



RF – Rogalandforskning. <http://www.rf.no>

Einar Leknes, Arild Aurvåg Farsund og Ann Karin T. Holmen
Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer

Rapport RF – 2005/191



Prosjektnummer: 7252136
Prosjektets tittel: Kommuneplan som reelt styringsdokument i storbyene
Kvalitetssikrer: Gottfried Heinzerling

Oppdragsgiver(e): Kommunenes sentralforbund
Forskningsprogram: Program for storbyrettet forskning

ISBN: 82-490-0398-5
Gradering: Åpen

Forord

Oslo kommune v/Byrådsavdeling for finans og utvikling engasjerte på vegne av storbykommunene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim RF Rogalandsforskning til gjennomføring av en analyse om bruken av kommuneplan som reelt styringsdokument i storbyene. Formålet med analysen var å sammenlikne og vurdere de fire byenes arbeidsmåter med sikte på å utvikle kommuneplanen som reelt styringsverktøy. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.

Kartleggingen av byenes kommuneplanpraksis er gjennomført via dokumentanalyser og intervju med til sammen om lag 60 informanter fra administrasjonen og fra politikersiden.. I tillegg er det gjennomført en workshop om utviklingsområder for kommuneplanleggingen i storbyene med 15 deltakere fra kommunene i tillegg til forskerne. For å undersøke internasjonale trender innen strategisk langtidsplanlegging i byer er nyere litteratur på feltet gjennomgått og forskerne har deltatt på konferansen City Living – Living City i København.

Styringsgruppen for prosjektet har bestått av Pål S. Hernæs, Morten Bildeng, Grete Varhaugvik Eggen og Erik Dahl fra Oslo kommune, Nils Høysæter og Mary Økland fra Bergen kommune, Per Grimnes fra Stavanger kommune og Sigmund Knutsen fra Trondheim kommune. Det er holdt 3 møter i styringsgruppen utenom workshopen. I tillegg til forskerteamet fra Rogalandsforskning har Rolf H. Jensen, (tidligere kommunaldirektør for byutvikling i Oslo) fungert som rådgiver for enkelte deler av prosjektet.

Takk til representanter for styringsgruppen som organiserte intervjuene og til informantene som har stilt velvillig opp. De har bidratt til å øke vår forståelse av kommuneplanlegging i storbyene og til en effektiv gjennomføring av datainnsamlingen. Innholdet i rapporten står vi imidlertid ansvarlig for selv.

Stavanger, 20. oktober 2005

Einar Leknes, prosjektleder

Innhold

Innhold.....	iv
Figur og tabelloversikt.....	vi
Sammendrag	viii
1 INNLEDNING	1
1.1 Analytiske perspektiver	2
1.2 Studiens problemstillinger.....	4
1.3 Rapportens innhold.....	7
2 INTERNASJONALE TRENDER.....	9
3 KOMMUNEPLANSYSTEMET I OSLO.....	13
3.1 Kontekstuelle forhold	13
3.2 Kommuneplanarbeidet i Oslo.....	15
3.3 Kommuneplansystemet i Oslo.....	15
3.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Oslo	17
3.4.1 Eldre kommuneplaner	17
3.4.2 Kommuneplan 2004 Oslo mot 2020.....	18
3.4.3 Ansvarsdeling for oppfølging av kommuneplan	21
3.4.4 Budsjett 2005 - Økonomiplan 2005 - 2008	21
3.4.5 Byrådets årsberetning	24
3.4.6 Arealdelen av kommuneplanen	24
3.4.7 Kommunedelplaner og andre større arealplaner.....	27
3.4.8 Andre planer, programmer og meldinger	29
3.5 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Oslo	30
4 KOMMUNEPLANSYSTEMET I BERGEN	33
4.1 Kontekstuelle forhold	33
4.2 Kommuneplanarbeidet i Bergen.....	35
4.3 Kommuneplansystemet i Bergen.....	36
4.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Bergen	38
4.4.1 Kommuneplanens strategidel	38
4.4.2 Kommuneplanens arealdel	40
4.4.3 Økonomiplan og budsjett	43
4.4.4 Lederavtaler.....	45
4.4.5 Årsmelding	46
4.5 Rullering av kommunale planer.....	46
4.5.1 Bergensscenarier 2020	46
4.5.2 Rullering av kommuneplanens arealdel	49
4.5.3 ”Visjon 2020”	51
4.5.4 Strategisk næringsplan	52
4.6 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Bergen	53

5	KOMMUNEPLANSYSTEMET I STAVANGER.....	55
5.1	Kontekstuelle forhold	55
5.2	Kommuneplanarbeidet i Stavanger.....	57
5.3	Kommuneplansystemet i Stavanger	58
5.4	Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Stavanger.....	60
5.4.1	Kommuneplanens samfunnsdel.....	60
5.4.2	Kommuneplanens arealdel 2002 - 2017	61
5.4.3	Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.....	63
5.4.4	Kommuneplan 2006 – 2021 ”Stavanger en europeisk kulturby”	64
5.4.5	Handlings- og økonomiplan	67
5.4.6	Utvalgte sektor- og kommunedelplaner	69
5.4.7	Årsberetning	71
5.5	Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Stavanger.....	72
6	KOMMUNEPLANSYSTEMET I TRONDHEIM.....	75
6.1	Kontekstuelle forhold	75
6.2	Kommuneplanarbeidet i Trondheim.....	77
6.3	Kommuneplansystemet i Trondheim.....	77
6.4	Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Trondheim	79
6.4.1	Kommuneplanens strategidel	79
6.4.2	Økonomiplan og budsjett	82
6.4.3	Lederavtaler.....	84
6.4.4	Årsrapport.....	85
6.4.5	Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012	85
6.4.6	Kommunedelplaner og andre planer og programmer.....	88
6.5	Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Trondheim	90
7	SAMMENLIGNING AV STORBYENES KOMMUNEPLANPRAKSIS.....	93
7.1	Sammenstilling og sammenligning av byenes kommuneplanpraksis.....	93
7.2	Konsistens og styringsfunksjoner i kommuneplansystemene	103
7.3	Government versus Governance.....	105
7.4	Kommuneplansystemenes fleksibilitet og dynamikk	107
7.5	Konklusjon: Byenes spesifikke kommuneplanpraksis utformes ved løsning av planleggingsdilemmaer	110
8	UTVIKLINGSOMRÅDER FOR KOMMUNEPLANLEGGING I STORBYENE	111
8.1	Regionalt samspill: kommuneplanens rolle.....	111
8.2	Samspill med eksterne aktører i kommuneplanprosessen	114
8.3	Bytransformasjon: kommuneplanens rolle	116
8.4	Planfokus: Omfattende kontra spisset plan.....	117
8.5	Oppfølging av kommuneplanen i økonomiplan/budsjett.....	119
8.6	Program for utvikling av kommuneplanleggingen til et bedre styringsverktøy for storbyene	120
	REFERANSER.....	123
	VEDLEGG 1: STYRINGSGRUPPEN, INFORMANTER OG DELTAKERE I WORKSHOPEN.....	129

Figur og tabelloversikt

<i>Figur 1.1 Kontekstuelle forhold for kommuneplanarbeidet</i>	1
<i>Figur 3.1 Organisasjonskart for Oslo Kommune</i>	14
<i>Figur 3.2 Elementer i Oslos kommuneplansystem</i>	16
<i>Figur 3.3 Visjon for Oslo (Kilde Kommuneplan for Oslo 2004)</i>	19
<i>Figur 4.1 Politisk og administrativ organisering i Bergen kommune</i>	33
<i>Figur 4.2 Elementer i Bergens kommuneplansystem</i>	37
<i>Figur 5.1 Politisk organisering i Stavanger kommune 2004 - 2008</i>	56
<i>Figur 5.2 Administrativ organisering Stavanger kommune pr 2004</i>	57
<i>Figur 5.3 Elementer i kommuneplansystemet i Stavanger</i>	59
<i>Figur 6.1 Administrativ organisering i Trondheim kommune</i>	76
<i>Figur 6.2 Elementer i Trondheims kommuneplansystem</i>	78
<i>Figur 7.1 Karakteristiske forskjeller mellom ulike deler av kommuneplansystemet</i>	96
<i>Figur 7.2 Hovedmønster for medvirkning og deltakelse i kommuneplanleggingen</i>	98
<i>Figur 7.3 Sammenheng mellom formidlingens målgruppe, formidlingsform og plantype</i>	101
<i>Figur 7.4 Styringsmodeller innenfor planlegging på ulike geografiske nivå</i>	106
<i>Tabell 1.1 Governing versus Governance karakteristika ved kommuneplanlegging</i>	4
<i>Tabell 7.1 Oversikt over innholdselementer i byenes kommuneplansystem</i>	94
<i>Tabell 7.2 Politiske og administrativ organisering av kommuneplanarbeidet (pr. 2004)</i>	97
<i>Tabell 7.3 Karakterisering av strategidelene (utkast for Bergen og Stavanger)</i>	99
<i>Tabell 7.4 Karakterisering av arealdelen</i>	100
<i>Tabell 7.5 Sammenheng mellom delene i byenes kommuneplansystemer</i>	103
<i>Tabell 7.6 Vurdering av strategidelens styringsfunksjoner</i>	104
<i>Tabell 7.7 Vurdering av arealdelens styringsfunksjoner</i>	105

Sammendrag

Kommuneplanleggingen i de norske storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger inngår som en del av byenes styringsverktøy. Målet med dette prosjektet har vært å kartlegge, sammenlikne og analysere eksisterende planleggingspraksis i de fire norske storbyene for deretter å komme fram til metoder og prosesser som kan bidra til å styrke kommuneplanarbeidet som strategisk planprosess og kommuneplanens rolle som styringsinstrument.

Det er ingen entydige internasjonale trender for strategisk langtidsplanlegging i byer. Til det er de kontekstuelle forhold for forskjellige, eksempelvis er det nedgang i folketall i mange byer i Europa til forskjell fra situasjonen i norske byer. Vi har likevel identifisert noen ”spirer” som nok også vil påvirke kommuneplanlegging i norske byer. Dette gjelder for det første større innslag av ”urban governance” i et byregionperspektiv, for det andre større fokus på å gjøre byen attraktiv for ”den kreative klasse” og for det tredje satsing på ”City Branding”. Enkelte trekk ved de internasjonale trendene kan tolkes i retning av en trend mot en større grad av helhetlig samfunnsplanlegging og styring og tilbaketrekking fra en mer markedsliberalistisk praksis. Samtidig søkes det etter nye konsept og løsninger – og ikke kun kopiering av gamle planleggingsformler.

Det er gjennomført en omfattende kartlegging av eksisterende planleggingspraksis i de fire storbyene. Hovedproblemstillingen om hvordan kommuneplansystemene i de fire storbyene fungerer som styringsredskap, har dannet utgangspunkt for dokumentgjennomgang og om lag 60 informantintervju.

Kommuneplansystemene i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er inngående beskrevet. Innledningsvis er det redegjort for regionale forhold inkludert politisk og administrativ organisering. Et oversiktlig diagram for hver av byene over elementene i kommuneplansystemet illustrerer det konkrete innholdet. Dette omfatter blant annet strategidelen, arealdelen, tema og sektorplaner, kommunedelplaner, økonomiplan og budsjett samt årsrapporter. Både innhold i og prosess for å utarbeide disse planene er belyst. Deretter er koblingen mellom de ulike elementene analysert. Avslutningsvis i gjennomgangen av hver enkelt by er karakteristiske trekk og særskilt interessante praksiser trukket fram. Dette gjelder både plansystemer og planprosesser, medvirkning og deltakelse, planinnhold, formidling og oppfølging av kommuneplan i egen organisasjon. Noen små utdrag trekkes fram under.

For Oslo som har et velutviklet og oversiktlig kommuneplansystem, preges systemet av en forholdsvis sterk ”top-down” koordinering og samordning. Strategidelen og arealdelen er integrert og det er etablert en kobling til økonomiplan og budsjett. Kommuneplanens visjoner og mål finnes igjen og følges opp i økonomiplan, budsjett og i årsrapporteringen. Vektlegging av å ha en strategisk og ikke juridisk arealdel og et administrativt koordineringsansvar for kommuneplanleggingen i byrådsavdeling for finans og utvikling er også sentrale kjennetegn for kommuneplansystemet. Sterk forankring i byråd og bystyre og konsensus preger også kommuneplanleggingen i Oslo.

Kommuneplansystemet i Bergen slik det framstår i 2005 preges av at sentrale elementer er under revidering og at gjeldende strategidel er fra 1996 og arealdelen fra 2001. Byrådets tiltredelseserklæring har til dels erstattet strategidelen som overordnet styringsverktøy.

Kommuneplanlegging har vært forholdsvis lite prioritert som styringsverktøy og det er dermed forholdsvis svake koblinger mellom enkelte deler av kommuneplansystemet. I forbindelse med revisjon av kommuneplanen har en valgt å ta utgangspunkt i og knytte seg opp til "Bergensscenarier 2020", et prosjekt initiert utenfor kommunen. Dette representerer en særlig interessant "nyutvikling" både ut fra et prosess- og medvirkningsperspektiv, men er også en stor utfordring for kommunens planleggingsapparat.

Kommuneplanleggingen i Trondheim er preget av system, orden og det er nye plan-dokumenter. Til forskjell fra Oslo, har Trondheim vektlagt en forholdsvis detaljert juridisk styring av areabruken der også koblingen til kapasitet innenfor skole- og omsorgssektoren ivaretas. Opplegget for sikring av sammenhengende grøntstruktur samtidig som byen skal bygges innover (fortettes) er et interessant plangrep. Det er videre en del tendenser til kobling mellom kommuneplanens og økonomiplan. En annen oppfølgingsmekanisme for kommuneplan finnes i de lederavtalene som oppdateres årlig. Koblingen mellom kommuneplanleggingen og felles fylkesplan for Trøndelag er også interessant i et byregionperspektiv.

I Stavanger er kommuneplansituasjonen i 2005 også delvis preget av kommuneplanen er under revidering. Gjeldende samfunnsdel er fra 1994, mens en noe utvidet arealdel ble vedtatt i 2003. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren som er juridisk bindende (med grunnlag for innsigelser ved avvik i lokale planer), legger svært sentrale føringer og preger arealplanleggingen på overordnet nivå i Stavanger. Utbyggingsavdelingen i Stavanger kommune er for øvrig en sentral aktør i forbindelse med både transformasjonsområder og jomfruelige utbyggingsområder. Det regionale planleggings samarbeidet, blant annet knyttet til strategisk næringsplan for Stavangerregionen (14 kommuner), er et viktig kjennetegn for kommuneplanarbeidet i Stavanger.

Beskrivelsen og karakteriseringen av kommuneplansystemene og planleggingspraksisen i storbyene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim illustrerer at byenes kommuneplansystemer dels har felles karakteristika og dels er unike. Til tross for like formelle krav til denne type planlegging har byene utviklet forholdsvis unike kommuneplansystemer med forholdsvis store forskjeller. Kontekstuelle og institusjonelle forhold knyttet til byenes rolle i regionen, hvilke utfordringer bysamfunnet og kommunen står ovenfor, planleggingstradisjoner og den politiske og administrative organisering av planleggings- og styringsoppgavene er avgjørende for hvordan kommuneplanleggingen praktiseres i den enkelte by.

Det er mange felles innholdselementer i byenes kommuneplansystemer, men det er stor variasjon mht. hvor godt de er koblet sammen. Strategidelen er det minst stabile og standardiserte elementet, mens økonomiplan/budsjett er gjennomstandardisert og rulleres årlig. Medvirkning og deltakelse fungerer best for underordnede planer og for arealplaner, mens det for strategidelen er vanskelig å få til. Det foreligger en rekke gode eksempler fra byene på at formidling av kommuneplanene til tilpasses målgruppene som skal nås. Det er forholdsvis store variasjoner mellom byene når det gjelder kommuneplanens styringsfunksjoner, noe som også har sammenheng med om planen er oppdatert eller ikke. Samlet sett viser kommuneplansystemene seg å være forholdsvis fleksible og tilpasningsdyktige både i forhold til de samfunnsmessige utfordringer og den politiske situasjon.

Gjennomgangen foran illustrerer også flere dilemmaer byene står ovenfor ved utforming av kommuneplansystemene sine. Et dilemma er om en skal satse på at kommuneplanens mål og

strategier skal være overordnede og langsiktige slik at både politikere og administrasjonen har stabile holdepunkter, eller om en skal satse på at mål og strategier skal speile mer kortsiktige og aktuelle problemstillinger. Et annet tilknyttet dilemma er om det skal satses på en konsensusplan som avdemper konfliktene og oppsummerer eksisterende vedtatte målsettinger eller en konfliktavklarende plan som gjerne får en smalere politisk oppslutning.

Et tredje dilemma gjelder om en skal etablere forpliktende samarbeid om strategisk langtidsplanlegging for byen med andre private og offentlige aktører eller ikke. Fordelen med et slikt samarbeid kan være større handlekraft og at mange aktører arbeider mot samme mål, mens ulempen kan være at kommunen må dele styringen med andre, at systemet kan bli stivere og at det tradisjonelle lokaldemokratiet utfordres.

Ser en kommuneplanpraksisen i de fire byene under ett over et lengre tidsrom er det stor variasjon mht. hvor komplette (og oppdaterte) kommuneplansystemer byene har hatt. En overordnet problemstilling som byene i den sammenheng må ta stilling til er: Ønsker en å utvikle kommuneplansystemet til et helhetlig samordnende verktøy for strategisk langtidsplanlegging eller ønsker en å satse på styring gjennom mer atskilt planlegging for arealbruk, økonomi og næringsutvikling? Plasseringen av det administrative ansvaret for kommuneplanleggingen er i den sammenheng et nøkkelspørsmål.

Det er nødvendig å videreutvikle kommuneplanleggingen i storbyene, dersom disse systemene skal kunne fungere som et strategisk planleggings- og styringsverktøy.

Gjennomgangen av utfordringer, foreliggende løsninger i storbyene og alternative tilnæringsmåter for de fem utviklingsområdene kan oppfattes som første steg i etablering av et program for utvikling av kommuneplanleggingen til et bedre styringsverktøy i storbyene. Følgende utviklingsområder og tema kan foreløpig skisseres:

- *Regionalt samarbeid.* Her har byene erfaringer med samarbeid om planlegging og utbygging av regional infrastruktur. Felles arealplanlegging innenfor byregioner er det begrenset erfaring med unntak av i Stavangeregionen. Med stadig større integrasjon innenfor byregionene vil det bli et større behov her og både organisatoriske modeller og planleggingsverktøy må utvikles her. Et tredje tema for regionalt samarbeid gjelder profilering av byregionen (city branding) utad for å tiltrekke seg arbeidskraft og næringsliv. Et tettere regionalt samarbeid i kommunal planlegging berører prinsipielle utfordringer knyttet til demokrati og hvordan kommunen skal forholde seg til beslutninger om kommunale saker fattet utenfor egne organer. Spørsmålet blir videre hvordan kommuneplanprosessen kan kobles til en regional systemtenkning? Kanskje en gjennom kommuneplanprosessene kan definere og avgrense rollen til slike regionale nettverk og planformer.
- *Ekstern medvirkning.* Erfaringene fra storbyene viste at medvirkning knyttet til utforming av kommuneplanens strategidel var utfordrende. Erfaringene fra Bergensscenarier 2020 er et forholdsvis unikt eksempel på mobiliserende strategisk planlegging i storby og kan passe i enkelte situasjoner. I en prosess der den politisk / administrative ledelse skal finne ut hvilke strategier kommunen skal følge kan det være forstyrrende med stor grad av medvirkning og deltakelse. Her synes det å være behov for å finne fram til flere modeller for medvirkning og deltakelse i kommuneplanens strategidel.

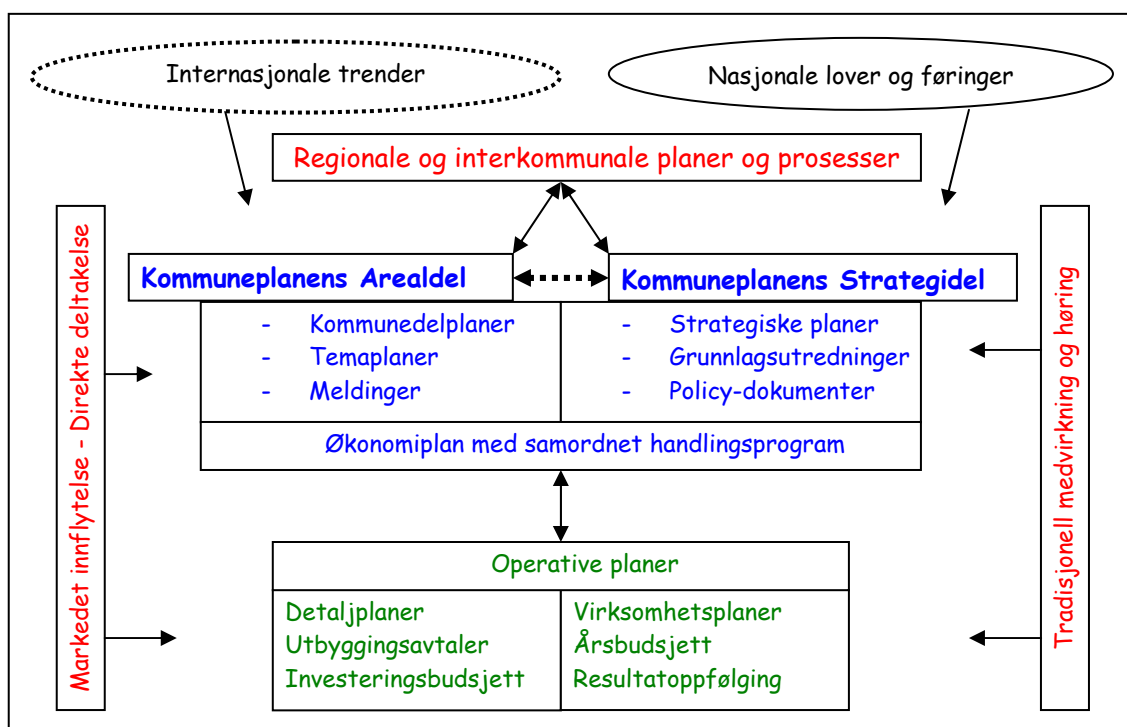
- *Design av kommuneplanens strategiske del.* Dette er det mest fleksible og minst standardiserte elementet i kommuneplansystemet. Det er en rekke problemstillinger og dilemmaer å ta stilling til bl.a. om planen skal være omfattende eller spisset, konfliktavklarende eller konsensusorientert, videre politikernes involvering og eierskap og hvordan koblingen til de andre elementene i kommuneplansystemet skal sikres. Her kan det være behov for å utvikle redskaper som planleggingsprogram eller planstrategier for å sikre at den strategiske del får en bevisst utforming.
- *Styring av bytransformasjon.* Samlet sett representerer transformasjonsområdene en type arealer hvor utbygging har høy politisk prioritet i alle byene. Kommunens roller og oppgaver i forhold til private aktører varierer noe, dels som følge av ulike forvaltnings-tradisjoner og dels som en følge av at det finnes ulike politiske prioriteringer som det må tas hensyn til. Selv om det foreligger positive erfaringer med bruk av ulike instrumenter for å styre utviklingen i transformasjonsområdene synes det også å være behov for å videreutvikle både institusjoner (eksempelvis kommunale utbyggings-selskap) og planleggingsmetoder og -prosesser for å sikre en hensiktsmessig utvikling av disse områdene.
- *Kobling mellom kommuneplan og budsjett.* Erfaringene viste at det var metodiske utfordringer knyttet til oppfølging av overordnede visjoner, mål og strategier i den årlige økonomistyringen. To initiativer forslås i den sammenheng. For det første integreringen av økonomiske perspektiver i planleggingen eksempelvis gjennom at økonomiansvarlige trekkes med arbeidet med strategidel og arealdel. For det andre ved å utvikle handlingsprogram som både inneholder økonomi og tiltak.

Punktene over er å betrakte som et første innspill til tema for videre utvikling av kommuneplanlegging slik at det kan bli et strategisk redskap. Ideene kan både benyttet som grunnlag for interne utviklingsprosjekt eller for fellesprosjekt mellom byene. Innenfor en flere av disse områdene foreligger det allerede konsepter og skisser til løsning. Utfordringen er imidlertid å tilpasse slike konsepter og modeller til den aktuelle konteksten i storbyen.

De tre første utviklingsområdene kan også ses i sammenheng med de internasjonale trendene innenfor langsiktig byplanlegging selv om den byspesifikke konteksten vil være av størst betydning. Her vil det således kunne være interessant å følge med i hvordan andre byer, i særlig grad i Nord-Europa, implementerer planleggingskonsepter og prosesser knyttet til Urban Governance, City Branding og satsing på den kreative klasse.

1 Innledning

De fire norske storbyene som inngår i denne studien, har i de siste årene opplevd sterk vekst både i folketall, sysselsetting og i arealbruk¹. Til tross for at de har flere like utviklingstrekk og utfordringer, er det betydelige forskjeller mellom byene når det gjelder den institusjonelle konteksten kommuneplanleggingen foregår innenfor. Dette gjelder både forhold utenfor kommunen og forhold internt i kommunen. De formelle nasjonale rammene for planleggingen er i stor grad felles for byene, mens hver av byene inngår i særegne regionale kontekster. Figuren under viser noen kontekstuelle forhold kommuneplanarbeidet inngår i.



Figur 1.1 Kontekstuelle forhold for kommuneplanarbeidet

I prosjektet er det tatt utgangspunkt i at kommuneplanleggingen i hver av storbyene preges av de kontekstuelle forhold slik de er illustrert i figuren over. Dette innebærer at vi forventer forholdsvis stor variasjon når det gjelder kommuneplanpraksis i storbyene.

¹ I NFR prosjektet Næringslivets lokaliseringmønster i Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim ble det eksempelvis dokumentert at i overkant av ¼ av de 45 millioner nye gulvkvadratmeter yrkesbygg som er reist i perioden 1983 – 2001, er reist i de fire storbyene (inkl. Oslo) og at disse byene har hatt nesten 1/3 av veksten i arbeidsplasser i samme periode. I denne perioden ble det reist omtrent like mye yrkesbygg i Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim som i Oslo.

1.1 Analytiske perspektiver

Dette prosjektet er konkret og praktisk innrettet med hovedoppgaver som kartlegging, sammenlikning og analyse av eksisterende planleggingspraksis i de fire norske storbyene. En har i liten grad vært ute etter å forstå og fortolke empirien ut fra ulike teoretiske ståsted, men derimot interessert i å komme fram til metoder og prosesser som kan bidra til å styrke kommuneplanarbeidet som strategisk planprosess og kommuneplanens rolle som styringsinstrument. Vi har likevel tatt utgangspunkt i noen teoretiske perspektiver for å: (1) være et hjelpemiddel for å karakterisere planleggingspraksis i de fire storbyene, (2) bidra til å forenkle og å klargjøre utfordringer og problemstillinger for kommuneplanarbeidet og (3) kunne bidra med overordnet forståelse og rammeverk for forslag til endring av praksis.

Det første perspektivet retter fokus mot interne og eksterne utfordringer for langtidsplanlegging, mens det neste trekker opp linjen mellom ”governing” og ”governance”. Det første perspektivet er knyttet til mistilpassing mellom institusjonaliserte planprosesser/prosedyrer og a) karakteristika ved politiske beslutningsprosesser og b) en dynamisk samfunnsutvikling. Det andre perspektivet er knyttet til spenninger mellom det formelle (lovbaserte) grunnlaget for kommuneplanlegging som i stor grad bygger på et rasjonalistisk planleggingsideal og nye styringsformer betegnet som governance eller nettverksstyring.

Formelle planprosedyrer i møte med en dynamisk samfunnsutvikling og politikkenes logikk

Kommuneplanleggingen innebærer forholdsvis omfattende prosess med mange involverte parter, internt og eksternt, administrativt, politisk og i forhold til næringslivet og det sivile samfunn. Det skal lages analyser, utredninger og saksforberedelser og ulike formelle og uformelle høringer skal gjennomføres. Denne prosessen tar mange måneder, gjerne et år eller mer. Deretter skal kommuneplanen vedtas i de byenes politiske organer og i tilfelle konflikt med overordnet organ også godkjennes utenom kommunen. Parallelt eller i etterkant av dette skal det utvikles operative planer basert på en liknende prosess.

Dagens samfunn og kanskje de største byene i Norge i særdeleshett, preges av raske endringsprosesser. Det er et mangfold av aktører i og utenfor byene som initierer eller på annen måte bidrar til disse endringsprosessene. Det er i denne situasjonen kommunen skal drive strategisk langtidsplanlegging som gir reell styring. En grunnleggende utfordring for den strategiske langtidsplanleggingen (med dens krav til prosess og formelle prosedyrer) blir dermed å være aktuell i forhold til utviklingstrekkene i samfunnet og at den ikke blir et ”haleheng” til utviklingen.

En annen utfordring er knyttet til de interne politiske beslutningsprosessene i byene. Ideelt sett kunne en tenke seg at bystyret (på lik linje med styret i en bedrift) ble enige om de langsiktige strategiene og at administrasjonen utviklet operative planer på dette grunnlag. Politiske beslutningsprosesser er imidlertid grunnleggende forskjellig fra beslutningsprosessene i styret i en bedrift. I politiske fora er uenighet mellom partiene (nettopp om de langsiktige strategiske valg) utgangspunkt for og grunnlaget bak sammensettingen av eksempelvis bystyret. Politiske beslutningsprosesser i byene preges i stor grad av ulike typer forhandlinger mellom de ulike partiene. Avhengig av preferansekonstellasjonene vil det forekomme ulike former for forhandlinger mellom partene, eller dersom dette ikke fører fram kan en se for seg løsning med basis i flertallsavstemming.

I en slik situasjon kan det være vanskelig å utvikle konsistente, helhetlige og langsiktige strategier. Motsetningen mellom logikken i politiske beslutningsprosesser og siktemålet med en langsiktig strategi – at den skal være stabil (langsiktig) og gi styring, representerer en grunnleggende utfordring for kommuneplanleggingen.

I situasjoner med skiftende politisk flertall og varierende alliansekonstellasjoner over år, er det ikke vanskelig å se for seg at det kan være problematisk å etablere en langsiktig strategisk kommuneplan som fungerer som et reelt styringsdokument. Ser en for seg at også andre parter utenom kommunen, eksempelvis næringslivet, andre offentlige instanser og andre interessegrupperinger skal gi sin tilslutning til en slik langsiktig strategi for at de også skal ta del i realiseringen av strategien, er det forholdsvis klart at dette stiller særskilte krav både til regi av plan- og beslutningsprosess og utforming av kommuneplanen.

Det er fallgruver både ved at kommuneplanens strategiske del blir for generell (ja og amen til alt) og for spesifikk slik at strategien fort blir utdatert eller at en ikke får allmenn oppslutning om den. Et grunnleggende spørsmål, i lys av de interne og eksterne utfordringer for strategisk langtidsplanlegging, er om kravene om utarbeidelse av kommunale strategiske langtidsplaner og forventningene om at disse skal gi styring er urealistiske. I så fall vil en aktuell oppgave være å redefinere disse krav og forventninger i stedet for å forsøke med stadig nye opplegg for strategisk langtidsplanlegging i byene innenfor de samme rammer.

I perspektivet ovenfor stilles det spørsmål om hvordan kommuneplanleggingens formelle og prosedyremessige rammer og planleggingens logikk er tilpasset politikken og samfunnets fleksibilitet, dynamikk og logikk. Nye tilnærminger til planlegging som blant annet Governance representerer, har imidlertid heller ikke patentløsninger på de grunnleggende utfordringer for planleggingen som er reist ovenfor.

Governing versus Governance

I artikkelen Hvordan styre arealbruk og transport når ”governance” erstatter ”governing”? (Plan nr 5/2004), redegjør Rolf Jensen både for planleggingspraksisens ulike teoretiske røtter og overgangen fra sterk offentlig styring og gjennomføring til mer rammestyrte indikativ planlegging, hvor gjennomføring mer og mer overlates til markedet. En viktig skillelinje mellom governing og governance er kommunens rolle både når det gjelder planlegging, styring og gjennomføring. Governance representerer en klar og bred internasjonal trend innenfor offentlig planlegging og styring og er også normativt en sentral referanse for planleggingen.

I tabellen under er kjennetegn ved en ”governing-tilnærming” og en governance-tilnærming til planlegging, styring og gjennomføring karakterisert. Siktemålet med tabellen er å få fram skillelinjer mellom disse to tilnærmingene, og karakteristikken er derfor bevisst rendyrket og satt opp som motsetninger.

Tabellen illustrerer at disse to tilnærmingene er vesentlig forskjellig på en rekke områder. Byenes mangfoldige praksiser med kommuneplanlegging vil kunne plasseres i ulike deler av skalaen mellom disse to tilnærmingene. Tabellen fanger samtidig opp mange av de dimensjonene som skal kartlegges i de fire byene. Slik vil en også kunne karakterisere praksisen både innenfor kommuneplanens arealdel og kommuneplanens strategidel i hver av de fire byene i forhold til dikotomien governing – governance.

Tabell 1.1 Governing versus Governance karakteristika ved kommuneplanlegging

Variabel	Governing - karakteristika	Governance - karakteristika
Kommunens rolle	Planlegger, beslutter og gjennomfører/kontrollerer utbygging	Setter rammer for - og deltar i planlegging, beslutning og utbygging
Private og andre off. instansers rolle	Høringsinstans, deltar i utbygging	Deltar i planlegging, beslutning og utbygging
Planmetode	Rasjonalistisk planlegging med høringer	Kommunikativ forhandling med "utvalgte aktører"
Planprodukt	Utredninger, planer	Rammebetingelser, avtaler
Styring av utbygging	Kommuneplanvedtak og budsjett	Delt offentlig/privat ansvar, rammer, utbyggingsavtaler
Planleggers rolle	Utvikle planforslag og lede planprosess	Etablere rammeverk for planlegging og fasilitere prosess og behandling
Politikernes rolle	Vedta plan og budsjett	Vedta rammeverk, forhandle og godkjenne avtaler
Borgernes rolle	Etterleve politiske beslutninger	Deltakere og brukere
Syn på næringslivet	Høringsinstans	Premissgiver, partner og forhandlingsmotpart
Suksesskriterium	God faglig plan, plangodkjenning	Utbygging, enighet

I svært mange kommuner har en erfart at produktene av planprosessene basert på governingtilnærmingen har blitt "skuffe-planer" i begge betydninger av begrepet. Governance-tilnærmingen representerer gjennom ulike nettverk og partnerskap nye muligheter for at planleggingen kommer i inngrep med aktører som kan realisere planene. Således representerer governance en fruktbar tilnærming for å utvikle kommuneplanlegging til et mer reelt styringsverktøy. Det er imidlertid også betydelige utfordringer knyttet til denne formen for styring, blant annet knyttet til både på politikk/beslutningsområdet, demokrati og knyttet til plangjennomføring (ansvars- og kostnadsfordeling og delegering).

1.2 Studiens problemstillinger

Formålet med analysen er å sammenlikne og vurdere de fire byenes arbeidsmåter med sikte på å utvikle kommuneplanen som reelt styringsverktøy. Studiens hovedproblemstilling kan formuleres som følger:

- *Hvordan fungerer kommuneplanssystemene i de fire storbyene som styringsredskap?*

Det er en rekke forhold som må kartlegges for å besvare denne problemstillingen. Dette gjelder (a) planprosessenes organisering, (b) erfaringer internt og eksternt knyttet til deltakelse og medvirkning i ulike planprosesser, (c) innhold og omfang i kommuneplanens strategidel og arealdel, (d) formidling av kommuneplanen utad og (e) oppfølging av kommuneplanens strategidel og kommuneplanens arealdel internt i kommunen. Under følger et sett med konkretet spørsmålsstillinger i forhold til pkt. a-e over og som dannet utgangspunkt for datainnsamlingen.

a) Planprosessenes organisering

Spørsmålene har fokus på de overordnede kommuneplanprosessene (KPA og KPS), men "underordnede" planprosesser dekkes også for fange opp mangfold og sammenheng i kommunenes opplegg.

- Hvordan er det overordnede bildet av byens plansystem? Er dette systemet stabilt eller er systemet under endring?
- Når og hvor ofte rulleres KPA og KPS og hvor lang tid tar de ulike planprosessene? Skjer dette regelmessig, etter fastsatt plan eller er det etter behov? Er det utformet planprogram?
- Hvilke utredninger, statistikk og grunnlagsdokumenter danner basis for KPS og KPA?
- I hvilken grad påvirker regionale planprosesser eller eksterne instansers (inkludert private) beslutninger byenes organisering og tidsplan for kommuneplanlegging?
- Hvem er administrativt ansvarlig for KPS og KPA? Når og hvordan kobles politikerne inn? I hvilken grad reflekteres endring i byens politiske ledelse (ved kommunevalg) seg i nye planleggingsprosesser?

b) Medvirkning og deltakelse

Spørsmålene rettet seg mot medvirkning og deltakelse fra fire grupper hhv. (1) eksterne offentlige instanser på regionalt nivå, (2) interne etater og virksomheter i kommunen, (3) de sivile samfunn (befolkningen generelt og frivillige organisasjoner) og (4) næringsinteresser og andre organisasjoner. Fokus var på de overordnede kommuneplanprosessene, men noen andre relevante planprosesser ble også dekket da medvirkning og deltakelse i slike prosesser vil kunne gjenspeiles i de overordnede dokumentene. Variasjon mht. medvirkning og deltakelse mellom KPA, KPS og "underordnede" planprosesser ble kartlagt.

- Hvordan er medvirkning i planleggingen organisert? Hvem har deltatt, hvordan deltar de og på hvilket stadium i planprosessen?
- Hvilke metoder for medvirkning/deltakelse er benyttet (høringer, åpne møte, konsultasjoner, deltakelse i arbeidsgrupper eller referansegrupper)?
- Hvordan har erfaringene medvirkningen/deltakelsen fra ulike grupper (interne virksomheter i kommune, andre offentlige instanser, interessegrupper, næringslivet) vært? Opplever de at de har hatt innflytelse og har de blitt tatt med på råd?
- Hvilke erfaringer har de ansvarlige for planleggingsprosessen med medvirkningen? Har det bidratt til bedre forankring av planen? Har det bidratt til konkrete innspill til innholdet i planen?

c) Planinnhold

Her tas det sikte på en forholdsvis detaljert kartlegging av innholdet i henholdsvis kommuneplanens arealdel og kommuneplanens strategidel ut fra et felles kartleggingsskjema. Med basis i en slik kartlegging vil blant annet følgende spørsmål bli søkt besvart:

- Hvilke tema og utfordringer tas opp i kommuneplanens strategiske del? Hvordan kobles tema og utfordringer til strategier?

- Hvordan er koblingen mellom kommuneplanens strategiske del og (a) de forvaltningsoppgaver kommunen selv har ansvar for og (b) oppgaver som andre har ansvar for?
- Hvor detaljert beskrives strategiene?
- Hvilke planer inngår i kommuneplanens arealdel? Hvordan er disse koblet til kommunedelplaner og temaplaner?
- I hvilken grad og hvordan angis utfyllende bestemmelser til arealdelen jfr. § 20-4 i plan- og bygningsloven? Hvilke formålskategorier benyttes og hvor detaljert angis tidsperspektiv til de ulike planene?

d) Formidling

Spørsmålene her tok utgangspunkt i hhv. strategidel og arealdel fokuserte på sammenhengen mellom (1) formidlingsform (plandokumenter, brosjyrer, avviser, radio, tv, internett, e-mail, utstillinger, foredrag og presentasjoner, i tidsskrift) og (2) hvem formidlingen retter seg mot (innbyggerne generelt, andre offentlige og private instanser, næringslivsgrupperinger og interesseorganisasjoner).

e) Oppfølging av kommuneplanen i egen organisasjon

Kartlegging av oppfølgingen i de ulike organisasjonene tok utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hvilke etater har det formelle ansvar for å ”kontrollere” at kommuneplanens (a) strategidel og (b) arealdel blir fulgt opp i kommunen?
- Hvem gjennomfører denne oppfølgingen i praksis? I hvilken grad kommer påtrykk fra eksterne og interne knyttet til gjennomføring av kommuneplanen?
- Hvilke ”verktøy” og prosesser benyttes for oppfølging av hhv. kommuneplanens arealdel og strategidel (budsjett, økonomiplaner, handlingsplaner, meldinger, revisjon)?

Videre ble sammenhengen mellom de ulike styringsdokumentene i storbyene og mellom planprosess, ambisjonsnivå/innretning og bruk av planene som reelle styringsinstrumenter undersøkt. Her tok en utgangspunkt i følgende overordnede spørsmålsstillinger:

- Hvilke prosesser (administrative og politiske) er forutsatt å sikre sammenheng mellom styringsdokumentene i storbyene (jfr. figur 1.1)?
- I hvilke dokumenter kan en finne videreføring av strategiene fra kommuneplanen i form av handlingsplaner, økonomiplaner og konkrete vedtak?
- I hvilken grad fungerer kommuneplanens arealdel som et styringsverktøy for kommunedelplaner og detaljplaner og i hvilken grad innebærer detaljplanene en revidering av kommuneplanens arealdel?
- I hvilken grad er KPS og KPA en oppsummering av ”underordnede” kommunedelplaner, temaplaner og sektorplaner, og i hvilken grad fungerer de styrende for den underordnede planleggingen?

Det ble i utgangspunktet etablert følgende sett med ja-nei spørsmål for å for å karakterisere ulike sider ved kommuneplanens reelle styringsfunksjoner:

- om planen angir prioriteringer eller ikke
- om den angir koblinger til underordnede planer og budsjetter
- om planen og planleggingsprosessen er rettet inn i forhold til de som skal bli styrt
- om den fordeler ansvar og kostnader internt og eksternt (jfr. governanceperspektivet)
- om planen er aktuell og gir føringer for detaljplaner eller om den er et haleheng til utviklingen og detaljplanene
- om planen tar inn over seg, og forholder seg aktivt til de eksterne kontekstuelle forhold jfr. figur 1.1
- om planleggingsprosessen og opplegg for medvirkning / deltakelse står i rimelig forhold til planinnhold
- om planens mål og strategier er generelle eller detaljerte
- om planen tar stilling til og angir løsning på aktuelle planutfordringer

Spørsmålsstillingene overfor dannet grunnlag for dokumentgjennomgang og utforming av spesifikke intervjuguiden i hver av de fire storbyene, men ble underveis også tilpasset konteksten i de ulike storbyene.

1.3 Rapportens innhold

I kapittel 2 gis en kort introduksjon til noen internasjonale trender som antas å ville få betydning både for kommuneplanleggingens innhold og prosess, kanskje særlig for de større byene. Introduksjonen bygger på gjennomgang av litteratur og deltakelse på konferanse.

I kapittel 3 – 6 beskrives og karakteriseres kommuneplansystemene i byene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim ut fra en felles mal. Praksis i hver av byene oppsummeres i forhold til elementene a – e (jfr. pkt 1.2 foran).

I kapittel 7 sammenlignes storbyenes kommuneplanpraksis. Her rettes fokus i større grad mot kommuneplanens styringsfunksjoner og de teoretiske perspektivene (jfr. pkt. 1.1).

Kapittel 8 inneholder en gjennomgang og oppsummering av fem ulike utviklingsområder for kommuneplanlegging. Denne gjennomgangen er i hovedsak et resultat av en workshop med deltakere fra alle byene samt forskerne.

2 Internasjonale trender

I mange av Vest-Europas storbyer er situasjonen i dag preget av nedgang i folketall, innskrenkninger i næringslivet, stor arbeidsledighet og overskudd av ledige arealer og bygningsmasse. I flere byer er det snakk om hvordan en skal håndtere krympende byer. Variasjon i konteksten er derfor viktig å ha i mente når en ønsker å se på internasjonale trender innenfor langtidsplanlegging i ulike byer. Ut fra en foreløpig gjennomgang av publikasjoner fra OECD finner vi et stort mangfold av tema og innfallsvinkler knyttet til offentlig planlegging og styring i byene. Governance i ulike varianter er et gjennomgående tema. I de fleste land er det også et sterkere formelt skille mellom areal-/fysisk planlegging og økonomisk langtidsplanlegging. I mange tilfeller mangler en overbyggende strategisk langtidsplan (samfunnsdel).

I et notat fra Deutchen Instituts für Urbanistik (Difu)² fremheves det en rekke beslutningsområder med betydning for byenes fremtid. Blant disse er følgende særlig viktig (a) finansiering av lokale myndigheter, (b) migrasjon og sosiale problemer, (c) supra-regional transport-sentralitet, (d) fremtiden for det produksjonsbaserte næringsliv i byene, (e) fremtiden for servicenæringene, (f) media og telekommunikasjonssektoren, (g) utviklingens akselerasjon og dynamikk (speed and city) og (h) samarbeid som lokale myndigheters tilnærming til handling.

Basert på litteraturgjennomgang og deltakelse på ”Den 6. biennalen for Towns and Town Planners in Europe” har vi ”identifisert” noen trender/spirer innen strategisk byplanlegging. Trendene kan alle sammen plasseres under vignetten *globalisering*. Disse kan sammenfattes i tre samlebegreper hhv.:

- **Urban governance:** Dette feltet omfatter mange ulike former for endringer i styringsform i både byer og byregioner. Begreper som nettverk, partnerskap og regimer, er sentrale her.
- **Den kreative klasse:** Richard Floridas perspektiver på fremveksten av den kreative klasse og dennes betydning for urban regenerering og vekst har fått stor oppmerksomhet både i USA, Europa og Asia. Allerede nå ser det ut som om dette vil gi grunnlag for ”bølge” av strategiske byplaner der målet er å gjøre den enkelte by attraktiv nettopp for denne gruppen personer.
- **City Branding:** Denne trenden, som i hovedsak er en empirisk observasjon av hvordan store og små byer satser på å markedsføre sine egne særtrekk og spesialiteter, er et eksempel på hvordan byer og byregioner arbeider for å skille seg ut i konkurransen om alt fra turister til investeringer og kompetente innbyggere. I den siste sammenhengen skjer det en kobling til ”Florida-tenkningen”.

Det samlede resultatet av denne nye fokuseringen på styring av urban utvikling er at det ser ut som at *samfunnsplanlegging* nå, etter å ha vært upopulært i flere tiår, kan være på vei til å bli ”in” igjen. På konferansen var det særlig arkitekturhistoriker Cor Wagenaar som fremhevet dette standpunktet. Dette ble begrunnet med at en rekke av de samfunnsproblemer en står

2 www.difu.de/english/occasional/decision.shtml

ovenfor krever andre og mer helhetlig forståelse og løsninger enn det som kan løses gjennom markedet eller sektorbudsjetter. Dette gjaldt både den demografiske utvikling (eldrebølgen, få barn), de omfattende endringer i næringslivet fra industri til kunnskapssamfunnet, globaliseringen, ”shrinking of towns” og innvandring og multietnisitet. Behovet for helhetlige løsninger blir også fremhevet av Florida i hans analyser av konkurransedyktige byer. *Således kan de internasjonale trendene tolkes i retning av en trend mot en større grad av helhetlig planlegging og styring og tilbaketrekking fra en mer markedsliberalistisk praksis. Samtidig søkes det etter nye konsept og løsninger – og ikke kun kopiering av gamle planleggingsformler.*

Under gis en kort omtale og noen sentrale referanser til hvert av de tre samlebegrepene.

Urban governance

Governance representerer en klar og bred internasjonal trend innenfor offentlig planlegging og styring og er også normativt en sentral referanse for planleggingen (Jensen 2004). I de siste årene har det også skjedd endringer i oppfatningene om hva som kjennetegner god planlegging. Det har skjedd en overgang fra sterk offentlig styring og gjennomføring til mer rammestyrte indikativ planlegging, hvor gjennomføring mer og mer overlates til markedet. En viktig skillelinje mellom governing og governance er at kommunen får en annen rolle både når det gjelder styring, planlegging og gjennomføring.

Hva dette skal bety i praksis er imidlertid ikke alltid like klart. I foredraget “*Globalisation and the European challenges – towards a new European identity*” (2005) trakk Saskia Sassen opp to hovedperspektiver på europeisk byutvikling: (1) Politikken finner mer informelle uttrykksformer og den foregår utenfor bystyresalen og (2) Byene må se seg selv i et nettverk/hierarki av byer og finne sin posisjon. For kommuneplanleggingen representerer dette klare utfordringer.

Det danske forskningscenteret ”*Centre for Strategic Urban Research*”, som ble opprettet i 2005 for å fremme forskning på ”den grenseløse byen” tar tak i disse utfordringene.³ Formålet med sentret er å forbedre grunnlaget for helhetsorienterte beslutninger om byers og byregioners utvikling. Av de 6 forskningsfeltene er det ett som tar opp bypolitikk og nye forvaltningsmetoder. Her fokuseres det bl.a. på nye planleggings- og forvaltningsformer, med stikkord som nettverksstyring, partnerskap og strategisk planlegging. Forskningen skal få frem kunnskap med særlig betydning for den kommunale organisasjon, for aktørene i lokalområdet og for den demokratiske prosess. Begreper som *meta-governance* og *metaurbanism* inngår som sentrale perspektiver i forskningen.

Governance representerer derfor et skifte til en mer uklar både hierarkisk og sideordnet, interorganisatorisk styreform basert på så vel representasjon som aktivisme (Bogason 2001). Det innbefatter begreper som partnerskap, policy network og urban regimes (Stone 2002). En viktig utfordring er knyttet til hvordan styringskoalisjoner kan bygges opp for å ta tak i en by eller regions store utfordringer. I den sammenheng har Healey (1997) introduserer begrepet *entrepreneurial consensus* om at en bys nøkkelaktører danner et nettverk for å fremme byens

3 Center for Strategisk Byforskning er etablert som et tverrfaglig senter under Realdania Forskning. Se www.byforskning.dk.

utvikling bl.a. for å utforme lokale strategier og lokal politikk og som en metode for å komme rundt tradisjonelle politiske motsetninger.

Styring i konteksten til urban governance erkjenner at styresmakter ikke kan påtvinge politikk, men må heller forhandle om politikk og implementering med partnere. Styring i et urban governance perspektiv innebærer at offentlige styresmakter må lære seg en annen operasjonskode som hviler mindre på autoriteten bak beslutninger, men i stedet bygger opp kapasiteten til å skape gode forhold for positiv-sum partnerskap. De skal heller sette regler til spillet som kan oppmuntre til hva som er den ønskede retning å ta. Likevel er det mange problemer knyttet til urban governance perspektivet, og det er flere grunner til at denne styringsformen kan mislykkes:

1. Byer er utsatt for sterk og kompleks press som følge av markedskrefter, og dette er prosesser som kun delvis kan "temmes" på grunn av den raske endringstakten.
2. Bypolitikk er et møtepunkt mellom sosiale konflikter (rase, religion, ideologi osv) og markedskonflikter (fordelingspolitikk). Problemet blir her hva som skal prioriteres.
3. Byers stilling i det internasjonale rom og aktørenes ulike romlige perspektiver. Noen aktører kan inntre i governance relasjonen med et lokalt perspektiv, noen med et regionalt perspektiv og noen med internasjonalt perspektiv. Dette kan vanskeliggjøre prosesser.
4. Spenningen mellom de to konseptene knyttet til "good governance" kan skape problemer ved at deres konkurrerende perspektiver krever legitimitet. Demokrati versus "the stakeholder modell", fordi effektiv governance krever direkte involvering av varierende interesser både for beslutning og implementering av politikk.
5. Uforutsette omstendigheter kan svekke politikkenes legitimitet. Dialog, forhandlinger, søken etter konsensus og andre liknende perspektiver som governance krever, er i mange tilfeller ikke gjennomførbar eller effektiv nok på grunn av ulike omstendigheter, noe som svekker legitimiteten og fører til brudd.

Den kreative klasse

Richard Florida publiserte i 2002 boken "The Rise of the Creative Class". Florida er opptatt av hva som gir rike land konkurransekraft i en stadig mer globalisert økonomi. I den sammenheng fremhever han at det er den kreative klasse av forskere, ingeniører, kunstnere, arkitekter, leder og andre som arbeider med problemløsning som sikrer konkurranseevne i forhold til land som først og fremst har rikelig tilgang på billig arbeidskraft. Den kreative klassen er en gruppe mennesker som i stor grad ønsker å leve og arbeide i og rundt store byer. Og siden denne gruppen er svært mobil i USA, fremhever han at det er trekk ved byregionene selv som avgjør om de klarer å hevde seg i konkurransen om denne type innbyggere. Det er særlig steds- og samfunnskvaliteter som åpenhet, toleranse og mangfold som er avgjørende for den enkelte bys evne til å trekke til seg tilstrekkelig med innbyggere fra den kreative klassen til å sikre sin økonomiske utvikling og konkurransekraft. Løsningen for byer som ikke hevder seg er dermed åpenbar, de må bygge steds-kvaliteter som tiltrekker de kreative talentene.

Det har vært diskutert om Floridas studie er overførbar til andre land. Fokuset på svært store byer (hovedfokus er på byer med mer enn 500.000 innbyggere) og den særegne amerikanske befolkningsmobiliteten, har ført til at det er reist innvendinger mot perspektivets overførbarhet. Floridas forskning, som har kommet frem i flere nye bøker som utdyper perspektivet, har likevel fått direkte konsekvenser for hvordan myndigheter og andre utviklingsaktører tenker på

planlegging og byutvikling. På samme måte som Michael Porter bidro til satsing på næringsklynger ser det nå ut til at Floridas perspektiver om den kreative klasse bidrar til at det gjennomføres analyser og utvikles strategier for å tilpasse politikk og planlegging til dette perspektivet. Satsingen på tilrettelegging for studenter og nyutdannede i Bergen og Trondheim passer godt inn i denne tenkningen.

Den første norske studien inspirert av Richard Florida er presentert i Hidle et al. 2005. En annen norsk studie inngår i et prosjekt som omfatter 7 nordeuropeiske land (Norge, Sverige, Finland, Danmark, Storbritannia, Nederland og Tyskland). Denne vil foreligge i løpet av 2005. I den norske delen analyseres data fra alle de 89 statistisk definerte økonomiske regionene i landet (nuts 4). Målet er å vurdere sider ved stedskvalitet og effekten av stedskvalitet på tiltrekking av høyt utdannet arbeidskraft og på utviklingen av kunnskapsintensive næringer i byregioner.

