og detaljreguleringsplaner være forankret i kommuneplanens arealkart.

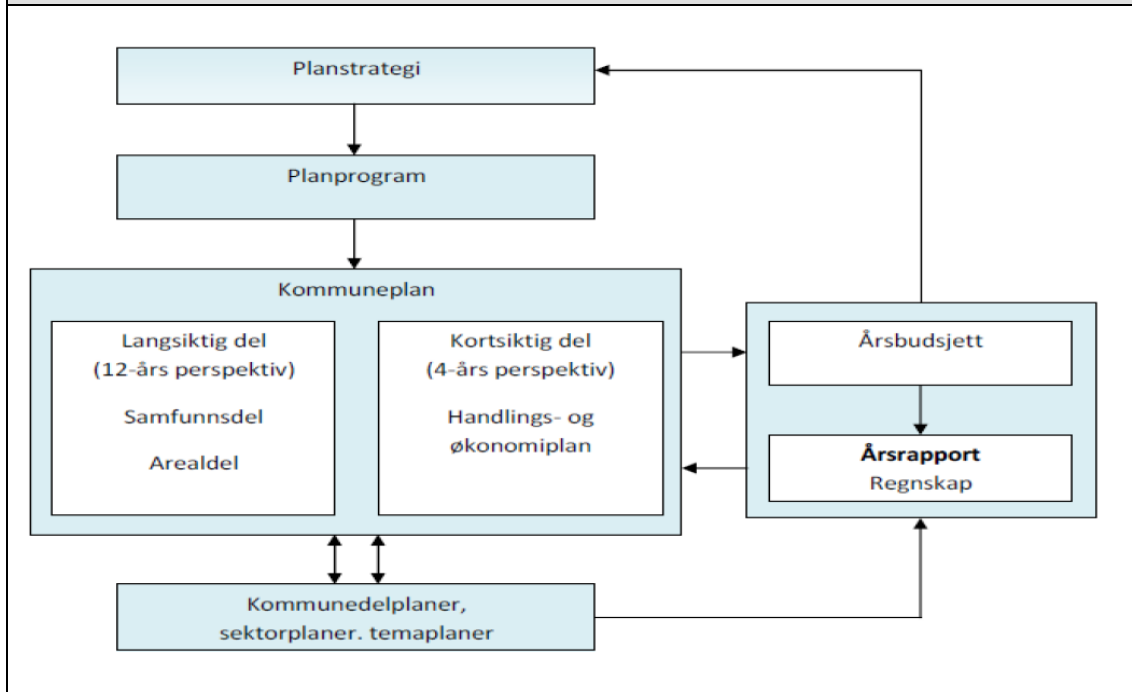
Implementering av mål- og strategier i kommuneplan og øvrige vedtatte planer, skal skje gjennom kommunens fireårige handlings- og økonomiplan, og årlige budsjetter. De enkelte tjenesteområder følger opp handlings- og økonomiplanen gjennom virksomhetsplaner og tiltak for øvrig i det påfølgende budsjettåret.

Foruten kommunedelplaner, temaplaner og strategiplaner, kan planbehovet inneholde analyser og utredninger for å styrke kunnskapsgrunnlaget for planleggingen.

## **2.3 PLANSYSTEMET I SOLA KOMMUNE**

Elementene i plan- og styringssystemet i Sola kommune består av følgende:

**Figur 2 – Sola kommunes plan- og styringssystem Kilde: Sola kommunes årsmelding 2016.**



Kommunestyret vedtok Kommunal planstrategi 2016-2019 i k-sak 60/16. Planstrategien synliggjør hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre. Planstrategien gir samtidig føringer for rullering av kommende kommuneplan. Kommunestyret vedtok gjeldende kommuneplan 3. sept. 2015 (k-sak 46/15) og nytt planprogram for rullering av kommuneplanen ble vedtatt 6. juni 2017.

Gjeldende kommuneplan har virket i om lag 3 år. Samfunnsdelen ble ferdig over ett år før arealdelen og planen som helhet ble egengodkjent, blant annet på grunn av innsigelser. Dette forsinket muligheten for å ta i bruk kommuneplanen som styringsdokument.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny planstrategi (2016-2019), laget kommunen en oversikt over nye og eksisterende planer på overordnet nivå. Det samme gjorde nabo-kommunene, slik at vi kan gjøre noen sammenligninger av omfanget av planer.

**Tabell 1 – Oversikt over planbehovet i Sola kommune og nabokommunene. Kilde: Planstrategiene i de respektive kommunene.<sup>1</sup>**

	Sola	Stavanger	Sandnes	Randa- berg	Time	Klepp
Totalt antall planer vist i planstrategien, inklusive utredninger	53	51	27	41	36	34
Antall planer av totalt antall planer, som skal revideres, er under arbeid, eller skal utarbeides i fireårsperioden <sup>2</sup>	37	51	17	20	31	26
Antall kommunedelplaner (av totalt antall planer i planstrategien)	8	6	7	4	2	3
Temaplaner (av totalt antall planer i planstrategien)	19	16	14	28	20	26
Strategiplaner (av totalt antall planer i planstrategien)	8	13	4			
Utredninger/analyser (av totalt antall planer i planstrategien)	3	6	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt
Områdeplaner (område-reguleringer etter PBL av totalt antall planer i planstrategien)	6	Ikke vist i planstrategien	Ikke vist i planstrategien	7	12	2

Det er en metodisk usikkerhet når vi skal sammenligne kommunene, all den tid at kommunene har noe ulik praksis mht. hvilke planer som tas med i planstrategien (jf. fotnote).

Tabell 1 indikerer at Sola kommune har relativt mange planer sammenlignet med nabokommunene. Stavanger har om lag like mange, men har ikke som Sola kommune tatt med områdeplaner og utredninger. Tas disse med for Stavangers del, blir antallet høyere. Det må også legges til at Stavanger heller ikke har tatt med eksisterende planer, altså planer som fortsatt er gjeldende, men som *ikke* skal revideres eller rulleres. Sammenlignet med de øvrige nabokommunene, synes Sola kommune å ligge relativt høyt.

Rad to i tabellen viser hvor mange planer som skal utarbeides, revideres eller er under arbeid i valgperioden. Dette antallet sier noe om behovet for endringer i planporteføljen

<sup>1</sup> Det er metodisk utfordrende å sammenligne planbehovet som kommunene har vist i sine respektive planstrategier. Det skyldes for det første at definisjonen av hva som er overordnede planer varierer i kommunene. Mindre planer av mer intern karakter er ikke vist i oversikten i planstrategien, men kommunene har noe ulikt syn på hvilke disse er. Blant annet har ikke Stavanger og Sandnes tatt med områdeplaner i sin oversikt. Det ville økt antallet planer for disse kommunenes del. Sandnes, Randaberg, Time og Klepp har ikke oppgitt antall overordnede utredninger og analyser i sine oversikter slik Sola og Stavanger har gjort. En annen metodisk utfordring er at Randaberg, Time og Klepp ikke opererer med et skille mellom plantypene «temaplan» og «strategiplan». For disse kommunene er de slått sammen i tabellen.

<sup>2</sup> Med utgangspunkt i oversikt vist i planstrategien til Sola kommune, er antallet 44 planer som skal revideres eller utarbeides. Siden 2016 er imidlertid flere planer blitt ferdigstilt, jf. oversikt lagt ved årsrapport 2017 for Sola kommune. Det gjelder eksempelvis planer som kommuneldeplan for tjenesteutvikling i helse- og velferdstjenesten, frivillighetsmeldingen, handlingsplan mot fattigdom og kompetanseplan for skole. Det reelle tallet er derfor 37 våren 2018. For de øvrige kommunene er antallet planer som skal utarbeides eller revideres hentet fra deres planstrategier.



---

og om presset på kommunens plankapasitet. Også på dette punktet synes Sola kommune å ligge relativt høyt.

Kommunene kan som nevnt utarbeide kommunedelplaner, temaplaner og strategiplaner. De kan også ta med større utrednings- og analyseoppgaver i oversikten i planstrategien. Kommunedelplaner benyttes både om bestemte tema og for geografiske områder. Det er ikke entydig hvilke tema som blir behandlet i en kommunedelplan etter PBL og hvilke som behandles ved hjelp av en temaplan. Det er heller ikke helt entydig hvilke arealplaner som behandles som en kommunedelplan eller ved hjelp av en områdeplan.

Sola kommune, sammen med Stavanger og Sandnes, skiller mellom temaplaner og strategiplaner, mens de øvrige tre kommunene ikke gjør det. Et flertall av planene er temaplaner i de kommunene som har valgt å skille mellom tema- og strategiplaner. Strategiplaner brukes om interne planer som IKT-strategi, arbeidsgiverstrategi, kompetansestrategi, innkjøpsstrategi, men de brukes også om eksempelvis grønnsstrategi, sykkelstrategi, folkehelsestrategi, næringsstrategi osv. Skillet er med andre ord ikke entydig.

Sola og Stavanger har synliggjort større utrednings- og analysearbeider som skal utføres i løpet av fireårsperioden. Dette er ikke plandokumenter, men utredninger som skal bedre kunnskapsgrunlaget for en eller flere av de planer som skal lages/ revideres.

Time kommune har i sin oversikt i planstrategien synliggjort hvordan utvalgte planer skal saneres eller inngå i nye planer eller planrevisjoner. De øvrige kommunene har ikke evaluert omfanget av planer utfra behovet for sanering/sammenslåing av planer.<sup>3</sup>

Sola kommune gjennomførte en kartlegging og vurdering av plansystemet i forbindelse med siste planstrategi.<sup>4</sup> Her ble det påpekt at mange planer ikke er ensbetydende med god styring og at kommunen bruker mye ressurser på å utvikle ulike planer.

Det ble videre pekt på at manglende systematisk oppfølging og sammenheng mellom de ulike planene gjør at de ikke alltid får den tilsiktede virkningen som plan- og styringsdokument. Sola kommunes egen gjennomgang understreket viktigheten av at planene som utarbeides bygger opp om overordnede mål og satsingsområder i kommuneplanen og at sammenhengen mellom kommuneplan, handlings- og økonomiplan og øvrige planer må tydeliggjøres, også i praksis, i et tydelig og forståelig planhierarki.

For å sikre dette ble det fastslått at ved oppstart av ny plan vedtatt i planstrategien skal prosjektleder derfor ha en samtale med kommuneplanleggerne. Det skal også rapporteres årlig til respektive politiske utvalg for planene i oversikten vist i planstrategien.

---

<sup>3</sup> Kommunedelplan for tjenesteutvikling i helse- og velferdstjenesten 2017-2029 ble vedtatt av Sola kommunestyre i k-sak 39/17, møte 15. juni 2017. Planen er et overordnet styringsdokument, som skal erstatte temaplanene som tradisjonelt tar utgangspunkt i en diagnose.

<sup>4</sup> <https://www.sola.kommune.no/planer/kommunal-planstrategi/>

---

Både dokumentgjennomgangen og intervjuene, synes å vise følgende:

- At det ikke alltid er et klart skille og et tydelig planhierarki mellom mer overordnede kommunedelplaner, temaplaner og strategiplaner og mer handlingsrettede planer som i første rekke skal følge opp overordnede mål og strategier.
- At det ikke er åpenbart på hvilke områder og oppgaver det brukes temaplaner, kommunedelplaner eller strategiplaner. Sola kommune bruker i de fleste tilfeller plantypen «strategiplan» på interne planer og oppgaver, som HMS-strategi, men også om sykkelstrategi, grøntstrategi og boligstrategi.
- At det ikke er en mal eller lest for hva slags medvirkning, periodisering (ett-årig/ flerårig plan) og rapporteringsrutiner som skal brukes ved valg av plantyper som temaplan og strategiplan.

## VURDERINGER

---

Sola kommune har i dag et omfattende plansystem med relativt mange planer. Planstrategien viser at kommunen er opptatt av å ha oppdaterte planer i den forstand at et stort antall planer skal revideres og rulleres de nærmeste årene. Parallellt pågår det arbeid med mange planer, og ca. 10 nye planer skal utarbeides. Det er ikke drøftet direkte i planstrategien om det er mulig å sanere planer eller slå dem sammen til mer overordnede planer. Eksempelvis er det foreslått å lage en ny overordnet plan for oppvekst og kultur, samtidig som den eksisterende kulturplanen skal revideres.

