



Karmøy kommune  
Postboks 167  
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Tina Eltervåg, 51568789

## Uttale til høring av Karmøy kommunes samfunnsdel med arealstrategi 2021-2030

Vi viser til brev datert 17.11.2021.

**Kommunen har utarbeidet et oversiktlig dokument som tydelig er knyttet opp mot FN sine bærekraftsmål. Det er positivt at arealstrategiens hovedgrep gir et tydelig signal om en dreining bort fra en spredt og bilbasert arealutvikling og som støtter opp om en samordnet bolig-, areal og transportplanlegging. Dette har også har positive virkninger for natur, klima og samfunnssikkerhet.**

**Vi savner derimot tydeligere føringer for hvordan de prioriterte satsingsområdene konkret skal følges opp for å nå målene satt i samfunnsdelen. Konkretisering av tiltak kunne også vært gjort i en større grad i arealstrategien for å styrke koblingen mellom arealdelen og samfunnsdelen. Det bør også fremgå tydeligere av planen hvordan satsingsområdene er knyttet til kommunens identifiserte og prioriterte utfordringer, slik de er beskrevet i planstrategien.**

### Bakgrunn

Saken gjelder offentlig ettersyn av kommuneplanens samfunnsdel 2021-2030 i Karmøy kommune. Samfunnsdelen har en visjon: *Sammen skaper vi en bærekraftig og inkluderende kommune*, og syv prioriterte satsingsområder som støtter opp om visjonen. Hvert satsingsområde er knyttet opp mot FNs bærekraftsmål og har et hovedformål med tilhørende delmål. De syv prioriterte satsingsområdene er:

- god helse
- god utdanning
- likestilling mellom kjønnene
- anstendig arbeid og økonomisk vekst
- bærekraftige byer og lokalsamfunn
- stoppe klimaendringene og styrke naturmangfoldet
- samarbeid for å nå målene



Kommunen har valgt å ikke presentere konkrete tiltak og strategier for å nå hvert enkelt delmål i samfunnsdelen. Operasjonaliseringen av delmålene skal utarbeides i alle planer og budsjetter som følger. Alle nye planer, strategier og budsjetter i kommunen skal være en direkte oppfølging av hvordan kommunen skal jobbe for å nå mål og delmål fra samfunnsdelen.

Kommunen skriver at økonomiplanen fungerer som handlingsdelen, hvor økonomiske prioriteringer skal sannsynliggjøre at kommunen når målene.

Samfunnsdelen inneholder også en arealstrategi.

### **Vår vurdering**

Innledningsvis vises det til at det er et mål å skape en bærekraftig og inkluderende kommune som kan møte de store utfordringene samfunnet står overfor, ref. FNs bærekraftsmål. Sosial ulikhet, befolkningssammensetning, likestilling, folkehelseutfordringer og økte klimaendringer nevnes som særlige viktige utfordringer.

Til å møte utfordringene har planen syv prioriterte satsingsområder som alle skal bidra til sosial utjevning, økt livskvalitet og redusere levekårsutfordringene. Etter vårt syn bør det framgå tydeligere av planen hvordan satsingsområdene er knyttet til kommunens identifiserte og prioriterte utfordringer, slik de blant annet er beskrevet planstrategien. I denne sammenheng viser vi også til våre uttaler til planstrategien og planprogrammet.

Statsforvalteren har følgende innspill basert på våre sektorinteresser:

#### Handlingsdel

Karmøy kommune har valgt økonomiplanen som kommuneplanen sin handlingsdel. Det er positivt fordi det gir en direkte kobling mellom kommuneplanen og økonomiplanen, noe som lettere vil kunne sikre god oppfølging av målene gjennom konkrete tiltak og tilhørende økonomiske prioriteringer.

Kommuneloven § 14-4 femte ledd fastslår at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1. En forutsetning for dette er at økonomiplanens innhold oppfyller kravet til innhold i kommuneplanens handlingsdel. Vi råder kommunen til å tydelig vise i økonomiplanen at den utgjør handlingsdelen til kommuneplanen. Samfunnsdelen er utarbeidet i et kortfattet format, uten en konkretisering av tiltak. For at målsettingene i samfunnsdelen skal få god forankring og kobling mellom mål og tiltak, råder vi kommunen til å gi klarere føringer for økonomiplanen og hvordan kommunen kan nå de ulike målene innenfor hvert satsingsområde.

