

# Porsgrunn kommune



## Forslag til Kommunal planstrategi 2019-2023

Oppdatert etter vedtak i Formannskapet 14.05.2020, sak 31/20



Innhold:

<b>0. Innledning</b>	<b>3</b>
<b>1. Formål, rammer og prioriteringer</b>	<b>3</b>
1.1. Formål og formelle krav	3
1.2. Føringer og prioriteringer	4
1.3. Kommunens overordnede mål	5
1.4. FNs bærekraftsmål	5
<b>2. Porsgrunnsamfunnet nå og fremover</b>	<b>8</b>
2.1. Porsgrunn i dag	8
2.2. Kommuneorganisasjonen – utfordringer og muligheter	16
2.3. Porsgrunns utfordringer fremover	18
2.3.1. Robust kommuneøkonomi	18
2.3.2. Befolkningsutvikling	19
2.3.3. Verdiskaping og kompetanse	20
2.3.4. Folkehelse og livskvalitet	22
2.3.5. Bærekraftig samfunnsutvikling	23
2.4. Regional samhandling	24
<b>3. Planbehov 2019-2023</b>	<b>26</b>
3.1. Planoppdrag i kommunal planstrategi 2016-2019 – status	26
3.2. Kommunens plansystem	26
3.3. Om kommuneplanens samfunnsdel og arealdel	28
3.3.1. Erfaringer med gjeldende kommuneplan	29
3.3.2. Planbehov	30
3.4. Øvrig overordnet planbehov	30
3.4.1. Utfordringer og planleggingsbehov	30
3.4.2. Samlet prioritering av overordnet planleggingsaktivitet	31

Vedlegg:

Oversikt over gjeldende planer i Porsgrunn kommune

*Foto forside: Helena Eide*

## 0. Innledning

Det er i skrivende stund en krevende situasjon i hele Norge knyttet til Korona-virus med omfattende tiltak for å redusere smittefare, og med mange permitteringer og oppsigelser.

Vi vet ikke hvordan denne situasjonen vil utvikle seg eller hvor lenge tiltakene vil vare, men det blir trolig store og langvarige konsekvenser for næringslivet og arbeidsplasser.

Dette vil igjen påvirke samfunnsutviklingen og planbehovet i Porsgrunn de neste årene.

Innholdet i planstrategien er i hovedsak skrevet før dette, og det vil kunne føre til behov for revisjon av planstrategien i løpet av bystyreperioden.

## 1. Formål, rammer og prioriteringer

### 1.1. Formål og formelle krav

Kommunal planstrategi er ikke en plan, men et verktøy etter plan- og bygningsloven for å prioritere blant kommunale planbehov i valgperioden. Formålet med vedtatt planstrategi er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en ønsket utvikling.

I arbeidet med den kommunale planstrategien gis det anledning til å drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, langsiktig arealbruk og miljøutfordringer. Gjennom vedtaket av den kommunale planstrategien skal det nye bystyret ta stilling til om kommuneplanen helt eller delvis skal revideres. Planstrategien er også et egnet verktøy for å vurdere kommunens plansystem, planressurser og samlede planbehov i valgperioden.

Som grunnlagsdokument til arbeidet med den kommunale planstrategien er det laget en oversikt over befolkningens helsetilstand, jf. *Lov om folkehelsearbeid* med tilhørende forskrift. I tillegg til å beskrive befolkningens helsetilstand pekes det på noen konkrete folkehelsemessige utfordringer, som omtales nærmere i strategidokumentet. Den helhetlige oversikten følger som referanse.

Planstrategien skal utarbeides i samråd med nabokommuner og regionale myndigheter, og kommunen har plikt til å innhente synspunkter fra disse partene. Det er også en generell anbefaling om medvirkning og et krav om at forslag til vedtak av planstrategien skal være gjort offentlig minst 30 dager før bystyrets behandling.

Kommunal planstrategi skal vedtas senest ett år etter at kommunestyret er konstituert. Porsgrunn bystyre ble konstituert 03. oktober 2019.

Gjennom planstrategien vedtar bystyret:

- Om kommuneplanen skal revideres, både samfunnsdel og arealdel.
- Prioritering av øvrig overordnet kommunalt planarbeid som skal videreføres eller igangsettes i bystyreperioden 2019-2023.

### Plan- og bygningsloven § 10-1 om kommunal planstrategi:

- ✓ **Skal** vedta planstrategi første år i valgperioden
- ✓ **Skal** innhente synspunkter stat, region og nabokommuner
- ✓ **Skal** offentliggjøres minst 30 dager før bystyrets vedtak
- ✓ **Skal** vurdere behov for revisjon av kommuneplanen
- ✓ **Bør** drøfte kommunens utfordringer
- ✓ **Bør** vurdere kommunens planbehov
- ✓ **Bør** ha bred medvirkning og allmenn debatt
- ✓ **Kan** bestille nye planer, oppheving eller revisjon
- ✓ **Kan** være del av oppstart av kommuneplanarbeidet

## 1.2. Politiske føringer og prioriteringer

Den kommunale planstrategien er et politisk verktøy for å drøfte kommunens utfordringer og muligheter i bystyreperioden, og basert på drøftingen skal den gi føringer for kommunens planleggingsaktivitet. Som en del av kunnskapsgrunnlaget skal nasjonale og regionale føringer drøftes. Også tidligere lokalpolitiske vedtak som er relevant for arbeidet skal vurderes.

**Regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging**, som ble vedtatt ved kongelig resolusjon den 14.5.2019, setter fokus på mål, oppgaver og interesser som det forventes at kommunen legger særlig vekt på i planleggingen fremover. Forventningsbrevet er retningsgivende, og det er et kommunalt ansvar å finne helhetlige løsninger som ivaretar lokale forhold, lokalpolitiske interesser og hensyn, og nasjonale og viktige regionale interesser. Forventningsbrevet har fire fokusområder; planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling, vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet, bærekraftig areal- og transportutvikling, og byer og tettsteder der det er godt å bo og leve.

**FNs bærekraftsmål** ble vedtatt i 2015 på FNs generalforsamling 2030-agendaen for bærekraftig utvikling. Agendaen har 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan, blant annet for å sikre sosial rettferdighet og god helse, og stanse tap av naturmangfold og klimaendringer. Målene skal vise veg mot en bærekraftig utvikling på kort og lang sikt.



Bystyret har vedtatt at FNs bærekraftsmål skal innarbeides i kommunens styringsdokumenter og daglige drift. FNs bærekraftsmål og delmål må derfor innarbeides i kommunens planverk, noe som må påbegynnes tidlig i den nye bystyreperioden.

**FNs barnekonvensjon:** FN har vedtatt en egen barnekonvensjon, med rettigheter som gjelder alle barn i verden. Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1991. Eksempler på barns rettigheter er rett til skole, fritid og lek, hvile og rett til å si sin mening i alt som angår dem selv. Barnekonvensjonen ligger også til grunn arbeidet i barne- og ungdomsbyen Porsgrunn.

**Regionale strukturendringer:** Fra 01.01.2019 ble de to fylkesmannsembetene for Telemark og Vestfold slått sammen til ett nytt embete, lokalisert i Tønsberg. Fra 01.01.2020 er også fylkeskommunene innenfor samme region slått sammen til en ny fylkeskommune. Den nye fylkeskommunen har fått ekstra oppgaver først og fremst ved overføring av oppgaver fra Statens

vegvesen. Et nytt fylke, felles fylkesmannsembete og ny fylkeskommune vil også påvirke de samarbeidsformer vi har vært vant til internt i Telemark. Porsgrunn vil være lokalisert svært sentralt i det nye fylket, med kort vei til tidligere Vestfold. Vi har etablert gode relasjoner særlig til kommunene som ligger nærmest Porsgrunn, noe som er spesielt viktig når det gjelder vei, jernbane, flyplass og havn.

**Grenlandssamarbeidet** forventes å fortsette som før, og i særlig grad innenfor større felles infrastrukturprosjekter som byvekstavtale, knutepunktutvikling rundt jernbanestasjonene i Porsgrunn og Skien, framføring av E18 fra Langangen til Rugtvedt, og rv36 fra E18 til Geiteryggen.

### **1.3. Kommunens overordnede mål – bærekraftig utvikling**

Porsgrunns kommunale planstrategi 2019-2023 tar utgangspunkt i at bærekraftig utvikling legges til grunn for all kommunal planlegging, uavhengig av temavalg og prioriteringer i planstrategien for øvrig. Dette er også en oppfølging av FNs bærekraftsmål som skal implementeres i hele kommunens planverk framover.

Gjennom kommuneplanen fastsetter bystyret overordna målsettinger for hele kommunens virksomhet og samfunnsplanlegging. Bærekraftig utvikling er fellesnevneren for målene satt i kommuneplanen, og er en premisse for alt kommunen gjør. Hensynet til miljø, inkludering, folkehelse og samfunnsikkerhet ivaretas dermed på tvers av planens mål og strategier.

«Sammen om Porsgrunn» er kommunens visjon, og betyr at porsgrunnsamfunnet i fellesskap skal forvalte de ressurser, tradisjoner, kvaliteter og verdier som er Porsgrunn. De langsiktige utviklingsmålene som er formulert er:

- En god kommune å bo i
- En fremtidsrettet byutvikling
- Et nyskapende og variert næringsliv
- En organisasjon med evne til endring og forbedring

Kommuneplanen har *befolkningsvekst og barn og unge* som særskilte satsingsområder. Porsgrunn har i lengre tid hatt en befolkningsvekst lavere enn landet, og prognoser fra SSB viser at dette er en forventet trend også fremover. Kommunen som samfunnsutvikler ønsker å endre antatt utvikling ved å ta aktive grep som bidrar til sterkere vekst. Kommuneplanens to særskilte satsingsområder og de fire utviklingsmål med tilhørende strategier følges opp og forankres i organisasjonen i forbindelse med den årlige revisjonen av kommuneplanens handlingsprogram.

### **1.4. FNs bærekraftsmål**

I dette dokumentet er det valgt ut følgende bærekraftsmål som har betydning for Porsgrunnsamfunnet og Porsgrunn kommune som tjenesteleverandør, og som vi mener er særlig viktig å arbeide videre med i Porsgrunn:

- Utrydde fattigdom, bærekraftsmål 1
- God helse, bærekraftsmål 3
- God utdanning, bærekraftsmål 4
- Mindre ulikhet, bærekraftsmål 10
- Bærekraftige byer og samfunn, bærekraftsmål 11
- Samarbeid for å nå målene, bærekraftsmål 17



### Bærekraftsmål 1 Utrydde fattigdom:



Bærekraftsmål 1 er å utrydde alle former for fattigdom i hele verden. Nasjonalt er det satt fokus på barn som lever i fattigdom, og en ny samarbeidsstrategi for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Det har over tid vært en økning i antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Utviklingen har blant annet sammenheng med et større innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og samtidig svak yrkestilknytning. Det å utrydde fattigdom er ikke mulig – Norge måler fattigdom i forhold til inntekt på en slik måte at det alltid vil være fattige. Men vi kan redusere fattigdommen. Flest mulig må få mulighet til å delta i arbeidslivet, for at alle skal få ta del i velstandsveksten. Kvalifisering, utdanning og arbeid er viktige innsatsområder i integrering.

### Bærekraftsmål 3 God helse:



Bærekraftsmål 3 innebærer å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder. Nasjonalt er arbeidet med oppfølging av bærekraftsmål 3 konsentrert om delmålene om smittsomme og ikke-smittsomme sykdommer, psykisk helse, forebygging og behandling av rusmiddelproblemer og tobakksbruk. I tillegg skal sykdom og død forårsaket av farlige kjemikalier og luftforurensning reduseres. Porsgrunn ligger over landsgjennomsnittet for en rekke helseforhold, som andel lårhalsbrudd og sykehusbehandlede alvorlige personskader, andelen av befolkningen som bruker medisiner som sovemiddel eller angstdempende legemidler, andelen av befolkningen som får påvist kreft og dødeligheten av hjerte-/karsykdommer er høyere enn landsgjennomsnittet. Dette gir en rekke utfordringer både for kommunehelsetjenesten og det tverrfaglige, forebyggende helsearbeidet.

### Bærekraftsmål 4 God utdanning:



Bærekraftsmål 4 innebærer å sikre inkluderende, rettfærdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle. Norge har utfordringer knyttet til utdanning, ved at frafallet i videregående utdanning er relativt høyt, særlig blant gutter. I perioden 2011-2015 hadde 73 % av elevene på videregående skole fullført og bestått etter 5 år, mens gjennomsnittet i OECD-området er på 87 %. Frafallet er særlig stort innen yrkesfaglig studieretning. I Porsgrunn, såvel som i Telemark, ser vi at det generelle utdanningsnivået er lavt, sett i forhold til landsgjennomsnittet. I våre barnehager og skoler jobbes det kontinuerlig med å forbedre både den faglige opplæringen, men også med å oppnå god sosial utvikling og inkludering, og med å fremme fysisk aktivitet. Frafall fra videregående skoler – scorer høyere enn landet.