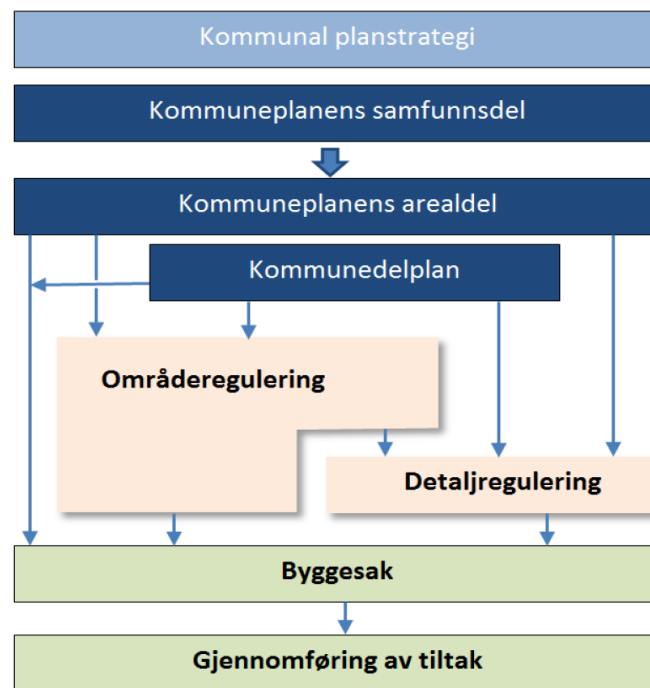
Et inntrykk fra gjennomgangen av plansystemet, er at planene er av nokså ulik karakter, de er bygget opp over noe ulik lest og det brukes ulike planbetegnelser og terminologi. Behandlingsprosedyrene, medvirkningen, og planenes periodisering og tidshorisont ser også ut til å være noe ulike. Det samme gjelder rutiner for rapportering.

Det synes å være behov for en kritisk gjennomgang av plansystemet med tanke på forenkling og tydeliggjøring av planhierarkiet. Er det planer som kan saneres? Er det noenlunde klart skille mellom overordnede planer som trekker opp mål og strategier og planer som i større grad er handlingsplaner? Bør det lages grovmaler for hva som skal påkrevs av medvirkning, planhorisont og rapportering for planer som ikke er forankret i plan- og bygningsloven? Er det behov for å tydeliggjøre skillet mellom det Sola kommune benevner strategiplaner og det som for øvrig benevnes som temaplaner?

## 2.4 SAMFUNNS- OG AREALPLANLEGGING

Som planmyndighet må kommunen forholde seg til plan- og bygningslovens krav til gjennomføring av samfunns- og arealplanlegging. Veien fra overordnet planlegging til konkret gjennomføring av tiltak, kan framstilles ved hjelp av følgende figur:

**Figur 3 –Faser fra overordnet samfunns- og arealplanlegging til praktisk gjennomføring.**



**Kommunedelplaner** er arealplaner for et avgrenset geografisk område av kommunen, eller for et avgrenset tema. Geografisk avgrenset kommunedelplaner utdyper og supplerer kommuneplanens arealdel der tilsvarende tema ikke er behandlet i kommuneplanen gjelder kommuneplanenes bestemmelser.<sup>5</sup> Sola kommune har fem gjeldende kommunedelplaner, KDP energi og klima, KDP kultur (skal revideres), KDP Stavanger lufthavn Sola, KDP for fritidsbebyggelse (skal revideres) og KDP *Tjenesteutvikling i helse- og velferdstjenestene*. Tre andre kommunedelplaner er under arbeid eller skal påbegynnes: KDP *God oppvekst for alle*, KDP kulturminner og KDP parkering på Forus og Lura. I tillegg kommer en interkommunal kommunedelplan: IKDP Forus.

Er kommunedelplanen en arealplan, utdyper den kommuneplanens arealdel. I praksis vil den også ha de samme behandlingsreglene. Den skal ikke være like detaljert som en områdeplan og det er ikke direkte varsling av grunneiere eller klageadgang. Kravet til utredninger vil normalt være større for en områdeplan enn en kommunedelplan.

En **reguleringsplan** er en mer detaljert arealplan. Reguleringsplanen angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i bestemte områder. En reguleringsplan er i mange tilfeller nødvendig rettsgrunnlag for gjennomføring av tiltak og utbygging. Det finnes to typer reguleringsplaner i PBL: Områdeplan og detaljplan.

<sup>5</sup> Kommuneplan og kommunedelplan omtales i plan- og bygningslovens kapittel 11. En kommunedelplan for et geografisk område, eksempelvis for Stavanger lufthavn Sola og Risavika havn vil gjerne tematisk ta for seg flere temaer enn arealbruken. Før endringene i Plan- og bygningsloven i 2008, og områderegulering kom inn som et nytt kapittel 12 i loven, ble kommunedelplan benyttet som planverktøy for overordnet avklaring av arealbruken. Et eksempel er kommunedelplan for utbyggingen på Jåsund.

---

**Områdeplan** (§ 12-2) brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte, områdevisse avklaringer av arealbruken. Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til private å utarbeide forslag til områderegulering. Sola kommune har tre vedtatte områdeplaner: Områdeplan for Kvithei, områdeplan for Sola sentrum og områdeplan for universitetsområdet. To planer er under arbeid: Områdeplan for Tananger sentrum og områdeplan for Sande. Tre planer skal utarbeides: Områdeplan Gamle Tananger, områdeplan Bærheim og områdeplan Stokkavik.

**Detaljplan** (detaljregulering, § 12-3) er en plan for mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg. Detaljregulering er planformen for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Den erstatter detaljert reguleringsplan og bebyggelsesplan. Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering. Vi kommer tilbake til denne plantypen.

Områdeplanens formål er å avklare arealbruken i et avgrenset geografisk område, men detaljplaner har som formål å gjennomføre utbyggingsprosjekter. Dette avtales nærmere i **utbyggingsavtaler** med utbygger (§ 17-4, 1. ledd). Det gjelder ikke tidsfrister for saksbehandling av områdeplaner slik som for private detaljplaner, jf. § 12-11. Det er heller ikke plangebyr for områdeplaner slik som for detaljplaner.

Kommunens erfaringer er at områdeplan er et velegnet planverktøy for å sikre en lang-siktig, forutsigbar og helhetlig utvikling i et avgrenset geografisk område. Områdeplaner gir overordnede føringer for arealbruken, men er samtidig så detaljert at den blir et reelt styringsverktøy overfor grunneiere og utbyggere. Dermed blir også plandokumentet et politisk viktig dokument, og politikerne blir gjenstand for mye henvendelser fra interessenter som vil fremme sine synspunkter.

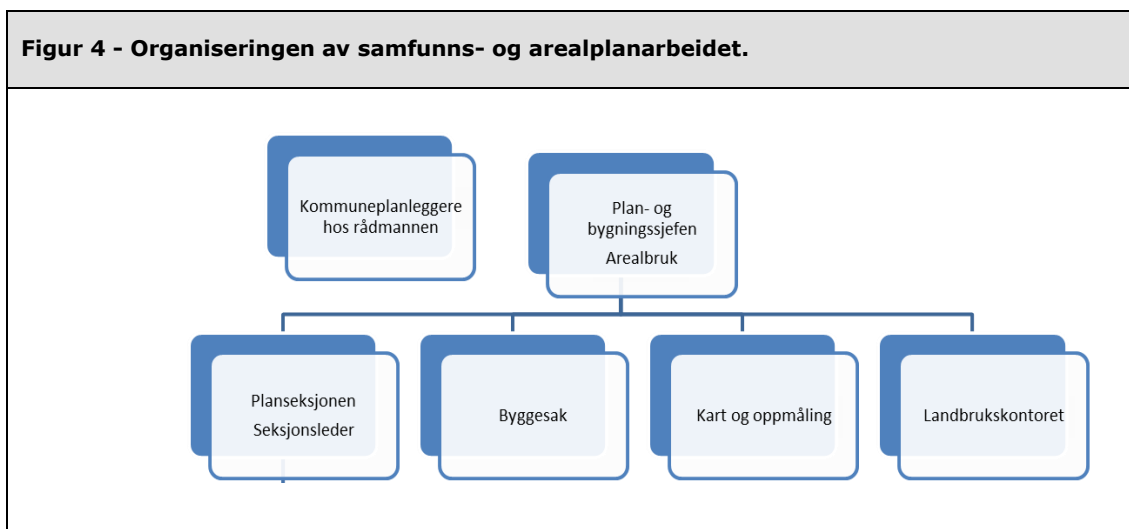
#### **2.4.1 ORGANISERING AV SAMFUNNS- OG AREALPLANLEGGINGEN**

Tjenesteområdet samfunnsutvikling består av en fagstab og de tre virksomhetene Eien-dom, Kommunalteknikk og Arealbruk. Hovedmålet til tjenesteområdet er å planlegge og å forvalte kommunale arealer, anlegg og eiendommer på en effektiv og bærekraftig måte. Hovedmålet for fagstab Samfunnsutvikling er todelt; bidra til at virksomhetene i tjenesteområdet er godt integrert og samarbeider om de overordnede målene i kommuneplanen og gjennomføring av andre større overordnede planer, som områdeplaner.

Fagstab samfunnsutvikling har et overordnet ansvar for oppstart av planprogram og revidering av kommuneplanen. Videre har fagstaben hatt ansvar for oppfølging av Risavika – helhetlig risikostyring i områder med forhøyet risiko. Staben bidrar med statistisk materiale og analyser for bl.a. boligbygging, innbyggertall og arbeidsplassstall. Fagstaben er ansvarlig for oppfølging av utbyggingsavtaler i forbindelse med reguleringsplaner,

og har ansvar for erverv av areal for kommunal tjenesteyting. Tjenestemrådet har bl.a. brukt mye tid på to store, sentrale planer; for Stavanger lufthavn Sola og IKDP Forus.

Arealbruk ledes av plan- og bygningsjefen og består av følgende seksjoner:



Planseksjonen er en av fire seksjoner i Arealbruk. De tre andre seksjonene er; byggesak, kart og oppmåling og landbruks- og miljøkontoret.<sup>6</sup> Disse tre seksjonene er ikke direkte ansvarlige for samfunns- og arealplanarbeidet, og de ligger utenfor dette oppdraget.

Område- og detaljreguleringer håndteres av kommunens planseksjon. Planseksjonen omfatter 7 årsverk pluss en prosjektstilling finansiert av Rogaland fylkeskommune for planlegging av Bussveien. Foruten leder og arealplanleggere, består seksjonen av en transportplanlegger. Alle er saksbehandlere. En stilling er vakant. Foruten reguleringsplaner, skal planseksjonen utarbeide sykkelstrategi og grøntstrategi. Det er et løpende samarbeid mellom planseksjonen og kommuneplanleggerne.

Årene etter 2015 har vært preget av konjunkturedringer, og et roligere marked for utbygginger. Planseksjonen har på bakgrunn av dette fått meldt inn færre planoppstartssaker enn tidligere år. Enkelte pågående plansaker har blitt satt på vent av forslagsstillere og utbyggere. Sola kommune egengodkjente 10 reguleringsplaner i 2016, mens det i 2017 ble godkjent 13. Seksjonen har prioritert områdeplan for Tananger og områdeplan for Sande, samt opprydding i planporteføljen for å komme ajour.

Kommunen har satt av en stilling til arbeid med IKDP Forus og ivaretar også prosjektarbeid under Bypakke Nord-Jæren. Lovpålagt frist om førstegangsbehandling maks 12 uker etter mottatt fullstendig planforslag har vært prioritert, og er dermed oppfylt 100 % i 2016 og 2017. Etter at KOSTRA-tall ble rapportert, har det imidlertid vist seg at kommunen overskred fristen for 1 plan i 2016 etter en klagesak i 2017. Ellers har seksjonen mottatt maksimalt gebyr for planbehandling fra private forslagsstillere.

<sup>6</sup> Landbruk og miljø ut august 2018.

---

## 2.4.2 ARBEIDET MED OMRÅDEPLANER OG DETALJREGULERING

---

Planseksjonen har ansvar for rådgivning og saksbehandling i forbindelse med forslag til reguleringsplaner. Private reguleringsforslag utgjør hovedtyngden av saksmengden. Seksjonen har også ansvar for utarbeiding og behandling av kommunale reguleringsplaner i tråd med prioriteringsliste vedtatt av kommunestyret. I tillegg arbeider de med trafiksikkerhetstiltak og annen transportplanlegging. Seksjonen yter også planfaglig arbeid i forbindelse med kommuneplanleggingen og annen strategisk planlegging i regi av kommunen. Private reguleringsforslag fremmes på grunnlag av kommuneplanen (og kommunedelplaner areal, samt områdeplaner). Viktige milepæler i dette samarbeidet er lovpålagt oppstartsmøte ved reguleringsplaner. Neste viktige milepæl er innlevering av planforslag til førstegangsbehandling. Mellom oppstart og førstegangsbehandling er det mye kontakt via brev, e-post, telefon og prosessmøter. Startpakken oppfordrer til minst to prosessmøter i denne mellomfasen.