I paperet *"The cities of Europe in an economic perspective and the European Creative Index"* (Meric S. Gertler 2005) er det med bakgrunn i statistikk utviklet en rekke indekser som viser nasjoners, økonomiske regioners og byers score. Dette gjelder blant annet indekser for kreativitet, utdanning, åpenhet/diversitet og teknologi. Det fremheves at både kulturpolitikk og bypolitikk (urban policy) er å oppfatte som innovasjonspolitikk. Som en balansert politikktilnærming for kreative byer anbefales følgende tiltak:

- En regionstrategi for å tiltrekke/beholde talenter gjennom å gjøre forbedre stedskvaliteten (jfr. norske byers studiebystrategier).
- Fremheving av det unike/de distinkte karakteristika ved byene og deres urbane kjennetegn (jfr. city branding).
- En risikostøttende infrastruktur, inkludert (a) fremragende offentlige skoler, transportsystem og boligtilbud, (b) arbeidsmarkedstiltak, (c) åpne system for innvandring og "borgerskap" og (d) sosialt sikkerhetsnett.

City Branding

Mens de fleste byer før hadde en forholdsvis standardisert framstilling av seg selv, i alle fall i overordnede plandokumenter, er nå *"imagebygging"* integrert som en viktig del av den overordnede planlegging. For storbyene kan dette illustreres med at Oslo og Trondheim, som begge har nyere kommuneplaner, har integrert visjoner om hva byen skal være i disse planene, mens dette i begrenset grad finner i de eldre planene fra Stavanger og Bergen.

Internasjonalt er det også mange eksempler, eksempelvis fremstiller Odense seg som den kreative by, Lund som ideenes by og København som en fleksibel internasjonal metropol og en attraktiv by å bo i. Det interessante i et planleggingsperspektiv er imidlertid hvordan en kobler visjoner, mål og strategier og ikke minst hvordan en får med seg andre aktører på denne "brandingen". Dette synes også å henge godt sammen med satsingen på å gjøre byen attraktiv for den kreative klasse.

Konsekvensen er at regional og kommunal planlegging må skifte fokus og vektlegging for å møte den indre utvikling i byene. Man må mobilisere industriområder, jernbaneområder, andre lavt utnyttede områder og ledige bygninger for å utnytte stedskvaliteter på nye måter. Hovedutfordringen er likevel den sosiale konteksten, eller som Saskia Sassen uttrykker det: "The technical infrastructure for connectivity can be reproduced any where, but not the social connectivity (Sassen 2005: 207)".

3 Kommuneplansystemet i Oslo

Dette kapitlet introduseres med en kort omtale av eksterne og interne kontekstuelle forhold, deretter redegjøres det helt overordnet for arbeidet med kommuneplanen og kommuneplansystemets elementer presenteres. Hovedvekten er imidlertid lagt på en vurdering og karakterisering av ulike deler av kommuneplanen i kapittel 3.4. Deretter oppsummeres kort noen sider ved kommuneplanarbeidet som synes særlig interessante fra et planleggings- og styringsperspektiv.

Grunnlaget for denne beskrivelsen og drøfting av kommuneplansystemet i Oslo er en gjennomgang av et omfattende utvalg av dokumenter og planer, samt personlige intervju med 9 personer i administrasjonen og 5 sentrale politikere hver av om lag 1 times varighet. Intervjuene ble gjennomført i midten av mai 2005. I tillegg er det gjennomført noen telefonintervju.

3.1 Kontekstuelle forhold

Oslo er landets hovedstad og kommunen har et folketall på i overkant av ½ million. Akershus fylke som omkranser det meste av Oslo har i underkant av ½ million innbyggere. Osloregionen (Oslo og Akershus) hadde over 600 000 arbeidsplasser ved utgangen av 2002 noe som tilsvarer over ¼ av landets samlede sysselsetting. Om lag 400 000 av disse arbeidsplassene var lokalisert til Oslo. Oslo inngår i Stor-Osloregionen som i storbymeldingen omfatter 46 kommuner og et folketall på nærmere 1,3 millioner.

I forhold til de andre byene i Norge er Oslo i en særstilling og dette forventes også at planleggingssituasjonen er vesentlig mer kompleks og at dette bidrar til at de styringsmessige utfordringer er større og mer komplekse.

Osloregionen deltar i utviklingssamarbeidet Den Skandinaviske Arena sammen med Göteborg og Øresundsregionen. Utbygging av infrastruktur i den meget belastede transportkorridoren og en mer enhetlig profilering internasjonalt utgjør en viktig del av samarbeidet. Samtidig skal det legges økt vekt på felles markedsføring innenfor områdene turisme, opplevelser og idrettsarrangementer. Også på kulturområdet skal det stimuleres til samarbeid.

Oslo samarbeider med om næringsutvikling med Akershus gjennom felles regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus og gjennom det felleseide Oslo Teknopol IKS. Det er også innledet er bredere samarbeid gjennom Samarbeidsalliansen Osloregionen. Samarbeidsalliansen Osloregionen har som målsetting å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Alliansen består av 55 kommuner og tre fylkeskommuner; Oslo kommune, fylkene Akershus og Østfold med samtlige kommuner, samt kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland. Hovedmålet med samarbeidet er å:

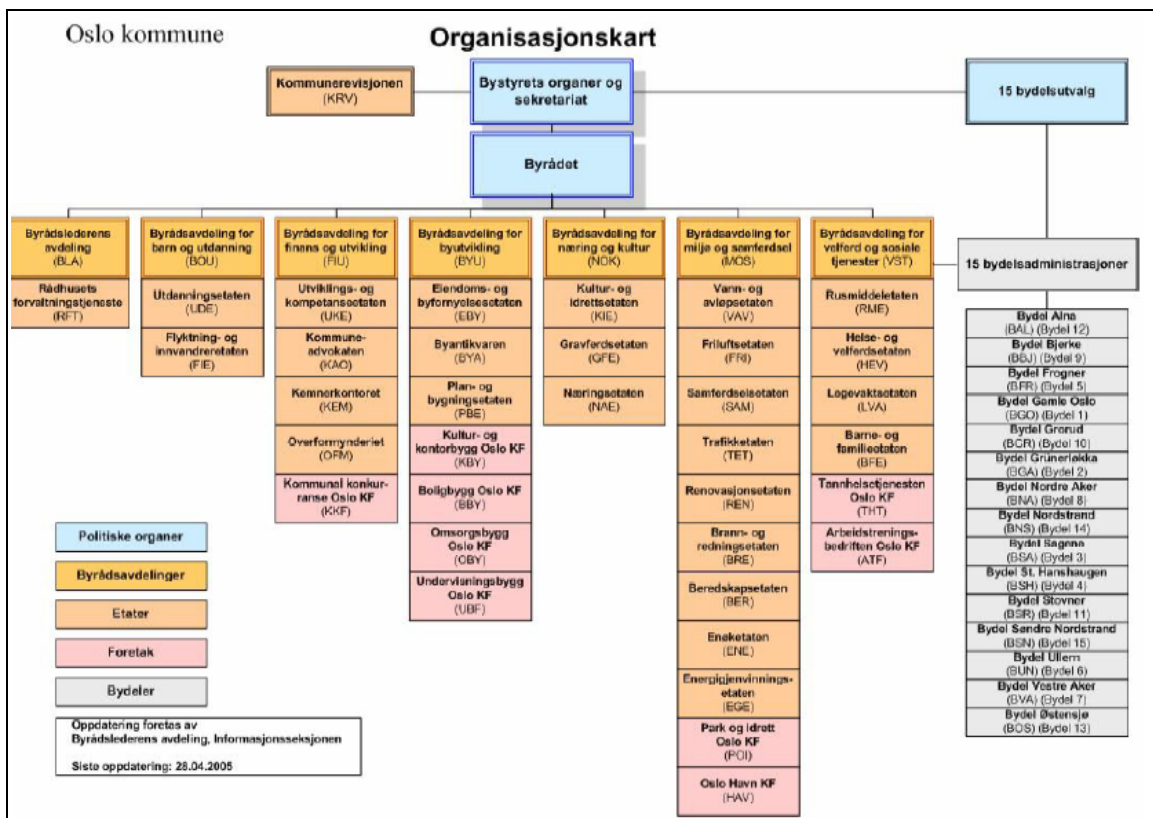
- utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon
- styrke kompetanse og verdiskaping
- styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonalt
- utvikle samarbeid om sosial infrastruktur

Oslo kommune har et samarbeid med Akershus knyttet til felles prognoser, Prosam, Oslopakkene og Nasjonal transportplan. Dette har koblinger til kommuneplanens arealdel.

I og med at det regionale samarbeidet er forholdsvis nytt og foreløpig på et overordnet nivå antas det ikke at dette samarbeidet i vesentlig grad har påvirket kommuneplanens innhold i Oslo. Den regionale konteksten med Oslo som hovedstad og senter i en region med over en million innbyggere vil imidlertid inngå i det bildet det kommende kommuneplanarbeidet må forholde seg til.

Oslo kommune er en av Norges største arbeidsplasser med mer enn 43 000 ansatte. Kommunen har over 50 virksomheter (etater, foretak og aksjeselskaper) som står for kommunens utøvende forvaltning og tjenesteproduksjon. I tillegg er det 15 bydeler med egne administrasjoner og lokale politikere som har ansvaret for mange av de kommunale tjenestene i nærmiljøet.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette innebærer at et byråd (byregjering) står ansvarlig overfor bystyret (på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget). Bystyret er Oslo kommunes øverste organ. Det består av 59 folkevalgte representanter. Bystyret har fem fagkomiteer: Helse- og sosialkomiteen, kultur- og utdanningskomiteen, byutviklingskomiteen, samferdsels- og miljøkomiteen og finanskomiteen. Komiteene har ansvaret for å forberede saker og å komme med innstillinger overfor bystyret. Figuren under viser organiseringen av Oslo kommune.



Figur 3.1 Organisasjonskart for Oslo Kommune

Medlemmene i byrådet kalles byråder og tilsvarende statsrådene i en regjering. Man trenger ikke være medlem i bystyret for å bli byråd. Byrådet ledes av byrådslederen. Dette er Oslos "statsminister". Byrådet som kan bestå av inntil åtte medlemmer, leder kommunens

administrasjon, innstiller til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak fattet i bystyret. Når vedtakene er gjort i bystyret, er det byrådets oppgave å påse at de blir utført. Byrådet har også myndighet til selv å bestemme i en rekke saker. Hver byråd er politisk leder av en byrådsavdeling.

Det er også en kommunaldirektør som er administrativ leder av disse avdelingene. Alle byrådene og kommunaldirektørene sitter samlet i rådhuset. Plan og bygningsetaten er lokalisert i en annen del av indre by. Byrådsavdeling for Velferd- og sosiale tjenester følger opp bydelene rent administrativt. Bydelene har oppgaver knyttet til barnehager, skoler, samt velferds- og sosiale tjenester. Den enkelte bydel vedtar sitt eget budsjett innen de rammene de får tildelt. Bydelene er i begrenset grad involvert i kommuneplanarbeidet ut over som høringsinstans.

3.2 Kommuneplanarbeidet i Oslo

Oslo er den eneste kommunen i Norge som har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. De har derfor planansvar på begge områder. Kommuneplan for Oslo blir derfor også utformet slik at den oppfyller kravene til fylkesplanlegging.

I Oslo kommune er det byrådsavdeling for finans og utvikling som har det overordnede ansvaret for kommuneplanleggingen og som også har ansvaret for kommuneplan 2004 som omfatter både en samfunnsdel og en arealdel. Seksjon for plan og strategi i byrådsavdeling for finans og utvikling ivaretar ansvaret for kommuneplanleggingen og har ledet den administrative prosessen med å utarbeide kommuneplanen der også de øvrige byrådsavdelinger har deltatt.

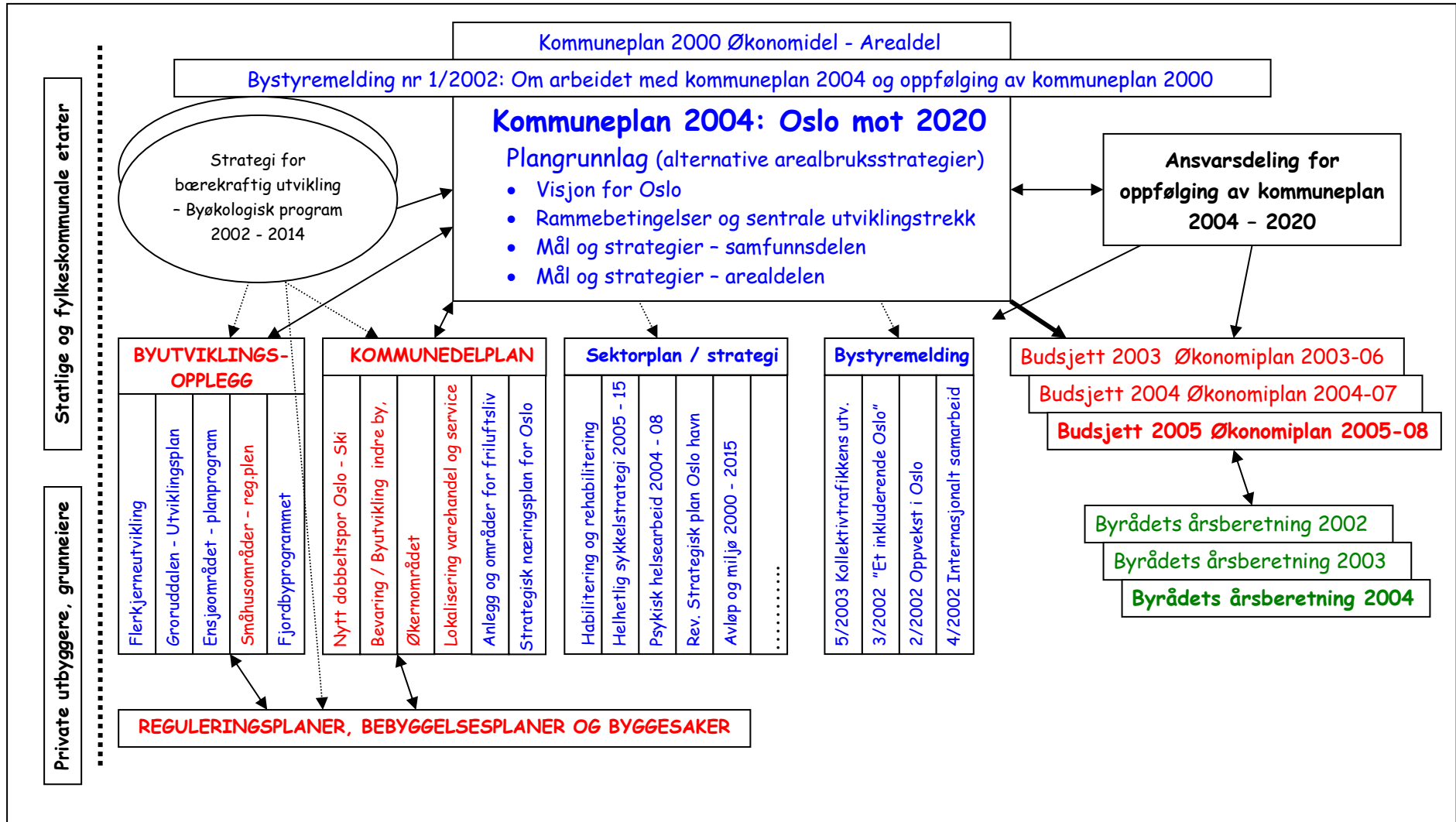
Byrådsavdeling for byutvikling med Plan- og bygningsetaten som utførende etat har ansvar for overordnet areal- og transportplanlegging i Oslo kommune, for konsekvensutredninger og andre utredninger, og for utarbeidelse av egne og behandling av innsendte reguleringsplaner.

Oslo kommune vedtok i mai 2004 ny kommuneplan "Oslo mot 2020". Planen inneholder mål og strategier både for samfunnsdelen og arealdelen. I tillegg til kommuneplanen har også Oslo kommune funnet det hensiktsmessig å utarbeide kommunedelplaner for ulike tema eller geografiske områder. Disse er mer detaljerte enn kommuneplanen og dens arealdel.

3.3 Kommuneplansystemet i Oslo

Figuren under viser et forenklet bilde de viktigste elementene i kommuneplansystemet i Oslo i 2005 med antydning av forbindelser mellom de ulike elementene. Mellom de stiplede vertikale linjene på hver av sidene befinner de kommunale planer og programmer seg. Her er det politikere og administrasjonen i Oslo kommune som er hovedaktører. På venstre side av den vertikale linjen er deltakelsen i arealplanleggingen fra hhv. staten og fylkeskommunen og private grunneiere og eiendomsutviklere og lignende illustrert.

Bokser med rød skrift illustrerer at dette er elementer med juridisk virkning på arealsiden og budsjett/bindende avtaler. Bokser med blå skrift har i større grad karakter av å være retningsgivende i forhold til konkrete vedtak i de røde elementene. Årsberetningen (grønn skrift) er verken retningsgivende eller bindende, men er av informerende karakter. Heltrukne linjer antyder en sterkere forbindelse mellom elementene enn stiplede linjer.



Figur 3.2 Elementer i Oslos kommuneplansystem

3.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Oslo

I de følgende vil de ulike elementene i kommuneplansystemet slik det er framstilt i figuren over bli beskrevet. I beskrivelsen er det lagt vekt på å få fram hvilken styringsfunksjon det omtalte element har både for politikerne og administrasjonen og videre sammenhengen med andre elementer i kommuneplansystemet.

3.4.1 Eldre kommuneplaner

Kommuneplanene for Oslo er preget av den tidsperioden de er laget i og av den situasjonen og de utfordringer kommunen har stått ovenfor. I Kommuneplan 2000 omtales kort tidligere kommuneplaner.

"Kommuneplanens arealdel er en strategisk plan og inneholder ikke juridiske bestemmelser. Den erstatter arealdelen i kommuneplanen fra 1991. Kommuneplanen fra 1991 erstattet den tidligere kommuneplan fra 1984. Planen fra 1991 var delt i to 1)Strategi for økonomisk handlefrihet og 2)Arealdel. Arealdelen ble i 1991 ikke utformet som en tradisjonell kommuneplan med forslag til arealbruk, slik tidligere kommuneplaner for Oslo var utformet. Den ble fremmet som en prinsipplan for byggesonen og som en kommunedelplan for Oslos del av Marka. Planen ble godkjent som fylkesplan 20.11. 1992 ved kongelig resolusjon.

Ved revisjon av kommuneplanen i 1996 ble arealdelen videreført. Økonomidelen inneholdt strategi for utjevning av levekår, og ble fremmet som fylkesplan. Denne fylkesplanen er ikke blitt gjenstand for statlig godekjenning gjennom kongelig resolusjon."

I ettertid omtales kommuneplan fra 1991 som en plan for å få Oslo kommune på fote igjen økonomisk, mens kommuneplan for 1996 omtales som en levekårsplan for områdene i Oslos Indre Øst. Den satsingen som ble vedtatt for Indre Øst der staten og Oslo kommune inngikk et spleiselag på 100 mill kr årlig har imidlertid fortsatt og skal avsluttes i 2006.

Kommuneplan 2000 omtales som *fjordbyplanen*. Den består av en økonomidel basert på langsiktige befolkningsprognoser rettet inn mot den interne tjenesteproduksjon pluss noen andre elementer og en separat arealdel. Således var kommuneplan 2000 todelt. Arealdelen har et boligfokus og er derfor i like stor grad en plan som viser boligpotensialet i byggesonen uten å benytte Marka. Kommuneplan 2000 kom noenlunde sammen med Fjordbyutredningen og ble samkjørt med denne. Konsekvensene av den sterke befolkningsveksten i Oslo frem mot år 2015 ble drøftet og to hovedspørsmål ble utpekt som særlig sentrale:

1. Hvordan skal kommunen utforme sine tjenester slik at de kan imøtekomme behovene til en voksende befolkning, og hva er de økonomiske konsekvensene for kommunen?
2. Hvilke utbyggingsbehov skaper befolkningsveksten, og hvordan kan kommunen gjennom arealplanleggingen legge til rette for å møte disse behovene?

I desember 1999 vedtok bystyret Oslo kommuneplan 2000, økonomidel og arealdel, i henhold til § 20 i plan- og bygningsloven, med følgende mål.

- Oslo skal bygge 40.000 flere boliger fram til år 2015.
- Oslo skal være en urban, åpen og mangfoldig by
- Oslo skal være en attraktiv by å bo i for hele befolkningen

- Oslo kommune skal ha et bruker- og serviceorientert, effektivt og sosialt treffsikkert velferdstilbud og en kvalitativt god skole
- Oslo skal være en konkurransekraftig by for næringslivet
- Oslo skal styrke sin internasjonale profil som miljøby og hovedstad
- Oslo skal arbeide for jevnere levekår for folk som bor i ulike deler av byen.

Det var en omfattende debatt om kommuneplanen i bystyret. Endringene i kommuneplanen i forhold til byrådets innstilling gjaldt i særlig grad arealbruksstrategiene der det ble vedtatt 11 strategier i tillegg til de 4 som allerede var foreslått og 8 nye strekpunkter om oppfølging av arealbruksstrategien i tillegg til de 9 strekpunktene som allerede var foreslått. Dette illustrerer at i alle fall arealdelen i kommuneplan 2000 ble oppfattet som et viktig styringsinstrument av politikerne.

Gjennomgangen ovenfor viser at kommuneplanleggingen i Oslo tilpasses og gjenspeiler de utfordringer kommunen til en hver tid står ovenfor. Samtidig viser eksemplene at kommuneplanene drar med seg mål og strategier fra tidligere kommuneplaner. Kommuneplan 2000 inneholder eksempelvis mål og strategier innenfor økonomifeltet (sikre økonomisk handlefrihet) med spor tilbake til 1991 planen og utjevning av levekår med spor tilbake til 1996-planen. Samtidig er det nye elementer i 2000 planen, bl.a. areabruksstrategien for bolig, som følges opp i 2004 planen hvor fokus i større grad er på næring.

3.4.2 Kommuneplan 2004 Oslo mot 2020

I bystyremelding nr 1/2002 la byrådet fram en sak for bystyret om hovedinnholdet i neste kommuneplan og status for gjeldende kommuneplan. Byrådet redegjør kortfattet i denne meldingen om hvordan hvert av de hovedmålene i kommuneplanen er fulgt opp. I tillegg er det vedlegg til saken redegjort for hvordan bystyrets vedtak av 5 strategier for oppfølging av økonomidelen, 15 strategier for oppfølging av arealdelen og 17 tiltak for å følge opp arealstrategiene er fulgt opp av byrådet.

Meldingen beskriver videre hovedtemaer for kommuneplanen 2004. Her redegjøres det kort for tema som (1) befolkning og sysselsetting, (2) økonomiske rammebetingelser og omstillingsbehov, (3) en framtidsrettet servicekommune, (4) fremtidige servicebehov, (5) byutvikling og (6) Oslo kommune som en del av regionenes Europa. Gjennom denne meldingen trekkes linjene til neste kommuneplan.

Kommuneplan 2004 består som vist i figur 3.2 av et eget plangrunnlag på om lag 120 sider og et kommuneplandokument på 35 sider pluss et kart som viser arealbruksstrategien. Kommuneplandokumentet inneholder en ensides visjon for Oslo jfr. figur 3.3 under, 11 sider med rammebetingelser og sentrale utviklingstrekk, deretter 11 sider med mål og strategier for samfunnsdelen som er koblet til de 8 visjonene og deretter 6 sider med mål og strategier for arealdelen. 2004 planen har beholdt det indre skjelettet fra 2000 planen, men den er vesentlig utvidet når det gjelder Oslo som lokalsamfunn.

Figuren under viser visjonen for Oslo slik den er framstilt i kommuneplanen. Visjonen om den demokratiske by ble lagt til de andre visjonene i forbindelse med bystyrets behandling av byrådets forslag i mai 2004. Mange av visjonene framstår som videreutvikling av målene som ble vedtatt i kommuneplan 2000.



Figur 3.3 Visjon for Oslo (Kilde Kommuneplan for Oslo 2004)

Planprosessen for 2004 planen var bredere enn for 2000 planen, men det er i all hovedsak medvirkning fra interne krefter for å utforme planen. Det var et seminar høsten 2002 med byråd og kommunaldirektører med både egne og eksterne innledere og en ekstern ”fasilitator” som dro i gang en åpen prosess om utforming av kommuneplanen. En egen gruppe i rådhuset bestående av personer fra alle byrådsavdelingene og plan og bygningsenheten utformet utkast til visjonsdel, mål og strategier. Målene ble fordelt mellom byrådsavdelingene, og så skulle strategiene føyes til målene av disse. Regien og ansvaret for utarbeiding lå hos seksjon for plan og strategi i byrådsavdeling for finans og utvikling.

De fleste byrådsavdelingene ville i utgangspunktet ha en sektordelt plan, men det ble ”tvunget” gjennom en tematisk organisering. Begrunnelsen var at alle avdelingene og etater skulle forholde seg til flere - og felles mål og at de gjennom ulike strategier kunne bidra til å nå målene. Gjennom dette ville de også få eierskap til hele planen. Det har også vært forholdsvis stor diskusjon administrativt om integreringen av samfunnsdelen og arealdelen og om at disse to delene representerer to sider av samme sak.

Det var nær dialog mellom administrasjon og byråd under kommuneplanarbeidet og byrådet tok aktivt del i benevnningen av de ulike strategier og ga overskriftene politisk ”valør.

Bystyret brukte lang tid på behandlingen av kommuneplanen og en arbeidsgruppe der alle parti deltok kom med en egen innstilling. Det var enstemmighet på mange områder ved behandlingen av kommuneplanen i bystyret, mens det på noen områder kom alternative forslag og voteringer både med ulike formuleringer, nye visjoner og nye arealstrategier. Selv om arealdelen ikke er juridisk bindende, medførte diskusjonen at kartvedlegget ble justert og det nye kartet oppfattes som styrende. Det som er vedtatt om strategier oppfattes også som styrende for prioriteringene i de ulike byrådsavdelingene.

Det var en del diskusjon knyttet til virkemiddelbruken i forbindelse med behandlingen av kommuneplanen, men dette ble til dels oppfattet som fiktive diskusjoner da denne type diskusjoner i større grad tas i forbindelse med budsjettprosessen der de konkrete prioriteringene og beslutninger tas. Kommuneplanen fungerer i den sammenheng som en forankring for budsjettprosessen.

For øvrig var bystyret opptatt av å få fram det som de ulike politiske partiene var enige om slik at kommuneplanen kunne være styrende for flere enn mindretallsbyrådet. På den måten er dette en konsensusplan.

De politiske skillelinjene i Oslopolitikken dreier seg blant annet om den kommunale organisering, om konkurranseutsetting, privatisering og eiendomsskatt. Disse tema valgte en å ikke ta med i kommuneplanen fordi det ville en ikke få enighet om. Debattene på disse tema tas da i andre sammenhenger.

Forholdet mellom byråds erklæringen og kommuneplanen oppfattes å være slik at det er det nyeste dokumentet som gjelder. Ved et byråds skifte vil en ny byråds erklæring være et styrende dokument for de tema som tas opp der, men ved rullering av kommuneplanen vil denne tre inn som styrende dokument.

Bruk av kommuneplan (samfunnsdelen)

Utarbeidelsen av kommuneplan 2004 er koordinert av byrådsavdeling for finans og utvikling, men utarbeidet i et samspill mellom de ulike byrådsavdelingene, samt plan og bygningsetaten. De øvrige etatene er i mindre grad dratt med i arbeidet, så arbeidsgruppen bak selve kommuneplanen har vært forholdsvis topptung. Selv om kommuneplan 2004 er forholdsvis visjonær gir den i begrenset grad grunnlag for argumentasjon om økte rammer og lignende fra de ulike byrådsavdelingene. Kommuneplanen oppfattes i større grad for et verktøy for å styre byrådsavdelingene og etatene. I tråd med dette er det også en grunnleggende forståelse av organiseringen i Oslo kommune at byrådsavdeling for finans og utvikling har en planseksjon som koordinerer kommuneplanarbeidet.

Når byrådsavdeling for finans og utvikling får andre planer og handlingsprogram til uttalelse ber en om at de mål og strategier som står i kommuneplanen bør legges til grunn, da disse allerede er avveid av politikerne.

Det kan imidlertid være ulike oppfatninger mellom de koordinerende byrådsavdelinger (byrådsleders avdeling og byrådsavdeling for finans og utvikling) og "fag-byrådsavdelingene" om kommuneplanen (samt økonomiplanen og budsjett) skal erstatte sektorplaner og sektorstrategier slik at en begrenser omfanget planer.

Kommuneplanen oppfattes å være et viktigere dokument for de politikerne som er i posisjon (byrådet), enn det er for politikerne i opposisjonen. Generelt sett benyttes kommuneplanens mål og strategier mye av byrådet, mens det er mer varierende i hvilken grad opposisjonen benytter kommuneplanen som basis for sin argumentasjon. Dette henger blant annet sammen med at det er noe ulik kunnskap om hva som er vedtatt.

3.4.3 Ansvarsdeling for oppfølging av kommuneplan

Ansvarsdelingen mellom byrådsavdelingene for oppfølging av kommuneplanen ble fastlagt gjennom behandling på høyeste administrative nivå dvs. kommunaldirektørmøtet, våren 2005. Denne ansvarsdelingen er viktig blant annet på grunn av at kommuneplanens mål og strategier ikke er sektordelt, men derimot temadelt. Ansvaret for oppfølging av flere av temaene / målene er delt mellom flere byrådsavdelinger.

Gjennom denne behandlingen er ansvaret for oppfølging av alle mål og strategier i samfunnsdelen, (11 mål knyttet til de 8 visjonene og 110 strategier derunder) og arealdelen (13 mål knyttet til de 8 visjonene, 10 arealbruksstrategier og 33 planmessige tiltak) plassert hos aktuelle byrådsavdelinger. Også oppfølging av merknadene fra behandlingen av kommuneplanen fra de ulike komiteene hhv. kultur- og utdanningskomiteen (14 merknader), helse- og sosialkomiteen (9 merknader), byutviklingskomiteen (41 merknader) og samferdsels- og miljøkomiteen (5 merknader) ble gitt ansvarlig byrådsavdeling.

Denne ansvarsdelingen vil også danne grunnlag for oppsummering om oppfølging av Kommuneplan 2004 i neste kommuneplanmelding våren 2006.

Denne ansvarsdelingen utgjør en viktig kobling mellom mål og strategier i kommuneplanen og kommunes administrative apparat og bidrar således til at kommuneplanen kan følges opp og blir et grunnlag for en samordnet og strukturert iverksetting av tiltak.

Ansvarsdelingen vil også danne grunnlag for oppsummering om oppfølging av Kommuneplan 2004 i neste kommuneplanmelding våren 2006.

3.4.4 Budsjett 2005 - Økonomiplan 2005 - 2008

Byrådets forslag til budsjett 2005 inneholder til sammen 16 deler (kapitler) utenom vedlegg. Hele dokumentet er på om lag 450 sider. Dokumentet består av økonomiplanen 2005 – 2008, et kapittel om bydelene, deretter ett kapittel med økonomiplan og budsjett for hver av de 7 byrådsavdelingene, et kapittel om bystyrets organer og deretter 6 kapitler av mer budsjetteknisk art. De 8 visjonene for Oslo med tilhørende mål og strategier som finnes i samfunnsdelen i kommuneplandokumentet, refereres både i økonomiplan 2005 – 2008 og i budsjett 2005. Presentasjonsmessig følger økonomiplan og budsjett i kapitlet om bydelen og hver av de 7 kapitlene om byrådsavdelingene samme "format" som kommuneplanen gjennom at de 8 visjonene følges opp med de samme overskrifter. Disse 8 kapitlene har alle følgende underoverskrifter (1) Hovedutfordringer, (2) Overordnede mål, (3) Strategier og (4) Økonomiplanrammene. Deretter kommer økonomiplan/investeringsbudsjett og så årsbudsjett før en går videre ned på de ulike virksomheter.

Eksempelvis inneholder kapitlet om byutvikling innunder økonomiplan 2005 – 2008 2 sider om *hovedutfordringer* der 6 av de 8 visjonene gjennomgås, deretter følger 1 side med *overordnede mål* og 1 side med *strategier* hvor det responderes i forhold til flere av disse hovedutfordringene. I årsbudsjett 2005 er det innledningsvis også koblinger til enkelte av visjonene og tilhørende mål og strategier. I budsjettene for den enkelte etat eller foretak er imidlertid ikke koblingen til er imidlertid koblingen til kommuneplanen like åpenbar. Kapitlene for de andre byrådsavdelingene har liknende struktur.

I budsjettforslaget for de ulike etatene er det også lik struktur på overskriftene med (1) Hovedmål, (2) Ansvarsområde, (3) Situasjonsbeskrivelse og *aktivitetsplan* og 4) Merknader til driftsbudsjettet i tillegg til driftsbudsjett og eventuelt investeringsbudsjett. Gjennom denne strukturen får budsjett/økonomiplan også karakter av å være et handlingsprogram og ikke kun et tallbudsjett med noen utfordringer og målsettinger i tillegg.

Samlet sett kan en ut fra hhv. kommuneplandokumentet finne en ”rød tråd” som består av de 8 visjonspunktene med tilhørende mål og strategier og som videreføres og konkretiseres i økonomiplan/budsjettdokumentet. Denne røde tråden er også sterkt framtreddende i budsjett-dokumentet for 2004.

Budsjettprosessen i Oslo kommune følger en årlig syklus med følgende steg. Prosessen for 2006 budsjettet inneholder følgende steg:

- Dagen etter at budsjettet for 2005 vedtas i bystyret (primo desember 2004) behandler byrådet budsjettprosessen for 2006. Dette la tidsplanen for budsjettprosessen.
- Midt i mars avholdes en *rammekonferanse* der byrådet legger de overordnede føringer, planleggingsrammene (økonomiske rammer basert på fjordåret budsjett, nyere vedtak og prisstigning med mer) for neste år, mens konferansen i hovedsak omhandler de hovedutfordringer en står ovenfor. De økonomiske rammene blir en konsekvens av disse utfordringene. Til konferansen foreligger det innspill fra alle byrådsavdelingene, samt et hovednotat der overordnede problemstillinger og forslag til konklusjoner (vedtak) om hva det skal arbeides videre med fram til statuskonferansen. Resultatet av rammekonferansen og drøftingene i byrådet er et rammebrev fra hver byrådsavdeling til sine etater der både planleggingsrammer og utfordringer byrådet vil ha håndtert framgår. Eksempelvis kan utdanningsetaten få beskjed om å planlegge rehabilitering av skoler for en gitt kostnad. Etatene har så frist til slutten av mai til å komme med innspill til budsjett.
- Midt i mai kommer *budsjettforslag fra alle (74) virksomhetene* til byrådsavdeling for finans og utvikling. Disse forslagene sendes så videre til de respektive ansvarlige byrådsavdelinger.
- Det avholdes videre en *statuskonferanse* i byrådet i juni der en går gjennom de konklusjonspunktene som ble vedtatt i rammekonferansen, og der en også sjekker status på de oppdrag som ble gitt der, blant annet utredningsoppdrag som skulle gjennomføres.
- Det avholdes også en *salderingskonferanse* underveid i byrådsavdelingenes arbeid med neste års budsjett, i midten av september, der neste års budsjett salderes og alt oppsummeres.
- Byrådsavdelingene vurderer etatenes forslag og fremmer et samlet budsjettforslag for den enkelte byrådsavdeling. De ulike kapitlene (jfr. beskrivelsen ovenfor) bygger på en felles mal der kapitelloverskrifter, skrifttype og størrelse er fastsatt. Den politiske ledelsen i avdelingene vinkler dokumentet politisk med beskrivelser av hovedutfordringer der blant annet koblingene til kommuneplanen ligger og valg av fokusområder. Utformingen av budsjettforslaget er i høyeste grad en politisk prosess. *Byrådets budsjettforslag*, samt de budsjettforslagene som etatene fremmet i mai, offentliggjøres i slutten av september og sendes så til bystyret.

- Bydelene er imidlertid ikke med på budsjettprosessen på samme måte som etatene. I underkant av halvparten av driftsbudsjettet disponeres imidlertid av bydelene. Bydelene tildeles midler gjennom et rammebudsjetteringssystem. Hver enkelt bydel tildeles en ramme for ordinær drift og en ramme for økonomisk sosialhjelp og bostøtte, som grunnlag for bydelsutvalgenes budsjettfordeling. I budsjettet for 2005 tildeles 80% av midlene til bydelene på basis av kriteriesystemet. Det er utviklet kriteriesett for fire funksjonsområder hhv. (1) Helse, sosial og nærmiljø, (2) Oppvekst, (3) Pleie og omsorg og (4) Økonomisk sosialhjelp. For hver av disse er det 8 til 17 kvantitative kriterier basert på utvalgte kjennetegn ved innbyggerne (alder, inntekt, ikke vestlige innvandrere, sivil stand etc.). Bydelene får presentert byrådets forslag til budsjett i slutten av september.
- Bystyrekomiteene behandler så byrådets budsjettforslag fram til slutten av november. Deretter behandler finanskomiteen hele forslaget før det oversendes til endelig *bystyrebehandling i første halvdel av desember*. Bystyret har et omfattende og detaljert materiale som grunnlag for sin behandling med både etatenes forslag, byrådets forslag og komiteenes behandling.
- Resultatet av bystyrebehandlingen framstilles i et *voteringshefte* der alle forslag og vedtak som gjøres i forbindelse med budsjettbehandlingen framgår. Disse forslagene følges opp av administrasjonen for rapporteres i forbindelse med årsberetningen. Ofte er disse forslagene knyttet til den budsjettavtalen som blir gjort mellom partiene. Mye av den politiske "etatsstyring" skjer gjennom årsbudsjettet – her er det en stor grad av delegering til etatslederne.

Budsjett og økonomiplan er utvilsomt den viktigste styringsprosessen både for politikerne og administrasjonen i Oslo kommune. Her vedtas det detaljerte budsjettet for driften i etatene og her legges et detaljert investeringsbudsjett for den nærmeste 4 år. Samtidig gir budsjettprosessen rom for omfattende diskusjoner og vedtak som ikke kun har med budsjettet å gjøre.

Koblinger mellom budsjett / økonomiplan og kommuneplan

Det er ikke foretatt noen detaljert registrering av hvordan hvert enkelt mål og strategi er fulgt opp i budsjett/økonomiplan. Det er imidlertid omfattende og klare referanser i budsjett/økonomiplanen til kommuneplanen. Dette gjelder både bydelskapitlet og i kapitlene for hver enkelt byrådsavdeling. Budsjett/økonomiplan fungerer således som en fortolkning og detaljering av kommuneplanen for de ulike byrådsavdelingene. Dette gjelder i særlig grad når en ser på den overordnede strukturen i dokumentet, men sporene fra kommuneplanen finnes også ned til det enkelte etatsbudsjett selv om det her i større grad preges av detaljer og de daglige driftsoppgaver.

Ved utarbeidelsen av budsjett kreves det at en skal ha motivtekster som samsvarer med kommuneplanen. Dette innebærer at koblingen mellom budsjett og kommuneplanen til dels også kan oppfattes som formalia – og at den enkelte byråd ikke nødvendigvis bruker kommuneplanen aktivt som utgangspunkt for budsjettet.

For et byråd kan det være utfordrende å holde fast på de samme mål og strategier i hele valgperioden og samtidig framstå som dynamisk og handlingsdyktig. I Oslo har man besluttet å holde fast på de samme overskriftene. Et viktig argument for å holde fast på disse overskriftene er at kommuneplanen også er bystyrets plan og når en skal legge fram et budsjett er det en fordel at bystyret kjenner seg igjen i noe de har vært med på å vedta selv. Koblingen til

kommuneplanen er for øvrig i tråd med et uttrykt ønske om at budsjettdebatten i større grad skal preges av langsiktig tenkning og i mindre grad av de dagsaktuelle og politisk kontroversielle spørsmål.

Etatsbudsjettene synes å være det området der ”top down” styringen fra byrådet møter ”bottom up” perspektivet fra etaten der en kan kjenne igjen deler av strukturene fra en typisk virksomhetsplan og fra et handlingsprogram. Det er i årsbudsjettet den konkrete styringen legges opp og det er betydelig arbeid både fra administrasjonen og politikerne knyttet til årsbudsjettet.

Det er også god strukturmessig kobling mellom budsjett/økonomiplanen (i særlig grad fra byutviklingsavdelingen) og arealdelen av kommuneplanen (mål, arealbruksstrategi og planmessig oppfølging).

3.4.5 Byrådets årsberetning

Byrådets årsberetning er et omfattende dokument på om lag 150 sider. Her beskrives det hvorvidt sektorenes og virksomhetenes hovedmål og tjenesteproduksjon og økonomi i årsbudsjettet for 2004 er oppnådd. Innledningsvis er det en rapportering i forhold til hovedstrategiene i kommuneplanen. Det er også et kapittel med sammenligning av KOSTRA-tall. Det gis også en systematisk omtale av hvordan de ulike målformuleringene i budsjettet er fulgt opp. Del II av årsberetningen inneholder en gjennomgang av samtlige byrådsavdelinger, samt et kapittel om bydelene.

Årsberetningen synes strukturmessig å henge godt sammen med økonomiplan og budsjett. For enkelte byrådsavdelinger er koblingen til kommuneplanen også godt synlig, mens det for andre byrådsavdelinger er lagt mer vekt på den enkelte etats virksomhet og i mindre grad på de sektoroverbyggende strategiene fra kommuneplanen. Årsberetningen er også rettet inn mot å kvittere ut konkrete vedtak i bystyret. Det er for øvrig en debatt i bystyret i juni knyttet til årsberetningen og det blir benyttet en del tid på denne oppfølgingen.

3.4.6 Arealdelen av kommuneplanen

Arealdelen av kommuneplanen inneholder mål og strategier og utgjør 6 sider samt kart av kommuneplandokumentet på om lag 35 sider. Det er ikke utarbeidet en juridisk bindende arealdel, men i stedet er det (1) mål, (2) arealbruksstrategier og (3) opplegg for planmessig oppfølging av arealbruksstrategien.

Innledningsvis presiseres det at *”Det sentrale spørsmålet i forhold til arealbruk er hvordan kommunen bør legge til rette for det utbyggingsbehovet som forventet befolknings- og næringsvekst skaper. Ønsket om bærekraftig byutvikling og prinsippet om en samordnet utvikling av arealbruken og transportsystemet er overordnet for all arealplanlegging i Oslo kommune. Arealbruken skal bidra til å realisere visjonen: Hovedstaden Oslo- miljøby, kunnskapsby, kulturby, fjordby.”* Mål for Oslos arealutvikling knyttet opp mot visjonene presentert innledningsvis i dokumentet beskrives deretter.

Arealbruksstrategiene for Oslo mot 2020 konkretiserer disse målene innunder hver av visjonene, delvis som gjentakelse og delvis gjennom nye punkter som i større grad er knyttet til arealplanlegging enn målene. Innledningsvis i strategien står det: *”I Oslo skal det legges vekt på*

utvikling av Fjordbyen, Sentrum, knutepunkter og stasjonsnære områder, med banenettet og andre viktige kollektivårer som ryggrad. Samtidig skal Oslos identitet, særpreget og mangfold tas vare på og videreutvikles.”

Beskrivelsen av planmessig oppfølging av arealbruksstrategien består av forslag til vedtak om konkrete oppfølgingstiltak. Dette gjelder både omfang boligbygging i ulike geografiske områder, hvilke vurderinger, utredninger, planer, planprogram og strategier knyttet til arealbruk og samferdselstiltak som skal gjennomføres. Arealbruksstrategien er vist på et kart (A3-format) med en tegnforklaring som inkluderer:

- Område for knutepunktsutvikling, prioritert for kommunal satsing blandet arealbruk
- Område for knutepunktsutvikling for øvrig. Blandet arealbruk
- Område for knutepunkt vurderes sent i planperioden
- Stasjonsnære områder – vurderes med sikte på konsentrert bymessig boligbygging (fortettingskategori 1 småhusplanen + Mortensrud)
- Stasjonsnære områder - vurdering av mulig fortettingspotensial for bolig

Områdene ovenfor er vist som punktmarkeringer på kartet, mens områdene under er vist som flater.

- Småhusområder godkjent for fortetting
- Boligområder for øvrig
- Allsidig bymiljø med stor andel boliger
- Utviklingsområder for næring
- Fjordnæreområder med langsiktig mulighet for byutvikling
- Viktig område for boligbygging
- Næring med bolig
- Logistikkcenter i planperioden (2020). Mulighetene for alternativ arealbruk etter 2020 vurderes nærmere
- Marka og friområder

I tillegg vises (1) Alnavassdraget frem i dagen, (2) Markagrense, samt ulike eksisterende og planlagte samferdselsårer.

I *plangrunnlaget* (eget dokument på om lag 100 sider) er det i kapittel 12 om arealbruk blant annet redegjort for en rekke områder med potensial for (1) boligbygging/boligprosjekter og (2) moderne næringsutvikling. Det er videre redegjort for (a) ulike muligheter for å legge til rette for boligbehovet fram til 2020, (b) tre alternative arealbruksstrategier med fokus på moderne næringsutvikling (med kart og konsekvensvurdering) og (3) fire ulike regionale scenario for Groruddalen.

Styring av arealbruken i Oslo

Selv om arealdelen formelt sett ikke gir juridisk avklaring på arealbruken gir den styring både gjennom klargjøring av prinsipper, arealkartet og bestillingene av vurderinger, utredninger, planer, planprogram og strategier for ulike områder.

I behandlingen av kommuneplanen i de ulike komiteene ble arealdelen viet mye særlig mye oppmerksomhet. Det ble framsatt en rekke endringsforslag og mange av disse ble også vedtatt i bystyrebehandlingen. Både knutepunkter, tverrforbindelsene og føringer for Groruddalen ble endret ved bystyrebehandlingen.

Dette illustrerer at arealdelen til tross for at den ikke er et juridisk dokument, har styringsfunksjoner. Styringsfunksjonene er imidlertid ikke kun rettet mot hva ulike arealer skal nyttes til, men også mot hva administrasjonen skal prioritere innenfor arealplanleggingen.

Bak vurderingen om å ikke utarbeide en juridisk bindende arealdel, men i stedet satse på juridisk styring gjennom i hovedsak gjennom reguleringsplan synes det å være flere hensyn. Et av hensynene var at omfattende kommunedelplaner er så vidt tidkrevende å få utarbeidet og vedtatt at de fort blir uaktuelle og dermed ville innebære en omfattende dispensasjonsbehandling i neste omgang. Et annet hensyn var erfaringer med at kommunedelplaner kan bli for overordnet og prinsipiell for lite detaljert til at berørte og politikerne forstår hva planen innebærer og at de dermed ikke engasjerer seg tilstrekkelig i planen. Reguleringsplanlegging, derimot, har vist seg å både ha et riktig detaljeringsnivå for medvirkning og å gi kommunen styringsmuligheter.

Plan- og bygningsetaten vurderer private reguleringsplaner blant annet i forhold til prinsippene i kommuneplanen, kommunedelplaner og andre styringsdokumenter og således sikres en overordnet styring av arealene. Det er imidlertid flere eksempler på at politikerne ved behandling av reguleringsplaner, har valgt å fravike overordnede prinsipper og planer, nettopp ut fra at mer detaljerte vurderinger har tilsagt dette. Dette gjelder blant planer om bymessig bebyggelse i noen av knutepunktsområdene. Bystyrets sammensetning synes å være noe av årsakene til dette. Styrken med kun juridisk styring gjennom reguleringsplaner er at det blir mer dynamisk og fleksibelt, mens svakheten er at det kan bli mer tilfeldig styring og at en blir mer sårbar for lobbyvirksomhet fra store aktører.

Styring av boligbyggingen i Oslo

Når det gjelder den overordnede styringen av boligbyggingen i Oslo, utarbeides det ikke tradisjonelt boligbyggeprogram. Det legges generelt opp til stor frihet for utbyggere av boliger så lenge en holder seg innenfor reguleringsplanene. Det er ikke en planmessig styring av boligbyggingen ut fra kapasiteten på skoler og barnehager gjennom rekkefølgebestemmelser, men heller slik at skole- og barnehagekapasiteten søkes tilpasset behovet til enhver tid. Således er det boligmarkedet som styrer behovet for skole- og barnehageutbyggingen.

Et overordnet mål i Oslo har vært å legge til rette for den forventede befolkningsveksten. Et sentralt virkemiddel i den sammenheng har vært å stimulere (markedet) til økt boligbygging. Dette er gjennomført ved å sørge for at det til enhver tid er tilgjengelig regulerte boligarealer, (25 000 boligtomter er regulert) noe som blant annet er oppnådd ved å effektivisere plan- og bygningsetaten og å åpne opp for privat regulering og utbygging i stor stil uten vesentlige restriksjoner. Dagens boligbygging på et historisk høyt nivå viser at denne satsingen har lyktes.

Fjordbysatsingen kan også ses i et slikt perspektiv (containerhavna ut og boliger inn). Oslo kommune er for øvrig selektiv mht. hvilke områder kommune vil styre. Styringen reguleres etter den politiske viktigheten av planoppgavene. Byråden er eksempelvis sterkt inne i styringen av Groruddalen og "Rådhuset" har en avgjørende rolle i alle forhandlinger om utviklingen i Bjørvika.

3.4.7 Kommunedelplaner og andre større arealplaner

Arealbruken i Oslo kommune er imidlertid juridisk styrt selv om ikke kommuneplanen inneholder en juridisk arealdel. Hele kommunen er dekket av 14 ulike kommunedelplaner og en småhusplan (reguleringsplan) som omfatter 30 000 mål og 28 000 villatomter.

Det store arealplanarbeidet skjer imidlertid ikke gjennom arealdelen av kommuneplanen, men derimot gjennom planer for andre områder, eksempelvis Fjordbyplanen, utviklingsplan for Groruddalen, småhusplan, kommunedelplan for lokalisering av varehandel og service og planprogram for Ensjø. Dette plannivået representerer et "mellom-nivå" for styringen av arealbruk. Dette nivået legger grunnlag for detaljerte reguleringsplaner og for de overordnede strategier som fastsettes i arealdelen av kommuneplanen.

Eksempelvis vil KDP Byutvikling og Bevaring (juridisk plan i M 1:10 000) som er basert på kommunedelplan Indre by, som var en strategisk plan, avløse en rekke reguleringsplaner for indre by. KDP Byutvikling og Bevaring vil legge grunnlag for neste fase som er byggesaksbehandling forutsatt at en holder seg innenfor planen.

Reguleringsplannivå er også et viktig plannivå for koordinering av ulike forhold. Eksempelvis kommer Byrådsavdeling for Samferdsel og Miljø vanligvis med uttalelser med basis i det byøkologiske program, og utdanningsetaten blir spurt om kapasitet på skole og barnehage i området.

Småhusregulering

Småhusplanen omfatter småhusområder i Oslos ytre by. Dette er en revidering av reguleringsplan for om lag 28 000 villatomter og 30 000 mål. Hensikten med den nye planen er å legge til rette for fortetting med bebyggelse med småhuskarakter og å opprettholde og å styrke småhusområdenes kvaliteter. Planen er for tiden under politisk behandling.

Planen består av et kart i M 1: 5000 og 4 sider med reguleringsbestemmelser. Planen gir grunnlag for byggesaksbehandling etter reguleringsplanbestemmelsene, mens tiltak med 10 eller flere boenheter krever bebyggelsesplan. Planen blir således et fast og samtidig enkelt styringsredskap for store områder.

Planlegging for Groruddalen

Groruddalen er på størrelse med Trondheim befolkningsmessig sett. I forbindelse med kommuneplan 2000 ble det vedtatt å utarbeide en *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*. Senere gjennom et utviklingsprogram ble det definert syv fordypningsprosjekter i dette arbeidet. Det har vært et omfattende planleggingsarbeid og kommunen har blant annet hatt et eget kontor i Groruddalen knyttet til dette arbeidet. Det har vært avholdt årlige Groruddalkonferanser med opplegg for informasjon og medvirkning. Med unntak av kommunedelplan for Økern er det ikke utarbeidet juridiske planer, men derimot temaplaner, scenarier og områdeprogrammer som beskriver og analyserer alternative arealbruksstrategier for utviklingen i Groruddalen.

Planleggingen har vært gjenstand for omfattende høringer (både temaplanene, områdeprogrammene og byrådens planforslag). Næringsdrivende, grunneiere, befolkning, bydelsutvalg og statlige interesser som har vært koordinert gjennom Statsbygg og delvis gjennom Miljøverndepartementet, har medvirket. Byrådens plan som ble lagt fram for byutviklingskomiteen og bystyret, fravek imidlertid betydelig fra det forslaget som plan- og bygningsetaten hadde

foreslått ved at en foreslo en senere og mer begrenset transformering fra logistikkområde til bolig. Dette illustrerer betydningen av det parlamentariske systemet i Oslo.

Fjordbycharetten - medvirkningsopplegg

Fjordbystrategien som blant annet var en av de sentrale føringene fra kommuneplan 2000, er under full implementering i Oslo. Det er et eget Fjordbyprogram som skal ivareta helhetsplanlegging i Fjordbyen, og et eget Fjordbykontor i Plan og bygningsetaten er opprettet. Det har vært et omfattende medvirkningsopplegg i forbindelse med utvikling og implementering av Fjordbyplanen.

Et av medvirkningsoppleggene har vært basert på et såkalt Charette⁴. I Fjordbycharetten ble en rekke personer og også allmennheten invitert med i workshops for tre ulike områder. Ekspertene ble leid inn til å lede gruppearbeid der både arkitekter, planleggere, eiendomsutviklere og representanter for ulike organisasjoner deltok. Det har også vært holdt åpne folkemøter. Fjordbycharetten resulterte i flere spennende forslag som vil bli evaluert og videreutviklet. Det vil bli utarbeidet reguleringsplaner for å sikre den juridiske styringen av arealbruken. I den forbindelse vil det bli laget konsekvensutredninger av alternative planforslag i tråd med de nye bestemmelsene og konsekvensutredninger av planer. Et annet eksempel på denne type medvirkningsopplegg er utviklingen av Majorstuen stasjon der både velforeninger, næringsdrivende og beboere deltok.

Transformering av "bilbyen" Ensjo til boligområde med høy utnyttelsesgrad

Ensjoområdet er et av de nyere transformasjonsområder der det satses på konsentrert boligbygging. I dette området, tidligere kalt bilbyen fordi det var store områder med parkeringsarealer for biler, er siktemålet å bygge boliger for 4000 – 8000 personer. Det er ikke utarbeidet juridiske kommunedelplaner, men derimot strategier for en slik utvikling blant annet gjennom et *planleggingsprogram*. Det vil bli etablert et eget infrastrukturselskap som skal sikre at over 100 grunneiere blir med på etablering av nødvendig fysisk infrastruktur. Svært få av grunneierne synes det var noe særlig gunstig da ideen ble lansert, men etter hvert fikk forslaget grobunn, og nå kommer en rekke reguleringsplaner både for dette området og nærliggende områder. Dette framstår som en fleksibel måte å få til en koordinert transformasjon av et område på.

