

Arkivsaknr:	2018/471
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

07.06.2018
20.06.2018

Kommuneplan - Samfunnsdelen

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Revidering av Samfunnsplanen startes opp høsten 2018 og første utkast legges frem for kommunestyret i juni 2019.
2. Ny samfunnsplan vedtas av det nye kommunestyret etter valget i 2019.
3. I arbeidet med ny samfunnsplan legges nye befolkningsprognoser til grunn for de mål og de strategier kommunen skal ha i perioden 2019-2031.

Vedlegg

- 1 Kommuneplan - Samfunnsdel 2015-2027, som vedtatt i Kst 01.03.2016
- 2 Revidering av kommunal planstrategi - første utkast til høring
- 3 Planstrategi-revidering

Bakgrunn for saken:

Gildeskål kommune vedtok ny kommuneplan med samfunnsdel i mars 2016. Ved budsjettbehandlingen i desember 2017 ble det reist spørsmål om befolkningsprognosene var for optimistiske. Kommunen fikk høsten 2017 informasjon om at kommunen ikke ville få flere

flyktninger. Bosetting av 10 flyktninger per år er en viktig del av befolkningsprognosen i gjeldene samfunnsplan. Kommunestyret vedtok derfor at samfunnsplanen skulle revideres og legges frem med nye befolkningsprognoser sommeren 2018. I kommunestyret i mai 2018 etterspurte kommunestyret saken og bekreftet sitt tidligere vedtak om at samfunnsplanen skal legges frem med nye befolkningsprognoser sommeren 2018.

Vurdering:

Rådmannen deler kommunestyrets bekymring for befolkningsutviklingen. Samfunnsplanen er kommunens overordnede styringsdokument. Befolkningsutviklingen vil være en sentral premissgiver for hvilke mål kommunen skal ha. Dels er det slik at økt eller redusert befolkning har betydning, men det er også slik at fordelingen mellom kjønn og i alder har betydning for hvilke mål kommunen skal ha og dermed hvilke tjenester som skal tilbys. Gitt en befolkningsutvikling slik SSB beskriver det, må kommunen også gjøre en vurdering av om dette er en utvikling man ønsker.

Parallelt med denne saken legger rådmannen frem forslag til ny planstrategi for PEU og inviterer PEU å sende planstrategien på høring før den legges frem for kommunestyret. I den saken legges frem en befolkningsprognose basert på SSB sitt hovedalternativ (saken er lagt med som vedlegg til denne saken). Her beskriver SSB en befolkningsutvikling der kommunen i 2018 har 2 030 innbyggere, synkende til 1 984 i 2030. I denne prognosen er hovedtrekkene at kvinneandelen for kvinner i fertil alder synker og at andelen eldre over 70 år øker.

Dersom kommunen aksepterer en slik prognose vil det være naturlig å drøfte fremtidig tjenestetilbud med dette som forutsetning. Etter rådmannens syn vil det da bli naturlig å foreslå redusert satsing på barnehage og skole og økt satsing på eldreomsorg for å møte en slik utvikling.

Med utgangspunktet i en slik prognose kan kommunen også drøfte om dette er en ønsket utvikling. Skal kommunen f.eks arbeide for å øke befolkningen selv om prognosen sier det motsatte? Dersom kommunen velger et slikt syn til grunn for befolkningsutviklingen må det drøftes hva som skal til for å lykkes med dette.

Gildeskål kommune har til nå lagt til grunn at befolkningen skal øke. Strategisk næringsplan har lagt dette til grunn. I den planen er det valgt ut to områder som skal bidra til befolkningsvekst, det er satsing på havbrukssektoren og reiseliv. Næringsutvikling er i seg selv en aktivitet som skal skape arbeidsplasser og tilflytting og da helst av yngre yrkesaktive innbyggere. Disse vil trenge barnehager/skoler og boliger. Etter rådmannens syn er det en indre konflikt mellom å planlegge for befolkningsnedgang og samtidig drive næringsutvikling som skal bidra til befolkningsvekst.