Kommunen utarbeider som nevnt områdeplaner hvor det trengs helhetlig områdevis planlegging. Det er kommunene selv som skal stå for områdereguleringen, men de kan la andre utarbeide reguleringsforslag også her, jf. plan- og bygningslovens § 12-2. Kommunens områdeplaner utarbeides av eksterne private firmaer (iht. anbud, delentrepriser konsulenter). Dette gjøres under kommunens myndighet/oppsyn, og hvor kommunen slutfører områdeplanene. Andre kommuner kan gjennom private avtaler ha latt disse firmaene utarbeide områdeplaner på egen kostnad.

Planseksjonen bruker 70-80 % på arbeid med private reguleringsforslag (selvkost-relatert arbeid som prioriteres). Resterende arbeid er skattefinansierte oppgaver.

## 2.4.3 PLANRUTINER

---

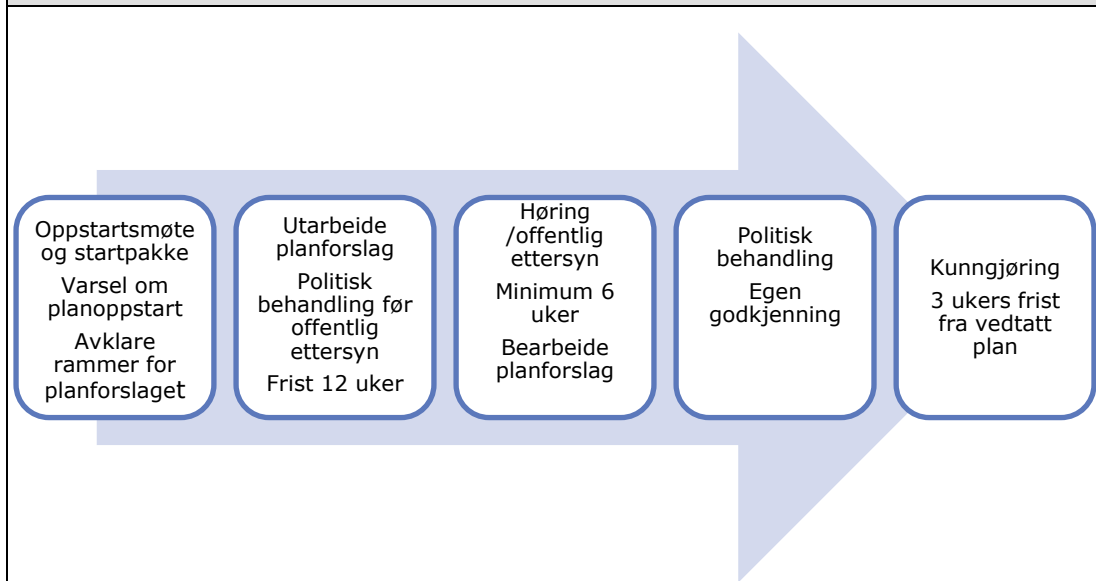
Planseksjonen har utarbeidet skriftlige rutiner som omfatter interne rutiner for planarbeid og en startpakke (veileder for privat reguleringsarbeid).<sup>7</sup> Startpakken er en verktøykasse for forslagstillerne som arbeider frem private reguleringsforslag, som behandles av kommunen. Vi har nedenfor vist en forenklet oversikt over saksgangen for private reguleringsforslag, som planseksjonen har lagt sine rutiner rundt.

Av plasshensyn er det ikke skilt mellom tid medgått til å utarbeide et privat planforslag og politisk behandling av planforslaget, jf. boks nummer to fra venstre. Det er en 12 ukers frist fra innlevering av et komplett forslag til privat detaljreguleringsplan til politisk utvalgsbehandling. Det er en 3 ukers frist fra vedtatt plan til kunngjøring.

---

<sup>7</sup> Alt av informasjon for å starte opp et reguleringsplanarbeid er lagt ut på Sola kommunes nettsider... <https://www.sola.kommune.no/planer/reguleringsplan/start-opp-et-planarbeid/>

**Figur 5 - Saksgang ved privat detaljreguleringsplan. Kilde: Sola kommunes startpakke.**



De oppgitte fristene er kommunens tidsfrister i saksbehandlingen etter lovreglene (såfremt det ikke er forhold som tilsier lengre saksbehandlingstid).

Alle plansaker i Sola kommune vedtas politisk, med unntak av mindre endringer (kurante mindre endringer). Eventuelle klager behandles alltid politisk. Alle plansaker skjer gjennom en prosess med medvirkning fra regionale og statlige myndigheter og private aktører. Detaljreguleringer må i hovedsak være i tråd med overordnede arealplaner (kommuneplanen, kommunedelplaner, områdeplaner).

Det er alltid to personer hos Arealbruk som godkjenner saksframlegg til plansakene. Kommunalsjef samfunnsutvikling godkjenner førstegangsbehandling av planforslag, mens rådmannen og kommunalsjef samfunnsutvikling godkjenner ved annengangsbehandling av planforslaget. Habilitetsvurderinger er aktuelt ved tildeling av saker til saksbehandlerne. Dersom det er mulige habilitetskonflikter, tas dette opp med kommuneadvokaten. I tillegg er habilitetsspørsmålet alltid tema i de politiske møtene ved behandling av reguleringsplaner.

#### **2.4.4 PLANAKTIVITET, RESSURSBRUK OG SAKSBEHANDLINGSTID**

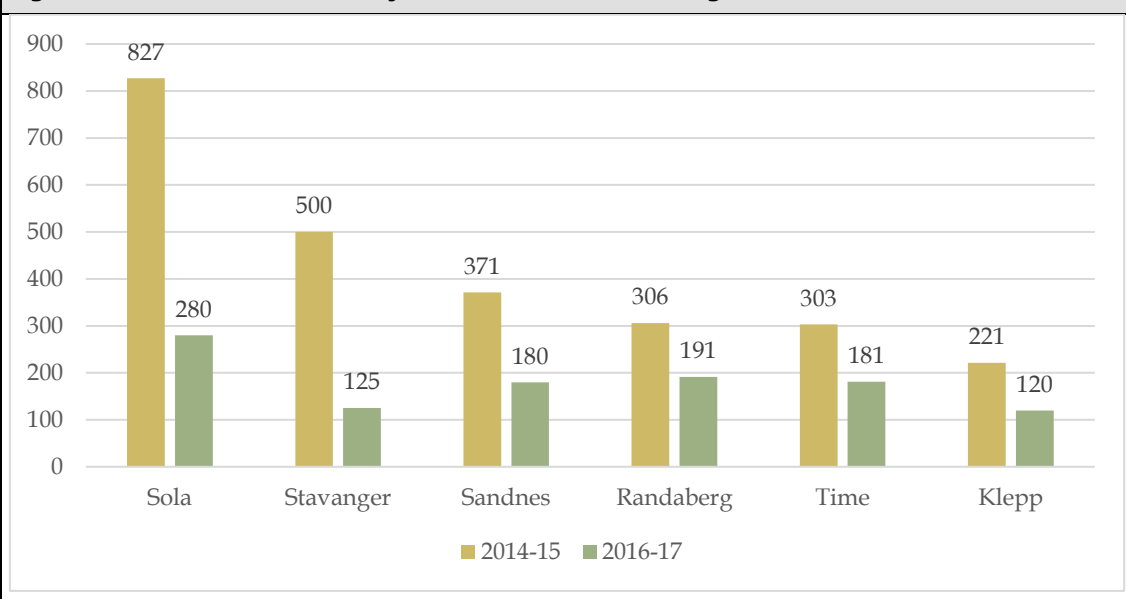
Vi ser her på kommunens saksbehandlingstider for **private reguleringsforslag**. Dette gjelder effektiviteten i saksbehandlingen for plansaker. Effektivitet i saksbehandlingen kan være vanskelig å måle, men vi kan se på Sola sine saksbehandlingstider, ressursbruk og planaktivitet sammenlignet med andre kommuner. Vi ser bort fra kommunens egne reguleringsforslag (kommunale planer). Dette er ikke så mange planer og de gjennomføres iht. kommunens/planseksjonens egen prioriteringsliste.



Vi har først sett på total medgått tid fra dato for kunngjøring av oppstart av planarbeidet til kunngjøring av vedtatt plan. De siste to årene har gjennomsnittet vært 2,7 år for private detaljreguleringsplaner i Sola kommune. Her medgår både tid som privat forslagsstiller og kommunen har brukt på å utarbeide og vedta planen.<sup>8</sup>

Deretter har vi sett på KOSTRA-tall for å undersøke hvor lang den kommunale saksbehandlingen er av private detaljreguleringsplaner. KOSTRA viser **gjennomsnittlige** saksbehandlingstider (dager) for private reguleringsforslag det enkelte år.<sup>9</sup> Dette gjelder **hele prosessen** fra kommunen mottar reguleringsforslag til kommunestyrets endelige vedtak. Vi har sammenlignet Sola kommune med nabokommunene. Vi har beregnet gjennomsnitt for to tidsperioder for å få fram effekten av oljeprisfallet i 2015.

**Figur 6 – Sola kommunes saksbehandlingstider for private detaljreguleringsforslag sammenlignet med nabokommunene. Gjennomsnitt for 2014-15 og 2016-17. Kilde KOSTRA.**



Sola kommunes saksbehandlingstider for private reguleringsforslag lå i perioden 2014-2015 markert over nabokommunene. Det skyldes særlig året 2015 da saksbehandlingstiden i Sola var 1160 dager, det vil si mer enn 3 år. Etter den tid har den falt markert om vi sammenligner gjennomsnittet for 2014-15 med gjennomsnittet for 2016-17. I 2017 lå gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private reguleringsforslag på 130 dager. Selv om saksbehandlingstiden har gått markert ned i Sola, er den fortsatt noe høyere om vi sammenligner med nabokommunene.

<sup>8</sup> Vi har benyttet webplan til Sola kommune, <http://kart.sola.kommune.no/webplan/> - og valgt ut følgende private detaljreguleringsplaner som er vedtatt i 2016-2018. Utvalget omfatter private planer; 0583, 0582, 0572, 0571, 0562, 0555, 0554, 0548, 0534, 0523, 0512, 0398. Deretter har vi beregnet antall dager for hver plan fra kunngjøring av oppstart til kunngjøring av endelig plan. Antall dager er summert opp og delt på antall planer for å finne gjennomsnittlig tid.

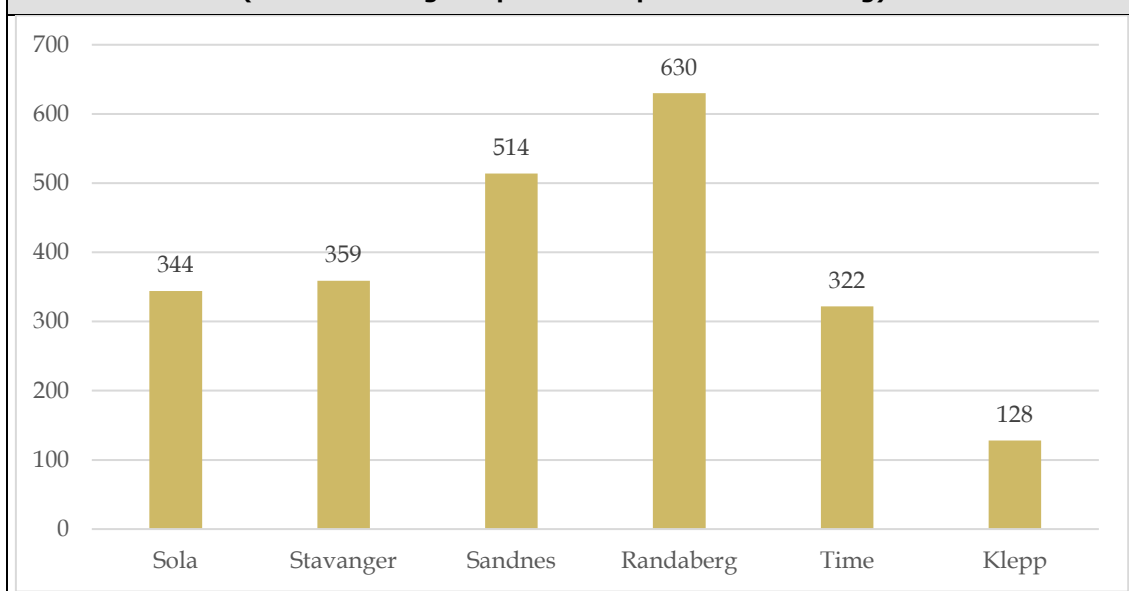
<sup>9</sup> Det er en viss usikkerhet i disse tallene. I følge opplysninger fra Sola kommune, er det særlig planer som har foregått over mange år som skaper denne usikkerheten. Det er ofte vanskelig å avgjøre hvor mye tid som er medgått på hvilken side av bordet før innsending av komplett plan til 1. gangs behandling eller revidert plan til 2. gangs behandling. Denne usikkerheten gjelder alle kommuner og ikke bare Sola. Tabellene vist i rapporten for de utvalgte kommunene, har noen fellestrekk noe som indikerer at tallene fanger opp reelle utviklingstrekk.