Flerkjerneutvikling - Om strategier for byutvikling rundt større knutepunkt i Oslo

Det er vedtatt en kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner i november 2002. Dette er en tematisk kommunedelplan med formål om å erstatte den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Planen oppfattes å være forårsaket av et pålegg fra Miljøverndepartementet. Gjennom strategien for flerkjerne utvikling tas imidlertid et mer helhetlig grep

4 Charette er i utgangspunktet betegnelsen på en liten vogn der franske kunststudenter like før innlevering viste nesten ferdige kunstverk for publikum og dermed fikk innspill til ferdigstilling av disse. I vår sammenheng er det en tilrettelagt medvirkningsprosess over flere dager for forpliktende samhandling rundt utvikling av planutkast for et geografisk område. Charetten ledes av fagfolk, og oppsummeres skriftlig og med tegninger som følger saken videre.

for utviklingen. Dette er også en direkte oppfølging både av arealbruksstrategier i Kommuneplan 2000 og vedtakene i Kommuneplan 2004 om knutepunktsutvikling.

Ved implementering av denne strategien om en tettere og mer konsentrert bebyggelsesstruktur i knutepunkt viste det seg imidlertid at disse prinsippene ikke passet like godt for alle knutepunkter. I enkelte områder fant en i forbindelse med konkrete og detaljerte vurderingene at utbygging av en mer blokkmessig bebyggelse nær knutepunktene ville bryte for mye med eksisterende bebyggelse og også med befolkningens ønsker. Politikerne valgte derfor å gå bort fra denne strategien i enkelte områder, eksempelvis for Gaustad (nordsiden av Rikshospitalet) og Nordstrand. Dette illustrerer at det må konkrete og detaljerte vurderinger til for å kunne finne ut om overordnede prinsipper lar seg implementere.

I denne sammenheng framstår også strategier å være et mer egnet redskap for planlegging enn for eksempel juridiske kommunedelplaner som lett kunne medført omfattende planarbeid og høringsrunder på overordnet nivå, før en kom ned på nok konkret nivå. Det er et bevisst valg i Oslo fra midt på 1990-tallet om å lage kommunedelplaner som strategidokumenter, og overlate den juridiske styringen til reguleringsplaner. Det er flere eksempler på akterutseilte kommunedelplaner (eksempel planen for Skøyen). Således skjer utbyggingen i mange tilfeller gjennom enkelte reguleringer og enkeltprosjekter og som ikke alltid er i overensstemmelse med kommunedelplanene.

3.4.8 Andre planer, programmer og meldinger

Mange av de underordnede planer, meldinger og strategier kommer som følge av bystyrets bestilling i forbindelse med behandling av årsbudsjettet. På den måten kan også opposisjonen "ha en hånd på rattet" og bystyret blir tettere involvert også i den operative styringen av byrådenes aktivitet. I en del tilfeller er det byrådene som bestiller underordnede planer og meldinger. Det er sjelden at det er direkte motsetninger mellom underordnede planer og kommuneplanen, og byrådene forsikrer seg om at budsjettprosessen ikke forskutteres gjennom behandlingen disse planene. Samtidig er sektorplaner og virksomhetsplaner til en viss grad uttrykk for at sektoren ønsker egne dokumenter for å fremme sine interesser.

Byøkologisk program 2002 og kommunedelplan for Anlegg og områder for friluftsliv i Oslo, handlingsprogram er begge utarbeidet i Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel, men de har forskjellig kobling til kommuneplansystemet.

Byrådet hadde satt seg som mål å bli Europas bærerkraftige by, og som et ledd i dette arbeidet ble det i 1998 utarbeidet en bystyremelding om Oslomiljøet med byøkologisk program. Oslo ble tildelt European Sustainable City Award i 2003. Det reviderte byøkologisk program legger forutsetninger for kommuneplanen og da i særlig grad visjonen, målsettinger og strategier om Oslo som miljøby, men også for noen av arealbruksstrategiene. Alle etatene innen byrådsavdelingen har deltatt i rulleringen av programmet samt at det har vært ekstern medvirkning. Videre inneholder programmet en rekke sektorovergripende tiltak innunder seks ulike strategier. Således kan forholdet mellom byøkologisk program og kommuneplanen / økonomiplanen være noe diffust, og byøkologisk program representerer til dels en konkurrerende struktur uten at dette blir framtrødende i økonomiplanen. Dette er grunnlaget for innplasseringen av byøkologisk program ved siden av kommuneplanen i figur 3.2.

Kommunedelplan for *Anlegg og områder for friluftsliv* med handlingsprogram for 2005 – 2008 er en svært omfattende og detaljert plan på om lag 200 sider inkludert vedlegg. Denne planen er basert på et omfattende medvirkningsopplegg i med lag, interesse organisasjoner i ulike bydeler i Oslo. Eksempelvis kom det inn 450 forslag fra organisasjoner, bydeler, etater og enkeltpersoner slik at mange har eierforhold til denne planen.

Planen gir en totaloversikt og forslag til prioritering både av prioriterte og uprioriterte midler (spillemidler). I og med at dette er et område med forholdsvis sterke lobbyorganisasjoner, er nettopp en slik total oversikt og plan et godt redskap for å unngå en mer tilfeldig prioritering av midlene. Samtidig er planen et godt (og detaljert) arbeidsredskap for Friluftsetaten for hvordan den skal prioritere arbeidet og den henger godt sammen med organisasjonsstrukturen. Det er også klare koblinger til en rekke av målsettingene og strategiene i kommuneplanen, men samtidig bærer denne plane preg av å være et "bottom-up" produkt og i noe mindre grad et politisk dokument som forholder seg til realistiske økonomiske rammer.

3.5 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Oslo

Denne oppsummeringen har ikke som siktemål å gi et kortfattet resymé av resultatene av kartleggingen av kommuneplanpraksis i Oslo. Siktemålet er derimot å trekke fram konkrete og praktiske eksempler på metoder og prosesser fra kommuneplanarbeidet som styrker funksjonen som strategisk planprosess og styringsinstrument og mer generelle utfordringer knyttet til kommuneplansystemet. Gjennomgangen under er bygd opp med underoverskrifter som i hovedsak motsvarer delproblemstillingene i prosjektilbudet.

Plansystem og planprosesser

Oslo kommune har et velutviklet og oversiktelig kommuneplansystem. Både kommuneplanen, budsjett og økonomiplanen og byrådens årsberetning "gjennomsyres" av visjonene og de mål og strategier som er trukket opp samfunnsdelen. Den røde tråden er således lett synlig i Oslo kommunes plansystem og de sterke koblingene mellom de ulike elementene framstår som et spesielt sterkt utviklet del av kommuneplanleggingen. Den politiske (byrådenes) deltakelse og styring av kommuneplanleggingen inngår som en viktig brikke for å forstå hvordan systemet henger sammen. Denne forholdsvis sterke "top-down" koordinering og samordning preger kommuneplansystemet i Oslo, mens bottom up siden framkommer gjennom sektorplaner, programmer og strategier som dels blir bestilt bystyret.

Koblingen mellom samfunnsdelen og arealdelen er ivaretatt gjennom at arealdelen består av strategier og opplegg for planmessig oppfølging av strategiene som henger sammen med visjoner og mål i samfunnsdelen. Den juridiske styringen av arealbruken skjer i hovedsak gjennom reguleringsplaner. Kommuneplanens er således strategisk og fleksibel. Tyngden av arealplanlegging gjennomføres imidlertid løpende på et mellomnivå i plan og bygningsetaten gjennom kommunedelplaner, planprogram, strategier for mer avgrensede geografiske områder som både legger grunnlag for kommuneplanens arealdel og for reguleringsplanlegging. Denne fleksible og strategiske utformingen av kommuneplanens arealdel framstår også som en interessant del av kommuneplansystemet i Oslo.

Medvirkning og deltakelse

Det parlamentariske systemet og byrådets deltakelse og bruk av kommuneplansystemet for en gjennomgående styring er en interessant del av kommuneplansystemet i Oslo. Knyttet til arealdelen synes Fjordbycharetten å representere et særlig spennende opplegg for medvirkning og deltakelse og da særlig koblet til den videre bruk av forslagene og konsekvensutredning av planalternativene. For øvrig er det også flere interessante medvirkningsopplegg i forbindelse med utarbeidelsen av den helhetlige planen for Grorud, blant annet Groruddalskontoret, bydelsutvalgets funksjon og organisering av statens deltakelse bl.a. gjennom Statsbygg.

Planinnhold

Den gjennomgående sammenhengen i kommuneplansystemet med 8 visjoner med tilhørende mål og strategier både for samfunnsdel, arealdel og også økonomiplan og budsjett er blant de mest framtrepende karakteristika ved kommuneplanen for Oslo. Både denne samordningen, men også arbeidet med å utforme en konsensuspreget plan framstår som interessante deler av innholdet i planen.

Oppfølging av kommuneplan i egen organisasjon

Oslos kommunes administrative opplegg med ansvarsdeling for oppfølging av kommuneplan er et spennende element i Oslos kommuneplansystem. Det samme er oppfølgingen av kommuneplanen i årsbudsjett og økonomiplanen og ikke minst årsberetningen til bystyret. Gjennom den planlagte rapportering til bystyret våren 2006 om oppfølging av kommuneplanen og presentasjon av aktuelle utviklingstrekk og utfordringer for Oslo og Osloregionen som samfunn og Oslo som kommune vil bystyret få anledning til å drøfte oppfølgingen i sammenheng med nye planutfordringer.

4 Kommuneplansystemet i Bergen

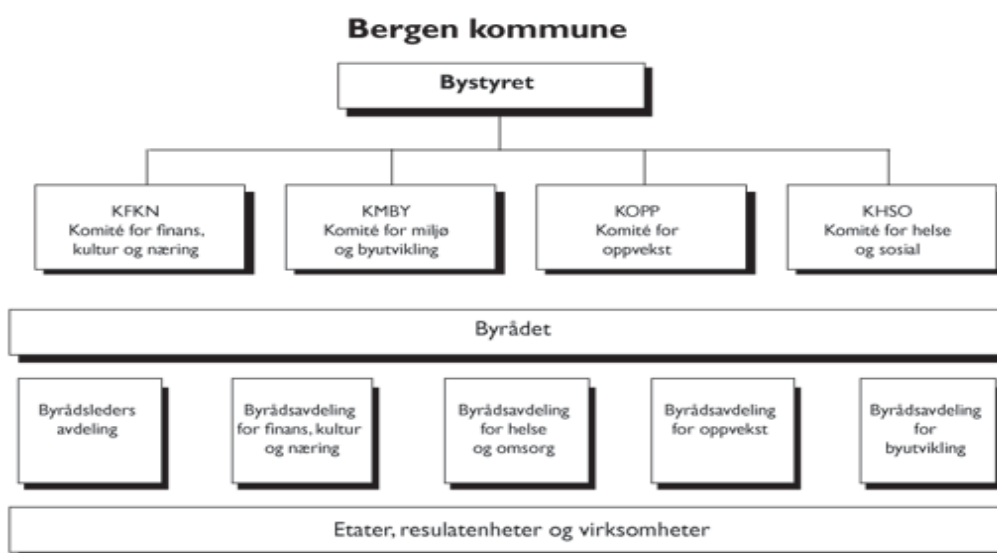
En analyse av planleggingssystem og styringsstruktur i Bergen kommune slik det fremstår i 2005, må ta hensyn til at de viktigste kommuneplandokumentene er under rullering. Vi vil derfor først presentere dagens plangrunnlag, og deretter vil vi gå gjennom status for rulleringen av eksisterende planer.

4.1 Kontekstuelle forhold

Bergen kommune hadde ved inngangen til 2005 i overkant av 239.000 innbyggere fordelt på et areal på 465 km². I storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-03)) utgjør Bergen "kjernen" i en byregion som også omfatter kommunene Fusa, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Osterøy, Meland, Øygarden, Radøy, Lindås og Austrheim, med en samlet befolkning på over 340.000. Byregionens samlede areal er på 3.345 km². Det er etablert et Regionråd for Bergen og omland som omfatter 10 av kommunene, samt Austevoll.⁵ I regi av Regionrådet har det vært samarbeid knyttet til felles tjenesteproduksjon, miljø og bærekraftig utvikling.

Byregionen Bergen har opplevd betydelig befolkningsvekst de siste tiårene. En rekke store infrastrukturprosjekter, særlig nye broer og tunneler, har bidratt til å spre veksten geografisk og øke integrasjonen over kommunegrensene. I prosent er det kommuner som Askøy, Fjell, Lindås og Os har til nå opplevd den sterkeste veksten i befolkning. De fleste arbeidsplassene er fortsatt lokalisert innenfor Bergens kommunegrenser.

Figuren under viser politisk og administrativ organisering i Bergen kommune:



Figur 4.1 Politisk og administrativ organisering i Bergen kommune

⁵ Austrheim, Meland, Lindås og Radøy er medlemmer av Regionrådet for Nordhordland og Gulen.

Politisk organisering

Bergen kommune har vært gjennom flere store omorganiseringsprosesser de siste årene. Kommunen innførte en parlamentarisk styringsmodell fra 1. januar 2000. Samme år ble det gjennomført en bydelsreform som ga stor grad av "selvstyre" for de 8 bydelene. I alt 80 % av kommunens budsjett ble forvaltet av bydelene, noe som var en effekt av at de var ansvarlig for tunge tjenesteområder som helse og sosial, barnehager, skoler og kultur og fritidstilbud. Stabsavdelinger og planlegging ble liggende igjen i kommunens sentraladministrasjon. Målet med reformen var å styrke lokaldemokratiet, bedre kvaliteten på tjenestene bl.a. ved å se flere tjenesteområder i sammenheng og å sikre en mer oversiktlig og effektiv ressursbruk.

Økonomiske problemer både på bydelsnivå og i kommunen sentralt bidro blant annet til at bydelsreformen kom i misskreditt. Fra 1. juli 2004 er bydelsadministrasjonene lagt ned og en ny sentralisert organisasjonsmodell ble innført. Omorganiseringen betyr at de fleste av bydelenes ansvarsområder nå koordineres av de fem byrådsavdelingene. Tjenesteproduksjonen er organisert i en to-nivå modell med selvstendige resultatenheter som forholder seg direkte til byrådsavdelingene. Dette gir ledere av skoler, sykehjem og andre kommunale institusjoner et større ansvar.

Bystyrets oppgaver: Bystyret er kommunens øverste organ og skal vedta overordnede mål, prinsipper og strategier for kommunens virksomhet. Bystyret i Bergen består av 67 representanter som møtes en gang i måneden. Medlemmene i bystyret er delt inn i fire komiteer som hver har sitt spesialområde. Det forberedende arbeidet skjer i de fire bystyrekomiteene som også møtes hver måned. Komiteene utarbeider forslag til vedtak i bystyret. De skal også føre tilsyn med byrådsavdelinger, etater, bedrifter og virksomheter som hører inn under vedkommende komité's saksområde.

Byråds oppgaver: Byrådet leder kommunens administrasjon. Byrådet består av en byrådsleder og fire byråder som leder hver sin byrådsavdeling i kommunen. Hver uke møtes byrådet og fatter vedtak i saker som krever politisk behandling. Byrådet har muligheten til å fatte beslutninger som påvirker store deler av kommunens virksomhet; blant annet har byrådet økonomi-, personal- og fagfullmakter. Fullmaktene er i stor grad delegert videre til administrasjonen. I 2005 er det Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre som utgjør byrådskoalisjonen, og den støttes av Fremskrittspartiet i bystyret.

Forholdet mellom byrådet og bystyret: Dersom et flertall av medlemmene i bystyret ikke er fornøyde med jobben byrådet gjør, kan de sparke enten hele byrådet eller enkeltmedlemmer i byrådet. Medlemmene i bystyret må selv sørge for at et nytt byråd dannes. Byrådet kan på sin side stille kabinettsspørsmål når en sak behandles av bystyret – det vil si at byrådet gir bystyret et ultimatum; enten godtar de byrådets politikk ellers velger byrådet å gå av. Det er først og fremst byrådet og bystyret (og bystyrekomiteen på sine områder) som utøver politikk i Bergen kommune.

Administrativ organisering

Byrådsavdelinger: De fem byrådsavdelingene utgjør kommunens sentraladministrasjon. Byrådsavdelingene skal være et støtteapparat for den politiske ledelsen og sørge for at byrådets politikk blir iverksatt. Avdelingene har også ansvar for underliggende seksjoner, etater/fagavdelinger, resultatenheter og virksomheter hvor kommunen er eier. Administrasjonen i byrådsavdelingene ledes av en kommunaldirektør, og kommunen har følgende byrådsavdelinger:

- Byrådsleders avdeling
- Byrådsavdeling for byutvikling
- Byrådsavdeling for finans, kultur og næring
- Byrådsavdeling for oppvekst
- Byrådsavdeling for helse og omsorg

Seksjoner og kontor: Byrådsavdelingene deles ofte inn i mindre enheter, og disse kalles seksjoner og i enkelte tilfeller kontor. Dette gjøres for å synliggjøre hvilke fagområder som hører inn under de forskjellige byrådsavdelingene og hvem som har ansvaret for dem.

Etater/fagavdelinger: Etatene er underlagt byrådet og skal gi faglige vurderinger og sørge for den daglige driften innen sitt spesialområde. Byråden kan instruere etatene gjennom sin byrådsavdeling, men er ikke direkte ansvarlig for etatene overfor Bystyret. Virksomheter som er tjenesteytende, omfatter hele byen eller har et særskilt fagansvar, organiseres ofte som etater eller fagavdelinger.

Resultatenheter: Resultatenhetene utgjør kjernevirksomheten i kommunen. En resultatenhet kan bestå av flere tjenestesteder. Resultatenhetslederne har fått vide fullmakter og et selvstendig økonomiansvar, herunder følger ansvar for drift av tjenestene, ansvar for kvalitet på tjenestene samt et arbeidsgiveransvar i forhold til medarbeiderne. Resultatenhetslederne rapporterer til kommunaldirektørene innenfor sitt virkeområde.

Virksomheter med kommunalt eierskap: I tilfeller hvor virksomheten for eksempel må konkurrere med private bedrifter, kan det lønne seg for kommunen å danne sitt eget aksjeselskap, og dermed sikre virksomheten likeverdige konkurranseforhold med konkurrentene. Det brukes ulike organisasjonsformer, som aksjeselskap, kommunale foretak, interkommunale selskap, interkommunalt samarbeid, stiftelser og medlemslag.

4.2 Kommuneplanarbeidet i Bergen

Det er *Byrådsavdeling for byutvikling* som er ansvarlig for arealplanlegging i Bergen. Det operative ansvaret ligger i Plan- og miljøetaten, som har ansvar for overordnet areal- og transportplanlegging, offentlige planer og utredninger, kartdatabaser, adresser og stedsnavn, samt koordinering av langsiktig miljøarbeid i kommunen. Etaten har i 2005 ansvar for rulleringen av kommuneplanens arealdel (KPA). Avdelingen er ledet av Byråden for byutvikling.

Plan- og miljøetaten har 58 ansatte. Etaten er organisert etter en flat struktur, der medarbeiderne er direkte underlagt etatsleder/koordineringsenhet. Medarbeiderne er gruppert i to fagavdelinger; Fagavdeling for geodata og fagavdeling for areal- og transportplanlegging, byplan og miljø. I tillegg har etaten en matriseenhet som består av støttefunksjoner (merkantil, økonomi, EDB-støtte, m.m).

Byrådsavdeling for finans, kultur og næring har ansvar for utforming av økonomiplan og budsjett. Avdelingen har formelt ansvar for kommuneplanens strategidel (KPS), og har i 2005 ansvar for utarbeidelse av "Visjon 2020". Det er Seksjon for næring som har ansvar for oppfølging av Strategisk næringsplan (SNP). Denne planen er også under rullering i 2005. Avdelingen ledes av Finansbyråden.

De sentrale plandokumentene som ligger til grunn i dag er Kommuneplan for Bergen 1996-2007. Denne ble vedtatt i juni 1996. Den omfatter en strategidel og en arealdel. Den sistnevnte ble rullert i 2000, og den nye arealplanen har tidsramme 2000 – 2011 (2019). Høsten 2004 startet Bergen kommune arbeidet med å rullere både strategidelen og arealdelen. I tillegg finnes det en rekke temaplaner og kommunedelplaner som legger føringer på virksomheten. Gjeldende planer er oppsummert i det følgende, og mange av dem er også å finne i figur 4.1.

Overordnede planer:

Kommuneplanens strategidel 1996 – 2007 (2015)

Kommuneplanens arealdel 2000 – 2011 (2019)

Temaplaner:

Bergen sjøfront

Bergensprogrammet (transport)

Bybane

Vedtatte kommunedelplaner:

Kommunedelplan Indre Arna

Kommunedelplan Ytre Arna

Kommunedelplan sentrum

Kommunedelplan Ny-Paradis, Hop, Nesttun

Kommunedelplan Sandviken, Fjellsiden nord

Kommunedelplan Fjellsiden sør

Kommunedelplan for E39 Os - Bergen

Kommunedelplan for E39 Midtbygda - Norhordlandsbrua

Kommunedelplaner under arbeid:

Kommunedelplan Puddefjorden, Damsgårdsundet

Kommunedelplan for kystsonen i Bergen

Kommunedelplan Mildehalvøya

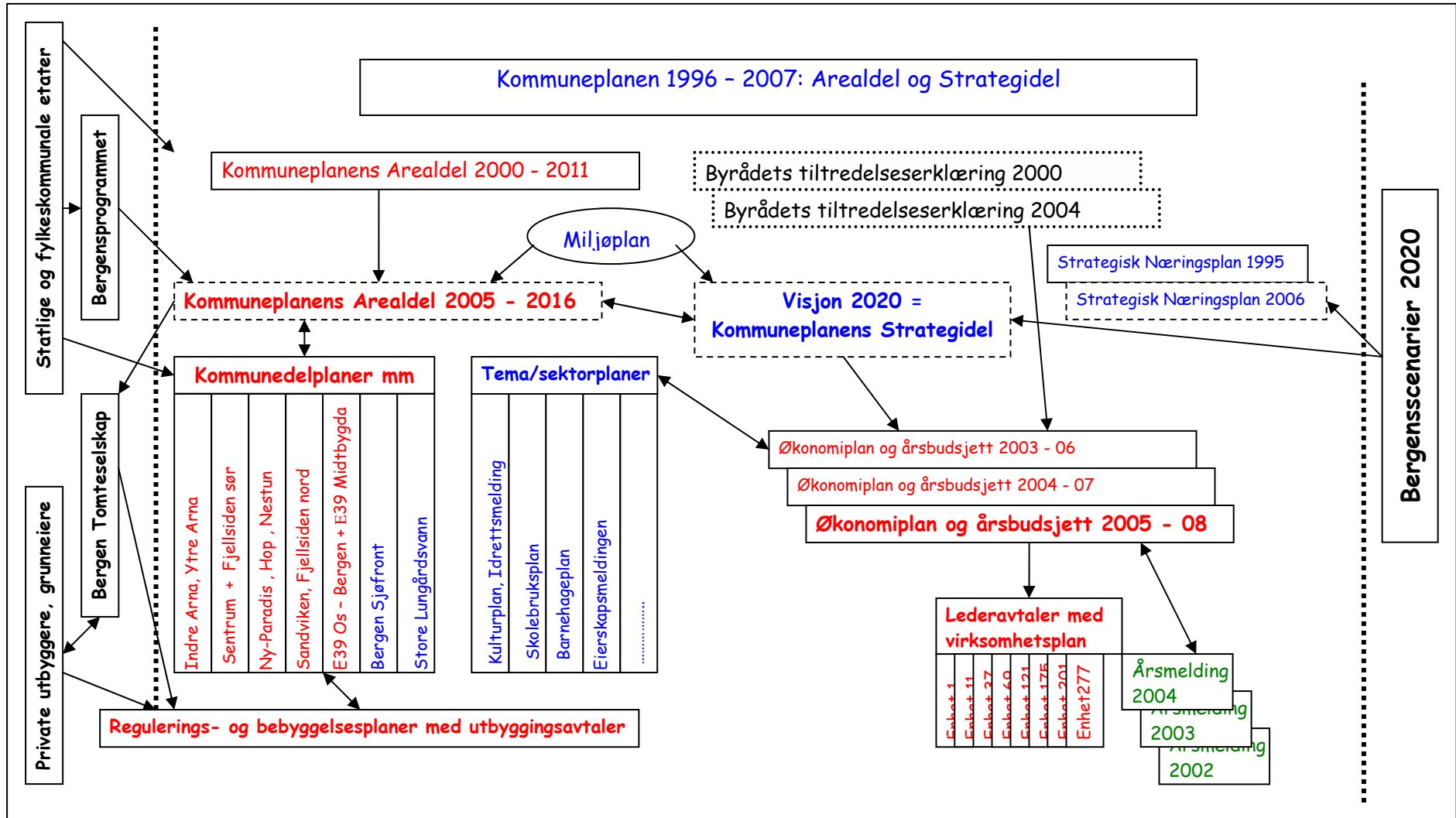
Kommunedelplan for Åsane sentrale deler

I tillegg til disse planene finnes det en rekke sektorplaner som ikke har samme juridiske stilling som kommuneplan og arealplaner. Dette omfatter alt fra strategisk næringsplan, via kulturplan og idrettsmelding til behovsplaner innen barnehage og skole. Disse planene legger likevel viktige føringer på arbeidet i kommunen.

4.3 Kommuneplansystemet i Bergen

Figuren under viser et forenklet bilde de viktigste elementene i kommuneplansystemet i Bergen i 2005 med antydning av forbindelser mellom de ulike elementene. Mellom de stiplede vertikale linjene på hver av sidene befinner de kommunale planer og programmer seg. Her er det politikere og administrasjonen i kommunen som er hovedaktører. På venstre side av den vertikale linjen er deltakelsen i arealplanleggingen fra hhv. staten og fylkeskommunen og private grunneiere og eiendomsutviklere og lignende illustrert.

Bokser med rød skrift illustrerer at dette er elementer med juridisk virkning på arealsiden og budsjett/bindende avtaler. Bokser med blå skrift har i større grad karakter av å være retningsgivende i forhold til konkrete vedtak i de røde elementene. Årsrapporten (grønn skrift) er ikke bindende, men skal etter planen bli et instrument for vurdering av måloppnåelse i virksomheten. Heltrukne linjer antyder en sterkere forbindelse mellom elementene enn stiplede linjer.



Figur 4.2 Elementer i Bergens kommuneplansystem

4.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Bergen

I det følgende vil de ulike elementene i kommuneplansystemet slik det er framstilt i figuren over bli beskrevet. I beskrivelsen er det lagt vekt på å få fram hvilken styringsfunksjon det omtalte element har både for politikerne og administrasjonen og videre sammenhengen med andre elementer i kommuneplansystemet.

4.4.1 Kommuneplanens strategidel

Kommuneplan 1996 – 2007 (2015) ble vedtatt i Bergen bystyre den 3. juni 1996. Premissene for revisjonen av kommuneplanen ble lagt i kommuneplanmeldingen som bystyret behandlet 19. desember 1994. I vedtaket hadde bystyret sluttet seg til de rammer og retningslinjer som ble lagt frem her, det støttet en revisjon av mål- og visjonsprogram og det sluttet seg til fremdriftsplanen. Samtidig hadde bystyret understreket at ”demokrati og deltakelsesmuligheter legges inn som grunnleggende mål i det videre arbeidet med kommuneplanen.”

Kommuneplanen ble utarbeidet av en medarbeider i rådmannens stab, samt en innleid konsulent. Planen tok utgangspunkt i en rekke faglige utredninger, analyser og sektorplaner. I planarbeidet ønsket kommunen dialog med innbyggerne, og denne ble løst på to måter. For det første ble alle skoleelever i Bergen kommune bedt om å gi uttrykk for hva de mente var viktige nærmiljøkvaliteter. For det andre ble det utarbeidet et høringsutkast som ble offentliggjort i juli 1995. Høringsfristen var 1. desember, og i alt ble det avgitt 70 høringsuttalelser. I forordet til kommuneplanen ble disse oppsummert på følgende måte: ”Høringsuttalelsene gir i all hovedsak bred og positiv tilslutning til kommuneplanens foreslåtte strategier.” (Ibid: 9).

Kommuneplanens strategidel er et dokument på 88 sider. Hovedmålet for bysamfunnet formuleres på følgende måte: ”*Bergen skal ha gode levekår for alle byens innbyggere, innenfor rammene av en miljøvennlig utvikling*”. Planen inneholder et Målprogram, en beskrivelse av hva planen er, en gjennomgang av rammebetingelser, en analyse av bysamfunnet og dets utviklingsmuligheter, en handlingsplan og til slutt presenteres kommuneplanens arealdel. Denne skal vi komme tilbake til seinere i kapitlet. Målprogrammet og handlingsplanen henger tett sammen. Det formuleres mål og strategier innenfor tre hovedområder:

- A. Bergen skal ha gode og trygge nærmiljøer for alle byens innbyggere. Innen dette området presenteres det fem delmål og i alt 42 strategier. Delmålene er knyttet til utdanning, omsorg, kultur, miljø og lokalt demokrati.
- B. Bergensområdet skal være en attraktiv region for næringsvirksomhet, slik at verdiskapning sikres og arbeidsplasser skapes. Innen dette området presenteres det 12 strategier, inkludert en som kobler kommuneplanen til strategisk næringsplan.
- C. Bergen skal ha en byutvikling som utvikler Bergen som regionsenter, gir gode boliger, tilstrekkelig næringsarealer og velegnet infrastruktur. Innen dette området var det fire delmål og 21 strategier. Delmålene er knyttet til Bergen som regionhovedstad for Vestlandet, tilrettelegging av boligarealer, tilrettelegging av næringsarealer og utvikling av et tjenelig og miljøvennlig transportsystem.

I forordet til kommuneplanen ble det slått fast at ”Målprogrammet gir retningslinjer for kommunens prioriteringer og synliggjør ambisjonene for virksomheten”. I planen ble målene knyttet til et 4-årig handlingsprogram for sektorenes virksomheter. Den kortsiktige delen av planen skulle inngå som en integrert del av økonomiplanen. Målet var at kommuneplanens kortsiktige del skulle rulleres årlig sammen med økonomiplanen og på den måten skape kontinuitet og sammenheng mellom kommunens overordnede styringsdokumenter.

Da kommunen startet arbeidet med å rullere kommuneplanens arealdel i 1998 mente Rådmannen at det ikke var behov for å rullere samfunnsdelen av kommuneplanen. Det ble i den forbindelse slått fast at ”De langsiktige perspektivene (...) kan mest hensiktsmessig ivaretas gjennom økonomiplanarbeidet på det nåværende tidspunkt.”⁶ Dette ble bekreftet av bystyret. Dermed ble den eksisterende perspektivdelen gjeldende for Bergen kommune i valgperioden 1999-2003.

Politikernes bruk av kommuneplanens strategidel

Målene i kommuneplanens strategidel fungerte i all hovedsak som overordnede politiske styringsprinsipp for virksomheten til Bergen kommune frem til innføringen av parlamentarisme i 2000. Det byrådet som tiltrådte da, mente at dets tiltredelseserklæring måtte spille en overordnet rolle i den politiske styringen av byen. Byrådet, som var en koalisjon med representanter fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, innførte derfor en praksis der punktene i tiltredelseserklæring ble brukt som erstatning for målene i kommuneplanen. Det ble imidlertid aldri fattet noe vedtak om at målene i tiltredelseserklæringen skulle erstattet hovedmålsetningene i kommuneplanen. Denne praksis om at tiltredelseserklæringen skulle brukes mer aktivt enn kommuneplanen ble videreført av det byrådet som tiltrådte etter valget høsten 2003.

De siste årene har også bystyret i liten grad etterspurt kommuneplanens strategidel. Den parlamentariske styringsmodellen har ført til økt fokus på partipolitiske skillelinjer, og det har preget forholdet mellom bystyret og byrådet. Denne endringen, kombinert med de store økonomiske problemene kommunen har vært gjennom de siste årene, har bidratt til å ta fokus vekk fra de langsiktige generelle visjonene, og flyttet det over på mer politiske beslutninger knyttet til det å løse den langsiktige gjeldssituasjonen for kommunen.

Konsekvensen av dette synet på tiltredelseserklæringenes betydning, og den manglende rulleringen av planen, er at kommuneplanens strategidel gradvis har mistet sin politiske synlighet og betydning i styringen av Bergen kommune. Selv om den formelt sett utgjør de overordnede rammene for kommunens virksomhet er det få spor å finne av den i de politiske sakene. I 2004 skjedde det viktige endringer på dette området og det skal vi komme tilbake til i 4.5.

Administrasjonens bruk av kommuneplanens strategidel

Overgangen til en parlamentarisk styringsmodell med sterke bydeler fikk også betydning for hvordan administrasjonen fulgte opp og brukte kommuneplanens strategidel. Da kommunen

6 Sak nr. 0098/98.

innførte en organisasjonsmodell uten rådmann ble administrasjonen sekretariat for det sittende byrådet. Rådmannsorganisasjonen hadde vært planorientert, og den hadde egen plankompetanse. Dette ble svekket i den nye modellen bl.a. som følge av økonomiske innsparinger og reduksjon i antall stillinger. Det ble dermed de politiske føringene fra byrådet som la rammene for administrasjonens arbeid og prioriteringer.

Formelt sett blir det fortsatt i noen sammenhenger vist til kommuneplanens samfunnsdel. Dette gjelder bl.a. i nyere plandokumenter. Et eksempel er Barnehageplan for Bergen (2004-2010), der det fortsatt henvises til at kommuneplanens målsetninger på barnehageområdet.

Samlet sett er det flere faktorer som har bidratt til at kommuneplanens strategidel har mistet mye av sin politiske og administrative betydning. Våre informanter understreker likevel at det er klart at overgangen til en parlamentarisk modell, med sterkere vekt på partipolitiske prioriteringer, er det forhold som har svekket bruken av kommuneplanens samfunnsdel mest.

4.4.2 Kommuneplanens arealdel

I 1996 ble kommuneplanens arealdel rullert parallelt med rulleringen av strategidelen. Også denne planen ble vedtatt av bystyret i juni 1996. Planen var juridisk bindende, og den la føringer på arealbruken i Bergen i årene etter.

I juni 1999 vedtok bystyret programmet for rullering av arealplanen. Med utgangspunkt i dette ble det utarbeidet en høringsrapport som ga anvisninger innen de hovedområdene som inngikk i grunnlaget for arealplanen. Rapporten, som er på mer enn 90 sider, hadde følgende kapitler: (I) Overordnede rammer. Her ble både elementer fra byrådserklæringen fra 2000, nasjonale mål og retningslinjer og de delene av fylkesplan for Hordaland som omhandler Bergen presentert. I de neste kapitlene presenteres utviklingstrekk og kommunale retningslinjer innenfor følgende områder: (II) bystruktur, (III) befolkningsutvikling, (IV) miljø og ressursforvaltning, (V) næringsliv, (VI) boliger og bomiljø, (VII) kommunikasjon og transport, (VIII) arealplankartet, (IX) virkninger, bestemmelser og retningslinjer.

Høringsrunden resulterte i en rekke uttalelser knyttet til ulike elementer i dokumentet. Uttalelsene kom fra kommunale, statlige og private aktører. Det ble gitt positiv tilbakemeldinger på noen overordnede områder, men hovedsakelig ble det presentert innvendinger til enkeltelementer. Kommuneplanens arealdel 2000-2011 (2019) ble endelig vedtatt av bystyret i november 2001. Kommuneplanens arealdel har et plankart (M 1:50.000) der det differensieres mellom:

- Byggeområder (§ 20-4.1). Følgende arealer defineres: a) Uregulerte byggeområder, b) boligområde, c) nytt sentrumsområde, d) industri, kontor og lager, e) offentlig bebyggelse, f) grav- og urnelund, g) militære formål, h) militære områder, herunder luftfart, i) idrettsanlegg/friområde, j) offentlig interessant fortettingsområde og k) foreslått boligformål, ikke juridisk bindende.
- Båndlagte områder (§ 20-4.4). Følgende arealer defineres: a) Båndlagte etter krav om naturvern, b) forvaltningssoner Osvassdraget og c) nedslagsfelt for drikkevann.
- Landbruks-, natur- og friluftsområder (§ 20-4.2). Følgende områder defineres: a) landbruks-, natur- og friluftsområder og b) byfjellgrensen.

I tillegg er traseen for bybane (med terminal og stopp) fra sentrum til Flesland flyplass med på plankartet. Det ble i den forbindelse nedfelt bestemmelser om fortetting i bybanetraseen. I tillegg ble det utarbeidet en oversikt over forventet boligbygging i hver av de 8 bydelene. Det ble nedfelt en målsetning om 1000 nye boliger per år, men det ble ikke lagt noen juridiske føringer på om hvilke områder som skulle prioriteres. Arealplankartet er sammen med de tilhørende bestemmelsene juridisk bindende for den framtidige arealbruken i kommunen. Planen gjelder foran eldre vedtak og planer der disse strider mot planens innhold. Der det foreligger godkjente kommunedelplaner eller utkast til kommunedelplan tas ikke arealbruken opp til ny vurdering i denne planen.

Kommuneplanens arealdel 2000-2011 (2019) legger opp til at bysamfunnet på et overordnet nivå skal ha tilstrekkelig tilgang på bolig- og næringsarealer. Planen har et noe sterkere fokus på fortetting enn tidligere plan, og er særlig opptatt av at utbygginger skal ha koblinger til eksisterende og ny transportinfrastruktur. I den sammenheng representerer den planlagte bybanen et nytt element i planen.

Koblinger mellom arealdelen og kommuneplanens strategidel

I kommuneplanen fra 1996 var det klare koblinger mellom arealdelen og strategidelen. Siden strategidelen ikke ble rullert i 2000 er disse koblingene over tiden blitt svekket. Den gjeldende arealplanen er derfor også knyttet til målsetninger nedfelt i byrådets tiltredelseserklæring fra 26. juni 2000. I tillegg arbeider byutviklingsavdelingen ut fra de retningslinjer som er nedfelt i det nye byrådets tiltredningserklæring fra oktober 2003.

Kobling mellom arealdelen og temaplaner

Kommuneplanens arealdel er koblet til Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Statens vegvesen, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune om gjennomføring og finansiering av tiltak innen transportområdet i Bergen. Programmet skal koordinere alle kollektivtiltak, miljø og veiprosjekter i tyveårsperioden 2002-2021. Bybane i Bergen er et av prosjektene som inngår i Bergensprogrammet. Første byggetrinn, fra sentrum til Nesttun er ferdig regulert, og utbyggingen skal etter planen starte 2005/2006.

Bergen sjøfront er et overordnet prosjekt der målet er å ”løfte blikket” fra alle enkeltprosjektene og planene langs sjøfronten. Målet for dette arbeidet er å kunne gi innspill både til arbeidet med de aktuelle kommunedelplanene og til ”Deltema Sentrum” i arbeidet med kommuneplanens arealdel. To kommunedelplaner er under arbeid for å gi rammer for nye planer og prosjekter. Det er kommunedelplan Damsgård og kommunedelplan Store Lungegårdsvann. I tillegg har kommunedelplanen for Sandviken behov for store endringer.

I forbindelse med dette planarbeidet har Bergen kommune søkt å forbedre dialogen med ulike berørte grupper. Både i 2003 og 2004 har det vært arrangert konferanser med Bergen sjøfront som tema. Kommunen har også engasjert tre grupper arkitekter og planleggere som har fått i oppgave å utarbeide mulige fremtidsbilder for områdene Sandviken, Engen/Nøstet/USF og Puddefjorden/Damsgårdssundet. Formålet med fremtidsbildene er å få innspill til konkret planlegging og saksbehandling i de tre områdene, samt styrke dialogen rundt de spørsmål som berøres av utviklingen.

Koblinger mellom arealdelen og kommunedelplaner

Det juridiske grunnlaget for arealpolitikken i Bergen kommune er kommuneplanens arealdel. I tillegg finnes det i alt 8 gjeldende kommunedelplaner med utfyllende bestemmelser for de områdene som planene dekker. Det er den sist vedtatt planen som er juridisk bindende. Kommunedelplanene rulleres ikke, men det utarbeides nye planer når det oppstår spesielle behov. I 2005 arbeides det med fire nye kommunedelplaner.

Kommuneplanen har lagt overordnede føringer på arealbruken i årene etter vedtaket i 2001. I denne perioden har det vært et økende aktivitetsnivå innen særlig boligbygging. Det er særlig de private utbyggerne som har fremmet flere prosjekter enn det som var forutsatt i planen, og disse går ofte på tvers av de retningslinjer som er nedfelt i planene. Det er særlig prosjekter i hundremetersbeltet og i LNF-områdene som bryter med intensjonene i arealplanen. I den forbindelse har det vært gitt en rekke dispensasjoner. Dette har lagt press på arealdisposisjonene i kommuneplanen.

Bergen tomteselskap: Et redskap i arealpolitikken

En viktig del av arealpolitikken til Bergen kommunen utøves gjennom Bergen tomteselskap. Bergen tomteselskap ble etablert i 1970 da tomteselskapene i Arna, Bergen, Fana, Laksevåg og Åsane ble slått sammen til Bergen tomteselskap. Dette er et aksjeselskap med Bergen kommune som eneaksjonær. I perioden fra 1972 til i dag har Bergen tomteselskap fungert som en samordnende enhet internt i Bergen kommune, mellom kommunale og statlige etater, og som et bindeledd mellom den kommunale og den private sektor i utbyggingssammenheng. Tomteselskap har hatt ansvaret for utvikling av nye bolig- og næringsområder utenfor den sentrale bykjernen. Det spiller derfor ingen rolle i transformasjons- eller fortettingsområder.

Bergen tomteselskap driver sin virksomhet i grensesnittet mellom markedstilpasset virksomhet og forvaltning. Den forvaltningsmessige rollen består blant annet i å utvikle arealplaner som i et langsiktig perspektiv kan utvikles til gode og miljøriktige bolig- og næringsområder. I den sammenheng utgjør kommuneplanens arealdel det overordnede styringsprinsipp for virksomheten. Samtidig drives selskapet etter forretningsmessige prinsipper. Dette for å sikre en sunn økonomisk utvikling blant skiftende konjunkturer, markedsforhold og politiske prioriteringer.

Tomteselskapet utvikler over halvparten av tomtene som skal dekke byens fremtidige boligbehov. I tillegg kommer produksjon av byggeklare tomter for næringsformål og offentlige formål. Bergen tomteselskap har utviklet konkurranseformer for utbyggere som stimulerer til utvikling av nyskapende boligområder. Bergen tomteselskap er en viktig aktør for bygg- og anleggsnæringen i regionen gjennom arbeidet med å frembringe byggeklare tomter for salg. Hvert år investeres det rundt 80 mill. kroner i utbyggingsområder. Selskapet omsetter for rundt 140 mill. kroner hvert år og har 19 ansatte.

Detaljplaner

Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som utarbeides av private må godkjennes av kommunen. Her styrer kommunen detaljert både det gjelder byggehøyder og tetthet, og andre bestemmelser nedfelt i kommuneplanen eller kommunedelplaner. Disse sakene behandles politisk og i forbindelse med den politiske skjønnsutøvelsen kan det gis unntak for gjeldende bestemmelser i eksisterende planer.

I forbindelse med det store utbyggingspresset som eksisterer i Bergen i dag (2005) er det mange saker som politikerne må ta stilling til. Det er derfor innført faste rutiner for befaringer slik at medlemmene av bystyrekomiteen kan få se prosjektene i forkant av det politiske vedtaket. Det er videre et mål at kommunen skal videreutvikle rammene rundt arealplanen i forbindelse med rulleringen, slik at den skal bli mer fleksibel når det gjelder å ta opp nye utfordringer.

Partnerskap

Det sittende byrådet har ambisjoner om å styrke dialogen rundt planprosessene i Bergen. Arkitektkonkurranser og visualisering er en type virkemiddel som er tatt i bruk i forbindelse med utarbeidelse av kommunedelplaner. I forbindelse med utarbeidelsen av planen for Bergen sjøfront er det som nevnt arrangert planverksted der områdets ulike utviklingsmuligheter blir presentert og diskutert av politikere, planleggere, konsulenter og arkitekter og representanter for utbyggere og annet næringsliv. Kommunen har også ambisjoner om mer omfattende innbyggerhøringer i planprosesser. Bedre informasjon planer og planprosesser er også viktig. Målet er å utvikle et arealplansystem som er bygget på samarbeid og deltakelse. Det er også viktig at systemet legger til rette for en aktiv styring av arealbruken i kommunen.

Utbyggingstakten og byrådets mål om å legge til rette for utbygginger i hele kommunen har ført til en viss mobilisering blant velforeninger og lignende som ønsker sterkere styring av endringene. I forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel vil det bli vurdert å innføre bedre rutiner for dialog med denne type interessegrupper. Det oppleves imidlertid fra kommunens side at disse organisasjonene er lite interessert i den generelle utviklingen, men er mer fokusert på enkeltprosjekter.

Koblinger til fylkesplanen

Fylkesplanen gir noen retningslinjer som Bergen kommune forholder seg til, men siden fylkesplanene ikke er juridisk bindende har de liten politisk betydning i kommunen. Fylkeskommunen utgjør imidlertid en samarbeidspartner i plansaker, og da særlig i forbindelse med transport- og infrastrukturspørsmål.

4.4.3 Økonomiplan og budsjett

Økonomiplan og budsjett utgjør det overordnede styringsinstrumentet for virksomheten til Bergen kommune. På grunn av de store driftsunderskuddene i perioden 2000 til 2003 er de økonomiske disposisjonene under ekstra overvåking fra fylkesmannen i 2005. Økonomiplan for 2005 – 2008 og budsjett for 2005 består av følgende deler (I) Byrådets forord – budsjettvedtak, (II) Drifts- og investeringsbudsjett – sammendrag, (III) Utviklingstrekk og (IV) Kommunale tjenester. Investeringsprogram 2005 – 2008 og diverse tilskudd til lag og organisasjoner presenteres sammen med tabelloversikter i et trykt vedlegg.

Utarbeidelsen av økonomiplan og budsjett skjer i regi av byrådet. Det er byrådsavdeling for finans, kultur og næring som står ansvarlig for arbeidet, men innholdet utvikles i samarbeid med de andre byrådsavdelingene. Byrådet starter arbeidet med økonomiplan med første budsjettforberedende møte i april. Det holdes nye møter i juni og august før det endelige budsjettet legges frem for bystyret i september. Bystyret starter sin behandling i november, før det endelige budsjettvedtaket fattes i desember. I forbindelse med budsjettet for 2005 ble det oppnådd enighet i forhandlingene mellom byrådet og FrP.

Økonomiplanen som styringsinstrument

Økonomiplanen fungerer i dag som byrådets viktigste styringsinstrument. Den gir retningslinjer for hvordan kommunens økonomiske ressurser skal brukes og den gir mål som kan danne basis for vurderinger av måloppnåelse i årsmeldingen. I dette arbeidet er det de partiene som sitter i byrådet som har politisk innflytelse på utformingen av budsjettet. Bystyret har opplevd at dagens utforming av budsjettprosessen gir bystyret lite innflytelse på utformingen av budsjettet.

Helt siden innføringen av parlamentarisme i 2000 har Bergen forsøkt å legge opp til at bystyrekomiteene skulle ha en aktiv og reell budsjettbehandling før bystyret vedtar budsjettet i desember. En slik budsjettbehandlingsrutine har imidlertid vært vanskelig å få til å fungere.⁷ Erfaringene med partienes og komiteenes budsjettbehandling fra september og ut over er at de i liten grad har gått inn i talldelen og foretatt omprioriteringer mellom virksomhetsområder og budsjettposter. Partiene har forholdt seg til sine helhetlige budsjettforslag hvor nye prioriteringer i begrenset grad kommer som følge av omprioriteringer innen og/eller mellom virksomhetsområder. Forhandlinger og fellesfremlegg fra partier til talldelen har hovedsakelig avgrenset seg til budsjettforliket mellom byrådspartiene og skiftende alliansepartnere.

Komiteene har i begrenset omfang forholdt seg til tallbudsjettet innenfor de respektive fagkomiteers ansvarsområder. De har i liten utstrekning lagt fram forslag til endring i prioriteringer av budsjettmidlene innenfor komiteens virksomhetsområder. På samme måte har komiteene i beskjeden grad forholdt seg til økonomiplanen/ investeringsbudsjettet for 4-årsperioden. I stedet har antallet tekstforslag og merknader fremmet gjennom komiteene økt. Tekstforslagene har i liten grad tatt utgangspunkt i tallmessige endringer fra partiene og/eller endringer som komiteene hadde fremsatt og fremarbeidet flertall for gjennom samarbeid partiene i mellom. Fagkomiteene har derved ikke vært premissleverandør for anbefalinger og prioriteringer på komiteens ansvarsområder som det ellers ville vært mulighet for.

I oppsummeringer etter avsluttet budsjettarbeid, har det årlig vært understreket at budsjettarbeidet på bystyresiden må bli mer aktivt og reelt. Det har imidlertid vært vanskelig å få omsatt gode intensjoner om endring til faktisk handling. Bystyret vedtok i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2005 at de ønsket en vurdering av budsjettprosessen. Blant annet ønsket en å få vurdert muligheten for å skille mellom behandlingen av økonomiplan og budsjettbehandlingen. Det ble oppnevnt et utvalg med fire medlemmer fra bystyret som skal gjennomføre vurderingen. I tillegg får finansbyråden og kommunaldirektøren for finans møte i utvalget.

Arbeidsutvalget la frem sine anbefalinger i mai 2005, og konklusjonen er at det iverksettes endringer i to-trinn. I trinn 1 foretas det en del mindre tilpasninger og justeringer av dagens modell. I trinn 2 foretar en nærmere vurdering av hvilke øvrige omlegginger av budsjettprosessen som er ønskelig og mulig. Den klare forutsetning er å få til endringer som øker den politiske involveringen på bystyresiden. Byrådet får ansvaret for å utforme forslag til endringer i budsjetttrutinene. I den sammenheng blir det bedt om at det utarbeides et konkret forslag til hvordan bystyresiden skal komme mer aktivt inn i behandlingen av årsregnskaper og årsmeldinger.

7 Fremstillingen bygger på BYST-1210-200502065-11.

Koblinger mellom økonomiplanen og kommuneplanens arealdel

Tradisjonelt har det ikke vært noen direkte kobling mellom økonomiplan og kommuneplanens arealdel. I dag brukes de to dokumentene til å styre ulike sider ved kommunens virksomhet, men i Økonomiplan for 2006-2009 varsles det at arealplanen blir et viktig instrument fremover.

Koblinger mellom økonomiplanen og kommuneplanens strategidel

I økonomiplanen 2005 - 2008 er det ikke direkte referanser til kommuneplanens strategidel som ble vedtatt i 1996. I stedet er det byrårets egne politiske visjoner som trekkes opp som overordnede målsetninger for Bergen kommunes utvikling. I den sammenheng uttrykker byrådet at det "vil med sitt budsjett bidra til at Bergensscenariet 5+ realiseres i 2020." Målene blir opprasjonalisert i forhold til følgende områder: (I) Omsorgsbyen, (II) Kunnskapsbyen, (III) Kulturbyen, (IV) Den inkluderende byen, (V) Fremtidsrettet byutvikling, (VI) En miljøvennlig by og (VII) Den moderne kommune. Det er også konkrete mål nedfelt for de ulike budsjettområdene. Koblingen til målene fra Bergensscenariene blir videreført i budsjettet for 2006.

Eierskapsmeldingen

Byrådet arbeider med nye virkemidler i forhold til å behandle politiske saker i bystyret. En løsning er å utarbeide meldinger på utvalgte områder. Byrådet la våren 2005 frem Eierskapsmeldingen. Meldingen skal på strategisk og prinsipielt nivå danne grunnlaget for kommunens eierskapspolitikk. I den sammenheng legger meldingen opp til at bystyret skal få fatte vedtak om ulike prinsipper som skal ligge til grunn for kommunens eierskap. I tillegg presenterer meldingen nye retningslinjer for hvordan styrene for de kommunale selskapene skal settes sammen. Byrådet ønsker i den sammenheng at det skal legges større vekt på kompetansebehovene i selskapene, og ikke kun styremedlemmenes partitilknytning.

4.4.4 Lederavtaler

Bergen kommune har som nevnt organisert tjenesteproduksjonen i en to-nivå modell med selvstendige resultatenheter som forholder seg direkte til byrådsavdelingene. I den forbindelse er det innført ettårige lederavtaler med 277 ledere for ulike resultatenheter. Lederavtalene skal regulere samarbeidet mellom beslutningsnivåene i kommunen. Avtalene beskriver felles verdier og rammevilkår, og avklarer gjennomgående resultatmål som er felles for alle resultatenhetsledere, samt mer spesifikke resultatmål for tjenesteområdet. Lederavtalene skal stå i sammenheng med systemet balansert målstyring.

Et slikt styringssystem krever at det etableres klare mål som kan brukes til å evaluere om lederne fungerer i forhold til de avtalene som er inngått. Dette målsystemet er nå under utvikling i kommunen. Etter planen skal resultatenhetslederne vurderes på oppnådde resultater innen områdene bruker, tjeneste, medarbeider og økonomi. Disse målene skal konkretiseres i forhold til særtrekk ved det enkelte tjenesteområde eller tjenestested. I forbindelse med innføringen av lederavtaler er det meningen at årsmeldingen skal spille en viktig rolle i forbindelse med vurderingen av om målene er oppfylt.

4.4.5 Årsmelding

Bergen kommune oppsummerer virksomheten sin i årsmeldinger. Tradisjonelt har utarbeidelsen og behandlingen av disse vært oppfattet å være et ”pliktløp”. Tidligere år har det derfor vært liten etterspørsel etter dette dokumentet, noe som først og fremst blir knyttet til at meldingen ikke hadde noen klar politisk funksjon.

Det er det sittende byråds mål å gjøre årsmeldingen mer tydelig på mål, og dermed et nyttigere dokument for styringen av kommunen. I den sammenheng vil innføringen av balansert målstyring gi et bedre grunnlag for å utarbeide kriterier som kan brukes i årsrapporten.

Årsmeldingen for 2004 er det første forpliktende forsøket på å gi en samlet vurdering av i hvilken grad kommunens mål har blitt oppfylt i løpet av året. Den gir for det første byråds vurderinger av hvordan det har arbeidet med de overordnede politiske målene i året som gikk. I den sammenheng brukes de samme overskriftene som i forordet til økonomiplanen. For det andre rapporteres det i forhold til resultatoppnåelsen innenfor ulike tjenesteområder. For det tredje gir årsrapporten oversikten over de økonomiske nøkkeltallene for kommunens virksomhet i 2004.