### Bærekraftsmål 10 Mindre ulikhet



Bærekraftsmål 10 er å redusere ulikhet i og mellom land. Sammenlignet med de fleste andre land har Norge små inntektsforskjeller. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen har inntektsskapende arbeid. Overføringer for å kompensere for tap av inntekt ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet bidrar til å redusere ulikhet i inntekt, det samme gjør utformingen av skattesystemet. For å holde inntektsforskjellene nede er det viktig å unngå at unge faller ut av skole og arbeidsmarked og at innvandrere raskt integreres i arbeidsmarkedet. Porsgrunn har en større økning i andel barn i lavinntekts-husholdninger enn i landet for øvrig, og forebyggende universelle tiltak er viktige for å støtte og inkludere barn og unge i barnehagen, på skolen og i fritiden.

### **Bærekraftsmål 11 Bærekraftige byer og samfunn:**



Bærekraftsmål 11 innebærer å gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.

Forventet videre vekst i og rundt de største byene vil kreve en relativt sterk utbygging av alle typer infrastruktur i disse områdene. Gjennom byvekstavtaler legges det vekt på en mer effektiv og samlet arealbruk og transport, noe som skal bidra til en mer bærekraftig bystruktur og redusere behovet for personbiltransport. Luftkvaliteten i norske byer har blitt gradvis bedre de siste tiårene. Grenseverdiene for utslipp av partikler er skjerpet, og det er nye, mer ambisiøse mål for luftkvalitet. Ivaretagelse av grønne arealer i byer og tettsteder er viktig for å ivareta friluftslivet, og for å utvikle attraktive byer.

### **Bærekraftsmål 17 Samarbeid for å nå målene:**



Bærekraftsmål 17 innebærer å styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.

For Porsgrunn vil det være viktig å satse på økt tverrfaglig samarbeid både for å utvikle planer og tiltak for å nå lokale målsettinger, og for å bidra til å nå bærekraftmålene. Delmål om å stimulere til bærekraftig partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og private og i det sivile samfunn, er like viktig lokalt som på et nasjonalt og internasjonalt nivå.

De enkelte bærekraftmålene er forsøkt koblet til de ulike utfordringene som Porsgrunn står overfor. Bærekraftmålene reflekterer de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. De ulike målene vil på ulike måter være felles for flere utfordringer, og koblingen som er gjort for de ulike bærekraftmålene er ment som eksempler.

## 2. Porsgrunnsamfunnet nå og fremover

### 2.1. Porsgrunn i dag

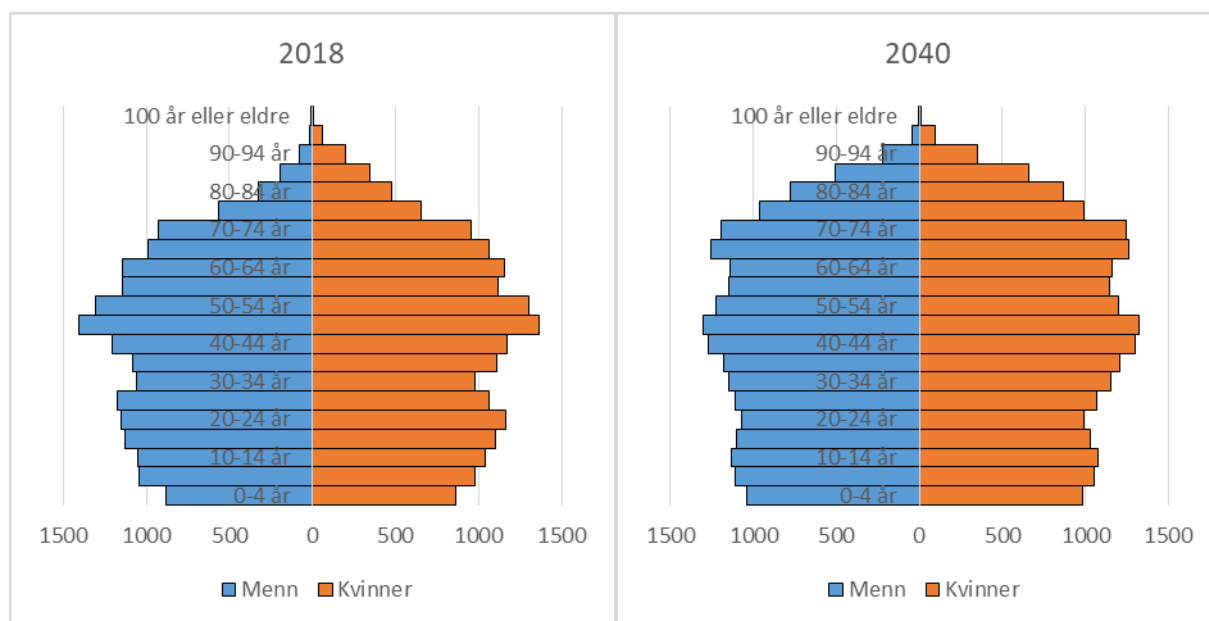
#### Befolkning

Befolkningstall pr. 31.12.2019 viser en befolkning på 36.397 i Porsgrunn, dvs. en vekst på 173 personer i 2019, noe som tilsvarer 0,5 %. For hele landet var det en befolkningsvekst i 2019 på 0,7 %.

Porsgrunns befolkning telte 36 091 personer ved inngangen til 2018. Porsgrunn er den minste kommunen i Telemark i areal, men den mest konsentrerte med ca. 95 % av befolkningen bosatt innenfor tettstedsarealet. Den årlige veksten de senere år ligger på omtrent 0,7 %. Dette utgjør mellom 200-250 nye innbyggere per år, og er i all hovedsak innflytting til kommunen. Dersom statistisk sentralbyrås alternativ for middel vekst inntreffer når det gjelder befolkningsutviklingen fremover, vil Porsgrunn i 2040 ha en befolkning på omtrent 40 000. Befolkningssammensetningen framover viser en stabil utvikling for de fleste aldersgrupper. Unntaket er aldersgruppen over 67 år, som forventes å stige kraftig fra dagens nivå og frem mot 2040.

År	2018	2020	2025	2030	2035	2040
Porsgrunn	36 091	36 336	37 242	38 248	39 223	40 094
Skien	54 510	54 940	56 277	57 651	58 944	60 142
Bamble	14 183	14 142	14 495	13 948	13 763	13 497

Tabell: Framskrivning folketall 2018-2040. Kilde: SSB



Figur: Folkemengde i Porsgrunn fordelt etter alder og kjønn. Registrert i 2018, framskrevet til 2040. Kilde: SSB

Befolkningspyramidene viser at folketallet vil øke i omtrent alle aldersgrupper fram mot 2040. Det forventes en særlig sterk økning i antall personer over 70 år de neste 25 årene. Fordelingen av befolkningen i ulike aldersgrupper avhenger av fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og nettoinnvandring.

Ser vi nærmere på befolkningsframskrivningen fordelt på ulike aldersgrupper, ser vi at aldersgruppen 0-24 år vil gå noe ned i årene som kommer, og ikke før fram mot 2040 komme opp på nivået fra



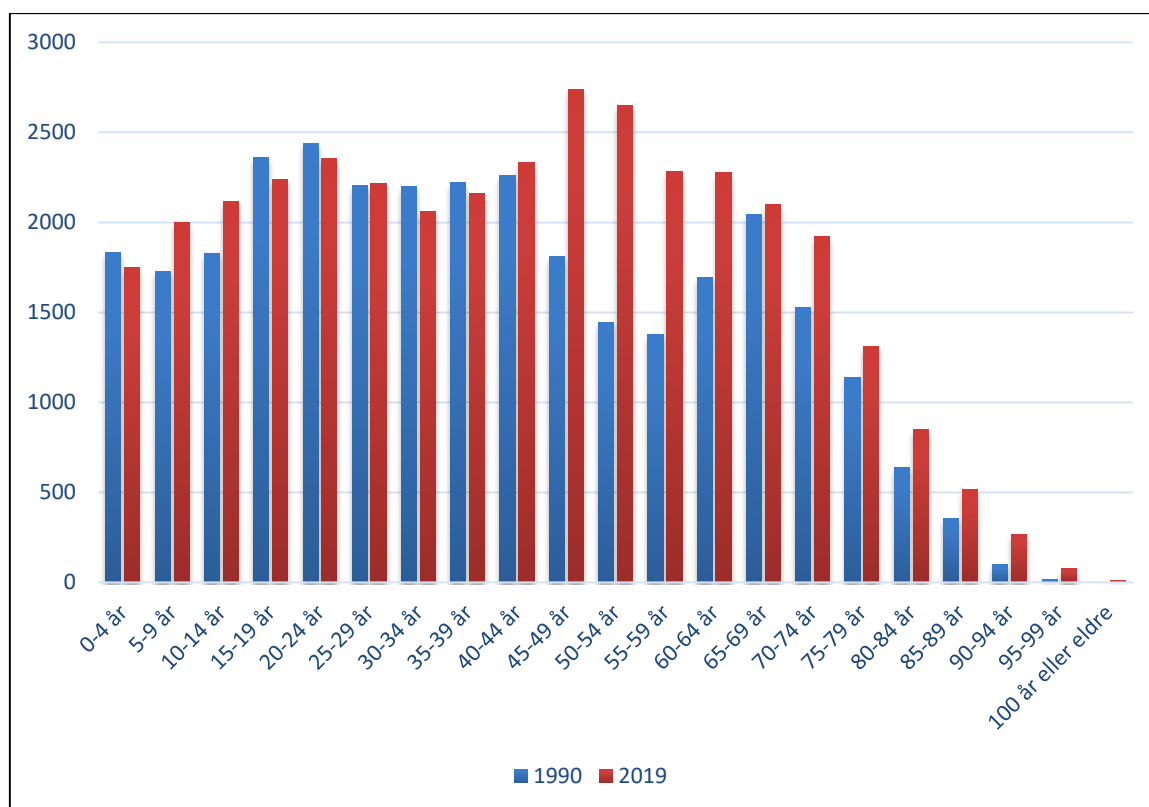
2018. De sist oppdaterte tallene for fødte pr. 31.12.2019 forsterker denne trenden, og vi ser at vi i 2019 har hatt det laveste fødselstallet siden 1965 med 308 fødte.

Derimot vil befolkningen både i aldersgruppen 70-79 år og 80 år eller eldre øke gjennom hele framskrivingsperioden. Andelen personer over 80 år ligger over landsgjennomsnittet, og forventes å ligge 10-15 % over landsgjennomsnittet fram mot 2040.

	Hovedalternativet (MMMM)					
	2018	2020	2025	2030	2035	2040
<b>0-24 år</b>	10 425	10 273	10 152	10 236	10 396	10 594
<b>25-34 år</b>	4 275	4 409	4 621	4 542	4 484	4 477
<b>35-44 år</b>	4 573	4 445	4 493	4 824	5 028	4 952
<b>45-69 år</b>	11 998	12 137	12 164	12 122	12 187	12 161
<b>70-79 år</b>	3 102	3 327	3 708	3 860	3 986	4 385
<b>80 år eller eldre</b>	1 718	1 745	2 104	2 664	3 142	3 525
<b>Sum</b>	36 091	36 336	37 242	38 248	39 223	40 094

Tabell: Befolningsframskriving for Porsgrunn 2018-2040, hovedalternativ MMMM. Kilde: SSB

Ser vi på utviklingen i folketallet fra 1990 og fram til i dag, ser vi at prognosene viderefører og forsterker den historiske utviklingen. Andelen personer over 70 år har økt i perioden, også sett i forhold til landsgjennomsnittet.



Tabell: Alderssammensetning i Porsgrunn 1990 og 2019. Kilde: SSB.

Ca. 11 % av befolkningen er innvandrere, dvs. både arbeidsinnvandrere og tidligere flyktninger. Det innebærer at Porsgrunn er et flerkulturelt samfunn med ca. 4.000 innvandrere, og med internasjonale bedrifter og internasjonale skoler.

## **Bolig**

Porsgrunn har per 01.01.2019 totalt 17 460 boliger. Av dette utgjør eneboligen hele 52 %. Ulike former for småhusbebyggelse utgjør 23 % av boligmassen, mens 18 % er blokkbebyggelse. Fordelingen av ulike boligtyper er omtrent lik som Skien, mens sammenlignet med hele landet er andelen eneboliger noe større.

<b>Boligtype</b>	<b>Småhus</b>	<b>Blokk</b>	<b>Enebolig</b>	<b>Annet</b>
Porsgrunn	23 %	18 %	52 %	7 %
Skien	22 %	20 %	54 %	4 %
Bamble	19 %	2 %	76 %	4 %
Hele landet	21 %	24 %	49 %	5 %

Tabell: Fordeling eksisterende boligmasse i 2019. Kilde: SSB

Ser vi på ulike typer husholdninger, ser vi at aleneboende er høyere i Porsgrunn enn i Grenland for øvrig, men likevel lavere enn landsgjennomsnittet. Husholdninger med barn under 18 år er lavere enn både Grenland og landsgjennomsnittet, noe som gjenspeiler endringen i alderssammensetningen i befolkningen i Porsgrunn.