Saksbehandlingstiden er viktig for utbyggerne/forslagstillerne, men den er ikke nødvendigvis et uttrykk for effektiviteten, da lange saksbehandlingstider kan skyldes mange forhold. Kommunens bemanning (antall saksbehandlere) og antall saker har naturlig nok stor betydning. Det samme gjelder omfanget av saker som er særlig kompliserte eller krever ekstra politisk avklaring. Komplekse grunneierforhold, eller hvor det er innsigelser fra andre <sup>10</sup>, kan føre til lang saksbehandlingstid for reguleringsplaner. Det samme kan mangelfulle opplysninger i planforslaget som fremmes.

Nedenfor undersøker vi ressurser medgått til planlegging i Sola kommune. Ressurser medgått til plansaksbehandling omfatter all planlegging etter plan- og bygningsloven. Vi velger imidlertid å ta med dette som en generell indikator for kommunenes ressurser til planarbeid (herunder private reguleringsforslag).

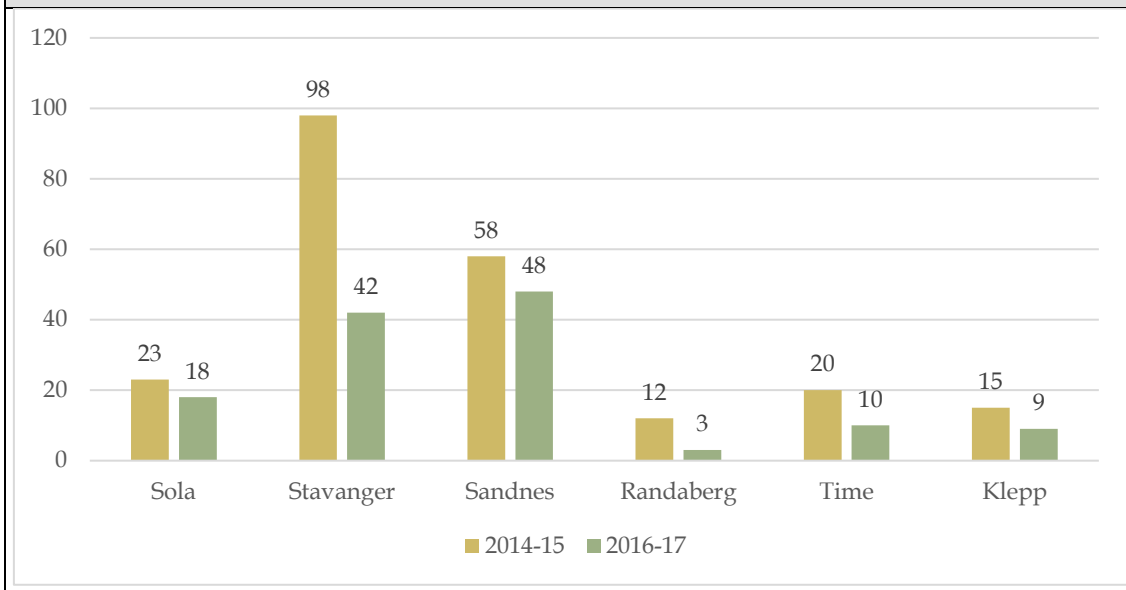
**Figur 7 – Ressurser i Sola kommune og nabokommunene til plansaksbehandling. Gjennomsnitt for 2016-17. (brutto driftsutgifter pr. innb. til plansaksbehandling). Kilde: KOSTRA.**



Vi ser at Sola kommune ligger omtrent midt på treet, klart lavere enn Sandnes og Randaberg, men over Klepp kommune.

<sup>10</sup> Innsigelser fra andre kan komme fra 22 forskjellige instanser, men det er primært fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen som benytter seg av muligheten. Innsigelsene gjelder både kommuneplanens arealdel og andre arealplaner som kommunene utarbeider. De viktigste årsakene til innsigelser er arealkonflikter og uenighet om arealbruk. Miljø og jordvern er de interessene det oftest er knyttet innsigelser til. I perioden 2013-2017 mottok Sola kommune innsigelser til nær halvparten av kommunens områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Siste tre årene har tendensen vært fallende, fra innsigelser til 58 prosent av planene i 2015 til 27 prosent av planene i 2017.

**Figur 8 – Planaktivitet i Sola kommune sammenlignet med nabokommunene. Antall planer sendt på høring rapporteringsåret. Gjennomsnitt for 2014-15 og 2016-17. Kilde: KOSTRA.**



I alle kommunene falt planaktiviteten fra årene 2014-15 til 2016-17. Dette reflekterer det regionale konjunkturomslaget som fulgte oljeprisfallet i 2015. Minst fall var det i Sola og i Sandnes, mens flere av de øvrige kommunene har opplevd en halvering i aktiviteten.

## VURDERINGER

Sola kommune behandler flest arealplaner i forhold til innbyggertallet sammenlignet med nabokommunene, mens ressursbruken er omtrent midt på treet. Ressurskrevende områdeplaner benyttes i økende utstrekning. Sola kommunes saksbehandlingstider for private reguleringsforslag lå i perioden 2014-2015 markert over nabokommunene. Etter den tid har den falt kraftig om vi sammenligner gjennomsnittet for 2014-15 med gjennomsnittet for 2016-17. I 2017 lå gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private reguleringsforslag på 130 dager i Sola kommune. Selv om saksbehandlingstiden har gått markert ned i Sola, er den noe høyere om vi sammenligner med nabokommunene.

En viss reduksjon i planaktiviteten i Sola kommune de siste to årene, har minsket litt av presset på kommunens planseksjon. Turnoveren har også vært mindre som følge av et mer krevende arbeidsmarked for planleggere. Kommunen står oppe i flere store plansaker med økt bruk av områdeplaner som planinstrument. Sola kommune har tre gjeldende områdeplaner, er i ferd med å utarbeide to planer og fire nye områdeplaner skal utarbeides de neste årene. Sola er et pressområde, og har et større trykk på arealene enn innbyggerantallet tilsier. Kommunen har nesten like mange arbeidsplasser som innbyggere. I tillegg krever flyplassen, Risavika havn og Forus-området mye plankapasitet. Dette er viktig når det skal vurderes hvilke ressurser som brukes på arealplanlegging.

---

## 2.5 OMRÅDEPLAN FOR TANANGER SENTRUM – TANANGERPLANEN

Oppstart av planen for Tananger sentrum ble vedtatt av kommunestyret 28.02.2008 og planen ble annengangsbehandlet av kommunestyret i juni 2018. Dermed går en snart 11 årig planprosess mot en avslutning, mer enn 8 år forsinket sammenlignet med planprogrammets framdriftsplan for sluttbehandling i 2010.

I dette delkapitlet undersøker vi administrasjonens arbeid med å få planen ferdigstilt i tråd med kommunestyrets vedtak. Det vi kan si noe om er planarbeidet fra planinitiativet i 2008 og det påfølgende utrednings- og planarbeidet fram mot politisk annengangsbehandling 14. juni 2018. Planen har så langt vært i en utrednings- og vedtaksfase, og problemstillingene i revisjonsoppdraget om planens implementering, er dermed ikke relevante.

Vi har først i kortform gitt et resymé av saken og vist noen viktige hendelser underveis. Det primære er å få en forståelse for hvorfor dette planarbeidet har utviklet seg som det har gjort, og om noe kunne vært gjort annerledes. Framstillingen bygger på en rekke skriftlige kilder; fra kommunens planfaglige miljø, fra den politiske behandlingen og fra innspill og merknader fra aktører i lokalsamfunnet i Tananger. Intervjuer er gjort av utvalgte politikere og ansatte i administrasjonen som har jobbet tett med planen.

### REVISJONSKRITERIER

---

Viktige revisjonskriterier for gjennomgangen av arbeidet med Tanangerplanen er **de mål og delmål** som la premissene for planarbeidet ved oppstarten i 2008/2009. Et spørsmål i den sammenheng, er om det er gjort vesentlige endringer i planforslaget sammenlignet med kommunestyrets vedtak av planprogrammet i 2009.

Et annet viktig revisjonskriterie er **framdriftsplanen**. Tanangerplanen har tatt svært lang tid, og et viktig poeng er å identifisere årsaker til dette, og eventuelt peke på erfaringer som kan være viktige læringspunkter i forhold til framtidige planarbeider.

### NÆRMERE OM TANANGERPLANEN

---

Målet med planen er å utvikle et attraktivt, felles sentrum for Tananger og Jåsund. Planen skal samordne utviklingen av Tananger sentrum som et konkurransedyktig kommunedelssenter. Eksisterende og fremtidige etableringer skal styrke Tananger sentrum med mangfold og bredde i aktiviteter og service-funksjoner og dermed forhindre handelslekkasje til nabokommuner. Tanangers særegne stedskvaliteter skal bevares og videreutvikles, med særskilt fokus på den maritime historie, identitet og bygningsmiljø. Man skal ha busstransport uten bussbytte mellom Tananger sentrum og Solakrossen.

I 2018 er det ca. 10 000 innbyggere på Tanangerhalvøya, hvor ca. 6 500 bor i selve Tananger. Ferdig utbygget antas det at antallet innbyggere vil øke til ca. 20 000, inkludert

Jåsund og Myklebust. Innenfor områdeplanen for Tananger sentrum tillates det bygging av inntil 108 000 m<sup>2</sup> BRA.

To hovedutbyggingsretninger i Sola kommune er fastsatt i regionalplan Jæren og kommuneplanen 2015-2026. Den ene omfatter Sola sentrum/Skadberg i retning Forus, mens den andre omfatter Sola sentrum i retning Tananger sentrum, samt Jåsundhalvøya. Planene, inkludert kommunedelplan for Jåsund, legger opp til en utbygging langs kollektivtraseer der det også er tilrettelagt for sykkel/gange.

Regionalplan Jæren definerer to sentra i Sola kommune: Solakrossen er definert som kommunesenter og Tananger er definert som kommunedelsenter. Et kommunedelsenter skal inneholde handel, næring, bolig og kultur, og offentlig og privat tjenesteyting som skal rettes mot den bydelen eller det området senteret skal betjene. Lokalsenteret skal kun være dimensjonert for å dekke lokale behov. Tanangerplanen legger opp til å øke handels- og servicearealene i Tananger sentrum for å dekke disse behovene bedre.

Områdeplan for Sola sentrum ble vedtatt i 2013 etter fem års planarbeid siden oppstarten i 2008. I 2008 ble også arbeidet med områdeplan for Tananger sentrum startet opp. Begge planarbeidene følger opp føringer i regionalplanen for Jæren og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging: «Offentlig og privat publikumsrettet virksomhet og kjøpesentre lokaliseres til områder som er lett tilgjengelig med kollektivtransport, i områder definert som tettstedssentra.» Jf St.meld nr 26 (2006-2007). Dette skal bidra til en mer miljøvennlig by- og tettstedsutvikling og mindre bilavhengighet.

Det har vært et stort antall viktige hendelser og aktiviteter i det snart 11-årige arbeidet med Tanangerplanen. Tabellen nedenfor sammenfatter noen av disse.

<b>Tabell 2 – Viktige hendelser i arbeidet med Tanangerplanen. Kilde: dokumenter/ intervjuer.</b>		
<b>Hendelser i saken</b>	<b>Dato</b>	<b>Tilleggsopplysninger</b>
Oppstart av planarbeidet	Våren 2006	Kommunestyret vedtok i sak 0144/05 Handlings- og økonomiplan 2006-09 å opprette en politisk arbeidsgruppe som "i samarbeid med grunneiere og kommunens planavdeling skal følge opp langsiktige vyer og planer for sentrumsområdene i Sola".
Vedtak i kommunestyret 0444, «Tanangerplanen»	28.02. 2008	Vedtak om å dele planarbeidet i to: Et arbeid for Sola sentrum og et for Tananger sentrum
Vedtak av planprogram for Tanangerplanen	11.03. 2009	Utarbeidelse i samarbeid med arkitekter. Møter med lag, foreninger, næringsdrivende, beboere og offentlige myndigheter. 23 merknader til programmet.
Førstegangsbehandling av plan i kommunestyret	22.04. 2010	61 merknader til planen, fordelt med 18 fra offentlige instanser og 43 fra private.
Andre førstegangsbehandling i planutvalget	31.08. 2011	34 merknader, fordelt på 7 merknader fra offentlige instanser, 2 fra kommunale råd, 1 fra et lokalt firma og 24 fra innbyggere og lokallag.
Tredje førstegangsbehandling i planutvalget	10.06. 2015	Det ble mottatt ca. 60 merknader fra offentlige og private parter. Det ble mottatt innsigelser fra Statens vegvesen, Kystverket og Kystdirektoratet.