4.5 Rullering av kommunale planer

Bergen kommune arbeider i 2005 med rullering av kommuneplanens arealdel (KPA), kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og strategisk næringsplan (SNP). I forbindelse med rulleringen av disse plandokumentene har byrådet lagt til grunn at arbeidet skal følge opp prosjektet ”Bergensscenarier 2020”. Vi vil derfor ta utgangspunkt i dette prosjektet før vi gir en statusbeskrivelse av det pågående planarbeidet i regi av kommunen.

4.5.1 Bergensscenarier 2020

Bergen Næringsråd har de siste årene satset på å utvikle sin rolle som næringspolitisk aktør i Bergen.⁸ Som ledd i dette arbeidet ble det i mai 2003 tatt initiativ til et prosjekt som skulle fokusere på byens langsiktige utviklingsmuligheter. Etter dialog med firmaet Berrefjord og Thomassen ble det bestemt at en skulle utforme et scenarioprojekt som skulle ta opp disse problemstillingene.⁹ Ulike aktører ble invitert til å være med på å finansiere prosjektet, og i august 2003 var det klart at i alt 8 virksomheter ville stå for denne. Blant disse var både Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Næringsrådet fungerte som oppdragsiver og ekstern prosjektkoordinator.

I prosjektet ”Bergensscenarier 2020” var målet å utarbeide en scenariobetraktning av Bergenssamfunnets utviklingsmuligheter i perioden 2004 til 2020. Hovedansvaret for å

8 Bergen Næringsråd (etablert 1988) er en interesseorganisasjon for næringslivet i Bergensregionen. Organisasjonen fungerer både som møteplass og som aktør i næringspolitikken i byen. Organisasjonen har mer enn 2300 medlemmer fra ca. 1400 bedrifter (Farsund og Leknes 2005).

9 Berrefjord og Thomassen er et Bergensbasert firma (etablert 1998) som har arbeidet med scenario- og strategiprojekter bl.a. for oljeindustrien.

utarbeide scenarietfortellingene lå hos Berrefjord og Thomassen, men selve innholdsutviklingen var basert på omfattende kontakt med ulike aktører i byen. Det ble gjennomført workshops og andre typer møter og samtaler for å kartlegge både utfordringer og muligheter. I alt ble ca. 500 personer trukket inn i disse konsultasjonene. I tillegg ble historiske forutsetninger og eksterne drivkrefter analysert med tanke på hva disse forholdene ville kunne bety for utviklingen i et 15 års perspektiv.

I mars 2004 ble scenariene presentert på Den Nasjonale scene i Bergen. Nesten 400 representanter fra næringsliv, forvaltning og politikk var til stede ved presentasjonen. Det ble lagt frem to hovedscenarier for Bergens utvikling:

- 2 + 2 = 3 Den tannløse byen, full av fordommer og fandenskap
- 2 + 2 = 5+ Den spenstige byen, full av livskraft og opplevelse

I begge scenariene ble det fokusert på 6 prosesser som ble antatt å være de mest sentrale for bysamfunnets utviklingsmuligheter:

- Oppvekst, utvikling og utdanning (0 – 28)
- Gründere, selvstendige næringsdrivende, familieselskaper og liknende
- FOU og kommersialisering av kunnskap
- Hav- og kystindustriell bransjer, bedrifter og profesjoner
- Opplevelses-Bergen
- Velferds- og funksjons-Bergen

I det første scenariet blir utviklingen innen de ulike områdene preget av manglende samarbeid, konflikter og få nyskapende prosjekter. Dette fører over tid til en svekking av de miljøene som i dag er bærende i Bergenssamfunnet. I det andre scenariet blir utviklingen preget av samarbeid og nye prosjekter som bidrar til å styrke eksisterende og fremme nye miljøer innen nærings- og kulturliv.

Scenariopresentasjonen ble sluttet med spørsmålet: ”Hva så, hva gjør vi nå?”. I den sammenheng ble det understreket at strategisk handling var det avgjørende for hvordan en kunne unngå de negative utviklingstrekkene som kjennetegnet det første scenariet, og oppnå de positive utviklingstrekkene som kjennetegnet det andre scenariet. Scenariokonstruktørene anbefalte 4 strategiområder som kunne bidra til videreutvikling av bysamfunnet:

1. Oppvekstmiljøet: Den kloke Bergensregionen
2. Generasjonsalliansen: Den smarte Bergensregionen
3. Bergensalliansen: Den dyktige Bergensregionen
4. Eksternalliansene: Den slagkraftige Bergensregionen

Scenariopresentasjonen ble dermed avsluttet med ideer og innspill til et videre arbeid med en strategi for utvikling av Bergensregionen. Det var i utgangspunktet ikke planlagt noen konkret oppfølging av dette. Prosjektet ble godt mottatt både hos initiativtakeren Bergen Næringsråd og i Bergen kommune. I juni ble det presentert for et samlet byråd, og i den etterfølgende diskusjonen ble det klart at byrådet ønsket å støtte en fase 2. Det ble etter hvert også klart at

byrådet ville bruke resultatene fra fase 2 som viktige innspill til arbeidet med rullering av strategisk næringsplan og kommuneplanens strategidel.

Bergen Næringsråd og de fleste av de øvrige støttespillerne fra fase 1 var også positive til en videreføring i fase 2. Et nytt partnerskap ble etablert, men også denne delen ble gjennomført med Bergen Næringsråd som oppdragsgiver. Denne gangen var det i alt 13 andre aktører som ga finansiell og personalmessig bistand til arbeidet. Det ble etablert et Kjerneteam med i alt 30 medlemmer (ikke alle aktive) som møttes 1 til 2 ganger per måned. Det ble holdt 7 workshops med rundt 210 deltakere (inkludert medlemmene fra kjerneteamet). Videre er det holdt ca. 50 møter med sentrale aktører innen enkeltområder. I alt har i overkant av 250 personer deltatt i arbeidet med fase 2. I tillegg var fase 2 tema på Bergen Næringsråds årskonferanse i november 2004. Der var det 15 arbeidsgrupper (hver på ca. 15 medlemmer) som arbeidet med prosjektideer for Bergensregionen mot 2020.

Hovedmålet for fase 2 ble formulert på følgende måte: "(Prosjektet skal) bidra til å utvikle, spleise, spisse, sy sammen og speede opp prosjekter, hendelser, aktiviteter mv. som styrker sjansene for en positiv økonomisk og velferdsmessig sett bærekraftig næringsutvikling i regionen". Det ble også lagt til grunn en del andre premisser for arbeidet:

- Utvide stedsreferansen til Bergen og Hordaland; invitere til et bredere samspill, også inn mot Vestlandsregionen.
- Bygge videre på de seks arenaene/utviklingsområdene; mobilisere i nettverket innen og mellom disse arenaene.
- Spore opp, formulere og initiere konkrete prosjekter, prosesser mv. som øker sannsynligheten for Den spenstige regionen.
- Mobilisere oppmerksomhet og holdninger som reduserer sannsynligheten for Den tannløse regionen.
- Bidra gjennom initiativ, rapportering og formidling til å synliggjøre regionens næringsmessige utfordringer og muligheter.
- Stimulere den allmenne interessen for regional næringsutvikling.
- Rapportere innovativt, ved å utvikle og formidle et helhetlig, konkret, treffsikkert og slagkraftig innspill til arbeidet med å styrke den langsiktige næringsutvikling i regionen.

Arbeidet skal resultere i 7 konkrete og tydelige visjoner som skal danne basis for den videre utviklingen av Bergen. Innenfor hvert av områdene skal det også utformes prosjekter som skal legge grunnlag for at visjonene kan oppfylles. I den sammenheng har en identifisert ulike typer prosjekter, hvorav arbeidet i fase 2 er spesielt mot å synliggjøre og stimulere til samhandlingsprosjekter mellom to eller flere basisarenaer (ref. type C nedenfor):

- A. *Aktørenes egne strategier*: Prosjekter som aktørene utvikler internt.
- B. *Arenastrategier*: Prosjekter utviklet innen en av de syv basisarenaene.
- C. *Fellesprosjekter*: Prosjekter mellom to eller flere basisarenaer.
- D. *Holdningsprosjekter*: Prosjekter som skal synliggjøre arbeidet.

I 2005 har prosjektgruppen arbeidet med utforming av konkrete prosjekter. Resultatene fra scenarioprojektets fase 2 vil bli lagt frem på en konferanse i november 2005.

Partnerskap

Ideen om prosjektet ”Bergensscenarier 2020” kom ikke fra kommunen, men det har etter hvert blitt et viktig samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og andre aktører i bysamfunnet. I den sammenheng fremstår den gruppen som har stilt seg bak prosjektet som en spesiell type partnerskap som deler en målsetning om å utforme visjoner og mål som går på tvers av sektorer og skillet offentlig/privat i byen. Ideen var at prosjektet skulle fremstå som ”en åpen meningsdanning”. Det er også sentralt at en ønsket å unngå partipolitiske konflikter og fokus på private interesser. Allmenning som begrep ble introdusert for å illustrere fellesskapsideen.

Det har vært litt ulike konstellasjoner av hovedsamarbeidspartnere som har stått bak de to fasene som scenarioprojektet til nå har vært gjennom. I fase 1 var det Bergen Børsfond, Bergen kommune, Bergens Tidende, BKK, G.C. Rieber Fondene, Hordaland fylkeskommune, Norsk Hydro, Sparebanken Vest og Vesta som var de viktigste bidragsyterne. Bergensavisen, TV2 og Stor-Bergen boligbyggelag var støttespillere.

Fase 2 har vært støttet av følgende partnere: Bergen kommune, Bergensavisen, Bergen Rederiforening, Bergens Tidende, BKK, G.C. Rieber, Hordaland fylkeskommune, Norsk Hydro, Innovasjon Norge, Maritime Bergen, Sparebanken Vest, Stor-Bergen boligbyggelag og Universitetet i Bergen. I tillegg er også Helse Bergen representert i kjerneteamet. Det danskeide Vesta konsernet og TV2 er dermed de to eneste aktørene som har gått ut av samarbeidet.

Det er flere grunner til at en har valgt denne organisasjonsmodellen. For det første er det et mål å se ting utenfra, og ikke minst få et blikk som favner mer enn kommunen. Grensesnittet mellom kommune, næringsliv, organisasjoner og media er viktig i den sammenheng. For det andre er det et mål å mobilisere ressurser i lokalsamfunnet. I dag arbeider en rekke personer, knyttet til kommune, fylkeskommune, Innovasjon Norge, næringsforeninger m.fl., med strategisk utvikling i Bergen. Målsetningen er at disse aktørene i større grad skal fokusere på samarbeid. For det tredje er det et mål å få fokus på det ”skjebnefellesskapet” som eksisterer i byen og regionen. Målsetningen er å få folk til å tenke sammenhenger, og å utforme handlinger som kan ta tak i den kompleksiteten som lokalsamfunnet preges av i dag.

Ideen om at Bergen skal oppnå en utvikling som i 5+ scenariet refereres i mange sammenhenger. I det følgende skal vi se hvordan det har påvirket planleggingsarbeidet i Bergen kommune.

4.5.2 Rullering av kommuneplanens arealdel

Bergen kommune startet arbeidet med å rullere kommuneplanens arealdel våren 2004. Da la byrådet frem en byrådsak som gjaldt opprettelse av en prosjektorganisasjon for rullering av kommuneplanens arealdel 2004-2016, med perspektiver mot 2023.¹⁰ I dette dokumentet ble det lagt opp til at arealplanen skulle ta et bredere samfunnsperspektiv fordi det ikke lengre ble utarbeidet en egen strategidel til kommuneplanen. Dette har kommunen i ettertid gått bort fra gjennom oppstart av arbeidet med ”Visjon 2020”.

10 Sak: 200311945/5.

I utgangspunktet mente Plan- og miljøetaten at det burde ses nærmere på følgende hovedutfordringer: (I) Fremtidig bystruktur, (II) senterstrukturen, (III) detaljhandel, (IV) omdisponering av Forsvarets områder, (V) bolig, (VI) næring, (VII) kommunikasjoner, (VIII) miljø, (IX) LNF-områdene/grøntstruktur og (X) beredskap. I tillegg har byrådet trukket inn kultur (arealbehov, kulturakser og lokalisering) som et aktuelt drøftingstema i planprosessen.

Prosjektorganisasjonen består av en styringsgruppe (som skal legge de politiske føringene), en prosjektgruppe, en bystrukturgruppe og fire arbeidsgrupper. I tillegg vil det være en referansegruppe med medlemmer fra de viktigste eksterne partene og relevante fagmiljø. Referansegruppen vil gi eksterne parter mulighet til å delta aktivt i planarbeidet. Målet er at en skal få tatt opp deres interesser på et tidligst mulig tidspunkt, slik at en i større grad unngår at dette kommer opp i enkeltsaker senere.

Første fase har vært utarbeidelse av planprogram. I den forbindelse har det vært holdt en rekke møter med de viktigste høringsinstansene. Representanter fra andre deler av kommuneadministrasjonen, andre offentlige myndigheter og private aktører er blant de som har vært med på møtene. Kontaktene mot med det private næringslivet har gått gjennom Bergen Næringsråd.

Planprogrammet tar utgangspunkt i at arealplanen skal bidra til at bysamfunnet kan oppnå de positive effekter som er lagt til grunn i Bergensscenarier 5+. I dette ligger det at planen skal sikre en langsiktig og fremtidsrettet byutvikling som bl.a. bygger opp om et effektivt og miljøvennlig transportsystem. Planprogrammet tar videre utgangspunkt i at Bergen vil ha en betydelig vekst fremover. Dette vil ha flere implikasjoner for planarbeidet:

1. Byens behov for næringsarealer vil bli vektlagt, og i den sammenheng skal forholdet mellom arealbruk for næring og byens evne til å tiltrekke seg og holde på kvalifisert arbeidskraft vurderes særskilt.
2. Planarbeidet skal fokusere på boligbehovet i planperioden. I den sammenheng anbefaler planprogrammet en kombinert strategi for fortetting og transformasjon i de sentrale delene av byen med en feltmessig utbygging i randsonen. Det vil i den sammenheng bli utarbeidet retningslinjer for bygging i bybanekorridoren.
3. Planarbeidet skal ha fokus på transformasjonsområdene langs Bergen sjøfront. I planarbeidet skal forholdet mellom næring og bolig drøftes særskilt.
4. Forvaltningen av de grønne områdene vil stå sentralt i arbeidet. Grensene mellom byggesoner og LNF-områdene vil bli etterprøvd, og det skal utarbeides nye bestemmelser og retningslinjer for alle typer grøntområder.
5. Det skal utarbeides en langsiktig og regional transportanalyse. Denne skal ligge til grunn for drøftinger av fremtidige transportløsninger i byen og regionen. Tidsperspektiv er frem til 2030. Tema som kollektivstrategi, godstransport og terminaler skal også tas opp i planarbeidet.

Planprogrammet ble lagt frem i juni 2005, og det skal behandles av bystyret høsten 2005. Deretter skal det utarbeides et høringsutkast, og dette skal være klart til bystyrebehandling og høring våren 2006. Målet er at den endelige planen skal være ferdig vedtatt i bystyret i november 2006. Dette er den samme tidsplanen som er lagt til grunn for arbeide med Visjon 2020 og Strategisk næringsplan.

Koblinger til andre aktører

I forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel ønsker kommunen et sterkere regionalt samarbeid om arealbruken i Bergensregionen. Det er i dag politisk oppslutning både i Bergen og nabokommunene om at skal utvikles et tettere samarbeid mellom by og region i areal- og transportspørsmål. I den sammenheng diskuterer kommunene om Regionrådet for Bergen og omegn skal få en rolle i felles areal- og transportplanlegging. Bergen kommune vurderer i den forbindelse om Bergen tomteselskap skal få en rolle i utvikling av bolig- og næringsarealer i nabokommunene. Tomteselskapet er allerede inne som medeier i Kollsnes næringspark i Øygarden kommune. Det er foreløpig uklart om de andre kommunene i regionen vil støtte en slik rolle for selskapet.

Rulleringen av kommuneplanens arealdel skal koordineres med de andre planprosessene som er under gjennomføring i Bergen kommune i 2005. Lederen for arealplanarbeidet er bl.a. med i arbeidsgruppen som skal utarbeide ”Visjon 2020”. Målet er at dette skal bidra til gjensidig integrasjon av perspektiver fra de to planene. I tillegg holdes det møter med de andre byrådsavdelingene slik at deres behov og forventninger i forhold til arealplanen kan avklares. Det er også et mål at kommuneplanens arealdel skal kunne bli et mer anvendelig i forhold til økonomiplan og budsjett.

4.5.3 ”Visjon 2020”

Byrådet vedtok høsten 2004 at det skulle starte arbeidet med en rullering av kommuneplanens strategidel. Et utgangspunkt for dette var at bystyrets utvidede forretningsutvalg hadde bedt om at forslag til program for rullering av kommuneplanens arealdel, og en redegjørelse om den samlede kommuneplanlegging ble lagt frem for bystyret. Byrådet knyttet oppfølgingen av det siste punktet til Bergensscenarier 2020. Det skal derfor utarbeides et dokument som har arbeidstittelen ”Visjon 2020”. Dette dokumentet vil utgjøre samfunnsdelen i kommuneplanen.

Arbeidet med ”Visjon 2020” ledes og koordineres fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring. I forbindelse med utarbeidelsen av visjonsdokumentet er det også etablert en arbeidsgruppe med representanter fra alle kommunalavdelingene. Medlemmene har også oppgaver som inngår i andre planprosesser. Arbeidsgruppen har representanter som inngår i kjerneteamet til fase 2 av Bergensscenarier, og er involvert i arbeidet med rulleringen av kommuneplanens arealdel og strategisk næringsplan. Den samlede gruppe av kommunaldirektører utgjør styringsgruppe for arbeidet.

Arbeidsgruppen skal fungere som arena for informasjonsutveksling gjennom felles møter. De faste møtene skal brukes til utveksling av informasjon og drøfting av aktuelle problemstillinger. Målet er at denne arbeidsformen skal bidra til konsistens og felles retning på planarbeidet. Visjonsdokumentet skal også forankres i byrådsavdelingenes ansvarsområder, og avdelingene har selvstendig ansvar for å følge opp planarbeidet innen sitt område.

Arbeidsgruppen har våren 2005 arbeidet frem et planprogram med sikte på behandling i bystyret. I planprogrammet legges det til grunn at de 6 utviklingsområdene fra Bergensscenarier 2020 skal danne et viktig utgangspunkt for arbeidet: 1) 0-28: Oppvekst, 2) Grundere og aktive eiere, 3) FoU: Forskning og utvikling, 4) Det hav, kyst og energi industrielle miljøet, 5) Opplevelsesby-Bergen, og 6) Velferds- og funksjons-Bergen. Planen skal kobles tett opp mot konklusjonene og forslagene fra fase 2 i scenarioprojektet.

Intensjonene er at bystyrets komiteer skal arbeide med planprogrammet, og gi anbefalinger til satsingsområder og tiltak i det som skal bli "Visjon 2020". Deretter skal "Visjon 2020" utformes, og denne skal legges frem for bystyret våren 2006. Det skal da behandles parallelt med kommuneplanens arealdel og strategisk næringsplan. Disse to planene skal inneholde detaljer innen sine respektive områder, mens "Visjon 2020" skal forsøke å favne helheten. Ideen bak samordningen av planene er at mange av utfordringene er felles. Etter høringsrunden er planen at bystyret skal få plandokumentene til endelig behandling høsten 2006.

Målet er at planen skal gi oversikt over hovedmålene for kommunens videre utvikling og hvilke tiltak som foreslås for å oppnå dette. Blant tiltakene i den endelige planen vil noen kunne være direkte og konkrete resultater av engasjementet i Bergensscenarier 2020. Videre oppfølging vil skje gjennom kommunens ulike fagplaner og konkrete tiltak som foreslås gjennomført vil bli lagt inn i kommende økonomiplaner. I hele prosessen vil det bli lagt stor vekt på å gjøre plandokumentet kjent og tilgjengelig; både for politikere, administrasjon og befolkning.

4.5.4 Strategisk næringsplan

Våren 2003 vedtok bystyret at det skulle gjennomføres en revidering av strategisk næringsplan fra 1995. Vedtaket ble fulgt opp av det nye byrådet fra høsten 2004. I utgangspunktet ble det lagt to føringer fra byrådets side: For det første ønsker kommunen et regionalt perspektiv i næringsplanen. For det andre skal det kulturbasert næringsliv og innovasjon få en sterkere plass i planen. Det ble satt av penger i budsjettet for 2005 til planarbeidet, og dette startet i januar.

I forbindelse med oppstarten av rulleringsarbeidet vedtok byrådet at næringsplanen skulle kobles tett til fase 2 av Bergensscenarier 2020, og til arbeidet med å rullere kommuneplanens areal- og strategideler. Arbeidet med næringsplanen ble også koblet til et næringspolitisk initiativ fra sentralt hold. Utgangspunktet var at Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2004 tok initiativ til storbyprosjektet "Innovasjon 2010". Her ble Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø og Oslo invitert til å utarbeide prosjekter som kunne medvirke til økt innovasjon i storbyregionene. En viktig oppgave er å finne ut hvilke roller universiteter og høyskoler, andre forsknings- og kunnskapsmiljøer og kapital- og næringsstrukturen spiller for å øke innovasjonen i storbyregionene (St. meld. nr. 25 (2004-05): 66).

I forbindelse med næringsplanarbeidet ble det opprettet en styringsgruppe ledet av byråden. Denne har representasjon fra Innovasjon Norge (leder), Bergen reiselivslag (leder), Universitetet i Bergen (prorektor), Bergen Næringsråd (nestleder og direktør) Kulturhuset USF (leder), og ordfører i Os kommune (som også fylkesutvalgsmedlem). I prosjektet "Innovasjon 2010" ble det etablert en styringsgruppe ledet av byråden, og med medlemmer fra Innovasjon Norge (leder), Hordaland fylkeskommune (fylkesordfører), Norges forskningsråd (representant fra Bergenskontoret), Universitetet i Bergen (leder for Sarsia) og Bergen Næringsråd (leder).

Arbeidsopplegget er som følger. Våren 2005 har en i SNP prosessen arbeidet med å avklare ramme og ståsted. I den forbindelse har det vært holdt evalueringsmøter med de 7 policy-organene som har ansvar for den næringspolitikken som ble nedfelt i den gjeldende næringsplanen.¹¹ Arbeidet med "Innovasjon 2010" har vært mer konkret, og her er det arbeidet

¹¹ For nærmere presentasjon av gjeldende næringspolitikk i Bergen: Se Farsund og Leknes 2005.

frem tre prosjektforslag som er oversendt Innovasjon Norge til vurdering. Målet er å få støtte til prosjektene slik at de kan starte opp i 2006.

Arbeidet med næringsplanen vil fortsette utover høsten 2005. I den sammenheng vil en avvendte anbefalingene fra fase 2 i Bergensscenariene før en starter arbeidet med mål, strategier og handlinger. I denne fasen blir arbeidet koordinert med rulleringen av kommuneplanens arealdel og strategidel (Visjon 2020). I tillegg har kommunen ambisjoner om nærmere samarbeid med nabokommuner, og der det er relevant Hordaland fylkeskommune. Etter planen skal byrådet legge frem den nye den reviderte næringsplanen for bystyret våren 2006.

Arbeidet med strategisk næringsplan har til nå vært byrådets prosjekt. Etter vedtaket i 2003 har ikke bystyret vært trukket inn i arbeidet med rulleringen av planen. Bystyret vil først få komme med sine innspill når planen legges frem der.

4.6 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Bergen

Siktemålet med denne oppsummeringen er å trekke fram konkrete og praktiske eksempler på metoder og prosesser fra kommuneplanarbeidet som styrker funksjonen som strategisk planprosess og styringsinstrument og mer generelle utfordringer knyttet til kommuneplansystemet. Gjennomgangen er bygd opp med underoverskrifter som i hovedsak motsvarer delproblemstillingene i prosjektilbudet.

Plansystem og planprosesser

Kommuneplansystem i Bergen er preget av at kommunen har gjennomgått flere store politiske og administrative endringer de siste årene. Innføringen av parlamentarisme og forsøket med større selvstyre for bydelene, har utfordret plansystemet. En vurdering av plansystemet må derfor ta utgangspunkt i at både plansystem og planer er i endring. En viktig konsekvens av denne "uorden" i planleggingen er at Bergen kommune har kunnet prøve ut nye samarbeidsformer og nye perspektiver for byutviklingen.

I dag har Bergen kommune det mest oversiktlige plansystemet på arealsiden. Her er dokumentene forankret i bestemmelser fra Plan- og bygningsloven. Dette gjør at arealplanleggingen oppfyller de formelle krav som stilles til den, og det gir kommunen et godt grep på den overordnede arealpolitikken. De siste årene har utfordringene vært knyttet til hvordan arealplanene kan brukes i andre deler av kommunens planlegging.

I forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har Bergen kommune ambisjoner om å integrere de overordnede planene bedre. Arealdelen og næringsplanen skal dekke sine områder, mens Visjon 2020 skal sammenfatte helheten. Kommunen har også en uttalt ambisjon om å etablere en kobling mellom mål og prosjekter i overordnede planer og økonomiplan.

Medvirking og deltakelse

Bergen kommune har de siste årene satset på å utvikle medvirknings- og deltakelsesaspektene i sin planlegging. Kommuneplanen (1996 - 2007) ble utformet sentralt i kommunens administrasjon. Selv om demokrati og deltakelse ble fremhevet som et sentralt mål for arbeidet med planen, var innbyggerinvolveringen i liten grad fokusert i planprosessen. Skoleelevene ble invitert til å gi innspill, mens innbyggere, organisasjoner og næringsliv fikk uttale seg i høringsrunden.

De siste årene er det tatt flere initiativer for å bedre dialogen og medvirkningen i kommunal planlegging. På arealområde har kommunen tatt i bruk planverksteder som ett grep for å få bedre dialog i forbindelse med planlegging i spesielt attraktive områder eller i forbindelse med konfliktfylte saker. Visualisering og befaring er elementer som er tatt i bruk for å styrke dialogen rundt planprosessene. Disse fora passer best i forhold til næringsliv, utbyggere og arkitekter, men kommunen har også ambisjoner å styrke dialogen med innbyggere og velforeninger.

I forbindelse med det pågående rulleringsarbeidet av kommuneplanen, har en valgt å ta utgangspunkt i Bergensscenarier 2020. Dette prosjektet er initiert og styrt utenfor kommunen, men har klare governance implikasjoner. Prosjektet har fungert som en møteplass mellom næringsliv, kulturaktører, politikk og administrasjon. Fase en, scenariodelen, bidro til økt fokus på byens langsiktige utviklingsmuligheter. Den bidro også til økt bevissthet om de utfordringer som bysamfunnet står overfor. Fase to, strategidelen, har bidratt til en videreutvikling av fellesforståelsen, og deltakerne har utformet konkrete prosjekter som kan bidra til en ønsket utvikling.

Bergen kommune har også innledet en dialog med nabokommunene når det gjelder å få integrert et regionalt perspektiv i planleggingen. En regional transportanalyse skal danne grunnlag for en overordnet forståelse av arealbruken, felles tiltak innen næringspolitikken og Bergen tomteselskap som et regionalt virkemiddel er tiltak som diskuteres blant kommunene i Bergensregionen.

Planinnhold

I planprogrammet for rulling av kommuneplanen slås det fast at det er kommunens ambisjon at "Visjon 2020" skal følge opp de 6 utviklingsområdene som er nedfelt i Bergensscenarier 2020. Dette vil gi kommunens plandokumenter en innretning som er i overensstemmelse med andre sentrale aktører i Bergen.

Formidling

Tradisjonelt har Bergen kommune lagt sine plandokumenter ut til offentlig høring. Høringer gir normalt god dialog med næringslivet, noen typer organisasjoner, men særlig med andre offentlige myndigheter. Det er relativt få innspill fra privatpersoner og frivillige organisasjoner. I forbindelse med det pågående planarbeidet har Bergen kommune tenkt å distribuere informasjon om planer og planprosesser gjennom egne kanaler. Informasjonsavisen "Bergenseren" kommer ut i 125.000 eksemplarer. Den distribueres til alle husstander og næringsvirksomheter i kommunen. Avisen brukes som informasjonsorgan ovenfor innbyggerne.

Oppfølging av kommuneplan i eget styringssystem

Bergen kommune arbeider i 2005 med en omfattende rulling av kommunens overordnede planer. En bærende ide bak arbeidet er å skape sammenheng mellom de ulike planene. Videre ønsker kommunen å videreutvikle koblingene mellom de nye kommuneplanene og økonomiplan og budsjett. Målet er at dette skal sikre den kommunale finansieringen av prosjektene i visjonen.

5 Kommuneplansystemet i Stavanger

I dette kapittelet beskrives plansystemene og styringsstrukturene i Stavanger kommune. I 2005 er det flere sentrale plandokumenter som er under rullering, og det vil derfor være naturlig å ta hensyn til dette. I det følgende vil plangrunnlaget for Stavanger kommune presenteres etterfulgt av de rullerende planene. Innledningsvis vil Stavanger kommune presenteres ut fra dens kontekst.

5.1 Kontekstuelle forhold

Stavanger kommune hadde ved inngangen av 2005 114.000 innbyggere. Stavanger har de siste 10 årene hatt en relativt sterk befolkningsvekst (økning på ca 10 % siden 1995). Befolkningsveksten har imidlertid vært sterk i hele Stavanger-regionen med en økning på 12,3 % siden 1995). Sett i forhold til andre storbyregioner i Norge, har Stavangerregionen, sammen med Tromsø-regionen opplevd størst befolkningsvekst de siste 10 årene¹². Stavanger-regionen består i dag av 14 kommuner: Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Hå, Forsand, Strand, Finnøy, Kvitsøy og Hjelmeland. Sammen har kommunene en befolkning på ca. 274.500.

Til tross for at Stavanger huser flest innbyggere og fungerer som kjernen i regionen, er det geografiske omfanget relativt lite. Stavanger kommune har et samlet areal på 70 km², mens det samlede arealet for Stavanger-regionen er 3.883 km². De interne avstandene er korte, og det foregår betydelig arbeidspendling. Det skjer mange flyttebevegelser, og det pågår annen interaksjon innen handel, fritid og kultur. Stavanger-regionen rommer flere ABS-regioner, dvs. felles arbeids- bolig- og serviceområder.

Det pågår et omfattende interkommunalt samarbeid innenfor mange saksfelt i Stavanger-regionen. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDP), som ble vedtatt i 2000, legger viktige premisser for samarbeid og planlegging i regionen. Planen ble utarbeidet for å videreutvikle storbyområdet i regionen og var et resultat av et samarbeid mellom 10 kommuner og Rogaland fylkeskommune. Planen angir utviklingsretninger for fremtidig byvekst, buss- og bybanetraseer, regional grøntstruktur og senterstruktur.

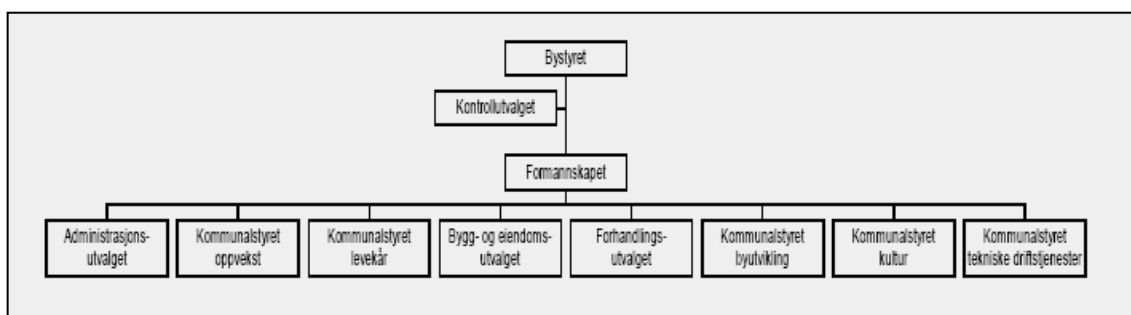
Interkommunalt samarbeid forekommer også innenfor saksfeltene; energi, vann, avløp, og renovasjon, brann, havner, areal- og transportplanlegging, kultur, friluftsliv og reiseliv. Flere selskaper er etablert for å løse fellesoppgaver for kommunene, som IVAR og Lyse Energi AS. Det er også et omfattende samarbeid om næringsutvikling: Høsten 1999 gikk kommunene Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg samt Rogaland fylkeskommune sammen om ARNE prosjektet (Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap). Sammen utformet de en Strategisk næringsplan for Stavangerregionen. Dette samarbeidet er utvidet til alle de 14

12 Verdiskapningsevnen i norske storbyregioner. Rapport RF 2004/178

kommunene som inngår i Stavanger-regionen, som sammen nettopp vedtok en ny Strategisk næringsplan. Prosjektet har også endret navn, og heter nå ”Stavanger-regionen Næringsutvikling”.

Politisk organisering

Stavanger kommune styres etter en formannskapsmodell der politikken utformes av formannskap, bystyret, 5 kommunalstyrer og 3(4) utvalg. Kommunalstyrene er faste politiske styrer for hhv: oppvekst, levekår, byutvikling, kultur og tekniske driftstjenester. Utvalgene er faste politiske utvalg for hhv; administrasjonssaker, bygg- og eiendom samt et forhandlingsutvalg. Forhandlingsutvalget er et *lukket* utvalg hvor utbyggingssaker blir behandlet. I tillegg til de tre utvalgene er det også et kommunalutvalg (vises ikke i figuren), som er formannskapets arbeidsutvalg. Det behandler og avgjør saker etter bystyrets nærmere bestemmelser, og er i tillegg til dette et plan- og koordineringsorgan som skal påse at planlegging, samordning og utarbeidelse av handlingsplan og økonomiplan utføres i samsvar med bestemmelser og lov.



Figur 5.1 Politisk organisering i Stavanger kommune 2004 - 2008

Den politiske styringen i Stavanger har vært svært stabil de siste periodene. Sittende ordfører har vært i førerretet siden 1995. Den borgerlige plattformen består av Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Pensjonistpartiet. Stabil politisk styring i lang tid har ført til en generell politisk konsensus, hvor en bred politisk plattform av både borgerlige og sosialistiske partier samles. Et eksempel på dette er den siste økonomi- og handlingsplanen.

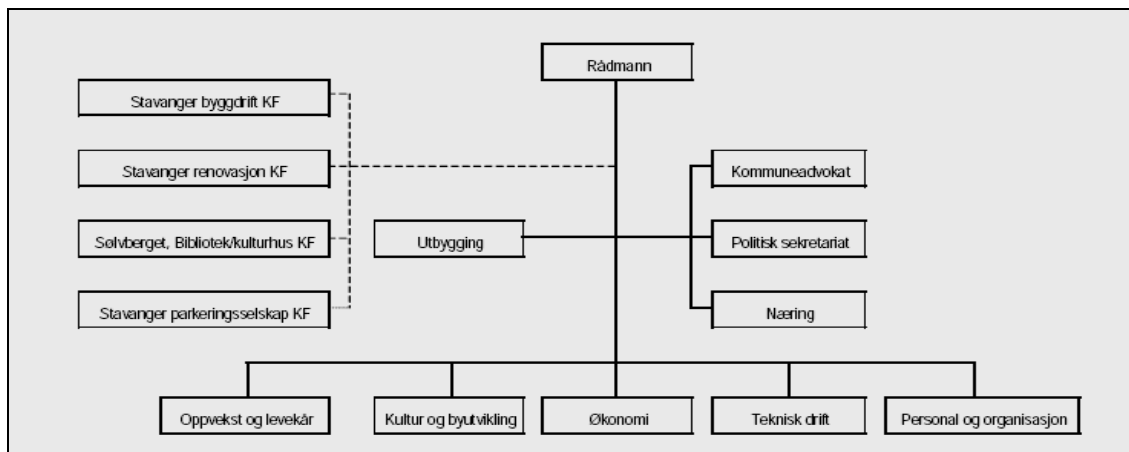
Kommunepolitikken synes imidlertid å være stilt overfor et styringsparadoks: I satsingen på den robuste regionen mangler et politisk beslutningsnivå som kan fatte legitime og bindende beslutning med regional forankring.

Administrativ organisering

Stavanger kommune gjennomførte i 2001 en administrativ omorganisering. Hovedgrepet var en tonivåmodell med et strategisk rådmannsnivå og et virksomhetsnivå med relativt fristilte virksomheter. Dette oppfattes av kommunen som et vellykket grep som videreføres.

På det strategiske rådmannsnivået finner vi fire kommunale foretak og fire avdelinger. De kommunale foretakene er en utskilt og frittstående del av kommunens forvaltning, men det er ikke eget rettssubjekt. Organisasjonsformen kan bare knyttets til virksomheter som kommunen eier fullt ut. Avdelingene er støttefunksjoner for rådmannen. Utbyggingsavdelingen har et mangfoldig ansvarsområde og peker seg ut ved å ha sterk kopling til forhandlingsutvalget. Utbyggingsavdelingen er et koordinerende og tilretteleggende organ for nybygging. Den kan representere grunneiere for ubebygde områder samtidig som den i andre tilfeller er avtalepart.

Den er også et rådgivende organ både internt og eksternt. Årsaken til den nære koplingen til forhandlingsutvalget er primært behovet for lukkede drøftinger. Politikere skal ikke forhandle med private. Denne forhandlingen foregår derfor gjennom utbyggingsavdelingen og videre Forhandlingsutvalget. Forhandlingsutvalget er viktig for administrasjonen ved at det gir ryggdekning og trygghet i en forhandlingssituasjon. Selv om Forhandlingsutvalget ikke har vedtaksmyndighet, skjer det aldri at vedtaket endres ved sluttbehandling i bystyret.



Figur 5.2 Administrativ organisering Stavanger kommune pr 2004

I tillegg til rådmannens stab består administrasjonen av fem avdelinger med hver sin direktør. Direktørene er likestilt med rådmannen på sine områder. Hver av direktørene har sin stab som har et overordnet ansvar for de tjenesteområdene som avdelingen samlet omfatter, med særlig vekt på utviklingstiltak. I tillegg har fagstaben oppgaver av drifts- og forvaltningsmessig karakter.

5.2 Kommuneplanarbeidet i Stavanger

Stavanger kommune har plassert sitt administrative planansvar i kommuneplanavdelingen som ligger inn under avdeling for kultur og byutvikling. Kommuneplanavdelingen, som består av seks personer, har det faglige ansvaret for planer på overordnet nivå. Dens viktigste oppgave er kommuneplanen som omfatter både arealdel og samfunnsdel¹³. Arbeidet har også en regional dimensjon med fokus på interkommunalt planarbeid.

Under direktør for kultur og byutvikling finner vi andre avdelinger som er viktige samarbeidspartnere til kommuneplanavdelingen. Kulturavdelingen, byplanavdelingen, byggesaksavdelingen, transportplanavdelingen, avdeling for oppmåling og byantikvaren. Alle funksjoner er samlet under samme tak, og en samling av disse funksjonene under en direktør er fordelaktig for kommuneplanavdelingen og et helhetlig kommuneplanarbeid. Politisk hører dette arbeidet til under kommunalutvalget og kommunalstyret for byutvikling.

Det sentrale plandokumentet som ligger til grunn i dag er Kommuneplanens arealdel 2002 – 2017. Denne ble vedtatt første gang i mai 2003, deretter revidert i desember 2003 og omfatter en

¹³ Stavanger omtaler kommuneplanens strategidel som samfunnsdel.

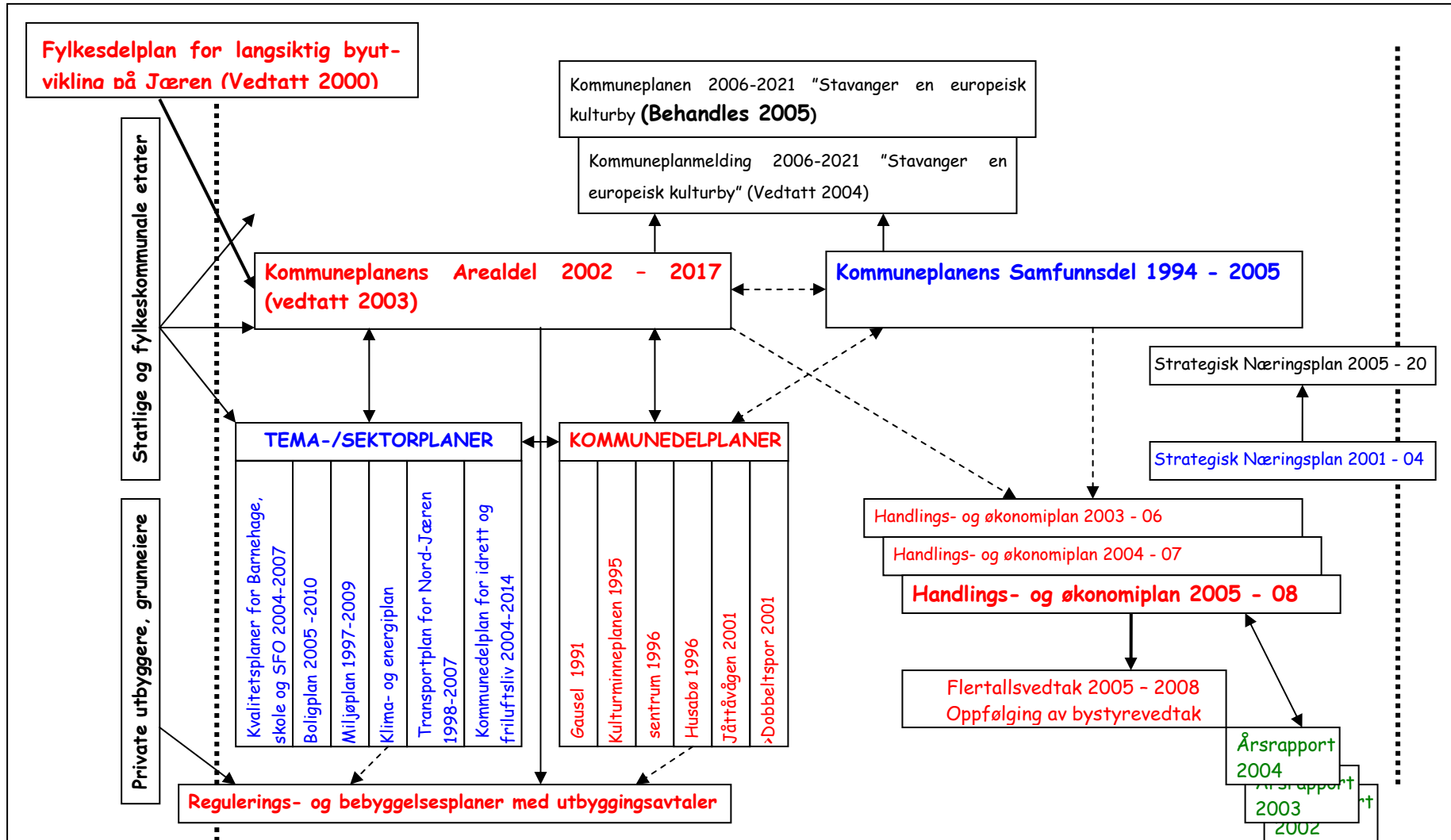
”utvidet” arealdel. Ikke siden 1994 har Stavanger kommune hatt en strategidel eller samfunnsdel i kommuneplandokumentet. Den sist utarbeidede samfunnsdelen finner vi i kommuneplanen for Stavanger 1994 – 2005. Denne har i motsetning til arealdelen ikke blitt rullert siden den gang. Det har i stedet vært lagt vekt på en utvidet utgave av arealdelen hvor arealspørsmål er satt inn i en samfunnsmessig kontekst.

Kommuneplanen er under rullering i disse dager, og omfatter både areal- og samfunnsdelen. Høringsrunden på kommuneplanen 2006 – 2021 ”Stavanger en europeisk kulturby”, ble avsluttet i midten av mai, og skal etter planen vedtas i slutten av 2005.

5.3 Kommuneplansystemet i Stavanger

Figuren under viser et forenklet bilde av de viktigste elementene i kommuneplansystemet i Stavanger i 2005 med antydning av forbindelser mellom de ulike elementene. Mellom de stiplede vertikale linjene på hver av sidene befinner de kommunale planer og programmer seg. Her er det politikerne og administrasjonen i Stavanger som er hovedaktørene. På venstre siden av den vertikale linjen er deltakelsen i arealplanleggingen fra hhv. staten og fylkeskommune og private grunneiere og eiendomsutviklere o.l. illustrert. Samarbeidet med fylkesplanlegging og samarbeid med næringslivsaktører om strategisk næringsplanlegging er illustrert på høyre side av de stiplede linjene.

Bokser med rød skrift illustrerer at dette er elementer med juridisk virkning på arealsiden og budsjett / bindende avtaler. Bokser med blå skrift har i større grad karakter av å være retningsgivende i forhold til konkrete vedtak i de røde elementene. Bokser uten farge er planer i prosess som i løpet av 2005/2006 vil tre i kraft. Årsrapporten (grønn skrift) er verken retningsgivende eller bindende, men er av informerende karakter. Heltrukne linjer antyder en sterkere forbindelse mellom elementene enn stiplede linjer.



Figur 5.3 Elementer i kommuneplanssystemet i Stavanger

5.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Stavanger

I de følgende vil de ulike elementene i kommuneplansystemet slik de er framstilt i figuren over bli beskrevet. I beskrivelsen er det lagt vekt på å få fram hvilken styringsfunksjon det omtalte element har både for politikere og administrasjonen og videre sammenhengen med andre elementer i kommuneplansystemet.

5.4.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplan 1994 – 2005 er det siste kommuneplandokumentet som har inneholdt en overordnet samfunnsdel. I 2004 startet arbeidet med en ny kommuneplan i Stavanger kommune som skulle inneholde både en samfunnsdel og en arealdel. I juli 2004 ble en kommuneplanmelding lagt frem for bystyret. Denne la grunnlaget for høringsutkastet til den endelige kommuneplanen. Planen har nå vært ute på offentlig høring, og vil i desember 2005 ferdigbehandles. Kommuneplan 2006-2021 omtales i eget avsnitt 5.4.4.

Kommuneplan 1994-2005

Planen, som utgjorde samfunnsdelen, ble lagt fram av rådmannen februar 1994, og vedtatt i oktober 1994. Dette var en revidering av foregående plan, og det blir i forordet slått fast at det er valgt en ”noe utradisjonell vinkling i forhold til tidligere år”. Arealdelen ble fremmet som eget dokument. To personer var hovedansvarlig for utarbeidelsen av samfunnsdelen og baserte sitt arbeid i stor grad på grunnlagsmateriale fra kommunalavdelingene og prøvebydelene. Dokumentet ble lagt ut til offentlig ettersyn hvor innbyggerne, organisasjoner, andre offentlige instanser og privat virksomhet ble invitert til å gi uttalelser.

Planen er et dokument på rundt 80 sider og er delt opp i to deler: A: Rammer og strategier og B: Byen og innbyggerne.

Del A: Rammer og strategier: I denne delen stilles det noen overordnede spørsmål som hvor står vi, hvor går omverdenen, hvem er vi og hvor går vi? Svarene på spørsmålene setter Stavanger kommune inn i en historisk, global, nasjonal, regional og lokal kontekst samtidig som lerretet for nåsituasjonen i kommunen sperres opp. Til sist presenteres kommunens utfordringer med påfølgende overordnede mål for Stavanger kommune i planperioden 1994 – 2005: ”*Stavanger kommunes fremste oppgave er å gjøre Stavanger til et levedyktig og menneskevennlig samfunn å bo og arbeide i.*”

Del B: Byen og innbyggerne: Denne delen er delt opp i fire kapitler med påfølgende hovedmål og delmål formulert.

1. Voks opp i Stavanger! Kapitlet tar for seg de første årene i en persons liv. Her er målformuleringer knyttet til barnehage, grunnskole og fritidsaktiviteter for denne aldersgruppen. Det er satt opp 3 hovedmål og 9 delmål innenfor dette tema i planperioden.
2. Arbeid i Stavanger! Kapitlet tar for seg arbeidsmarkedet og utdanningsnivået i kommunen og hvilke utfordringer som følger i kjølvannet av dette. Det påfølgende hovedmål er rettet mot Stavanger som tilrettelegger for ny og eksisterende virksomheter for å sikre full sysselsetting. Fire delmål følger.

3. Lev i Stavanger! Kapitlet tar opp tema knyttet til miljø, boliger og bygninger, kultur og markedsføring av byen. Det følger egne hovedmål og delmål til hvert av temaene.
4. Bli gammel i Stavanger! Kapitlet tar opp strategier for å bedre de eldres boligløsninger, helsetjenester og sosiale nettverk med påfølgende hoved- og delmålsettinger.

Delmålene i hvert av kapitlene til de nevnte tema er relativt konkrete og viser klare retningslinjer for hvilke prioriteringer kommunen ønsker å gjøre. I forordet blir det poengtert at kommuneplanens detaljeringsnivå må sees i forhold til handling og økonomiplanen.

5.4.2 Kommuneplanens arealdel 2002 - 2017

Dette er den gjeldende planen som ble vedtatt mai 2003 og justert desember 2003. Sist gang kommunestyret behandlet endringer i kommuneplanen før dette var i september 1997, og gjaldt bare arealdelen. Planprosessen "ventet" på en godkjenning av Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDP) og fremdriften ble lagt opp i forhold til dette. Desember 2000 vedtok bystyret et opplegg (kommuneplanmelding) for rullering av kommuneplanens arealdel med sikte på godkjenning i bystyret i løpet av 2002. Høringsrapporten ble lagt ut august 2002 og endelig vedtatt desember 2003. Planen er juridisk bindende og har totalt ca 70 sider med følgende kapitler: 1) Status, mål og forutsetninger, 2) Boliger og levekår, 3) Sentre, ervervsområder og transformasjonsområder, 4) Miljøprofil, 5) Transport, 6) Kystsoneplan, 7) Risiko og sårbarhet, Retningslinjer, vedtekter og normer, 8) Bilag.

Høringsrunden resulterte i en rekke kommentarer og merknader. Totalt mottok Stavanger kommune 120 merknader, noe som var langt mer enn ved tidligere høringer. Tilbakemeldingene var hovedsakelig positive, men enkeltsaker skapte stridigheter. Etter forhandlinger med fylkesmannen ble innsigelsen mot byggeområde på Gimle Gård trukket. Bystyret valgte likevel å la Gimle Gård utgå som byggeområde og fortsette som LNF område. Dermed falt ca. 700 boliger ut av planen og bystyret ba, blant annet på på grunn av dette, om å få seg forelagt justert plan innen utløpet av 2005. Kommuneplanens arealdel har et plankart (M 1:20 000) der det differensieres mellom:

- Byggeområder (PBL § 20-4, 1. ledd 1). Arealene som defineres innenfor dette er: a) Boligområde og tomteareal, b) Trehusbyen, 3) Senterområde 4) Erverv, 5) Transformasjonsområde for blandet bymessig bebyggelse, 6) Offentlig bebyggelse, 7) Allmenntilgjengelig formål, 8) Kommunaltekniske anlegg, 9) Grav- og urnelund, 10) Friområder, 11) Annet byggeområde/messeområde
- Landbruk, natur og friluftsområde (LNF) (PBL § 20-4, 1, ledd 2)
- Båndlagte områder PBL § 20-4, 1, ledd 4). Arealene som defineres innenfor er: a) båndlagt etter lov om naturvern, b) båndlagt etter lov om kulturminnevern, 3) områder under regulering
- Bruk av sjø/vassdrag (PBL § 20-4, 1, ledd 5). Arealene som defineres innenfor er: a) Småbåthavn, b) Ferdselsområde, c) Friluftsområde i sjø og vassdrag, d) Ankring/ferdselsområde, e) Område for ferdsel, fiske, natur og friluftsliv.
- Kommunikasjonssystem (PBL § 20-4, 1, ledd 6). Arealene som defineres innenfor er nåværende veg- og havneareal samt jernbaneareal.

- Restriksjoner. Disse knytter seg til regionalt grøntdrag, i tråd med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. I tillegg kommer andre restriksjoner, fareområder, skytebane.

I allerede regulerte områder hvor kommuneplanen viser endret arealbruk, gjelder regulerings- eller bebyggelsesplan inntil den er opphevet eller ny plan er godkjent. I tillegg til kommuneplanens arealdel, så gjelder 6 andre kommunedelplaner (se plan oversikt). Dette er kommunedelplaner som er juridisk bindende. I rulleringen av denne kommuneplanens arealdel, ble en rekke kommunedelplaner fra forrige periode innlemmet i kommuneplanen. Dette gjaldt Kystsoneplanen (1992), Grønn Plan (1992) og Transportplan for Stavanger (1994).

Kommuneplanens arealdel inneholder i tillegg til arealplankaret, nærmere beskrivelse av målsettinger og satsningsområder. Planen har en strategisk form, hvor det lanseres få satsningsområder. Det er ikke rekkefølgebestemmelser i planen. I store deler av planen presiseres forankringen i Fylkesdelplanen. Vern og utvikling av trehusbyen er et hovedsatsningsområde. Likeledes utvikling av transformasjonsområdene: Urban Sjøfront, Paradis, Hillevåg og Jåttåvågen. Samordning av arealbruk og transport vektlegges, for å redusere transportbehovet og stimulere til miljøvennlig transport. Planen introduserer også senterstruktur. Planen er delt opp i følgende elementer hvor det følger retningslinjer i etterkant av hvert tema:

- *Status, mål og forutsetninger.* Her oppsummeres kommuneplanstatus og mål for byutvikling. Her vektlegges også det regionale perspektiv og kontekst som Stavanger kommune befinner seg i samt kommunens nærhet til LNF områder og prioriteringer i forhold til dette.
- *Boliger og levekår.* Gjennomgang av boligbehov sett i forhold til levekårsproblemer. Levekårsmeldingen fra 1995 og utjamningsmeldingen fra 1999 er lagt til grunn for denne analysen.
- *Sentre, Ervervsområder og Transformasjonsområder.* 1) Senterstruktur og bestemmelser knyttet til dette ”strammes” ytterligere opp ut fra tidligere arealdel. Dette gjøres bl.a. med bestemmelser i forhold til butikkstørrelse, kjøpesenterstruktur og handelsbestemmelser i bydelssentre. Dette er presisert nærmere i bilag som ligger ved kommuneplanen. 2) Forus næringsområde er spesielt trukket frem som næringsareal og universitetsområdet er utvidet mot nord til grense for reguleringsplan 1883. 3) I tillegg legges det stor vekt på transformasjonsområder og betydningen av bruk og fornyelse av sentralt beliggende områder med lav aktivitet. Dette er også utdypet i et vedlagt teksthfte om transformasjonsområder hvor det foreslås retningslinjer for videre planlegging.
- *Miljøprofil.* Viktige prioriteringer i Stavanger kommunes miljøprofil er knyttet til rehabilitering og nybygg samt estetiske hensyn knyttet til eksisterende bebyggelse (Trehusbyen og etterkrigsbebyggelsen). I tillegg vektlegges de nære turområder som bl.a. koples sammen med bedre adgang til LNF områder, og nye friområder for å tilfredsstille den økende befolkning. Brygge- og naustområder er også områder som fremheves.
- *Transport.* Det legges her vekt på god tilgjengelighet, parkering, parkeringsnorm og parkeringspolitikk. I tillegg er store regionale samferdselstiltak kommentert.