<b>Husholdningstype, befolkningssammensetning</b>	<b>Aleneboende</b>	<b>Par uten hjemmeværende barn</b>	<b>Husholdninger med barn under 18 år</b>	<b>Øvrige</b>
Porsgrunn	43,8 %	30,1 %	23,4 %	2,7 %
Skien	42,6 %	30,4 %	24,2 %	2,8 %
Bamble	37,5 %	35,5 %	24,1 %	3,0 %
Hele landet	44,3 %	28,6 %	24,5 %	2,7 %

Tabell: Familier etter familietype 2019. Kilde: SSB

Det reelle behovet for nye boliger i Porsgrunn er for perioden 2018-2030 forventet å være i størrelsesorden 1600-1700 nye boenheter. Det er da tatt utgangspunkt i at vi får en befolkningsvekst i Porsgrunn som tilsvarer befolkningsveksten for hele landet. Boligpotensialet i gjeldende arealplaner og i kommuneplanens arealdel ivaretar arealbehovet for bolig. Fram til nå har det likevel ikke blitt ferdigstilt nok antall boliger til å imøtekomme ønsket befolkningsvekst. Kommuneplanens arealdel 2018-2030 tilrettelegger derfor for ny boligbebyggelse som er attraktive for barnefamilier, i tilknytning til eksisterende boligområder med nærhet til skole, barnehage og nærturterreng. Varierende boligbygging i de ulike bydelene vil likevel kunne føre til behov for å vurdere skolestruktur og -kapasitet.

## **Barn og unge**

Barn og unge er fortsatt et av de viktigste satsingsområdene i Porsgrunn, og ses i sammenheng med utvalgte bærekraftsmål og målet om «livsmestring for alle, nå og i framtida», jf. planen «Klart vi kan! 2019-25» som følges av både barnehager og skoler. Fordi Porsgrunn har en større økning i andel barn i lavinntektshusholdninger enn i landet for øvrig, er forebyggende universelle tiltak viktige for å kunne støtte og inkludere barn og unge i barnehagen, på skolen og i fritiden.

Satsingen på barn og unge innebærer å legge til rette for gode oppvekstmiljø i hele kommunen, og utvikle barnehage-, skole- og SFO-tilbud med kvaliteter som fremmer god læring, mestring og inkludering. Det innebærer samtidig å jobbe aktivt med helsefremmende tiltak som bidrar til å utjevne sosiale forskjeller, og tidlig oppdage og følge opp utsatte barn, unge og deres familier.

Det er en utfordring at vi sannsynligvis står overfor en nedgang i årskullene i størrelsesorden 20 % i løpet av få år, jf. befolkningsframskrivningene fordelt på ulike aldersgrupper som er beskrevet under Befolkning foran.

#### *Barnehagen*

Kommunen har høy dekningsgrad; høyere enn lovens minimumskrav (98 %), og skårer generelt høyt på tilfredshet hos foresatte. Kommunen vil opprettholde dekningsgraden og drive barnehager med høy brukertilfredshet og kvalitet. «Porsgrunnsbarnehagene – Strategisk plan for barnehageutvikling» er barnehagenes plan som konkretiserer kvalitetsarbeidet i årene som kommer.

#### *Grunnskolen og videregående opplæring*

Vi har hatt en positiv økning i prosentandelen som gjennomfører videregående de siste årene, men uten fullført og bestått videregående opplæring, risikerer unge å stå utenfor arbeidslivet og bli passive stønadsmottakere.

Resultatene fra grunnskolen er den viktigste enkeltfaktoren som kan predikere om elever vil gjennomføre videregående opplæring. Porsgrunns skolens faglige resultater målt i nasjonale prøver (2019) på 8. og 9. trinn er på nasjonalt gjennomsnittsnivå i lesing, et skalapoeng under gjennomsnitt i regning, og et skalapoeng over gjennomsnitt i engelsk. Nye læreplaner, f.o.m. 1. august 2020, viderefører arbeidet med grunnleggende lese-, skrive og regneferdigheter, i tillegg til de muntlige og digitale ferdighetene i alle fag.

En utfordring er at flere av Porsgrunns skoleelever ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Arbeidet med å forebygge krenkelser og mobbing gjennom gode universelle tiltak må derfor prioriteres, fordi et trygt og godt læringsmiljø forebygger psykisk uhelse og utenforskap senere i livet. Dette relateres til læreplanens overordnede del; med det verdigrunnlaget og de prinsippene som skal prege hele den pedagogiske praksisen i våre skoler, noe som også samsvarer med fokusområdene i «Klart vi kan! 2019-25». I tillegg skal tverrfaglige temaer, som «livsmestring og folkehelse», «demokrati og medborgerskap» og «bærekraftig utvikling» gjennomsyre opplæringen. Et godt samarbeid mellom hjem og skole, sammen med elevenes aktivitet, mestring og medvirkning, er også sentrale forutsetninger for å lykkes med å få enda flere til å gjennomføre videregående opplæring.

#### *SFO - skolefritidsordningen*

Porsgrunn kommune har i dag en dekningsgrad på 60 % i SFO. Med regjeringens forslag om inntektsgraderte betalingssatser for 1. og 2. trinn, forventes en økt dekningsgrad på disse trinnene.

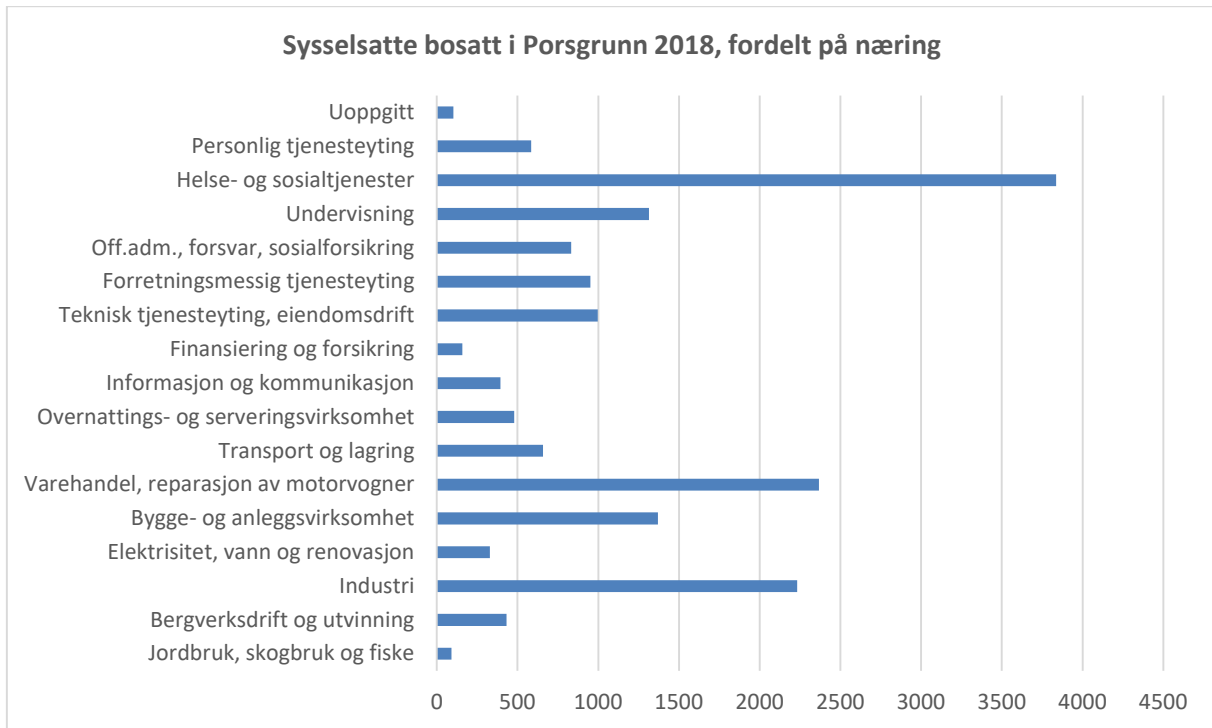
I sammenheng med nevnte utfordringer og innsatsområder, både i barnehage, skole og SFO, vil kommunens satsing på god tverrfaglig og systematisk samhandling være et viktig tiltak for å hjelpe utsatte barn, unge og deres familier. For å få til dette må de ansatte kjenne til tilgjengelige tjenester og vite når og på hvilken måte de kan søke råd, veiledning og samarbeid i konkrete saker. For å sikre en effektiv saksgang skal systemmodellen for tidlig innsats; «Fra bekymring til handling», følges.

#### **Sysselsetting**

I skrivende stund vet man ikke konsekvensene av tiltak i forbindelse med Korona-situasjonen for sysselsetting og næringsliv. Det er svært mange innbyggere som blir permittert eller sagt opp – og det er økende.

Antall sysselsatte i Porsgrunn telte 17 127 personer ved utgangen av 2019. Utviklingen de senere år viser en svak vekst i antall sysselsatte personer totalt sett. Arbeidsledigheten har i perioden 2014–2018 holdt seg relativt stabil i Porsgrunn. Innpendlingen er nå mindre enn utpendlingen, og vi ser at tendensen er at de to pendlerstrømmene nærmer seg hverandre. Dette skyldes i all hovedsak

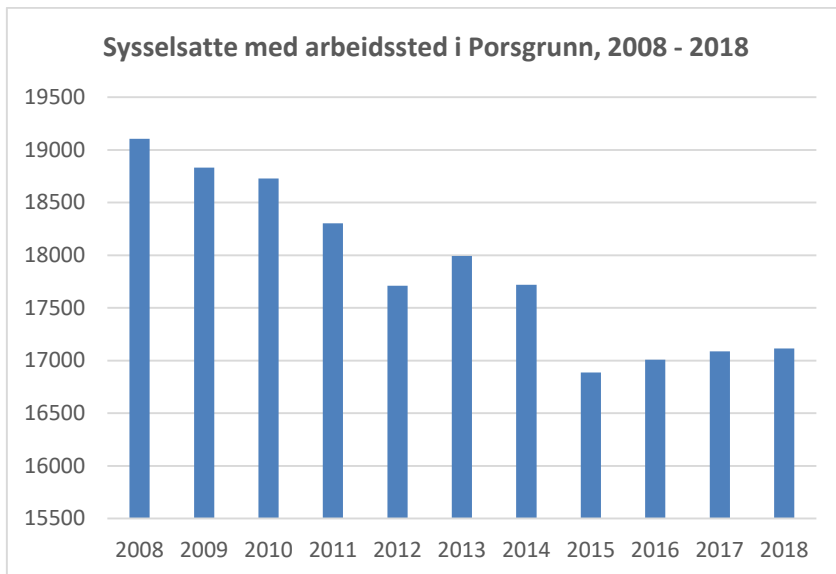
nedgang i antall sysselsatte i industrien. Ved utgangen av 2018 var det 12 flere som pendlet ut av kommunen enn inn til kommunen. Andel sysselsatte med høyere utdanning er fortsatt noe lavere enn landet for øvrig. Enkelte næringer skiller seg likevel ut med et høyere kompetansenivå enn landet, som antall ingeniører. For sysselsatte med arbeidssted i regionen er flest ansatt innen helse- og sosialtjenester, varehandel og reparasjon av motorvogner, og industri, fulgt av næringsgruppene bygg- og anleggsbransjen og undervisning. Trenden over antall sysselsatte fordelt på næringsgrupper viser kun mindre årlige endringer. Unntaket er industrien, som i perioden fra 2008 til 2018 har 481 færre sysselsatte.



Tabell: Sysselsatte fordelt på næring i 2018. Kilde: SSB

Porsgrunn kommune har samtidig en stor andel av innbyggerne som ikke er i arbeid og ikke i utdanning. Pr. 1. januar 2020 var det 3.098 personer som var uføretrygdet, og ca. 2.500 arbeidssøkere registrert hos NAV, samt ca. 400 personer/husstander som søker sosialhjelp hver måned. Dette er personer med sammensatt helsesituasjon, sammensatt livssituasjon, og/eller manglende kompetanse.

Samtidig er det mange arbeidsgivere som varsler at de har utfordringer med å få tak i kompetanse, så det er viktig for samfunnet å få mobilisert de som ikke er i arbeid, og redusere utenforskap. For de aller fleste innbyggere vil det være bedre å være i arbeid, få inntekt og bli selvforsørget, enn å være langvarige stønadsmottakere. Flere i arbeid vil også bidra til å redusere samfunnets kostnader og øke inntektene.



Figur: Sysselsatte med arbeidssted i Porsgrunn 2008-2018. Kilde: SSB

Som det går fram av figuren, har kommunen som arbeidssted endret seg på de siste 10 årene, med en nedgang på ca. 2000 arbeidsplasser. Innpendlingen har snudd til utpendling i perioden.