Hvis man legger til grunn at kommunen ikke får flyktninger så bidrar dette til en redusert prognose med ca 10 personer per år i gjeldene samfunnsplan. I et tolv års perspektiv utgjør dette 120 personer. Tallene baserer seg på kommunestyrets vedtak om å bosette 10 flyktninger per år. 120 personer utgjør en svingning ned på 5,3%

I gjeldene samfunnsplan er det planlagt at Gildeskål skal ha 2 250 innbyggere i 2027. I denne prognosen ligger det at det fra 2018 og til 2027 er planlagt at 90 flyktninger skal bosette seg. Alt annet likt i gjeldene prognose betyr bortfall av flyktningeetableringer at ny prognose kan være 2 160 innbyggere i 2027. Gitt at man når dette tallet vil det være en måloppnåelse på 96% i et tolv års perspektiv.

Men i prognosen på 2 250 ligger det også en vurdering av utviklingen i Salten Havbrukspark, som vi nå vet ikke skal skje slik som forutsetningen var da prognosen ble laget. Dette kunne da invitere til at man vil sette prognosen for innbyggertall i 2027 ytterligere ned. Vi står overfor den situasjonen at to viktige forutsetninger for prognosen i 2027 på 2 250 innbyggere nå er kjent ikke vil inntre. Kommunestyret må ta stilling til om dette skal medføre en omgjøring av gjeldene planer eller om man skal velge tiltak for å motvirke virkningen av at disse to forutsetningene er borte.

Kommunen har drevet systematisk næringsarbeid gjennom SNU og dette har ført til at man har fått andre etableringer enn man kanskje så for seg tidligere. I 2018 har det også vært helt andre næringer som vurderer etablering i Salten Havbrukspark enn de man så for seg i første omgang. Kommunen har nettopp hatt besøk av en aktør som vurderer å etablere seg og de opererer med 30-40 ansatte i første omgang. Dette er en internasjonal vekstbedrift som for tiden omsetter for 2,8 MRD og opererer i flere land allerede. I våre planer legges det til grunn at 30 ansatte skal det medføre 60 personer til hvorav 30 barn, så med 30 nye arbeidsplasser kan det bli 90 personer. Denne aktøren har ikke etablert seg i Gildeskål og heller ikke skrevet noen avtale om det. Men eksempelet viser at det hele tiden skjer ting som resultat av næringsarbeidet SNU utfører.

I strategisk næringsplan vises det til at allerede etablerte bedrifter i Gildeskål har prognoser for betydelig vekst i antall ansatte. Kommunens oppgave her er å legge til rette for at disse bedriftene kan få den veksten de planlegger.

Kommunens egen administrasjon vil ha behov for flere ansatte i årene fremover. Selv om elevtallet ved skolene går ned blir det ikke behov for færre lærere, det må fortsatt være en lærer i hvert klasserom. Men det blir kanskje ikke behov for å ansette flere. Innen eldreomsorgen derimot er utviklingen annerledes. Vi vet at det blir flere eldre og de trenger tjenester. Så innen eldreomsorgen vil det bli behov for flere ansatte i årene fremover. Dette uavhengig om vi lykkes med å økt digitalisering innen eldreomsorgen. Så i tillegg til at bedriftene i Gildeskål vil vokse med flere ansatte vil kommunen også gjøre det. Som kjent er det allikevel netto innflytting og netto fødselsoverskudd som må være positivt for at befolkningen skal øke. Med redusert andel kvinner i fertil alder er det vågalt å planlegge for et fødselsoverskudd. Da er det enklere å planlegge for netto økt innflytting som igjen kan bedre statistikken for kvinner i fertil alder. Denne utfordringen er ikke særskilt for Gildeskål men gjelder hele Nordland, de største byene i Nordland i mindre grad.

I gjelden samfunnsplan er befolkningsprognosen både en prognose og et mål i seg selv. Resten av samfunnsplanen bygger på dette gjennom fire vedtatte temaområder. Disse har igjen egne mål og strategier for å nå disse målene. Dersom man endrer innbyggertallet tar man ikke bare bort en prognoseforutsetning men også et mål. Etter rådmannens syn må derfor resten av samfunnsplanen endres samtidig. Det betyr at mål og satsingsområder også må vurderes på nytt slik at disse samsvarer med det nye befolkningsmålet. Dersom drøftingene av nye prognoser bare medfører mindre endringer av befolkningsmålet, f.eks redusere med 90 flyktninger, reises umiddelbart to spørsmål slik rådmannen ser det. Det første er om dette er så lite at de andre målene kan stå slik de er. Altså at endringen ikke skal ha betydning for kommunens planer og aktiviteter mot å nå det nye målet som da eksempelvis kan være 2 160 innbyggere i 2027. Hvis målene skal stå slik de er hva oppnår man med å justere innbyggertallet i 2027 ned med 90 personer i og med at kommunens organisasjon skal fortsette å arbeide med de samme målene og strategien for å nå dem.