Klare mål og delmål knyttet til konkrete utfordringer er en viktig forutsetning for god styring. Derfor tilrår vi at målsettingene for satsingsområdene operasjonaliseres slik at de blant annet kan inngå i et handlingsprogram og dermed også blir et verktøy for strategisk styring.

#### Arealstrategi

Hensikten med en arealstrategi er å styrke koblingen mellom samfunnsdelen og arealdelen. Arealstrategien bør derfor reflektere målene i samfunnsdelen og vise hvordan arealbruk kan bidra til å nå samfunnsmålene i et langsiktig perspektiv.



Kommunen har valgt å fokusere på disponering av areal til bolig, besøksintensiv handel og service, og arealintensiv næring (kontorarbeidsplasser). Hovedgrepet i arealstrategien er å styrke vekstkraften inn mot byene, samt avklare funksjonsdelingen mellom byer og tettsteder.

#### *Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*

Arealstrategien fremhever viktigheten av kompakt stedsutvikling rundt eksisterende byer og tettsteder blant annet for å motvirke konsekvensene av spredt arealplanlegging. Dette er også i tråd med overordnede føringer knyttet til en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Samfunnsdelen og arealstrategien fremstår som tydelige, forankret i viktige overordnede prinsipper for samfunns- og arealplanleggingen og danner et godt utgangspunkt for kommende revisjoner av arealdelen. Ved å følge opp disse satsingsområdene og målsettingene vil kommuneplanen sannsynligvis styrkes som styringsverktøy, blant annet med mindre dispensasjonssaker som i sum og over tid har utfordret hensynet knyttet til landbruk og jordvern, strandsone mm. på Karmøy. Arealstrategien bryter også med tidligere kommuneplans mer spredte utbyggingsmønster og bilbaserte arealutvikling.

#### *Arealregnskap*

Arealstrategien kunne vært mer konkret og ambisiøs når det kommer til å vurdere om eksisterende utbyggingsareal har en hensiktsmessig lokalisering og om noen av disse områdene kan reduseres i omfang eller utgå helt som utbyggingsområde. Slike vurderinger kan også tas i forbindelse med regulerte områder. At kommunen har et forholdsvis spredt bosetningsmønster med tilgjengelig utbyggingsareal for lang tid fremover, er et moment i vurderingen som kommunen bør ta om videreføring eller tilbakeføring av planavklarte byggeområder.

Bruk av arealregnskap er også et godt verktøy for å tydeliggjøre hvor mye arealer som kommunen legger opp til at skal utbygges i årene fremover, samt skape en bevissthet om hvor mye dyrkbar jord eller naturmangfold som blir borte. Sammenstilt med befolkningsprognoser kan et arealregnskap også bidra til en kritisk gjennomgang av kommunens arealreserve. Et arealregnskap kan også bidra til å vurdere klimagassutslipp fra arealbruksendringer. Vi oppfordrer kommunen til å ta i bruk dette verktøyet i arbeidet med kommuneplanens arealdel og arealstrategi.

#### *Naturmangfold og arealbruk*

Arealstrategien kunne med fordel omtalt flere temaer og i større grad fulgt opp mål satt i samfunnsdelen. En større kobling mellom prioriterte mål for satsingsområdene og arealstrategien forsterker koblingen mellom samfunnsdelen og arealdelen. I uttalen vår til planprogrammet, rådet vi kommunen til å vurdere flere tema i arealstrategien, blant annet strandsoneforvaltning, grønnsstruktur, natur, og klimatilpasning. Flere av delmålene i samfunnsdelen kunne inngått i arealstrategien. Vi viser spesielt til flere delmål under satsingsområdet *Stoppe klimaendringene og styrke naturmangfoldet*, med hovedmål *Karmøy kommune er et lavutslippssamfunn hvor naturmangfold og økosystemer blir beskyttet, gjenopprettet og fremmet*.