Kommune	Personer som pendler inn i regionen	Personer som pendler ut av regionen	Nettoppendling
Porsgrunn	8335	8347	-12
Skien	8644	8499	145
Bamble	1967	3626	-1659
Kragerø	749	1084	-435
Siljan	179	835	-656

Tabell: Nettoppendling i utvalgte kommuner 2018. Kilde: SSB

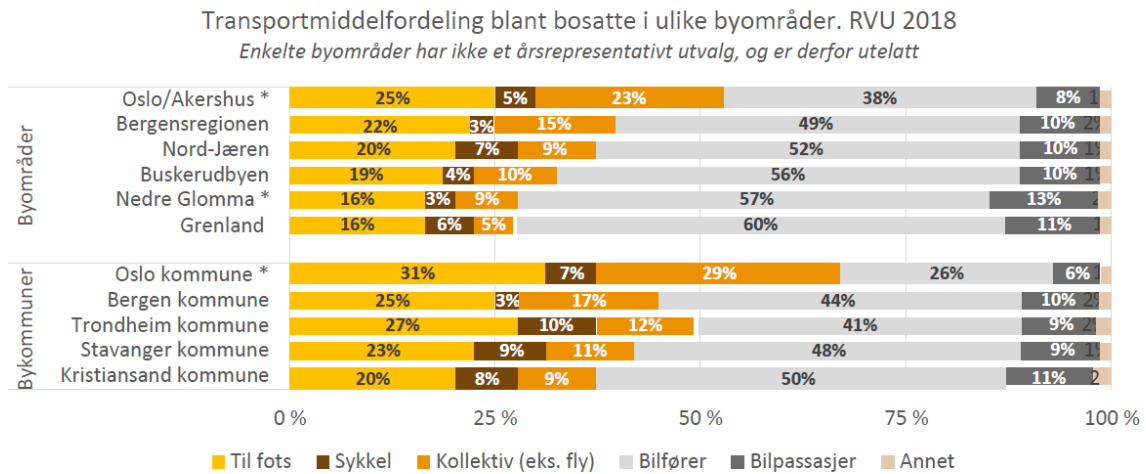
### Reisevaner

Reisevaneundersøkelser viser at Porsgrunns befolkning i stor grad benytter seg av bil som transportmiddel, enten som fører eller passasjer. Sykkel- og særlig kollektivandelen er lav sammenliknet med andre større byer og byområder i Norge.

Gjennomføringen av Bypakke Grenland fase 1 startet i 2016, som et samarbeid mellom kommunene i Grenland, Telemark fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Et av målene er å øke andelen miljøvennlige reiser. Dagens bypakker og belønningsavtaler skal framover samles i byvekstavtaler. Før Grenland starter forhandlingene om en byvekstavgift med staten må byområdet sannsynliggjøre at nullvekstmålet kan nås. Det ble i 2018 utarbeidet en byutredning som del av grunnlaget for forhandlingen av en byvekstavgift.

Bypakka er koordinert med arealutviklingen gjennom regional plan for areal og transport i Grenland og kommuneplanens arealdel. Trase for ny firefelts E18 er fastlagt i vedtatt kommunedelplan og detaljregulering, og prosjektering og bygging forventes å starte opp i 2021. Ny hovedveg inn til Porsgrunn og Grenland, sammen med ferdigstilt jernbane mellom Larvik og Porsgrunn i 2018, forventes å ha positive effekter. En konseptvalgutredning for sammenkobling av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen ble presentert i 2016. Det skal utarbeides en kommunedelplan for Knutepunkt Porsgrunn, som skal vise betydningen av Porsgrunn stasjon som regionalt kollektivknutepunkt.

Fremdrift og utforming på disse store infrastrukturprosjektene er av vesentlig betydning for utviklingen fremover.



Figur: Transportmiddelfordeling blant bosatte i ulike byområder. Foreløpige tall fra RVU 2018. Kilde: Statens Vegvesen

### Befolkningens helsetilstand og folkehelse

Porsgrunn kommune har utarbeidet en oversikt over befolkningens helsetilstand og faktorer som virker inn på denne, «Sammen om Porsgrunnshelsa». Oversikten gir grunnlag for beslutninger i folkehelsearbeidet på kort og lang sikt. Generelt sett viser folkehelsestatistikk at Porsgrunn, med enkelte unntak, har en helsetilstand som landet.

I Porsgrunn er forskjellen i forventet levealder mellom de som har grunnskole som høyeste utdanning og de som har videregående eller høyere utdanning, større enn i landet som helhet. Forskjellen i forventet levealder er en indikator på sosiale helseforskjeller i kommunen. Andelen i aldersgruppen 15–29 år som har psykiske symptomer og lidelser, er høyere enn i landet som helhet. Andelen barn (0–17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt, er høyere enn i landet som helhet. Frafallet i videregående skole er ikke vesentlig forskjellig fra landsnivået. Frafall er imidlertid en viktig folkehelseutfordring i hele landet. Ungdata-undersøkelsen viser at andelen ungdomsskoleelever som oppgir at de er fornøyd med lokalmiljøet, ikke er forskjellig fra landsnivået. Utfordringer i arbeidet med folkehelse er beskrevet i oversiktsdokumentet, som skal behandles politisk i mars/april.



Tema	Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Folkehelsebarometer for Porsgrunn	
Befolkning	1 Andel barn, 0-17 år	20	20	21	prosent		
	2 Personer som bor alene, 45 år +	26,2	26,0	25,4	prosent		
	3 Andel over 80 år, framskrevet	5,6	5,8	4,9	prosent		
Oppvekst og levekår	4 Vgs eller høyere utdanning, 30-39 år	80	77	81	prosent		
	5 Lavinntekt (hushold.), 0-17 år (ny def.)	11	13	9,2	prosent		
	6 Inntektsulikhet, P90/P10	2,8	2,8	2,8	-		
	7 Bor trangt, 0-17 år	14	16	19	prosent		
	8 Barn av enslige forsørgere	19	18	15	prosent		
	9 Stønad til livsopphold, 20-29 år	12	11	8,5	prosent (a,k)		
	10 Trives på skolen, 10. klasse	87	86	86	prosent (k)		
	11 Blir mobbet, Ungd. 2018	9,6	8,3	7,6	prosent (a,k)		
	12 Laveste mestringsnivå i lesing, 5. kl.	21	24	24	prosent (k)		
	13 Laveste mestringsnivå i regning, 5. kl.	22	24	23	prosent (k)		
	14 Frafall i videregående skole	21	21	21	prosent (k)		
	15 Tror på et lykkelig liv, Ungd. 2018	70	72	72	prosent (a,k)		
	Miljø, skader og ulykker	16 Fornøyd med lokalmiljøet, Ungd. 2018	68	67	70	prosent (a,k)	
		17 Med i fritidsorganisasjon, Ungd. 2018	66	64	66	prosent (a,k)	
		18 Fornøyd med treffsteder, Ungd. 2018	56	51	50	prosent (a,k)	
19 Ensomhet, Ungd. 2018		20	22	20	prosent (a,k)		
20 God drikkevannsforsyning (ny def.)		100	99	91	prosent		
21 Forsyningsgrad, drikkevann		98	87	88	prosent		
22 Skader, behandlet i sykehus		14,8	14,4	13,7	per 1000 (a,k)		
Helsestatistikk	23 Lite fysisk aktive, Ungd. 2018	15	15	14	prosent (a,k)		
	24 Skjermtid over 4 timer, Ungd. 2018	35	37	31	prosent (a,k)		
	25 Røyking, kvinner	8,2	9,1	6	prosent (a)		
Helsestilstand	26 Forventet levealder, menn	78,1	78,4	79,1	år		
	27 Forventet levealder, kvinner	82,6	82,8	83,3	år		
	28 Utd.forskjeller i forventet levealder	6	5,3	5	år		
	29 Fornøyd med helse, Ungd. 2018	69	68	71	prosent (a,k)		
	30 Psykiske sympt./lid., 15-29 år	188	170	159	per 1000 (a,k)		
	31 Muskel og skjelett	317	316	319	per 1000 (a,k)		
	32 Overvekt og fedme, 17 år	23	24	23	prosent (k)		
	33 Hjerte- og karsykdom	18,2	18,2	17,7	per 1000 (a,k)		
	34 Antibiotikabruk, resepter	351	340	340	per 1000 (a,k)		

Tabell: Folkehelseprofil for 0805 Porsgrunn, 2019. Kilde: Folkehelseinstituttet.

### Helse- og omsorgstjenester

Det er en rekke nasjonale lovverk og styringsdokumenter som regulerer aktivitetene i helse- og omsorgstjenestene, fra det forebyggende til behandlende. Noen av tjenestene er universelle og for hele befolkningen hele livet, mens andre er målrettede og i stor grad regulerte av lovgivning og vedtak. Følgende forhold er særlig grunn til å vektlegge:

- Forventninger om robuste helsetjenester i helsestasjon, skolehelsetjeneste og fastlegeordning.
- En vesentlig satsing på barn og unges psykiske helse, samt lavterskeltilbud for befolkningen når det gjelder helse, mestring og friskliv.
- Tilstrekkelige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester i hjem og institusjon, samt bistand til funksjonshemmede.
- Aktivitet og sosialt fellesskap for alle, og sysselsetting også for personer med funksjonsnedsettelse.
- Tilrettelagte boliger og boformer med formålet å gi gode tjenester og effektiv drift

Porsgrunn kommune har prioritert pleie- og omsorgstjenestene høyt, og det er utfordringer med å fortsette med dette høye tjenestenivået når den demografiske utviklingen tilsier vekst i andel eldre og dermed potensielt flere som får bruk for ulike kommunale tilbud og tjenester. Samtidig viser tjenestetildelingene at det også er en vesentlig vekst i Porsgrunn og på landsbasis i tjenestene til

ynge aldersgrupper. Dette må ses i sammenheng med nasjonale føringer og endring i både lovverk og andre krav til kvalitet i tjenestene.

Kvalitetsreformen «Leve hele livet» omfatter i stor grad oppgaver som tradisjonelt har vært organisert i helse- og omsorgstjenestene. Det blir likevel vektlagt alle sektorenes samlede innsats, og ikke minst da det «eldrevennlige lokalsamfunnet» og samarbeidet med frivillige. Kommunene er her anbefalt å integrere tiltak i eksisterende planverk og handlingsplaner.

#### *Oppgaveoverføring mellom forvaltningsnivåene og samarbeid med andre*

Den økende kompleksiteten i tjenestene både når det gjelder somatikk og psykisk helsetjeneste og rusomsorg fordrer klare avtaler og god samhandling mellom nivåene. Spesialisthelsetjenesten sin satsing på tilbud fra døgn til dag, har påvirkning på den kommunale tjenesteytingen og behovet for økt kompetanse og kapasitet. Samarbeidet internt i kommunen vil også utfordres og kreve ytterligere innsats for å gi innbyggere og brukere helhet og sammenheng.

#### **Natur og kultur**

Porsgrunn er en liten kommune i areal, med en variert og lett tilgjengelig natur. Porsgrunn har et ansvar for å ta vare på naturmangfoldet, kulturmiljøene og de grønne områdene. Mennesker har et grunnleggende behov for naturlige omgivelser, og kommunen har i lang tid arbeidet for å legge til rette for at befolkningen skal ha lett tilgang til naturområdene. Gjennom kommuneplanens arealdel fastlegges hovedstrukturene for utbygging og vern, og fortsatt fortetting er en valgt arealstrategi. Dette betyr at presset på jordbruksareal og øvrige naturområder, som bymarka, er mindre enn hva det kunne ha vært. Også kulturmiljøene i Porsgrunn ses på som en viktig ressurs som er med på å skape verdier i levende lokalsamfunn. For å sikre og bevare viktig grønnstruktur i kommunen vil det bli igangsatt et planarbeid med kommunedelplan for grønnstruktur. Denne vil gi viktig kunnskap om temaet i plan- og byggesaksbehandling.

#### **Klima og miljø**

Klimaendringer og fokus på reduksjon av klimagassutslipp har fått økende oppmerksomhet de senere år, også i Porsgrunn. Det statlige programmet Fremtidens byer er avsluttet, og Porsgrunn har sammen med Skien nylig revidert en felles klima- og energiplan for kommunene. Handlingsdelen til klima- og energiplanen skal følges opp årlig. Det er nå bred aksept om at vesentlige deler av de klimaendringene vi opplever er menneskeskapt.

Lokalt har kommunen som samfunnsutvikler de senere år hatt fokus på de største kildene til klimagassutslipp, som er energibruk i bygg og transport. Kommunens virkemiddel har ligget i kommunens rolle som arealforvalter og eiendomsforvalter. Tilpasning til klimaendringer har også vært et viktig satsingsområde, hvor det er viktig å utvikle en robust kommune som best mulig kan håndtere disse endringene.

Bystyret har bedt om at klima- og miljøarbeidet skal styrkes, og at FNs bærekraftsmål og klimabudsjett skal følges opp.

#### **2.2. Kommuneorganisasjonen – utfordringer og muligheter**

Sammenligninger med andre kommuner viser at Porsgrunn kommune over tid har hatt et relativt høyt utgiftsnivå. Budsjettopplegget som går fram av Handlingsprogrammet 2020–2023 viser at brutto og netto driftsresultat planlegges å bli positiv, forutsatt at veksten i løpende utgifter holdes lavere enn veksten i løpende inntekter. Det forutsettes at det fortsatt stilles krav til kontinuerlig effektivisering og omstilling.