- *Kystzoneplan.* Kystzoneplanen som tidligere var en kommunedelplan, er nå innlemmet i den nåværende arealdel.
- *Risiko og sårbarhet.* I behandlingen av Handlings og økonomiplanen 2003-2006 ble det vedtatt å starte arbeid med en samfunnssikkerhetsplan. På bakgrunn av dette ble risiko tatt inn som eget punkt i planen.
- *Retningslinjer, Vedtekter og Normer.* Disse er primært knyttet til nære turområder, Trehusbyen, Bydels- og lokalsentra, lekeplassnorm og veg- og gateutforming

Strategiene de siste planperiodene har ikke endret seg mye, men hovedinnsatsområdene gjennom de ulike rulleringene av arealdelen endret seg. Stavanger kommune har på denne måten ønsket å sette ekstra fokus på spesielle tema. Eksempelvis la arealdelen i 1992 stor vekt på kombinasjonen og integreringen mellom landbruk og by. Arealdelen i 1995 la vekt på Trehusbyen. I 1997 var fokuset rettet mot senterstruktur og handel i sentrum. Den eksisterende planen har lagt særlig vekt på Transformasjonsområder og muligheter for å unytte areal mer effektivt.

Forus Næringspark AS – forvalter av store næringsarealer i kommunen

Forus Næringspark AS har en sentral posisjon i arbeidet næringsarealer. Forus er det største av Stavanger kommunes eksisterende næringsområder, og har på bakgrunn av dette ofte vært et første lokaliseringsvalg for næringslivet. Forusområdet har egen reguleringsplan, som for tiden er under modernisering. Området utvides, og det åpnes for fortetting av utbygde områder.

Forus Næringspark AS (tidl. Forus Industritomteselskap AS) er et rent aksjeselskap, eid av Stavanger-, Sola-, og Sandnes kommune. Siden oppstarten i 1968 har næringsområdene tilhørende Forus Næringspark AS. FNP er et instrument for bedrifter og bransjer som ønsker å etablere seg på Forus. Selskapet kjøper opp råmark, og tilrettelegger for infrastruktur som vei, vann og kloakk samt lager reguleringsplaner/ disposisjonsplaner i pakt med kommunens planverk. Dermed kan næringsdrivende få byggeklare tomter på dagen. I tillegg er FNP også pålagt av eierne å stå for den internasjonale markedsføringen av Stavanger regionen. Selskapet gir ikke utbytte og overskudd tillegges kapitalen som blant annet brukes til å bedre infrastrukturen, forhold og muligheter for næringslivet.

I dag er rundt 1000 ulike virksomheter etablert på Forus med til sammen over 20 000 medarbeidere. Her er landets ledende oljeselskaper, entreprenørbedrifter, produksjonsbedrifter, dataselskaper, handels- og servicevirksomhet. Ferdig utbygget er næringsområdet på 6.500 DA fordelt på kommunene Stavanger, Sandnes og Sola. I tillegg kommer områder i Sandnes og Stavanger som grenser opp til området.

5.4.3 Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Fylkesdelplanen ble vedtatt i Rogaland Fylkeskommune 10.10 2000, og er et resultat av en bred og omfattende prosess mellom alle kommunene på Jæren og Rogaland fylkeskommune. Planen er et juridisk bindende dokument, og kommunene, fylkeskommunen og staten er gjensidig forpliktet til å følge planen. Planområdet i Fylkesdelplanen omfatter kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Hå og Strand.

Bakgrunnen for dette arbeidet startet under arbeidet med rullering og utarbeidelse av Transportplan for Nord-Jæren. Ved fylkestingets behandling av dokumentet ble det besluttet at prinsippene for arealbruk måtte konkretiseres. Med støtte fra Miljøverndepartementet ble det utarbeidet et forslag til retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport på Nord-Jæren som videre ble sendt til høring til kommunene som stilte seg positivt til dette arbeidet. Fylkesutvalget vedtok 15. juni 1998 at det skulle utarbeides en Fylkesdelplan for arealplanlegging og langsiktig byutvikling på Jæren. Det ble presisert at planen skulle ta utgangspunkt i forslag til retningslinjer og kommunenes arealplaner og høringsuttalelser.

Formålet var at: *”Felles retningslinjer for praktisk anvendelse av fylkesplanen og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging på Jæren skal sikres ved utarbeidelse av et plandokument etter plan- og bygningsloven. Planen skal inneholde mål og retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport, samt være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkekommune og kommuner.”* (Sitat FDP)

Organiseringen av arbeidet ble fordelt på en styringsgruppe som besto av Fylkesordfører og ordførere, en prosjektgruppe med representanter fra planavdelinger i kommunene og et sekretariat. Planprosessen som startet i midten av 1998 ble avsluttet med vedtatt plan oktober 2000. Prosessen omfattet en rekke fagrapporter og konsekvensutredninger som ble lagt til grunn av arbeidet

De vedtatte retningslinjene kan oppsummeres i 5 punkter:

1. *Godt leve- og oppvekstmiljø.* Sentrale tema er regional grøntstruktur, nære friområder, estetikk og uteoppholdsarealer og robuste lokalsamfunn.
2. *Vern av ikke- fornybare arealressurser.* Sentrale tema er her interkommunalt samarbeid, arealbruk utenfor byggesonen og arealøkonomisering i byggesonen.
3. *Samordnet areal- og transportplanlegging.* Sentrale tema er kollektivtransport, sykkelvegnett, vegnett, lokaliseringspåvirkning og restriksjoner på bilbruk.
4. *Effektiv arealbruk.* Sentrale tema er effektiv bystruktur, høy tetthet i byggeområdene, fortetting i eldre bolig- og næringsområder og energibruk.
5. *Styrking av byens og tettstedenes sentra.* Sentrale tema er her definisjoner av senterstruktur, retningslinjer for hovedsentrene, retningslinjer for kommune-, bydels- og lokal/grendesentra, retningslinjer for nærservice, retningslinjer for regionale målpunkt, boliger i sentra, senteravgrensning og utvikling av senterstrukturen og retningslinjer for kjøpesenteretablering.

Plandokumentet utgjør et svært viktig grunnlag for kommuneplanens arealdel og kommunedelplanene i Stavanger kommune.

5.4.4 Kommuneplan 2006 – 2021 ”Stavanger en europeisk kulturby”

Det ble i midten av april 2004 varslet oppstart av kommuneplan ”Stavanger en europeisk kulturhovedstad”. Oppstart av en ny kommuneplanprosess var et resultat av bystyrets innstilling ved godkjenning av kommuneplanens arealdel (2002-2017) juni 2003. Her ba bystyret om å få seg forelagt en justert plan allerede innen utløpet av 2005. Hovedårsaken til dette kravet var for det første at bystyret ønsket å planlegge langsiktig og strategisk med utgangspunkt i en visjon

og klare overordnede mål for utviklingen av byen. For det andre var det i den vedtatte arealplan manko på 700 boliger i forhold til de behovsanslag og rammer for boligbygging som framgikk av planforslaget.

Første milepæl som la premissene for høringsutkastet var Kommuneplanmelding 2006-2021. Kommuneplanmeldingen ble utarbeidet gjennom et samarbeid mellom personer fra rådmannsstaben og avdelingsnivåene sammen med overordnet planmyndighet og med kommunens planforum som referansegruppe. Kommentarene ble videreført inn i høringsutkastet som ble presentert 31.12.2004. Planforslaget ble her lagt til politisk behandling og videre sendt ut til berørte parter. Etter høringsfristen utgikk 15. mai, sto kommunen igjen med en del innsigelser til planen. Dette gjaldt primært endringer i forhold til arealdelen i kommuneplanen. Forumet for innspill, kommentarer og spørsmål på Stavanger kommune sin hjemmeside, ble i høringsrunden liten benyttet.

Kommuneplanen er delt inn i tre hoveddeler: Bakgrunn, samfunnsdel og arealdel. Den overordnede visjon for kommunen formuleres slik: *"Stavanger skal være en levende, trygg, grønn og vakker by"*. Videre er det formulert overordnede målsetninger som omfatter både samfunnsdelen og arealdelen og sammen med disse følger prioriterte innsatsområder.

Samfunnsdelen har som formål å beskrive regionen og byen. I dette dokumentet sammenfattes viktige elementer i handlings- og økonomiplanen, vedtatte programmer og sektorplaner. I sum skal dette gi en oversikt over kommunens oppgaver og hvorledes ressursene organiseres for å løse oppgavene på en god måte. Samfunnsdelen presenteres etter tema som innledningsvis har formulerte målsetninger. Målsetningene som presenteres er retningsgivende og følges ikke opp med konkrete tiltak. Kapitlene tar for seg 1) Organisasjon, styring og deltakelse 2) Stavanger og regionen. 3) Næringsutvikling i Stavangerregionen 4) Universitetsbyen 5) Kulturbyen 6) Befolkningsutvikling, boligbehov og levekår 7) Folkehelse 8) Offentlig tjenestetilbud og 9) utfordringer i transportsektoren.

Samfunnsdelen i kommuneplanen gir ingen retningslinjer for hvordan de overordnede målsetningene skal videreføres i handlings- og økonomiplaner. Målformuleringene gir føringer ved at de er retningsgivende for Stavanger kommunes framtid, men er ikke konkretisert i handlingsmål.

Arealdelen er en videreføring av den gjeldende arealplan 2002-2017. Det nye planforslaget inneholder nye løsninger på de områder som ble oppfattet som vanskelig i forrige plan. Eksempelvis er det lagt inn 3 nye boligområder som følge av at kommunen manglet boligområder etter vedtak knyttet til bl.a. Gimle gård i den forrige planprosessen. I tillegg til de prioriteringer foretatt i den gjeldende arealdel, er det gjort en del endringer i bestemmelser, retningslinjer og vedtekter spesielt i forhold til senterstruktur og areal på nærbutikker. Naturvern og bevaring av biologisk mangfold har kommet inn som et eget prioriteringsområde og omfatter både naturområder og landbruksområder. Her båndlegges en rekke områder.

Kommuneplanen 2006-2021 har to vedlegg hvor det ene omhandler boliger, skole og barnehage. Dette er et ønske om samordning av disse faktorene for i større grad å kunne planlegge barnehagebehov og skolekapasitet i forhold til befolkningen. Det andre vedlegget tar for seg handel i Stavanger. Vedlegget gjør rede for endringene som er foreslått i retningslinjer knyttet til detaljhandel og nærbutikkers lokalisering og størrelse.

Et kjerneteam bestående av tre personer i kommuneplanavdelingen, har hatt hovedansvar for utarbeidelsen av denne planen. I utgangspunktet mente kommuneplanavdelingen at tiden var for knapp for å utvikle et slikt dokument innen 2005. Prosessen har på bakgrunn av dette vært svært intensiv og det praktiske skrivearbeidet er blitt fordelt på flere personer i ulike avdelinger. Kjerneteamet har i hele prosessen arbeidet tett med andre avdelinger i kommunen. Dette har skjedd gjennom ledermøter og plankoordineringsmøter internt i avdeling for kultur og byutvikling samt planforum hvor representanter fra alle avdelinger i kommunen møtes. I tillegg har det i denne prosessen vært en prosjektgruppe på 15 personer som har arbeidet sammen med kjerneteamet og en styringsgruppe bestående av direktører og rådmann.

Politikernes bruk av kommuneplanen

Kommuneplan 1994 – 2005, som inneholder den sist gjeldende samfunnsdel, er og har i liten grad fungert som et styringsverktøy for politikerne. På bakgrunn av at denne delen av kommuneplanen ikke har blitt rullert de siste 10 årene, har også denne planen mistet sin opprinnelige oppmerksomhet. Politikerne forholder seg til de oppdaterte plandokumentene, som i deres tilfelle har vært den ”utvidede” kommuneplanens arealdel og Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling. Politikerne oppfattes som svært lojale til arealplanverktøyet. Kommuneplanens arealdel 2002-2017 er et viktig verktøy for politikerne, både i forhold til styring men også i forhold til informasjon. Denne legges til grunn for alle saker som omhandler utbyggingsområder, transformasjonsområder, delplaner og reguleringssaker. Arealdelen er godt forankret, og gir i følge politikerne god støtte for en helhetlig planlegging av byutforming samtidig som planen sammen med kommunedelplaner gir god styring i forhold til beslutninger i reguleringssaker.

Samfunnsdelen i Kommuneplan 2006 – 2021 har ifølge politikerne vært nyttig for å synliggjøre strategier. Dette er strategier og føringen som det stort sett er bred politisk enighet om, og hvor det har vært nyttig å samle disse i et dokument. Planen gir et helhetlig bilde over hvilken retning bystyret ønsker at Stavanger kommune skal gå, og vil på den måten i større grad fungere som et oversiktsdokument, heller enn et styringsverktøy for politikerne. Politikerne mener prosessen i et slikt kommuneplanarbeid er viktig. Politikere og administrasjon får i denne prosessen drøftet og satt på kartet en rekke problemstillinger som sees i sammenheng. Arealdelen er en videreføring av den forrige og politikerne anser dette dokumentet som svært viktig i deres arbeid.

Administrasjonens bruk av kommuneplanen

Samfunnsdelen i kommuneplan 1994 – 2005 ble utarbeidet med tanke på å nå en hvilken som helst borger. Administrasjonen hadde ingen politiske føringer lagt til grunn når de startet dette planarbeidet. Det var administrasjonen som utarbeidet dokumentet. På bakgrunn av at planen ikke er blitt oppdatert de siste 10 årene, er planen til liten nytte i dag, men på generell basis uttrykkes det behov for og nytte i å ha et overordnet strategisk dokument. I forhold til samfunnsdelen for 1994 har denne i følge administrasjonen i mindre grad fungert som styringsverktøy i perioden, men mer som en plan som ”samler opp” overordnede prioriteringer og hovedretningslinjer. Planen gir et fugleperspektiv på hvilke retninger kommunen ønsker å bevege seg mot ut fra status i dag. Administrasjonen forholder seg i primært til den oppdaterte kommuneplanen, som betraktes som en ”utvidet” arealplan. Dette dokumentet utgjør et viktig styringsverktøy for administrasjonen. Spesielt gjelder dette avdelinger som arbeider med saker innfor overordnet planlegging, kultur og utbygging. Avdeling for oppvekst og levekår anser

dokumentet som en overordnet plan, men har lite direkte bruk av planen daglig. De gir uttalelser i forhold til planen, er i dialog med byplan og utbygging i planprosessen og mottar konkrete mål og tiltak som følge av vedtaket av kommuneplanen, men opplever likevel kommuneplanen som mindre førende i deres daglige hovedarbeid. Deres arbeid kopler seg i større grad mot sektorplaner og boligplanen.

Det påpekes av administrasjonen at de konkrete prioriteringer skjer gjennom økonomi – og handlingsplanen, og at denne planen i større grad er det primære styringsverktøyet for de ulike avdelingene og deres arbeid.

I forhold til samfunnsdelen som supplerer arealdelen i Kommuneplan 2006 – 2021, legges det politiske føringer på innholdet gjennom behandlet og vedtatt kommuneplanmelding og videre arbeidsplan. Samfunnsdelen ble primært forfattet til administrasjon og politikere. I følge administrasjonen er samfunnsdelen blitt et generelt dokument som gir en generell orientering og status om situasjonen i kommunen. Administrasjonens erfaringer så langt med planprosessen er lik politikernes. Prosessen har vært nyttig for å samle opp overordnede strategier i et dokument, og har samtidig bidratt til å klargjøre hvilke prioriteringer og retninger Stavanger kommune peker seg inn mot i årene fremover.

Kobling mellom Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel

Koblingen mellom den eksisterende arealdelen og samfunnsdelen fra 1994 er svært svak. Dette henger i stor grad sammen med at arealdelen av kommuneplanen er rullert to ganger etter 1994 da samfunnsdel sist gang ble utarbeidet. Den gjeldende arealplanen er imidlertid relativt utvidet i form og trekker opp en rekke overordnede strategier. Disse finner vi igjen i den nye kommuneplanens samfunnsdel som er under utarbeidelse. En rekke tema er overført fra den utvidede arealplanen og inn i den nye samfunnsdelen hvor temaene er omtalt mer utfyllende. Eksempelvis omtales temaene regionalt perspektiv, universitetsområdet, boliger og levekår og transport i den gjeldende arealplan. Temaene er videreført inn i den nye kommuneplan 2006-2021 under samfunnsdelen, hvor de i utvidet form omtales som Stavanger og regionen, universitetsbyen, befolkningsutvikling/befolkningsbehov/levetår og utfordringer i transportsektoren.

Kobling mellom kommuneplanens arealdel og fylkesdelplan for langsiktig byutvikling

I den gjeldende arealplan er denne koblingen særdeles sterk. Innledningsvis i planen vektlegges det at rammene for byutvikling, gitt i FDP legges til grunn for justering av kommuneplanens arealdel. Henvisninger til FDP kan identifiseres ved omtale av de fleste tema i arealplanen. Konkretiseringer i forhold til oppfølging av FDP vedtak finnes også i bestemmelsene og retningslinjene som følger hvert av temaene i planen.

Administrasjonens og politikernes lojalitet og forankring til fylkesdelplanen er også en medvirkende faktor til at koblingen mellom planene er sterk. Bestemmelsene i fylkesdelplanen videreføres til neste planperiode og kan også identifiseres i kommuneplan 2006-2021 som er under behandling.

5.4.5 Handlings- og økonomiplan

Handlings- og økonomiplanen 2005-2008 har et omfang på totalt 156 sider og består av følgende deler: 1) Innledning og forslag til vedtak, 2) Kommunens økonomi i planperioden. Drift- og

investeringsbudsjett, 3) Oppvekst og levekår 4) Stavanger eiendom, 5) Avdelinger under teknisk drift, 6) Avdelinger under Kultur og byutvikling. I hvert av kapitlene for de enkelte avdelingene (kap.3 -6) beskrives virksomhetene ut fra: visjon, mål, status, utfordringer, utdrag fra BASIS styringskort og ressursinnsats 2005 – 2008.

Handlings- og økonomiplanen for 2004 hadde også innlagt et eget kapittel kalt ”overordnede tema for planperioden” som koplet økonomiplanen til overordnet kommuneplan og andre aktuelle planer. Hvert av temaene omtalt i dette kapittelet av økonomi- og handlingsplanen kan relateres direkte til kommuneplanen. Kapittelet har imidlertid ingen regnskaper eller direkte referanser til ressursinnsats til de ulike tema, og kan derfor ikke betraktes som noe annet enn en orientering/supplement til økonomiplanen. Ressursinnsats er fordelt etter avdelingene i kommunen. Det overordnede orienteringskapittelet som var innlemmet i 2004 finnes ikke i årets handlings- og økonomiplanen, men det vises til fjorårets dokument.

Handlings- og økonomiplanen består av et fireårig perspektiv sammen med årsbudsjett. Årsbudsjettet fremmes av rådmannen og baseres på forrige års budsjett sammen med nye politiske saker som har vært fremmet i løpet av året. Prosessen starter i mars ved at budsjetttrundskrivet vedtas av Rådmannen. Det blir videresendt ut til alle avdelinger som etter en gjennomarbeidelse kommer med innspill i forhold til sine sektorplaner, delplaner og andre behov og prioriteringer. På denne måten blir tidligere planarbeid innarbeidet i økonomiplanen. Det er imidlertid virksomhetsledere og direktørenes ansvar at tidligere planer blir innfelt i budsjettet slik at planene kan realiseres. Tilbakemeldingene blir gjennomarbeidet av rådmannens økonomistab og sendt til formannskapet for behandling. I følge Rådman og direktører er det ikke de overordnede planene som påvirker økonomiplanen, men i stor grad delplaner / temaplaner som spilles inn.

Det er budsjettseksjonen og seksjon for plan og utvikling i økonomiavdelingen under rådmannen som har hovedansvaret for den overordnede budsjett- og økonomistyringen i kommunen. Herunder inngår overordnet ansvar for utarbeidelse av årsbudsjett/økonomiplaner, budsjettoppfølging/-rapportering, samt utarbeidelse av økonomisaker/-utredninger til de sentrale politiske utvalg. Budsjettarbeidet skjer i nært samarbeid med seksjon økonomi drift.

Handlings- og økonomiplanen behandles i bystyret. De politiske prosessene skjer i partiene og i de ulike samarbeidskonstellasjonene. Flertallskonstellasjonen mellom Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Pensjonistpartiet er den dominerende politiske plattformen. Under behandling av den siste handlings- og økonomiplanen sluttet også Arbeiderpartiet seg til denne plattformen. Den politiske plattformen er på bakgrunn av dette bred, og det er marginale endringer som foretas på rådmannens forslag.

Økonomiplanen som styringsinstrument

Både politikere, direktører og øvrig administrasjon fremhever Handlings- og økonomiplanens betydning, og da i særlig grad årsbudsjettet. Økonomiplanen fungerer i stor grad som ”limet” i kommuneplanleggingen og koples direkte til tiltak i avdelingene.

Handlings- og økonomiplanens flertallsvedtak i bystyret etterfølges av et oppfølgingsdokument. Dette dokumentet fungerer som en *bestilling* til Rådmannen og direktørene fra bystyret flertall. Her konkretiseres fordelingen til postene i tiltak og knyttes til de avdelingene som er ansvarlig for gjennomføring. Direkte fordeling av midler fra flertallsvedtaket skjer fra direktørene og videre til virksomhetslederne. Dette er i følge administrasjonen det viktigste styringsdokumentet

som legger konkrete føringer på avdelingens prioriteringer i året som kommer. Rapportering tilbake skjer gjennom rådmannen fortløpende og oppsummeres ved årsrapportering.

5.4.6 Utvalgte sektor- og kommunedelplaner

Under beskrives boligplan, kommunedelplan for Jåttåvågen, strategisk næringsplan og årsberetningen, samt de koblinger disse elementene har til kommuneplansystemet.

Boligplan (Boligpolitisk strategiplan og utbyggingsplan)

Boligplanen er en sektorplan på nivå under kommuneplanen som rulleres hvert andre år. Boligplanen 2005-2010 består av to deler, hvor del 1 er den boligpolitiske strategiplan, og del 2 er utbyggingsplanen. De to delene utgjør samlet sett en boligpolitisk ambisjon for Stavanger kommune. Som visjon for boligpolitikken i Stavanger foreslås det at "alle skal kunne bo godt og trygt". Det vil si å ha muligheten til å disponere egnet bolig uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger.

Den boligpolitiske strategiplan blir normalt utarbeidet av avdeling for oppvekst og levekår og behandles politisk i utvalg for bygg & anlegg og kommunalstyrene for oppvekst og levekår. Planen angir strategier, mål og virkemidler som ligger til grunn for Stavanger kommunes arbeid for at personer og husstander som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne ha et godt boligtilbud. Sentrale tema i planen er knyttet til 1) Kommunens boligpolitiske rolle, 2) Kommunens virkemidler i boligpolitikken, 3) Kommunens utfordringer i boligpolitikken og 4) generelle boligpolitiske problemstillinger. Denne planen, sammen med boligutbyggingsplanen er bestemmende for de linjer kommunen skal arbeide etter for å sørge for gode boligforhold og bomiljøer for byens befolkning. Boligpolitisk strategiplan ble behandlet av kommunalstyret i november 2004, og ble politisk vedtatt i mars 2005. Tidligere målsetting om bygging av inntil 100 selvbyggerboliger årlig blir i denne planen opprettholdt som et av de mest sentrale tema.

Utbyggingsplanen utarbeides i utbyggingsavdelingen som ligger under rådmannen. Planen behandles politisk i formannskapet og vedtas i bystyret. Utbyggingsplanen synliggjør Stavanger kommunes aktive rolle på boligområdet og utbyggingsområdet; dette gjelder både den boligsosiale siden, men også tilrettelegging av nybygg og infrastruktur i utbyggingsområder og transformasjonsområder. Planen er først og fremst et verktøy for administrasjonen og det politiske nivå.

Utbyggingsavdelingen har en sentral rolle i kommunens bolig og utbyggingsstrategi. Avdelingens arbeidsområder berører ikke bare hovedutbyggingsområdene, men også transformasjonsområdene. Hovedansvars- og virksomhetsområder for avdelingen er: 1) erverv av grunn, koordinering av tilrettelegging og videresalg av tomter til bolig og næring i hovedutbyggingsområdene, 2) oppfølging, rapportering og rullering av utbyggingsplanen for bolig, 3) erverv av grunn og avtalepart i utbyggingsavtaler i transformasjonsområdene og andre områder, 4) rådgivning, veiledning, avtalearbeid og juridiske spørsmål knyttet til fast eiendom, 5) saksforberedelse og sekretariat for forhandlingsutvalget, 6) erverv og sikring av areal til turveier og friområder (friområdeprosjektet) og 7) ivaretagelse av grunneierinteresser for kommunens eiendommer i andre kommuner. Dette innebærer at kommunen samlet, i tillegg til å være en planmyndighet, framstår som aktiv grunneier, avtalepart og i noen tilfeller også som rådgiver.

Planarbeidet har delvis foregått parallelt med del 1 om boligsosiale tema i prosjektgruppen bestående av representanter fra Stavanger eiendom, oppvekst og levekår, kultur og byutvikling og utbygging.

Når det gjelder utbyggingsplanens kopling til kommuneplanen (ny 2006 – 2021), er spesielt følgende kapitler sentrale: 1) Befolkningsutvikling, boligbehov og levekår, 2) Transport, 3) Offentlig tjenestetilbud, 4) boligbygging, 5) Næringsområder/transformasjonsområder, 6) Senterstruktur og lokalservice.

Kommunedelplan Jåttåvågen 2001

Kommunedelplan for Jåttåvågen er en av de seks geografiske kommunedelplanene i Stavanger kommune. De geografiske kommunedelplanene planlegger utviklingen i hovedutbyggingsområder eller større transformasjonsområder i kommunen. Et *hovedutbyggingsområde* er vanligvis et større område på mellom 100 og 500 dekar som gjennom behandling av kommuneplanens arealdel omdisponeres fra LNF-område til byggeområde bolig eller næring. Som en følge av områdenes størrelse, kompleksitet, eierforhold/-struktur, manglende eksterne og interne byggemodning, fornminner, behov for helhetlig planlegging forankret i overordnede planer og retningslinjer og ønske om å påvirke type, antall og fordeling av boligene i tid og bydel, har kommunen valgt å ta hånd om tilretteleggingsarbeidet selv. Stavanger kommune har i rundt 3 tiår hatt modellen med hovedutbyggingsområder som forutsetningsvis skal utvikles etter selvkostprinsippet. Det har vært tilnærmet full politisk enighet om at dette er en godt gjennomprøvd modell når større områder skal gis en helhetlig planlegging, tilrettelegging og utbygging. I praksis har det vist seg at det er kommunen som økonomisk sett er i stand til å håndtere til dels betydelige forskutteringer til grunnerverv, byggemodning og arkeologi. Modellen sikrer, foruten kommunens egne tomtebehov og behov for nye friområder, arealer til selvbyggervirksomhet, boligbyggelagene og private utbyggere. Et transformasjonsområde er vanligvis et område hvor det er ønskelig med endring fra dagens situasjon til nytt og mer blandet bruk. Transformasjonsområdene har stor kapasitet både for ny boligbygging og etablering av ulike typer arbeidsplasser. Eierstrukturen kan være mangfoldig og kompleks, og kommunens rolle i slike områder er annen enn i hovedutbyggingsområdene. Det offentlig-private samarbeidet i disse områdene må gå seg til og justeres etter hvert som får oversikt over utfordringene. Prosessene i transformasjonsområdene er på mange måter nybrottsarbeid for kommunen selv om erfaringen fra hovedutbyggingsmodellen har stor overføringsverdi.

Kommunedelplan for Jåttåvågen er et eksempel på transformasjonsområde som kommunen har vært involvert i, og behandler bebyggelse, transportsystem og utbyggingsstrategi i en helhetlig sammenheng. Planarbeidet startet høsten 2000, og var en følge av vedtak gjort i bystyret hvor Jåttåvågen skulle utvikles til en moderne, mangfoldig og miljøvennlig byområde. Jåttåvågen hadde tidligere historie som anleggs- og industriområde. De omfattende og ambisiøse utbyggingsstrategiene gjør at planen har et perspektiv på 20 år. Planen er delt inn i fem hoveddeler: 1) Jåttåvågen i regionen 2) Hovedgrepet – et sett av byplanmessige grep (mål), 3) Offentlige rom (ex. Sjøfront, grøntdrag, idrett og lek), 4) Bygeområder (næring, bolig, offentlig), 5) Transport, 6) Delområder.

Planen er detaljert og er rekkefølge bestemt. Likevel poengteres det i planen, på grunn av det lange tidsperspektivet, at det er behov for fleksibilitet og at endringer kan komme.

Planprosessen var svært omfattende selv om planprosessen ble gjennomført på relativt kort tid. Et delutredningsarbeid gjennomført i 1999 la grunnlaget for planen. Det ble åpnet for en nordisk byplankonkurranse hvor 45 forslag kom inn. Tre av ”vinnerteamene” ble valgt som hovedkonsulent og underkonsulent i det videre arbeidet. Kommunen samarbeider også tett med Hinna Park AS om den videre planlegging og utvikling i området. I tillegg ble det gjennomført en rekke delutredninger i planarbeidet.

Strategisk næringsplan for Stavanger-regionen

Den strategisk næringsplanen 2001-2004 for Stavanger-regionen er et samarbeid mellom de fire kommunene; Stavanger, Sola, Randaberg og Sandnes. De valgte i 2000 å gå sammen om utarbeidelse av en felles strategisk næringsplan for Stavanger-regionen. Formålet var å etablere en omforent og regionalt forankret næringspolitisk plattform for å sikre maksimal styrke i det fremtidige næringsutviklingsarbeidet i regionen, samt å fungere som utgangspunkt for konkret satsning og samarbeidsprosjekter både regionalt og lokalt. Som motor i dette arbeidet ble ARNE dannet.

ARNE (Arena for regional næringsutvikling og entreprenørskap) ble dannet av de fire kommunene sammen med Rogaland fylkeskommune og skal arbeide for regional næringsutvikling og omstilling. Deres funksjon er å være inspirator, katalysator, koordinator og tilrettelegger for fremtidsrettet næringsutvikling.

SNP 2001 inneholder en nåsituasjonsbeskrivelse for regionen, sentrale utfordringer, visjoner, mål og strategier. I tillegg inneholder planen et kapittel som kalles ”fra plan til handling”. Her konkretiseres strategiene til konkrete prosjekter. ARNE har hovedansvaret for at prosjekter og tiltak i handlingsplanen følges opp og gjennomføres.

ARNE har nå utarbeidet og vedtatt en ny Strategisk Næringsplan for 2005-2020. De øvrige kommunene som inngår i Stavanger-regionen ble invitert til aktiv deltakelse i arbeidet med utarbeidelsen av planen. Prosessen har derfor vært omfattende, med svært mange deltakere. I 2. kvartal 2005 ble planen sendt ut til høring for å få tilslutning fra de 14 kommunene, fylkeskommunen, næringsforeninger og øvrige samarbeidspartnere. Stavanger-regionene har en samlet visjon om å være åpen, energisk og nyskapende. De skal i følge planen innen 2020 være den storbyregionen med størst konkurransekraft og nyskapingsevne i Norge. Hovedmålet skal forfølges gjennom mål og strategier knyttet til kunnskap, nyskaping, internasjonalisering, livskvalitet, infrastruktur og en konkurransedyktig offentlig sektor. Prioriterte næringsklynger er energi og mat.

Den nye næringsplanen er forankret i kommuneplanen 2006-2021. I samfunnsdelen omtales næringsutvikling, næringsplan og ARNE i et eget kapittel, og trekkes frem som et viktig virkemiddel for næringsutvikling for kommunen og regionen.

5.4.7 Årsberetning

Stavanger kommune gir ut årlige årsmeldinger. Det er budsjettseksjonen og seksjon for plan og utvikling i økonomiavdelingen under rådmannen som har hovedansvaret for utarbeidelse av årsberetningen. Årsberetningen er satt sammen ved hjelp av bidrag som avdelinger og seksjoner har utarbeidet etter en felles mal. Beretningen er på 140 sider og gir i innledningen en oversikt over sentrale hendelsen i Stavanger det siste året. Videre gis det en samlet vurdering av

kommunens økonomi det siste året i forhold til budsjett. Den overordnede økonomivurderingen følges av en rapportering fra hver av avdelingene, seksjonene og foretakene. Ett av temaene er styringskortene fra BASIS, som er presentert for hvert virksomhetsområde eller avdeling. Hensikten med å presentere disse styringskortene er å se på måloppnåelse innen brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet, produksjonsnivå, kvalitet, sykefravær, kapasitetsutnyttelse og økonomi, både isolert sett og i sammenheng. Rapporten forankres i handlings- og økonomiplanen ved at BASIS rapporteringen etterfølges av kommentarer til resultatene i styringskortet i tillegg til en rapportering om hvordan tiltakene i Handlings- og økonomiplanen er fulgt opp.

5.5 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Stavanger

Siktemålet med denne oppsummeringen er å trekke frem konkrete og praktiske eksempler på metode og prosesser fra kommuneplanarbeidet som styrker funksjonen som strategisk planprosess og styringsinstrument og mer generelle utfordringer knyttet til kommuneplansystemet. Gjennomgangen er bygd opp med underoverskrifter som i hovedsak motsvarer delproblemstillingene i prosjektilbudet.

Plansystemer og planprosesser

Stavanger kommune har et plansystem som i stor grad preges av kommunens regionale forankring. Kommunen har ikke siden 1994 utarbeidet en samfunnsdel i kommuneplanen, men den utvidede arealdelen som er rullert to ganger etter 1994, har kompensert noe for denne delen. Kommuneplanen har vært og er også i nåværende rullering sterkt forankret i Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Planen får på bakgrunn av dette et regionalt perspektiv i tillegg til det lokale. Både politikere og administrasjon påpeker det tradisjonelle planesystemets manglende innretning for slike ordninger. Den tradisjonelle planformen er lagt opp for plan, strategi og handling på lokalt nivå, mens Stavanger i større grad tenker regionalt. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren sin forankring i kommunale planer kompenserer for noe av dette. Fylkesdelplanen er ikke bare nedfelt i kommuneplan og delplaner, men synliggjøres også blant administrasjon og politikere som er svært lojale til planen.

Strategisk næringsplan er nok et eksempel på Stavanger kommunes Governance innretning og partnerskap med flere kommuner. Forankringen av ARNE som kommunenes utøvende næringsorgan, har gjort den strategiske næringsplan til et handlekraftig regionalt verktøy.

Arealplanleggingen har i lang tid hatt en sterk og viktig rolle i Stavanger kommune. Kommunen har siden "Rettedalstiden"¹⁴ på 1960-70-tallet hatt en aktiv rolle på bolig og utbyggingssiden. I tillegg til å være planmyndighet, framstår kommunen som aktiv grunneier, avtalepart og i noen tilfeller også som rådgiver. Kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner for hoved-

14 Arne Rettedal var tidligere ordfører i Stavanger kommune. Han satte i gang utbygging for vekst i en tid hvor industrien lå langt nede. Han la opp til en sentralstyrt bolig utvikling hvor kommunen skulle bestemme priser, utvikling og utbygging ut fra hovedutbyggingsområdemodellen.

utbyggingsområder og transformasjonsområder, sammen med boligplanen er helt sentrale planverktøy i dette arbeidet.

Medvirkning og deltakelse

De aller fleste av de overordnede plandokumenter i Stavanger kommune utarbeides av administrasjonen. Strategisk næringsplan utgjør unntaket og er utarbeidet av ARNE. Kommuneplanprosessen forankres i de ulike avdelingene i kommunen og planprosessen internt er på bakgrunn av dette relativt bred. Demokrati og deltakelse har blitt fremhevet som et sentralt mål i flere av planarbeidene. Spesielt ble dette vektlagt i den siste rulleringen av kommuneplanen 2006-2021, hvor det ble fremhevet at barn og unge burde trekkes inn i arbeidet. Kommunen har god kontakt med bydelsutvalgene. Dette er viktige høringsinstanser som gir innspill i planprosessene.

Involvering og medvirkning av befolkningen har i flere tilfeller vært forsøkt. Visjonsverksted har vært forsøkt både i arbeidet med kommunedelplan for Paradis-Hillevåg og miljøplan med gode tilbakemeldinger. Utfordringen ligger imidlertid i å klare å engasjere befolkningen til å delta i slike prosesser. Ved utarbeidelse av den siste Strategisk næringsplan, engasjerte imidlertid svært mange aktører seg. Det ble avholdt store samlingsmøter hvor næringslivet var invitert. Diskusjoner og arbeidsgruppen ble også holdt i mindre grupper på disse møtene.

Planinnhold

Kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner er juridisk bindende i forhold til arealdisponering i Stavanger kommune. I tillegg er Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling juridisk bindende og ligger til grunn for de geografiske kommunale planer. På den måten bygger arealplanene på hverandre og utgjør et viktig styringsinstrument for kommunens aktive rolle som bolig og byutvikler.

Samfunnsdelen i kommuneplanen fra 1994 har ingen reell funksjon som styringsverktøy, noe som skyldes at planen ikke er oppdatert siden da. Samfunnsdelen i den nye kommuneplanen 2006-2021 blir på bakgrunn av dette oppfattet som et ”prøveprosjekt” som på sikt vil videreutvikles, tilpasses og integreres i det eksisterende plansystemet. Hvilken funksjon som styringsverktøy denne planen vil få er for tidlige å si noe om.

Formidling

Offentlige høringer er det tradisjonelle virkemiddelet for formidling i Stavanger kommune. Høringer gir normalt god dialog med næringsliv og andre offentlige instanser, men fanger i svært få tilfeller opp signaler fra befolkningen. I den siste høringsperioden med kommuneplan 2006-2021, inviterte kommunen innbyggerne til debatt om kommuneplanen. Det ble avholdt åpne møter i samtlige bydeler om kommuneplanen i regi av bydelsutvalgene i forkant av vedtak om kommuneplan i bystyret. Møtene var svært godt besøkt. Kommunen opprettet også en webside som omhandlet kommuneplanen sammen med en ”chat-side” hvor det var åpent for kommentarer. Denne siden var lagt opp for alle typer kommentarer og håpet å ganne opp den mer direkte og impulsive reaksjonen til befolkningen. Ved endt høringsrunde i midten av mai var det svært mange treff på siden, men svært få kommentarer.

Kommunen har også under denne høringsrunden hatt utstillinger på forskjellige strategiske offentlige steder. 10 utstillinger med forslaget til kommuneplan inkl. kart, henvisninger og kommentarer er vist frem. I tillegg valgte kommunen å sende planforslaget direkte ut til sentrale

organisasjoner og aktører som de mente var direkte berørt av planen i den siste kommuneplanrulleringen.

Ved formidlingen av Strategisk næringsplan som ligger ute for høring, valgte ARNE en ny form. Planen ble fremstilt gjennom et multimedieshow som er tilgjengelig på internett (Strategisk Næringsplan for 2005-2020).

Oppfølging av kommuneplan i egen organisasjon

Ansvar for oppfølging og kontroll av Kommuneplanen og delplanene ligger i stor grad i avdeling for kultur- og byutvikling og da spesielt på kommuneplanavdelingen. Politikerne har imidlertid også et ansvar i at kommuneplaner og de anbefalinger administrasjonen gir, tas til følge i politiske vedtak. Dette er ikke alltid tilfellet, og planene mister i de tilfellene funksjonen som et reelt styringsverktøy. Likevel er det en god kommunikasjon mellom politikere og administrasjon og en generell lojalitet til planverket.

De ulike arealplandokumentene henger i stor grad sammen, men koples ikke direkte inn i handlings- og økonomiplanen. Handlings- og økonomiplanen utgjør det *viktigste* styringsverktøyet i kommunen. Ut fra vedtatt plan formulerer flertallsvedtaket en handlingsplan med klare tiltak og arbeidsdeling. Flertallsvedtakene er ikke nødvendigvis direkte forankret i eksisterende plandokumenter, men er et resultat av innspill fra de ulike avdelingene under planprosessen med handlings- og økonomiplanen. Rådmannen rapporterer kontinuerlig til de folkevalgte (formannskapet). Denne rapporteringen skjer etter behov, ut fra spesielle utfordringer som dukker opp og som gjerne fører til at målsetninger, handlingsplaner og tiltak ikke kan nås.

6 Kommuneplansystemet i Trondheim

Dette kapitlet introduseres med en kort omtale av eksterne og interne kontekstuelle forhold, deretter redegjøres det helt overordnet for arbeidet med kommuneplanen og kommuneplansystemets elementer presenteres. Hovedvekten er imidlertid lagt på en vurdering og karakterisering av ulike deler av kommuneplanen i kapittel 6.4. Deretter oppsummeres kort noen sider ved kommuneplanarbeidet som synes særlig interessante fra et planleggings- og styringsperspektiv.

Grunnlaget for denne beskrivelsen og drøfting av kommuneplansystemet i Trondheim er en gjennomgang av et omfattende utvalg av dokumenter og planer, samt personlige intervju med 10 personer i administrasjonen og 6 sentrale politikere hver av om lag 1 times varighet. Intervjuene ble gjennomført i siste halvdel av april og begynnelsen av mai 2005. I tillegg er det gjennomført noen telefonintervju.

6.1 Kontekstuelle forhold

Trondheim (156 000 innbyggere i kommunen)¹⁵ er det dominerende bysenter i Midt-Norge. Trondheims funksjon som landsdelshovedstad og som den suverent største byen i Midt-Norge er også en viktig del av det kontekstuelle bildet både for kommuneplanarbeidet og fylkesplanarbeidet. Trondheimsregionen i betydningen av de 11 kommunene Trondheim, Skaun, Klæbu, Melhus, Malvik, Midtre Gauldal, Orkdal, Stjørdal, Selbu, Rissa og Leksvik har omlag 235.000 innbyggere.

Trondheim kommune har vært og er fortsatt er sterkt integrert i arbeidet med felles fylkesplan for Trøndelag på lik linje med de to fylkeskommunene. Arbeidet med samhandlingsprogram 2005 for Trøndelag er utformet slik at det også erstatter strategisk næringsprogram for Trondheim.. Således kan en anta at den regionale konteksten, og da i særlig grad knyttet opp mot fylkesplanleggingen har betydning for videreføringen kommuneplanarbeidet i Trondheim.

Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen (SUTR) har fungert siden 1978. Dette samarbeidet har i store trekk vært infrastrukturinnrettet - og med kommunene Trondheim, Stjørdal, Melhus, Malvik, Midtre Gauldal, Skaun, Klæbu, Sør-Trøndelag Fylkeskommune som deltakere og med Selbu og Orkdal som observatør. SUTR fungerte som referansegruppe for "Ny giv for Trondheimsregionen 2002 - 2011 (2030) Fylkesdelplan for arealbruk og transport med retningslinjer for kommunal planlegging". Det er også igangsatt flere interkommunalt samarbeidsprosjekt (IKS), blant annet et knyttet til utvikling av næringsarealer med en rekke av disse kommunene.

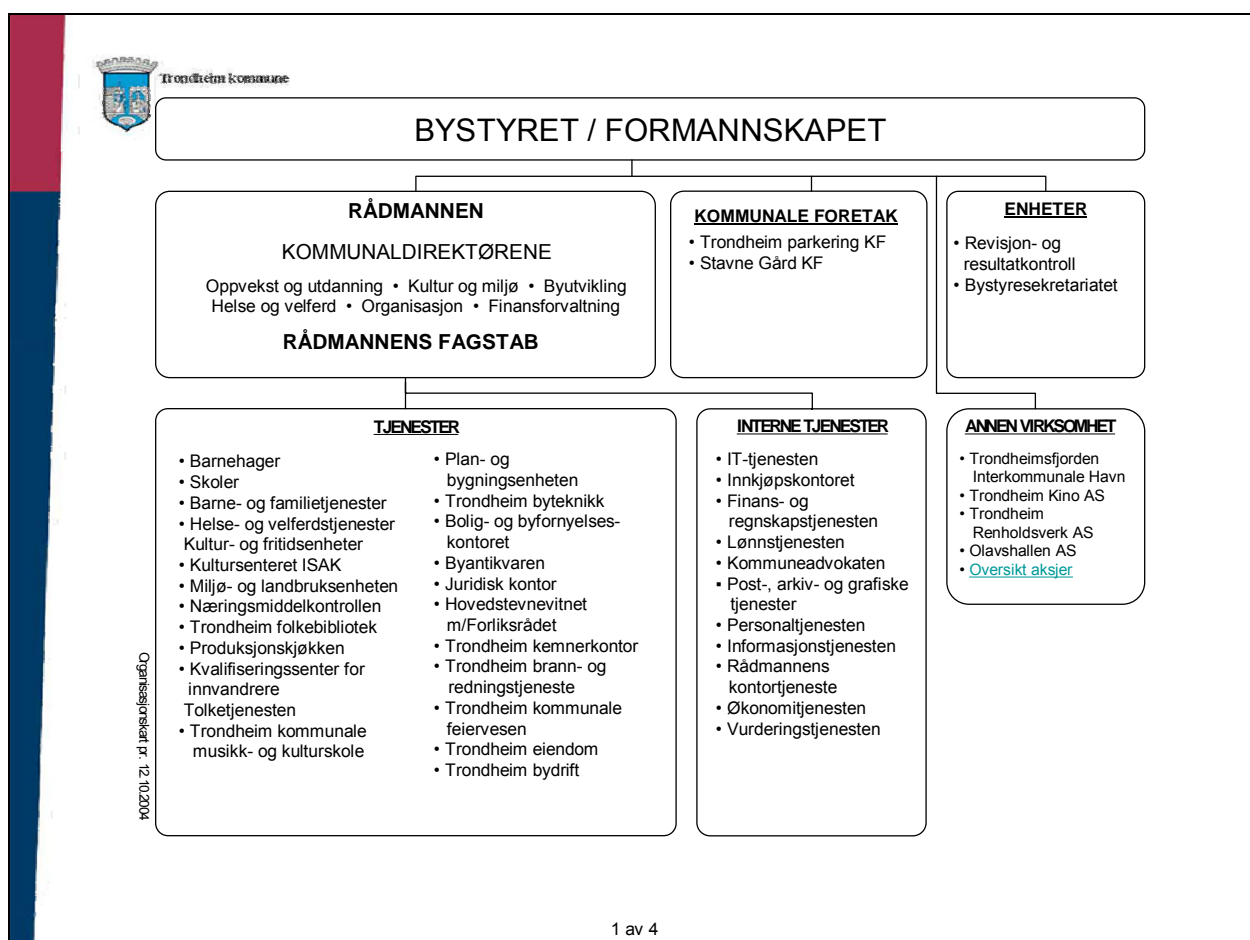
Trondheim kommune har også inngått samarbeidsavtaler med andre byer i Midt-Norge om samarbeid innen en rekke områder.

15 I tillegg regnes det om lag 15 000 uregistrerte innbygger (studenter og lignende)

Internt i kommunen utgjør den politiske organiseringen en viktig del av de interne kontekstuelle rammer for kommuneplanarbeidet. Trondheim kommune styres etter en formannskapsmodell der politikken utformes av formannskap og bystyret som er delt i seks komiteer hhv. komiteer for (1) finans og næring, (2) helse og velferd, (3) kultur, idrett og friluftsliv, (4) oppvekst, (5) byutvikling og (6) kontroll. Gjennom komitémodellen lagt opp til at politikerne skal ivareta helhet og ikke særskilte sektorer. Politikerne Komiteene forbereder saker for bystyret. Formannskapet fungerer som planutvalg og bygningsråd. Politikerne som sitter i formannskap er heltidspolitikere.

Etter flere års borgerlig flertall er det nå rødgrønt flertall i Trondheim med ordfører fra AP. Dette har vært en av årsakene til økt vektlegging av regionalt samarbeid med fylkeskommunene og økt fokus på næringspolitikk.

Den administrative organiseringen med en tjenestemodell med kun to administrative nivåer rådmann med 6 kommunaldirektører og en fagstab og 215 enhetsledere som leder de kommunale tjenesteenhetene er vist i figuren under.



Figur 6.1 Administrativ organisering i Trondheim kommune

Denne organiseringen har blant annet betydning for opplegget med lederavtaler som en viktig del av det administrative styringssystemet og for det administrative samarbeidet mellom sektorene. Rådmannen med kommunaldirektører og rådmannens fagstab og formannskapet er lokalisert i Midtbyen (Munkegaten), mens Plan- og bygningsenheten er lokalisert på Elgeseter i en annen bygning. Plan- og bygningsenheten vil nå flytte til Midtbyen.

6.2 Kommuneplanarbeidet i Trondheim

Planansvaret for kommuneplanens arealdel ligger i Plan og bygningsenheten. Kommuneplanavdelingens hovedoppgave er planlegging og programarbeid på overordnet nivå. Avdelingen har ansvar for koordinering og utarbeiding av kommuneplanens arealdel, samordning av areal- og transportplanlegging (kommuneplanens arealdel, transportplan, grønnplan). De utarbeider temaplaner / boligprogram, næring, trafikk og grønt og deltar også i regionalt plan- og utredningsarbeid. Byplanavdelingen arbeider med bydelsplaner og detaljplaner som bydelsplanlegging, kommunedelplaner, temaplaner på bydelsnivå, konsekvensutredninger av større tiltak / etableringer, regulerings- og bebyggelsesplaner, trafikkanalyser og trafikkplanlegging på bydels- og detaljplannivå og delingssaker. Samferdsel er nå utskilt som eget fagområde.

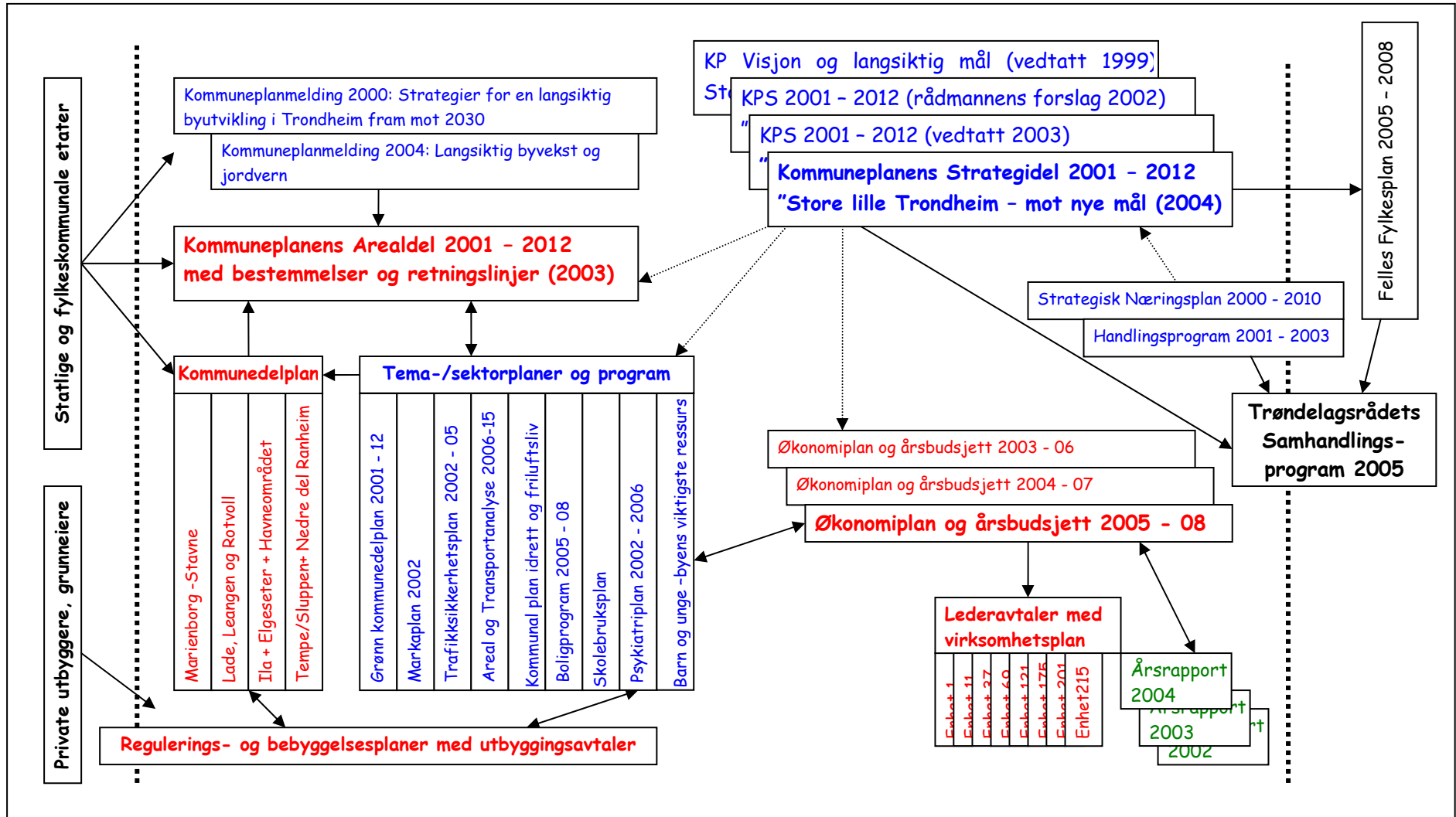
Rådmannen har hatt ansvaret for utarbeidelse av kommuneplanens strategidel. Dette ble imidlertid gitt i oppdrag til Plan- og bygningsenheten som laget planforslaget (lagt fram januar 2002) i samarbeid med de ulike kommunaldirektørene og rådmannens fagstab. Fra 2004 ble oppfølgingen av strategidelen flyttet til rådmannens fagstab og samtidig med en intern flytting av fagpersoner. Den administrative revideringen av strategidelen i 2004 som følge av at det nye politiske flertallet i Trondheim ønsket å endre planen, ble dermed gjennomført i rådmannens fagstab.