Arealbruksendringer er den største trusselen for naturmangfoldet. Dette er også understreket i lanseringen av Norsk Rødliste 2021, som viser at ni av ti trua arter påvirkes negativt av menneskelige arealendringer. Siden arealstrategien er bindeleddet mellom samfunnsdelen og arealdelen, burde dette vært omtalt i arealstrategien. Kommunen har valgt å ikke følge opp målene med konkrete tiltak, men vil heller operasjonalisere det i alle planer og budsjetter som følger. Faren ved dette er at tiltak som trenger sammenhengende areal, ikke får nok plass i kommuneplanprosessen. Dette gjelder for eksempel helhetlig vannplanlegging/overvann, økosystemtjenester, og naturbaserte løsninger for klimatilpasning og vannhåndtering. For å kunne konkretisere tiltakene senere i prosessen, er det viktig at det blir vurdert konkret i arealplan/arealstrategi.



Sammenhengende grøntområder er viktig både for natur og klimatilpasning. Som vi også skrev i uttalen vår til høring av planprogrammet til kommunedelplan for naturmangfold, er det viktig at arter og naturtyper har gode og tilstrekkelige store leveområder og at det finnes muligheter for at disse kan forflytte seg dersom forholdene endres. Landskapsmessige større eller mindre sammenhenger som knytter viktige naturområder sammen bør kartfestes, slik at disse kan opprettholdes for arts- og naturtypemigrasjon ved klimaendringer. Dette gir mer robuste naturtyper og hindrer fragmentering/isolering av disse ved fremtidige arealtiltak. Videre skrev vi at det er spesielt viktig å opprettholde landskapskorridorer fra kysten og opp til de store og nasjonalt viktige kystlyngheiområdene, da dette er svært viktige økosystemssammenhenger. Vi viser i denne sammenheng til delmål: *Karmøy har ivarettatt og hindrer nedbygging av produktiv matjord, og redusert ødeleggelsene av habitater for truede arter, viktige naturtyper og stanset tap av biologisk mangfold.*

For å følge opp delmålet *Karmøy har bevart og gjenopprettet effektive økosystemtjenester fra myr og ferksvannsbaserte økosystemer*, kunne arealstrategien vært tydelig på at det bør unngås nedbygging av karbonrike areal og areal som er viktig for vannfordrøyning og klimatilpasning. I tillegg bør en vurdering av kommunens naturverdier inngå.

#### *Forvaltning av strandsonen*

Strandsonen i Karmøy er under utbyggingspress. Avklaring av arealbruk i strandsonen skal som hovedregel skje gjennom kommuneplanens samfunns- og arealdel. Vi råder kommunen til at dette temaet omtales i arealstrategien, slik at forvaltning av strandsonen gjøres i et helhetlig og langsiktig perspektiv, i tråd med føringer gitt i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Arealstrategien kunne vært tydelig på at arealinnspill i strid med føringer gitt i disse retningslinjene, ikke bør prioriteres. Karmøy er i sone 2, områder der presset på arealene er stort. Retningslinjene åpner også opp for at kommunen ytterligere kan differensiere strandsonen av hensyn til lokale forskjeller i utbyggingspress og verneverdier innad i kommunen. Arealstrategien kan legge føringer for en slik differensiering som kan gjøres i kommuneplanens arealdel.

#### *Avløp*

Nye arealinnspill bør ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet. Dette bør også inngå i arealstrategien.

#### Landbruk

*Å stoppe klimaendringene og styrke naturmangfoldet* inngår i kommunens prioriterte satsingsområder. Kommunen viser i den sammenheng blant annet til at spredt arealbruk både fører til nedbygging av naturverdier og økte klimagassutslipp. Spredt arealbruk kommer også i konflikt med hensyn til landbruk og jordvern, noe som for øvrig gjenspeiles i kommunens delmål om å hindre nedbygging av produktiv matjord. Vi viser i den sammenheng også til Karmøys viktige arbeid med en egen jordvernstrategi der det skal utarbeides et konkret jordvernmål basert på nasjonale og regionale føringer. Regional jordvernstrategi er et godt verktøy. Et slikt konkret jordvernmål bør også innarbeides i samfunnsdelen slik at det får en best mulig forankring og for å sikre at det blir lagt til grunn ved revisjon av arealdelen. Det er også viktig å legge til rette for at videre aktivt jordbruk i kommunen kommer til uttrykk i samfunnsdel og arealstrategi.