Nedenfor illustreres noen hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen i Porsgrunn kommune fra 2013 og hvordan den vil bli de kommende fire årene, gitt budsjettopplegget som er vedtatt i Handlingsprogram 2020–2023:

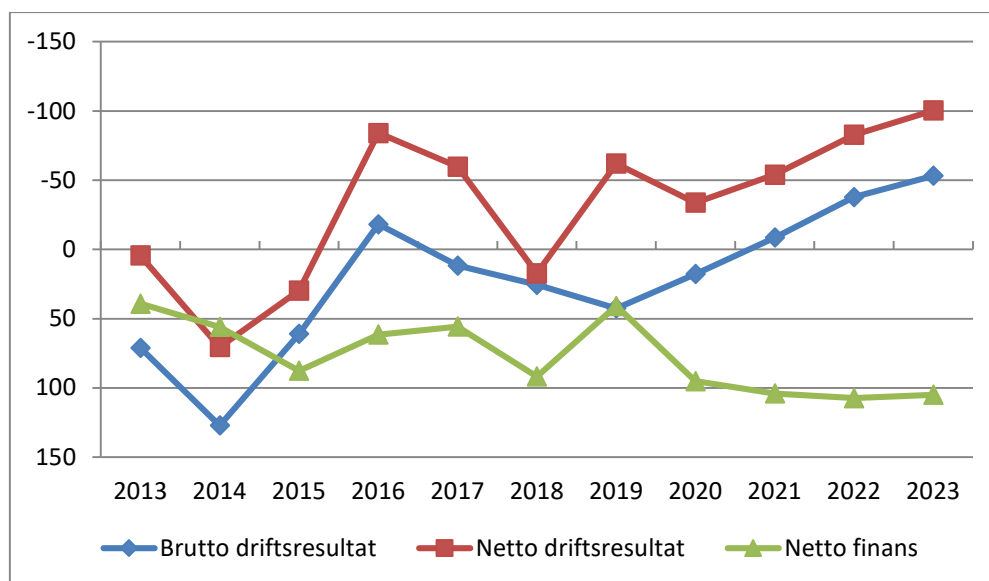


Diagram: Resultatutvikling 2013-2023.

Med bakgrunn i det relativt høye investeringsnivået til Porsgrunn kommune de nærmeste årene, er det anbefalt å legge opp til solide overskudd på driften som kan disponeres til finansiering av investeringer og dermed begrense veksten i lånegjelden. Det er derfor lagt til grunn følgende mål vedr. netto driftsresultat:

- *Netto driftsresultat på minst 2,0 % av brutto driftsinntekt hvert år i økonomiplanperioden.*
- *Investeringsgjeld som dekkes over driftsbudsjettet skal ikke økes utover 2020-nivået i planperioden. Nivået justeres med 2,0 % årlig.*
- *Disposisjonsfond skal til enhver tid være over 150 mill. kroner og økes til inntil 300 mnok gjennom perioden.*

Realiseringen av disse målene i løpet av de kommende fire årene vil gi en mer robust og sunn økonomisk situasjon for Porsgrunn kommune

For å nå disse målene forutsettes det at det settes krav til omstilling og effektivisering. I vedtatt budsjett ligger det et innsparingskrav tilsvarende 1 % for 2020 mens det for de øvrige årene ligger inne 0,5 %. En vesentlig usikkerhetsfaktor for inntektsveksten er hvilket nivå befolkningsveksten vil være på de kommende årene. Det er lagt til grunn for inntektsprognosene at befolkningsveksten i Porsgrunn vil fortsette å ligge under veksten for landet.

I tillegg ble det i 2019 igangsatt en prosess – «Prosess +100», som et ytterligere virkemiddel for å identifisere og realisere forslag til innsparing og omstilling. Ambisjonen for Prosess +100 er at kommunens netto driftsresultat skal økes til 100 mnok i årene framover mot 2025. Dette antas dels skal skje gjennom tiltak som vil kreve politisk behandling, og dels gjennom tiltak som ligger innenfor rådmannens og virksomhetsledernes fullmakter å iverksette i samråd med ansattes organisasjoner.

### *Kommunen som organisasjon – status og utfordringer*

Porsgrunn kommune har en egen arbeidsgiverstrategi for tidsrommet 2020–2025. Den har med seg Porsgrunn kommunes visjon og verdier som bakteppe, hvor fokuset er disse fire hovedsatsingsområdene; god ledelse, klart oppdrag, endringsorientert organisasjon og myndiggjorte medarbeidere.

Strategien beskriver Porsgrunn kommune sin arbeidsgiverpolitikk som setter ledere og medarbeidere i sentrum, og ser de menneskelige ressursene som grunnlaget for utvikling av gode tjenester for innbyggerne.

#### Rekruttering og kompetanse

I årene som kommer og i fremtiden ser vi utfordringer som å skaffe nok folk, beholde ansatte og være forberedt på endringer som vi ikke har opplevd før. For å lykkes med dette må vi jobbe kontinuerlig med omdømme og rekruttering. Vi må også skape tid og rom for rett kompetanseutvikling i arbeidssituasjonen for hver enkelt – fra første til siste dag. Vi må i tillegg offensivt påvirke og forme egen utvikling og forbedring. I dette arbeidet er det viktig med strategisk rekrutterings- og kompetansestyring.

På denne måten sikrer vi en nødvendig kompetanse for å møte de krav som stilles for å kunne levere og utvikle tjenester for fremtiden. Strategisk kompetansestyring innebærer planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre organisasjonen og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål. Porsgrunn kommune må rekruttere og beholde relevant og kompetent arbeidskraft, og samtidig bidra til fornyelse og tjenester og arbeidsformer. Dette skal vi få til helt konkret ved at hvert kommunalområde skal ha en flerårig plan for bemanning og kompetanseutvikling. I tillegg skal hver virksomhet ha en årlig rekrutterings- og kompetanseutviklingsplan for sine ansatte, og hver enkelt ansatt skal involveres og engasjeres i endrings- og forbedringsarbeid. Sammen skal vi lykkes i det viktige rekrutterings- og kompetansearbeidet for Porsgrunn.

### **2.3. Porsgrunns utfordringer fremover**

Utfordringene og mulighetene som ligger foran det nyvalgte bystyret er komplekse, men også spennende. Samfunnsutviklingen fremover styrer kommunens planbehov og planstrategien legger til grunn følgende definerte utfordringer; kommunens økonomi, befolkningsutvikling, verdiskaping og kompetanse, folkehelse og livskvalitet, og bærekraftig samfunnsutvikling.

#### **2.3.1. Robust kommuneøkonomi**

**Det er uro i verdensøkonomien, med lavere vekst i bruttonasjonalproduktet sammenliknet med tidligere. I Norge står vi overfor nye rammebetingelser, særlig på grunn av lavere oljeproduksjon og kraftig svekket pris på olje og gass. I forhold til de fleste norske kommuner er Porsgrunn, med et svært eksportrettet næringsliv og en stor del av kommunens egen formue plassert i det globale verdipapirmarkedet, mer enn gjennomsnittlig prisgitt utviklingen i verdensøkonomien. Konsekvensen er en kommuneøkonomi som utfordrer kommunens handlingsrom. Konsekvensene av en pågående korona-pandemi er ennå ikke kjent, og kan utfordre kommuneøkonomien framover.**

Det kan synes som om de økonomiske utfordringene som Porsgrunn kommune står overfor er større enn mange andre kommune av vår størrelse. Vårt utgangspunkt er et relativt høyt utgiftsnivå. Det er ikke minst knyttet til tjenestoområder der det vil bli økt behov for kommunale tjenester, - typisk omsorgstjenester. Men også innenfor skole og barnehager har vi et relativt høyt nivå, - tjenestoområder der behovet for kommunale tjenester er på vei ned.

De styringsmessige utfordringene knyttet til å tilpasse tjenesteproduksjonen til endret behov over tid er betydelige og sammensatte.

Klimabudsjett og styring etter FNs bærekraftsmål må følges opp i handlingsprogrammet framover.



Utfordringer knyttet til robust kommuneøkonomi kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 10 Mindre ulikhet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen har inntektsskapende arbeid. For å holde inntektsforskjeller nede er det viktig å unngå frafall fra skole og arbeidsmarked, og at innvandrere integreres i arbeidsmarkedet.

#### **Planbehov:**

Den årlige prosessen med kommunens fireårige handlingsprogram med tilhørende økonomiplan og årsbudsjett er det viktigste bidraget for en robust kommuneøkonomi.

Handlings- og økonomiplanen er kommuneplanens obligatoriske handlingsdel som angir hvordan kommuneplanen med underliggende planer skal følges opp de fire påfølgende år med årlig rullering. Handlings- og økonomiplanen gir en samlet oversikt over utfordringer, målsettinger, strategier og økonomiske prioriteringer både for kommunen som helhet, og for de enkelte virksomhetsområder.

### **2.3.2. Befolkningsutvikling**

**Porsgrunn har befolkningsvekst, men betydelig lavere enn landet. Befolkningsveksten skyldes i all hovedsak innflytting, og da særlig arbeidsinnvandring. Den demografiske utviklingen fremover mot 2040 viser endringer i befolkningens alderssammensetning, hvor andelen eldre vil øke. Dette skyldes de store årskullene i perioden etter 1945 etterfulgt av de mindre årskullene fra 1970-tallet og frem til i dag, samt økt levealder. Befolkningsutviklingen er en indikator på et steds attraktivitet og en dimensjonerende faktor for statlige rammeoverføringer. Målet om en befolkningsvekst minst lik landet er med andre ord en ambisiøs målsetting som gir kommunen noen klare utfordringer.**

Porsgrunn har befolkningsvekst, men betydelig lavere enn landet. Siden år 2000 har befolkningsveksten i Norge vært på 19 % mens veksten i Porsgrunn har vært 10 %. I 2019 var veksten for landet på 0,7 % og veksten i Porsgrunn var 0,5 %.

Befolkningsveksten skyldes netto innflytting og da særlig arbeidsinnvandring. I 2019 var det en netto innvandring til Porsgrunn på 114 personer og netto tilflytting fra andre kommuner med 87 personer. De siste årene har det vært fødselsunderskudd, - flere døde enn fødte i Porsgrunn, med netto 42 i 2018 og 25 i 2019. Det er få kommuner av vår størrelse som er samme situasjon med fødselsunderskudd, men blant dem er Moss, Hamar, Gjøvik og Ringerike.

Befolkningstall pr. 31.12.2019 viser en befolkning på 36.397 i Porsgrunn, dvs. en vekst på 173 personer, noe som tilsvarer en vekst på 0,5 %. For hele landet var det en befolkningsvekst i 2019 på 0,7 %. Imidlertid ble fødselskullet i 2019 på 308 fødte, noe som er det laveste fødselstallet etter kommunesammenslåingen i 1965. Selv om befolkningsveksten er positiv, innebærer det at befolkningssammensetningen framover endres ved at det blir flere eldre 67 år og over. Færre barn vil kunne føre til strukturelle endringer i årene som kommer når det gjelder barnehager og skoler.

Den demografiske utviklingen fremover mot 2040 viser også endringer i befolkningens alderssammensetning, hvor andelen eldre vil øke. Dette skyldes de store årskullene i perioden etter 1945 etterfulgt av de mindre årskullene fra 1970-tallet og frem til i dag, samt økt levealder.

Befolkningsutviklingen er en indikator på et steds attraktivitet og en dimensjonerende faktor for statlige rammeoverføringer. Målet om en befolkningsvekst minst lik landet er med andre ord en ambisiøs målsetting som gir kommunen noen klare utfordringer.

Porsgrunn kommune har mål om å være en god kommune å bo i, og derigjennom legge til rette for befolkningsvekst. For å få til det, er det viktig å legge til rette for gode og attraktive botilbud, men også å legge til rette for økt sysselsetting i kommunen. Det er en utfordring at innpendling til kommunen har snudd til utpendling i løpet av de siste årene, noe som innebærer at færre flytter til kommunen dersom dette vedvarer.

For å legge til rette for godt oppvekstmiljø i hele kommunen, må det legges til rette for barnehage- og skoletilbud med høy kvalitet som fremmer god læring. Planen «Klart vi kan! 2019-25» setter krav om «livsmestring for alle, nå og i framtida», og følges av både barnehager og skoler. Fordi Porsgrunn har en større andel barn i lavinntektshusholdninger enn i landet for øvrig, er forebyggende universelle tiltak viktig for å støtte og inkludere barn og unge i barnehagen, på skolen og i fritiden. Det er viktig å legge til rette for gode oppvekstmiljø i hele kommunen, og samtidig jobbe aktivt med helsefremmende tiltak som bidrar til å utjevne sosiale forskjeller, og tidlig oppdage og følge opp utsatte barn, unge og deres familier.

I framtida blir det viktig å mobilisere flest mulig innbyggere til de ledige jobbene, ellers risikerer kommunen at bedrifter flytter eller reduserer, og at innbyggere flytter for å få jobb. Kommunen bør jobbe for å få flere av studentene til å bosette seg i Porsgrunn.



Utfordringer knyttet til befolkningsutviklingen kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 1 Utrydde fattigdom. Målsettingen innebærer fokus på at flest mulig må få mulighet til å delta i arbeidslivet, for at alle skal få ta del i velstandsveksten. Kvalifisering, utdanning og arbeid er viktige innsatsområder.

#### **Planbehov:**

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel trekker opp de lange linjene for å få til en ønsket befolkningsutvikling. Kommunedelplaner, tema- og sektorplaner med tilhørende handlingsdel vil løfte fram prioriterte satsingsområder og tiltak. Flere planer vil kunne omfatte flere tjenesteområder, og det vil være nødvendig med tverrsektorielle planlegging.

Behov for nye planer i perioden er:

- Inkluderingsplan for å redusere utenforskap blant voksne i Porsgrunn
- Plan for gode oppvekstvilkår for barn og unge i Porsgrunn – «Ungdomsplan»

#### **2.3.3. Verdiskaping og kompetanse**

Porsgrunn er en del av et felles bo- og arbeidsmarked i Grenland, og ny E18 og jernbane gjør at stadig større deler av Vestfold inngår i dette. Det har blitt færre arbeidsplasser i Porsgrunn, og en høy innpendling har i løpet av 10 år blitt snudd til at flere pendler ut enn inn til kommunen. Kommunen, universitetet og noen større industribedrifter er store arbeidsplasser, men det er svært mange middels store og små arbeidsgivere. Noen av de største utfordringene for Porsgrunn kommune fremover blir å utvikle rollen som vertskommune for næringslivet og universitetet, og tiltrekke seg flere arbeidsplasser, samt å utvikle rollen som leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Porsgrunn kommune må også som arbeidsgiver sikre seg nødvendig kompetanse i takt med samfunnsutviklingen.