De sentrale plandokumenter som ligger til grunn i dag er Kommuneplan for Trondheim 2001 – 2012. Denne ble vedtatt første gang i februar 2003, deretter i revidert form i oktober 2004 og omfatter både en strategi- og en arealdel. Strategidelen fremmer mål og strategier og er en oppfølging av visjonen og langsiktige mål om ”store lille Trondheim”. Denne overordnede visjonen er et resultat av en omfattende og bred prosess som startet opp høsten 1996 og som endte i et politisk vedtak i 1999. Kommuneplanens arealdel som også ble vedtatt på samme tidspunkt som strategidelen er en oversiktsplan som fastlegger hvor og hvordan det skal bygges de neste 12 årene i Trondheim kommune. I tillegg til disse hovedplanene har kommunen utarbeidet en rekke temaplaner og delplaner. Mange av disse vises i figuren over kommuneplansystemet på neste side.

6.3 Kommuneplansystemet i Trondheim

Figuren under viser et forenklet bilde de viktigste elementene i kommuneplansystemet i Trondheim i 2005 med antydning av forbindelser mellom de ulike elementene. Mellom de stiplede vertikale linjene på hver av sidene befinner de kommunale planer og programmer seg. Her er det politikere og administrasjonen i Trondheim kommune som er hovedaktører. På venstre side av den vertikale linjen er deltakelsen i arealplanleggingen fra hhv. staten og fylkeskommunen og private grunneiere og eiendomsutviklere og lignende illustrert. Samarbeidet med fylkeskommunene om fylkesplanlegging og samarbeidet med næringslivsaktører i forbindelse med strategisk næringsplan er illustrert på høyre side av den stiplede streken.

Bokser med rød skrift illustrerer at dette er elementer med juridisk virkning på arealsiden og budsjett / bindende avtaler. Bokser med blå skrift har i større grad karakter av å være retningsgivende i forhold til konkrete vedtak i de røde elementene. Årsrapporten (grønn skrift) er verken retningsgivende eller bindende, men er av informerende karakter. Heltrukne linjer antyder en sterkere forbindelse mellom elementene enn stiplede linjer.



Figur 6.2 Elementer i Trondheims kommuneplansystem

6.4 Karakterisering av kommuneplanarbeidet i Trondheim

I de følgende vil de ulike elementene i kommuneplansystemet slik det er framstilt i figuren over bli beskrevet. I beskrivelsen er det lagt vekt på å få fram hvilken styringsfunksjon det omtalte element har både for politikerne og administrasjonen og videre sammenhengen med andre elementer i kommuneplansystemet.

6.4.1 Kommuneplanens strategidel

Dokumentet ”Store lille Trondheim – mot nye mål!” utgjør Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 for Trondheim. Dette dokumentet består av tre deler hhv.

- Del I Visjoner og langsiktige mål (vedtatt 1999)
- Del II Rammebetingelser
- Del III utfordringer, mål og strategier

Del I Visjoner og langsiktige mål ble utformet av sentrale politikere i perioden 1997 – 1998 og vedtatt i 1999. Det var en omfattende prosess med to særskilte informasjonsavviser som gikk ut til alle innbyggerne og hvor det også kom mange innspill. Det var tre sentrale politikere som hadde hovedregien for dette arbeidet. I oppstarten ble Trondheims vennskapsby Odense benyttet som inspirasjonskilde. Del I (vedtaket) er på under 2 sider og er tydelig konsensusorientert. Del I la grunnlag for administrasjonens arbeid med resten av strategidelen.

Del II Rammebetingelser og Del III Utfordringer, mål og strategier ble utarbeidet av administrasjonen. Arbeidet ble i 2001 – 2003 utført i plan- og bygningsenheten på oppdrag fra rådmannen. Rådmannen etablerte en prosjektgruppe med deltakere fra ulike virksomhetsområder. Denne gruppen utarbeidet et planforslag som ble sendt på høring i 2002. Eksternt, bl.a. hos regionale myndigheter, ble planforslaget positivt mottatt. Etter høringen ble deretter planforslaget bearbeidet og vedtatt i bystyret primo 2003.

Del II og del III av dokumentet er på 44 sider. Strukturen på del III følger ikke tradisjonell sektor inndeling, men er bygget opp rundt 7 kapitler hhv. (1) Med innbyggernes ressurser og muligheter i fokus, (2) Det hele mennesket – et meningsfylt liv, (3) Byens utvikling – med bærekraft som rettesnor, (4) Næringsliv – kompetanse og kreativitet skaper verdier, (5) Barn og unge – byens viktigste ressurs, (6) Velferd og helse i endring og (7) Kommunen – en organisasjon i utvikling. Det er til sammen 25 mål og 1 – 7 strategier tilknyttet til hvert av disse. Mål og strategier omfatter forhold som både kommuneorganisasjonen og andre organisasjoner, virksomheter og innbyggerne selv vil være ansvarlig for å realisere. I forhold til de folkevalgte fremheves det som et sentralt poeng at KPS ikke er rettet inn mot sektorpolitikere men i forhold til politikere som er opptatt av helheten. KPS omfatter således visjon, mål og strategier for hvordan hele Trondheimssamfunnet skal utvikle seg.

Ved overgang fra borgerlig flertall til sosialistisk flertall ved valget høsten 2003 ble imidlertid det overordnede målet endret fra *”Trondheim kommune skal ha fokus på kjerneoppgavene og legge til rette for et bysamfunn i kraftfull utvikling ved at innbyggerne utnytter egne ressurser og mestrer sine liv.”* til *”Trondheim skal ha fokus på velferdsoppgavene og legge til rette for et bysamfunn i kraftfull utvikling der innbyggerne til enhver tid får de tjenester de har krav på.”*

Dette illustrerer at politikerne ser betydningen av å ha overordnede politiske strategidokumenter som er i samsvar med flertallets politikk.

Ut fra den grundige politiske behandlingen rådmannens forslag (jan. 2002) fikk i daværende bystyre (feb. 2003) og revideringen av den vedtatte strategidelen av det nye bystyret (okt. 2004) er det klart at *KPS har politisk relevans og interesse* for de folkevalgte. Endringen i KPS fra 2003 til 2004 er en klar speiling av hvordan det nye politiske flertallet har en annen oppfatning av hvilke rolle kommunen skal spille i utviklingen av Trondheim og i hvordan oppgavene skal gjennomføres. Det er også klart at KPS gir rammer på en del områder for hvilke overordnede grep kommunen skal ta, eksempelvis når det gjelder for hvem som skal utføre tjenestene (konkurransetsetting), kommunens regional rolle og satsing på barn og unge. KPS gir uten tvil rammer for rådmannens virksomhet og grunnlag for fremming av prosjekter og ideer i tråd med de strategier som er trukket opp. Samtidig synes KPS i mindre grad å gi grunnlag for rådmannen og politikerne til å prioritere mellom sektorene. Dette vil vi komme tilbake til under omtalen av økonomiplanen.

Politikernes bruk av kommuneplanens strategidel

Politikerne gir uttrykk for at det er greit å ha et strategidokument i ryggen. KPS benyttes imidlertid ikke som grunnlag for styring i forhold til enkeltsaker, men for de som har vært med i prosessen, har den klart gitt merverdi i form av en gjennomtenkning av mål og strategier, avklaring av overordnede prinsipper som en kan forholde seg til. For de politikerne som deltok i utformingen av visjonsdelen, er denne prosessen og visjonene fortsatt godt forankret. Det illustrerer at aktiv deltaking i utforming av KPS fra politikernes side har betydning. I sammenhenger der politikere skal representere hele formannskapet eller bystyret vil imidlertid kommuneplanens strategidel utgjøre et relevant grunnlag for å presentere hvilke mål og strategier kommunen står for. De er imidlertid ikke slik at politikerne – selv om de skal representere hele formannskapet stadig vekk refererer til kommuneplanens strategidel.

Intervjuene med politikerne viste at kommuneplanens strategidel i ulik grad ble benyttet av politikerne. Mens enkelte stort sett lot dokumentet stå i hylla etter den politiske behandlingen var over var det andre som nyttet strategidokumentet aktivt både i forhold til forespørsel fra ulike samfunnsgrupper og i argumentasjonen for egne forslag. Den sistnevnte gruppen politikere fant mange nyttige formuleringer i strategiplanen.

For det sittende politiske flertall er det imidlertid samarbeidsavtalen mellom hhv. AP, SV og SP, i tillegg til programmet de gikk til valg på (og det de lovet i valgkampen) som danner det prinsipielle grunnlag de baserer politikkkutøvelsen på – og i mindre grad KPS. For opposisjonen gjelder tilsvarende. For politikerne er således kommuneplanens strategidel kun relevant som styringsinstrument i den grad dette dokumentet er i overensstemmelse med den politikken de selv forfekter. Dette illustrerer at KPS fort kan bli utdatert og mindre aktuelle og relevant ved endring i den politiske representasjonen. Sannsynligvis er det slik at jo mer politisk relevant KPS er, dvs. berører politiske skillelinjer – jo større behov er det for at KPS er et dynamisk

dokument som raskt tar opp i seg ny politikk, for å sikre at KPS ikke skal bli et ”skuffe-dokument”.¹⁶

På den annen side vil en for sterk ”partipolitisk” farging av kommuneplanens strategidel kunne bidra til en uthuling av den funksjon KPS har som en felles konsensuspreget og langsiktig strategi som både administrasjonen, andre myndigheter og innbyggerne for øvrig kan forholde seg til.

Erfaringene fra Trondheim illustrerer flere mulige fallgruver for strategidelen. Blir den i stor grad et politisk dokument gjennom at den tar stilling til politiske kontroversielle spørsmål – vil strategidelen funksjon som et langsiktige (og konsensuspreget) styringsdokument (for administrasjonen) gjerne ikke være så sterk. Den andre fallgraven er dersom strategidelen i svært liten grad tar opp politiske kontroversielle spørsmål - da kan dokumentet virkelig bli politisk irrelevant og et ”skuffedokument” uten styringskraft.

Administrasjonens bruk av kommuneplanens strategidel

For rådmannen (inkludert de 6 kommunaldirektørene) synes KPS i å fungere som ett viktig grunnlag for å fremme forslag til politikk og tiltak innenfor kultur- og byutvikling. Innenfor skolesektoren er strategidelen, nyere bystyrevedtak og nye statlige signaler viktige overordnede grunnlagsdokumenter for arbeidet med økonomiplanen, mens behovsinnmelding fra tjenesteenhetene og befolkningsprognoser med mer er grunnlag som kommer nedenifra. Kommuneplanens strategidel benyttes også aktivt i forbindelse med utarbeiding av temaplaner.

KPS gir imidlertid klare føringer for administrasjonen når det gjelder politisk kontroversielle spørsmål om konkurranseutsetting og innføring av systemer med frie valg av tjenesteyter innenfor omsorgssektoren. Den foreliggende kommuneplanen gir klar beskjed om at det ikke er nødvendig å fremme saker på dette feltet.

Strategisk næringsplanlegging

Det konkrete arbeidet med strategisk næringsplan for Trondheim startet i 1999 etter initiativ fra Trondheim Næringsforum.¹⁷ Arbeidet med strategisk næringsplan er utført i et partnerskap mellom offentlige myndigheter og nærings- og arbeidsliv. Planen ble politisk behandlet i mars 2000, og Bystyret gav da sin tilslutning til de strategiske føringene. KPS refererer til hovedsatsingsområdene i strategisk næringsplan og disse planene er således konsistente. Her har det imidlertid skjedd betydelige endringer både i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsprogrammet for strategisk næringsplan og i forbindelse med felles fylkesplan for Trøndelag der Trondheim kommune deltar i Trøndelagsrådet på linje med Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Samhandlingsprogram 2005 dekker forøvrig Trondheims behov for handlings-

16 Kanskje kunne det vært utviklet et system for kontinuerlig oppdatering av kommuneplanens strategidel når bystyret behandler saker av mer prinsipiell eller strategisk karakter.

17 Trondheim Næringsforum ble stiftet 17.3.1998 og har til formål å være en pådriver for næringsutviklingen i Trondheim gjennom de samarbeidende organisasjoner. Trondheim Næringsforum består av Bank og Finansnæringen i Trondheim, Håndverkerforeningen i Trondheim, NHO Sør Trøndelag, Næringsforeningen i Trondheim og Trondheim kommune.

program for strategisk næringsplan og illustrerer også at byens administrative grenser i mange tilfeller er for snevre når det gjelder næringspolitikk.

Koblinger til fylkesplanarbeidet

Felles fylkesplan for Trøndelag og Samhandlingsprogram 2005 er utarbeidet etter at Trondheim kommune har ferdigstilt si kommuneplan. Både sentrale politikere i Trondheim og personer fra administrasjonen i Trondheim kommune har deltatt aktivt i dette planarbeidet. Dermed kan en også finne flere fellesnevner i disse plandokumentene, deriblant satsingen på Trondheim som landsdelshovedstad, men også en klar integrering av Trondheim kommunes satsinger i landsdelens strategier.

6.4.2 Økonomiplan og budsjett

Økonomiplanen 2005 - 2008 og budsjett 2005 for består av følgende deler (I) Innledning, (II) Innstilling om skatte- og budsjettvedtak, (III) Sammendrag av forslaget til budsjett og økonomiplan, (IV) Perspektiver for planperioden, (V) Økonomiske forutsetninger, disponering og konsekvenser, (VI) Revidering av økonomireglementet, (VII) Virksomhetene og (VIII) Investeringsplan.

Arbeidet med økonomiplan og budsjett foregår hovedsakelig administrativt helt fram til rådmannens budsjettforslag i oktober. Prosessen starter med på våren med avklaring av rammeverket i administrasjonen. Dette baseres på forrige års budsjett, nye politiske vedtak med økonomiske følger for kommende år og andre forutsetninger. Deretter arbeides det administrativt for å komme fram til og bli enige om en første fordeling av rammene for de 23 budsjettområdene før sommeren. I den sammenheng kan rådmannen ha bilaterale samtaler med den enkelte kommunaldirektør. Rådmannen må nytte sin politiske teft i arbeidet med budsjettet som legges fram i oktober. Fremleggelsen for formannskapet resulterer at budsjettet sendes direkte videre til bystyret uten realitetsbehandling.

Det er stort sett økonomer som sammen med andre fagprofesjoner (eksempelvis skolefolk) som utarbeider økonomiplan og budsjett. Økonomene er imidlertid i begrenset grad involvert i andre deler av kommuneplanarbeidet og kan dermed ha noe begrenset mulighet for å koble økonomiplanarbeidet til de andre elementene i kommuneplansystemet. Kommunaldirektørene og de andre fagprofesjonene vil imidlertid også kunne bidra med koblinger her.

De politiske prosessene skjer i partiene og i de ulike samarbeidskonstellasjonene. De ulike politiske grupperinger evt. enkeltpartier fremmer sine forslag til alternative årsbudsjett ved bystyrets behandling av rådmannens forslag. Trondheimspolitikere er forholdsvis ryddig mht. å ikke endre rammeforutsetningene, men å legge fram konkrete endringsforslag. Av et budsjett på flere milliarder er det imidlertid forholdsvis marginale endringer som blir vedtatt (i størrelsesorden under 1%) i den politiske behandlingen.

Koblinger mellom økonomiplanen og kommuneplanens arealdel

Generelt sett er det få klare koblinger mellom økonomiplanen og kommuneplanens arealdel. Det er imidlertid implisitte koblinger gjennom at valg av byutviklingsstrategi (fortetting og grønnstruktur) vil ha betydning for de kommunale tjenestene og gjennom at regulerings- og bebyggelsesplaner med utbyggingsavtaler vil ha innflytelse på utnyttelse av kapasiteten på barnehage- og skolesektoren. Det er også klart at utbygging av kommunale bygg, både

barnehager, skolebygg og bygninger innenfor eldreomsorg og infrastruktur i mange tilfeller vil vises både i investeringsplanene og i reguleringsplaner.

Koblinger mellom økonomiplanen og kommuneplanens strategidel

I økonomiplanen 2004 – 2007 og budsjett 2004 var det i kapittel III Perspektiver for planperioden en direkte kobling til strategidelen gjennom at rådmannen beskriver hvordan strategiene ivaretas i forslaget til økonomiplan og budsjett. Fra side 5 til og med 11 har rådmannen redegjort kortfattet for koblingene, men uten at en kan følge hvert enkelt mål og strategi fra KPS inn i økonomiplanen.

I økonomiplanen 2005 – 2008 har rådmannen valgt **å ikke** foreta en helhetlig gjennomgang av vurdering av Kommuneplanens mål og strategier i forhold til realitetene i budsjett- og økonomiplanforslaget. I stedet er kommuneplanens funksjon som premiss og rettesnor for arbeidet, forsøkt ivaretatt på det enkelte budsjettområde. I økonomiplanen har imidlertid rådmannen valgt å fokusere på tre områder hhv. miljø og bærekraftig utvikling, næringsarbeid og regional utvikling og organisasjonsutvikling som alle er sentrale i kommuneplanens strategidel.

Det er således klare koblinger mellom kommuneplanens strategidel og økonomiplanen, men samtidig er det ikke samsvar mellom strukturen på strategidelen og den sektorielle inndeling av budsjettet. Dette har sammenheng med at den politiske bestillingen for strategidelen innebar at denne skulle være sektoroverspennende – og ikke sektorspesifikk.

Det er således klare utfordringer knyttet til koblingen mellom økonomiplan og strategidel. Dette gjelder blant annet hvordan å få i stand drøftinger på overordnet nivå av hvilke tiltak som må gjennomføres for å nå vedtatte mål og å følge opp vedtatte strategier. Her oppfattes budsjettet å kun være ett av flere virkemidler og dermed kan det bli for snevert hvis drøftingene kun fokuseres mot budsjett. En økonomiplan med handlingsprogram (mål, resultatmål og tiltak) som er koblet til strategidelen og ikke minst en klar kobling internt i økonomiplanen mellom prosadelen (teksten) og budsjett delen (talldelen) vil kunne bedre koblingen mellom kommuneplanens strategi og økonomiplanen. Delt behandling av økonomiplan og årsbudsjett vil også kunne bidra til større oppmerksomhet mot strategier og langsiktighet.

Selv om kommuneplanens strategidel er sektorovergripende, og det finnes relevante elementer for de fleste kommunaldirektører i de fleste kapitler, trekker de ulike kapitlene opp mål og strategier som passer særlig godt for de ulike kommunaldirektørenes ansvarsområde. Kapittel 1 Med innbyggernes ressurser og muligheter i fokus, er klart sektorovergripende, mens det etter en oversiktlig gjennomgang oppfattes at:

- Kapittel 2 Det hele mennesket – et meningsfylt liv, er særlig relevant for kommunaldirektøren for kultur og miljø sitt ansvarsområde
- Kapittel 3 Byens utvikling – med bærekraft som rettesnor, er særlig relevant for kommunaldirektøren for byutvikling
- Kapittel 4 Næringsliv – kompetanse og kreativitet skaper verdier, er særlig relevant for rådmannen (nærings siden)
- Kapittel 5 Barn og unge – byens viktigste ressurs, er særlig relevant for kommunaldirektøren for oppvekst og utdanning

- Kapittel 6 Velferd og helse i endring er særlig relevant for kommunaldirektøren for helse og velferd
- Kapittel 7 Kommunen – en organisasjon i utvikling er særlig relevant for kommunaldirektøren for organisasjon.

Kommunaldirektørene benytter kommuneplanens strategidel som en av flere premisser i arbeidet med økonomiplanen og årsbudsjettet. For kommunaldirektørene for kultur og miljø og for byutvikling er dette mer selvsagt enn for kommunaldirektørene for oppvekst og utdanning og for helse og velferd som også har mange andre sterke statlige premissleverandører. Intervjuundersøkelsene viste imidlertid at kommuneplanens strategidel var en viktig og åpenbar referanse som ble gjennomgått som grunnlag for utvikling forslag til budsjett og økonomiplan.

Økonomiplanen som styringsinstrument

Flere av politikerne fremhever økonomiplanen og i særlig grad årsbudsjettet som viktige plan- og styringsprosesser. Det framkommer gjennom intervjuene at det i hovedsak er årsbudsjettet som vektlegges mest av politikerne. Det er her de legger fram alternative budsjett og det er her de konkrete bindende vedtakene blir foretatt. Økonomiplanen synes i denne sammenheng å bli et bakgrunnsdokument som setter økonomiske rammer for politikernes forslag til endring av årsbudsjettet. Dermed kan det virke som om at de strategiske diskusjonene knyttet til økonomiplanen i hovedsak foregår i det administrative forumet der rådmann, kommunaldirektører, rådmannens stab og enhetsledere deltar. I den sammenheng vil en kanskje kunne se for seg at en tidsmessig deling av behandlingen økonomiplanen og årsbudsjettet kunne bidratt til en større grad av politisk involvering og oppmerksomhet mot den 4 årlige økonomiplanen.

Politikernes vektlegging av årsbudsjettet gir også et svakere grunnlag for at politikerne foretar koblinger til kommuneplanens strategidel enn dersom politikerne hadde fokusert på økonomiplanen.

For administrasjonen synes det som at både økonomiplanen og årsbudsjettet representerer sentrale planleggings og styringsprosesser som det legges betydelig vekt på og som har stor betydning for virksomhetene ute i de ulike tjenesteenhetene. Disse planprosessene fanger opp det meste av planer og tiltak med økonomiske implikasjoner.

6.4.3 Lederavtaler

Trondheim kommunes lederavtaler presenteres som kommunens viktigste verktøy for å iverksette vedtatte mål og strategier. Verktøyet har vært i bruk siden 1999, men opplegget er endret noe underveis. Det er en omfattende prosess knyttet til lederavtalene der (1) bystyret gjennom vedtak om mål og rammen for kommunens tjenesteproduksjon, (2) rådmannen som ansvarlig for utforming av kvalitetsstandarder og felles krav til enhetslederne, (3) kommunaldirektørene gjennom utarbeidelse av resultatmål innenfor sine ansvarsområder, (4) arbeidstakerorganisasjonene, (5) kontaktpersoner fra rådmannens fagstab og (6) enhetsledere, deltar i utforming og oppfølging av avtalene. Det er utarbeidet en egen kalender for lederavtalene med blant annet avtaleinngåelse av lederavtaler i januar, medarbeiderundersøkelser i februar/mars, ledersamtaler i juni, utarbeidelse av forslag til resultatmål for neste år i oktober og evaluering av resultatmål og oppdatering av resultatfil i desember.

Lederavtalene mellom rådmannen og hver av de 215 enhetslederne er en viktig del av styringssystemet i Trondheim kommune. Arbeidet med lederavtalene og evalueringene av disse vurderes som et styringsmiddel på linje med opplegget for balansert målstyring som praktiseres i Stavanger og Bergen. I 2005 vil rådmannen fokusere på de samme områdene som i 2004. Disse områdene nedfelles som mål i alle lederavtaler som inngås mellom rådmann og den enkelte enhetsleder. Dette er nedfelt i økonomiplanen. Disse fokusområdene er:

- Bedre enhetens og kommunens omdømme
- Øke brukernes reelle innflytelse
- Drive endrings- og utviklingsarbeid for å møte framtidens krav
- Sikre samordning av tjenester for brukerne
- Myndiggjøre medarbeidere
- Utvikle godt arbeidsmiljø

Koblinger til andre elementer i kommuneplansystemet

Koblingen mellom lederavtalene og økonomiplanen/årsbudsjettet er åpenbar både prosessmessig og innholdsmessig. Lederavtalene synes å være et godt innarbeidet element i kommunens årlige planleggingssyklus. Det er imidlertid vanskeligere å finne klare koblinger mellom lederavtalene og kommuneplanens strategidokument selv om det i veiledningen til lederavtalene sies at ”Lederavtalen er verktøyet som skal implementere de mål og strategier som er vedtatt gjennom kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett”.

I forbindelse med den årlige planleggingssyklusen der også ledervurdering inngår og er det tatt i bruk et omfattende system for ledervurdering der enhetslederne vurderes i forhold til oppnådde resultater innenfor (1) økonomi, (2) brukertilfredshet, (3) medarbeidertilfredshet og (4) resultatmål for inneværende år. Det synes imidlertid ikke å være klare koblinger mellom dette systemet for resultatvurdering og kommunens opplegg for årsrapportering.

6.4.4 Årsrapport

Årsrapporten har ikke en klar forankring til kommuneplansystemet og inngår ikke i et systematisk resultatrapporteringsopplegg for kommunen. Det er ledelsen i infoenheten som har ansvar for årsrapporten. Men en gruppe innenfor de ulike kommunaldirektørenes områder lager bidrag. Det siste året ble det lagt vekt på å lage en årsrapport som egnet seg til samtlige av kommunens innbyggere. Et tidligere år har Trondheim kommunes årsrapport vært sendt ut til alle kommunens innbyggere som et bilag til adresseavisen. Her la hver av kommunaldirektørene vekt på å framstille hva som har endret seg i løpet av året.

Det lages også en mer omfattende årsrapport der KOSTRA-tall med mer presenteres.

6.4.5 Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012

Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012 er en juridisk bindende plan. Høringskartet forelå september 2001 og planen ble vedtatt av bystyret i mars 2003. Uavklarte innsigelser ble avklart av bystyret i februar 2004. Planen ble justert av bystyret våren 2005. På plankartet (M 1:20 000) differensieres det mellom:

Byggeområde: Eksisterende og framtidig (1) Bybebyggelse, (2) Tettbebyggelse: (områder markert med B forbeholdt boliger), (3) Virksomhetsområder (4) Kirkegård og (5) Grønnstruktur

Landbruk, natur og friluftsområde (LNF) (eksisterende)

Områder for råstoffutvinning

Båndlagt område (med krav om reguleringsplan)

Bruk og vern av vassdrag og sjøområder

Viktige ledd i kommunikasjonssystemet: (1) Transportområde, (2) Stamveg, (3) Planlagte viktige veger, (4) Hovedkollektivårer, (5) Jernbane/trikk og (6) Turveger.

Under tegnforklaring: retningslinjer/restriksjoner vises symboler for (1) Institusjonsområder, (2) Avgrensning sentralt bysenter/avlastningssenter, (3) Markagrensa, (4) Nidelvkorridoren og (5) Kommunedelplanavgrensninger

Kommuneplanens arealdel inneholder juridiske bestemmelser (15 paragrafer) som bl.a. omhandler:

- kommunedelplaner og reguleringsplaner som gjelder foran arealdelen
- plankrav innenfor byggeområde framtidig bybebyggelse og framtidig grønnstruktur
- byggeforbud i 100 metersbeltet
- rekkefølgebestemmelser (tekniske anlegg & samfunnstjenester)
- tetthetskrav og bestemmelser knyttet til parkering
- etablering av kjøpesenter
- bestemmelser for ulike byggeområder
- bestemmelser om lokalisering av anlegg for kulturformidling

I tillegg inneholder planen et omfattende sett med retningslinjer.

Arealdelen er forholdsvis detaljert og den forsterker et tidligere grep for den fysiske utvikling av byen gjennom satsing på framtidige områder for bybebyggelse med en arealutnyttelse for bolig på 10 boenheter pr dekar (interne veger og lekeplasser innenfor dette arealet) og en tomteutnyttelse for næringsarealer på 160%. Kombinert med utvidelse av områder for bybebyggelse og fortetting i andre områder satses det på å beholde en grønnstruktur innenfor eksisterende byggeområder uten at det nødvendigvis reguleres til friområder.

Det var gjennom kommuneplanmeldingen fra byplankontoret i 2000 "*Strategier for en langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030*" at alternative byutviklingsmønster/modeller for arealutvikling ble vurdert og det strategiske grepet for kommuneplanens arealdel ble lagt.

I oktober 2004 la plan og bygningssetaten fram en ny kommuneplanmelding "*Langsiktig byvekst og jordvern*". Tidligere (1995) har Trondheim kommune etablert en rød strek for vern av Bymarka og Strindamarka som turterreng. Meldingen legger opp til en mer finmasket forvaltning av LNF-områdene i hhv. Kategori D: Høyt prioriterte landbruks-, natur- og friluftsområder, kategori C: LNF-områder hvor mulighet for omdisponering kan vurderes på

lang sikt og kategori B: Potensielle utbyggingsområder som skal vurderes ved første rullering av kommuneplanen. Denne tredelingen inngår ikke i kommuneplanens arealdel som har en noe kortere horisont. Meldingen legger grunnlag for neste rullering av arealdelen.

Koblinger mellom arealdelen og kommuneplanens strategidel

Det er klare koblinger mellom kommuneplanens strategidel og kommuneplanens arealdel. I kapittel 3 i kommuneplanens strategidel "Byens utvikling – med bærekraft som rettesnor" er det i særlig grad mål 9: "Bygge byen innover og samtidig sikre grønnstrukturen og det historiske bybildet" med tilhørende strategier som bygger opp under arealdelens grep med fortetting og grønnstruktur. Mål 10 "Lokale sentra ivaretar behov for tilgjengelighet, service og kultur" og mål 11 "Alle bydeler har et allsidig boligtilbud og gode bomiljø" har også klare koblinger til arealdelen. Det samme gjelder for så vidt mål 13 "God forutsigbarhet for næringsutvikling i attraktive byområder" som inngår i næringslivskapitlet i strategidelen.

Grønn kommunedelplan 2001 - 2012

Grønn kommunedelplan ble utarbeidet i perioden 1997 – 2001 og fremmet som høringsutkast i 2001. Den har klare koblinger til visjonsdelen av kommuneplanens strategidel. Grønn kommunedelplan var i utgangspunktet en tematisk plan, men ble etter høringsrunden innarbeidet i kommuneplanens arealdel og har gitt grunnlag for den juridiske sikringen av en overordnet grønnstruktur i Trondheim. Det er et omfattende planfaglig arbeid som er lagt ned. Betegnelsen byggeområde grønnstruktur i kommuneplanens arealdel er en sekkekategori som i eksisterende og framtidige reguleringsplaner vil omfatte både regulerte friområder, spesialområder, fellesarealer, og byggeområder til bolig med mer. Intensjonen er at disse ikke skal bebygges, områdenes grønne verdier skal ivaretas og aktuelle deler av områdene bør sikres for allmenn bruk.

Denne delen av arealdelen gir halt klart styring i forhold til en framtidig grønnstruktur og den synes å være en logisk og konsistent følge av en satsing på å bygge byen innover. Denne delen har imidlertid skapt betydelig oppmerksomhet, protester og avisoppslag. Det var i alt 7000 grunneiere som ble berørt av forslaget til grønnstruktur i form av at det ble restriksjoner på benyttelse av tomten de hadde. Kommunen sendte ut kart (M 1:5000) og omtale av planforslaget til alle som ble berørt med mer enn 50 m² dvs. til sammen 1800 grunneiere. Det ble holdt en rekke møter og mange grunneierne tok også kontakt med saksbehandlerne i kommunen. Media spilte også en aktiv rolle i denne sammenheng med til dels kritiske kommentarer til kommunens forslag. Om lag halvparten av merknadene førte til justeringer.

Dette ble en mye større prosess enn en hadde forutsatt med til dels stor arbeidsbelastning for administrasjonen. I ettertid er en noe usikker på om det kunne vært like hensiktsmessig å foretatt denne planavklaringen i sammenheng med kommunedelplanene for de ulike bydelene.

Framtidige områder for bybebyggelse

I forbindelse med forslag om nye områder for bybebyggelse kom det også en rekke reaksjoner, men i denne sammenheng fra utbyggingsinteresser som dels var interessert i å utvide dette området ytterligere, og som dels ville begrense disse områdene. Det var imidlertid først i forbindelse med kommunedelplanene at det ble en omfattende medvirkningsprosess.

Arealdelen av kommuneplanen som styringsverktøy

Arealdelen av kommuneplanen i Trondheim er en juridisk bindende plan og er således et sterkt styringsverktøy. Ut fra en summarisk gjennomgang av kommunens behandling av merknader til planen, prosessen knyttet til grønnstrukturdelen og den politiske oppmerksomhet i forbindelse med behandling av planen framstår arealdelen av kommuneplanen som et viktig styringsverktøy både for administrasjonen og politikerne.

6.4.6 Kommunedelplaner og andre planer og programmer

Kommunedelplanene fungerer dels som en konkretisering av arealdelen og dels som grunnlag for arealdelen. Andre planer og programmer fungerer også som koblinger mellom strategidelen og de konkrete budsjettene og reguleringsplaner. Dels er dette planprosesser som kommer nedenfra etatene og dels er dette prosesser initiert fra rådmannsnivå eller fra bystyret.

Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll

Strategien med å bygge byen innover ble fulgt opp gjennom igangsetting av arbeid med kommunedelplaner i områder med stort fortetningspotensial (lav utnyttning), god tilgjengelighet og der det samtidig allerede foregikk en omformingsprosess. Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll er utarbeidet i etterkant av arealdelen og kan være et interessant eksempel på prosessen med en mer detaljert styring av arealbruk.

Selv om arealdelen av kommuneplanen viste store deler av Lade og Leangen som framtidig byggeområde bybebyggelse der det ikke skulle tillates tyngre industri- eller lagervirksomhet og der en forutsatte svært høy utnyttelsesgrad kom det ikke massive protester fra grunneiere eller næringsdrivende i den sammenheng. Det var først i forbindelse med kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll at de nye prinsippene i arealdelen ble prøvd ut for dette området.

Her viste det seg at en hadde gått noe for drastisk fram mht. byomformingsområdene her. Da en la det fram til offentlig ettersyn (med full tilslutning i bygningsrådet (formannskapet) og i Næringsforeningen), kom det sterke reaksjoner fra grunneierne og fra næringsdrivende. Det ble derfor lagt fram en plan med lengre tidshorison for omforming, boligandelen ble redusert, området for kjøpesenter ble innskrenket og flere områder ble vist for tradisjonell næringsvirksomhet.

Dette eksemplet viser at det er problematisk å få engasjement knyttet til en svært overordnet plan fra mange av de berørte men enklere når planen blir mer konkret og i en målestokk som er lettere å forstå.

Medvirkningsmessig er kommunedelplanen interessant gjennom at næringsforeningen fungerte som talerør for næringsaktørene og organiserte møter mellom representanter for ulike delområder og kommunen. Det er også et eksempel på at innarbeiding av nye plangrep eller utprøving av nye planformål kan virke provoserende og skaper engasjement og dermed grunnlag for grundig høring og medvirkning både fra berørte og politikere.

I den pågående arbeidet med kommunedelplan for Tempe – et annet område for framtidig bybebyggelse vil en prøve ut nye medvirkningsstrategier. Her har allerede Teknologirådet (en forskningsinstans) forsøkt et opplegg med borgerpanel der ulike grupper uttaler seg om planalternativer. Her vil kommunen utarbeide tre alternative planforslag og ha et opplegg med *dialogkonferanser* for å få til overordnede diskusjoner om hvordan dette området kan utnyttes.

De statelige og fylkeskommunale høringsinstansene kommer i stor grad inn som sektor-interesser, vegvesenet i forhold til vegplaner, fylkesmannen fokuserer i stor grad på risiko og sårbarhetsanalyser og støy, landbruksdirektøren på jordbruksarealer og fylkeskommunen på andre prinsipielle planforhold.

Det er et omfattende sett med *bestemmelser knyttet til kommunedelplanen* som også er en juridisk plan. Bestemmelsene omfatter både § 1 Virkning av kommunedelplan, § 2 Plankrav (reguleringsplan og bebyggelsesplan), § 3 Formål og tomteutnytting, § 4 Vilkår om etablering av infrastruktur og samfunnstjenester samtidig med utbygging (rekkefølgekrav), § 5 Utforming av bebyggelse og uterom, § 6 Parkering, § 7 Miljø og grunnforhold, § 8 Friområder, § 9 Grønnstruktur, § 10 Kulturminner og kulturlandskap og § 11 Jernbaneområder. Det legges således opp til en forholdsvis sterk styring fra kommunen sin side gjennom kommunedelplanene.

Boligprogram 2005 - 2008

Boligprogram 2005 – 2008 bygger på kommuneplanens strategidel og arealdel og det er referert konkret til begge delene av kommuneplanen i innledningen. Boligprogrammet har ikke juridisk status. Det er retningsgivende og det gir en rekke føringer både for antall boenheter, små og store leiligheter, livsløpsstandard og når utbyggingen skal foregå. Boligprogrammet er koblet direkte til fortettingsstrategien i arealdelen og videre til en rekke andre samfunnsmessige mål som Trondheim kommunes boligpolitikk vil oppnå.

Det utarbeides detaljerte prognoser for boligbygging og befolkningsutvikling for ulike bydeler og skolekretser årlig. Dette prognosearbeidet er basert på KOMPAS-modellen og er sentralt i arbeidet med å tilpasse boligutbyggingen til kapasiteten ved barnehager, skoler og anlegg innen eldreomsorg. Her er det etablert samarbeid mellom kommunaldirektører / rådmann og plan- og bygningsetaten. Dette arbeidet gir også noe av grunnlaget for utforming av rekkefølgebestemmelser til detaljplaner og utbyggingsavtaler med private utbyggere.

Detaljplaner og utbyggingsavtaler

De fleste reguleringsplaner og bebyggelsesplaner utarbeides av private, men alle disse planene må godkjennes av kommunen. Her styrer politikerne forholdsvis detaljert både når det gjelder byggehøyder, tetthet og ved oppfølging av bestemmelsene i kommunedelplanene. Både kommunedelplanene og reguleringsplanene gir grunnlag for utbyggingsavtaler (privatrettslige avtaler) som dels inngås mellom ulike utbyggere og dels mellom Trondheim Byteknikk (kommunal etat) og utbyggerne. Rekkefølgebestemmelsene er således et viktig styringsredskap for kommunen. Det er imidlertid gjennom reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og utbyggingsavtaler og den juridiske styringen av boligutbyggingen skjer.

Kommunal plan for idrett og friluftsliv 2005 i 2012

Den kommunale planen for idrett og friluftsliv inneholder en overordnet del og et detaljert handlingsprogram for fire år. Den beskriver status og behov for anlegg og områder for idrett, friluftsliv, fysisk aktivitet, rekreasjon og naturopplevelser. Denne planen er direkte koblet til mål 6 i KPS om å øke befolkningens deltagelse i idrett og friluftsliv og tilhørende strategier. I tillegg er det vist koblingen til en rekke andre mål både i kommuneplanens strategidel, til andre planer (bl.a. Grønn kommunedelplan) og til statlige målsettinger. Planen er også koblet til

søknader om spillemidler. Koblingen til kommuneplanen og til økonomiplanen illustreres av følgende utdrag av rådmannens fremlegg til bygningsrådet (formannskapet).

Plandokumentet utpeker en rekke satsningsområder vist i kapittel 7. Disse satsningsområdene forutsettes fulgt opp ved rullering av kommuneplanens strategi- og arealdel samt kommunedelplaner og reguleringsplaner, i tillegg til årsplaner og andre planer for kommunens virksomhet og økonomi. Tiltak i handlingsprogrammet må innarbeides i reguleringsplaner for å avklare arealdisponering og gjennomføring. Satsningsområdene peker på nødvendig registrerings- og analysearbeid som må gjøres i planperioden, som til dels må samordnes med og innarbeides i overordnede planer for kommunens virksomhet og arealdisponering. ... Planen legges til grunn som retningsgivende for utvikling, rehabilitering og videre utbygging av anlegg og områder for idrett og friluftsliv.

Planen er også et innspill til økonomiplanen blant annet ut fra at den forutsetter at rammene for idrett og friluftsliv i framtidige økonomiplaner og årsbudsjett økes vesentlig. Således bygger denne planen bro mellom den overordnede kommuneplanleggingen og den mer konkrete økonomiplanlegging og budsjettering. Planen framstår imidlertid i hovedsak som en bottom up prosess der behov og ønsker fremlegges selv om planen også er koblet til mål og strategier fra KPS er fulgt opp gjennom en konkret planleggingsprosess.

6.5 Oppsummering: Erfaringer fra kommuneplanarbeidet i Trondheim

Denne oppsummeringen har ikke som siktemål å gi et kortfattet resymé av resultatene av kartleggingen av kommuneplanpraksis i Trondheim. Siktemålet er derimot å trekke fram konkrete og praktiske eksempler på metoder og prosesser fra kommuneplanarbeidet som styrker funksjonen som strategisk planprosess og styringsinstrument og mer generelle utfordringer knyttet til kommuneplansystemet. Gjennomgangen under er bygd opp med underoverskrifter som i hovedsak motsvarer delproblemstillingene i prosjektilbudet.

Plansystem og planprosesser

Trondheim kommune har et velutviklet og oversiktlig kommuneplansystem (jf. figur 6.1) som i hovedsak er basert på den tradisjonelle tredelingen i et sammenhengende arealplansystem, en overbyggende strategidel og en årlig rullerende økonomiplan med budsjett. Lederavtalene er gjerne det elementet i kommuneplansystemet som er spesielt og som fraviker fra et tradisjonelt kommuneplansystem. Dette er omtalt foran.

Arbeidsdelingen for kommuneplanens strategidel mellom politikere og administrasjonen der en liten gruppe av sentrale folkevalgte utarbeidet visjoner og langsiktige mål og en tverrfaglig gruppe i administrasjonen deretter utarbeidet mål og strategier er og et spennende grep. Reformuleringen av strategidelen i forbindelse med ny politisk flertall i Trondheim illustrerer at strategidelen er viktig politisk sett, men også at kommuneplansystemet må utformes slik at det lett tar opp i seg politikkendringer slik at denne delen ikke blir utdatert.

Et nytt kontekstuel element som ennå ikke har slått inn for fullt i byens kommuneplanlegging er felles fylkesplan og samhandlingsprogram for Trøndelag der kommunen deltar på linje med Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Dette er et element som på sikt kan bidra til god regional forankring, samordning og styring også av Trondheims strategier og planer.

Medvirkning og deltakelse

I Trondheim er det i særlig grad fire eksempler på medvirkningsopplegg som kan trekkes fram. Det første gjelder visjonsdelen der det ble gitt ut to informasjonsavviser i sammenheng med forslag til visjon og der det kom en rekke innspill – men disse var visstnok i stor grad mer konkret innrettet enn selve visjonsdelen. Dette bidro til å skape oppmerksomhet om kommuneplanen og til å skape en diskusjon om hva slags by Trondheim skulle være. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad denne form for medvirkning har hatt stor betydning i styrings-sammenheng, men hele prosessen synes å ha bidratt til at visjonen om, ideene og selvforståelsen av hva Trondheim skal være har fått godt feste både hos politikere og administrasjon.

Det andre eksemplet er i større grad en governanceprosess som ble gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av strategisk næringsplan for Trondheim. Dette arbeidet ble utført i et partnerskap mellom offentlige myndigheter og nærings- og arbeidsliv etter initiativ fra Trondheim Næringsforum. Partnerskapsmodellen ble videreført i forbindelse med utarbeidning av handlingsprogrammet, men gjennomføringen ble hemmet av at enkelte partnere sviktet og videre av forholdsvis begrenset med virkemidler. Eksemplet viser at det er betydelige utfordringer knyttet til gjennomføring av partnerskapsbaserte opplegg.

Det tredje og fjerde eksemplet var i utgangspunktet ikke tenkt som en omfattende medvirkningsprosess, men planforslagene fra kommunen var så vidt provoserende for de berørte at det begge resulterte i en omfattende hørings- og medvirkningsprosess. Dette gjelder forslaget til grønnstruktur i kommuneplanens arealdel og forslaget til kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll. Begge disse er omtalt foran. I etterkant kan en stille spørsmål om utvikling av ”provoserende” planer kan være en fruktbar framgangsmåte dersom en ønsker debatt og medvirkning i planleggingen. Et annet spørsmål er om disse prosessene har vært for arbeidskrevende og belastende for øvrig.

Et kommende eksempel i Trondheim gjelder kommunedelplan for Tempe der kommunen vil utvikle alternative planforslag og organisere medvirkning gjennom såkalte dialogkonferanser.

Planinnhold

Strategidelen bevisste innretting med å ikke være sektordelt på tradisjonelt vis, men i stedet mot ulike tema, grupper av innbyggere og bysamfunnet som sådan synes er være et interessant grep. Noe av begrunnelsen for denne innrettingen var visstnok at den politiske organiseringen i byen ikke tilsvarer en tradisjonell sektorinndeling og et ønske om å få fram helhet og sammenhenger mellom sektorer.

Strategidelen omfatter mange områder der det er instanser og personer utenfor kommuneorganisasjonen som vil ha delansvar for å oppnå mål og å gjennomføre strategier. I den sammenheng synes det å være en utfordring knyttet til å forankre mål og strategier både internt og eksternt. I tråd med dette synes Trondheim å ha utfordringer når det gjelder systematisk kobling mellom den langsiktige strategidelen og den årlige rullering av økonomiplan og lederavtaler.

Både kommuneplanens arealdel, kommunedelplanene og reguleringsplanene i Trondheim er juridisk bindende. De to førstnevnte plantypene viser interessante eksempler både på formålskategorier (byggeområde grønnstruktur og byggeområde bybebyggelse) og på ulike type bestemmelser for styring av både plankrav og rekkefølge. Både arealdelen, men kanskje i særlig

grad kommunedelplanene inneholder detaljerte bestemmelser¹⁸ og retningslinjer som vil kunne gi god styring på utviklingen i områdene.

Formidling

I Trondheim er det i særlig grad tre eksempler knytte til formidling som peker seg ut. Det ene gjelder de to 12 siders avisene som ble distribuert til samtlige innbyggere i kommunen i forbindelse med utviklingen av visjoner og langsiktige mål. Det andre er en åttesiders informasjonsavis om kommuneplanens arealdel som ble distribuert til alle husstander da planen lå ute til offentlig ettersyn. Det tredje eksemplet er knyttet til utsending av årsrapporten som bilag til Adresseavisen.

For øvrig må jo utsendingen av plankart og beskrivelse til alle de 1800 grunneierne som ble berørt av forslaget om grønnstruktur, oppfattes som en målrettet formidlingsform.

Det synes også å være lagt ned mye arbeid i å gjøre plandokumentene lett tilgjengelige for publikum.

Oppfølging av kommuneplan i egen organisasjon

I administrasjonen er det plan og bygningsenheten som ivaretar de elementer som inngår i arealdelen av kommuneplanen. Oppfølging av strategidelen, økonomiplanen, årsbudsjett og lederavtaler ligger på rådmannsnivå.

18 Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll innholdt 7 sider med bestemmelser og 7 sider med retningslinjer

7 Sammenligning av storbyenes kommuneplanpraksis

Beskrivelsen og karakteriseringen av kommuneplansystemene og planleggingspraksisen i storbyene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim illustrerer at byenes kommuneplansystemer dels har felles karakteristika og dels er unike. Gjennomgangen viser at (1) byenes regionale og geografiske kontekst, (2) byens og kommunens samfunnsmessige utfordringer, (3) planleggingstradisjoner og (4) den administrative og politiske organisering av planleggings- og styringsoppgavene til sammen utgjør unike rammebetingelser for hvordan kommuneplanleggingen praktiseres i den enkelte by. Gjennomgangen viser også at kommuneplansystemene ikke er statiske men derimot under stadig forandring og utvikling. Eksempelvis er den pågående utforming av kommuneplanene i Bergen og Stavanger vesentlig forskjellig fra tidligere utgaver.

En sammenligning av byenes kommuneplanpraksis er derfor i begrenset grad en sammenligning av hvordan disse kommunene praktiserer planlegging for å løse like oppgaver, men i større grad en sammenstilling av hvordan kommunene har utformet sine plansystemer og praksis innenfor sine unike rammebetingelser. Det er dermed også sagt at verdien av å direkte kopiere ”hele” eller deler av en bys kommuneplansystem vil kunne være begrenset. Samtidig gir det vide spekteret av modeller og løsninger muligheter for alle byene til å se sin egen praksis i forhold til andre byers praksis og til å hente ideer til utforming av planleggingspraksis.

I gjennomgangen under har vi først sammenstilt og sammenlignet elementer fra de ulike byenes planleggingspraksis både om planprosess, medvirkning og deltakelse, planinnhold, formidling og oppfølging. Det understrekes at denne sammenstillingen ikke bygger på en total kartlegging. Deretter i kapittel 7.2 har vi sammenfattet det vi ser som ”hovedgrepet” i de ulike plansystemene når det gjelder sammenheng mellom de ulike planelementene og deres reelle styringsfunksjoner. I kapittel 7.3 har vi forsøkt å plassere byenes tilnæringer til kommuneplanarbeidet på skalaen mellom governing og governance, mens vi kapittel 7.4 har kommentert forholdet mellom kommuneplanleggingens formelle rammer og politikkenes logikk og samfunnsutviklingens dynamikk. I kapittel 7.5 trekkes konklusjoner om kommuneplanpraksisen.

7.1 Sammenstilling og sammenligning av byenes kommuneplanpraksis

Sammenstillingen og sammenligningen under er basert på karakteriseringen av byenes kommuneplansystemer i de foregående kapitler og bygger således ikke på en total kartlegging. Vi har bevisst lagt vekt på å få fram forskjeller mellom byenes praksis da dette i større grad enn likheter kan fremme diskusjon om utvikling av kommuneplansystemene.

Kommuneplansystemenes innhold

Første spørsmål gjelder det overordnede bilde av byenes kommuneplansystem. Hvilke elementer inngår?

Diagrammet under gir et overordnet bilde av de elementer som *inngår* i byenes kommuneplansystem. Det er tatt utgangspunkt i gjeldende plan dersom ikke annet er markert.

Tabell 7.1 Oversikt over innholdselementer i byenes kommuneplansystem

	Oslo	Bergen	Stavanger	Trondheim
Kommuneplanens strategidel (vedtatt år)	2004	1996	1994	2004
• Overordnet visjoner				
• Rammebetingelser				
• Overordnede mål				
• Strategier				
Kommuneplanens arealdel (vedtatt år)	2004	2001	2003	2003
• Mål for arealbruk / byutvikling				
• Strategi (plan/føring for planlegging)				
• Arealkart med bestemmelser				
Delplaner				
• Kommunedelplaner (areal)				
• Kommuneplanmeldinger				
• Sektorplaner				
• Boligprogram				
• Temaplaner				
Årlige planer / program				
• 4-årig økonomiplan				
• Budsjett				
• Lederavtaler med virksomhetsplan				
• Årsrapport (integret i KP-system)				



Inngår ikke



Delvis integrert



Integrert

Tabellen illustrerer at det overordnede bildet av de elementer som inngår byenes kommuneplansystem er forholdsvis likt. Alle har en strategidel (eller samfunnsdel), en arealdel, delplaner og årlige planprosesser. Det er imidlertid også *betydelige forskjeller mellom byenes kommuneplansystemer* og i innholdet/hvor langt de ulike elementer er utviklet. Under er noen sentrale forskjeller trukket fram:

- Hvor ”velutviklet” visjonsformuleringene er, og i hvilken grad disse følges opp i mål og strategier. Her synes i særlig grad Oslo, men til dels også Trondheim som har de nyeste strategidelen, å ha kommet langt spesielt i oppfølgingen.
- Hvordan det legges opp til styring av arealbruken. Her benytter Oslo kommuneplanen som et redskap for å styre gjennom strategier / plan for planlegging, mens de andre har juridiske planer. Trondheim benytter i særlig grad kommuneplan som et redskap for detaljert juridisk styring av arealbruken.
- Omfang, regulariteten og benevnelse av delplaner er forskjellig mellom byene, men her er det også mange likhetstrekk. Alle har eksempelvis samordnet areal- og transportplan, ”anleggsplaner for idretts- og friluftsområder og strategiske næringsplaner, men forankringen av sistnevnte varierer. Kommunedelplaner kobles vanligvis til arealdelen og

sektorplaner for særskilte virksomhetsområder til økonomiplanen, men antall av slike planer varierer. Således er det i mange tilfeller en logisk kobling mellom delplaner og kommuneplanen. Sammenhengen og koblingen virker sterkest innenfor arealdelen av kommuneplanen. Det er noen "løse" planer i alle byene. Her synes imidlertid Trondheim å være kommet langt for å utvikle et sammenhengende system.

- Det er mange likhetstrekk når det gjelder de elementene som rulleres årlig. Oslo har imidlertid i mye større grad enn de andre byene trukket visjoner, mål og strategier fra kommuneplanen inn i økonomiplan og budsjett enn de andre byene. Dette får dermed betydning for om andre årlige planprosesser som kan kobles til kommuneplanen.

Når det gjelder integrasjonen mellom (1) kommuneplansystemets to langsiktige deler hhv. strategi- og arealdelen (2) disse delene og de årlige plan, budsjett og rapporteringsprosesser synes dette i stor grad å være tre separate dokumenter- og prosesser i Stavanger og Bergen. I Trondheim synes det å være noe større grad av kobling mellom disse delene og kanskje særlig mellom strategidelen og økonomiplanleggingen og mellom strategidelen og arealdelen. I Oslo er det lett å finne igjen kommuneplanens visjoner i økonomiplanene. Kommuneplanens strategier er imidlertid i varierende grad fulgt opp i økonomiplanen som har en kapittelinndeling i tråd med den administrative organisering. Det er ikke utarbeidet særskilte tiltaks- eller handlingsprogram i økonomiplanen til hver av kommuneplanstrategiene.