#### Samfunnssikkerhet

Som vi skrev i uttalen vår til planprogrammet, skal kommuneplanens samfunnsdel kartlegge langsiktige utfordringer, og fastlegge mål og strategier for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet. Fastsettelse av mål og strategier skal baseres på funn fra helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).



I samfunnsdelen er det langsiktige mål og strategier som er vektlagt mest. Gjennom valg av utviklingsscenario vil kommunen legge opp til en mer kompakt stedsutvikling. Det er på mange vis positivt for samfunnssikkerheten, og for klima og miljø. Ulempen med et så overordnet plan-dokument er at konkrete arealdisponeringer kommer inn sent i prosessen og gjør det utfordrende å ivareta helhet og sammenhenger i arealplanleggingen.

*Mindre ulykker* er et hovedmål under det prioriterte satsingsområdet *God helse*. For å oppnå dette vil vi lede oppmerksomheten til trafikksikkerhet og brann som er aktuell ulykkesrisiko, og klimaendringer som stormflo og overvann, som kan ødelegge store verdier for den enkelte. Under er dette kommentert:

#### *Trafikksikkerhet*

Vi ser at kommunen har et spesielt fokus på trafikksikkerheten, særlig for barn og unge på skoleveg og liknende. Det vi ser når vi går gjennom reguleringsplaner i Karmøy er at å følge veinormalene ofte ikke er tilstrekkelige til å få akseptabel ulykkesrisiko, særlig må skolevei for barn og unge vurderes. Siden dette ofte ikke blir gjort, oppfordrer vi til å få inn en rutine om at en alltid ber om at trygge gang- og sykkelstier til skole og idrettsanlegg utenfor planområdet vurderes i ROS-analyser ved utbygging.

#### *Brann*

Vi ser at store branner er vurdert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse; det vil si i institusjoner, publikumsbygg, ved folkeansamlinger og i tett trehusbebyggelse. Bygg som skoler, blokker og større kontorbygg er ikke nevnt. Vi anbefaler at kommunen legger opp til at brannvesenet sin forebyggende rolle utvikles, ved at de rutinemessig blir spurt om å uttale seg til større reguleringsplaner, både til utrykningstid, brannvann, byggemåte og fremkommelighet på stedet. Dette kan skje ved at det blir vurdert i kommuneplanens ROS-analyse, og at brannvesenet sin vurdering er en del av ROS-analysene i reguleringsplanene.

#### *Overvann*

Vi ser at et delmål er at *Karmøysamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringene*. Kommunen vil bl.a. stoppe nedbygging av myr. Videre ønsker en å utvikle fremtidsrettet infrastruktur for bl.a. overvann. Dette er gode tiltak. Også i helhetlig ROS-analyse er det satt fokus på dette, hvor det står at en skal ta hensyn til overvann i overordnet arealplanlegging og utarbeide flomkart til arealplaner. Vi oppfordrer til at en konkretiserer hvordan dette skal gjøres og hvor det er spesielt viktig at det gjøres.

#### *Stormflo*

Vi ser at kommunen har grepet fatt i utfordringen med havnivåstigning, og at planer langs kysten tilpasser seg dette. Det er en utfordring at det meste av bebyggelsen i Karmøy ligger langs sjøen. Kommunen kan gjøre mer på kommuneplannivå når det gjelder denne klimatilpasningen. Bygges det i nærheten av sjøen skal faresonekart lages og bygg som en hovedregel plasseres utenfor denne sonen. Skal det bygges i en hensynssone for stormflo, må eventuelle avbøtende tiltak vurderes av fagkyndig person. Det bør informeres om dette til utbygger før planen lages.