Innbyggerforslag, sak 87/16.	23.09. 2016	Innbyggerforslag med forslag om å framskynde den planlagte arkitektkonkurransen og utvide den til å omfatte hele områdets arealbruk.
Fjerde førstegangsbehandling i planutvalget	22.02. 2017	Ca. 60 merknader til planforslaget. Merknadene er fra private, foreninger, lag og kampanjer, fra næringsdrivende, offentlige instanser, og intern høringsspart (kommunalteknikk) i Sola kommune.
Prinsipppløsning vedtatt i planutvalget	24.01. 2018	Politisk avklaring av tre tema, (1) trafikkløsning i havneområdet, (2) lokalisering av park og (3) reduksjon av planområdet.
Annengangsbehandling av planen	14.06 2018	Kommunestyret annengangsbehandlet planen i juni 2018 etter først å ha vært behandlet i UPM.

## PLANPROSESS I LANGDRAG

I planprogrammet, vedtatt i mars 2009, ble det lagt opp til en framdrift med førstegangsbehandling av planforslaget i juni 2009 og med annengangsbehandling rundt årsskiftet 2009/ 2010. Førstegangsbehandlingen ble imidlertid utsatt til 2010, og høringen førte til en omfattende mobilisering av innvendinger mot planforslaget med hele 61 merknader.

Først i juni 2018 ble planen annengangsbehandlet. Fra starten i 2008 har planen vært oppe til politisk behandling minst åtte ganger, inklusive behandlingen av innbyggerforslaget. I tillegg kommer diverse orienteringer gitt av rådmannen.

Et nærliggende spørsmål er hvorfor dette har tatt så lang tid? Både private aktørers merknader til planforslaget, intervjuene og medieoppslagene viser at konfliktnivået har vært høyt. Et viktig konfliktema har vært planens intensjon om mer urbanisering gjennom fortetting og mer kompakt bruk av sentrumsarealene. Mer plass til boliger, service og transportinfrastruktur har støtt på hensynet til historiske stedskvaliteter og et sentrum preget av spredtbygd bosetting og transportbehov løst gjennom privatbilisme.

Denne tematiske konflikten – mellom urbanisering og et selvgrodd Tananger sentrum – har vært rammet inn av en sentrum-periferikonflikt mellom Solakrossen og lokalsamfunnet i Tananger. Fra ulike hold er det pekt på at Tananger ikke har blitt prioritert i samme grad som Solakrossen. Når det først ble foreslått en opprusting av Tananger sentrum, kom det i kraft av løsninger som mange innbyggere stilte seg skeptiske til.

Bakenfor konflikten om sentrum ligger også den tidligere konflikten om LNG-anlegget. I sum har disse sakene påvirket Tanangersamfunnets tillit til kommunen. Med det regionale konjunkturomslaget i 2015 er det i økende grad stilt spørsmål ved om Sola kommune behøver fortetting i Tananger sentrum. Det er pekt på Jåsund og Myklebust som mer tradisjonelle feltutbygginger med lavere konfliktnivå. Slik sett føyer konflikten om Tananger sentrum seg inn i en strid mellom mer samordnet arealbruk og transportpolitikk og mer tradisjonell areal- og transportpolitikk basert på feltutbygging og bilisme.

---

Flere av de intervjuede har trukket sammenligninger mellom områdeplanen for Sola sentrum og Tanangerplanen. Førstnevnte ble ferdig på fem år, halvparten av tiden som har gått med til Tanangerplanen. Et moment som blir trukket fram, var at grunneiere, handel og andre næringsdrivende i Sola sentrum, i stor grad så behovet for en opprustning av sentrumsområdet. Tilsvarende har ikke gjort seg gjeldende i Tananger.

Det pekes også på at kompleksiteten har vært stor. En stor del av planområdet er privat eid og området er i stor grad bygget ut fra før. Konflikttemaene de siste årene har særlig vært knyttet til forhold i og rundt havneområdet, til bussveien som deler sentrum i to, til bussgarasjen og til berørte eneboliger i sentrum. Både den faglige kompleksiteten og den folkelige mobiliseringen har medvirket til forsinkelsene i planarbeidet.

Forsinkelsene har også sammenheng med prioritering blant planleggerne. Planarbeidet var høyt på dagsordenen i årene 2008 til 2011. Så gikk det flere år før et nytt planforslag kom på bordet i 2015. Denne utsettelsen skyldes flere forhold: For det første tok det tid å behandle innsigelser fra Statens vegvesen, Kystverket og Kystdirektoratet. For det andre kom Bussvei 2020 kommer inn som et viktig premiss for utviklingen av transport-systemet til Tananger sentrum. For det tredje ble områdeplan for Sola sentrum prioritert foran Tanangerplanen. Til sist har det vært lav kontinuitet i prosjektlederrollen. Bare etter 2015 har det vært tre ulike prosjektledere for Tanangerplanen.

Det er ulike synspunkter på om det burde vært skjært igjennom tidligere i planarbeidet. Flere av de intervjuede peker på at merknadene fra engasjerte beboere, handel og næringsliv i stor grad har vært de samme over lang tid. Frontene har dermed vært kjente lenge. Disse informantene mener at tiden er overmoden for et endelig politisk vedtak. Andre igjen er opptatt av at konfliktnivået fortsatt er høyt, og at det har liten hensikt å tvinge igjennom et vedtak mange er uenige i – en uenighet som i neste omgang kan påvirke effektiviteten i implementeringen av planen.

Engasjementet blant innbyggerne i Tananger har vært betydelig. Mer enn 2300 underskrifter ble i 2017 samlet inn i forbindelse med en kampanje for å bevare den gamle havna. Året i forveien ble det fremmet et innbyggerinitiativ med langt flere enn 300 underskrifter. Solabladet, og også NRK lokalen og Stavanger Aftenblad, har hatt en rekke artikler og oppslag om planen, og leserinnleggene har vært mange.

I 2017 valgte kommunen en åpen høring etter at planforslaget hadde vært lagt ut til offentlig ettersyn for fjerde gang. Til selve høringsutkastet kom det inn i overkant av 60 merknader. Det ble gjennomført en bred medvirkningsprosess som en del av høringsperioden. Opplegget inneholdt åpne plankontordager og individuelle møter, det ble gjennomført en miniworkshop 22. august 2017, en ungdomsvandring 6. september samme år og idevandring 12. september. En workshop ble avholdt 26. september i 2017.

---

Medvirkningsopplegget førte til et stort antall innspill som ikke bare synliggjorde motstanden, men også løftet fram ideer og forslag til nye løsninger. Med plan- og miljøutvalgets vedtak i januar 2018 ble det gjort avklaringer ift. trafikken i havneområdet og lokalisering av parken. Planområdet ble også redusert ved at et av de mest konfliktfylte feltene (B2b)<sup>11</sup> ble tatt ut av planen.

---

#### PLANPROGRAM SAMMENLIGNET MED SISTE PLANFORSLAG

---

Et viktig spørsmål i forvaltningsrevisjonen er hvorvidt planforslaget etter siste prinsippavklaring er i samsvar med eller avviker fra opprinnelig planprogram vedtatt i 2009. At planforslaget har vært gjenstand for fire offentlige ettersyn, er et uttrykk for at det er gjort endringer i planforslaget som har krevd ny høring.

Det er laget egne dokument som sammenligner planprogrammets opprinnelige intensjoner med senere justeringer i planforslaget, sist som vedlegg til den fjerde førstegangsbehandlingen (jf. vedlegg 2\_08). Gjennomgangen av endringer etter offentlig ettersyn, viser at de antallsmessig har vært mange. Eksempelvis ble det foretatt 24 endringer etter tredje førstegangsbehandling i 2015. I sum har likevel ikke alle disse endringene ført til store avvik i hovedlinjene i opprinnelig kommunestyrevedtak og i planprogrammet. Mål og delmål er i stor grad sikret gjennom det siste forslaget til plankart, bestemmelser og utredninger. Hovedtrekkene i planforslaget er fortsatt – og i tråd med planprogrammet – å legge til rette for framtidig detaljregulering for:

- Arkitektkonkurranse for nytt torg med randsoner
- Transformasjon gjennom økt utnyttelse og rekkefølgekrav
- Videreutvikling av Skibmannskvartalet
- Oppgradere og utvide grøntstrukturen
- Ny gjennomgående gågate øst vest
- Parkering under bakken.

Gjennomgangen av alle delmålene viser at disse i all hovedsak er blitt fulgt opp i planforslaget slik det så ut etter siste avklaring av prinsipper januar 2018.<sup>12</sup>

#### VURDERINGER

---

Oppsummert har Tanangerplanen sprenget det meste av tidsrammer, mens hovedlinjene i planforslaget i hovedsak er i tråd med planprogrammets mål og delmål fra 2009.

Rogaland revisjon påpekte i forrige forvaltningsrevisjon av planarbeidet i Sola kommune (2013) at arbeidet med områdeplaner har vært tidkrevende og komplekst. Den

---

<sup>11</sup> Felt B2b består i dag av 8 eneboliger.

<sup>12</sup> Det ble laget delmål for bilveier, kollektivtransport, for tilrettelegging for gående og syklende, for parkering og grøntstruktur, for uterom, universiell utforming, tiltak for kriminalitetsforebygging, kommunekaien, bygningsstruktur og arkitektur, funksjonsblanding og en prioritering, jf. sak 13.08.

---

gang var det særdeles stor privat planleggingsaktivitet i Sola, og private planer ble prioritert. Revisjonen påpekte imidlertid at områdeplanene burde vært høyere prioritert for å få på plass overordnede føringer for kommende detaljreguleringsplaner.

Etter at forrige forvaltningsrevisjon forelå, er to av Sola kommunes områdeplaner blitt vedtatt, for Sola sentrum og universitetsområdet. Tanangerplanen er i juni 2018 blitt anngangsbehandlet av kommunestyret etter en lang og krevende planprosess. De siste årene har arbeidet med planen hatt høy prioritet i administrasjonen.

Tanangerplanen er helt ekstraordinær sett i lys av tidsbruken. Sammenlignet med opprinnelig framdriftsplan er den åtte år forsinket. Et sammenfall av flere faktorer kan forklare hvorfor dette har tatt så lang tid: Manglende forståelse blant innbyggerne i Tananger for behovet for å urbanisere og fortette sentrumsområdet, planfaglig kompleksitet gitt at det er et bebygd og i stor grad privateid planområde, at planen i perioder ikke har vært prioritert i administrasjonen, høyt konfliktnivå og nye premisser som har dukket opp i planarbeidet underveis som utbygging av Bussvei.

Planer preget av høy kompleksitet og høyt konfliktnivå kan ta lang tid. Dessuten kan manglende kontinuitet i planarbeidet gjøre at arbeidet tar uforholdsmessig lang tid. Underveis i planarbeidet har det vært mye uro og usikkerhet om planen blant innbyggere i Tananger. Frykten for hva som kan skje med eiendommer, bygninger, kai-området og trafikken har påvirket forholdet mellom kommunen og innbyggere i Tananger. Et omfattende medvirkningsopplegg etter fjerde førstegangsbehandling av planen 22. februar 2017, synes å ha dempet noe av den uroen som har oppstått i Tananger-samfunnet.

Hva slags læring kan trekkes ut av dette planarbeidet med tanke på nye områdeplaner i framtiden? Det er neppe et alternativ å unngå områdeplanlegging i bebygde områder og heller satse på tradisjonell feltutbygging på jomfruelig mark. Sola kommune har stort press på LNF-arealene, og jordvern, naturverdier og friluftsinnteresser peker i retning av mer samordnet og bærekraftig arealbruk i allerede bygde områder. Det betyr mer forsetting og nye tiltak for å vri folks reisevaner bort fra privatbilismen.

Konsekvensen er at områdeplanlegging i mange tilfeller vil foregå i en konfliktfylt atmosfære. Den finnes ingen enkel løsning på en slik plansituasjon, men berørte innbyggere, næringsdrivende og frivillige lag og organisasjoner har en forventning om å bli tatt med på rådslag tidlig. Samarbeid, dialog og samskaping er honnørord som vinner fram også i kommunal virksomhet. Det siste året, i 2017, med utrulling av et omfattende medvirkningsopplegg da Tanangerplanen lå ute til offentlig ettersyn for, ble et verksted for uttesting av medvirkningstiltak. Kanskje er det her de viktigste erfaringene ligger med tanke på framtidig områdeplanlegging: Høy grad av medvirkning tidlig. Kanskje er det også slik at konfliktfylte planprosesser krever tid fordi det er behov for å «modne» planforslaget. Med informasjon og medvirkning kan synspunkter endres over tid.