Rådmannen mener at en slik fremtidsprognose som vi har per i dag må tåle svingninger i utviklingen. Rådmannen vil ikke anbefale at man endrer samfunnsplanen hver gang SSB kommer med befolkningsprognoser. Rådmannen mener at man skal drøfte konsekvensene dersom en endret prognose oppfylles. Rådmannen mener kommunen også skal drøfte om man ønsker en slik utvikling prognosen tilsier. Avhengig av hva man kommer til i slike

drøftinger setter man i gang arbeid med å endre kommunens planer for den nye kursen, dersom kursen ikke skal endres endrer man heller ikke planene.

Rådmannen har allikevel fått med seg kritikken mot gjeldene samfunnsplan. Denne kritikken går på at planen er for omfattende og at den ikke er tydelig nok. Noen har hevdet at planen er et "Ole Brumm" dokument der man sier ja takk til alt. For kommunens administrasjon og politikerne i Gildeskål er det antatt enklere å arbeide når man har en plan som er mer fokusert og konsentrert om færre mål. Rådmannen mener derfor at det er behov for å revidere samfunnsplanen for å få til en mer spissing av målene. Rådmannen mener det øker sannsynligheten for å lykkes når man har færre mål å konsentrere seg om og kommunens ressurser settes inn for å nå de målene.

På den annen side er det betydelig mer krevende å utvikle en samfunnsplan som skal konsentrere aktiviteten til kommunen. Det betyr at man skal velge noe bort noe og ikke lenger satse på noe man har satset på før. Altså legge en sterkere og tydeligere prioritering til grunn. I en så desentralisert kommune som Gildeskål antar rådmannen at det må betydelig politisk klokskap og strategi til for å det til dersom det er politisk vilje til å gjøre noe med denne manglende konkretiseringen i gjeldene samfunnsplan.

Rådmannen håper at kommunestyrets kritikk av og interesse for befolkningsprognosen og befolkningsmålet skal føre til at kommunestyret ønsker å revidere samfunnsplanen. Videre at det i en slik revidering utarbeides nye befolkningsprognoser basert på SSBs alternativer og korrigert for kommunens egne vurderinger av virkningen av SNUs aktiviteter og forventninger om eksisterende bedrifters og kommuneadministrasjonens utvikling.

For å lykkes med en revidering må det gjennomføres aktiviteter som sikrer bred innbyggermedvirkning, folkemøter, høringer og undersøkelser. Videre vil en samfunnsplan ha betydning for hvordan kommunen skal disponere sine arealressurser. Det betyr at endrer man samfunnsplanen så må også kommunen vurdere om dette vil ha konsekvenser for gjeldene arealplan. Har det det så må også arealplanen revideres.

Rådmannen legger til grunn at kommunestyret ønsker å revidere samfunnsplanen. Som følge av dette har rådmannen lagt frem forslag til ny planstrategi for PEU. Når denne saken har vært til høring vil kommunestyret få den til behandling på første møte over sommeren 2018. I denne saken foreslås det at samfunnsplanen revideres. Kommunestyret trenger ikke vente på dette, men kan vedta allerede nå at samfunnsplanen skal revideres. Hvis kommunestyret vedtar det, er det rådmannens anbefaling at man følger fremgangsmåten beskrevet i planstrategien. Men et vedtak nå kan gi administrasjonen en god start slik at vi kommer tidligere i gang.

Konklusjon:

I denne saken har rådmannen drøftet en rekke forhold rundt det å endre befolkningsprognosen alene i en gjeldene samfunnsplan. Rådmannen anbefaler ikke å endre befolkningstallet uten at man samtidig ser på hvilke konsekvenser det har for hvilke mål kommunen skal ha og arbeide for å nå. Rådmannen anbefaler derimot at kunnskap om nye befolkningstall skal føre til at man revidere hele samfunnsplanen og samtidig retter opp svakheter som er avdekket i planen.