Porsgrunn har en sentral plassering i det nye fylket Vestfold og Telemark, og med ny E18 og jernbane, vil kommunen kunne utvikles til å bli regionens viktigste knutepunkt. Porsgrunn er del av et større, felles bo- og arbeidsmarked i Grenland, som med utbygging av jernbane og ny E18 vil utvides også til store deler av Vestfold.

Porsgrunn har et rikt og variert næringsliv med industri, universitet, handel, transport, offentlige virksomheter, service osv., og med mange ulike arbeidsplasser og yrker. Det er en viktig oppgave for kommunen å bidra til at eksisterende arbeidsplasser opprettholdes, samt å bidra til at det etableres nye arbeidsplasser.

Porsgrunn kommune har et utstrakt samarbeid med universitetsmiljøet. Vi deltar i «Kompetansebyen» - et samarbeid mellom universitetet, studentorganisasjonene, og regionen. Målet er blant annet å dra nytte av samarbeidet i regionalt utviklingsarbeid, i tillegg til å styrke studentmiljøet i regionen og å bidra til å styrke universitetet og regionalt campus. Porsgrunn har en vertsregionrolle. Det er viktig å fortsette å bruke ressurser på studentkontakten, både fordi studentene er viktige for byen og regionen i studietida, og for å promotere byen som bo- og arbeidssted etter studiene. Det jobbes samtidig med å få næringsliv og industri med i universitetssamarbeidet, gjennom bl.a. å bidra til finansiering av professorater på utvalgte fagfelt. Dette er med på å bygge opp et kunnskapsmiljø som vil tiltrekke seg næringsliv og stimulere til innovasjon.

Også Fagskolen Vestfold og Telemark holder til på Kjølnes, og er del av et bredt kompetansemiljø i Porsgrunn. Fagskolen samarbeider tett med lokalt arbeidsliv, bransjeorganisasjoner og industrielle nettverk.

Samtidig er det mange arbeidssøkere og uføretrygdede i kommunen, og mange arbeidsgivere varsler at de sliter med å rekruttere riktig kompetanse. Det er en viktig oppgave for kommunen å bidra til at flest mulig innbyggere får mulighet for arbeid, og ikke blir langvarige stønadsmottakere.

Uten fullført og bestått videregående opplæring, risikerer unge å stå utenfor arbeidslivet og bli passive stønadsmottakere. Vi har hatt en positiv økning i prosentandelen som gjennom fører videregående skole de siste årene, men andelen er fortsatt lavere enn landsgjennomsnittet.

### *Digitaliseringsstrategi*

Porsgrunn kommune vil tilby gode og digitale tjenester som styrker dialogen til innbyggerne, næringslivet og gir gode lokalsamfunn. For å utvikle en organisasjon, som leverer gode tjenester og dekker innbyggeren sitt behov, er vi avhengig av: innovasjon (fornyelse, nyskaping, forandring), nye tekniske løsninger og digitalisering (bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre).

Samfunnet er i ferd med å digitaliseres, der staten og deler av næringslivet går foran. Kommunal sektor er i full gang med å digitalisere sine tjenester. For at alle innbyggere skal kunne delta i samfunnet, tilbyr kommunen hjelp til dem som trenger det. Det er etablert gratis veiledningstilbud for innbyggerne ved servicesenteret og biblioteket.

Digitalisering er et viktig verktøy, og kommunen har behov for å jobbe koordinert gjennom en helhetlig plan for å redusere kostnader og klare å opprettholde service til innbyggerne.

Det er behov for en helhetlig plan for digitalisering av Porsgrunn kommune, som omfatter hvilke digitale prosjekter som skal prioriteres, hvordan digitalisering skal finansieres, hvem som har ansvar og hvilke digitale ønsker som ikke skal prioriteres.



Utfordringer knyttet til verdiskaping og kompetanse kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 4 God utdanning. Det er viktig å unngå frafall fra skole og arbeidsmarked, og fremme god sosial utvikling og integrering.

#### Planbehov:

Behov for nye planer i perioden er:

- Inkluderingsplan for å redusere utenforskap blant voksne i Porsgrunn
- Plan for gode oppvekstvilkår for barn og unge i Porsgrunn – «Ungdomsplan»
- Helhetlig plan for digitalisering
- Strategi for innovasjon – ferdigstilles i perioden

#### 2.3.4. Folkehelse og livskvalitet

**Flere leveår med god helse, reduserte helseforskjeller i befolkningen og tilgjengelighet for alle er nasjonale mål for folkehelsearbeidet. Porsgrunn er og skal fortsatt være en god kommune å bo i. Kommunens velferdstjenester sikrer befolkningen den livskvaliteten som må til for at Porsgrunn skal være et godt bosted, samtidig som den skaper forventninger til kommunens tjenestetilbud. Kommunens økonomi gir rammer for handlingsrommet, og befolkningens behov og forventninger må balanseres mot kommunens ressurser og velferdstilbud. I et slikt perspektiv blir det viktig for kommunen som tjenesteleverandør å ha en befolkning med god helsetilstand. Hva som definerer en befolknings helsetilstand er sammensatt, men helseoversikten viser at kommunen har utfordringer på enkelte områder. Riktig innsats tidlig kan bidra til økt livskvalitet for flere og til å sikre en ressursbruk som er samfunnsnyttig på kort og lang sikt.**

Porsgrunn har 13,5 % uføretrygdede, og mange arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne eller som er langtidssyke. Videre har vi en innvandrerbefolkning på 11 %, noe som gir andre muligheter og utfordringer. Veldig mange voksne (ca. 30 %) innbyggere i Porsgrunn er utenfor arbeidslivet, fordi de er langtidssyke, uføre, innvandrere, funksjonshemmede, mangler kompetanse osv.

Porsgrunn kommune har 200 unge mellom 18 og 29 år som er uføretrygdet. I tillegg har kommunen 152 unge med arbeidsavklaringspenger, og 200 unge med kommunale stønader hver måned. Dette er f.eks. økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad. Dette tilsvarer 20 skoleklasser med unge innbyggere som ikke er i arbeid eller utdanning, som er alvorlig både for den enkelte og for samfunnet. Dette utenforskapet har ofte røtter i helsesituasjon, skoleopplevelser, selvbilde, psykiske lidelser osv., og det er et behov for en tverrfaglig og helhetlig plan med tiltak som kan redusere omfanget.

Det er en statlig satsing å forebygge vold i nære relasjoner, noe vi også må rapportere på i Kostra. Dette gjelder trusler, vold, tvang, overgrep, negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse osv. Porsgrunn har også utfordringer på dette området, f.eks vold og trusler fra pasienter og brukere, maktbruk innen familier, osv.

For helse- og omsorgssektoren ble det etter bred medvirkning vedtatt i 2019 hvilke strategier som skal danne grunnlag for mål og tiltak i en tiårsperiode. Helse- og omsorgsplanen vil ikke i seg selv dekke alle innsatsområder og tjenester, men omfatter det som i stor grad er «universelt», herunder samarbeid på tvers i kommunen, informasjon, avklarte forventninger, mestring i ulike livsfaser, koordinering. Det vil fortsatt være behov for konkretisering av prioriteringer i ulike temaplaner eller handlingsplaner. Videre må mål og tiltak synliggjøres i kommunens handlingsplan og budsjett.

Sentrale innsatsområder i helse- og omsorgstjenestene er:

- god informasjon til innbyggere og brukere, med fokus på egenmestring
- helhetlig innsats for å sikre god folkehelse -utjevning av sosiale ulikheter
- koordinering av tjenester til prioriterte grupper, og utforming av kommunale tilbud og tjenester med brukermedvirkning på system- og individnivå
- legge til rette for aktivt liv og sosialt fellesskap, for innbyggere og brukere i alle aldersgrupper
- sikre tilrettelagt arbeid eller aktivitet for personer med ulike funksjonsnedsettelse
- boligplanlegging og boligsosialt arbeid
- tverrsektorielle planer for tidlig innsats og for å forebygge og håndtere vold i nære relasjoner
- sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse for å gi nødvendige helse og omsorgstjenester
- ta i bruk innovative løsninger og velferdsteknologi for å trygge enkeltpersoner og effektivisere tjenestene
- følge opp aktuelle lover og forskrifter og de forpliktelsene som følger av dette



Utfordringer knyttet til folkehelse og livskvalitet kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 3 God helse, som innebærer å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder. Porsgrunn har en del utfordringer både for kommunehelsetjenesten og det tverrfaglige, forebyggende helsearbeidet ut fra at vi ligger over landsgjennomsnittet for en rekke helseforhold.

#### Planbehov:

Behov for nye planer i perioden er:

- Inkluderingsplan for å redusere utenforskap blant voksne i Porsgrunn
- Plan for gode oppvekstvilkår for barn og unge i Porsgrunn – «Ungdomsplan»
- Plan mot vold i nære relasjoner
- Boligstrategi og boligsosialt arbeid (revideres)

#### 2.3.5. Bærekraftig samfunnsutvikling – areal og transport

**En bærekraftig stedsutvikling bidrar til reduksjon i utslipp av CO<sub>2</sub>. En høyere arealbruksutnyttelse hindrer også nedbygging av bynær matjord og sentrale turområder. Samtidig må viktige bymessige kvaliteter som møteplasser, byrom og blå-grønne elementer sikres. Flere innbyggere betyr samtidig flere reiser. I dag foregår de fleste reiser i Porsgrunn med bil. Arealbruken styrer i stor grad folks valg av reisemiddel, og vedtatt arealstrategi legger til rette for at stadig flere kan velge miljøvennlige transportformer fremover. Utfordringen er å gjennomføre hensiktsmessige tiltak for å møte de globale klimautfordringene verden står overfor.**

Vedtatt arealstrategi legger premissene for framtidig bolig- og arbeidsplassutvikling, hvor de fleste nyetableringer skal skje innenfor det definerte bybåndet. For å fremstå som interessant for nye etableringer er det viktig å kunne tilby et variert boligtilbud og attraktive næringsarealer. Porsgrunn har mange verdifulle landbruks- og friluftsområder, og grensene mellom disse områdene og områder for bolig- og næringsutvikling er avklart i kommuneplanens arealdel. I en bærekraftig samfunnsutvikling må arealbruken være effektiv. Fortetting innenfor det definerte bybåndet må fortsatt ligge fast som en arealstrategi, skal areal- og transportutviklingen framover fortsatt være bærekraftig. Kommunens overordna styringsdokumenter er viktige virkemidler for å nå disse målene.

Porsgrunn står overfor en rekke viktige infrastrukturprosjekter som ved full realisering vil bidra til en ønsket bærekraftig samfunnsutvikling. Ny jernbane mellom Larvik og Porsgrunn har ført til overføring av reiser fra bil til bane, og ytterligere passasjervekst kan forventes når nye Porsgrunn stasjon utvikles til et funksjonelt og moderne knutepunkt. Bypakke Grenland fase 1 er i ferd med å ferdigstilles, med flere av de regionalt viktige tiltakene plassert i Porsgrunn. Bypakke Grenland skal bidra til at folk reiser mer miljøvennlig. Endring i reisevaner ses i sammenheng med by- og sentrumsutvikling. Målet er at sentrum skal være et sted for handle, bolig og arbeidsplasser, og at gatene tilrettelegges for et transportmønster som bygger opp under dette.

Mandat for Byvekstavtale Grenland er politisk behandlet, og vil ligge til grunn for forhandlingene mellom staten og byområdet. Grenland kan gå inn i en byvekstavtale på bakgrunn av Bypakke Grenland fase 1, uten å utvide bompengefinansieringen eller å øke takstene. I tillegg kan man gjennom byvekstavtalen forhandle om nye statlige midler til blant annet sykkel, gange, kollektivtransport, stasjons- og knutepunktutvikling, og planlegging av framtidige prosjekter. Byvekstavtale vil være grunnlag for bevilgninger i kommende nasjonal transportplan.

Porsgrunn kommune har vedtatt Kommunedelplan for klima og energi 2018-2025. I planen er klare mål og strategier for utslippsreduksjoner nedfelt, som innebærer at kommunen skal redusere de totale klimagassutslippene som skjer innen kommunegrensene (ekskl. industri og skipstrafikk) med 20 % innen 2020, og 35 % innen 2025, sett i forhold til 2015. Det er også vedtatt en visjon om at Porsgrunn kommune skal være klimanøytral innen 2050. Kommunen har vedtatt et 4-årig klimahandlingsprogram som skal operasjonalisere tiltakene for å nå målsetningene som er satt for klimagassreduksjon, med årlig rapportering.



Utfordringer knyttet til bærekraftig samfunnsutvikling, areal og transport, kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 11 Bærekraftige byer og samfunn. Målsettingen innebærer fokus på å utvikle attraktive byer og tettsteder, gjennom en mer effektiv og samlet arealbruk og transport.

#### **Planbehov:**

Det er vedtatt igangsetting av en kommunedelplan for knutepunkt Porsgrunn.