---

Tanangerplanen fikk en endelig avklaring i juni 2018. I tiden som kommer, vil implementeringen stå sentralt. Det regionale konjunkturuomslaget i 2015 har gjort at mange utbyggere fortsatt er avventende. Mange grunneiere, næringsdrivende og foreninger og lag i Tananger vil møte planen med en viss skepsis. Planen skal med andre ord realiseres i en svært krevende iverksettingssituasjon. Det vil ta tid å overvinne denne skepsisen. Et første tillitsbyggende steg kan være at kommunen raskt kommer på banen og får realisert noen positive og synlige tiltak som får fram det som måtte være planens oppside.

## **2.6 BARNEHAGEPLANEN – DEN GODE SOLABARNEHAGEN**

I denne delen av rapporten gjør vi en undersøkelse av Sola kommunes barnehageplan – *den gode solabarnhagen*. Undersøkelsen er basert på gjennomgang av plandokumenter, saksfremlegg til utvalg for oppvekst, politiske vedtak, intervjuer med barnehagesjef og spesialrådgiver i stab oppvekst og to barnehagestyrere.

Barnehageområdet består av 31 virksomheter, 18 private barnehager og 13 kommunale barnehager. I tillegg har kommunen et senter for styrket barnehagetilbud som yter tjenester inn mot alle barnehagene på områdene spesialpedagogikk og flerkultur.

Per 15. desember 2017 hadde 1854 barn barnehageplass. I tillegg er det 59 barn som bruker de tre åpne barnehagene. På samme tidspunkt ble det gitt spesialpedagogisk tilbud til 42 barn. Det er totalt 436 barn med tospråklig bakgrunn. Hjelpen gis i hovedsak til barn fra fylte tre år. Det betyr at 269 barn har målrettede tiltak.

I 2016 ble det gjort vedtak i Utvalg for oppvekst og kultur om å øke pedagognormen og ansatte med fagbrev til 50 prosent innen 2020. Likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager har fokus.

### **OM BARNEHAGEPLANEN – DEN GODE SOLABARNEHAGEN**

---

En barnehageplan ble politisk etterspurt ifm. behandling av handlings- og økonomiplanen i 2007. Et grovforslag ble lagt frem for politikerne 16.12.2010 (sak 48/10), og en mer konkret beskrivelse ble lagt frem i juni 2011 (sak 23/11). Den første kvalitetsplanen for barnehagene i Sola ble vedtatt i Utvalg for oppvekst i 2011.

Planen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe som var sammensatt av berørte fagforeninger, stab oppvekst og økonomi, og representanter for styrerne i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Mandatet for arbeidet var at kvalitetsplanen skulle være:

- Et styringsdokument for ansatte i barnehagene og i stab oppvekst
- En orientering til politikerne om innholdet i Den gode Solabarnhagen
- Et grunnlag for kompetanseutvikling i barnehagene
- En informasjon til foresatte og tilsynsmyndighet
- Et grunnlag for rapportering

Kvalitetsplanen for Sola kommune skal vise en retning samtidig som hver enkelt barnehage skal ha armslag til å ta vare på sin egen identitet og profil. En vesentlig faktor i etterkant av utarbeidelsen av kvalitetsplanen, er at hver barnehage starter sitt eget kvalitetsarbeid. Til første utgave av planen ble det lagt ved et egenvurderingsskjema som skulle være til hjelp til selv-evaluering og barnehagenes egen planlegging. Erfaringene er at skjemaet ikke fungerte godt nok, og i stedet har mange av barnehagene tatt i bruk Utdanningsdirektoratets «ståstedsanalyse-skjema» med 120 ulike spørsmål.

Barnehageplanen skal fylle et planbehov mellom den statlige rammeplanen for barnehagene og barnehagenes egne årsplaner og langsiktige virksomhetsplaner.

I neste tabell kartlegges ulike problemstillinger knyttet til ulike faser i arbeidet med barnehageplanen (kolonnen med spørsmål). Det er ikke knyttet revisjonskriterier til hver av problemstillingene, men enkelte av underspørsmålene fungerer som kriterier. Eksempler er kriterier for at en plan skal fungere som et godt styringsverktøy: At målene er tydelige, at det er resultatindikatorer og at ansvar er tydelig plassert.

<b>Tabell 3 – Arbeidet med barnehageplanen – den gode solabarnehagen.</b>		
<b>Planfase</b>	<b>Spørsmål</b>	<b>Svar oppsummert</b>
Initiativfasen	Hvem tok planinitiativ?	
	- Politikerne	Bestilling fra politikerne ifm. handlings- og økonomiplanen for 2007.
	- Administrasjonen	Ønsket plan, hadde behov for en langsiktig, felles plan for alle barnehagene.
	- Staten	Statlig barnehagegaranti og rammelov viktig. Endringer i barnehageloven og rammeplanen i 2016 medtatt i barnehageplanen for 2017 - 2021.
Planutarbeidelse	Hvordan ble utarbeidelsen av planen organisert?	Første planutgave gjort gjeldende fra 1.1.2012. Planrevisjoner i 2014 og 2017. <sup>13</sup> Arbeidsgruppe bestående av barnehagestyrere i kommunale/private barnehager og stab. Arbeidsgruppa følger arbeidet med evalueringer, framdrift og identifiserer endringsbehov. Gjennomføring av medvirkningsopplegg ved revisjonene av barnehageplanen.
	- Politisk deltakelse	Bestilte planen og vedtok temaer og fokusområder i planens første utgave. Ved senere revisjoner, fått saksframlegg, muntlig orientering av barnehagesjefen og gjort vedtak.
	- Ekstern konsulentbistand	Nei, bruker ressurser i stab, og trekker veksler på kompetanse innen tjenesten. Sikrer eierskap.
	- Evt. utfordringer? (konflikter, forsinkelser)	Nei, svært få, selv om det var et nybrottsarbeid. Stort sett holdt tidsfrister ved senere revisjoner.

<sup>13</sup> Nytt ved revisjonen i 2016 er at en har tatt hensyn til endringer av 17.06.16 i Lov om barnehage og nytt forslag til Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver fra 20.10.16. fra Kunnskapsdepartementet.

		Utbredt tilfredshet blant styrere og ansatte med planen som et felles styringsverktøy. Faglige diskusjoner om veivalg, naturlig del. Lite konflikt mellom private og kommunale barnehager om retning og fokusområder.
Planvedtak	Er planen god som styringsverktøy?	
	- Tydelige mål	Planen har fire fokusområder, og til hvert fokusområde er det avledet målsettinger. Konkretisering av mål og tiltak skjer i barnehagenes årsplaner og fireårige virksomhetsplaner. Skal utgjøre et klart målhierarki, men litt ulike synspunkter på hvor etterprøvbare målene med tanke på oppfølging av planen.
	- Resultatindikatorer	Barnehagefeltet har ikke like mange kvantifiserbare måleindikatorer som f.eks. skolefeltet. Mer kvalitative vurderinger; «hva er god omsorg?» «hva er god inkludering?» Første utgave av planen opererte med egevalueringsskjema for lokal evaluering. I dag bruker mange barnehager Utdanningsdirektoratets «ståstedsanalyse». Opererer med «kjennetegn», ikke indikatorer, f.eks. kjennetegn på en «lærende organisasjon.»
	- Plassert ansvar for oppfølging	Planen er barnehageeiers langstidsplan for de kommunale barnehagene, men også et planfaglig fellesdokument for hele barnehagetjenesten.
	- Kopling til budsjett	Avklares ved behandling av handlings- og økonomiplanen og årsbudsjettet. Oppfølging av kompetanseplanen skjer gjennom statlig stykkpris per barn pluss lokal pott. Leverer rapport om dette til fylkesmannen. Ulike tiltak for å heve kompetansen, rekrutteringsstipend og stimulere flere barne- og ungdomsarbeidere til å ta fagbrev.
Planoppfølging	Blir planen iverksatt?	
	- Hvor ofte rapporteres det på framdrift?	Planen gjennomgås årlig med tanke på oppdatering. Revideres hvert annet år. Rapporteres hvert år til Fylkesmannen. Brukerundersøkelser hvert andre år.
	- Får politikerne rapportering?	Ikke egen rapportering, men gjennom saksfremlegg og barnehagesjefens muntlige orientering. Ser behovet for en årlig «kvalitetsmelding».
	- I hvilken grad er målene nådd?	Den langsiktige barnehageplanen følges opp i barnehagenes årsplan og virksomhetsplan. Viktig å få planen i hodet og få den ut i hendene. Kompetanseheving viktig. Lokalt vedtak om 50 % med fagbrev/pedagogisk utdanning innen 2020. Per i dag har 43,85 % fagbrev/ pedagogisk utdanning. Det nasjonale kravet er 44 %.
	- Evt. målkonflikt med andre planer?	Tvert i mot. Fått til god sammenheng mellom statlig rammeplan, fireårig kvalitetsplan som vedtas lokalt, årsplaner/ virksomhetsplaner i barnehagene og et system for rapportering.

		Sammenheng i planverket med som en del av Sola kommunes påmelding til innovasjonsprisen der kommunen er blant de tre beste forslagene.
	- Andre utfordringer	Ingen store utfordringer. <sup>14</sup> Dimensjonering av barnehagekapasitet gjennom barnehagebruksplanen er mer utfordrende under usikre befolkningsprognoser.
Planevaluering	Er planen oppdatert og justert?	Revideres annet hvert år og gjøre oppdateringer årlig. I tråd med politiske vedtak.

Sola kommune kombinerer felles planverk på barnehagefeltet og høy grad av frihet for barnehagene til å utvikle et attraktivt og behovstilpasset barnehagetilbud. Poenget er å få til en god balanse mellom felles retning og rammeverk i overordnede planer og en viss grad av konkurranse mellom barnehagene om å utvikle tilbud som barn og foreldre finner attraktivt. Slik de intervjuende barnehagestyrerne ser det, er det nyttig med barnehageplanen som en konkretisering av den statlige rammeplanen, og som et nyttig mellomledd mellom statlige føringer og barnehagens egne prioriteringer. Etter deres oppfatning bidrar barnehageplanen til å holde stø kurs og se den røde tråden i kommunens barnehagepolitikk. Planen gir sammenheng mellom statlig rammeplan, virksomhetsplan, årsplan og månedsplan. Styrerne er også fornøyde med medvirkningsopplegget rundt planen, og mener at planen langt på veg har blitt en naturlig del av virksomheten.

## VURDERINGER

Sola kommunes barnehageplan – den gode solabarnehagen – synes å fungere som et godt styringsverktøy for barnehagetjenestene. Planen er oppdatert gjennom regelmessige revisjoner, den er politisk forankret og det er etablert et tydelig og sammenhengende planhierarki mellom den statlige rammeplanen, den mellomliggende barnehageplanen og barnehagenes egne årsplaner og langsiktige virksomhetsplaner. Potensielle målkonflikter er unngått gjennom et sammenhengende og avklart plansystem.

Plansystemet overlater stort armslag til barnehagestyrerne til å utvikle tilbudet i tråd med lokale behov og prioriteringer. Plansystemet er dermed ikke en tvangstrøye som hindrer innovasjon. Barnehageplanen avklarer tydelig hva som er rammene for den lokale handlefriheten. Det er skapt en balanse mellom plan og «markedskonkurranse» mellom barnehagene om å utvikle attraktive tilbud i tråd med ønsker i lokalsamfunnet.

Det finnes ulike former for rapportering til politikerne og til tilsynsmyndigheter. Det gjennomføres brukerundersøkelser annet hvert år, og barnehagesjefen orienterer politikerne årlig om status og framdrift gjennom saksframlegg og muntlig orientering. Per i dag er det ikke en sammenfattende form for rapportering oppover i planhierarkiet. Det

<sup>14</sup> Det ble gjort en evaluering av planen i 2014 etter at den hadde virket i to år. Forbedringsområder som den gang ble påpekt, var at planen hadde for mange tema som noen fant vanskelig å kombinere med egne oppsatte tema i barnehagen. Det ble også stilt spørsmål ved målgruppen for planen. Skal den gjelde for hele personalet eller skal den rette seg mot pedagogene i barnehagene. Både planrevisjonene og drøftelser etter tid har bidratt til en mer presis plan.

bør i den sammenheng vurderes om det skal utarbeides en «kvalitetsmelding» som sammenfatter statistikk, brukerundersøkelser og annen tilgjengelig informasjon slik at det er lettere for politikerne å få innblikk i status og framdrift på barnehagefeltet.