#### Klima og energi

Det er positivt at Karmøy legger opp til å redusere klimagassutslipp med opptil 95 % innen 2050. Karmøy bør vurdere å utvide målene for lavutslippssamfunnet fra kommunens egen ressursbruk til Karmøysamfunnet generelt (side 33) på samme måte som for konsekvensene av klimaendringene. Et nasjonalt mål er at «*alle kommuner har i sin klima- og energiplanlegging en oppdatert handlingsdel*



(nyere enn 4 år) med ambisiøse mål og gjennomfører tiltak som bidrar til å redusere klimagassutslipp. Siden Karmøy ikke har en gjeldende klima- og energiplan, bør dette innarbeides i kommuneplan.

Vi gjør oppmerksom på at Karmøys plassering i forhold til havet og de energiresursene som er der med hensyn til sjøvarme, havvind, bølgekraft og relativt stabil solstråling. Dette bør inngå i Karmøys strategier for langsiktig utvikling. Når det gjelder utredningsbehov bør kommunen kartlegge energiforbruk og spillvarme fra industrien, og finne løsninger på hvordan energien kan gjenvinnes til det beste for samfunnet ved bl.a. klare reguleringsbestemmelser og samarbeidsformer (bl.a. Hydro og fiskeindustri).

Det er positivt og viktig at kommunen vil ha en helhetlig tilnærming til miljøutfordringene. Samordnet areal- og transportplanlegging er viktig plangrep som betyr mye for å oppnå ønsket utvikling for klima og natur.

Vi ser fram til å følge Haugalandet og Karmøy sitt videre arbeid innen fornybar energi.

#### Kommuneøkonomi og kommunesamarbeid

Karmøy kommune er den største kommunen på Haugalandet og har derfor en sentral rolle i å skape en bærekraftig videre utvikling av hele regionen. Det er fint å se at dette perspektivet er med som et siste delmål under satsingsområdet *Samarbeid for å nå målene*. For å lykkes vil et tett og godt samarbeid med andre kommuner, og spesielt kommunene på Haugalandet, være avgjørende. Vi foreslår derfor at gode arenaer for samskaping med andre kommuner gis et eget delmål.

#### Utdanning

Kommuneplanen har *God utdanning* som et satsingsområde, og har generelle delmål om fullføring av videregående opplæring, kvalitet i skole og barnehage, og tilstrekkelige økonomi- og personalressurser.

Planen har ingen strategier eller tiltak for å nå målene, og det er trolig tenkt at målene skal fylles med innhold i de kommende rulleringene av Strategi- og utviklingsplanene i skole og barnehage. Skal kommuneplanen leve opp til forventningene om å være Karmøys viktigste styringsdokument, må kommunen sikre at disse planene samsvarer med målsettingen i kommuneplanen, i tillegg til å svare på kommunens utfordringer i skolesektoren.

For at de nye strategiplanene skal tas i bruk, råder Statsforvalteren om at synligheten økes. I dag ligger ikke gjeldende Strategi og utviklingsplan for skole på kommunens hjemmesider, og planen for barnehage er for perioden 2013 – 2016.

#### Folkehelse

Til både planstrategien og planprogrammet har vi pekt på at kommunens oversiktsarbeid ikke har blitt fulgt opp og lagt til grunn for kommunes planarbeid. I vår uttale til planprogrammet viste vi til sammenhengen mellom oversiktsarbeidet og lovgivers klare forventning om at kunnskapen skal følges opp med prioriteringer og målsettinger. Hvor vidt dette nå er gjort og om det er lagt til grunn for planarbeidet går ikke fram av planforslaget og tilhørende dokumenter.

Til kommunestyrets behandling av planstrategien (2.6.2020), opplyses det at oversiktsdokumentet skal være et sentralt kunnskapsgrunnlag i kommunens planarbeid. Den samme føringen ble gitt av kommunestyret (21.9.2020) i behandlingen av det endelige fireårige oversiktsdokumentet. Vi kan ikke se at dette har blitt fulgt opp i planforslaget.



Selv om det flere steder i planen vises til «utfordringsbildet i kommunen», «kunnskapsgrunnet» og «store folkehelseutfordringer» (s. 7) kan vi ikke se at det er knyttet til det overordnede oversiktsarbeidet eller annet spesifikt utfordringsdokument.