Kommuneplansystemenes stabilitet og regularitet

Stabiliteten mht. et fast innhold i kommuneplansystemene og regulariteten mht. hvor ofte planene rulleres varierer både mellom byer og mellom planelementer:

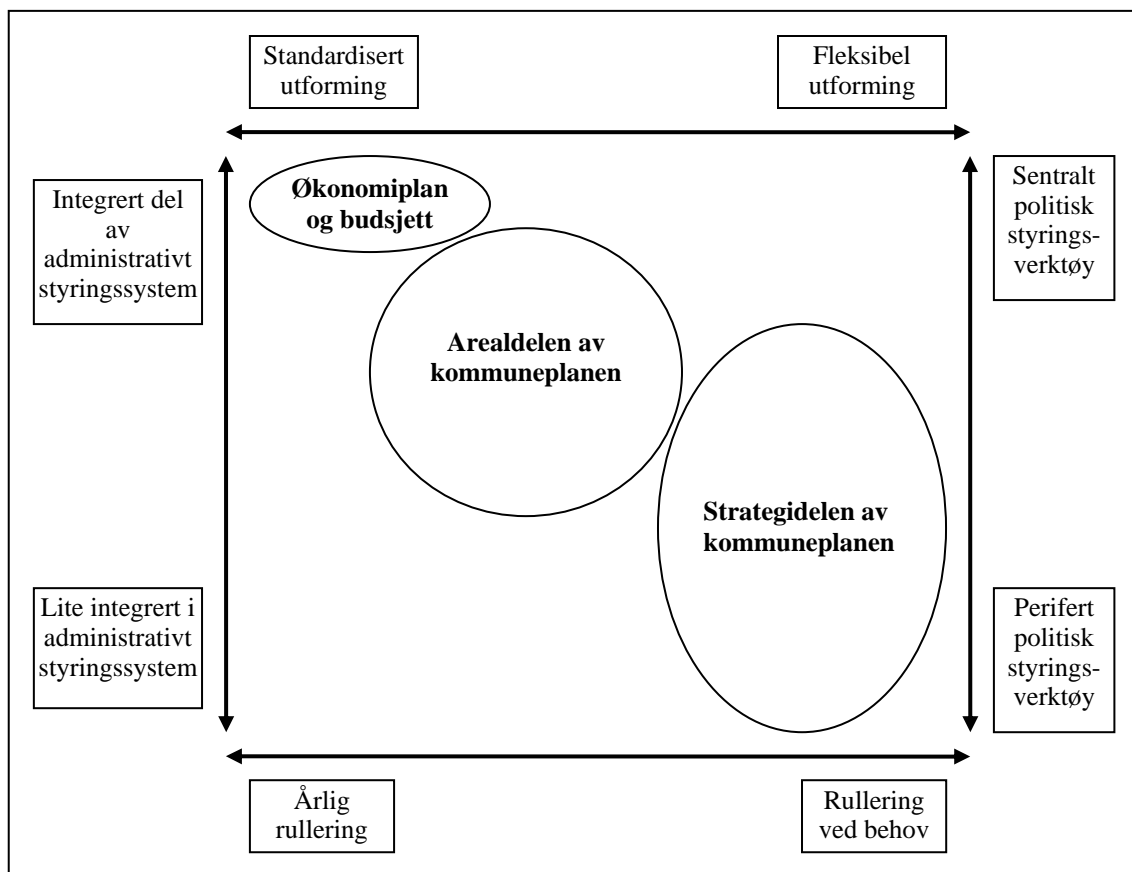
- Felles for alle byene er årlige plan- og budsjettprosesser som følger en fastsatt framdrift og prosedyre hver år. Her er det også faste opplegg mht. hvilke grunnlagsutredninger som utarbeides og oppdateres av administrasjonen som grunnlag for prosessen. Som nevnt over er det imidlertid en viss utvikling her når det gjelder innhold og kobling til kommuneplansystemets langsiktige deler.
- Arealdelen av kommuneplanen er også blitt revidert hvert fjerde år (i hovedsak) og her synes det også å være et forholdsvis stabilt mønster og opplegg selv om innholdet/fokuseringen varierer fra plan til plan. Kommunedelplaner, tema- og sektorplaner, samt ulike utredninger og analyser (demografi, boligbehov, areal- og transportanalyser, og langsiktige perspektivanalyser) er eksempler på interne underlags- og premissdokumenter for arealdelen. Noen av disse revideres ved hver rullering av arealdelen, mens andre oppdateres etter behov og fokus i arealdelen.
- Det er kun Oslo som har rullert kommuneplanens strategidel jevnlig hvert fjerde år. Her har imidlertid innholdet dvs. fokus endret seg betydelig fra plan til plan. I Stavanger er gjeldende strategidel 11 år og i Bergen 9 år. I Trondheim avløste bystyrets vedtak i 2003 av kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 er kommuneplan fra 1987, og den nye planen er dermed vesentlig forskjellig fra den forrige. Manglende regularitet mht. rullering og den forholdsvis store endringen i innhold og utforming av strategidelen antas også å ha betydning for i hvor stor grad kommuneplanens strategidel fungerer som et styringsredskap i disse kommunene. Samtidig illustrerer de aktuelle strategidelene at det er denne delen av plansystemet som enklest kan utvikles / tilpasses til de aktuelle utfordringer byene står

ovenfor. Det er dermed heller ikke utviklet et fast sett med grunnlagsutredninger / analyser for rullering av strategidelen.

Både Oslo, Stavanger og Trondheim benyttet kommuneplanmeldinger (bystyremelding for Oslo) der gjeldende kommuneplan følges opp og der opplegget for kommende kommuneplan etableres.

Planprosessenes standardisering og integrasjon i styringssystemene

Ser en de tre planprosessene (arealdelen, strategidelen og økonomidelen) i forhold til hverandre, synes det åpenbart at strategidelen er minst utviklet som en integrert del av kommunenes styringssystem. Utforming av strategidelen er i liten grad rutinisert, men fremstår i stedet som et fleksibelt ”verktøy” som kan tilpasses til de behov og utfordringer kommunen til enhver tid står ovenfor. Arealdelen har en forholdsvis fast form (her er Oslo unntaket) og formål, og godt integrert som et styringsredskap for arealbruken, men med fleksibilitet i forhold til tematisk (og geografisk) innhold. Økonomidelen framstår som gjennomstrukturert og rutinisert og er kjernen i styringsopplegget. Figuren under illustrerer forskjellene mellom disse tre delene av kommuneplansystemet.



Figur 7.1 Karakteristiske forskjeller mellom ulike deler av kommuneplansystemet

Politisk og administrativ organisering av kommuneplanarbeidet

Det er både forskjeller og likhetstrekk mellom byene når det gjelder den administrative og politiske organiseringen av kommuneplanarbeidet. I og med at innholdet i kommuneplansystemene er forskjellige i de ulike byene og at to av byene har formannskapsmodell og to av

byene en parlamentarisk styringsmodell er en direkte sammenligning problematisk. Den politiske forankring og bruk av kommuneplanen for Bergen og Stavanger er i liten grad vurdert da gjeldene kommuneplaner er av forholdsvis gamle. Tabellen under viser imidlertid noen hovedtrekk, mens mer detaljert informasjon foreligger innledningsvis i de respektive bykapitlene.

Tabell 7.2 Politiske og administrativ organisering av kommuneplanarbeidet (pr. 2004)

By	Strategidelen	Arealdelen
Oslo – adm.	Finans- og utvikling	Finans- og utvikling / Byutvikling
Oslo - politisk	Byrådet og bystyret	Byrådet og bystyret
Bergen - adm	Finans-, kultur og næring	Byutvikling
Bergen - pol	Byrådet og bystyret	Byrådet og bystyret
Stavanger - adm	Kultur og byutvikling	Kultur og byutvikling
Stavanger - pol	Komutvalg/KS-byutvikling og bystyret	Kom.utvalg/KS- byutvikling og bystyret
Trondheim - adm	Rådmannen	Plan- og bygningsenhet
Trondheim - pol	Formannskap / Bystyret	Formannskap / Bystyret

I Oslo er det seksjon for plan og strategi i byrådsavdeling for finans og utvikling som har det overordnede ansvaret for kommuneplanleggingen og som koordinerer dette arbeidet. Strategidelen og arealdelen er integrert i ett dokument. Dette forenkler også koblingen til økonomiplanen, siden avdelingen også har ansvaret for budsjettarbeidet. Byrådet nytter kommuneplanen aktivt som et strategisk styringsredskap og dette følges også opp av bystyret. Arealdelen av kommuneplanen er imidlertid forholdsvis strategisk og på et overordnet nivå.

I Bergen er det administrative ansvaret for kommuneplanleggingen delt mellom to administrative avdelinger. I det pågående rulleringsarbeidet har kommunen derfor vektlegget å etablere et administrativt samarbeid for å styrke helhetsperspektivet i planleggingen. Byrådet og bystyret har det overordnede ansvar for politikktutformingene i begge deler av kommuneplanen.

I Stavanger er det administrative ansvaret tillagt kommuneplanavdelingen i avdeling for kultur og byutvikling, mens det er Kommunalutvalget og Kommunalstyre for byutvikling og til slutt bystyret som behandler planene.

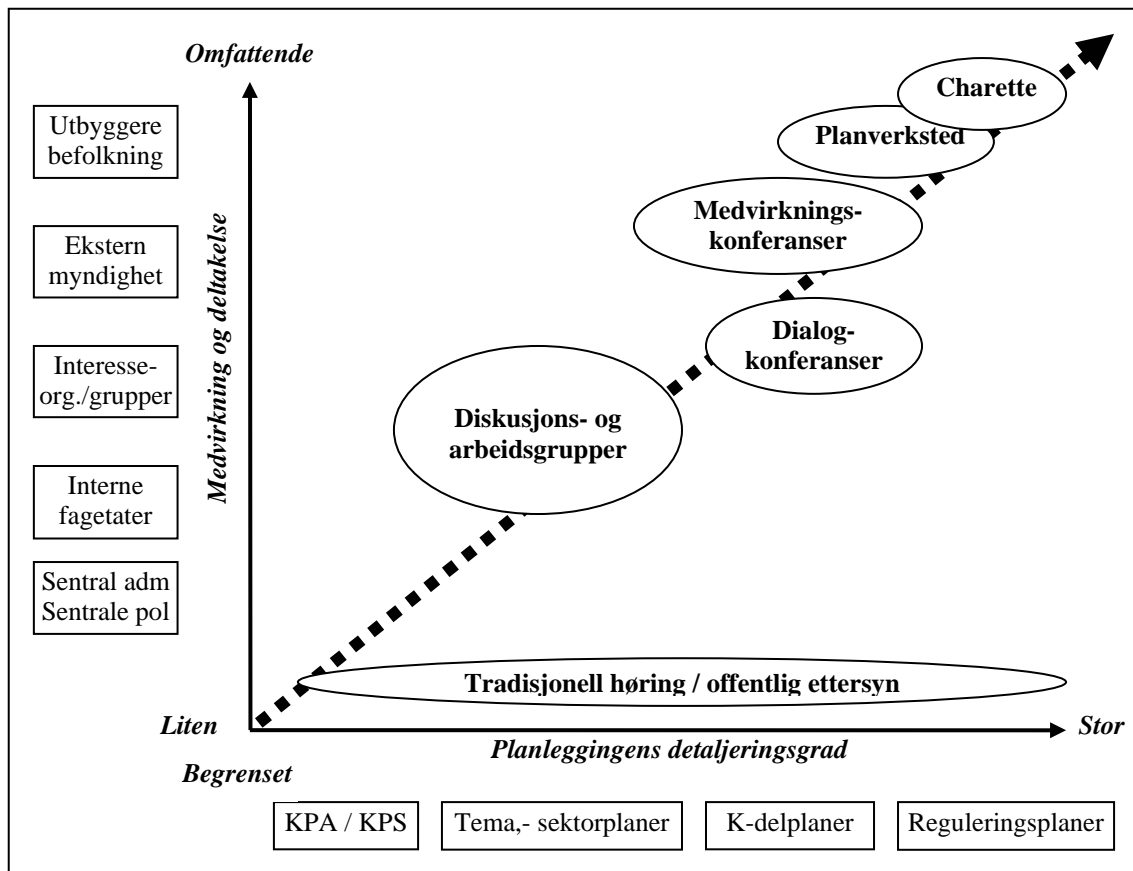
I Trondheim er det administrative ansvaret for kommuneplanleggingen delt mellom plan- og bygningsenheten (en av tjenesteenhetene) og rådmannen (fagstaben). Utkastet til strategidel ble utarbeidet av plan og bygningsenheten på oppdrag fra rådmannen, mens rådmannens fagstab overtok ansvaret her i 2004. Sentrale politikere var aktivt involvert i utforming av visjonsdelen av kommuneplanen, men for øvrig skjer politikktutformingene formelt ved behandling av planforslag i formannskap og bystyret.

Medvirkning og deltakelse i kommuneplanleggingen

Felles for kommuneplanleggingen på overordnet nivå i de fire byene er begrenset medvirkning og deltakelse fra (1) eksterne offentlige instanser på regionalt nivå, (2) det sivile samfunn (befolkningen generelt og frivillige organisasjoner) og (3) næringsinteresser og andre organisasjoner når det gjelder strategidelen. Hovedmønsteret er at utformingene av strategidelen foregår i en sentral administrative enhet som både involverer andre sentrale administrative

enheter og den sentrale politiske ledelsen. I forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har Bergen kommune valgt å koble seg mot det partnerskapet som utarbeidet ”Bergensscenarier 2020”, for på den måten å utvikle samarbeidet i med andre aktører i bysamfunnet.

Utformingen av arealdelen skjer etter samme mønster, men her involveres kommunens arealplanleggingsenhet i større grad og eksterne offentlige instanser på regionalt nivå er med på å legge forutsetninger for den overordnede arealplanleggingen. Eksterne involveres forøvrig i hovedsak i den overordnede kommuneplanleggingen gjennom en tradisjonell og formell høringsprosedyre (utlegging til offentlig ettersyn). Medvirkning og deltakelse ut over minimumskravet skjer i mye større grad i de ”underordnede” planprosessene. Figuren under illustrerer dette.



Figur 7.2 Hovedmønster for medvirkning og deltakelse i kommuneplanleggingen

I de underordnede planprosessene finnes det en rekke ulike opplegg for medvirkning og deltakelse i planleggingen og det synes å være en innarbeidet praksis i de ulike byene å legge til rette for medvirkning og deltakelse i en eller annen form. Dette gjelder både for tema,- sektorplanlegging og kommunedelplaner. Det er flere eksempler på at befolkninger, interessegrupperinger og næringsdrivende ikke oppfatter/involverer seg i planleggingen før den blir så konkret at de enkelt kan se hva dette betyr for deres interesser. På reguleringsplannivå er hovedmønsteret at utbygger fremmer forslag, mens planetaten deltar i denne planleggingen gjennom behandlingen av planforslaget.

Inntrykket fra intervjuer med de ansvarlige for flere av areal- og tema- og sektorplanprosessene er at medvirkning og deltakelse fra ”andre” kan være forholdsvis krevende arbeidsmessig, men at det også bidrar til bedre kvalitet på planene og sikrer gjennomføring og styring av

utviklingen. Plankonflikter følges ofte av oppslag i media og en spisset offentlig debatt. Selv om dette ofte bidrar til mer ”ustyrlige” prosesser og mye ekstra arbeid for administrasjonen gir dette i neste omgang en mer solid forankring av planene både politisk og administrativt og hos de som blir berørt.

Det er ikke foretatt en systematisk kartlegging av erfaringer ulike grupper (interne virksomheter i kommune, andre offentlige instanser, interessegrupper, næringslivet) har hatt med medvirkningen og deltakelse i de kommunale planprosesser.

Fokus, tema og styringsopplegg i strategidelen

I og med at strategidelen av kommuneplanen ikke har et fast eller en standardisert form er det problematisk å gi en dekkende sammenstilling av innholdet i de ulike byenes strategideler. Det at to av byene har gamle gjeldende strategideler og nye som ennå ikke er ferdig behandlet, gjør en slik sammenstilling enda mer problematisk. I den sammenheng har vi imidlertid valgt å nytte foreliggende utkast til strategidel for Stavanger og planprogram for Visjon 2020 for Bergen som utgangspunkt for våre vurderinger.

Tabellen under illustrerer den tematiske dekning/fokus i strategidelen, samt enkelte sider ved strategiutformingen. Det må imidlertid understrekes at denne vurderingen er basert på en dokumentgjennomgang og ikke på intervjuer med administrasjonen eller politikere om innhold. Det vises for øvrig til av de enkelte kommuneplansystemene foran.

Tabell 7.3 Karakterisering av strategidelen (utkast for Bergen og Stavanger)

Strategidel for	Oslo	Bergen	Stavanger	Trondheim
Tematisk dekning / fokus				
• Byen i en regional kontekst				
• Næringslivspolitik				
• Kulturpolitikk				
• Bolig / infrastruktur				
• Geografi / områder				
• Befolkningsgrupper / alder				
• Kommunale sektorer				
• Kommunal økonomi				
• Velferd / levekår				
Strategiutforming				
• Kobling visjon – mål				
• Kobling mål -strategier				
• Partnerskapsstrategi				
• Arbeidsprogram				
• Konkret og detaljert				
• Kobling tjenesteapparat				

Inngår ikke i strategidelen
 Er delvis med i strategidelen
 Med i strategidelen

En viktig aspekt knyttet til innhold og fokus i strategidelen er utviklingen over tid. For Oslos vedkommende er foreliggende strategidel vesentlig mer helhetlig, mindre fokusert og mer strategisk i formen enn tidligere.

Omfang, detaljering og styringsopplegg i arealdelen

Arealdelen er tematisk sett mer standardisert enn strategidelen, men det er likevel betydelige forskjeller mellom hvordan de ulike byene utformer arealdelen av kommuneplanen. Den største forskjellen er mellom Oslo og de andre byene. Oslo har en forholdsvis kortfattet, overordnet og strategisk arealdel og her foregår det vesentligste av den formelle og detaljerte arealstyringen gjennom kommunedelplaner og reguleringsplaner. De andre byene har detaljerte og juridisk bindende arealdeler som i større grad oppsummerer og styrer arealplanleggingen på lavere nivå.

Tabellen under illustrerer elementer som ligger til grunn for arealdelen i de ulike byene og videre hvordan kommuneplanen legger opp til styring av arealbruken. Mål for arealbruk finnes for delvis i strategidelen og delvis i arealdelen.

Tabell 7.4 Karakterisering av arealdelen

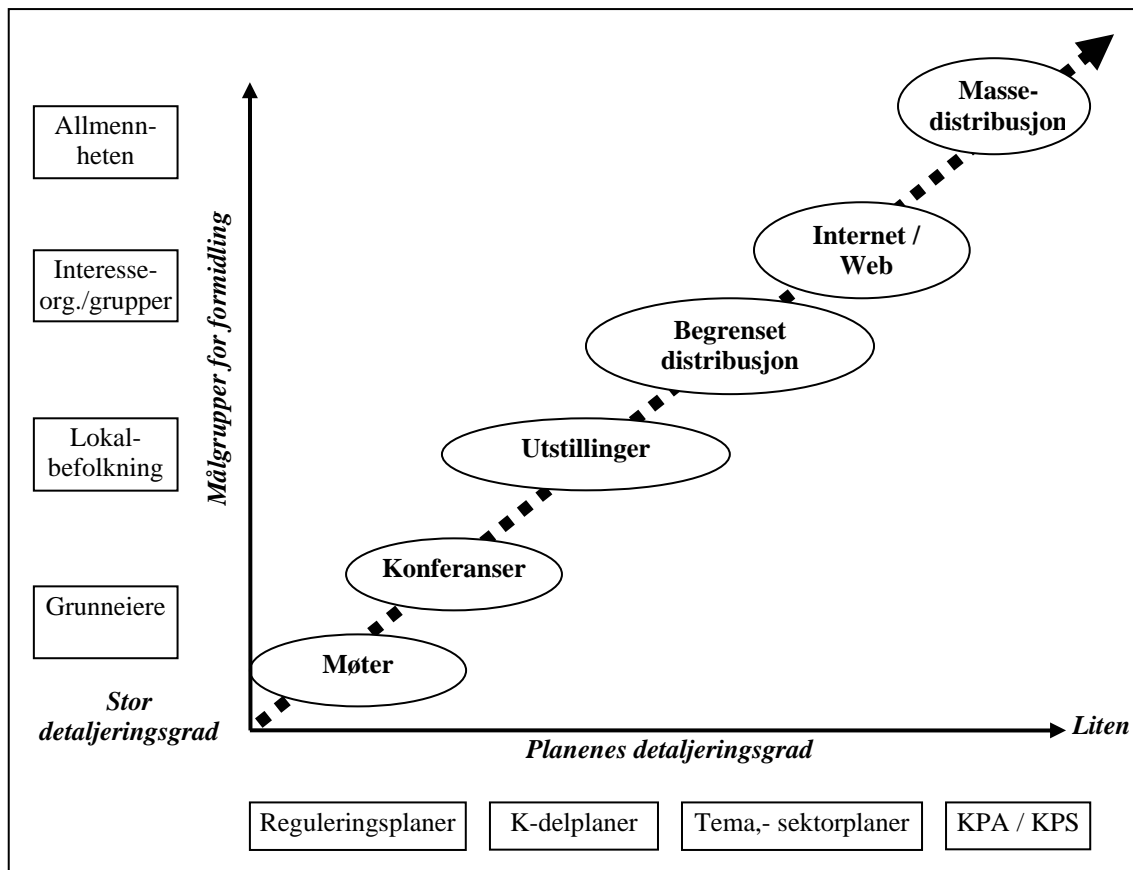
Arealdel for	Oslo	Bergen	Stavanger	Trondheim
Plangrunnlag				
• Fylkesplaner / regionale planer	*			
• Arealbehovsanalyser				
• Samordnet areal og transportplan				
• Grøntplan				
• Byutviklingsanalyser				
• Øvrige grunnlagsvurderinger				
Styring av arealbruken				
• Mål				
• Strategi (plan / føring for planlegging)				
• Detaljerte formålscategorier				
• Juridiske bestemmelser				
• Rekkefølgebemmelser				
• Detaljerte retningslinjer				

* I Oslo er kommuneplanen også fylkesplan

Inngår ikke i arealdelen
 Er delvis med i arealdelen
 Med i arealdelen

Eksempler på formidlingsopplegg

Offentlige høringer er det tradisjonelle virkemiddelet for formidling i alle byene. I den sammenheng legges planforslag til ettersyn ved annonsering i avisen og forespørsel om kommentarer fra ulike grupper og befolkningen generelt. Det er imidlertid også en rekke andre eksempler på formidlingsopplegg fra byene. I mange tilfeller vil formidling være et ledd i opplegget for aktiv medvirkning i planleggingen, eksempelvis om en stiller ut alternative planutkast eller presenterer et utkast til kommunedelplan i et møte med berørte interesser. Valg av formidlingsform synes for øvrig å henge sammen med hvilken type plan som skal formidle og hvem en vil nå med formidlingen. Figuren under illustrerer dette.



Figur 7.3 Sammenheng mellom formidlingens målgruppe, formidlingsform og plantype.

Listen under viser noen eksempler på formidlingsopplegg fra byene.

- *Massedistribusjon.* I forbindelse med utviklingen av visjoner og langsiktige mål i for kommuneplanen i Trondheim distribuerte kommunen to 12 siders aviser. Et annet eksempel fra Trondheim er utsending av årsrapporten som bilag til Adresseavisen. Bergen kommune tenkt å distribuere informasjon om planer og planprosesser gjennom informasjonsavisen "Bergenseren" som kommer ut i 125.000 eksemplarer og distribueres til alle husstander og næringsvirksomheter i kommunen.
- *Internett.* Stavanger kommune opprettet en webside i den siste høringsperioden for kommuneplan 2006-2021 sammen med en "chat-side" hvor det var åpent for kommentarer. Ved endt høringsrunde i midten av mai var det svært mange treff på siden, men svært få kommentarer. I Oslo kommune har Plan- og bygningsetaten gjennom Fjordbykontoret (www.Fjordbyen.com) et omfattende formidlingsopplegg.
- *Interaktiv internettside.* Ved formidlingen av Strategisk næringsplan for Stavanger-regionen ble planen fremstilt gjennom et web-basert interaktivt program med bilder og tekst. (Strategisk Næringsplan for 2005-2020).
- *Utstillinger.* I flere av byene er utstilling av planalternativ benyttet som formidlingsform enten alene eller i sammenheng med informasjonsmøter og presentasjoner. I Stavanger ble det eksempelvis lagd 10 utstillinger med forslag til kommuneplan inkludert kart

henvisninger og kommentarer. I Oslo har det vært flere utstillinger i forbindelse blant annet i forbindelse med planene for utbygging av Fjordbyen.

- *Begrenset målrettet distribusjon.* I Trondheim ble plankart og beskrivelse sendt pr post til alle de 2000 grunneierne som ble berørt av forslaget om grønnstruktur. I Stavanger er planforslag sendt direkte til sentrale organisasjoner og aktører som ble direkte berørt.
- *Konferanser og møter.* I forbindelse med planleggingen for Groruddalen i Oslo er det eksempelvis arrangert årlige Grorud-konferanser der presentasjon av planutkast inngår. I forbindelse med kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll i Trondheim er det arrangert egne møter med blant annet presentasjon av planforslag. I Bergen har det vært holdt flere planverksteder i forbindelse med utarbeidelse av nye kommunedelplaner for sentrale deler av kommunen. I Stavanger er avholdt åpne møter i samtlige bydeler i forbindelse med høringen av kommuneplanen.

Det er også mange eksempler fra byene på *visualisering* av areal- og byutviklingsplaner på en slik måte at publikum lettere kan forestille seg konsekvensene av planene. Generelt sett synes det også å være lagt ned mye arbeid i å gjøre plandokumentene lett tilgjengelige for publikum.

Oppfølging av kommuneplanen i egen organisasjon

Kartlegging av kommuneplanpraksis i de ulike byene viser at det er både likhetstrekk og forskjeller når det gjelder systemer for oppfølging av kommuneplanen i egen organisasjon.

Generelt sett føler den del av organisasjonen som har ansvar for utarbeidelse av kommuneplanen jfr. tabell 7.2 politisk og administrativ organisering av kommuneplanarbeidet, også størst ansvar for å følge opp planen. For de politiske grupperingene viser det seg et tilsvarende mønster dvs. at politikerne er mest påpasselig med å følge opp de vedtak som de har stått bak selv.

Oppfølging av arealdelen av kommuneplanen skjer i mange tilfeller gjennom utarbeidelse av kommunedelplaner eller reguleringsplaner. Her er det forholdsvis like opplegg i de ulike byene ved at plan og bygningsenheten behandler og eventuelt tilpasser private reguleringsplanforslag slik at de blir i overensstemmelse med arealdelen av kommuneplanen. I forbindelse med den politiske behandlingen av reguleringsplaner er det imidlertid en rekke eksempler fra alle byene på at en fraviker fra kommuneplanen.

Oslo har et velutviklet system for oppfølging av kommuneplanen. På administrativt nivå er ansvaret for oppfølging av alle mål og strategier fordelt mellom de ulike byrådsavdelinger. Dette synes særlig viktig i en situasjon der mål og strategier ikke er sektordelt.

Den årlige rulleringen av økonomiplanen og årsbudsjett representerer en mulighet for systematisk oppfølging av kommuneplanen. Også her er det Oslo som har det mest velutviklede systemet hvor visjoner, mål og strategier systematisk følges opp både i økonomiplanen og budsjett. Årsberetningen for Oslo kommune inneholder også koblinger til kommuneplanen, selv om den i hovedsak rapporterer på et mer detaljert nivå. I Trondheim har det og vært tilløp til slike koblinger i dokumentet uten at dette er standardisert. I Trondheim gis det imidlertid uttrykk for at kommuneplanens strategidel er et viktig referansedokument i forbindelse med utarbeidelse av økonomiplan og budsjett.

Kommuneplanmeldinger fungerer i alle byene som et første ledd i oppstart av arbeidet med ny kommuneplan. Der er det imidlertid ikke laget en standardisert form. Ser en oppfølgings-

systemene under ett ser en at det er etablert opplegg og systemer for oppfølging av arealdelen av kommuneplanen, mens det for strategidelen i hovedsak er Oslo som har etablert et gjennomstrukturert opplegg. For økonomidelen gjelder de formelle oppfølgingssystemene knyttet til regnskap og revisjon.

7.2 Konsistens og styringsfunksjoner i kommuneplansystemene

Plankravene i plan- og bygningsloven og kommuneloven danner til sammen rammer for plansystemet til kommunene. I følge plan og bygningsloven skal kommunene utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Kommuneplanen skal inneholde en arealdel og en langsiktig strategisk del der utfordringer på 10 – 12 år trekkes opp som grunnlag for mer konkrete fireårige handlingsprogrammer. I følge kommuneloven skal kommunene utarbeide en fireåring økonomiplan som rulleres i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.

Planleggingen i de fire storbyene synes i hovedsak å være i overensstemmelse med lovens krav med unntak av at Bergen og Stavanger ikke har utarbeidet ny strategidel hvert 4 år slik som loven krever. Et annet spørsmål gjelder samordningsfunksjonen til planelementene og sammenhengen mellom disse. Dette drøftes under.

Sammenheng og konsistens mellom de ulike planelementene

I alle byene baseres arealdelen av kommuneplanen på en rekke utredninger og analyser, tema- og sektorplaner, samt kommunedelplaner. I hovedsak er det slik at nyere arealplaner avløser eldre. Byenes arealplanlegging som spenner fra regulerings- og detaljplaner og til langsiktige strategier for byutvikling illustrert i figurene over elementer i byenes kommuneplansystem, er alle eksempel på en løpende planleggingspraksis som integrerer ulike perspektiver, tema og behov knyttet til den fysiske utviklingen i byen. Arealplanleggingen i seg selv fremstår således som en dynamisk og konsistent del av byenes kommuneplansystemer.

Strategidelen av kommuneplanen har, sett i forhold til arealdelen, ikke på samme måte en standardisert omkringliggende "skog" av utredninger, analyser og planer, jfr. for øvrig avsnittet om kommuneplanens stabilitet og regularitet innunder 7.1 og figur 7.1. Denne delen er generelt sett ikke systematisk integrert i byenes plan- og styringssystem.

I alle byene framstår imidlertid økonomidelen som det mest integrerte, standardiserte og rutiniserte planleggingsprosedyren. Tabellen under illustrerer hovedtrekk i vurderingene av sammenhengene mellom del ulike delene av kommuneplansystemet i de fire byene.

Tabell 7.5 Sammenheng mellom delene i byenes kommuneplansystemer

Kommuneplansystem for	Oslo	Bergen*	Stavanger*	Trondheim
Sammenheng arealdel og strategidel				
Sammenheng arealdel og økonomidel				
Sammenheng strategidel og økonomidel				

□ Liten sammenheng □ Delvis sammenheng □ Stor sammenheng

*) Gjeldende strategidel til Bergen og Stavanger er fra hhv. 1996 og 1994

Tabellen over illustrerer at sammenhengen mellom disse tre delene av kommuneplansystemet er forskjellig mellom byene. De gamle og til dels utdaterte strategidelene til Bergen og Stavanger bidrar til dårlig sammenheng mellom kommuneplandelene her. I Bergen er det imidlertid en klar ambisjon at disse sammenhengene skal komme på plass i de nye planene. Elementer i kommuneplansystemet som eiendomsinvesteringer og utbyggingsstrategier, viser at der er sammenheng i systemet, med dette finnes i liten grad igjen i de sentrale dokumenter.

Kommuneplansystemet i Oslo framstår som konsistent og med forholdsvis god sammenheng mellom de tre delene. Gjennomgående felles visjoner, mål og strategier er det bærende element her. Kommuneplanen for Oslo framstår i sterkere grad enn planen for de andre byene som styrende (og dermed overordnet og strategisk) for den underordnede planleggingen. Sammenhengen mellom arealdel og økonomidel kunne gjerne vært enda sterkere om analyser av de økonomiske konsekvenser for kommunen av ulike arealbruksstrategier hadde vært inkludert.


I Trondheim er det i hovedsak god konsistens og sammenheng mellom strategidelen og arealdelen, men økonomidelen synes å henge noe svakere sammen med de andre to delene. Aktiv bruk av boligprogrammering og rekkefølgebestemmelser illustrerer den praktiske implikasjon av sammenheng mellom arealdelen og økonomiske vurderinger.

Kommuneplanens reelle styringsfunksjoner


Strategidelen og arealdelens styringsfunksjoner må nødvendigvis vurderes ut fra forskjellige kriterier både ut fra at disse delene skal fylle forskjellige funksjoner, men også ut fra at disse delene i ulik grad er standardisert. Kriteriene under er forholdsvis ”tekniske” i sin karakter siden de ikke ser på det konkrete innholdet i styringen med i hovedsak konsentrerer seg om formen på styringen. Tabellen under viser kriterier og vurderinger av strategidelen styringsfunksjoner.

Tabell 7.6 Vurdering av strategidelen styringsfunksjoner

Kommuneplanens strategidel for	Oslo	Bergen*	Stavanger*	Trondheim
Fremheves satsingsområder?				
Følges mål opp av konkrete strategier / tiltak?				
Kobles mål og strategier til tjenesteapparatet?				
Angis partnerskap for plangjennomføring?				
Oppgis tidsaspekt for målrealisering?				
Skapte debatt ved politisk behandling?				
Nyttes aktivt som politisk styringsdokument?				
Fokuserer og avklarer politiske skillelinjer?				
Nyttes for styring av sektorplanlegging?				
Nyttes for prioritering mellom sektorene				

 I liten grad

 Delvis

 I stor grad

*) Gjeldende strategidel til Bergen og Stavanger er fra hhv. 1996 og 1994


Tabellen indikerer at kommuneplanens strategidel i Oslo og Trondheim har en rekke styringsfunksjoner om en tar utgangspunkt i dokumentet. For de fem øverste vurderingskriteriene er det kun tidsaspektet for målrealisering som ikke er delvis eller i stor grad inkludert i strategidokumentet. Om en ser på den politiske og administrative funksjonen til strategidelen illustrerer

tabellen at strategidokumentet både er viktig som en politisk arena og at det nyttes i etterkant både av administrasjonen og politikerne for styring.


Tabellen under illustrerer vurderingene av arealdelens styringsfunksjoner. Det er her tatt utgangspunkt i arealplankartet med tilhørende bestemmelser og retningslinjer og tilhørende dokumenter.

Tabell 7.7 Vurdering av arealdelens styringsfunksjoner

Kommuneplanens arealdel for	Oslo	Bergen	Stavanger	Trondheim
Angis fysiske byutviklingsstrategier?				
Angis formål for arealbruken?				
Er arealkartet juridisk bindende?				
Er det utfyllende bestemmelser for arealbruk				
Er det omfattende rekkefølgebestemmelser?				
Er det utfyllende retningslinjer for arealbruk?				
Plan for kommunedel- og detaljplanlegging?				
Angis tiltak for oppfølging av arealdelen?				

 I liten grad

 Delvis

 I stor grad

Hovedinntrykket fra vurderingene er at Oslo kommunes arealdel i stor grad er en strategisk plan som angir prinsipper og formål på overordnet nivå samt opplegg (planer og tiltak) for hvordan dette skal realiseres. I de andre byenes arealplaner er styringen av arealbruken mer direkte gjennom juridisk bindende arealkart, samt bestemmelser og retningslinjer. Til gjengjeld er disse planene mindre utfyllende når det gjelder opplegg for realisering av planene. Felles for alle arealdelene er at byutviklingsstrategier angis.

7.3 Government versus Governance

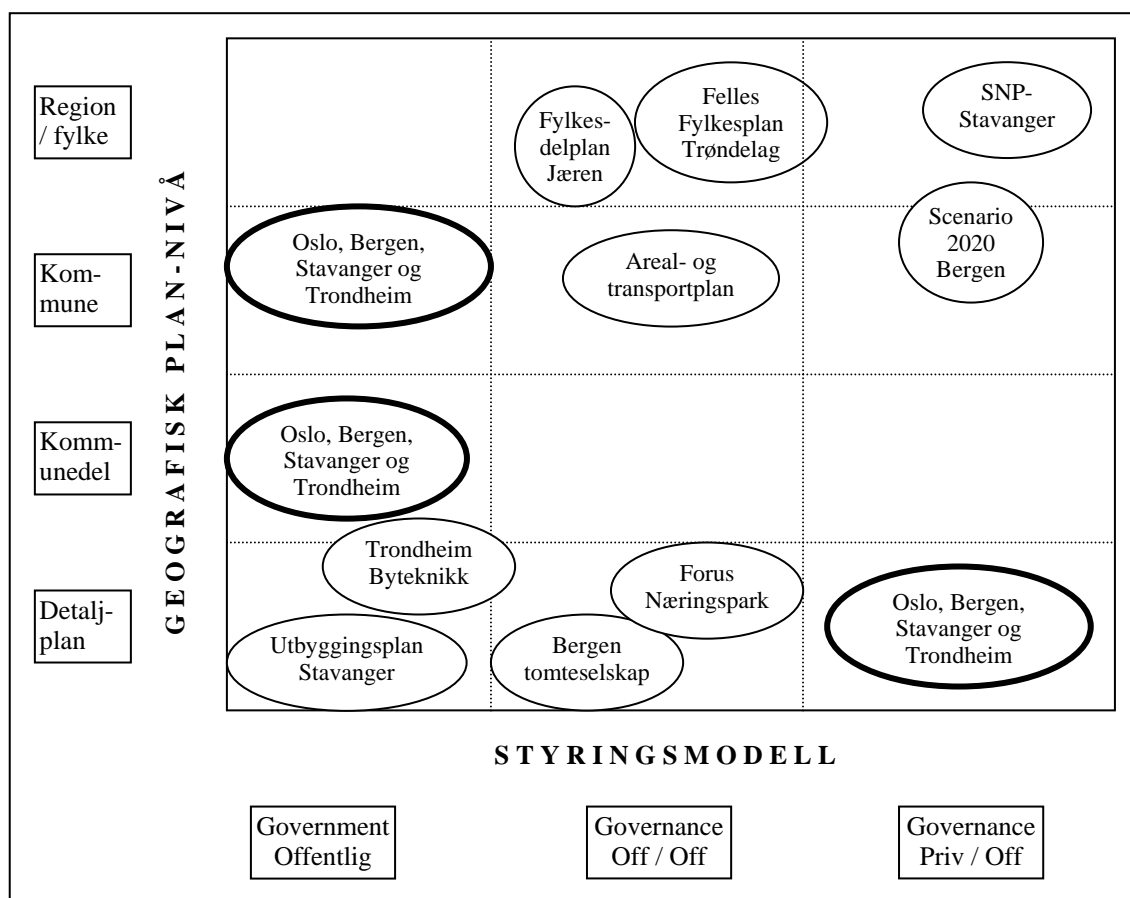
I artikkelen *Hvordan styre arealbruk og transport når "governance" erstatter "government"?* (Plan nr 5/2004), redegjør Rolf Jensen både for planleggingspraksisens ulike teoretiske røtter og overgangen fra sterk offentlig styring og gjennomføring til mer rammestyrte indikativ planlegging, hvor gjennomføring mer og mer overlates til markedet. En viktig skillelinje mellom government og governance er kommunens rolle både når det gjelder planlegging, styring og gjennomføring. Governance representerer en klar og bred internasjonal trend innenfor offentlig planlegging og styring og er også normativt en sentral referanse for planleggingen.

I et styringsperspektiv kan denne omleggingen forstås som et forsøk på endring fra *government* som fanger opp den tradisjonelle hierarkiske styringsformen, med folkevalgt organ som treffer de politiske beslutningene, en offentlig forvaltning som setter dem ut i livet og borgerne som er forpliktet til å rette seg etter dette, til *governance* som representerer et skifte til en mer uklar både hierarkisk og sideordnet, interorganisatorisk styreform basert på så vel representasjon som aktivisme (Bogason 2001:10). Healey (1997: 232-239) introduserer begrepet *entrepreneurial consensus* om at en bys nøkkelaktører danner et nettverk for å fremme byens utvikling bl.a. for

å utforme lokale strategier og lokal politikk og som en metode for å komme rundt tradisjonelle politiske motsetninger.

Kommuneplanens strategiske del for alle byene har visjoner og målsettinger for hvordan ulike deler av bysamfunnet skal utvikle seg. Dette gjelder både innefor områder der kommunen selv har sterke virkemidler eller egen tjenesteproduksjon, men også innenfor områder der kommunen har svært begrenset med virkemidler. Det er derfor nærliggende å tenke at kommunen må inngå samarbeid med andre offentlige og private aktører dersom ambisjonen er å forfølge visjoner og mål aktivt og å sikre måloppfylling.

I figuren under har vi både vist hovedtilnærming og noen enkeltstående eksempler på byenes tilnærminger til kommuneplanarbeidet på skalaen mellom "government" og "governance".



Figur 7.4 Styringsmodeller innenfor planlegging på ulike geografiske nivå

Figuren viser at kommuneplanlegging, dvs. kommuneplanens strategidel og arealdel, samt kommunedelplaner som hovedregel baseres på en tradisjonell styringsmodell der kommunen både utarbeider og vedtar planforslag. Her er ulike medvirknings- og høringsopplegg vanligvis inkludert i planleggingsprosessen.

På detaljplannivå er imidlertid hovedregelen at private utarbeider planforslag og har et hovedansvar for gjennomføring, mens kommunen behandler og vedtar planforslaget. Dette synes å være det klareste og mest omfattende eksemplet på implementering av privat offentlig samarbeid og ansvarsdeling innenfor arealplanleggingsfeltet. Det er imidlertid eksempler fra

alle byene på kommunale instanser som fyller den rollen som private eiendomsutviklere vanligvis har.

Om en beveger seg ned på prosjektnivå vil en antakeligvis finne en rekke eksempler på det en kan kalle prosjektpartnerskap som både inkluderer samarbeid mellom offentlige instanser og mellom offentlige og private instanser.

Fylkesdelplan for Jæren og Felles fylkesplan for Trøndelag (inkludert samhandlingsprogrammet) framstår som de klareste eksempler på hvordan samarbeid mellom offentlige myndigheter på regionalt nivå, bidrar til planer som direkte korresponderer / inngår i byenes kommuneplaner. Strategisk Næringsplan for Stavangerregionen er et liknende eksempel, men her er også private aktører trukket med i samarbeidet. I alle disse tilfellene er det etablert et planleggingspartnerskap.

En annet planleggingspartnerskap som går igjen i alle byene består av kommunen, vegvesenet og fylkeskommunen. Her er oppgaven å utvikle regionale areal og transportplaner.

Det er interessant å registrere at disse planleggingspartnerskapene kommer innenfor områder der kommunen ikke har virkemidler for å styre utviklingen på egen hånd, dvs. enten det gjelder næringsutvikling eller arealbruk og transport. Det er imidlertid en rekke samfunnsområder, eksempelvis innenfor kulturfeltet, hvor denne type planleggingspartnerskap ikke er etablert.

Det er imidlertid i Bergen en finner en helhetlig visjons- og strategiutvikling der initiativet kommer utenfra og der kommunen ”melder” seg på denne prosessen der andre har regien. Samtidig som denne prosessen er spennende og har vist seg å kunne mobilisere betydningsfulle aktører på en helt annen måte enn kommuneplanleggingen tradisjonelt har evnet. På mange måter minner arbeidet og nettverket knyttet til Bergensscenarier 2020 om Healeys ”*entrepreneurial consencus*” der en bys nøkkelaktører danner et nettverk for å fremme byens utvikling. Det er også interessant å registrere at denne privatinitierte strategiutviklingen i Bergen kommer i en tidsperiode når byen ikke har en fungerende strategisk del av kommuneplan.

Ser en kommuneplanpraksisen under ett i de fire byene framtrer det imidlertid et forholdsvis klart bilde av at denne praksisen baseres på Government. Privat – offentlig samarbeid finnes i hovedsak på detaljplannivå, mens offentlig – offentlig planleggingspartnerskap finnes innen areal- og transportplanlegging, samt strategisk næringsplanlegging på regionalt nivå.

7.4 Kommuneplansystemenes fleksibilitet og dynamikk

Kommuneplanleggingen innebærer en forholdsvis omfattende prosess med mange involverte parter, internt og eksternt, administrativt, politisk og i forhold til næringslivet og det sivile samfunn. Det skal lages analyser, utredninger og saksforberedelser og ulike formelle og uformelle høringer skal gjennomføres. Denne prosessen tar mange måneder, gjerne et år eller mer. Deretter skal kommuneplanen vedtas i byenes politiske organer og i tilfelle konflikt med overordnet organ også godkjennes utenom kommunen. Parallelt eller i etterkant av dette skal det utvikles operative planer basert på en liknende prosess.

Dagens samfunn og kanskje de største byene i Norge i særdeleshett, preges av raske endringsprosesser. Det er et mangfold av aktører i og utenfor byene som initierer eller på annen måte bidrar til disse endringsprosessene. Det er i denne situasjonen kommunen skal drive strategisk

langtidsplanlegging som gir reell styring. En grunnleggende utfordring for den strategiske langtidsplanleggingen (med dens krav til prosess og formelle prosedyrer) blir dermed å være aktuell i forhold til utviklingstrekkene i samfunnet og at den ikke blir et ”haleheng” til utviklingen.

Strategidelens aktualitet

Situasjonen med utdaterte strategiske deler av kommuneplanen i Bergen og i Stavanger kan fortone seg som eksempel på at den gjeldende strategiske langtidsplan i disse byene er uaktuell og har utspilt sin rolle forhåpentligvis i forhold til andre arenaer og prosesser der denne type planlegging og strategisk planlegging foregår. For Bergens vedkommende har byråds tiltredelseserklæring på sett og vis erstattet kommuneplanens strategidel som styringsinstrument. I Stavanger har en utvidet arealdel og strategisk næringsplanlegging også fylt mye av tomrommet, men i begge byer har en overordnet visjon og langsiktige helhetlige målsettinger manglet.

Særlig i Oslo, men også i Trondheim har administrasjonen og politikerne sørget for å ha oppdaterte strategiske langtidsplaner tilpasset de utfordringer kommunen står ovenfor. Eksemplet fra Trondheim med at den nye flertallskonstellasjonen endret kommuneplanens strategidel umiddelbart etter maktovertakelse viser også at politikerne ville ha en strategisk langtidsplan som var i overensstemmelse med det politiske flertallets oppfatning.

Ingen av byene har utviklet systemer for en løpende oppdatering av strategidelen av kommuneplanen for å holde den oppdatert i forhold til vedtak av nye mål, prinsipper eller strategier eksempelvis ved rullering av underordnede planer. For arealdelen er jo systemet slik at nyere planer gjelder foran eldre.

Det er imidlertid grenser for hvor løpende og aktuell den strategiske langtidsplanleggingen kan være for samtidig å kunne være stabil og troverdig. Eksemplet fra Oslo der byrådet bestemte at en skulle holde fast på de kommuneplanens mål og strategier i forbindelse med det årlige økonomiplan og budsjettarbeid illustrerer dette poenget.

Tidspunkt for planutforming og planvedtak i forhold til kommunevalg er også en parameter det må tas hensyn til. Modellen fra Oslo med å la planforslaget ligge ute til høring under valgkampen og å la det nye bystyret vedta planen vil både kunne bidra til kontinuitet og til at planen har legitimitet framover.

Arealdelens tilpasning til plan- og styringsutfordringene

Mens kommunens vedtatte strategier ”enkelt” kan endres gjennom nye vedtak er den juridisk bindende arealdelen en mye ”tregere materie” å endre. Konsekvensene av en juridisk bindende arealdel for alle deler av samfunnet (grunneiere, næringsdrivende, beboere, etc.) kan være så vidt omfattende at dette tilsier omfattende planleggings- og høringsprosedyrer. Det er derfor interessant å registrere at byene har valgt ulike tilnæringsmåter her for å tilpasse planleggingsverktøyet til behovet til for styring versus behovet for fleksibilitet. De empiriske eksemplene med (1) Oslos enkle, fleksible og strategiske plan (og juridisk planlegging på detaljnivå) og (2) Trondheims og Stavangers omfattende, detaljerte og juridisk bindende plan illustrerer således at det kommuneplanens arealdel kan tilpasses både plansituasjonen og politikernes ønske om styring.

Konsensusplan?

En annen utfordring er knyttet til de interne politiske beslutningsprosessene i byene. Ideelt sett kunne en tenke seg at bystyret (på lik linje med styret i en bedrift) ble enige om de langsiktige strategiene og at administrasjonen utviklet operative planer på dette grunnlag. Politiske beslutningsprosesser er imidlertid grunnleggende forskjellig fra beslutningsprosessene i styret i en bedrift. I politiske fora er uenighet mellom partiene (nettopp om de langsiktige strategiske valg) utgangspunkt for og grunnlaget bak sammensettingen av eksempelvis bystyret. Politiske beslutningsprosesser i byene preges i stor grad av ulike typer forhandlinger mellom de ulike partiene. Avhengig av preferansekonstellasjonene vil det forekomme ulike former for forhandlinger mellom partene, eller dersom dette ikke fører fram kan en se for seg løsning med basis i flertallsavstemming.¹⁹

I en slik situasjon kan det være vanskelig å utvikle konsistente, helhetlige og langsiktige strategier. Motsetningen mellom logikken i politiske beslutningsprosesser og siktemålet med en langsiktig strategi – at den skal være stabil (langsiktig) og gi styring, representerer en grunnleggende utfordring for kommuneplanleggingen.

I situasjoner med skiftende politisk flertall og varierende alliansekonstellasjoner over år, er det ikke vanskelig å se for seg at det kan være problematisk å etablere en langsiktig strategisk kommuneplan som fungerer som et reelt styringsdokument. Ser en for seg at også andre parter utenom kommunen, eksempelvis næringslivet, andre offentlige instanser og andre interessegrupperinger skal gi sin tilslutning til en slik langsiktig strategi for at de også skal ta del i realiseringen av strategien, er det forholdsvis klart at dette stiller særskilte krav både til regi av plan- og beslutningsprosess og utforming av kommuneplanen.

Det er fallgruver både ved at kommuneplanens strategiske del blir for generell (ja og amen til alt) og for spesifikk slik at strategien fort blir utdatert eller at en ikke får allmenn oppslutning om den. Et grunnleggende spørsmål, i lys av de interne og eksterne utfordringer for strategisk langtidsplanlegging, er om kravene om utarbeidelse av kommunale strategiske langtidsplaner og forventningene om at disse skal gi styring er urealistiske. I så fall vil en aktuell oppgave være å redefinere disse krav og forventninger i stedet for å forsøke med stadig nye opplegg for strategisk langtidsplanlegging i byene innenfor de samme rammer.

Intervjuene med politikerne i Trondheim viste på den ene siden at politikerne i posisjon i større grad enn politikerne i opposisjon vektla kommuneplanen som styringsverktøy. For opposisjonen var det naturlig nok det partiprogrammet de var gått til valg på som var det viktigste. I Oslo med et parlamentarisk system og mindretallsbyråd var situasjonen en annen. Her hadde en i større grad valgt å utforme et "konsensusdokument" som bystyret vedtok og å vente med den konkrete avklaring av konflikter når sakene kom opp. I Bergen fungerte byrådets tiltredelseserklæring som styringsredskap mens kommuneplanens strategiske del var utdatert, men denne var selvsagt "smalere" enn en kommuneplan. I alle tilfeller ble det vedtatt strategiske planer som administrasjonen kunne forholde seg til.

19 Idealtyper av forhandlingssituasjoner omfatter blant annet (a) strategiske forhandlinger med kompromiss som løsning, (b) deliberative forhandlinger med pakkedøsninger og (c) deliberasjon med autorisert konsensus som løsning.

7.5 Konklusjon: Byenes spesifikke kommuneplanpraksis utformes ved løsning av planleggingsdilemmaer

De empiriske eksemplene overfor viser at den politiske situasjonen til enhver tid representerer en utfordring for kommuneplansystemet som bygger på en annen type (rasjonell) styringslogikk. Beskrivelsen og karakteriseringen av kommuneplansystemene og planleggingspraksisen i storbyene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim illustrerer at byenes kommuneplansystemer dels har felles karakteristika og dels er unike. Til tross for like formelle krav til denne type planlegging har byene utviklet forholdsvis unike kommuneplansystemer med forholdsvis store forskjeller. Kontekstuelle og institusjonelle forhold knyttet til byenes rolle i regionen, hvilke utfordringer bysamfunnet og kommunen står ovenfor, planleggingstradisjoner og den politiske og administrative organisering av planleggings- og styringsoppgavene er avgjørende for hvordan kommuneplanleggingen praktiseres i den enkelte by.

Det er mange felles innholdselementer i byenes kommuneplansystemer, men det er stor variasjon mht. hvor godt de er koblet sammen. Strategidelen er det minst stabile og standardiserte elementet, mens økonomiplan/budsjett er gjennomstandardisert og rulleres årlig. Medvirkning og deltakelse fungerer best for underordnede planer og for arealplaner, mens det for strategidelen er vanskelig å få til. Det foreligger en rekke gode eksempler fra byene på at formidling av kommuneplanene til tilpasses målgruppene som skal nås.

Det er forholdsvis store variasjoner mellom byene når det gjelder kommuneplanens styringsfunksjoner, noe som også har sammenheng med om planen er oppdatert eller ikke. Det samme gjelder systemer for oppfølging av kommuneplanen i egen organisasjon. Samlet sett viser kommuneplansystemene seg å være forholdsvis fleksible og tilpassningsdyktige både i forhold til de samfunnsmessige utfordringer og den politiske situasjon.

Gjennomgangen foran illustrerer også flere dilemmaer byene står ovenfor ved utforming av kommuneplansystemene sine. Et dilemma er om en skal satse på at kommuneplanens mål og strategier skal være overordnede og langsiktige slik at både politikere og administrasjonen har stabile holdepunkter eller om en skal satse på at mål og strategier skal speile mer kortsiktige og aktuelle problemstillinger. Et annet tilknyttet dilemma er om det skal satses på en konsensusplan som avdemper konfliktene og oppsummerer eksisterende vedtatte målsettinger eller en konfliktavklarende plan som gjerne får en smalere politisk oppslutning.

Et tredje dilemma gjelder om en skal etablere forpliktende samarbeid om strategisk langtidsplanlegging for byen med andre private og offentlige aktører eller ikke. Fordelen med et slikt samarbeid kan være større handlekraft og at mange aktører arbeider mot samme mål, mens ulempen kan være at kommunen må dele styringen med andre, at systemet kan bli stivere og at det tradisjonelle lokaldemokratiet utfordres.

Ser en kommuneplanpraksisen i de fire byene under ett over et lengre tidsrom er det stor variasjon mht. hvor komplette (og oppdaterte) kommuneplansystemer byene har hatt. En overordnet problemstilling som byene i den sammenheng må ta stilling til er: Ønsker en å utvikle kommuneplansystemet til et helhetlig samordnende verktøy for strategisk langtidsplanlegging eller ønsker en å satse på styring gjennom mer atskilt planlegging for arealbruk, økonomi og næringsutvikling? Plasseringen av det administrative ansvaret for kommuneplanleggingen er i den sammenheng et nøkkelspørsmål.

8 Utviklingsområder for kommuneplanleggingen i storbyene

Det foreligger ingen dekkende ”mal” for hvordan en bør drive kommuneplanlegging. Våre undersøkelser viser at kommuneplanleggingen i de fire største byene er kontekstavhengig. Konteksten i denne sammenheng omfatter både hvilke interne utfordringer kommuneorganisasjonen står overfor, hvilke utfordringer lokalsamfunnet og regionen står ovenfor og videre de politiske og administrative planleggingstradisjoner. Det finnes imidlertid en rekke felles problemstillinger som samtlige storbyer (og andre byer) må ta stilling til når de skal ”designere” sine kommuneplanprosesser.

I dette kapitlet har vi tatt utgangspunkt i fem utviklingsområder for kommuneplanleggingen i de fire storbyene. Disse utviklingsområdene ble identifisert av styringsgruppen for prosjektet, og videre drøftet i en workshop med deltakere fra de fire storbyene (se vedlegg 1 for deltagerliste). For hver av disse utviklingsområdene har vi først skissert problemstillingen, deretter kommentert denne i forhold til situasjonen (spennvidden) i de ulike storbyene og til slutt skissert alternative perspektiver og tilnæringsmåter. Framstillingen under bygger i stor grad på presentasjoner og drøftinger i workshopen, og kan således ses på som et innspill fra både praktikerne i byene og fra oss forskere.