## 2.7 INNKJØPSSTRATEGI

Sola kommune utarbeidet første generasjons innkjøpsstrategi i 2015/2016, og den første innkjøpsstrategien ble gjort gjeldende fra 2016 med fireårig planhorisont. I 2017 ble planen rullert og politisk vedtatt på nytt i desember 2017.

I dette delkapitlet undersøkes det nærmere hvordan planen er blitt fulgt opp. Det er gjort intervjuer i Innkjøp og med enkelte ledere i kommunen som har befatning med anskaffelser. Plandokumenter, både langsiktig strategiplan og årsplaner, samt statusrapporter og politiske vedtak er gjennomgått for å få et innblikk i bruken av dette planverktøyet.

Innkjøpsområdet er regulert gjennom [Lov om offentlige anskaffelser](#). Fra 1.1.2017 er det foretatt flere endringer i [Forskrift om offentlige anskaffelser](#). En omfattende [veileder](#) er i den forbindelse blitt utarbeidet. Innkjøpsstrategien viser for sin del hvilke mål og fokusområder Sola kommune har for videreutvikling av innkjøpsfeltet. Her inngår også ulike styringsparametere for å ivareta hensynet til god internkontroll.

Sola kommunes strategi for innkjøp- og kontraktsarbeid i perioden 2018 – 2021 har som mål at kommunen skal fremstå som en saklig og profesjonell part, som gjennom solide innkjøps- og oppfølgingsrutiner fremskaper avtaler som er gunstige for både kommunen og for næringslivet. Dette skal oppnås ved overholdelse av regelverket, gode interne rutiner for samarbeid og kontroll, og grundige behovsanalyser. I tillegg inneholder dokumentet en presentasjon av fokusområder for den satte perioden, som inkluderer bl.a. økt bruk av elektronisk handel, og tettere samarbeid innad i kommunen.

I tabellen nedenfor, redegjøres det for ulike faser i planarbeidet, samt oppfølging.

Tabell 4 – Arbeidet med innkjøpsstrategi for Sola kommune.		
Planfase	Spørsmål	Svar oppsummert
Initiativfasen	Hvem tok initiativ til planen?	
	- Politikerne	Ønske fra politikerne om i større grad se innkjøp og anskaffelser som et næringspolitisk tiltak.
	- Administrasjonen	Behov for et internt planverktøy i Innkjøp. Første generasjons plan 2016-2020 som fastsetter langsiktige mål, fokusområder og styringsparametere.
	- Staten	Revidert lov og forskrift per 1.1.2017 fastsetter strengere krav til etisk handel, blant annet i forhold til klima og miljø og sosial dumping. Også innovasjon gjennom anskaffelser er framhevet i nytt regelverk.

Planutarbeidelse	Hvordan ble utarbeidelsen av planen organisert?	
	- Politisk deltakelse	Gjort vedtak, men innkjøpsstrategien er utarbeidet administrativt av Innkjøp.
	- Ekstern konsulentbistand	Nei, utarbeidet av Innkjøp. Kunnskapsgjennomgang som ledd i utarbeidelsen. Samtaler med virksomhetsledere i prosessen.
	- Evt. utfordringer?	Første utgave av innkjøpsstrategien i 2015/2016 ble til gjennom en bredere administrativ prosess enn rulleringen i 2017. Ingen større forsinkelser eller konfliktsaker ved noen av disse anledningene.
Planvedtak	Er planen god som styringsverktøy?	
	- Tydelige mål	Innkjøpsstrategien fastsetter overordnede mål og fokusområder for videreutvikling av innkjøpsfeltet, som satsing på e.handel og intern samhandling, sosialt ansvar og etisk/rettferdig handel, deltakelse fra lokale leverandører ved utlysninger.
	- Resultat-indikatorer	Det er fastsatt 6 parametere for å følge utviklingen på innkjøpsfeltet. Eksempler er minimum to kompetansetiltak i året, at minimum 90 % av innkjøpene skal være arkivert i tråd med dokumentasjonskravene, 3-5 rammeavtaler skal kontrolleres årlig osv.
	- Plassert ansvar for oppfølging	Avdelinger og virksomheter er de innkjøpsansvarlige og skal følge regelverket, inngåtte avtaler og sørge for at mål og hensyn i innkjøpsstrategien blir fulgt opp i praksis.
	- Kopling til budsjett	Avdelinger/ virksomheter gjør innkjøpene. Innkjøpsstrategien førte til en økningen av kapasiteten i Innkjøp med en stilling.
Planoppfølging	Blir planen iverksatt?	
	- Hvor ofte rapporteres det på framdrift?	Årlig lages det statusrapport med rapportering mot mål, fokusområder og styringsparametere. Det lages også en årsplan som følger opp mål og hensyn i langsiktig plan.
	- Får politikerne rapportering?	Politikerne får statusrapport hvert andre år. Administrasjonsutvalget treffer nytt vedtak ifm. rullert strategi.
	- I hvilken grad er målene nådd?	Mål- og styringsparametere i hovedsak oppnådd. Unntak er 3 kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører årlig, der en skal være stedlig. Sistnevnte er ikke fullt ut blitt oppfylt, men i 2017 ble 3 kontroller gjennomført. Det har også vært utfordringer med å følge opp politisk vedtak om å legge til rette for deltakelse fra lokale leverandører ved innkjøp under nasjonal terskelverdi. Målet om reduksjon av avvik med årlig 20 prosent sammenlignet med fjoråret er delvis oppnådd siste år. Ble 13,4 prosent i stedet

		for 20 prosent. Antallet avvik redusert betydelige de siste år, og parameteret er justert til at avvikene skal være mindre enn 10 prosent for alle kriterier.
	- Evt. målkonflikt med andre planer?	I forhold til andre planer, nei. En viss utfordring i forhold til å bruke innkjøp som et næringspolitisk tiltak for å stimulere det lokale leverandør-markedet. Problemet er at innkjøperne i kommunen mangler oversikt over markedet. Et leverandørregister er under etablering for å lette arbeidet for innkjøperne med å finne lokale aktører.
	- Andre utfordringer	Miljøvennlige innkjøp er et fokusområde i kommunedelplan for energi og klima fra 2010. Det er satt en rekke miljøkrav som skulle vært oppfylt ifm. innkjøp innen 2012 og 2016. Disse tiltakene er ikke gjennomført i tråd med KDP for energi og klima.
Planevalue-ring	Er planen oppdatert og justert?	
	- Når ble planen sist rullert/ revidert?	Planen sist rullert i 2017, og vedtatt 12.12.2017. Mer fokus på sosiale og miljømessige hensyn i siste planversjon. Blant annet tatt inn et krav om kjøp av kommunale kjøretøy skal være nullutslippsbiler.

## VURDERINGER

Innkjøpsstrategien for Sola kommune er en fireårig plan for utvikling av innkjøpsområdet. Planen ble første gang gjort gjeldende fra 2016, og ble rullert i 2017. Planen er dermed oppdatert etter at nytt regelverk forelå 1.1.2017. Planen har tydelige mål og fokusområder, samt styringsparametere som gjør planen etterprøvable. Den er forankret politisk gjennom vedtak og statusrapportering om framdrift. Viktigste satsinger de siste årene har vært økt bruk av e.handel og bedring av rutinene for samarbeid.

Undersøkelsen viser at mål- og styringsparametere i stor grad er fulgt opp. Unntak er tre kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører årlig, der en skal være stedlig. Sistnevnte er ikke fullt ut blitt oppfylt i planperioden, men i 2017 ble tre kontroller gjennomført, en stedlig. Det har også vært utfordringer med å følge opp politisk vedtak om å legge til rette for deltakelse fra lokale leverandører ved innkjøp under nasjonal terskelverdi. Et nytt leverandørregister er imidlertid under etablering som skal gjøre det enklere for innkjøperne å holde oversikt over leverandørmarkedet. Målet om reduksjon av avvik med årlig 20 prosent sammenlignet med fjoråret er delvis oppnådd. I 2017 ble resultatet 13,4 prosent. Antallet avvik er redusert betydelige de siste år, og parameteret er justert til at avvikene skal være mindre enn 10 prosent for alle kriterier.

I gjeldende kommunedelplan for Energi og klima (2010), er innkjøp forpliktet til å stille miljø- og energikrav ved kommunale innkjøp. Eksempler er at innen 2016 skulle 50 prosent av innkjøpte varer være miljømerket, og 50 prosent av leverandørene skulle være

---

miljøsertifisert. Innen 2014 skulle 10 prosent av de kommunale byggene være miljøsertifisert og ved innkjøp av kommunale biler skulle CO<sub>2</sub>-utslippene være mindre enn 120 g/km. fram til 2016 og 100 g/km. fram mot 2020. Også andre forpliktelser følger av denne planen, og kommunen bør vurdere hva som bør gjøres for å følge dette opp. Det er også behov for å se disse forpliktelsene i lys av nytt regelverk fra 1.1.2017.

Både miljøhensyn og hensynene til etisk og rettferdig handel, forutsetter kjennskap ute i organisasjonen blant de som foretar innkjøpene. Innkjøpsstrategien har så langt i hovedsak vært et internt styrings- og planverktøy for Innkjøp. Det bør vurderes informasjonstiltak som sikrer at nevnte hensyn faktisk blir ivaretatt ute i organisasjonen.

## 2.8 KOMMUNEDELPLAN ENERGI OG KLIMA

Sola kommune utarbeidet første generasjons kommunedelplan for energi og klima i 2010. I dette delkapitlet undersøkes det nærmere hvordan planen er blitt fulgt opp. Det er gjort intervjuer med ledere og planleggere i kommunen og plandokumenter og politiske vedtak er gjennomgått for å få et innblikk i bruken av dette planverktøyet.

Hovedformålet med kommunedelplanen for energi og klima er at den skal være et redskap som gir kommunen styring i saker som angår energi, klima og miljø i kommunen og som samtidig er forankret i overordnede nasjonale og fylkeskommunale målsetninger. Det vises til at planen i praksis vil berøre flere arbeidsområder, og i planen inngår delmål og tiltak innen arealplanlegging og transport, eksisterende og nye bygningsmasser, landbruk, industri, lokal energiproduksjon samt forbruk og holdningskapende arbeid. Det vises også til at kommunen har et stort handlingsrom på dette feltet med henvisning til at kommunen er lokal planmyndighet og er en stor tjenesteprodusent, byggeier og innkjøper. Innenfor alle disse områdene kan kommunene tilrettelegge for mer effektiv energibruk, reduserte klimagassutslipp og tilpasning til endrede klimaforhold.

Planens viljeserklæring understreker at Sola kommune skal være en pådriver i energi- og klimaspørsmål. Kommunen skal bidra til at nasjonale og regionale mål innen fornybar energi, energiomlegging, klimagassutslipp og klimatilpasning nås. Kommunen skal gjennom holdningskapende arbeid bidra til at alle innbyggere, bedrifter og ansatte er motivert for å nå målene.

Planens handlingsdel inneholder hovedmål og delmål og tiltak på fem fokusområder. Sola kommune slutter seg til nasjonale mål med en forholdsvis andel av utslippsreduksjon (uten raffineri), slik at kommunen bidrar til å overholde målene i Kyoto-protokollen, Klimaforliket og Fornybardirektivet. Konkret betyr dette at Sola kommune skal:

- Redusere klimagassutslipp med 20 % sammenliknet med 1991-nivå. Det betyr at Sola kommune skal redusere utslippene til 148 ktonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020.
- Være 20 % mer energieffektiv i 2020 i forhold til dagens nivå.
- Sikre at ny fornybar energi utgjør 20 % av energiforsyning i kommunen i 2020



Etter kommunens planvedtak i 2010 er statlig klimapolitikk endret på flere felt. Fra 1.1.2018 er klimaloven gjort gjeldende.<sup>15</sup> Målet er at utslipp av klimagasser i 2030 skal reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Klimamålet er basert på Parisavtalen fra 12. desember 2015. Målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. I praksis vil dette bety at klimagassutslippene må gå ned fra rundt 10 tonn årlig per innbygger i Norge til 1-2 tonn per person. Paris-avtalens mål er at temperaturøkningen globalt skal holdes under 2 grader og helst under 1,5 grader fram mot 2100.

I 2015 ble det i det statlige forventningsbrevet til kommunene gitt flere signaler som angår kommunenes ansvar for klimaet.<sup>16</sup> Eksempler er at kommunene forventes å legge vekt på reduksjon av klimagassutslippene, energiomlegging og energieffektivisering gjennom planlegging og lokalisering av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester. Spesielt samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging trekkes fram, der kommunene forventes å legge til rette for tilstrekkelig og variert boligbygging, lokalisert ut fra hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

En ytterligere forsterkning av kommunenes klimaansvar kommer i ny statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i henhold til plan- og bygningsloven § 6-2 annet ledd. Høring av nye retningslinjer ble gjort i 2017 og nye retningslinjer er under utarbeidelse. Kommunene skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse bidra til reduksjon av klimagassutslipp, og at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunene skal sørge for mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunen.