Folkehelseslovens § 5 setter krav til kommunen om å ha nødvendig løpende oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og på faktorer som påvirker helsen. Hvert fjerde år skal kommunene utarbeide et samlet oversiktsdokument. Oversiktsdokumentet skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planer jf. § 6 og forskrift om oversikt over folkehelsen. Folkehelseutfordringene skal vektlegges i drøfting og vurdering av alle relevante planer for kommunen som samfunn og organisasjon, jf. plan og bygningslovens § 3-1 f.

Levekårsundersøkelsen som det vises til i planforslaget, oppfyller ikke folkehelseslovens krav til folkehelseoversikt. Det understrekes i planen at undersøkelsen er et øyeblikksbilde av levekårene i bestemte geografiske områder i kommunen. Selv med denne åpenbare begrensingen forutsettes det at undersøkelsen skal fungere som kunnskapsgrunnlag for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, uten at den er knyttet til kommunens samlede overordnede folkehelseoversikt. Levekårsundersøkelsen skal være en del av kommunens folkehelsearbeid, men det mangler informasjon om hvordan dette rent faktisk er koblet til kommunens overordnede, systematiske og langsiktige folkehelsearbeid. Det er her, i denne sammenheng, at analyser, årsaksforhold og konsekvenser skal belyses, vurderes og danne grunnlag for prioriteringer og tverrsektorielle tiltak, jamfør kommunens egne rutiner for oversiktsarbeidet.

Vi viser til Helsedirektoratets [veileder for systematisk folkehelsearbeid](#) som gjør nærmere rede for hvordan «overordnede» mål og strategier for folkehelsearbeidet skal ivaretas i planarbeidet: *Kommunene må utarbeide «mål og strategier på et strategisk nivå som kan bidra til at helsehensyn kan ivaretas i utvikling av kommunesamfunnet, på tvers av sektorer, i enkeltsektorer eller i tjenestene, slik at helsen til kommunens innbyggere kan bedres eller jevnes ut (uten at noen får dårligere helse), jf. prinsippet om helse i alt vi gjør».*

Vi viser også til at kommunen selv har identifisert at folkehelsearbeidet til tross for eget handlingsprogram mangler et strategisk dokument som kan definere kommunens folkehelsepolitikk, samordne og systematisere arbeidet på tvers av sektorene.

Folkehelsearbeidet forutsetter tverrfaglig og tverrsektoriell innsats. Derfor er det lagt til kommunens øverste ledelse å koordinere og styre folkehelsearbeidet, blant annet gjennom planarbeidet og ved forankring over sektornivå.

#### Boligsosiale hensyn i plan

Det er forventet at kommunene tar helhetlige boligsosiale hensyn i all sin planlegging og følger opp nasjonal strategi for sosial boligpolitikk, *Alle trenger et trygt hjem* (2021-2024). Barn og unge, bostedsløse, personer som står i fare for å bli bostedsløse og mennesker med nedsatt funksjonsevne er prioriterte målgrupper. Det forventes at kommunene har oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Temaet ble omtalt i vår uttale til planprogrammet. Vi kan ikke se at planforslaget har fulgt opp vår anbefaling om at boligsosiale hensyn må ivaretas i kommunens planarbeid. Nå når den boligsosiale planen skal revideres er det viktig at det gis tydelige og klare overordnede føringer i kommuneplanen for dette arbeidet. Det bør settes mål for en boligpolitikk som er bygget på en helhetlig analyse der levekår, boligbehov, bo-miljø, prioriterte grupper mv inngår.



### Erfaringer fra pandemien

Til planprogrammet oppfordret vi kommunen til å bruke erfaringene fra Covid-19 inn i kommuneplanarbeidet for å styrke kommuneorganisasjonen. Erfaringer fra pandemien innenfor beredskap og helse- og utdanningssektoren burde vært en del av utfordringsbildet til kommunen og omtalt i samfunnsdelen.

Med hilsen

Bent Høie  
statsforvalter

Marit Sundsvik Bendixen  
fylkesmiljøvernssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Rogaland fylkeskommune Postboks 130 4001 Stavanger