I framstillingen under har vi tatt et normativt utgangspunkt, nemlig at kommuneplanlegging skal være et strategisk styringsverktøy for storbyene. Siktemålet med er å legge grunnlag for en konkret diskusjon i kommunene om hvordan enkelte deler av kommuneplanarbeidet kan legges opp.

8.1 Regionalt samspill: kommuneplanens rolle

I dette delkapitlet skal vi diskutere hvordan regionale utfordringer kan takles i forbindelse med kommuneplanleggingen. Utgangspunktet for å ta opp denne problemstillingen er at alle byene har vokst ut over kommunegrensene i den forstand at den funksjonelle byregionen omfatter nabokommuner eller områder i andre kommuner.

I alle byregionene har det i flere år pågått et samarbeid om samordnet areal- og transportplanlegging mellom kommuner, fylkeskommunen og staten. I byregionene foregår det også strategiske areal- og transportanalyser som en del av arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP). Disse to planarbeidene gjennomføres av de samme aktører og kobles i mange sammenhenger. Denne planleggingsaktiviteten har utspring i rikspolitiske retningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging, i NTP-arbeidet og dels i behov i byregionen. Det er således allerede institusjonalisert en samordnet regional planlegging når det gjelder areal- og transportspørsmål. Samordnet areal- og transportplanlegging legger klare føringer for arealdelen av kommuneplanen, men dette innebærer på langt nær at alle problemstillinger innenfor denne tematikken løses i et samarbeid mellom kommunene i byregionen. Eksempelvis er det ikke klare koblinger mellom samordnet areal- og transportplanlegging og kommuneplanens arealdel når det gjelder den detaljerte dimensjonering av utbyggingsområder, formål, rekkefølge etc.

Ansvar for kommuneplanleggingen er juridisk og formelt knyttet til den enkelte kommune. I den sammenheng er det sentralt å få vurdert hva som kan gjøres for å motvirke uheldige konsekvenser av manglende samspill mellom kommunene innenfor tema som tas opp i kommuneplanen. Først vil vi oppsummere hvordan disse utfordringene er i de fire byene.

Oslo utgjør kjerne i den eneste virkelige storbyregionen i Norge. I Storbymeldingen ble byregionen avgrenset til å omfatte i alt 46 kommuner lokalisert i fire fylker. Senere er samarbeidsalliansen i Osloregionen etablert med totalt 56 kommuner. Planlegging på tvers av kommune- og fylkesgrensene er derfor svært kompleks. De juridisk definerte kommunegrensene ser derfor ut til å være viktige utfordringer i plansammenheng. Det er grunn til å anta at Oslos hovedstadsfunksjon er med på å komplisere planleggingsutfordringene i regionen. Løsningen på utfordringene vil til dels være nasjonale, og i den forbindelse vil det bli lagt frem en stortingsmelding om Osloregionen våren 2006 (Hovedstadsmeldingen).

Bergen har siden 1970-tallet blitt en del av en større byregion gjennom storstilt utbygging av tunneler og broer. Infrastrukturbyggingen har blitt etterfulgt av utflytting av folk og næringsliv. Denne utviklingen har ikke helt nedfelt seg i tankesettet, verken i bykommunen eller i omegnskommunene. Det er imidlertid etablert et regionråd som omfatter de fleste kommunene i regionen, og i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel har Bergen kommune ambisjoner om at problemstillinger som berører hele byregionen skal integreres bedre i planen. Det regionale perspektivet er også fremme i forbindelse med revideringen av strategisk næringsplan.

Trondheim har siden 1978 samarbeidet med nabokommunene gjennom Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen. Dette har hovedsakelig vært et samarbeid om utvikling av felles infrastruktur, men de senere år har samarbeid om felles administrering og koordinering av næringsarealer blitt igangsatt. Kommunen har også de siste årene blitt tettere integrert i planprosesser som omfatter de to trøndelagsfylkene. Den nye felles fylkesplanen, som har utviklingen i Trondheim som et sentralt moment, er fulgt opp gjennom at Trøndelagsrådets samhandlingsprogram inngår som det nye handlingsprogrammet til Strategisk Næringsplan i Trondheim. Det er imidlertid for tidlig å spore mange eksempler på konkret oppfølging av felles fylkesplan i kommunens egen planlegging. Dette samarbeidet har imidlertid satt planlegging for den større byregionen høyt oppe på dagsorden.

Stavanger inngår i en langt mer fragmentert byregion enn de tre andre byene, definert ut fra byenes relative størrelse i forhold til nabokommunene. Dette er en av forklaringene på de tette samarbeidsprosjektene som er utviklet i regionen når det gjelder planlegging. Felles strategisk næringsplan og fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren er de mest omfattende eksemplene på felles planlegging. Den sistnevnte planen representerer også et interessant juridisk element, siden den er bindende for kommunenes egen arealplanlegging. Kommuneplanens arealdel blir imidlertid på sett og vis en oppfølging og videreutvikling ut fra felles fylkesplan da de overordnede planavklaringene allerede er foretatt.

Vi har dermed observert at det finnes mange felles utfordringer for de fire byene når det gjelder å integrere det regionale perspektivet i kommuneplanen. Samtidig har de ulike byene opparbeidet seg ulik erfaring når det gjelder samarbeid med nabokommuner i planprosesser. Det gir grunnlag for en diskusjon av hvordan regionalt samspill skal takles i kommuneplanleggingen. Kommunenes erfaringer kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- **Tillit:** Storbyens rolle i samarbeidet er viktig for at det skal fungere. En viktig erfaring er at den største aktøren må være ”ydmyk” for å skape tillit mellom den og de andre kommunene. Storbyen er ofte ”uglesett” i utgangspunktet og er avhengig av å gi konsesjoner som kan skape rom for samarbeid.
- **Temaspissing:** Fokus på et lite utvalg av temaområder gjør samarbeid enklere. Dette skaper større forutsetning for å konkretisere samarbeidet og engasjere deltakerne. I tillegg bidrar slik spissing til at det er lettere å involvere de ”riktige” aktører i arbeidet.
- **Høy detaljeringsgrad:** Det er videre en erfaring at detaljeringsgraden er viktig forutsetning for å få til forpliktende samarbeid. Prosjektplanlegging kan være en god måte å forankre, konkretisere og ansvarsfordele oppgaver. Spesialisert samarbeid innen havn, renovasjon og energi er de som til nå har gitt størst uttelling i de ulike byregionene.
- **Konsensus er en forutsetning for resultat:** Deltakerne, og særlig storbykommunen må utvise stor tålmodighet i samarbeidet. Mindre kompromisser der partene har argumentert seg frem til enighet om konkrete løsninger gir best resultater. Prosessene må derfor være dialogorientert, men samtidig er det viktig at arbeidet ikke blir preget av konfliktaversjon.

De ulike kommunene har også erfaringer innen hvilke områder det er størst mulighet for vellykkede samarbeid, og hvilke områder hvor det er store muligheter for nærmere samarbeid. Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- **Profilering:** Sett utenfra fremstår byregionene i økende grad som integrerte enheter. Dette gjør at felles profilering fremstår som et område som alle parter ønsker å samarbeide om. I den sammenheng fokuseres det ofte på potensialet for verdiskaping, og profilering av relevante næringsklynger er sentralt. Konkurransen med andre regioner er også viktig i profileringssammenheng, både i forhold til nasjonal politikk og internasjonalt. Målet er å dra nytte av felles stryke i regionen. Et nytt område som flere kommuner vurderer å bruke mer er kultur og næring som profileringsområde.
- **Infrastruktur:** Planlegging og utbygging av regional infrastruktur er det området hvor det er flest eksempler på samarbeid i de fire byregionene. Dette oppfattes som en vinn – vinn situasjon som er særlig velegnet for grenseoverskridende planlegging. Alle parter er innforstått med at det er viktig å stå sammen for å komme på den nasjonale dagsorden i forbindelse nasjonal transportplan. I Osloregionen har erfaringene med Oslo pakke 1, 2 og 3 vært viktige for utvikling av samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner.
- **Arealplanlegging:** Felles arealplanlegging er en stor utfordring i forbindelse med tettere samarbeid mellom byene og omegnskommunene. Dette henger sammen med liten grad av samordning mellom kommunene (og til dels styring) av boligproduksjon innenfor en ABS-region. For Stavanger-regionen er dette løst, i alle fall på overordnet nivå, gjennom Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling for Jæren. I dag er situasjonen slik at de andre storbyene og kommunene rundt har god arealtilgang. Det er en viss konkurranse mellom byene og omegnskommunene om tilbud i deler av boligmarkedet. Dette er imidlertid både avhengig av konjunktorene og av planleggings- og tilretteleggingskapasitet. Omegnskommunene kan i en del tilfeller dra fordel av situasjonen gjennom å tilpasse boligutbyggingen til kapasiteten på det kommunale tjenestetilbudet, motta skatteinntekter samtidig som de drar nytte av storbyens tilbud om arbeidsplasser og kulturtilbud. Denne type situasjoner reiser problemstillinger som det til nå har vært vanskelig å finne gode

planløsninger på. I noen områder fører utbygging av infrastruktur til at dette konkurranseforholdet endres. I Bergen vil bl.a. nedbetalte bompengeanlegg kunne øke konkurransen mellom by og omland ytterligere. Det er derfor her det er mest å hente når det gjelder å skape en mer integrert planlegging på tvers av grensene.

- Spørsmålet om selskapsskatten skal tilfalle kommunene eller staten er også av betydning. Dagens ordning med kommunal selskapsskatt kan oppfattes som en bremse for å etablere felles tilbud av næringsarealer i regionen, noe som har vært på trappene i Trondheimsregionen.

Samlet sett representerer den regionale interaksjonen en rekke utfordringer for kommuneplanarbeidet i storbyene. Det eksisterer i dag usikkerhet rundt hvilken rolle kommuneplanen bør spille i forhold til regionalt samarbeid i storbyregionene. Det eksisterer ulike og konkurrerende regionale ideologier. Kommunene leter etter de regionale suksesshistoriene. Styringsstrukturens ulike innretning har også viktig implikasjoner for samarbeid. Samtidig er det klart at byregionene har felles utfordringer knyttet til transport og areal, der felles arealplanleggingen på tvers av kommunegrensene fremstår som en viktig løsning. Her fremstår fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren som et eksempel, mens gode øvrige eksempler på "frivillig" interkommunalt samarbeid om felles arealplaner i byregionene synes å mangle.

Et tettere regionalt samarbeid i kommunal planlegging stiller kommunene overfor flere prinsipielle utfordringer. Den viktigste kan knyttes til demokrati og berører problemstillinger rundt hvordan kommunen skal forholde seg til beslutninger om kommunale saker fattet utenfor egne organer. Dette berører momenter som representativitet, tidsbruk, legitimitet av avgjørelser fattet utenfor kommunale beslutningsarenaer og oppfølging av planene på tvers av geografiske og institusjonelle skiller. I den grad det blir svært mange aktører med i denne type regional planleggingsaktivitet vil det også kunne stilles spørsmål om styring og kontroll med ulike former for regionale nettverk.

Spørsmålet blir videre hvordan kommuneplanprosessen kan kobles til en regional systemtenkning? Kanskje en gjennom kommuneplanprosessene kan definere og avgrense rollen til slike regionale nettverk og planformer. Et felles og konkret utviklingsprosjekt for flere byregioner om kobling/integrasjon av regionale planprosesser og kommuneplanprosesser med deltakelse fra ulike offentlige og private instanser kan være en fruktbar framgangsmåte her.

8.2 Samspill med eksterne aktører i kommuneplanprosessen

Et av utviklingsområdene for kommuneplanleggingen i storbyene er medvirkning. Det er imidlertid ikke foretatt en systematisk kartlegging av erfaringer ulike grupper (interne virksomheter i kommune, andre offentlige instanser, interessegrupper, næringslivet) har hatt med medvirkningen og deltakelse i de kommunale planprosesser.

En av utfordringene knyttet til medvirkning er at det i liten grad er organiserte felleskap å henvende seg til i slike overordnede planprosesser. Det kan være vanskelig å få tak i de gode innspillene. Likevel er det svært viktig at innspill imøtekommes og ikke blir sett på som "uro". Eksempelvis har det i Stavanger vært en rekke private initiativ gjennom aksjonsgrupper som har dannet og engasjert seg i enkeltsaker. Sterke grupper med gode argumenter må imøtekommes

ved at de trekkes med i større grad enn i dag – samtidig som en må være oppmerksom på at noen aktører lett kan bli for dominerende og få for stor makt og innflytelse i forhold til andre.

En annen utfordring er å møte forventningene i en overordnet planprosess. Befolkning og grupper kan miste engasjement om de går inn i slike prosesser med enorme forventninger som ikke innfris. I den sammenheng er det viktig at kommunen informerer om hvilke realistiske forventninger man kan ha ved deltakelse av en slik prosess.

Plan og bygningsloven har imidlertid forholdsvis klare bestemmelser om medvirkning i kommuneplanarbeidet. I utkastet til ny plan- og bygningslov (NOU 2003:14) § 8-2 står det: ”I planleggingen skal kommunen samarbeide med statlige og fylkeskommunale organer, andre kommuner, næringslivet og private organisasjoner og institusjoner, som har interesse av planarbeidet.” Det kreves også bred medvirkning og allmenn debatt i tilknytning til arbeidet med å utarbeide en kommunal planstrategi som skal utarbeides en gang i hver valgperiode og senes ett år etter konstituering av kommunestyret.

Kommuneplanleggingen består imidlertid av en hel rekke forskjellige plantyper og ulike planprosesser. Dette mangfoldet illustreres godt av den empiriske gjennomgangen av kommuneplanlegging i de fire storbyene. Dette innebærer også at medvirkningen vil ha forskjellig form alt etter hvilken plantype og planprosess det er snakk om.

De empiriske undersøkelsene viste at utforming av kommuneplanens *strategiske del* i de 4 storbyene i hovedsak skjedde i den sentrale administrative enheten med medvirkning fra andre administrative enheter og den sentrale politiske ledelsen. Det har vært begrenset deltakelse fra andre offentlige instanser, det sivile samfunn og andre interesser i dette arbeidet.

Unntaket fra dette mønsteret er til dels Bergen der det eksternt initierte ”Bergensscenarier 2020” kan oppfattes som et innspill fra et næringslivsdominert nettverk i byen direkte inn i den strategiske del av kommuneplanprosessen. I forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har Bergen kommune valgt å koble seg mot det partnerskapet som utarbeidet”, for på den måten å utvikle samarbeidet i med andre aktører i bysamfunnet.

Eksemplet fra Bergen er forholdsvis unikt for et bysamfunn av den størrelse, men medvirkningsformen kan for øvrig minne noe om en planlegging basert på mobilisering av ulike samfunnsaktører i lokalsamfunn. Selv om Scenario 2020-prosessen ikke kan si å ha en god befolkningsrepresentativitet representerer dette eksemplet likevel et av de få eksemplene på en omfattende mobilisering av ulike aktører knyttet til overordnet strategiutvikling for et bysamfunn.

Det at de andre byene har forholdsvis beskjeden grad av medvirkning i forbindelse med utforming av strategidelen kan fortolkes på flere måter:

- Strategidelen er i hovedsak en oppsummering av allerede vedtatte strategier innen for ulike sektorer. Mål og strategier har allerede (mer eller mindre) vært gjenstand for en medvirkningsprosess i forbindelse med sektor- eller temaplanlegging og har således forankring i underordnede etater. Det samme vil kunne gjelde for de strategier som involverer aktører utenfor kommuneorganisasjonen.
- Strategidelen representerer ny strategiutforming for kommunen. I en prosess der kommunens administrative / politiske ledelse skal ”bli enig med seg selv” om hvilke strategier kommunen skal følge de kommende år kan det virke forstyrrende med stor grad av ekstern medvirkning og deltakelse. Her kan det være behov for å ”finne ut ting på kammerset”.

Begge disse to perspektivene synes relevante for å fortolke prosessene knyttet til utvikling av kommuneplanens strategiske del i Trondheim og Oslo, og en omfattende medvirkning av eksterne i denne prosessen synes ikke hensiktsmessig.

Utformingen av arealdelen skjer til dels etter samme mønster, men her involveres kommunens arealplanleggingsenhet i større grad og eksterne offentlige instanser på regionalt nivå er med på å legge forutsetninger for den overordnede arealplanleggingen. Utforming av areal- og transportplaner i storbyregioner er eksempel på planprosesser som legger forutsetninger for kommuneplanleggingen. Eksterne involveres forøvrig i hovedsak i den overordnede kommuneplanleggingen gjennom en tradisjonell og formell høringsprosedyre (utlegging til offentlig ettersyn). Medvirkning og deltakelse ut over minimumskravet skjer i mye større grad i de ”underordnede” planprosessene slik som det er illustrert i figur 7.2.

I forhold til plan- og bygningslovens krav til medvirkning synes det klart at et omfattende og godt medvirkningsopplegg knyttet til en ”altomfattende” strategidel eller en overordnet arealdel er vanskelig og ressurskrevende å få til. Vi tror imidlertid at det kan være hensiktsmessig for kommunen å finne ut hva målet med medvirkningen i arbeidet med kommuneplanens strategiske del skal være. Her kan vi skissere forskjellige mål:

- Få inn nye ideer og innspill til strategier til å løse kommunale utfordringer. Dette vil kunne være en medvirkningsform innledningsvis i planprosessen og representere en idégenerering forut for strategiutformingen.
- Mobilisering av eksterne (og interne) aktører slik at de kan hjelpe til med gjennomføring av planen. Her finnes mange ulike modeller for medvirkning og deltakelse fra formelle partnerskap til bruk av fokusgrupper.
- Få aksept og ”godkjennelse / enighet” fra eksterne aktører på strategiene – eller få fram motstand mot strategiene på dette stadiet slik at en slipper konflikter i ettertid. Her vil en god framstilling og formildning av planforslag være viktig. Oppfølging av de nye bestemmelsene om konsekvensutredninger av planforslag (arealdelen) vil kunne bidra til at eksterne aktører bedre forstår hva planforslaget vil kunne bety for dem.

Erfaringer viser at jo mer konkret (og gjerne fysisk) et planforslag er – og lettere er det å få i stand medvirkningsprosesser. Å få til gode medvirkningsprosesser for ”altomfattende” strategideler er vanskelig. Derfor vil det være mer hensiktsmessig å dele et medvirkningsopplegg for strategidelen i ulike tema med forholdsvis klare målgrupper.

8.3 Bytransformasjon: kommuneplanens rolle

Utbygging og utvikling av gamle og sentrale industri- og havnearealer til nye bolig- og næringsområder utgjør et viktig satsingsområde i alle de fire storbyene. Både eierforhold, innløsnings- og opparbeidelseskostnader og eksisterende virksomheter i disse områdene bidrar til at det må legges opp en annen utbyggingspolitikk her enn hva som er tilfelle i mer jomfruelige utbyggingsområder. Vurdert ut fra at kommuneplanen skal være et strategisk styringsinstrument for blant annet arealbruk, utbyggingsmønster etc. representerer bytransformasjon en utfordring. Også på dette området har byene valgt ulike løsninger, flere av disse med godt resultat. Under gjennomgås noen av disse erfaringene.

- **Kommunal medvirkning:** I alle fire byene blir kommunen oppfattet som en viktig medspiller for private interesser i utviklingen av transformasjonsområdene. Viktige stikkord

for kommunenes deltakelse er (a) planlegging, (b) koordinering i forhold til at det ofte finnes mange private grunneiere i disse områdene og (c) infrastrukturbygging. Særlig det siste er avgjørende for at utbyggerne skal gå i gang med sine prosjekter.

- **Rekkefølgeregulering i transformasjonsområder:** Det er særlig Trondheim og Stavanger kommune som har positive erfaringer med bruk av denne type reguleringer i transformasjonsområder. Disse blir brukt helt ned på reguleringsplannivå. For å sikre oppfølging må kommunen være forutsigbar og drive likebehandling av de private aktørene. Samtidig må det etableres kontrollsystemer og saksbehandlingsrutiner i kommunen, og disse må benyttes for å sikre oppfølging av offentlige krav.
- **Rekkefølge mellom transformasjonsområder:** Det er også viktig at kommunen er oppmerksom på rekkefølgen mellom ulike transformasjonsområder, dvs. at kommunen passer på at det ikke blir for stor konkurranse mellom ulike transformasjonsområder, men at de heller fases inn etter hverandre. Dette er svært viktig siden utviklingen av transformasjonsområdene er basert på økt etterspørsel etter bolig- og næringsområder, og bygge- og anleggsnæringen er konjunkturavhengig. I andre byer i Europa er veksten negativ, og det er ikke utenkelig at det kommer etterspørselssvingninger også i de norske byene.
- **Utbyggingsavtaler:** Oslo kommune har tatt i bruk denne type avtaler i forbindelse med de større Fjordbyprosjektene der kommunen har betydelige eierinteresser. Avtalene forplikter partene til å følge noen overordnede retningslinjer og prinsipper. Det er imidlertid fortsatt en rekke transformasjonsområder der ikke alle forhold blir formalisert på denne måten. I Trondheim er det Trondheim Byteknikk som inngår avtaler med private i transformasjonsområdene, mens det er utbyggingsavdelingen som har den rollen i Stavanger.
- **Privat utbygging:** Utbyggingen av transformasjonsområdene er etterspørseldrevet, noe som bidrar til økt press på kommunene i oppgangstider. Det er derfor et mål for kommunene at utbyggerne skal være med å finansiere den infrastrukturen som må til for å få en vellykket prosess. Det finnes flere private utbyggere med høy grad av profesjonalitet og gjennomføringsevne. I noen transformasjonsprosjekter kan kommunale virksomheter delta på lik linje med private utbyggere. For Oslo sin del er statsetater også viktige samarbeidspartnere i større prosjekter.

Samlet sett representerer transformasjonsområdene en type arealer hvor utbygging har høy politisk prioritet i alle byene. Kommunens roller og oppgaver i forhold til private aktører varierer noe, dels som følge av ulike forvaltningstradisjoner og dels som en følge av at det finnes ulike politiske prioriteringer som det må tas hensyn til.

Selv om det foreligger positive erfaringer med bruk av ulike instrumenter for å styre utviklingen i transformasjonsområdene synes det også å være behov for å videreutvikle både institusjoner (eksempelvis kommunale utbyggingselskap) og planleggingsmetoder og -prosesser for å sikre en hensiktsmessig utvikling av disse områdene.

8.4 Planfokus: Omfattende kontra spisset plan

De fire storbykommunene er i ulike faser mht. rullering av kommuneplanen. På den ene siden har både Oslo og Trondheim rullert sine planer, mens på den andre side arbeider både Bergen og Stavanger med rullering av strategi- og arealdelen i kommuneplanene sine. Tidsperspektivet

på mulige endringer er derfor ulikt i kommunene, men noen utviklingsområder kan trekkes frem. Viktige stikkord er:

- **Kontinuitet, eierskap og ”timing”:** Det langsiktige perspektivet i kommuneplanen bør forankres i tidligere planer slik at noen lange linjer blir liggende fast. Planen må forankres i det politiske og administrative styringssystemet, slik at aktørene opplever eierskap. ”Timing” av planutkast – høring og vedtak gir ulike muligheter. Et opplegg med høring på plan mens kommunevalg pågår, gir muligheter for kontinuitet mellom ”gamle” og nye ”politikere”, samtidig som de nye kan vedta sin plan. Det er også pekt på behovet for at samfunnsdelen bør bli mer politisk relevant og bedre koblet til økonomiplan- og budsjettprosessen. For byer med parlamentarisk styringssystem er kobling mellom byråds-erklæring og kommuneplan viktig.
- **Konsensusorientert eller konfliktavklarende:** Erfaringene fra byene var forskjellig her. I Oslo med mindretallsbyråd søker en å oppnå konsensus i bystyret om hovedlinjene i planen, mens større konflikter gjerne tas opp i andre sammenhenger. I Trondheim er planen mer konfliktavklarende og representerer flertallets syn. En har gode erfaringer fra Trondheim med å skape engasjement ved å legge fram kontroversielle planforslag og det er et mål for Trondheim at det skal være strid og uenighet rundt en overordnet plan. Hvis ikke oppnår en i mange tilfeller ikke en tilstrekkelig grundig planprosessen. Her eksisterer det således ulike muligheter hvor det er fordeler og ulemper med begge.
- **Omfattende eller spisset:** Erfaringene fra generasjoner av kommuneplaner viser at fokus og spissing varierer over til og tilpasses utfordringer og kontekst. Dette gjelder i særlig grad strategidelen. Strategidelen fra Oslo og Trondheim er forholdsvis omfattende og retter seg i stor grad mot bysamfunnet – og ikke primært mot kommuneorganisasjonen. Et argument for ”omfattende planer” er blant annet at planen skal angå alle deler av kommuneorganisasjonen (slik at alle finne mål og strategier som sin virksomhet her). Motargumenter er at altomfattende planer lett blir generelle og et haleheng til tidligere vedtatte strategier og at de dermed ikke presenterer nye problemstillinger. Argumenter for fokuserte planer er at de gir mulighet for å gå i dybden på problemstillinger og gi mulighet for å nytte kommuneplanprosessen som en aktiv strategiutviklingsprosess. Også på dette områder kan ulike ”design” velges. Denne type overordnede spørsmål kan med fordel kobles til utvikling av planprogram eller en kommunal planstrategi²⁰.
- **Konkurransen:** Richard Florida sitt perspektiv på hva den ”kreative klasse” betyr for byers næringsliv og konkurransevne, vil få betydning for kommunal planlegging. Perspektivet har to hovedimplikasjoner. For det første må kommuneplanen legge til rette for en utvikling som kan bidra til at de unge med høy kompetanse velger å slå seg ned i den respektive byen. For det andre må det fokusere på næringslivets behov, og særlig bør det legges til rette for at de kreative næringene for vekst- og handlingsrom. Dette siste er særlig relevant i forhold til utvikling i sentrumsnære transformasjonsområder.

²⁰ Et *planprogram* for kommuneplan skal avklare formål og innhold i planarbeidet, planprosessen, opplegg for medvirkning og utredninger. Planprogrammet skal legges ut til offentlig ettersyn. En *kommunal planstrategi* bør vedtas tidlig i valgperioden og avklare overordnede mål og utfordringer i kommunen i perioden og bør inneholde vedtak om kommunens videre planarbeid.

- **Regionperspektivet:** Kommuneplanen bør i økende grad ta tak i utfordringer som angår hele byregionen (jfr. pkt. 8.1). Det er spesielt behov for å se på arealproblematikk på tvers av kommunegrenser. Samtidig oppfattes den regionale situasjonen som uavklart i nasjonal politikk, noe som legger klare føringer hvor langt bykommunene kan gå på dette området.
- **Strategisk innretning:** Kommuneplanen må være relevant og problemorientert. Den må ha fokus på hvordan kommunen kan motvirke negative og fremme positive utviklingstrekk i samfunnet. I den grad det skal etableres partnerskap med andre aktører bør det knyttes økonomiske ressurser til samarbeidet. Planen må forholde seg til konfliktområder, og en spissing av planen vil gi større grunnlag for resultatrapportering inn i den politiske styringsstrukturen.

8.5 Oppfølging av kommuneplanen i økonomiplan/budsjett

Kommuneplanens strategidel skal etter intensjonen legge føringer på kommunens økonomiske disposisjoner. I Oslo er det etablert en klar ansvarsdeling mellom ulike byrådsavdelinger for oppfølging av kommuneplanen samtidig som økonomiplan / budsjett har forholdsvis klare referanser til strategiene fra kommuneplan. I Trondheim er kommuneplanens funksjon og rettesnor søkt ivaretatt på det enkelte område, men her er den konkrete oppfølgingen noe vanskeligere å finne. Samlet sett synes det å være forholdsvis store utfordringer knyttet til det å følge opp overordnede visjoner, mål og strategier i den årlige økonomistyringen. Utfordringene kan oppsummeres i følgende punkter:

- **Kommuneplanen som rammebetingelse:** Den enkelte kommune må tilpasse sin virksomhet til de rammebetingelsene som til en hver tid gjelder. I den sammenheng utgjør kommuneplanen bare en av mange premissleverandører for budsjettarbeidet. Visjoner, mål og strategier blir derfor ofte underordnet mer kortsiktige økonomiske føringer fra statlige myndigheter, eller konkrete tjenestutfordringer innen enkeltsektorer.
- **Kommuneplanen som styringsinstrument:** Strategidelen av kommuneplanen inneholder visjoner, mål og strategier for utviklingen av bysamfunnet. Dette er en tilnærming og et format som er forskjellig fra den økonomiske logikken som preger budsjett og økonomiplan. Når det gjelder kobling mellom arealdelen og økonomiplanen er det en betydelige faglig utfordring knyttet til å tilpasse og å ta i bruk analysemodeller som kan vise hvilke konsekvenser ulike utbyggingsstrategier vil få for kommunal tjenesteproduksjon, samt drifts- og investeringsutgifter på kort og lang sikt.

Mulige løsninger på disse utfordringene kan oppsummeres på følgende måte:

- **Kompetanse:** Det er viktig å øke integreringen av økonomiske perspektiver i planleggingen. Økonomiavdeling kan i større grad delta i utforming av overordnet strategisk plan for å forankre denne i større grad. Samtidig bør det være et mål at økonomiavdelingen får økt kompetanse på arealdisponering og arealplanprosesser og deltar i denne planleggingen eksempelvis gjennom å klargjøre økonomiske konsekvenser av denne planleggingen. Det er også nødvendig å utvikle den generelle kunnskapen om kommuneplanens rolle og betydning i hele organisasjonen.
- **Samordning:** Strategidelen bør i større grad følges opp av et handlingsprogram som både inneholder økonomi og tiltak. Dette kan gjøres ved at strategiene får gyldighet for en

kortere tidsperiode, mens visjoner og mål forutsettes å holde lengre. I den sammenheng kan det være en ide å velge ut færre temaområder hvor det skal utformes konkrete tiltak. Reduksjon i antall strategier og mer operasjonelle mål vil være et virkemiddel i dette forenklingsarbeidet. I så vidt store organisasjoner som disse bykommunene representerer, vil det være en viktig oppgave for kommuneplanansvarlig å holde oversikt over og å koordinere ulike planprosesser.

8.6 Program for utvikling av kommuneplanleggingen til et bedre styringsverktøy for storbyene

Gjennomgangen av utfordringer, foreliggende løsninger i storbyene og alternative tilnæringsmåter for de fem utviklingsområdene kan oppfattes som første steg i etablering av et program for utvikling av kommuneplanleggingen til et bedre styringsverktøy i storbyene. Følgende utviklingsområder og tema kan foreløpig skisseres:

- *Regionalt samarbeid.* Her har byene erfaringer med samarbeid om planlegging og utbygging av regional infrastruktur. Felles arealplanlegging innenfor byregioner er det begrenset erfaring med unntak av i Stavangeregionen. Med stadig større integrasjon innenfor byregionene vil det bli et større behov her og både organisatoriske modeller og planleggingsverktøy må utvikles her. Et tredje tema for regionalt samarbeid gjelder profilering av byregionen (city branding) utad for å tiltrekke seg arbeidskraft og næringsliv. Et tettere regionalt samarbeid i kommunal planlegging berører prinsipielle utfordringer knyttet til demokrati og hvordan kommunen skal forholde seg til beslutninger om kommunale saker fattet utenfor egne organer. Spørsmålet blir videre hvordan kommuneplanprosessen kan kobles til en regional systemtenkning? Kanskje en gjennom kommuneplanprosessene kan definere og avgrense rollen til slike regionale nettverk og planformer.
- *Ekstern medvirkning.* Erfaringene fra storbyene viste at medvirkning knyttet til utforming av kommuneplanens strategidel var utfordrende. Erfaringene fra Bergensscenarier 2020 er et forholdsvis unikt eksempel på mobiliserende strategisk planlegging i storby og kan passe i enkelte situasjoner. I en prosess der den politisk / administrative ledelse skal finne ut hvilke strategier kommunen skal følge kan det være forstyrrende med stor grad av medvirkning og deltakelse. Her synes det å være behov for å finne fram til flere modeller for medvirkning og deltakelse i kommuneplanens strategidel.
- *Design av kommuneplanens strategiske del.* Dette er det mest fleksible og minst standardiserte elementet i kommuneplansystemet. Det er en rekke problemstillinger og dilemmaer å ta stilling til bl.a. om planen skal være omfattende eller spisset, konfliktavklarende eller konsensusorientert, videre politikernes involvering og eierskap og hvordan koblingen til de andre elementene i kommuneplansystemet skal sikres. Her kan det være behov for å utvikle redskaper som planleggingsprogram eller planstrategier for å sikre at den strategiske del får en bevisst utforming.
- *Styring av bytransformasjon.* Samlet sett representerer transformasjonsområdene en type arealer hvor utbygging har høy politisk prioritet i alle byene. Kommunens roller og oppgaver i forhold til private aktører varierer noe, dels som følge av ulike forvaltnings-tradisjoner og dels som en følge av at det finnes ulike politiske prioriteringer som det

må tas hensyn til. Selv om det foreligger positive erfaringer med bruk av ulike instrumenter for å styre utviklingen i transformasjonsområdene synes det også å være behov for å videreutvikle både institusjoner (eksempelvis kommunale utbyggings-selskap) og planleggingsmetoder og -prosesser for å sikre en hensiktsmessig utvikling av disse områdene.

- *Kobling mellom kommuneplan og budsjett.* Erfaringene viste at det var metodiske utfordringer knyttet til oppfølging av overordnede visjoner, mål og strategier i den årlige økonomistyringen. To initiativer foreslås i den sammenheng. For det første integreringen av økonomiske perspektiver i planleggingen eksempelvis gjennom at økonomiansvarlige trekkes med arbeidet med strategidel og arealdel. For det andre ved å utvikle handlingsprogram som både inneholder økonomi og tiltak.

Punktene over er å betrakte som et første innspill til tema for videre utvikling av kommuneplanlegging slik at det kan bli et strategisk redskap. Ideene kan både benyttet som grunnlag for interne utviklingsprosjekt eller for fellesprosjekt mellom byene. Innenfor en flere av disse områdene foreligger det allerede konsepter og skisser til løsning. Utfordringen er imidlertid å tilpasse slike konsepter og modeller til den aktuelle konteksten i storbyen.

Referanser

- Amdam, Roar (2001): Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling? *Nordisk Samhøllsgeografisk Tidsskrift* 32-2001
- Bade, F.-J. (1995): *Die Entwicklung der Dienstleistungen in der Stadt*, paper IRPUD, Dortmund.
- Bogason, Peter (2001): *Fragmentert forvaltning Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre* Systeme A/S Danmark
- Bowitz, E., Brendemoen, A., Børrud, E. & Hole, S. (2004): *Utviklingen av subsentre i Oslo*. Forskningsrapport 2004-001, Oslo: ECON Analyse.
- Bowitz, E., Brendemoen, A., Børrud, E., Hole, S. & Skarholt, T. (2002): *Bytransformasjon og økonomisk utvikling i Oslo*. Forskningsrapport 47/02, Oslo: ECON Analyse.
- Buckner, E. (1999) *Muligheter og begrensninger i utbyggingspolitikken*. UNICO AS.
- De Lange, Norbert (1989): *Standortpersistenz und Standortdynamik von Bürobetrieben in westdeutschen Regionalmetropolen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts – Ein Beitrag zur geographischen Bürostandortforschung*, Schöningh Paderborn.
- Econ (1998): *Bedrifter på flyttefot: lokaliseringsbeslutninger, transport og miljø*. Rapport 16/98.
- Enxing, Gerd (1999): *Die Standortwahl höherwertiger unternehmensorientierter Dienstleistungs-betriebe*, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungslitteratur, Dortmund 1999.
- Farsund, A.A. og Leknes, E (2003): *By og region i næringspolitikken: Solo eller samspill* RF Arbeidsnotat 2003/252
- Farsund, Arild Aurvåg og Einar Leknes (2005): *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Stavanger: Rapport RF – Rogalandforskning 2005/58.
- Florida, Richard (2002): *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Gjelsvik, M. & Clausen, T.H. (2003): *Verdiskapingsvevnen i norske storbyregioner: Regionale indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. Rapport RF - 2003/144. Stavanger: Rogalandforskning.
- Glaeser, E.L., Kallal, H.D., Scheinkman, J.A. & Shleifer, A. (1992): Growth in cities, *Journal of Political Economy*, 100:1126-1152.
- Hartoft-Nielsen, Peter og Nousianen, John (2000): *Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring av erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder – udvalgte eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*. Center for Skov, Landskab og Planlægning, <http://www.Byerhverv-udvalg.dk>
- Healey, Patsy (1997): *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies* Macmillan Press Ltd. London
- Hidle, Knut, Hans Kjetil Lysgård, Jørn Cruickshank, Arild Aurvåg Farsund, Jens Kristian Fosse, Einar Leknes, Liv Mari Nesje og Arne Rydningen (2005): *Samspill i fem norske storbyregioner*. Kristiansand: Rapport Agderforskning 4/2005.
- Hole, S. (2002): *Byplanlegging i Oslo: et tilbakeblikk på planleggingstrendene*. Notat 37/02. Oslo: ECON analyse.
- Jensen, Rolf H. (1986): Bifokal forhandlingsplanlegging i Olsen og Selfors.(red.) *Fysisk planlegging*. Oslo: Fagbokforlaget

- Jensen, Rolf H (2000): Byutvikling i Bjørvika – noen betraktninger ut fra erfaringer med organisatoriske løsninger. *Plan nr 6/2000*
- Johnsen, Yngvar m.fl. (1978): *Samfunnsplanlegging 1: byplan, reguleringsplan, disposisjonsplan* (2. utgave), Universitetsforlaget
- Johnsen, Yngvar m.fl. (1977): *Samfunnsplanlegging 2: generalplan, regionplan*, Universitetsforlaget
- Juvkam, D & Sørli, K. (2000): *Demografiske hovedtrekk i fire storbyregioner*. NIBR-rapport 2000:4, Oslo: Norsk Institutt for By og Regionforskning
- Kunzmann, Klaus R. (1997): The Future of the City Region in Europe (in Bosma, K, hellinga, H eds. *Mastering the City. North European City Planning 1900- 2000* NAI Publishers, Rotterdam p. 16 – 29),
- Kunzmann, Klaus R (1998): World city regions in Europe: Structural change and future challenges (in Fu-chen LO, Yue-man Yeung eds *Globalization and the world of Large cities* Shibuya, Tokyo 150, Japan pp 37 – 75).
- Leknes, Einar m.fl. (2002): *Næringslivets lokaliseringsmønster og arealbruksutvikling: Problemstillinger, teoretiske perspektiver og undersøkelsesopplegg*. Paper til NFR-seminar "Byutvikling – Drivkrefter og planleggingsutfordringer" Bergen 23-24 mai 2002.
- Lorange, P. (1998): Strategy implementation: the new realities, *Long Range Planning* 31: 18-29.
- NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag
- Rimke, H.M. (2000): Governing citizens through self-help literature. *Cultural Studies*, 14:61-78.
- Røsnes, August E. (2000): *Kommunale utbyggingsavtaler – virkemidler i planlegging og utbygging* Plan nr 6/2000.
- Sassen, Saskia (2005): Between digital and actual spaces. *Arkitektur dk* 4/2005.
- Soja, Edward W. (1997): Six discourses on the postmetropolis In Westwood, S. and Williams, J: *Imaging Cities Scripts, Signs, Memory*, Routledge London and New York.
- Stoker, Gerry (1998): *Governance as theory: Five propositions*". *International Social Science Journal* (2): 17 – 28.
- Stoker, Gerry, Mossberger, Karen (1994): Urban regime theory in comparative perspective" in: Environment and Planning C: Government and Policy, Heft 12 1994, pp 195 – 212
- Stone, Clarence (2002): Foredrag på NFR – seminar Byutviklingsprogrammet. 24. mai Bergen. *Urban Development Through Regimes – Challenging or Supporting Democracy?*
- Stone, Clarence, HeywoodT.sanders (HG.) (1987): *The Politics of Urban Development*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- St. meld. nr. 31 (2002-03): *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*.
- St. meld. nr. 25 (2004-05): *Om regionalpolitikken*.
- Vatne, E. (2002): Storbyene: Arena for en "ny" økonomi? *Plan*, 4-5:24-36

Dokumenter fra Oslo

- Oslo kommune (1998): *Strategisk Næringsplan for Oslo 1999 - 2003*
- Oslo kommune (2000): *Kommuneplan 2000: Økonomidel Arealdel*
- Oslo kommune (2000): *Kommunal plan for habilitering og rehabilitering*
- Oslo kommune (2000): *Hovedplan for avløpshåndtering i Oslo for perioden 2000 - 2015*
- Oslo kommune (2001): *Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner Del I og del II*
- Oslo kommune (2002): *Bystyremelding nr 1/2002 Om arbeidet med kommuneplan 2004 og oppfølging av kommuneplan 2000*
- Oslo kommune (2002): *Strategi for bærekraftig utvikling Miljø og bærekraftstatus 2002 Byøkologisk program 2002 - 2014*
- Oslo kommune (2002): *Bystyremelding 2/2002 Oppvekst i Oslo*
- Oslo kommune (2002): *Kommunedelplan for byutvikling og bevaring Forprosjekt: Strategi for planarbeidet*
- Oslo kommune (2002): *Bystyremelding 3/2002 "Et inkluderende Oslo" – strategier for sosialpolitikken*
- Oslo kommune (2003): *Revidert strategisk plan 2003 for Oslo havn/*
- Oslo kommune (2003): *Bystyremelding 5/2003: Strategi for kollektivtrafikkens utvikling*
- Oslo kommune (2004): *Om strategier for byutvikling rundt større knutepunkt i Oslo Flerkjerneutvikling*
- Oslo kommune (2004): *Områdeprogram for Grorud stasjonsområde*
- Oslo kommune (2004): *Byrådssak 1078/04 Regionalt utviklingsprogram 2004 for Oslo og Akershus*
- Oslo kommune (2004): *Reguleringsplan for småhusområder i Oslos ytre by*
- Oslo kommune (2004): *Handlingsplan for psykisk helsearbeid i Oslo kommune 2004 - 2008*
- Oslo kommune (2004): *Kommunedelplan for Økernområdet*
- Oslo kommune (2004): *Kommuneplan 2004: Oslo mot 2020*
- Oslo kommune (2004): *Kommuneplan 2004: Oslo mot 2020 Plangrunnlag*
- Oslo kommune (2004): *Forslag til budsjett 2005 Økonomiplan 2005 - 2008*
- Oslo kommune (2004): *Byrådets årsberetning 2004*
- Oslo kommune (2004): *Forslag til helhetlig sykkelstrategi for Oslo 2005 - 2015*
- Oslo kommune (2005): *Ansvarsdeling for oppfølging av kommuneplan 2004 – 2020, pr mars 2005*
- Oslo kommune (2005): *Kommunedelplan Anlegg og områder for friluftsliv i Oslo handlingsprogram for 2005 - 2008*
- Oslo kommune (2005): *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen Strategier for et bedre miljø mot 2030*

Dokumenter fra Bergen

- Bergen kommune (1995): *Strategisk Næringsplan.*
- Bergen kommune (1995): *Høringsutkast: Kommuneplan 1996-2007 (2015).*
- Bergen kommune (1996): *Kommuneplan 1996-2007 (2015).*
- Bergen kommune (2000): *Kommuneplanens arealdel 2000-2011 (2019).*
- Bergen kommune (2004): *Økonomiplan 2005 – 2008.*
- Bergen kommune (2004): *Barnehageplan for Bergen 2004-2010: Høringsutkast.*
- Bergen kommune (2005): *Årsmelding 2004.*

Dokumenter fra Stavanger

- Stavanger kommune (1994): *Kommuneplan 1994 – 2005*
- Stavanger kommune (1995): *Kommunedelplan 1994 – 2005. Trehusbyen Kulturminneplan*
- Stavanger kommune (1996): *Kommunedelplan Stavanger sentrum 1994 – 2005*
- Stavanger kommune (2001): *Kommunedelplan Jåttåvågen.*
- Stavanger kommune (2001): *Strategisk næringsplan 2001 – 2004*
- Stavanger kommune (2001): *Boligpolitisk strategiplan 2001 – 2006*
- Stavanger kommune (2003): *Merknader til høringsutkast. Bilag til kommunplanens arealdel 2002 – 2017*
- Stavanger kommune (2003): *Framskrivinger for Stavanger*
- Stavanger kommune (2003): *Kommuneplanen arealdel 2002-2017*
- Stavanger kommune (2004): *Kommuneplanen 2006 – 2021 Stavanger som europeisk kulturby. Høringsutkast*
- Stavanger kommune (2004): *Flertallsvedtak 2005 – 2008. Oppfølging av økonomiplan. Vedtatt i bystyre 06.12.2004 H, Ap, Krf, Pp og Sp.*
- Stavanger kommune (2004): *Bilag til kommuneplan 2006 – 2021 Høringsutkast. Handel i Stavanger*
- Stavanger kommune (2004): *Kommuneplanmelding 2006 – 2021*
- Stavanger kommune (2004): *Bilag til kommuneplanen 2006 – 2021. Boliger, skoler og barnehager. Utredning om samordning*
- Stavanger kommune (2004): *Rådmannens forslag til Handlings- og økonomiplan 2005 – 2008. Årsbudsjett 2005*
- Stavanger kommune (2004): *Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2004 – 2014*
- Stavanger kommune (2004): *Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg, Høringsutkast*
- Stavanger kommune (2004): *Årsberetning for Stavanger kommune for 2004*
- Stavanger kommune (2005): *Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg. Utfyllende bestemmelser og retningslinjer.*
- Stavanger kommune (2005): *Boligplan 2005 – 2010. Del 2 Utbyggingsplanen*
- Stavanger kommune (2005): *Saksfremlegg. Kommuneplan 2006 – 2021, Høringsutkast*
- Rogaland Fylkeskommune (2000): *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.*
- ARNE (2005): *Strategisk Næringsplan for 2005-2020.*

Dokumenter fra Trondheim

- Trondheim kommune (1998): *Kommuneplanprosessen – Notat fra kommuneplanutvalgets samling i Selbu 07-08.01*
- Trondheim kommune (1999): *Strategisk næringsplan for Trondheim 2000 - 2010*
- Trondheim kommune (1999): *Kommuneplan 1998 – 2010: Sakspapir for bystyret*
- Trondheim kommune (2000): *Kommuneplanmelding Strategier for en langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030*
- Trondheim kommune (2001): *Grønn kommunedelplan 2001 - 2012*
- Trondheim kommune (2001): *Strategisk næringsplan for Trondheim 2000 – 2010 Handlingsprogrammet*
- Trondheim kommune (2002): *Trafikksikkerhetsplan for Trondheim 2002 - 2005*
- Trondheim kommune (2002): *Merknader til kommuneplanens arealdel*
- Trondheim kommune (2002): *Nasjonal transportplan 2006 - 2015*
- Trondheim kommune (2002): *Store lille Trondheim – mot nye mål Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 – Rådmannens forslag*
- Trondheim kommune (2003): *Store lille Trondheim – mot nye mål Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 – Bystyret februar 2003*
- Trondheim kommune (2004): *Store lille Trondheim – mot nye mål Kommuneplanens strategidel 2001 - 2012*
- Trondheim kommune (2004): *Kommuneplanmelding: Langsiktig byvekst og jordvern*
- Trondheim kommune (2004): *Økonomiplan og årsbudsjett 2005 - 2008*
- Trondheim kommune (2004): *Store lille Trondheim – mot nye mål Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 Bystyret 2004*
- Trondheim kommune (2004): *Transportplanmelding for Trondheim*
- Trondheim kommune (2004): *Årsrapport 2003*
- Trondheim kommune (2005): *Lederavtale for 2005*
- Trondheim kommune (2005): *Boligprogram 2005 - 2008*
- Trondheim kommune (2005): *Kommunal plan for idrett og friluftsliv 2005 - 2012*
- Trondheim kommune (2005): *Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012 (Høringskart)*
- Trondheim kommune (2005): *Lade, Leangen og Rotvoll Forslag til kommunedelplan - Sluttbehandling*
- Trøndelag (2005): *Felles Fylkesplan 2005 – 2008*
- Trøndelag (2005): *Samhandlingsprogram 2005*

Vedlegg 1: Styringsgruppen, informanter og deltakere i workshopen

Styringsgruppen

Oslo kommune:	Pål S. Hernæs
Oslo kommune:	Morten Bildeng
Oslo kommune:	Grete Varhaugvik Eggen
Oslo kommune:	Erik Dahl
Bergen kommune:	Nils Høysæter
Bergen kommune:	Mary Økland
Stavanger kommune:	Per Grimnes
Trondheim kommune:	Sigmund Knutsen

Informanter fra Oslo (intervjudato i parentes)

Plan- og strategisjef Finans og utvikling	Pål Hernæs (12.05.2005)
Rådgiver Finans og utvikling	Grete V. Eggen (12.05.2005)
Fagsjef Finans og utvikling	Morten Bildeng (12.05.2005)
Avdelingsdirektør Plan- og bygningsetaten	Erik Dahl (12.05.2005)
Kommunaldirektør Byrådsleders avdeling	Nils Holm (12.05.2005)
Kommunaldirektør Miljø og samferdsel	Jo Frisch (12.05.2005)
Byrådsavdeling Miljø og Samferdsel	Anne Reidun Smedsrud (12.05.2005)
kommunaldirektør byutvikling	Kjell Ove Sollie Johansen (12.05.2005)
Komitéleder/gruppeleder Finans	Bård Folke Fredriksen (H) (12.05.2005)
Byråd Finans og utvikling	André Støylen (13.05.2005)
Byrådsavdeling finans og utvikling	Sven Erik Antonsen (13.05.2005)
Byråd byutvikling	Grete Horntvedt (H) (13.05.2005)
Komitéleder/gruppeleder byutviklingskomiteen	Ola Elvestuen (V) (13.05.2005)
Nestleder Finanskomiteen	Tom Pape (AP) (13.05.2005)

Informanter fra Bergen (intervjudato i parentes)

Byråd for byutvikling:	Lisbeth Iversen (KrF) (9.5 2005)
Bystyrepolitiker:	Gunnar Bakke (FrP) (9.5 2005)
Bystyrepolitiker:	Terje Ohnstad (AP) (10.5 2005)
Kommunaldirektør finans:	Per Kristian Knudsen (9.5 2005)
Kommunaldirektør byutvikling:	Edel Eikeseth (10.5 2005)
Direktør i Hjemmetjenesten:	Harald Andersen (9.5. 2005)
Leder plan og miljøetaten:	Nils Høysæter (9.5 2005)
Planlegger:	Rune Nordtorp (9.5. 2005)
Planlegger:	Mary Økland (9.5 2005)
Planlegger:	Merethe Bogen (10.5 2005)
Næringsplanlegger:	Vidar Totland (10.5 2005)
Scenarioutreder:	Ole Berrefjord (9.5 2005)

Informanter fra Stavanger (intervjudato i parentes)

Teknisk drift, nå i Miljøvern departementet:	Olav Stav (22.04.05)
Kommunaldirektør Kultur og byutvikling:	Halvor Karlsen (22.04.2005)
Rådmann	Ole Hetland (26.04.05)
Varaordfører (Krf)	Björg Tysdal Moe (26.04.05)
Bystyre politiker (Ap)	Gretha Bryne (26.04.05)
Bystyrepolitiker (Krf)	Per Endre Bjørnevik (28.04.05)
Kommunaldirektør for Oppvekst og levekår	Bjørn Tungeland (26.04.05)
Kommuneplansjef	Thommas Bjerga (27.04.05)
Kommuneplanlegger	Per Jarle Solheim (30.04.05)
Seksjonsleder Utbyggingsavdeling	Kristin Aslagsen (27.04.05)
Kommuneplanlegger	Per Grimnes (27.04.05)
Kommuneplanlegger	Einar Skjæveland (27.04.05)
Rådgiver avd. økonomi, plan og utvikling	Erling Brox (29.04.05)
Næringssjef	Svein Arild Holmen (03.05.05)
Ordfører	Leif Johan Sevland (11.05.05)

Informanter fra Trondheim (intervjudato i parentes)

Prosjektleder KPS 2001-2012	Sigmund Knutsen (18.04.2005)
Kommuneplansjef, Plan- og bygningsenheten	Jon Hoem (02.05.2005)
Kommunaldirektør Kultur og miljø	Gerhard Dalen (pr telefon)
Kommunaldirektør Oppvekst og utdanning	Jorid Midtlyng (pr telefon)
Direktør for Plan- og bygningsenheten	Arnt Ove Okstad (02.05.2005)
Rådmannens fagstab, Finans	Hans Ole Rolfsen (19.04.2005)
Miljøenhet	Eli Brandrud (18.04.2005)
Byplansjef, Plan og bygningsenheten	Ann-Margrit Harkjerr (19.04.2005)
Rådmannens fagstab, skoleutbygging	Steinar Johnsen, (19.04.2005)
Rådmannens fagstab, lederavtaler	Monica Seem (02.05.2005)
Rådmannens fagstab, næringsutvikling,	Reidun Gustavsén (19.04.2005)
Formannskapsmedlem	Frank Jensen, Høyre (18.04.2005)
Formannskapsmedlem	Elin Kvikshaug Berntsen SV(18.04.2005)
Formannskapsmedlem (2000 – 2003)	Anne Sophie Hunstad (18.04.2005)
Saksordfører KPA 2001 – 2012	Lars Magnussen, Høyre (19.04.2005)
Saksordfører KPS 2001-12,	Aase Sætran Hovland AP (02.05.2005)
Medlem arbeidsutvalg KP1998-2010	Torbjørn Bratt V (02.05.2005)

Deltakere i workshopen på Gardermoen 24. august 2005

Morten Bildeng	Oslo kommune
Grete Varhaugvik Eggen	Oslo kommune
Pål Hernæs	Oslo kommune
Erik Dahl	Oslo kommune
Svein Hole	Oslo kommune
Kjersti Granum	Oslo Kommune
Ivar Andreas Høivik	Oslo kommune
Mary Økland	Bergen kommune
Nils Høysæter	Bergen kommune
Thommas Bjerga	Stavanger kommune
Per Grimnes	Stavanger kommune
Eli Brandrud	Trondheim kommune
Sigmund Knutsen	Trondheim kommune
Hans Ole Rolfsen	Trondheim kommune
Siri Bø Timestad	Trondheim kommune
Arild Aurvåg Farsund	Rogalandsforskning
Ann Karin Tennås Holmen	Rogalandsforskning
Einar Leknes	Rogalandsforskning