I tabellen nedenfor undersøkes ulike faser i arbeidet med energi- og klimaplanen.

<b>Tabell 5 – Arbeidet med kommunedelplan for energi og klima i Sola kommune.</b>		
<b>Planfase</b>	<b>Spørsmål</b>	<b>Svar oppsummert</b>
Initiativfasen	Hvem tok initiativ til planen?	
	- Politikerne	Kommunestyret vedtok 19.06.2008 at det skulle utarbeides energi- og klimaplan for Sola kommune, med henvisning til global oppvarming og statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging.
	- Administrasjonen	
	- Staten (føringer)	Med moderniseringen av plan- og bygningsloven i 2009 og ny statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene, fikk kommunene en tydeligere rolle i klimapolitikken.
Planutarbeidelse	Hvordan ble utarbeidelsen av planen organisert?	

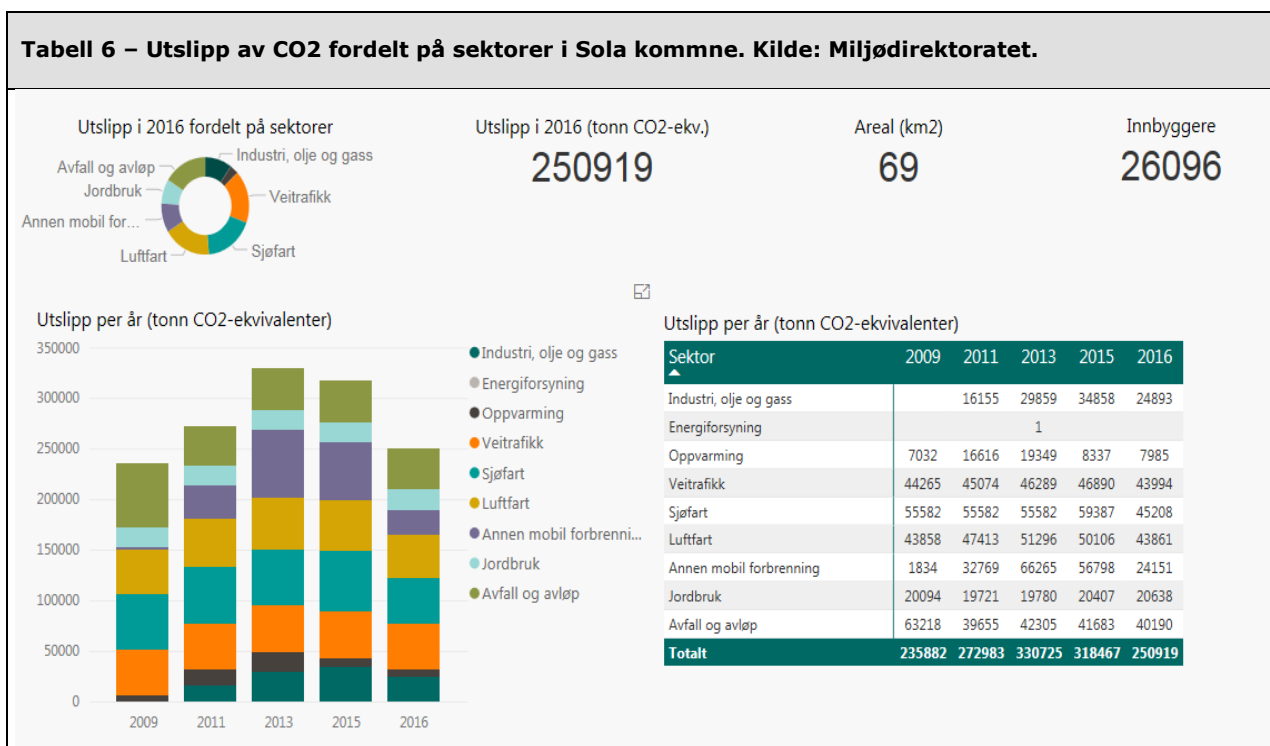
<sup>15</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>

<sup>16</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/>

	- Politisk del-takelse	Planen ble utarbeidet som kommunedelplan (KDP) med forankring i plan- og bygningsloven. Politikerne vedtok å legge den ut for offentlig ettersyn 27.04.2010, samt vedtok endelig plan etter sluttbehandling 09.12.2010.
	- Ekstern konsulentbi-stand	Konsulenten Smi energi & miljø AS ble hyret som faglig rådgiver. Ekstern konsulent ble ledet av en administrativ prosjektgruppe i kommunen med representanter for samfunnsplanlegging, areal, kommunal teknikk og eiendomsutvikling.
	- Evt. utfordringer?	Bred, tverrfaglig plan hvor formålet var å lage et planverktøy som gir kommunen styring i saker som gjelder klima og energi. Dens tverrsektorielle karakter (areal- og transport, landbruk, eiendom og bygninger, industri, forbruk) er utfordrende i forhold til forankring og tverrgående koordinering.
Planvedtak	Er planen god som styringsverktøy?	
	- Tydelige mål	Tydeliggjøring av mål etter høringsrunde. Redusere klimagassutslipp med 20 % innen 2020 sammenlignet med 1991-nivå, samt 20 % større energieffektivitet innen samme tid. Fornybar energi skal utgjøre 20 % av energiforsyningen i kommunen i 2020. Delmål relatert til fem fokusområder.
	- Resultatindikatorer	Mange målbare styringsparametere relatert til tiltak ifm. arealplanlegging, transportplanlegging, nye og gamle bygg, innkjøp og anskaffelser, landbruk og næringsliv, vann og avløp og klimatilpasning.
	- Plassert ansvar for oppfølging	Sammenlignet med mål, delmål, tiltak og styringsparametere, er plasseringen av ansvar for iverksetting langt vagere. Ingen framdriftsplan. Fulgt opp tiltak i andre planer, uten direkte henvisning til KDP energi og klima. Eksempler er valg av utbyggingsaksjer og senterstruktur fastlagt i kommuneplanen, mer aktiv bruk av områdeplaner, By-pakke Nord-Jæren vedtatt i 2017, samt Byvekstavtalen, begge med formål å innfri nullvekstmålet for personbiltrafikk. IKDP Forus (bl.a. parkeringstiltak) og felles Ressurs- og avfallsplan (IVAR) har element som kan bidra til oppfølging av KDP for energi og klima, men uten henvisning til planen. Selv om tiltak finnes i andre planer, er det ikke gjort en sammenfatning av hvorvidt kommunen beveger seg i retning av målene i energi- og klimaplanen.
	- Kopling til budsjett	Skal avklares ifm. behandling av handlings- og økonomiplanen og årsbudsjett. Uklart i hvor stor grad dette er blitt gjort de åtte årene etter planvedtak.
Planoppfølging	Blir planen iverksatt?	
	- Hvor ofte rapporteres det på framdrift?	Politikerne vedtok 9.12.2010 at planen skulle rulleres hvert fjerde år og at det skulle rapporteres årlig angående fremdriften i arbeidet. Dette er ikke blitt fulgt opp fra administrasjonens side.
	- Får politikerne rapportering?	Nei, ikke direkte opp mot oppfølging av energi- og klimaplanen, men de har fått rapportering opp mot andre planer som også er viktige for iverksetting av mål i energi- og klimaplanen.

	- I hvilken grad er målene nådd?	CO2 utslipp fra veitrafikken økte fra 2009 til 2015 i Sola kommune, med nedgang i 2016. Gjelder også utslipp fra lufttransport og sjøtransport. Utslippene fra jordbruket har fortsatt å øke, mens utslippene har gått ned de senere år fra avfall og oppvarming.
	- Evt. målkonflikt med andre planer?	Potensielt flere fordi vekst og utbygging har vært viktige politiske mål i Sola kommune.
	- Andre utfordringer	Kommunedelplan for energi og klima er en tverrsektoriell plan som krever oppfølging i ulike deler av kommunen og lokalsamfunnet. Utfordringer forbundet med forankring og god sammenheng mellom planer på ulike nivåer.
Planevaluering	Er planen oppdatert og justert?	Er utdatert på mange områder mht. til statistikk og statlig politikk. Framhever betydningen av bybane på Nord-Jæren uten at dette er et aktuelt tiltak nå.

Gjennomgangen viser at planen ikke er blitt fulgt opp på en systematisk måte i tråd med kommunestyrets vedtak i 2010 om rullering hvert fjerde år og årlig framdriftsrapportering. Det er gjennomført tiltak i forbindelse med annen planlegging som kan påvirke i hvilken grad målene er nådd. Nedenfor vises utviklingen i CO2-utslippene i Sola.



I Sola kommune var det en økning i de samlede CO2-utslippene fra 2009 til 2013, mens det har vært en nedgang i 2015 og 2016. Jordbruk har en svak vekst i hele denne perioden, mens det er nedgang i utslippene fra veitrafikk, sjøtransport og luftfart. Utslippene fra oppvarming og avfall viser også en nedgang. Økt elbil-andel fra 0,4 prosent i 2012 til nesten 6 prosent i 2016, har påvirket utslippene fra veitrafikken.

---

## VURDERINGER

---

Sola kommunes energi- og klimaplan har vært gjeldende i åtte år etter kommunestyrets planvedtak i 2010. Kommunestyret vedtok den gang at planen skulle rulleres hvert fjerde år og at det skulle rapporteres årlig på framdriften i arbeidet. Dette er ikke blitt gjort ut fra de undersøkelser som er gjort av hvordan planen er blitt fulgt opp.

Etter høring av planen, ble det på grunnlag av innspillene utarbeidet en handlingsplan med hovedmål og delmål og tiltak på fem fokusområder. Disse gir planen en tydelig retning, samtidig som det er formulert etterprøvbare resultatmål. Det ble imidlertid ikke beskrevet tydelig hvem som skulle gjøre hva til hvilken tid. Med fravær av systematisk rapportering på framdrift og måloppnåelse, har ikke planen blitt det styringsverktøyet som den i utgangspunktet skulle være.

Kommunedelplan for energi og klima er en tverrsektoriell plan som krever oppfølging i ulike deler av kommunen og lokalsamfunnet. Den krever tydelig kopling mellom planens mål og tiltak og de instanser som skal følge opp planen med praktisk handling. Denne koplingen har ikke vært klar. Det betyr ikke at Sola kommune ikke har iverksatt tiltak som er av betydning for klimagassutslipp og energieffektivisering. Både tiltak for å samordne areal- og transportplanleggingen, interkommunal plan for Forus, inkludert parkeringstiltak, Bypakke Nord-Jæren, samt Byvekstavtalen og felles Ressurs- og avfallsplan (IVAR) kan bidra til å realisere mål i energi- og klimaplanen. Det har imidlertid ikke skjedd på en systematisk og samordnet måte. Energi- og klimaplanen favner også tematisk bredere enn de nevnte planene og tiltakene.

Sola kommune bør ta stilling til hva som skal skje med energi- og klimaplanen. Slik den framstår nå, er den på mange områder utdatert. Et alternativ er å rullere planen, og samtidig lage en statusrapportering på måloppnåelse åtte år etter planvedtak. Et annet alternativ er å sanere planen, men samtidig sikre at mål og delmål blir forankret i de deler av kommunen som sitter med ansvar og virkemidler for å oppfylle målene.

### **Sluttord**

*Rapportens funn og observasjoner er oppsummert i sammendraget foran i rapporten. I sammendraget inngår også hva som er revisors anbefalinger til Sola kommune.*

---

# VEDLEGG

---

## Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Ståle Opedal under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland.

### Muntlige kilder:

Roar Johannessen, leder av utvalg for plan og miljø  
Arve Nyland, kommunalsjef Samfunnsutvikling  
Emma Mona Skarås, kommuneplanlegger,  
Eli Aarskog Monsen, Plan- og bygningsjef  
Christian Meyer, leder planseksjonen  
Anne Helen Hana, prosjektleder for Tanangerplanen  
Hilmar Rommetvedt, beboer, Tananger  
Tove Valdeland, barnehagesjef  
Grethe Wathne, rådgiver stab oppvekst  
Marit A. Klepp, Eikeberget barnehage  
Lise S. Andersen, Solstrålen barnehage  
Hans Erik Haugvaldstad, innkjøp  
Njål Horpestad, innkjøp

### Skriftlige kilder:

Til hver plan som er gjennomgått er det innhentet mye skriftlig dokumentasjon:

- Statlige planer og lovkrav
- Plandokumenter i ulike versjoner etter rulleringer
- Saksframlegg
- Politiske vedtak
- Utredninger
- Høringsinnspill og innbyggerinitiativ
- Rapporteringer

For øvrig er planstrategi, kommuneplan og årsrapporter blitt gjennomgått.



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**