Ved sluttbehandling av kommuneplanens arealdel 2018-2030 den 13.06.2019 vedtok bystyret at det skulle utarbeides en kommunedelplan for grønnstruktur, som ved neste revisjon innarbeides i arealdelen. Videre ble det vedtatt at det skal utarbeides en egen kommunedelplan for småbåthavner.

#### **2.4 Regional samhandling**

**Porsgrunn er en integrert del av et felles bo- og arbeidsområde i Grenland. Et godt samarbeid om overordnede planprosesser med nabokommuner, fylkeskommune og statlige virksomheter er en premis for hensiktsmessig samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, håndtering av klimautfordringer, mm.**

Kommunene i Grenlandssamarbeidet, Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien, har en felles ambisjon om å levere kostnadseffektive og gode tjenester til sine innbyggere. I tillegg er ambisjonen å utvikle Grenland til en slagkraftig region, med en vekst på høyde med andre storbyregioner. Grenlandsregionen er en sterkt integrert bo-, service- og arbeidsmarkedsregion og fungerer som et felles byområde. Befolkningsvekst er viktig som drivkraft i den regionale utviklingen.

Grenlandssamarbeidet har mål om å styrke samarbeidet med andre etater, organisasjoner og institusjoner, som fylkeskommunen/regionalt nivå, Vekst i Grenland, Statens Vegvesen og Jernbaneverket.

Bystrategi Grenland er et langsiktig og forpliktende areal- og transportsamarbeid som skal videreutvikle Grenland som byregion. Bypakke Grenland består av konkrete tiltak, og er et samarbeid mellom kommunene Skien, Porsgrunn og Siljan, Telemark fylkeskommune, Statens vegvesen og BaneNor. Bypakka skal gjøre Grenland til et enda mer attraktivt sted å bo. Bypakka og de fireårige belønningsmidlene skal på sikt avløses av Byvekstavtale, som skal inngås mellom kommunene i Grenland og Staten. Midlene skal fortsatt kunne brukes til konkrete utbyggingstiltak, men kan også gå til drift av kollektivtransport. Det er krav om at nullvekstmålet for privat biltrafikk skal ligge til grunn for avtalen.

Porsgrunn er blitt del av en ny og større region. Vestfold og Telemark fylkeskommune har ambisjon om å være en sterk utviklingsaktør i den nye regionen. Arbeidet med regional planstrategi for Vestfold og Telemark er satt i gang. Som grunnlag for dette er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag; Ditt og mitt Vestfold og Telemark. Den nye fylkeskommunen har pekt på to særlig viktige områder i regionen som krever prioritering og forpliktende samhandling:

1. Verdiskaping gjennom grønn omstilling
2. Samhandling for å løse komplekse samfunnsutfordringer

Porsgrunn kommune har en naturlig plass i å delta i slik samhandling.

Regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025 vil bli erstattet av en ny regional plan for samordna areal og transport. Dette er et resultat både av nye sentrale føringer på området, samt at etableringen av ny fylkeskommune vil gi behov for en samordna politikk innenfor det nye fylket.

Det er tidligere utarbeidet en regional plan for kystsonen i Vestfold. Den tidligere kystzoneplanen for Telemark er gått ut på dato. Vi forventer at den nye fylkeskommunen i løpet av perioden vil sette i gang planarbeid for kystsonen for det nye fylket, slik at vi får felles regelverk. Dette vil bli førende for kystsonen også i Porsgrunn kommune.

Den nye fylkeskommunen skal etablere et felles klimanettverk for offentlig forvaltning, næringsliv og kunnskapsmiljøer i Vestfold og Telemark. Målet er å utvikle kompetanse og løsninger som fremmer grønn omstilling, dele erfaringer og gjennom dette bidra til å oppnå regionale og nasjonale klimamål. Dette nettverket vil kunne bidra til å få CO<sub>2</sub>-utslipp innen kommunen og regionen inn i styringsverktøyene i innsatsen for å nå klimamålene.



Utfordringer knyttet til regional samhandling kan bl.a. knyttes til FNs bærekraftsmål 17 Samarbeid for å nå målene. Målet setter fokus på økt tverrfaglig samarbeid, både lokalt og regionalt, for å bidra til å nå bærekraftmålene.

#### Planbehov:

Inngåelse av byvekstavtale mellom Grenlandskommunene, fylkeskommunen og Staten fører til behov for utarbeiding av ny regional areal- og transportplan. Denne vil gi føringer for neste rullering av kommuneplanens arealdel i enkeltkommunene.

## 2. Planbehov 2019-2023

### 3.1. Planoppdrag i kommunal planstrategi 2016-2019 – status

Tabellen nedenfor viser status for behandlingen av de planoppdrag som var prioritert i kommunal planstrategi 2016-2019:

Plantype	Plannavn	Status
Kommuneplan	Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2025	Vedtatt i bystyret 05.09.2013. Videreført uten endringer
	Kommuneplanens arealdel 2018-2030	Vedtatt i bystyret 13.06.2019
Kommunedelplaner	Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2017-2027	Vedtatt i bystyret 02.11.2017
	Kommunedelplan for kulturfeltet (bibliotek, kino, kulturskole, kulturhus, KIF)	Planoppgaven ble ikke fulgt opp i sin helhet, jf. kommunal planstrategi 2015-2018. Det ble utarbeidet plan for Fysisk aktivitet.
	Kommunedelplan for Inkludering og mangfold	Planoppgaven ble ikke fulgt opp jf. kommunal planstrategi 2015-2018. Det er fortsatt et behov for å samordne den kommunale helhetlige innsatsen og ny kommunedelplan anbefales.
	Kommunedelplan for Helse og omsorg	Var anbefalt utarbeidet som en revisjon av Omsorgsplan 2008-2020. Er gjennomført, ikke som kommunedelplan men som strategier.
Temaplaner	Handlingsplan for folkehelse	Ses i sammenheng med «Sammen om Porsgrunnshelse» - Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer, som revideres våren 2020.

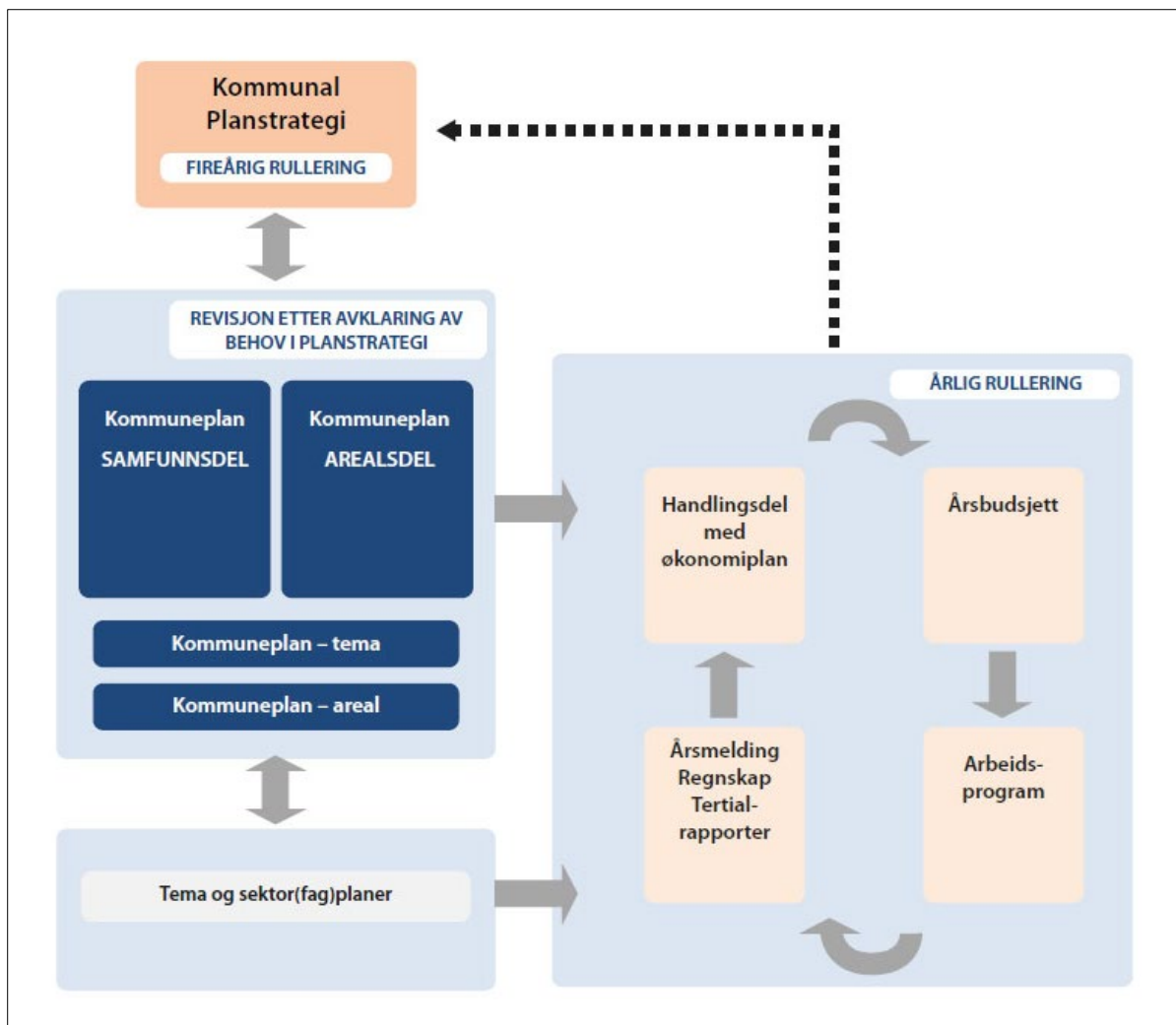
### 3.2. Kommunens plansystem

Plansystemet i Porsgrunn består av kommunens overordna plandokumenter med tilhørende planprosesser. Systemet innebærer at plandokumenter skal avledes av og bygge videre på overordna mål og strategier.

Et godt plansystem er viktig for å sikre gjennomføring av vedtatte målsettinger. Planer av ulik karakter og på ulikt nivå må inngå i en helhetlig struktur. Gjennom handlingsprogrammet med økonomiplan tildeles årlig ressurser til gjennomføring. Det har vært og er en utfordring å sikre at planene henger sammen og at prioriteringen av ressurser skjer i samsvar med overordnede målsettinger. Planstrategiens prioritering av planaktiviteter bidrar til å drive mer målrettet planlegging på en ressursmessig og bærekraftig måte.

Plansystemet åpner for bruk av ulike plantyper. Uavhengig av valg av plantype er det avgjørende for å sikre gjennomføring av vedtatte målsettinger at planen følges opp gjennom arbeidet med handlingsprogrammet, og slik legge grunnlaget for prioriterte aktiviteter i budsjettåret. Overordnede planprosesser er tid- og ressurskrevende. Hensikt, medvirkning og forankring må derfor vurderes og tilpasses den enkelte planprosess.





Figur: Kommunalt plansystem med kommunal planstrategi. Kilde: Veileder T-1494 Kommunal planstrategi, Miljøverndepartementet

Kommunal planstrategi er et lovpålagt hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet i valgperioden. Bystyret tar stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres eller videreføres uten endringer.

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument og skal sikre samordning av den kommunale virksomheten. Kommuneplanen omfatter samfunnsdelen med en handlingsdel og en juridisk bindende arealdel. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommuneplanen viser muligheter og utfordringer kommunen står overfor, tydeliggjør visjoner og langsiktige mål. Kommuneplanen skal sikre en helhetlig strategi for utvikling, og samfunnsdelen skal være førende for arealdelen.

Kommunedelplaner kan utarbeides for et geografisk område, et tema eller for et virksomhetsområde, og er i planloven tenkt som en utdyping av kommuneplanen. Kommunedelplaner har ingen særskilt status eller forrang framfor andre temaplaner, men krever at planarbeidet følger planlovens krav til prosess. Tematiske kommunedelplaner skal ha en egen handlingsdel som rulleres hvert år.

Kommunedelplan som plantype anbefales dersom planens innhold er av betydning for en stor andel av byens befolkning eller får store budsjettmessige konsekvenser, og der det er spesielt viktig å sikre ekstern forankring og medvirkning i både utarbeidelse og iverksetting av planen.

Øvrige planer, som ikke utarbeides etter plan- og bygningsloven:

Temaplaner omfatter alle mer overordnede og strategisk rettede fagplaner og sektorplaner, og velges som plantype der plan- og bygningslovens prosesskrav ikke antas å bidra vesentlig til planens kvalitet eller relevans. Temaplaner vil normalt ha en kortere planhorisont enn kommuneplanen. De skal i likhet med kommunedelplaner ha en handlingsdel.

Strategier er hensiktsmessig å benytte på områder som gjelder kommunens samlede virkefelt og som primært er internt rettet. Strategidokumentene skal mer gi retning enn detaljering av tiltak og innsatser, og utarbeides gjerne for intern organisasjonsutvikling. Strategiene har i liten grad noe å si for utviklingen av Porsgrunnsamfunnet, og inngår dermed ikke i planstrategien.

Handlingsprogram med økonomiplan og årsbudsjett utarbeides og behandles samlet i bystyret innen utgangen av året. Handlings- og økonomiplanen er kommuneplanens obligatoriske handlingsdel som angir hvordan kommuneplanen med underliggende delplaner og temaplaner skal følges opp de fire påfølgende år med årlig rullering. Dokumentet gir en samlet oversikt over utfordringer, målsettinger, strategier og økonomiske prioriteringer både for kommunen som helhet, og for de enkelte virksomhetsområder.

### **Krav til planprosesser**

Medvirkning og forankring må vurderes og tilpasses den enkelte planprosess. Plan- og bygningsloven setter krav til både til prosessen og til medvirkning. Dette skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Kommunen som planmyndighet har plikt til å påse at både andre myndigheter og private følger kravet om tilrettelegging for medvirkning når de utarbeider et planforslag. Internt i kommunen er det viktig å påse at det blir lagt til rette for innspill og medvirkning fra alle berørte virksomheter i kommunen. Når planer er vedtatt må de kunngjøres, dvs. de må gjøres kjent for alle berørte.

Plantyper som ikke utarbeides etter plan- og bygningsloven, som temaplaner og strategier, har ikke samme krav etter loven til bred medvirkning. Det er likevel et prinsipp også for disse plantypene at det skal legges til rette for at alle virksomheter som en plan vil berøre skal ha mulighet for å komme med innspill til planarbeidet. God medvirkning i planprosessen er viktig for at planer og tiltak skal være i samsvar med interesser og behov innenfor området. God medvirkning kan også avklare konflikter før planer vedtas og bidra til likebehandling.

Alle temaplaner bør ha handlingsplan for å sikre oppfølging, samt evaluering.

### **3.3 Om kommuneplanens samfunnsdel og arealdel**

Kommuneplanens samfunnsdel er et retningsgivende politisk og administrativt styringsverktøy for å oppnå fastsatte langsiktige mål for samfunns-, areal- og tjenesteutvikling. Samfunnsdelen skal bidra til å gjøre gode framtidsette valg og til å plassere det daglige arbeidet i en større sammenheng. Samfunnsdelen legger føringer for kommunens årlige handlingsprogram med budsjett og økonomiplan, prioriteringer og måten kommunen produserer og leverer sine tjenester, øvrig planlegging, samt kommunens dialog med aktører i Porsgrunnsamfunnet.

Gjeldende samfunnsdel «Sammen om Porsgrunn» peker på tre langsiktige utviklingsmål for ønsket samfunnsutvikling i Porsgrunn, samt et langsiktig utviklingsmål for hvordan kommunen som organisasjon og tjenesteutvikler skal bygge opp under og tilpasse seg denne:

- ✓ En god kommune å bo i
- ✓ En fremtidsrettet byutvikling
- ✓ Et nyskapende og variert næringsliv
- ✓ En organisasjon med evne til endring og forbedring

Til de fire utviklingsmålene er det utarbeidet underliggende mål og strategier. Innenfor rammen av de definerte mål og strategier er det to hovedutfordringer som vektlegges som særskilt viktige:

- ✓ Befolkningsvekst
- ✓ Barn og unge

Mål og strategier som bygger opp under satsingen på befolkningsvekst og barn og unge skal tillegges vekt i prioriteringene i planperioden. Målet om befolkningsvekst minst lik landet er nedfelt i kommunens overordna styringsdokument og i regional plan for samordna areal og transport i Grenland, og er et signal om at det er ønskelig å legge til rette for vekst gjennom planer og vedtak. Planens særskilte fokus på barn og unge er en videreføring av tidligere tiders satsing, og samfunnsdelens mål og strategier legger vekt på at Porsgrunn skal være en god kommune å bo i og med gode oppvekstmiljø i hele kommunen.

Kommuneplanens arealdel følger opp samfunnsdelens særskilte satsingsmål om befolkningsvekst ved å ha tilstrekkelig kapasitet gjennom arealformål og bestemmelser. Arealstrategien fra ATP Grenland, med fokus på en utvikling innenfor et definert bybånd og med krav til tetthet, er videreført og innarbeidet i arealdelen.

Handlingsprogram 2020–2023, som ble vedtatt av Bystyret desember 2019, har nå lagt til grunn at befolkningsveksten i Porsgrunn vil fortsette å ligge under veksten for landet.

### **3.3.1. Erfaringer med gjeldende kommuneplan**

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt den 5. september 2013. Vedtatte visjoner, verdier, mål og satsingsområder ligger fast og er styrende inntil en revidert utgave er vedtatt. Siden målet om ønsket befolkningsvekst ble vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel, har befolkningsveksten i Norge avtatt. Framskrivningen av nasjonal befolkningsvekst har blitt nedjustert av SSB, og en naturlig konsekvens av dette vil være å nedjustere målet for ønsket befolkningsvekst i Porsgrunn til et realistisk nivå. Samtidig er aldersgruppen over 67 år forventet å stige kraftig fra dagens nivå og fram mot 2040. Samlet vil dette kunne ha betydning for de ulike kommunale tjenestene, og det vil derfor kunne være behov for å revidere kommuneplanens samfunnsdel i bystyreperioden.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt så sent som den 13. juni 2019. Ny arealdel gir kommunen det plan- og styringsgrunnlaget den trenger på dette nivået for å møte de viktigste utfordringene for arealbruken. En lavere befolkningsvekst framover, samt økt andel innbyggere som er 67 år eller eldre i de kommende årene, vil føre til et framtidig generasjonsskifte i flere boligområder i Porsgrunn. Dette vil på sikt føre til et naturlig generasjonsskifte hvor eneboliger i etablerte boligområder vil frigjøres, samtidig som det tilrettelegges for leiligheter i sentrum og lokalsentra. Videre tilrettelegger arealdelen for ny boligbebyggelse i områder som er attraktive for barnefamilier, i tilknytning til eksisterende boligområder med nærhet til skole, barnehage og nærturterreng. Også for næringsområder har Porsgrunn kommune en betydelig samlet arealreserve i arealplaner i tilknytning til eksisterende næringsområder. Gjeldende arealdel ivaretar boligbehovet og næringsutviklingen fram til 2030, ved at vi har store urealiserte arealer tilgjengelig.

De nasjonale forventningene om at det skal planlegges for *en helhetlig og bærekraftig utvikling, vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet, bærekraftig areal- og transportutvikling, og byer og tettsteder der det er godt å bo og leve*. Dette er ivaretatt i gjeldende arealdel, og følges videre opp gjennom Bypakke Grenland, byvekstutredningen og i kommende byvekststevtale.

### **3.3.2. Planbehov**

Gjeldende samfunnsdel er fra 2013. Forutsetningene som lå til grunn for gjeldende samfunnsdel har endret seg på en del punkter, særlig når det gjelder befolkningsutviklingen. Dette gjelder både befolknings sammensetningen, og forventet befolkningsutvikling framover mot 2040. Det forventes en sterk økning i aldersgruppene over 67 år. Samtidig er det nye lovkrav som forutsetter bedre tjenester også for yngre aldersgrupper.

Samfunnsdelen skal omhandle langsiktige utfordringer, både for kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. I tillegg skal miljømessige utfordringer vektlegges. All kommunal planlegging skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel.

Arealstrategier er eksempler på strategier som henger tett sammen med kommunens langsiktige utviklingsmål, og hensikten er å sikre en «rød tråd» og forutsigbarhet i by- og tettstedsutviklingen for kommunens innbyggere, så vel som for private utbyggere. En uttalt strategi vil kunne skape en følelse av at man drar i samme retning, og kan redusere konfliktnivået i plansaker.

Det anbefales at samfunnsdelen blir revidert i planperioden. Det må utarbeides et oversiktsdokument som skal danne et kunnskapsgrunnlag for samfunnsdelen. Det er samlet relevant fakta og statistikk for å gi et oversiktsbilde av Porsgrunn kommune per nå. Langsiktige mål og vegvalg i kommuneplanens samfunnsdel skal bygge på utfordringene i oversiktsdokumentet, vedtatt planstrategi, regionale planer og sentrale føringer. Planen skal være et resultat av en omfattende prosess, der det vil bli åpnet for bred medvirkning og involvering. Planen skal være et levende styringsdokument, som gir forutsigbarhet og er forpliktende for folkevalgte og administrasjonen.

Kommuneplanens arealdel er nylig vedtatt (13. juni 2019) og har gyldighet utover bystyreperioden. Da arealdelen ble vedtatt ble det samtidig gjort vedtak om å utarbeide kommunedelplan for grønnstruktur og kommunedelplan for småbåthavner. Disse bør foreligge før utarbeiding av ny arealdel, slik at de kan integreres her. Det er likevel fortsatt jevnlig forslag om endringer av arealdelen, som bør vurderes samlet. Videre forventes det at det vil bli utarbeidet en ny regional areal- og transportplan for Grenland, som vil gi nye føringer for kommunens arealbruk. Kommuneplanens arealdel bør revideres mot slutten av valgperioden.

## **3.4 Øvrig overordnet planbehov**

### **3.4.1. Utfordringer og planleggingsbehov**

I tråd med den generelle samfunnsutviklingen endres forutsetningene for planene seg. Endrede forutsetninger gir et kontinuerlig behov for å oppdatere kommunens planer slik at kommunen best mulig kan møte utfordringene og gripe mulighetene. Dette vises igjen i planstrategien oppført som planbehov.

I planstrategien vises oversikt over de planer der det er et behov for revisjon fram mot 2019. Planene dekker samlet sett bredden i utfordringene kommunen står overfor. Listen er omfattende, og det vil være liten kapasitet til ytterligere planarbeid. Samarbeidsoppgaver med nabokommunene og planlegging på strategisk nivå i kommuneplansystemet bør prioriteres. Den samlede prioriteringen av planaktivitetene i perioden vises i tabellen nedenfor, jf. kapittel 3.4.2.

### 3.4.2. Samlet prioritering av overordnet planleggingsaktivitet

Kommunal planstrategi skal klargjøre hvilke planoppgaver kommunen prioriterer for å legge til rette for en ønsket utvikling både i lokalsamfunnet og kommuneorganisasjonen. Planloven fremhever blant annet at planleggingen skal bygge på realistiske økonomiske og ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Kommunal planstrategi har fokus på planlegging etter plan- og bygningsloven og det strategiske nivået i kommuneplansystemet.

Prioritert planbehov for bystyreperioden 2019-2023 er:

Plantype	Plannavn	Vedtatt	Planbehov	Ansvarlig	Oppstart
Kommuneplan	Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2025	2013	Revideres i bystyreperioden	Miljø og byutvikling	2020
	Kommuneplanens arealdel 2018-2030	2019	Videreføres. Oppstart av revisjon mot slutten av bystyreperioden.	Miljø og byutvikling	2022
Kommunedelplaner – etter pbl	Kommunedelplan for grønstruktur	Ny	Forutsatt utarbeidet og vedtatt før neste revidering av arealdelen.	Miljø og byutvikling	2020
	Kommunedelplan for småbåthavner	Ny	Skal utarbeides før neste rullering av arealdelen. Evt. erstattes av mulighetsstudie.	Miljø og byutvikling	2021
	Kommunedelplan Knutepunkt Porsgrunn	Ny		Miljø og byutvikling	2020
	Kommunedelplan for kulturminner i Porsgrunn		Vil erstatte Verneplan for bygninger i Porsgrunn sentrum fra 1991.	Miljø og byutvikling	2020
Kommunedelplaner – tema	«Leve hele livet»	Ny	Det skal utarbeides en strategi og konkret handlingsprogram. Jf. vedtak i Formannskapet 14.05.2020, sak 31/20.	Helse og omsorg	2020
	Kulturplan	Ny		Miljø og byutvikling	2020
	Plan for digitalisering	Ny		Administrasjon og støtte	2019
	Inkluderingsplan for å redusere utenforskap blant voksne i Porsgrunn	Ny		NAV Porsgrunn	2020
	Plan for gode oppvekstvilkår for barn og unge i Porsgrunn – «Ungdomsplan»	Ny		Oppvekst	2020
	Plan mot vold i nære relasjoner	Ny		Helse og omsorg	2020
	Boligstrategi og boligsosialt arbeid	Ny	Vil erstatte temaplan for boligsosialt arbeid 2013-2020 og Boligstrategi 2016-2019.	Miljø og byutvikling	2021
	Strategi for innovasjon	Ny	Ferdigstilles	Administrasjon og støtte	2019
	Plan mot selvmord	Ny	Jf. vedtak i Formannskapet 14.05.2020, sak 31/20.		2020

Ansvarlig innebærer ansvar for å sette i gang planarbeidet, men det forutsettes at planarbeid i hovedsak er tverrsektorielle i forhold til kommunalområder, med stor grad av medvirkning.

Finansiering av planoppgavene må tas av egne midler innenfor vedtatt budsjett til ansvarlig virksomhet/rammeområde eller gjennom egne bevilgninger i forbindelse med revisjon av kommuneplanens handlingsprogram. Kostnadene knyttet til hver enkelt plan er vanskelig å anslå, da dette avhenger av plantype, grad av medvirkning, krav til utredning, behov for konsulentbistand, mm, og fremgår derfor ikke av skjemaet.

Referanser:

- «Sammen om Porsgrunnshelsa», Folkehelseoversikt, ... 2020
- Statlige forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023
- Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2025, vedtatt 5.9.2013
- Kommuneplanens arealdel 2018-2030, vedtatt 13.06.2019
- Handlingsprogram 2020-2023, vedtatt 12.12.2019

Kilder:

- SSB
- Innspill fra de ulike tjenesteområdene

Vedlegg: Oversikt over gjeldende planer i Porsgrunn kommune